

聚焦“十四五”
专家笔谈

完善就业优先政策体系 实现更加充分更高质量就业

观点

实施就业优先政策是保障实现更加充分更高质量就业的前提。进一步丰富完善具有中国特色的就业优先政策体系和机制,要健全就业公共服务体系、劳动关系协调机制、终身职业技能培训制度;做好高校毕业生、农民工和就业困难人员等重点群体就业工作;完善保障制度,支持和规范发展新就业形态,健全就业需求调查和失业监测预警机制。

莫荣

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,把就业列为民生福祉的首要目标,明确提出“实现更加充分更高质量就业”的要求,其他民生福祉目标如“居民收入增长和经济增长基本同步,分配结构明显改善,基本公共服务均等化水平明显提高,全民受教育程度不断提升,多层次社会保障体系更加健全”等,也是由就业引领,与就业相辅相成。

刚刚过去的2020年是新中国历史上极不平凡的一年,新冠肺炎疫情突如其来,对经济和就业造成的冲击前所未有。全国一度出现大量职工停工待岗,数千万农民工滞留家乡,2020年2月份新增就业减半,调查失业率冲至6.2%的历史最高值,就业形势异常复杂严峻。党中央国务院高度重视就业工作,既把稳就业作为“六稳”之首,又将保居民就业作为“六保”之首。政府就业主管部门高度重视、积极应对,各地方、各部门加强组织领导、上下联动,国务院、全国人大、全国政协开展督导检查工作。全面强化就业优先政策,各部门出台促进就业鼓励创业的各项政策达到100多项,创新实施28项突破性政策,打出减负、稳岗、扩就业的政策组合拳。在各方共同努力和强有力的政策支持下,就业形势逐季好转、总体稳定、好于预期。

2020年我国的成功实践再一次证明,实施就业优先政策是保障实现更加充分更高质量就业的前提。

**从四个方面
强化就业优先政策**

实现更加充分更高质量就业,需要强化就业优先政策。就业优先政策应从目标

优先、调控加力、政策协同、保障增强四个方面来把握。

目标优先。一是以实现就业目标为出发点和落脚点做到五个先行:发展中就业目标优先实现,推动中就业政策优先实施,投入中就业资金优先保障,市场要素中人力资源优先开发,公共管理中就业服务优先安排。二是形成促进经济增长与扩大就业相互匹配的良性互动发展模式。从产业结构、经济类型、企业规模、就业形式等多方面切入,组合形成有利于就业扩展和持续增长的经济发展模式。三是努力减少经济结构调整对就业的冲击。把握好力度、节奏和社会承受度,将劳动者权益保障和再就业安排做在前面。

调控加力。一是将积极就业政策中的主要工具运用到宏观调控中。在扩大就业需求中强化促进创业带动就业政策,出台支持与新经济并行的新就业形态发展政策,在拓展就业同时拉动经济增长;在改善就业供给中大力组织职业培训提升劳动者素质,在缓解就业结构性矛盾同时为经济高质量增长提供支撑;在调节匹配劳动力供求中加强全方位公共就业服务,提高供求精准对接的功效;在应对大波动大冲击中加强失业治理,坚持实行援企稳岗扩就业专项政策,帮助企业渡过难关,并以就业援助为困难群体兜底。二是加大宏观政策支持就业力度。根据就业任务目标需要,及时给予财政资金、税费减免、创业信贷、调率降准等政策支持;应在扩大需求、改善供给、调节供求等方面,使积极就业政策的实施与财政、货币、产业政策的支持形成联动机制,增加市场主体活力和动能,助推新的就业增长点;在应对经济下行压力和各种外部环境变化冲击时,稳定就业局势。

政策协同。一是为就业创业打开绿色通道。人社部门应率先将政策宣传到位、落实到人,实施精准服务。各有关部门也应畅通多部门协调落实就业政策的绿色通道。二是形成新型宏观调控框架和联动运行机制。按照就业优先原则,协同财政、货币等经济政策和生态环境、城市建设、社会治理等社会政策的制定和实施,优化部门间工作协调机制,协同发力排除干扰,优化就业创业环境,稳定和扩大就业岗位。

保障增强。一是加强政府责任。在推进以市场就业为导向的改革中,不断强化政府促进就业和治理失业的职责,坚持用政策引导、培育和完善市场就业机制。强化一把手亲自过问、分管领导抓好落实的责任制,列为各级党委中心工作重要议程和人大立法执法检查重要选项,高位推动落实。二是加大资金投入。政府在加大经济社会发展投入时,根据稳定和扩大就业需要,优先安排资金,预算中明确刚性比例;在规划政府投资和引导社会投资时,考量对就业产出效果,作为投资项目和先后依据;在公共财政预算支出中,加

大对就业政策扶持,对公共就业服务和公共实训、公共孵化基地予以重点投入和保障。

**进一步丰富完善具有
中国特色的就业优先政策体系**

下一步,要结合《建议》的要求,进一步丰富完善具有中国特色的就业优先政策体系和机制。

首先,坚持稳定就业、扩大就业、高质量就业并举。在全社会进一步增强就业优先意识,在组织管理体制上强化政府对就业工作的领导,将促进更加充分更高质量就业作为地方政府的第一序列工作,贯彻到部门决策和政策制定中,增强对就业重大决策和优先政策的执行力。建立实施更加充分更高质量就业的长效机制,列为规划核心内容和重点工作任务,纳入法制化制度化轨道,通过规划和法律建立就业优先长效机制,形成支持就业的共识和社会氛围。探索建立政府考评制度和准确科学的统计指标,通过使用科学统计指标体系进行量化考核,并将衡量经济运行的统计指标体系与就业数量质量统计指标体系有机整合,形成综合评价体系。千方百计稳定和扩大就业,坚持经济发展就业导向,扩大就业容量,提升就业质量,保障劳动者待遇和权益,促进更加充分更高质量就业。

其次,健全就业公共服务体系、劳动关系协调机制、终身职业技能培训制度。一是深化就业和人才管理体制改革创新,消除公平就业障碍,健全规范有序、平等竞争、城乡一体化的人力资源市场,提供全方位就业服务,提升人力资源供求对接匹配的功效,为劳动者就业创业提供全面精准服务。促进供求对接匹配,在消除障碍、提供全方位服务上下大功夫,将总量性、结构性、摩擦性失业降至最低。

加快提升劳动者技能素质,完善重点群体就业支持体系,统筹城乡就业政策体系。二是健全劳动关系协调机制。落实工资、工时、休息休假、劳动安全卫生等待遇和权益,提升劳动者就业质量。推进集体协商和集体合同立法,完善行业性、区域性集体协商过程中争议处理和法律责任的相关规定。推进劳动保障监察立法,促进建立权责法定、程序规范、执行高效、保障有力的劳动保障监察法制体系。三是大力改善人力资源供给,在教育培训改革和提升就业能力上重点突破,推进就业和经济走上高质量发展轨道。以就业为导向深化教育改革,以专业设置的调整和创新为切入点,从源头上对接社会需求。创新运用职业培训资金和补贴政策,提升企业和劳动者参与培训的积极性和培训效果,根据终身培训需求,实现培训资金筹集使用的可持续和规范化。

第三,做好高校毕业生、农民工和就业困难人员等重点群体就业工作。一是努力

做好高校毕业生等青年就业工作。继续将高校毕业生作为重中之重,实施就业创业促进计划,鼓励企业吸纳毕业生就业,畅通市场化、社会化就业渠道。二是积极促进农民工就业。要进一步强化平等就业服务,拓展外出务工和就地就近就业渠道。强化就业服务、职业培训和权益维护“三位一体”工作机制,加强跨区域劳务协作,引导农民工有序外出求职就业;加快农民工市民化进程,大力推进公共服务均等化,实现外出农民工稳定就业;支持农民工就地就近就业,落实返乡入乡创业政策。始终将脱贫人口、农村低收入人口作为重点帮扶对象,助力巩固拓展脱贫攻坚成果,助力全面推进乡村振兴。三是扎实做好退役军人就业工作。完善退役军人安置政策,强化针对性就业创业服务,稳定和拓宽就业渠道;增强职业技能培训实效性,给予政策支持,提升退役军人就业创业能力。四是健全困难群体就业援助制度。优化全国统一的线上失业登记服务平台。畅通失业人员求助渠道,提供针对性公共就业服务和职业培训,促进失业人员尽快实现就业。对就业困难人员进行深入摸排、建立台账、动态管理,提供“一对一”精细化服务。对通过市场渠道难以实现就业的,利用公益性岗位托底安置,实现零就业家庭动态清零。

第四,完善促进创业带动就业、多渠道灵活就业的保障制度,支持和规范发展新就业形态,健全就业需求调查和失业监测预警机制。一是激发市场主体活力,在扩大有效需求中实现就业稳定增长和高质量发展。

深化“放管服”改革,善待企业,营造宽松环境,激发企业扩展就业动力。支持微观主体发展更多吸纳就业,发挥创业带动就业的倍增效应。二是促进新经济发展,释放新产业新业态促就业潜力,对新业态灵活就业人员给予支持和保障。加快研究修改劳动保障法律法规,研究适应新就业形态的劳动保障制度,落实新就业形态劳动者在劳动报酬、休息、职业伤害保障、社会保险、劳动争议等方面的权益,探索劳动基准立法。三是完善就业失业统计指标和数据库,建立农民工、新就业形态劳动者的就业、失业、工时、工资、劳动生产率等监测和调查体系,为宏观经济和社会政策制定提供量化依据。开展就业岗位需求调查,劳动力市场未来就业岗位和职业变化趋势预测,公开行业经济发展和劳动力市场信息,引导民营企业投资和劳动者教育培训行为。建立完善失业预警系统,在防范化解重大风险中,设立防范失业风险警戒线,建立失业风险预警启动机制,完善保就业稳就业政策预案和工具箱,全力守好保就业的底线。

(作者为全国政协委员、中国劳动和社会保障科学研究院副院长)

2020年就业“成绩单”

全年城镇新增就业 1186万人,超额完成年度目标任务,城镇调查失业率全年平均 5.6%,低于预期调控目标。

创新用工保障机制

- 建立24小时重点企业用工调度保障机制
- 帮助上万家重点企业解决急需用工超过 100万人
- “点对点”运送 600多万名农民工安全有序返岗

“减免缓降返补”缓解企业困难

- 全年养老、失业、工伤三项社会保险为企业减负 1.54万亿元
- 失业保险稳岗返还 1042亿元
- 发放各类就业补贴近 1000亿元

重点群体就业保持稳定

- 年底高校毕业生总体就业率达 90%以上
- 农民工总量恢复至上年的 98.2%
- 贫困劳动力务工规模达 3243万人

送培训 优服务

- 提供各类就业服务超过1亿人次
- 各类补贴性培训超过2700万人次
- 发布25个新职业信息
- 颁布56个国家职业技能标准

策划/制图:张菁

G 前沿观察

让特殊规则与一般规则

共同发挥保护女职工作用

沈建峰

女职工权益保护不仅涉及女职工个体的利益维护,还涉及其家庭和社会的发展,是长期以来我国立法、相关政策和实践中备受关注的问题。为加强女职工劳动保护,国家和地方制定了大量女职工保护法律法规和地方性规定。在《民法典》实施后,随着社会主体之间交往规则的完善,如何处理好女职工保护的特殊和一般的关系,运用好一般规则,发挥《民法典》在女职工保护中的作用,值得思考。

首先,应发掘现有劳动法律的作用。男女平等、同工同酬的规则应更好落实;《劳动法》《劳动合同法》中规定的“劳动条件”的理解和内涵确定上,应充分考虑女职工所需要的特殊劳动条件;《就业促进法》中就业歧视规则应发挥更大作用。其次,应充分发挥《民法典》在女职工保护中的特殊作用。相较于劳动法律,民事法律在女职工保护问题上不以劳动关系为前提,保护范围更广。同时,相较于劳动法律,《民法典》的救济手段更多,除《民法典》第一百七十九条规定的停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、继续履行、赔偿损失、消除影响、恢复名誉、赔礼道歉等民事责任外,还有劳动法律和《女职工劳动保护特别规定》等中所未规定的精神损害赔偿等责任承担等。

从形式上看,上述规则本身并未针对女性特殊设计,但在法律解释和运用中应当顾及女性的特殊性,从而实现通过一般规则对女职工进行特殊保护。比较典型的是防止性骚扰条款,《民法典》并未将适用对象限于女性,这是民事规则作为一般规则的特点,但从实践来看,该规则的运用更多涉及的是女性保护。

强调利用劳动法和民事法中的一般规则保护女职工权益,并非意味着女职工特别保护的规则不再必要。而是要强调,保护女职工的新规则制定、新权利设置一定要谨慎,女职工保护的特别规则一定要注意一般法的制度框架,解决通过一般法的运用和解释所能解决的问题,尤其是补足民事法等法律缺乏行政救济法的不足。

从目前来看,现行法中包含的女职工特殊权益,如痛经假、哺乳假、卫生费,女职工卫生室、孕妇休息室和哺乳室等,如果当事人之间权利义务分配规则不明确,特别保护措施的救济规定不足,在实践中就会出现落实不够或难以落实现象,这些应是当下女职工特别保护领域急需解决的问题。目前,性别差异化用工成本主要由企业负担,这导致了企业在招用女性职工时有所顾虑。

对此,除了明确相关规则并强化劳动监察等行政救济措施保障相关权益实现外,评估一些权益以及合理分担这些情况下企业、劳动者以及国家之间的负担也是解决之道。比如针对女职工达到不同比例的企业设定不同的税收优惠、专项补贴、产后返岗专项补助等优惠措施,在生育保险支付生育津贴时同步补贴给企业;对生育女职工、产假替代用工工资在企业缴税前加倍扣除;对规模小、营收少、职工工资总额偏低的企业实行优惠的生育保险缴纳及待遇支付政策等,多种形式补偿企业因招用女职工而产生的用工成本。建立养育照料婴幼儿的社会公共服务体系,要发挥政府保障生育公共服务供给的主导作用,加快托育机构建设,通过减税、补贴、奖励等政策,鼓励企业建立托幼机构。

总体而言,在民事法律、劳动法律以及女职工保护特别规定不断健全的背景下,女职工权益保护应准确定位特别保护规则的制度功能,充分发挥既有一般制度的作用,重于落实已有规范。

(作者为中央财经大学法学院教授)

G 热点思考

推进区域内劳动仲裁统一规范 促进劳动关系和谐

观点

在区域一体化发展背景下,应着力推进区域内劳动争议调解与仲裁的统一规范,积极探索区域内劳动争议调解仲裁一体化处置的实践,促进区域劳动关系和谐。

曹艳春

劳动争议调解与仲裁作为当前我国解决劳动争议的重要手段之一,在构建和谐劳动关系过程中发挥了重要作用。在区域一体化发展背景下,应着力推进区域内劳动争议调解与仲裁的统一规范,积极探索区域内劳动争议调解仲裁一体化处置的实践,促进区域劳动关系和谐。

和谐劳动关系是区域一体化建设的重要营商环境

劳动关系作为最基本、最重要的社会关系之一,不仅关系到劳动者与企业各自的切身利益,还关乎国家经济的健康发展与社会的和谐稳定。构建和谐劳动关系对区域一体化建设具有重要意义。

和谐稳定的劳动关系是良好投资环境的重要指标。和谐劳动关系是企业的竞争力之源,是企业实现可持续发展的强大推动力。和谐劳动关系的状态应是企业将员工视为投资而非成本,并让其参与决策,形成一种长期关系;员工也将企业视为一种投资,与企业共同发展。

从宏观上看,和谐劳动关系可促进经济

增长。以深圳市盐田区为例,自2015年广州正式启动省市共建和谐劳动关系综合试验区项目以来,盐田区就一直把构建和谐劳动关系作为提升其辖区综合实力的关键性举措,该区因而实现了可持续的高速增长,成为劳动关系综合试验区中极具代表性的试点城区之一。以盐田区2017年经济指标作为参考,当年,全区实现地区生产总值585.49亿元,较上年增长了8.5%;人均生产总值25.25万元,较上年增长了4.8%。

从微观上看,和谐劳动关系能够帮助企业与员工实现共同发展,不仅能提高企业的经济效益,而且能增强员工的幸福感。此外,和谐劳动关系能够为区域一体化创造良好、稳定、和谐的用工和社会环境,提供优质人力资源,集聚优秀人才为企业服务。

然而,在“互联网+”时代,劳动关系变得更加复杂且灵活多变。工作时间、工作地点、工作方式都发生显著变化,远程就业、共享用工等灵活就业形式大量涌现。一些新行业的兴起给传统劳动关系模式带来挑战,这些行业中劳动者与用人单位之间的关系呈现出模糊且松散的特点,劳动者与用人单位间的劳动关系界定更成为司法实践中的疑难问题。同时,区域一体化发展必然带来劳动用工跨地区问题,异地用工、跨地区劳务派遣、企业搬迁造成的劳动关系及标准的调整,以及异地劳动执法监督等法律问题。这些问题如果不能及时解决,势必影响区域和谐劳动关系的构建。

劳动争议调解与仲裁是构建和谐劳动关系的重要手段

在市场经济条件下,劳动关系双方发生争议是正常现象,解决争议的过程也是通过协商达成一致从而促进劳动关系和谐的过程,能够改进用工环境,有利于区域经济发展

。要积极探索有效的劳动争议调解与仲裁制度规则,及时化解矛盾。

劳动争议调解与仲裁的优势主要有,其一,以调解仲裁等非对抗式纠纷解决机制为主,而不是对抗式的诉讼。劳动争议不同于民事纠纷,劳动关系是持续性的,且劳动争议在多数情况下是以劳动关系的存续为前提的。发生争议后,很大可能还要继续履行劳动合同,因此争议的解决应尽量避免对抗式方法。其二,从效能主义视角看,现行劳动争议仲裁快捷、高效、灵活、低成本,具有司法程序不可比拟的优势。其三,可以达到双赢的解决效果。当前,劳动争议仲裁在解决我国劳动纠纷过程中发挥了重要作用。根据人社部发布的人力资源和社会保障事业发展统计公报的统计数据,我国劳动争议仲裁机构解决了65%左右的劳动争议案件。2019年,全国各级劳动人事争议基层调解组织和仲裁机构共处理劳动人事争议案件211.9万件,涉及劳动者238.1万人,涉案金额达489.7亿元。全年办结争议案件202.3万件,调解成功率为68%,仲裁结案率为95.5%。

在区域一体化建设中更好发挥劳动争议调解与仲裁的作用

在区域一体化建设过程中,法治一体化建设要先行,除了经济方面统一规则,在劳动与社会保障上也要力求立法协同,司法标准统一,使投资者在区域内对劳动成本有合理预期,更好地规范自身经营行为,合理评估投资经营成本及劳动风险。

以长三角一体化建设为例,各省市应积极联动,制定统一的仲裁裁决规范。当前,各地劳动仲裁裁决规范不统一,如各地对于工伤与第三人侵权竞合的赔偿,商业限制补偿金的支付,户口等特殊待遇

。务期违约金约定的有效性等问题均存在不同的裁决标准,不利于区域仲裁的统一。要积极探索跨区域劳动争议调解仲裁一体化处置的实践,形成劳动争议调解仲裁的区域合作联动。

探索智慧仲裁,提高区域劳动争议仲裁的效率。智慧法院的建设实践已经证明,现阶段人工智能在司法中的应用能够在确保司法正义价值的同时明显提升工作效率。鉴于智慧法院建设的成功经验,在劳动仲裁中应用人工智能的前景也是非常可观的。由于智能法律服务的高度一致性,双方在庭审之前对于争议案件的法律结果会产生较明确且类似的认识。如此,人工智能服务程序将极大促进双方达成共识,提高调解成功率,减少当事人以及仲裁机构在仲裁程序中的成本浪费。长三角应在智慧仲裁方面率先实践,做到基本调解与仲裁信息的互通互联,实现网上跨地区调解、仲裁,提高效率,方便当事人与企业,更好地服务于长三角地区的和谐劳动关系建设。

逐渐提高仲裁员专业化水平及专业英语水平,服务于长三角及临港自贸区新片区劳动关系协调。长三角区域内仲裁员的专业化水平参差不齐,由于各地区劳动仲裁员的准入门槛不一,兼职仲裁员比例较大,且无仲裁员责任制的制度约束,因此劳动仲裁员的专业化水平普遍较低。仲裁员的专业化水平决定了仲裁裁决的质量,提升仲裁员的素质和业务能力,从另一个角度讲,能够提供足够优良的案件文书数据供人工智能学习和模仿,最终实现区域的劳动争议智能仲裁。同时,为支持临港自贸区新片区发展,应打造一支懂专业、外文语言能力强、可以解决具有国际性质劳动争议纠纷案的专业化仲裁员队伍,为国家战略发展服务。

(作者为上海海事大学法学院副院长、教授,上海市法学会劳动法学研究会会长)