

## G 热点思考

# 扩大失业保险保障范围,更好促进稳就业

## 观点

扩大失业保险保障范围,加大失业人员基本生活保障力度,是当前经济社会发展赋予失业保险的重要任务。加大农民工的失业保障,将有助于稳定劳动力供给。同时,扩大失业保障范围,要与提高失业保险业务经办效率并重,要与促进再就业相结合。

田大洲

2020年政府工作报告将稳就业、保民生作为今年经济社会发展的优先目标,明确在加大基本民生保障力度方面,要扩大失业保险保障范围,将参保不足1年的农民工等失业人员纳入常住地保障。这是国家针对当前全球疫情和经济形势存在很大不确定性,我国发展面临难以预料影响因素的背景下,对失业保险作出的重要决策部署,是应对疫情影响保障基本民生的重要举措,对于做好困难群众兜底保障、维护社会稳定具有重要意义。

扩大失业保险保障范围,加大失业人员基本生活保障力度,是当前经济社会发展赋予失业保险的重要任务。失业保险是保障失业的社会保险,在劳动者面临失业风险时给予一定时期的物质帮助,保障其基本生活,其实质是保障劳

动者的生存权,这是失业保险制度建立之初就具有的基础功能。虽然失业保险的制度功能由保生活为主逐步拓展到兼顾防失业、促就业、助发展,但适度保障失业人员基本生活依然是首要制度功能,尤其是经济压力加大时期,更应加大保障力度,确保社会稳定。

今年以来,受疫情影响,我国经济社会发展面临较大压力,政府工作报告提出将城镇调查失业率控制在6%左右。2020年1月~3月,全国仅有238万人领取失业保险金,大部分参保失业人员没有领取失业保险金和其他失业保险待遇,失业保险保障范围亟待扩大。

扩大失业保险保障范围是当前国际社会保障失业人员的通行做法。失业保险是体现弱有所扶的重要制度安排,受疫情冲击,各国的失业人员都在大幅增加,扩大失业保险覆盖范围成为首要选择。

如有的国家将失业救济的覆盖范围扩大到自雇人士、自由职业者和零工经济从业者;有的国家推行紧急应对福利金计划,将失业保险领取期满的失业人员和部分自雇人员纳入保障范围,等等。这些做法使更多失业人员能够有资格领取失业待遇,冲抵因失业造成的收入中断对劳动者及其家庭基本生活的影响,有助于保障民生,确保社会稳定。

我国疫情防控期间的阶段性失业保险政策,已经扩大了失业保险保障范围。疫情给就业带来较大影响,失业保险作为“防失业”的社会保险种和就业政策的重要组成部分,积极作为,扩大失业保险基金支出,充分发挥“逆周期”调节功能,在稳企业稳岗位稳就业中发挥重要作用。

在保障失业人员基本生活方面,在确保及时足额发放失业保险金的基础上,适时扩大失业保险保障范围。一是通

过延长失业保险待遇享受期限,将大龄失业人员纳入保障范围。《国务院关于进一步做好稳就业工作的意见》提出,对领取失业保险金期满仍未就业且距离法定退休年龄不足1年的失业人员,可继续发放失业保险金直至法定退休年龄。此举每月增加领金人员约6万人。二是通过发放失业补助金,将暂时不符合领取失业保险金的失业人员纳入保障范围。《关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》明确,对领取失业保险金期满仍未就业的失业人员、不符合领取失业保险金条件的参保失业人员,发放6个月的失业补助金,标准不高于当地失业保险金的80%。此项规定将所有失业的参保人员纳入保障,受益规模超过1000万人。

加大农民工的失业保障,将有助于稳定劳动力供给。农民工已成为我国城镇劳动力中不可或缺的重要部分。2019年,全国农民工总量达到29077万人,其中外出农民工17425万人,在城镇居住的有13500万人。在市场经济和社会化大生产背景下,农民工同样面临失业风险。《失业保险条例》规定,用人单位必须按规定为农民工参加失业保险,并缴纳失业保险费,农民工本人不缴费。连续参保缴费满1年的失业农民工,可以获得一次性生活补助。当前,我国参加失业保险的农民工近5000万人,全年领取生活补助金的失业农民工不足100万人。将参保不足1年的失业农民工纳入常住地保障,有助于将更多农民工稳定在城镇,确保劳动力有效供给。

扩大失业保障范围,要与提高失业保险业务经办效率并重。政策的生命力来源于落实,失业保险政策措施,更需要与业务经办密切结合,联合推动。为落实中央加快推动线

上申领失业保险金,确保失业人员应发尽发、应保尽保的要求,人社部印发了《关于进一步推进失业保险金“畅通领、安全办”的通知》,提出要畅通申领渠道,放宽申领时限,优化经办流程,减少证明材料,取消附加条件,简化前置程序,推行网上经办。扩大失业保障范围,要更加落实上述政策,增强政策落实效力,让失业人员方便快捷得到保障。目前,已全面开放线上失业登记,开通线上失业保险申领,将引导更多符合失业保险领金条件的失业人员和参保失业人员领取失业保险待遇,提高失业人员的政策获得感。

扩大失业保障要与促进再就业相结合。就业是最大的民生,也是每个劳动者的根本权利,保障劳动者的基本就业权是社会稳定与发展的基石,这也已经成为各国失业保险制度改革和立法所坚持的基本理念和方向。扩大失业保障范围,提供失业保险待遇,只能为失业人员提供阶段性基本生活保障,促进就业才是对劳动者最好的保障。因此,在扩大失业保障范围的基础上,要以促进失业人员更好更快实现再就业为目标,让失业保险深度对接领取与再就业工作。在实际工作中,要深入开展失业人员分析,结合地区经济社会发展对劳动力的需求,根据失业人员自身特点和实际情况分类开展就业指导、职业培训和创业扶持,建立失业保险待遇发放与促就业、社会救助相关政策的无缝对接机制,确保基本生活有保障的基础上,助力更多失业人员再就业敢创业,稳住就业基本面,为失业人员实现体面劳动、全面发展奠定基础。

(作者单位:中国劳动和社会保障科学研究院)

## 失业保险保障范围 扩大啦!



## G 前沿观察

# 用好保障农民工工资支付的调查取证权限

沈建峰

为了根治拖欠农民工工资行为,强化政府部门监管职责,5月起施行的《保障农民工工资支付条例》在总结以往经验基础上,以行政法规形式赋予人社行政部门在查处拖欠农民工工资案件时,查询相关单位金融账户和相关当事人拥有房产、车辆等情况的权限。《条例》实施后,为了更好地落实上述规则,协调不同部门之间的关系,保护当事人合法权益,日前,人社部和相关部门先后发布了《关于人力资源社会保障行政部门查询相关单位银行账户有关问题的通知》《关于查询拖欠农民工工资案件相关当事人车辆登记情况的通知》,构建起保障农民工工资支付领域劳动保障监察机构查询相关单位金融账户和相关当事人拥有房产、车辆等情况的规则体系。

综合上述规定,其规则的基本内容包括:其一,有权查询的机构为人社行政部门劳动保障监察机构。其二,查询的相对机构,是公安机关交通管理部门和银行业金融机构。其三,查询的案件前提是查处拖欠农民工工资案件。其四,查询的程序前提是经设区的市级以上人社行政部门负责人批准。其五,查询范围包括本地相关机构和当事人,也包括异地相关机构和当事人;异地查寻时,劳动保障监察机构可以直接前往异地查询,也可以委托异地劳动保障监察机构查询。其六,为了保护当事人权益和办案秘密,查询机构和被查询机构均应承担相应的保密义务。此外,还规定了查询的文书、程序、人员要求等事项。

上述查询相关单位金融账户和相关当事人拥有房产、车辆等情况权限的赋予,首先,有利于《条例》规定的过程监管规则的落实。按照源头治理、预防为主、防治结合、标本兼治的要求,在建筑领域,《条例》建立了施工总承包单位开设农民工工资专用账户,建设单位按书面工程施工合同约定直接向该专户足额拨付人工费,分包单位委托施工总承包单位代发农民工工资的制度,通过赋予劳动保障监察机构查询银行账户的权力,可以监督上述支付规则是否严格执行,强化过程监管,实现预防为主、防治结合。

其次,有利于追究相关主体承担其违法行为的责任。为保障工资支付,《条例》在第六章规定了违反工资支付义务、支付流程等时的法律责任。要让这些法律责任发挥其惩戒作用,需要查清楚施工总承包单位未按规定开设或者使用农民工工资专用账户、建设单位未按约定及时足额向农民工工资专用账户拨付工程款中的人工费用、建设资金不到位、投资资金不到位等违法行为,赋予劳动保障监察机构查询银行账户的权力可以有效查证上述事实,便于落实相关法律责任。

再次,有利于处置拒不支付劳动报酬的犯罪行为。为了强化劳动者的工资保障,《刑法修正案(八)》增加了“拒不支付劳动报酬罪”,该修正案实施已10年,但实践中因拒不支付劳动报酬而被追究刑事责任的情况并不多见。其原因很多,其中一项就是拒不支付劳动报酬行为入罪的前提条件是“以转移财产、逃匿等方法逃避支付劳动者的劳动报酬或者有能力支付而不支付劳动者的劳动报酬,数额较大,经政府有关部门责令支付仍不支付的”,在劳动保障监察机构没有查询用人单位金融账户、房产、车辆权利的情况下,其无法确定用人单位有能力支付并且经责令支付仍不支付,进而导致无法将案件移交公安机关做进一步处理。《条例》赋予劳动保障监察机构上述查询权限,可以在根本上解决该问题。

总体来看,《条例》以及相关通知赋予劳动保障监察机构上述查询权限,为保障农民工工资支付装上了调查取证的“牙齿”,对于快速有效纠正劳动违法行为,维护劳动者的权益具有积极意义。期待劳动保障监察机构、其他相关部门、金融机构等能正确理解上述查询权的目的和功能,善用上述权限;也期待随着保障农民工工资支付制度不断完善,拖欠农民工工资问题能够最终得以根治。

(作者为中央财经大学教授)

## G 热点思考

# 高校工会做好引领服务工作的建议

## 观点

高校教职工队伍日益发展壮大,高校工会既要围绕高校中心工作,又依据高校教职工队伍思想状况,做好政治引领,切实加强和改进服务教职工工作的内容形式、方法途径和体制机制,全面提高教职工队伍整体素质。

王珍宝 吕明霞

高校教职工队伍日益发展壮,整体呈现多样化、多元化特点。高校工会必须根据时代特点和高校实际,既围绕高校中心工作,又依据高校教职工队伍思想状况,做好政治引领,切实加强和改进服务教职工工作的内容形式、方法途径和体制机制,全面提高教职工队伍整体素质。

高校工会要充分发挥自身优势,把思想政治工作贯穿于各项活动中;要运用教职工喜欢的话语体系、乐于接受的交流方式,教育引导广大教职工。互联网的发展,为工会干部提供了更加多样化的服务手段。高校工会要把“互联网+”作为工会联系服务教职工的重要平台,把线上互动和线下沟通结合起来,使工会工作更有温度、更有实效。

## 加强师德师风建设

义理论体系学习教育,增强教职工对党的基本理论、基本路线、基本方略的认同。要联合相关部门定期开展教职工思想政治状况调研,密切关注教职工思想动态。

突出抓好组织引领。把强基础作为巩固党执政的阶级基础和群众基础的重要任务,积极探索有利于把教职工组织起来的形式、方法和途径,最大限度地把广大教职工凝聚到工会组织中来。要发挥广大教职工的主力军作用,组织动员教职工支持和投身学校改革,提出合理化建议,为提高学校教学质量、提升学校治理能力和激发学校发展活力献计献策。

创新工作载体。高校工会要充分发挥自身优势,把思想政治工作贯穿于各项活动中;要运用教职工喜欢的话语体系、乐于接受的交流方式,教育引导广大教职工。

努力发挥先进模范的引领作用。高校工会要充分发挥理论专家、劳动模范、师德楷模的示范引领作用,开展宣传劳模、学习劳模、关心劳模、弘扬劳模精神等系列活动,认真做好师德榜样选树工作,大力弘扬劳模和先进人物的事迹和精神,引导广大教职工增强工作积极性和主动性,争当教学科研带头人、勤奋工作好标兵。

## 健全维权服务体系

切实做好维权工作。高校工会要强化源头参与,在学校作出重大决策或出台重要方案时,代言教职工发声,以实际行动赢得教职工的信任和支持。要推动教代会职权的落实,尤其是要推动直接涉及教职工利益的事项提交教代会表决通过,切实保障广大教职工的合法权益。

(作者单位:王珍宝,上海市总工会;吕明霞,上海大学高等教育研究所)

## 健全维权服务体系

切实做好维权工作。高校工会要强化源头参与,在学校作出重大决策或出台重要方案时,代言教职工发声,以实际行动赢得教职工的信任和支持。要推动教代会职权的落实,尤其是要推动直接涉及教职工利益的事项提交教代会表决通过,切实保障广大教职工的合法权益。

(作者单位:王珍宝,上海市总工会;吕明霞,上海大学高等教育研究所)

# 工会探索劳动领域“枫桥经验”的思考

劳动关系风险监测、分析、研判、预防机制和

职工队伍稳定风险排查化解机制建设,加快劳动关系监测点建设,用好“一会三研判”制度(工会维稳工作领导小组会议、日常研判、定期研判、专题研判),及时准确掌握劳动关系现状和发展趋势,针对不同类别和等级的风险制定相应工作措施,把劳动关系矛盾化解在基层、化解在萌芽、化解在源头。

在推动协商治理上下功夫。工会要加强对劳动关系制度机制建设,积极参与涉及职工利益法律政策的制定修改,完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制,健全以企业为基本形式的企业事业单位民主管理制度,突出抓好劳动合同、集体合同等关键环节,加强职工法律援助,推进企业劳动争议调解组织和行业性、区域性劳动争议调解组织建设,鼓励和引导争议双方当事人通过协调、调解、仲裁等非诉讼方式解决纠纷。

在推动统筹治理上下功夫。工会要统筹各种资源力量,协调建设多层次各层级、各环节的劳动领域维权维稳专业队伍,在建设合格调解组织、培育专业调解力量上下功夫,统筹使用好社会化工会工作者、劳动关系信息员、工会职工维权律师团、职工法律服务团、工会调解员、劳动争议调解中心和工会志愿者等各方力量,构建协调联动机制,探索形

成统筹推进劳动领域社会治理的强大合力。

在推动多元治理上下功夫。工会要主动融入社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,推动建立完善党委领导、政府主导、各部门共同参与的劳动争议预防化解机制。发挥工会组织协同作用,建立健全工会与人社、司法、工商联等单位的协调联动机制,探索构建“+工会”的工作模式,建立联席会议、劳动争议诉调对接、“一站式”联动等工作机制。加强工会对劳动领域社会组织政治引领、示范带动、联系服务,通过项目合作、购买服务等市场化方式,引导社会组织参与劳动领域社会治理。

在推动创新治理上下功夫。工会要充分消化吸收现代治理理念,把制度创新和科技创新成果有效转化为劳动领域社会治理效能。优化工会的组织体制、运行机制、管理模式和工作方式,适时引入网格化管理、平台化管理、数字化管理、契约化管理等先进管理模式,建立与构建和谐劳动关系、推动劳动领域社会治理相适应的工会工作体系。充分运用大数据、云计算、物联网、人工智能等手段推进智慧工会建设,探索构建“互联网+工会+社会治理”新模式,推进“互联网+”工会普惠性服务,推动建立劳动纠纷在线解决机制,用创新为劳动领域“枫桥经验”注入新能量。

(作者单位:广东省总工会)

观 点

探索劳动领域“枫桥经验”,要突出“职工至上”的价值导向,用好“思想引领”的重要方法,抓住“法治方式”的关键要素,把握“社会治理”的根本目标,在源头治理、协商治理、统筹治理、多元治理、创新治理上下功夫。

王吉龙

“枫桥经验”是20世纪60年代,浙江枫桥干部群众创造的“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决”的基层治理经验,是党领导人民创造的一整套行之有效的社会治理方案。党的十九届四中全会提出,完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制,要坚持和发展新时代“枫桥经验”。这为工会借鉴“枫桥经验”并将之引入劳动领域创新使用指明了方向。

**工会探索劳动领域“枫桥经验”应把握的原则**

突出“职工至上”的价值导向。探索劳动领域“枫桥经验”,工会要充分发挥广大职工在化解矛盾、促进和谐、参与社会治理等方面的积极性、主动性、创造性,回应广大职工的诉求和关切,探索形成集职工智慧、为职工认可、让职工受益

的劳动领域“枫桥经验”。

把握“社会治理”的根本目标。劳动领域“枫桥经验”,致力于推动构建和谐劳动关系,是加强和创新社会治理的重要内容。工会要把推动构建和谐劳动关系作为工作主线,组织动员职工积极参与社会治理,构建企业与职工命运共同体,在完善社会治理体制与提高社会治理水平中发挥工会的优势和作用。

**工会探索劳动领域“枫桥经验”的建议**

在推动源头治理上下功夫。工会要加强