

G 热点思考

新就业形态人员职业伤害保障的模式选择

观点

我国新就业形态规模庞大,已经成为吸纳就业的重要渠道。但因劳动关系造成大量从业人员的职业伤害无法从保障,急需解决。要从促进新经济新业态长远健康发展和保障从业人员权益的角度,遵循工伤保险制度发展规律,对职业伤害保障模式进行抉择,启动试点,并进一步完善、定型。

翁仁木

伴随着互联网技术快速进步和全面普及,我国新经济新业态迅猛发展,给劳动就业领域带来了巨大的机遇和挑战。一方面,新经济新业态创造了大量就业机会,是新增就业的重要渠道。另一方面,它模糊了传统劳动关系,进而对新业态从业人员劳动权益保障造成影响。尤其是工伤保险制度以劳动关系为参保前提,新经济新业态的去劳动关系化造成大量从业人员的职业伤害无法从保障,急需研究解决。

新就业形态人员职业伤害保障现状

我国新就业形态规模庞大,已经成为吸纳就业重要渠道。国家信息中心发布的《中国共享经济发展年度报告(2019)》显示,2018年我国共享经济服务提供者

人数达到7500万人,比2015年增长2500万人。

新就业形态人员工伤权益难以有效保障。大量新就业形态人员是以一种灵活、弹性或自我雇佣的就业形式存在。以平台就业为例,由于平台从业人员只是通过平台企业提供的商务平台从第三方获取收入,并没有直接从平台企业获取薪酬。因此,目前多数情况下不承认双方存在劳动关系。而《工伤保险条例》规定,工伤保险覆盖人群为有劳动关系的职工人群。

从实际需求来看,平台类新业态从业人员尤其是外卖员、快递员等,由于行业性质以及薪酬制度等原因,事故发生率较高。据了解,部分平台企业出于社会责任和降低经营风险等考虑,为平台从业人员购买了商业综合险,涵盖人身意外险和第三者责任险。由于商保是市场化运营,有盈利目标,不可避免存在缴费高、范围窄、保障低、理赔难等问题,且商保均为一次性待遇,没有长期待遇,难以真正发挥有效的保障作用。

职业伤害保障的基本思路

新就业形态人员职业伤害保障缺失问题引起党和政府高度重视。国务院已发文提出要启动新就业形态人员职业伤害保障试点。当前,职业伤害保障的制度设计需要处理好稳就业和权益保障的平衡。一方面,要鼓励新经济新业态发展,采取包容审慎态度。新就业形态人员职业伤害保障,目的是要减轻职业伤害纠纷,提高从业人员保障力度,规范新经济新业态长远健康发展,因此不宜由新业态企业承担过多的用人单位责任。另一方面,要支持劳动者通过临时性、非全日制、季节性、弹性工作

等灵活多样形式实现就业。启动职业伤害保障试点,目的是要保障新就业形态人员基本权益,解除其后顾之忧,实现多渠道就业。

根据新就业形态发展现状,职业伤害保障试点的基本思路应当包括两个方面:一是抓重点。新就业形态人员规模庞大,但构成复杂,在启动试点阶段,全部纳入存在一定困难。目前,应优先实现对劳动密集型、从业人员规模较大的新业态从业人群的全覆盖,再根据需要和可能向其他灵活就业人群逐步推开。二是强制参保。从保障平台类新业态从业人员权益的角度,应当规定通过平台接单的从业人员强制参保,才能形成规模效应。但要合理设定平台企业的责任。

职业伤害保障的模式选择

基于地方试点实践和平台企业现行保障方法,职业伤害保障模式可以有三个选择,三个模式各有优劣。

一是强制性的商业保险。目前,部分平台企业为平台从业人员购买了商业意外险,但各平台标准不一,保障情形各异,保障标准有高有低。为了提供更好的保障,可以建立针对平台从业人员的强制性商业保险,并规定最低的保障标准。这种模式的优点是对平台企业现有保障方式冲击较小,不会给平台企业造成成本负担,同时采取商保方式,不会与工伤保险待遇形成攀比。但缺点是保障程度不足,且没有长期待遇。同时,这一方式对平台从业人员这种相对有组织的劳动者可以进行保障,但对于广大非平台的灵活就业人员则无法适用。

二是纳入现行工伤保险制度统筹管理。根据目前法律规定,没有劳动关系的灵活就业

人员无法参加工伤保险制度,需要通过修改法律法规或者通过国务院授权等方式纳入。这一方案的好处是制度统一,待遇水平保持一致,有利于劳动力流动和待遇衔接。劣势主要是工伤保险制度本身存在一些可行性问题,且短期内无法通过修法完善,平台类新业态从业人员纳入后,具体操作上比较困难。比如,工伤认定和工伤保险待遇责任的处理。同样,与第一种模式类似,在工伤保险制度本身不做重大改革的情况下,这种模式也难以适用广大非平台就业的灵活就业人员。

三是采取社会保险模式,单独建立职业伤害险。参照现有工伤保险制度模式,创新政策设计,解决新就业形态人员职业伤害风险问题。这种模式的优点是对现有制度冲击小,完全“另起炉灶”,只是参照工伤保险制度模式,在保障情形、待遇水平、经办管理等方面均可以灵活安排,不受《工伤保险条例》约束限制。采取社会保险模式,保障水平更高。同时,制度适用性更强,无论是否有平台这一用工主体,所有灵活就业人员均有参保途径,即采取平台从业人员强制参保,其他灵活就业人员自愿参保的方式。但缺点是,不同人群采取两种制度模式,容易产生制度“碎片化”、参保逆向选择、待遇衔接等方面的问题。

综上,针对新就业形态人员的职业伤害保障已经势在必行,目前关键是要在稳就业的大局下,从促进新经济新业态长远健康发展和保障从业人员权益角度,遵循工伤保险制度发展规律,对有关制度模式进行抉择,启动试点,并根据试点情况再进一步完善、定型。

(作者单位:中国劳动和社会保障科学研究院工伤保险研究室)

畅通流动渠道 激发流动活力



策划/制图:张菁

G 前沿观察

破除劳动力和人才流动的户籍“藩篱”

李长安

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》(以下简称《意见》)。《意见》指出,要畅通有序流动渠道,激发社会性流动活力,以户籍制度和公共服务牵引区域流动。更好地实现党的十九大报告提出的破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端,使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会。

长期以来,城乡分割、地区分割的户籍制度成为制约劳动力和人才流动的主要障碍之一,这一制度不但阻碍了劳动力和人才的流动,降低了要素配置效率,还在一定程度上造成了劳动力市场的歧视,公平公正的竞争原则难以贯彻执行。可以说,“落户难”已经成为许多劳动力和人才安心工作的一个后顾之忧。

在这种情况下,深化户籍制度改革就成为我国劳动力市场改革的重要内容。不过,受限于一些地方的财政能力以及意识水平,户籍制度改革始终步履维艰,进展缓慢。国家发改委一项测算表明,仅仅是农村流动人口进城落户的人均公共成本,就达到13万元,东中西部地区人均进城落户成本分别为15.5万元、8.3万元、8.7万元。这其中包含义务教育、养老保险、医疗卫生、就业培训、住房保障等方面的公共投入。在财力捉襟见肘的情况下,地方政府对于流动人口落户自然积极性不高。再以民众关注的积分落户为例,在一些地方,申请人不仅要有一定的学历层次、缴社保、纳税等要求,所在单位也要具备一定资格。

为了改变这种现状,最近几年来,我国户籍制度改革的步伐明显加快。具体表现在,放宽落户条件的城市越来越多,门槛越来越低,申办手续日益简化。值得关注的是,在近些年各城市开出的吸引人才诸多条件中,放宽落户条件成了不少地方的重要举措之一。

此次出台的《意见》特别提出,全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,全面放宽城区常住人口300万至500万的大城市落户条件。同时完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策,精简积分项目,确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

需要指出的是,户籍制度改革不能搞“单兵突进”。如果没有其他配套措施的跟进,劳动力和人才真正落户的梦想依然难以实现。这其中,公共服务均等化是最主要的前提条件。在我国户籍制度的发展过程中,早已由过去单纯的户口管理功能,逐渐附着上了各种各样的教育、医疗、养老等公共服务内容。不同户口的人群,在这些方面存在着明显的差异。如果没有公共服务对全体劳动者的均等化,还是远远不够的。

因此,要破除劳动力和人才流动的户籍“藩篱”,需要多管齐下。一方面,进一步加大政策落实的力度,不断完善促进劳动力和人才落户的政策体系,加快形成统一劳动力市场的制度保障体系;另一方面,大力推行公共服务的均等化,尽快解决落户者关心的教育、医疗、养老等方面民生难题。此外,加大对地方的扶持力度,形成非户籍人口落户的财力保障机制,也是促进劳动力和人才社会性流动的物质基础。只有这样,劳动力和人才的流动才能实现要素的最优配置,这对于稳就业和稳增长也有非常积极的意义。

(作者为对外经济贸易大学公共管理学院教授)

G 问题探讨

新生代农民工返乡创业的影响机制研究

观点

农民工返乡创业在解决自身就业的同时也带动了家乡经济社会发展。要顺利创业,就要注重职业技能学习和社会资本积累,注重管理能力的提高。同时,政府要完善政策措施,加大创业扶持力度,帮助农民工顺利返乡创业。

谢勇

农民工已经成为我国劳动力市场的重要力量。国家统计局的数据显示,2018年农民工总量约为2.88亿人,其中1980年及以后出生的新生代农民工占全国农民工总量的比例超过了半数,达到51.5%。在大量农民工进城务工经商的同时,也有部分农民工出于各种原因返回家乡。其中,有些农民工返乡后选择从事各种形式的创业活动,不仅顺利解决了自己的就业问题,而且通过创业带动就业,有效推动了家乡的经济社会发展。因此,农民工返乡创业越来越得到各方面的高度重视,2007年的中央一号文件首次提出“鼓励外出务工农民带技术、带资金回乡创业,成为建设现代农业的带头人”。在经济运行进入

新常态后,中央在涉及农民工就业的文件中均将促进农民工返乡创业作为重要的政策措施,同时将返乡农民工作为重点扶持的创业群体之一。

为了更好地促进农民工返乡创业,首先需要厘清外出务工经历有助于农民工返乡创业的关键机制。理论上一般认为,返乡者外出务工期间会进行各类创业资源的积累,其中包括人力资本、物质资本、社会资本以及企业家精神等,因此外出务工经历对返乡者的创业行为具有显著的促进作用。在此基础上,还有一些研究试图从生命周期或目标达成的视角理解返乡创业或就业行为。

为了更加科学地理解上述影响机制,我们使用中山大学组织的中国劳动力动态调查数据,对返乡农民工的创业活动进行了细致考察。结果显示,我国返乡农民工从事各类创业活动的比例为16.76%,比从未外出过的农村劳动力高7.28个百分点。但在农村创业者内部,返乡创业者与非返乡创业者的创业绩效(例如年经营收入)之间并没有表现出显著的差异。在此基础上,我们将农民工的外出务工经历进一步分解,考察了外出务工的时长、外出期间从事的工作类型对于返乡农民工创业行为的影响。发现,外出务工期间从事过管理、雇主和自雇工作的农民工,返乡后进行创业的概率以及创业绩效均显著更高,但外出务工时间的长短对他们的创业行为和创业绩效却没有显著影响。以上结果清晰表明,返乡农民工能否积极投入到各种创业

活动中,并取得良好的创业绩效,主要取决于他们外出期间从事的工作是否有利于积累各种创业资源和提升创业能力,而不是单纯的是否具有外出务工的经历或外出务工时间长短。

与老一代农民工相比,新生代农民工不仅年轻,而且受教育程度较高,接受各类新鲜事物的能力也更强,理应成为返乡创业的重点人群。根据以上分析,我们认为,加强外出务工期间对于各种创业资源的积累,提升创业能力是促进新生代农民工返乡创业的核心环节。总的来看,新生代农民工需要在以下两个方面重点提升自己的创业能力。

一是注重职业技能学习和社会资本积累。对于有意返乡创业的新生代农民工而言,首先应加强职业技能的学习,掌握一技之长,尽量避免长期从事简单、重复性强的低技术含量工作。因此,需要积极参加职业技能培训,并结合自身兴趣和家乡自然条件以及产业发展潜力,专注于某一专业领域,努力提高职业技能水平。与此同时,新生代农民工在外务工期间还应加强社会资本的积累,构建创业所需要的社会关系网络,为返乡后的创业活动争取更多的资源。

二是注重经营管理能力的提高,培育企业家精神。创业活动与受雇就业之间最大的区别在于前者需要处理和协调各种关系,调动各类资源,因此具备较强的经营管理能力是成功创业的必备要素之一。新生代农民工外出务工期间应注重管理经营知识的学习,尽可能多从事管理、雇主或自雇工作,积累相关的经营管理经验,提升风险识别能力,从而

在返乡之后能够更好地辨别创业机会、掌握到更加有效的创业信息、获取到更加有用的企业资源,减少创业中的困难,提高创业的成功率以及创业绩效。

与此同时,新生代农民工的返乡创业活动也离不开有力的外部支持,特别是来自政府层面的政策扶持。近年来,各级政府出台了许多鼓励和扶持返乡农民工创业的政策措施,并对返乡农民工创业产生了一定的促进作用,目前,仍然存在着较为明显的政策优化空间。因此,从优化新生代农民工返乡创业环境、加大创业扶持的力度,充分发挥出创业扶持政策作用的角度出发,可以采取以下具体举措。

首先,采取有效的宣传形式,使返乡农民工真正了解政策内容,才能够发挥出创业扶持政策的作用。政府应根据当地情况利用电视广播以及下乡宣传等方式对扶持政策进行宣传,尤其要在返乡创业重点人群,例如从事过管理、雇主和自雇工作的新生代农民工中加强政策宣传力度。

其次,完善政策的配套措施,优化政策实行的服务环境。许多省市制定了创业扶持政策,内容涵盖技能培训、金融支持、证照办理等多个方面。但在实施中仍然存在着政策内容落实不到位的情况,同时有些地区还存在着政策实施过于繁琐的问题,对于可以享受优惠政策的返乡农民工要求繁琐,使其在创业过程中无法真正享受优惠政策。因此,应优化政策实行的服务环境,完善配套措施,并建立政策反馈、评估与调整机制。

(作者为南京农业大学公共管理学院教授)

G 工作研究

民主管理“四四一”模式的实践探索

企业民主管理是中国特色社会主义民主政治在企业管理中的重要体现。在此过程中,坚持四项制度、开展四大活动、发挥职工代表的主体作用,对于调动职工积极性,推动企业健康发展具有重要意义。

孙小玉

企业民主管理是中国特色社会主义民主政治在企业管理中的重要体现和具体运用,对于调动广大职工积极性,推动企业健康发展,具有重要意义。为更好地推进企业民主管理,经过多年的实践探索,中国石油国际勘探开发公司总结出“四四一”模式,即坚持四项制度(职工代表大会制度、民主协商制度、厂务公开制度、职工监事制度)、开展四大活动(职工代表提案活动、职工代表巡视活动、职工代表评议活动、职工合理化建议活动)、发挥一个主体作用(职工代表的主体作用)。

坚持四项制度

坚持职工代表大会制度,夯实民主

管理基础。每年召开职工代表大会,把企业重大改革、重大政策以及与职工切身利益密切相关的重大事项全部提交职代会审议,使企业各项方针政策、规章制度更符合职工心愿和利益。对于职工的提案和讨论中提出的意见、建议,工会责成专人进行梳理、归纳,提交企业讨论,分解到有关部门限期落实。

坚持民主协商制度,让职工为自己做主。民主协商是民主管理的重要手段,要建立健全民主协商制度,为协商提供制度保障。确定民主协商重点,如集体合同的签订、企业的重大改革以及涉及职工利益的重大事项等。同时,要明确民主协商的基本原则,理清民主协商的基本做法。

坚持厂务公开制度,让职工知企情、管企事。厂务公开是民主监督的重要形式,民主管理的重要措施,是保障职工参与管理和监督的基本要求。在具体要求上,应制定《厂务公开实施办法》,确定公开内容、形式和主体。

坚持职工董事、职工监事制度,确保源头参与。职工董事、职工监事要准确、全面地表达职工意愿,在工会协助下,就董事会会议召开职工代表座谈会听取职工代表意见,对重大事项要召开职工代表会议形成决议。在董事会会表

决时,职工董事、职工监事要真实表达职工意愿,按照职工的意见和职代会决议进行表决。

开展四大活动

职工代表提案活动。职工代表提案是职工行使民主权利的重要途径,是集中民智、反映民意的重要渠道。每次职代会召开前,都要征集职工代表提案,每届职代会提案确定一个主题。对于职工代表的提案,由专门小组进行评估论证,可行的,研究讨论落实方案,交由有关部门限期落实。

职工代表巡视活动,让职工代表直接参与企业管理民主监督。职工代表巡视是职工代表了解企业,发现问题,参与民主管理和监督的重要途径。工会定期组织职工代表进行巡视,每次巡视确定一个主题。被巡视单位负责人要到现场听取职工代表意见,解答职工代表提出的问题。

职工代表评议活动,全方位发挥职工代表作用。职工代表评议企业民主管理工作,在职工代表大会分团讨论时发放民主测评票,采用无记名投票的方式进行评议。评议内容主要为四项制度和四大活动的坚持和开展情况。职工代表评议活动,全方位发挥职工代表意见,对重大事项要召开职工代表会议形成决议。在董事会会表

聪明才智。合理化建议活动是民主管理的重要渠道,是挖掘职工聪明才智,为企业创新发展献计献策的重要途径。开展活动的具体做法包括定期征集、定期征集、随时征集、严格评选、限期落实和重点奖励等。

发挥职工代表的主体作用

坚持民主选举,从源头上把好职工代表质量关。职工代表候选人应由职工推荐和工会推荐相结合,由职工直接选举产生。职工代表首先要自愿,愿意为职工服务。工会提名是把工会活动积极分子推荐上来。

加强培训,不断提高职工代表素质和履职能力。新增选的职工代表,在召开职代会前需进行培训。通过培训使职工代表在集体协商或审议重大事项时,能够提高分析力、判断力和迅速提出新方案的能力,良好的沟通协调应变能力、逻辑思维能力和清晰的表达能力。

畅通沟通渠道,随时保持思想统一。工会要和职工代表随时保持沟通、交流,及时掌握职工思想动态。利用手机微信建立合理化建议群、民主管理群、企业党建群,利用多条渠道,听取职工代表意见。合理化建议活动,充分发挥广大职工的

(作者单位:中国石油国际勘探开发公司)