

用法治“托”起“最柔软的群体”

□ 张 奇

0—3岁的婴幼儿是社会上“最柔软的群体”，托育服务不仅关系着婴幼儿的健康成长，也关系着千家万户的福祉。今年的全国人大常委会工作报告明确将出台托育服务法作为2025年“高质量推进立法工作”的举措之一。近年来，我国出台了一系列政策措施，为家长们解决“育”的难题、减轻“养”的负担作出了诸多努力和探索。党的二十届三中全会强调，加强普惠育幼服务体系建设，支持用人单位办托、社区嵌入式托育、家庭托育点等多种模式发展。2024年10月印发的《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》（以下简称《若干措施》）明确规定，“增加普惠托育服务供给”“完善普惠托育支持政策”。但在现实中，广大家庭对婴幼儿入托的需求仍难以得到充分满足，“托育难”的问题持续受到社会各界关注。

发展普惠托育服务体系需要发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。近年来，全国人大及其常委会对人口与计划生育法、妇女权益保障法、未成年人保护法等法律作出修订，新增加了与0—3岁婴幼儿托育服务相关的条款，一定程度上保障了托育服务事业发展“有法可依”。特别是2024年11月8日出台的《中华人民共和国学前教育法》（以下简称学前教育法）第八十四条规定：“鼓励有条件的幼儿园开设托班，提供托育服务。幼儿园提供托育服务的，依照有关法律法规和国家有关规定执行。”这对于有效扩大托育服务供给，缓解因托位不足而引发的“托育难”问题具有重要意义。

我国托育服务立法在总体上还存在分布零散、内容欠缺、效力不高等问题。其一，人口与计划生育法、妇

女权益保障法、未成年人保护法等仅零星地涉及托育服务的内容，相关规定未成体系。其二，与托育服务相关的诸多关键问题在既有立法中仍然难以找到明确答案。如学前教育法规定“幼儿园提供托育服务的，依照有关法律法规和国家有关规定执行”，但关于幼儿园提供托育服务，目前的“有关法律法规和国家有关规定”依然存在内容缺失。幼儿园开设托班的条件与程序并无明确规定，应遵守哪些管理性规定也未作出安排。其三，尽管相关部门以规范性文件的形式出台了《托育机构设置标准（试行）》《托育机构管理规范（试行）》《托育机构登记和备案办法（试行）》等，在一定程度上明确了托育机构的设立与管理等问题，但这些文件效力较低，约束力有限。

中央层面托育服务专门立法的缺失，导致了地方托育服务实践的不一致，也在一定程度上造成了托育服务监管体系的不健全。一方面，不同地区幼儿园托班的开设程序不同，其管理遵循的制度也不统一。另一方面，我国托育服务监管体系也存在一定的漏洞。人口与计划生育法、《托育机构登记和备案办法（试行）》等规定我国托育机构的准入实行备案制，监管主体主要是作为备案部门的卫生健康部门，但由于缺少对不备案托育机构的强制性约束措施，目前全国托育机构的备案率总体偏低，这可能给托育服务行业的健康发展和质量安全带来一定的隐患。托育服务监管涉及多个部门，卫生健康、教育、公安、消防、市场监管等部门的具体职责以及多部门之间的工作如何协调，亟待法律的明确。

加快推进托育服务专门立法。学前教育法将3—6岁幼儿纳入调整范

围，但0—3岁年龄段婴幼儿仍然缺乏专项立法的保障。为回应地方托育服务实践中的不一致以及我国托育服务监管体系的不健全等问题，应加快推进托育服务专门立法的进程。托育服务立法在内容上应充分吸收近年来我国在构建普惠性托育服务体系实践中所积累的经验，如《若干措施》在“增加普惠托育服务供给”一节中被实践检验的有效举措应及时被上升为法律规定，在形式上应充分借鉴近年来地方关于托育服务立法的先行探索。如上海市将托育服务与学前教育合并立法，出台了《上海市学前教育与托育服务条例》，武汉市、泰州市则出台了专门的托育服务立法——《武汉市托育服务促进条例》《泰州市托育服务条例》。同时，托育服务立法应注意与学前教育法的衔接，尤其是在配套立法中及时回应关于幼儿园托班的开设与管理等学前教育法所未明确的法律问题。

加强托育服务监管体系建设。一是明确卫生健康、教育、公安、消防、市场监管等部门的各自职责，并建立由卫生健康部门或教育部门牵头、相关部门协同的托育服务综合监管机制，形成工作合力。二是进一步优化服务结构。今年的政府工作报告指出，“大力发展托幼一体服务，增加普惠托育服务供给”。“托幼一体”是指婴幼儿的教育与保育相互衔接，进而实现托育服务与学前教育的有效融合。当前，我国已有许多地方进行了相关的探索，在这方面，要充分考虑婴幼儿的成长规律，在大力发展托幼一体服务的过程中，制定既有衔接又有差异化保教人员资质要求和课程标准，既要在扩大托位总量上下功夫，也要优化服务结构，既实现“幼有所育”，也实现“学

有所教”。三是完善托育机构准入制度。针对当前托育机构备案率偏低的问题，在既有托育机构准入备案制的基础上，应进一步明确托育机构未申请备案的不利法律后果，增强托育机构准入制度的刚性。

加大托育服务支持保障力度。加大对托育服务的支持保障力度，主要体现在从业人员、经费投入等维度。关于托育服务从业人员，针对全国较大供需缺口的问题，应持续引导高校学前教育专业增设托育服务培养方向，给予高校政策支持，如增加招生指标、提供专项科研经费等，并充分发挥职业技能培训的作用，开展线上线下结合的培训课程，培训内容涵盖婴幼儿护理、早期教育指导等。同时，明确托育服务从业人员的资质要求与淘汰机制，确保其专业性。针对待遇不高、岗位晋升难度大的问题，托育机构包括开设托班的幼儿园，应按照国家有关规定，进一步保障托育服务从业人员的工资福利待遇和职业发展。关于托育服务经费投入，应明确国家对托育服务的经费保障机制。一方面，加大财政投入，积极落实托育服务专项经费，根据当地托育需求和经济发展水平确定财政投入的具体额度和每年的增长机制，并将其列入国家和地方各级财政预算管理；另一方面，将公办幼儿园、普惠性民办幼儿园托班幼儿纳入学前教育财政保障范围，明确经费使用需定期公示，接受社会监督，确保专款专用。



政府协商是社会主义协商民主的重要组成部分。中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》将政府协商与政党协商、人大协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商共同明确为社会主义协商民主的重要渠道，并提出要扎实推进政府协商。党的二十届三中全会进一步指出要“完善协商民主体系，丰富协商方式，健全政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商制度化平台，加强各种协商渠道协同配合”。深入探究政府协商的内容特点、发展现状以及完善路径，进而充分发挥政府协商的显著政治优势，是发展全过程人民民主的题中应有之义。

政府协商是以行政系统作为组织主体开展协商活动的协商民主形式。在这种协商形式中，政府与公民个体、社会组织、企事业单位等通过平等对话、讨论的方式，协作解决涉及公共利益方面的事宜。政府协商是协商民主在行政领域的实现形式，是政府与社会各方面就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题进行协商的过程。例如，各级地方政府建立地方性协商机制，实现决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确；又如，政府在执行公共服务、民生建设等具体行政事务时，通过听证会、座谈会等多种形式与有切身利害关系的公众进行沟通协商等。

从保障民主和服务民生的角度看，政府协商能够有效增强决策透明度和公众参与度，解决好人民群众最关心最现实的利益问题；能够在民众与政府之间增强沟通、增进理解、扩大共识，在普遍的参与、广泛的对话以及深入的协商中，增强民众对于各种立法和决策过程的理解和认知，以及对政策结果的认同和支持；能够使各级人民政府通过规范化的渠道有序扩大民众的政治参与，拓宽普通民众参与政治生活和表达利益诉求的渠道，广集民智、广纳民意。从提升政府自身能力的角度看，政府协商能够有效整合政府行政力量，优化政府职能配置和机构设置；能够使行政机构的责任内容和权力边界更加具体化、更具有针对性和可操作性，确保政府决策的科学性、有效性，从而提高政府治理的能力和水平。此外，政府协商能够充分调动各方面政治参与的积极性和主动性，有利于促进治理主体的多元化、治理路径的多样化以及治理效能的显著提升，在合理划分政府、社会、市场的角色与责任的基础上构建共建共治共享的社会治理格局。

作为我国协商民主主渠道的重要组成部分，政府协商在提高政府公信力、丰富协商民主形式等方面发挥了较大的作用。同时，政府协商的实践探索也还面临参与积极性不高、信息公开程度不足、协商成本高、协商有效性不足以及选择性协商等挑战。政府协商的实际运行状况同参与协商的多样化现实需求之间仍然存在差距，在形式、内容以及成效等方面都有待进一步优化。

针对这些问题与挑战，既要通过加强理论研究为政府协商提供智力支持，也要进一步构建科学合理、规范有序、简便易行、民主集中的协商体系，健全政府协商机制。

持续提升人民群众对政府协商的参与度。和其他协商民主渠道一样，政府协商强调平等参与、充分讨论、达成共识，需要一个开放、包容、和谐的协商环境。但在政府协商中，社会公众面临着信息不对称、协商动力不强的问题，有的即使参与协商也并未充分地、坦诚地、自主地发表意见，影响了协商效果。对此，一是强化政府信息公开。信息是政府协商的重要支持因素之一，开放获取充分、准确的信息既是公众对政府的正常诉求和期望，也是提升政府协商参与度的重要基础。政府应当遵循《中华人民共和国政府信息公开条例》和《关于全面推进政务公开工作的意见》等制度规定，根据工作实际制定并公布协商事项目录，明确所应提供的信息事项，尽可能减少因信息不对称带来的参与积极性不高等

问题，推动形成更为平等的协商关系。二是进一步提升协商活动的亲和力。作为协商主导者，政府及其相关部门工作人员要不断提高政府协商活动的亲和力，秉持包容和尊重精神，积极创造条件，关注与民众、社会之间的多元沟通、理性对话，充分吸纳并审慎考量每一个参与者的意见，并在程序设计上增强对协商参与者的专业支持和技术支持，真正发挥政府协商功效，让人民群众能够有效参与到政府协商过程之中。

稳步提升政府协商的制度化、规范化、程序化。开展政府协商是一个复杂的系统工程，涉及协商主体、协商内容、协商程序、协商方式等要素的协同。对此，要以制度建设、机制创新为抓手和着力点，构建科学合理、规范有序的协商体系。首先，进一步健全政府协商的具体制度，完善政府协商议题的征集和确定制度、社会公众的参与制度、协商结果的反馈制度以及监督和问责制度，提升政府协商实践的制度化水平。其次，健全和创新政府协商的运行机制，进一步完善意见表达、决策咨询、利益协调、力量整合、决策执行、结果反馈等方面的机制，保障政府协商的规范化、程序化，提升政府协商的可操作性。最后，健全政府协商与其他协商形式的衔接机制。积极探索促进政府协商与政党协商、人大协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商有机结合的方式，从而增强政府协商的整体效能。

坚持顶层设计与基层探索有机统一。经济社会发展水平、公民协商民主素养、协商主体的参与能力以及政府治理能力等要素制约着政府协商的展开，而我国人口规模巨大的现实国情又加剧了公共事务的复杂性和利益协调的难度。因此，扎实开展政府协商，既要加强顶层设计、系统谋划，坚持政府协商的原则性和统一性，也要赋予地方一定自主性，积极探索适合本地区实际情况的政府协商模式，增强政府协商的适应性、灵活性和有效性。当前，我国地方各级行政机关制定的各项规范性文件制度也为当地的政府协商提供了基本的制度保障。例如，内蒙古自治区人民政府《关于加强政府协商的实施意见》、青岛市人民政府《关于进一步加强协商工作的实施意见》等文件，以及一些地方政府出台的“协商事项目录”等，都为政府协商的实施奠定了一定的制度基础。在自主探索过程中，既要保持政府协商的开放性、多元性、交互性，也要激发和调动各方力量的积极性、主动性、创造性，真正做到群策群力、集思广益。

古代司法实践中的“恤刑”理念

□ 罗冠男



在古代，刑罚发挥着维护国家政权、稳定社会秩序的重要作用，受到历代统治者的高度重视。据《尚书·康诰》记载，周公旦曾告诫康叔对应当合理运用刑罚来治理国家：“用其义刑义杀，勿庸以次汝封。”随着刑罚制度的逐步建立与完善，中国古代法律文化中逐渐孕育出了“恤刑”的传统。恤刑，指在实施刑罚的过程中应当对犯人抱有怜悯、体恤之心，避免刑罚的过度适用。恤刑原则展现了中华法系的精华，有着深厚的思想理论基础，并随着历史发展在实践中进一步法律化、制度化。

在思想层面，恤刑理念主要起源于我国古代的儒家思想。早在先秦时期，孔子继承并发展西周时期“明德慎罚”的思想，倡导“仁者爱人”“为政以德”，主张以礼为主、礼刑并用，认为执政者应当用道德教化来治理人民，不可专任刑罚。孟子进一步提出了“仁政”的观点，认为执政者治理国家应当爱民、重民，刑罚的目的在于教化百姓，而不仅仅是惩罚。基于此，儒家主张恤刑、反对酷刑，认为执行刑罚时应当具有矜恤之意，以达到教化百姓和引导社会正向发展的目的。

在儒家经典文献中，恤刑的理念频繁出现。例如，《尚书·舜典》中关

于帝舜制刑的记载，就明确表达了恤刑的思想：“钦哉，钦哉！惟刑之恤哉！”孔颖达疏云：“惟此刑罚之事，最须忧念之哉。忧念此刑，恐有滥失，欲使得中也。”这里的“惟刑之恤”，指在施刑时应当怀有忧恤之心，确保刑罚轻重适中，避免滥用。《礼记·曲礼上》也提到了西周时期对老幼犯罪减免刑罚的相关规定：“八十、九十曰耄，七年曰悼。悼与耄，虽有罪，不加刑焉。”

在立法层面，对老年人、幼童、妇女等特定群体予以优待，是中国古代成文法中恤刑理念的主要体现。汉初，儒家思想逐渐成为正统法律思想。西汉董仲舒提出“德主刑辅”的治国理念，得到了当时统治者的重视和支持。汉朝的统治者为了显示“仁政爱民”，以西周“矜老恤幼”“三赦”等原则为基础，数次发布特赦诏令，对老年人、幼童、病人以及妇女等特殊群体在定罪量刑上给予特别优待，对恤刑理念正式进入成文法体系起到了重要作用。两汉以降，随着法律儒家化的发展，历朝历代均以明文规定的形式为恤刑的法律化作出了诸多尝试。

作为法律儒家化的集大成之作，《唐律疏议》被形容为“一准乎礼”，在恤刑方面的规定比前代更加详尽，具有一定的代表性，是后世恤刑立法的典范。如《唐律疏议·名例律》为老、幼、废、疾者规定了不同的刑事责任：“诸年七十以上，十五以下，及废疾，犯流罪以下，收赎；八十以上，十岁以下，及笃疾，犯反、逆、杀人，应死者，上请；盗及伤人者，

亦收赎，余皆勿论。九十以上，七岁以下，虽有死罪，不加刑。”唐律对老、幼、废、疾者进行区分，允许他们免刑或适用赎刑，使得刑罚与他们实际的生理、心理状况相契合，从而更好地实现对特定群体的关怀和保护。值得一提的是，在确定犯人是否符合恤刑的标准时，唐律也表现出了宽免的特征：一方面，当犯人犯罪时未达到年龄或疾病的标准，但事发时达到标准的，仍按“老”“疾”对待；另一方面，当犯人犯罪时尚年幼，但事发时已长大成人的，仍按“幼”对待。对于孕妇犯罪亦有特别规定：“诸妇人犯死罪，怀妊，当决者，听产后一百日乃行刑。”在刑罚之外，《唐律疏议·断狱律》还免去了对特殊群体的拷讯及作证的要求，以确保审理过程中的轻缓对待。

在司法层面，中国古代将“亲亲”“尊尊”“恕及妇孺”“恶恶止其身”等儒家伦理道德融入司法实践，围绕恤刑理念建立了一系列的特殊制度。这些特殊制度主要表现为对狱囚的恻恤，在减少冤假错案、教育感化囚犯方面卓有成效，体现了古代司法活动“宽猛相济”的特色。例如，汉代制定了“录囚”制度，即上级司法机关官员定期审查下级司法机关在押犯人的情况，以平反冤案、清理滞狱。通过录囚，官员可以重新审视案件的判决结果，对有疑点的案件进行复查，对确有需要的犯人给予救济，确保其权益不受侵害。恤刑的核心在于仁政与德治，录囚也被视为“善政”之举，有时甚至会得到皇帝的支持，“唐太宗纵囚归狱”就是历史上有

名的录囚事件。

此外，北魏时期还出现了“存留养亲”制度，即对某些犯人暂时免除或减轻刑罚，使其留在家中照顾年老或病重的直系亲属，直至亲属去世后再执行原判。存留养亲旨在解决罪犯家中无人侍养老弱亲属的问题，体现了对生命的尊重，维护了“家”这一当时社会的基础单元的稳定性 and 延续性，是“仁政”“恤刑”的典型体现。在此基础上，清代确立了“秋审”制度，每年秋季对各省上报的死刑案件进行复核，以保证死刑判决的准确性和公正性。秋审的结果分为“情实”“缓决”“可矜”“留养承祀”四种情形，其中的“留养承祀”即由存留养亲发展而来。通过秋审，可以对案件进行全面审查，确保没有冤情，同时对有特殊情况的犯人给予适当的宽宥。

中国古代恤刑传统是中华优秀传统文化法律文化不可或缺的一部分，在维护社会秩序、调和矛盾等方面发挥了积极作用，对于当代法治建设仍然具有一定的现实借鉴意义。恤刑传统关注个体的特殊情况，针对老弱病残等群体给予适当宽待，并且根据犯罪性质和情节采取差异化的处理方式，既维护了法律自身的权威性，又展现了法律的人性化，避免了机械司法可能产生的不良后果。继承并发展中国古代的恤刑传统，不仅能够为中国古代法治注入更多的人文关怀色彩，还可以进一步提升当代法治的历史深度和文化认同感，为新时代法治建设提供本土经验支持和历史文化滋养。

（作者系中国政法大学法律史学院副院长）

