

保华月刊

Baohua Monthly

2022年1-2月刊
Jan-Feb.2022
第 5 9 期
N O . 5 9

- 哪些因素会影响法院对竞业限制违约金金额的认定
- 劳动关系非标准趋势下的劳动力派遣



总编：董保华
责编：董润青、杨杰
编辑：蒋素梅



保華律師事務所

2 劳动法新闻资讯

Labor Law News

劳动新规详解

Close Look at New Labor Regulations

57 江苏省企业职工基本养老保险实施办法

Implementation Measures of Basic Endowment Insurance for Enterprise Employees in Jiangsu Province

69 上海市人力资源和社会保障局等八部门关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见

Implementation Opinions on Safeguarding the Labor Security Rights and Interests of Workers in the New Forms of Employment by Eight Departments including Shanghai Municipal Human Resources and Social Security Bureau

热点追踪

Hot Issues

77 哪些因素会影响法院对竞业限制违约金金额的认定

Factors which may Cause Influence on the Court's Decision on the Amount of Liquidated Damage for Non-compete

老董杂谈

Professor Dong By-Talk

87 劳动关系非标准趋势下的劳动力派遣

Labor Force Dispatch Under the Trend of Non-standard Labor Relationship

劳动法新闻资讯

NEWS

一、八部门：力争全年为高校毕业生创造 200 万个高质量就业机会

来源：发改委

摘要：近日，发改委、教育部、人社部等八部门联合印发《关于深入实施创业带动就业示范行动 力促高校毕业生创业就业的通知》。《通知》指出，力争 2022 年为高校毕业生提供 200 万个高质量就业机会。《通知》还提出，聚焦高校毕业生群体。2022 年组织实施示范行动，要紧紧围绕促进高校毕业生创业就业展开，坚持问题导向，帮助高校毕业生解决创业面临的突出问题，降低创新创业门槛；供给优质创新创业教育、培训、实习等资源，帮助高校毕业生提升创业就业能力，创造更多高质量就业机会，缓解结构性就业矛盾。

Abstract: Recently, the National Development and Reform Commission, the Ministry of Education, the Ministry of Human Resources and Social Security and other 5 ministries jointly issued the *Notice on Deeply Implementing Entrepreneurship-driven Employment Demonstration Action to Promote Entrepreneurship and Employment of College Graduates*. It proposes to provide 2 million high-quality employment opportunities for college graduates in 2022 and give the most attention to the group of college graduates. In 2022, the demonstration action will be implemented to promote the entrepreneurship and employment of college graduates. Adhering to the problem-oriented approach, the outstanding problems faced by college graduates in entrepreneurship will be solved and the threshold of innovation and entrepreneurship reduced. High-quality innovation and entrepreneurship education, training, internship and other resources will be provided for college graduates to improve their ability in entrepreneurship and employment, and more high-quality employment opportunities will be created to alleviate structural employment contradictions.

国家发展改革委等部门关于深入实施创业带动
就业示范行动 力促高校毕业生创业就业的通知
发改高技〔2022〕187 号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、教育厅（教委、教育局）、工业和信息化主管部门、人力资源社会保障厅（局）、农业农村（农牧）厅（局、委）、共青团委、妇联，有关中央企业：

2021 年，国家发展改革委会同教育部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、农业农村部、国资委，依托大众创业万众创新示范基地（以下简称示范基地）组织实施创业带动

就业示范行动（以下简称示范行动），在推动创业带动就业方面积累了有益经验、取得了积极成效。为贯彻落实中央经济工作会议精神，进一步做好高校毕业生重点群体就业工作，现就深入实施创业带动就业示范行动有关事宜通知如下。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大及十九届历次全会精神，聚焦高校毕业生创业就业，落细落实行动组织、政策扶持、宣传推广等工作，将《国务院办公厅关于进一步支持大学生创新创业的指导意见》（国办发〔2021〕35号）和《关于深入实施创业带动就业示范行动的通知》（发改办高技〔2021〕244号）的部署落到实处，发挥示范基地带动作用，力争2022年为高校毕业生提供200万个高质量就业机会，为全国做好创业带动就业工作做示范。

二、突出年度重点

（一）聚焦高校毕业生群体。2022届全国高校毕业生预计1076万人，他们是城镇新成长劳动力的主力军。近年来，越来越多高校毕业生投身创新创业实践，但也面临融资难、经验少、服务不到位等问题。2022年组织实施示范行动，要紧紧围绕促进高校毕业生创业就业展开，坚持问题导向，帮助高校毕业生解决创业面临的突出问题，降低创新创业门槛；供给优质创新创业教育、培训、实习等资源，帮助高校毕业生提升创业就业能力，创造更多高质量就业机会，缓解结构性就业矛盾。

（二）突出创业带动就业主线。创业具有带动就业的乘数效应，是解决就业问题的渠道之一。在组织示范行动过程中，要坚持抓创业、促就业，抓创业就是要大力扶持高质量的创新创业项目，引导更多创业企业吸纳高校毕业生共同创业，为高校毕业生提供更多施展才华的机会；促就业就是要尊重高校毕业生的创业意愿，引导高校毕业生正确认识创业风险，着重帮助有强烈创业意愿、有良好项目基础的高校毕业生实现创业梦想；要多措并举、深度挖掘工作岗位，为高校毕业生特别是女性高校毕业生、零就业家庭、享受城市居民最低生活保障家庭等群体找工作创造机会。

（三）做实四个专项行动任务。各示范基地要将组织示范行动与特色化功能化专业化发展紧密结合起来，与实施示范基地建设三年行动计划紧密结合起来，结合自身发展方向，从社会服务领域双创带动就业、大中小企业融通创新、精益创业带动就业等3个专项行动中选择一项承担，聚焦高校毕业生创业就业开展。此外，企业、高校示范基地均要组织实施高校毕业生创业就业校企行专项行动，要与公共就业和人才服务机构加强协调联动，探索拓展结对共建范围，将与高校示范基地探索成熟的典型做法复制推广到其他高校，在促进高校毕业

生创业就业中发挥重要作用。

三、做实行动方案

（一）认真动员部署。层层动员部署，国家发展改革委对示范基地主管部门进行动员部署，主管部门对管理的示范基地进行动员部署，示范基地对内部参与部门进行动员部署。动员部署要将组织示范行动、力促高校毕业生创业就业的重大意义讲清楚，要将示范行动的目标任务讲清楚，要将责任分工、工作要求、时间节点等讲清楚。

（二）精心谋划方案。各示范基地要根据自身承担的专项行动（企业、高校示范基地均承担两项），研究制定工作方案，明确行动目标、任务和保障措施。各主管部门要对示范基地制定的专项行动工作方案严格把关，重点评估其是否可测度可考核可实施。各示范基地要按照新要求抓紧制定专项行动工作方案，明确行动目标、任务和保障措施，2022年2月21日前报送主管部门，并通过电子邮件方式抄报国家发展改革委。2022年2月底前，各主管部门将审核通过的专项行动工作方案报送国家发展改革委，作为示范基地年度评估的依据。

（三）做实过程调度。各示范基地要定期调度示范行动实施情况，掌握示范行动取得成效。主管部门要定期汇总分析示范行动开展情况，分析监测示范基地工作成效，给予针对性支持，纾解示范行动开展过程中的痛点堵点。国家发展改革委将会同有关部门，搜集汇总各示范基地创业带动就业的好经验、好做法，分析研判全国双创发展趋势。

四、落实激励政策

（一）落实落地普惠政策。国家发展改革委会同教育部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、农业农村部、国资委、共青团中央、全国妇联等，建立《扶持高校毕业生创业就业普惠政策清单》（附件）。各地方发展改革委会同同级相关部门，在《扶持高校毕业生创业就业普惠政策清单》基础上，系统梳理本地区相关支持政策，补充细化形成支持示范行动实施的政策清单，2月底前印送本地区的示范基地（包括本地区由国家部门管理的示范基地），并抄送国家发展改革委。

（二）强化专门政策支持。国家发展改革委会同示范基地主管部门，在2022年底前启动示范基地年度评估；对抓示范行动成效显著的示范基地，根据中央预算内投资安排，支持其承担创新创业服务平台建设项目；对真抓实干、成效显著的区域类示范基地，优先推荐纳入国务院督查激励名单。各地方发展改革委会同同级相关部门，根据本地区的实际情况，研究制定激励本地区示范基地抓示范行动组织实施的专项政策。

（三）疏通政策落地堵点。示范基地指导帮助高校毕业生创业团队、吸纳高校毕业生的创业企业等落实扶持政策。国家发展改革委结合示范行动月调度系统，及时了解掌握支持政

策落实落地情况。示范基地在填报月调度数据时，一并反映本地区公布政策清单中未落实的政策及原因；国家发展改革委会同有关主管部门及时研判分析，协调推动政策落实。对于多方面集中反映、具有普遍性的政策落地问题，国家发展改革委将与有关部门专题协商，纳入双创痛点堵点疏解行动，持续推动解决。

五、强化宣传推广

（一）用好双创活动周平台。国家发展改革委会同有关方面，重点围绕力促高校毕业生创业就业，谋划和筹备 2022 年全国双创活动周，营造鼓励和支持高校毕业生创业就业的良好氛围。各地发展改革委、各示范基地结合示范行动开展情况，向全国双创活动周组委会推荐优秀创业项目，汇聚资金、技术、人才等资源，加速优秀创业项目发展。各地发展改革委要围绕推动示范行动实施、力促高校毕业生创业就业，谋划和筹备本地区 2022 年双创活动周。

（二）借力各类双创活动。充分发挥教育部中国国际“互联网+”大学生创新创业大赛，人力资源社会保障部中国创翼创业创新大赛，工业和信息化部“创客中国”中小企业创新创业大赛，农业农村部全国农村创业创新项目创意大赛，国资委中央企业熠星创新创业大赛，共青团中央创青春挑战杯系列赛事和中国青年创新创业训练营、全国妇联中国妇女创新创业大赛等重大赛事平台，为高校毕业生创新创业提供更多展示机会。

（三）持续抓好媒体宣传。示范基地要及时总结组织实施专项行动中涌现出的好经验好做法，发动新闻媒体开展广泛宣传报道，推动其在更大范围内复制推广。2022 年国家发展改革委将会同有关部门，组织开展示范行动专项宣传，通过系列新闻报道、专题研究报告、拍摄系列视频等多种形式，扩大示范行动影响。各地方要及时调度，广泛通过新媒体、传统媒体对示范基地组织实施专项行动开展宣传，树立更多在当地有影响力的创业带动就业典型示范项目。

联系人：国家发展改革委高技术司 68501984

电子邮箱：gjs_cyfzc@ndrc.gov.cn

附件：扶持高校毕业生创业就业普惠政策清单

国家发展改革委
教育部
工业和信息化部
人力资源社会保障部

农 业 农 村 部

国务院国资委

共 青 团 中 央

全 国 妇 联

2022 年 2 月 8 日

二、八部门为职校学生实习管理“划红线”

来源：教育部

摘要：近日，教育部、工信部等八部门印发了新修订的《职业学校学生实习管理规定》。《规定》针对实习内容专业不对口、强制实习、收费实习、简单重复劳动、中介机构参与、违规安排加班和夜班等问题，提出 1 个“严禁”、27 个“不得”，为实习管理划出了底线和红线。在学生的实习报酬和费用问题方面，《规定》明确，实习单位应给予学生适当的实习报酬，原则上不低于本单位相同岗位工资标准的 80%或最低档工资标准，支付周期不得超过 1 个月。

Abstract: Recently, eight ministries including the Ministry of Education and the Ministry of Industry and Information Technology issued the newly revised *Regulations on the Management of Student Internship in Vocational Schools*. It puts forward 1 "mustn't" and 27 "shouldn't" to solve the problems of inappropriate internship contents, compulsory internship, paid internship, simple and repetitive work, participation of intermediary institutions, illegal overtime and night shift and so on, drawing the bottom line and red line for internship management. In terms of students' internship remuneration and expenses, the *Regulations* specifies that the employers hiring interns shall give students appropriate remuneration for internship, which shall not be lower than 80% of the salary for the same position or the lowest salary of the company in principle, and the payment cycle shall not exceed 1 month.

教育部等八部门关于印发《职业学校学生实习管理规定》的通知

教职成〔2021〕4 号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委）、工业和信息化厅（经济信息化委）、财政厅（局）、人力资源社会保障厅（局）、应急管理厅（局）、国资委、市场监管局（厅、委），新疆生产建设兵团教育局、工信委、财政局、人力资源社会保障局、应急管理局、国资委、市场监管局，各银保监局：

为深入贯彻全国职业教育大会精神，落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》，进一步做好职业学校学生实习工作，教育部、工业和信息化部、财政部、人力资源社会保障部、应急管理部、国资委、市场监管总局和中国银保监会对《职业学校学生实习管理规定》（以下简称《规定》）进行了修订。现予印发，并就有关事项通知如下。

一、准确把握实习本质

各地各职业学校要进一步提高站位，准确把握实习的本质，坚守实习育人初心，切实把实习作为必不可少的实践性教育教学环节，持续加强规范管理、长效治理。要深刻认识数字经济驱动下职业场景变化、岗位需求升级的新形势，会同有关部门进一步健全企事业单位接纳学生实习的激励机制，促进扩大和优化与专业对口的实习岗位供给。要主动适应前沿技术与实习深度融合新趋势，将实习纳入教育信息化建设覆盖范围，统筹建好、用好校内外实践教学资源。要具体分析职业教育贯通培养、培养模式改革等对实习安排提出的新要求，进一步加强统筹、合理分段安排，处理好实习与职业技能培训考核、升学备考等方面的关系。

二、严守实习基本规范和底线红线

《规定》提出了实习组织、实习管理、实习考核、安全职责和保障措施等全链条、全过程的基本要求，针对实习关键节点明确了行为准则，提出1个“严禁”、27个“不得”，为实习管理划出了底线和红线，对实习各方提出了刚性约束。各地要通过专家解读、专题教育、挂图海报、公益广告、新媒体等多种形式，以师生喜闻乐见的方式，帮助职业学校师生、家长和实习单位全面熟悉、准确把握实习管理的内容和要求，提高学生自我保护意识，及时总结推广典型经验和案例，形成良好的群体效应、社会效应。

三、落实实习管理协同机制

各地教育行政部门要主动加强与有关部门的沟通协调，共同制定《规定》落实工作方案，细化对实习单位接收学生实习的激励政策，明确部门联合监管的方式和分工。有关部门要指导职业学校、实习单位、学生以《职业学校学生岗位实习三方协议（示范文本）》为基础，签订三方协议；实习三方协议（示范文本）内容不得删减，如有其他需要可在三方协议中以附件形式添加有关条款。省级教育行政部门要统筹整合现有资源，在2022年3月底前启动建设省级实习管理信息系统并逐步完善，主动会同有关部门，实现实习登记备案全覆盖、过程动态监管全覆盖。要完善职业教育考核指标体系，把实习工作列为学校领导干部和学校办学质量考核评价。

四、强化实习监管和问责

各地有关部门要按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”和“谁主管谁负责”的原则，定期组织自查、加强日常监管，特别是加强实习安全管理，健全突发事件应急处置制度机制。省级教育行政部门要联合有关部门，针对突出问题、关键时段、重点领域，结合教育督导、治安管理、安全生产检查、职业卫生监督检查、劳动保障监察、工商执法等，采取“双随机一公开”方式开展专项排查、重点抽查。地方各级教育行政部门和职业学校要于2022年1月底前公布监督咨询电话，畅通政策咨询与情况反映渠道，汇总各方情况反映和问题线索并建立专门台账，整改一个销号一个。有关部门要对违反本规定的职业学校、实习单位及相关责任人，依法依规严肃处理、联合惩戒。教育部将会同有关部门开展实地抽查调研。

工业和信息化部要结合推进制造业高质量发展，通过产业政策、项目引导、服务型制造示范企业建设、培育“专精特新”中小企业等工作，鼓励先进制造业企业、省级“专精特新”中小企业、产教融合型企业以及有条件的中小企业等积极参与校企合作，提供实习岗位。地方财政部门要落实职业学校生均拨款制度，统筹考虑学生实习安全保障相关支出和学费水平，科学合理确定生均拨款标准；企业因接收学生实习所实际发生的与取得收入有关的合理支出，依法在计算应纳税所得额时扣除。人力资源社会保障部门要积极探索职业学校实习生参加工伤保险办法，银保监部门要依法监管职业学校学生实习责任保险和人身意外伤害保险。应急管理部门要督促指导矿山、危险化学品、工贸等有关行业领域实习单位落实安全生产主体责任，将实习安全责任履行情况作为安全生产检查的重要内容。各地国资部门要指导国有企业特别是大型企业将实习纳入企业人力资源管理重要内容，积极设立实习岗位并对外发布，对行为规范、成效显著的企业，按照有关规定予以相应政策支持。市场监管部门要将治理实习违规行为纳入整顿和规范市场经济秩序有关工作体系，将有实习违规行为的企业信息纳入社会信用体系，并按规定进行失信联合惩戒。各地组织开展实习工作情况将作为遴选职业教育改革成效明显的省（区、市）考虑内容之一。

请各地教育行政部门会同有关部门共同制订《规定》实施工作方案，于2022年2月20日前报送教育部（职业教育与成人教育司），其他有关重要工作情况请及时报告。

联系人及联系方式：吴智兵、董振华，010-66096266，jxjc@moe.edu.cn

教育部 工业和信息化部 财政部

人力资源社会保障部 应急管理部 国务院国资委

市场监管总局 中国银保监会

2021年12月31日

三、国务院：推进灵活就业人员参加住房公积金制度试点

来源：中国政府网

摘要：1月12日，国务院公布《“十四五”数字经济发展规划》，明确了“十四五”时期推动数字经济健康发展的发展目标、重点任务和保障措施等内容。《规划》提出，健全失业保险、社会救助制度，完善灵活就业的工伤保险制度。健全灵活就业人员参加社会保险制度和劳动者权益保障制度，推进灵活就业人员参加住房公积金制度试点。探索建立新业态企业劳动保障信用评价、守信激励和失信惩戒等制度。

Abstract: On January 12, the State Council issued the *Digital Economy Development Planning during the 14th Five-Year Plan Period*, which defined the development objectives, key tasks and safeguard measures to promote the healthy development of digital economy during the 14th Five-Year Plan period. It also proposes to improve the unemployment insurance, social assistance system, and industrial injury insurance system for flexible employment, perfect the social insurance system for flexible employees and the protection system for workers' rights and interests, promote the pilot of housing provident fund system for flexible employees, and explore the establishment of labor security credit evaluation, faith-keeping incentive and faith-breaking punishment systems for enterprises of new business.

国务院关于印发

“十四五”数字经济发展规划的通知

国发〔2021〕29号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《“十四五”数字经济发展规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

2021年12月12日

（此件公开发布）

“十四五”数字经济发展规划

数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态，是以数据资源为关键要素，以现代信息网络为主要载体，以信息通信技术融合应用、全要素数字化转型为重要推动力，促进公

平与效率更加统一的新经济形态。数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有，正推动生产方式、生活方式和治理方式深刻变革，成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量。“十四五”时期，我国数字经济转向深化应用、规范发展、普惠共享的新阶段。为应对新形势新挑战，把握数字化发展新机遇，拓展经济发展新空间，推动我国数字经济健康发展，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，制定本规划。

一、发展现状和形势

（一）发展现状。

“十三五”时期，我国深入实施数字经济发展战略，不断完善数字基础设施，加快培育新业态新模式，推进数字产业化和产业数字化取得积极成效。2020 年，我国数字经济核心产业增加值占国内生产总值（GDP）比重达到 7.8%，数字经济为经济社会持续健康发展提供了强大动力。

信息基础设施全球领先。建成全球规模最大的光纤和第四代移动通信（4G）网络，第五代移动通信（5G）网络建设和应用加速推进。宽带用户普及率明显提高，光纤用户占比超过 94%，移动宽带用户普及率达到 108%，互联网协议第六版（IPv6）活跃用户数达到 4.6 亿。产业数字化转型稳步推进。农业数字化全面推进。服务业数字化水平显著提高。工业数字化转型加速，工业企业生产设备数字化水平持续提升，更多企业迈上“云端”。

新业态新模式竞相发展。数字技术与各行业加速融合，电子商务蓬勃发展，移动支付广泛普及，在线学习、远程会议、网络购物、视频直播等生产生活方式加速推广，互联网平台日益壮大。

数字政府建设成效显著。一体化政务服务和监管效能大幅度提升，“一网通办”、“最多跑一次”、“一网统管”、“一网协同”等服务管理新模式广泛普及，数字营商环境持续优化，在线政务服务水平跃居全球领先行列。

数字经济国际合作不断深化。《二十国集团数字经济发展与合作倡议》等在全球赢得广泛共识，信息基础设施互联互通取得明显成效，“丝路电商”合作成果丰硕，我国数字经济领域平台企业加速出海，影响力和竞争力不断提升。

与此同时，我国数字经济发展也面临一些问题和挑战：关键领域创新能力不足，产业链供应链受制于人的局面尚未根本改变；不同行业、不同区域、不同群体间数字鸿沟未有效弥合，甚至有进一步扩大趋势；数据资源规模庞大，但价值潜力还没有充分释放；数字经济治理体系需进一步完善。

（二）面临形势。

当前，新一轮科技革命和产业变革深入发展，数字化转型已经成为大势所趋，受内外部多重因素影响，我国数字经济发展面临的形势正在发生深刻变化。

发展数字经济是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇的战略选择。数字经济是数字时代国家综合实力的重要体现，是构建现代化经济体系的重要引擎。世界主要国家均高度重视发展数字经济，纷纷出台战略规划，采取各种举措打造竞争新优势，重塑数字时代的国际新格局。数据要素是数字经济深化发展的核心引擎。数据对提高生产效率的乘数作用不断凸显，成为最具时代特征的生产要素。数据的爆发增长、海量集聚蕴藏了巨大的价值，为智能化发展带来了新的机遇。协同推进技术、模式、业态和制度创新，切实用好数据要素，将为经济社会数字化发展带来强劲动力。

数字化服务是满足人民美好生活需要的重要途径。数字化方式正有效打破时空阻隔，提高有限资源的普惠化水平，极大地方便群众生活，满足多样化个性化需要。数字经济发展正在让广大群众享受到看得见、摸得着的实惠。

规范健康可持续是数字经济高质量发展的迫切要求。我国数字经济规模快速扩张，但发展不平衡、不充分、不规范的问题较为突出，迫切需要转变传统发展方式，加快补齐短板弱项，提高我国数字经济治理水平，走出一条高质量发展道路。

二、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，统筹发展和安全、统筹国内和国际，以数据为关键要素，以数字技术与实体经济深度融合为主线，加强数字基础设施建设，完善数字经济治理体系，协同推进数字产业化和产业数字化，赋能传统产业转型升级，培育新产业新业态新模式，不断做强做优做大我国数字经济，为构建数字中国提供有力支撑。

（二）基本原则。

坚持创新引领、融合发展。坚持把创新作为引领发展的第一动力，突出科技自立自强的战略支撑作用，促进数字技术向经济社会和产业发展各领域广泛深入渗透，推进数字技术、应用场景和商业模式融合创新，形成以技术发展促进全要素生产率提升、以领域应用带动技术进步的发展格局。

坚持应用牵引、数据赋能。坚持以数字化发展为导向，充分发挥我国海量数据、广阔市场空

间和丰富应用场景优势，充分释放数据要素价值，激活数据要素潜能，以数据流促进生产、分配、流通、消费各个环节高效贯通，推动数据技术产品、应用范式、商业模式和体制机制协同创新。

坚持公平竞争、安全有序。突出竞争政策基础地位，坚持促进发展和监管规范并重，健全完善协同监管规则制度，强化反垄断和防止资本无序扩张，推动平台经济规范健康持续发展，建立健全适应数字经济发展的市场监管、宏观调控、政策法规体系，牢牢守住安全底线。

坚持系统推进、协同高效。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，构建经济社会各主体多元参与、协同联动的数字经济发展新机制。结合我国产业结构和资源禀赋，发挥比较优势，系统谋划、务实推进，更好发挥政府在数字经济发展中的作用。

（三）发展目标。

到 2025 年，数字经济迈向全面扩展期，数字经济核心产业增加值占 GDP 比重达到 10%，数字化创新引领发展能力大幅提升，智能化水平明显增强，数字技术与实体经济融合取得显著成效，数字经济治理体系更加完善，我国数字经济竞争力和影响力稳步提升。

——数据要素市场体系初步建立。数据资源体系基本建成，利用数据资源推动研发、生产、流通、服务、消费全价值链协同。数据要素市场化建设成效显著，数据确权、定价、交易有序开展，探索建立与数据要素价值和贡献相适应的收入分配机制，激发市场主体创新活力。

——产业数字化转型迈上新台阶。农业数字化转型快速推进，制造业数字化、网络化、智能化更加深入，生产性服务业融合发展加速普及，生活性服务业多元化拓展显著加快，产业数字化转型的支撑服务体系基本完备，在数字化转型过程中推进绿色发展。

——数字产业化水平显著提升。数字技术自主创新能力显著提升，数字化产品和服务供给质量大幅提高，产业核心竞争力明显增强，在部分领域形成全球领先优势。新产业新业态新模式持续涌现、广泛普及，对实体经济提质增效的带动作用显著增强。

——数字化公共服务更加普惠均等。数字基础设施广泛融入生产生活，对政务服务、公共服务、民生保障、社会治理的支撑作用进一步凸显。数字营商环境更加优化，电子政务服务水平进一步提升，网络化、数字化、智慧化的利企便民服务体系不断完善，数字鸿沟加速弥合。

——数字经济治理体系更加完善。协调统一的数字经济治理框架和规则体系基本建立，跨部门、跨地区的协同监管机制基本健全。政府数字化监管能力显著增强，行业和市场监管水平大幅提升。政府主导、多元参与、法治保障的数字经济发展格局基本形成，治理水平明显提升。与数字经济发展相适应的法律法规制度体系更加完善，数字经济安全体系进一步增强。

展望 2035 年，数字经济将迈向繁荣成熟期，力争形成统一公平、竞争有序、成熟完备的数

字经济现代市场体系，数字经济发展基础、产业体系发展水平位居世界前列。

“十四五”数字经济发展主要指标

指 标	2020 年	2025 年	属性
数字经济核心产业增加值占 GDP 比重（%）	7.8	10	预期性
IPv6 活跃用户数（亿户）	4.6	8	预期性
千兆宽带用户数（万户）	640	6000	预期性
软件和信息技术服务业规模（万亿元）	8.16	14	预期性
工业互联网平台应用普及率（%）	14.7	45	预期性
全国网上零售额（万亿元）	11.76	17	预期性
电子商务交易规模（万亿元）	37.21	46	预期性
在线政务服务实名用户规模（亿）	4	8	预期性

三、优化升级数字基础设施

（一）加快建设信息网络基础设施。建设高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷、绿色低碳、安全可控的智能化综合性数字信息基础设施。有序推进骨干网扩容，协同推进千兆光纤网络和 5G 网络基础设施建设，推动 5G 商用部署和规模应用，前瞻布局第六代移动通信（6G）网络技术储备，加大 6G 技术研发支持力度，积极参与推动 6G 国际标准化工作。积极稳妥推进空间信息基础设施演进升级，加快布局卫星通信网络等，推动卫星互联网建设。提高物联网在工业制造、农业生产、公共服务、应急管理等领域的覆盖水平，增强固移融合、宽窄结合的物联接入能力。

专栏 1 信息网络基础设施优化升级工程
1. 推进光纤网络扩容提速。加快千兆光纤网络部署，持续推进新一代超大容量、超长距离、智能调度的光传输网建设，实现城市地区和重点乡镇千兆光纤网络全面覆盖。 2. 加快 5G 网络规模化部署。推动 5G 独立组网（SA）规模商用，以重大工程应用为牵引，支持在工业、电网、港口等典型领域实现 5G 网络深度覆盖，助推行业融合应用。 3. 推进 IPv6 规模部署应用。深入开展网络基础设施 IPv6 改造，增强网络互联互通能力，优化网络和应用服务性能，提升基础设施业务承载能力和终端支持能力，深化对各类网站及应用的 IPv6 改造。 4. 加速空间信息基础设施升级。提升卫星通信、卫星遥感、卫星导航定位系统的支撑能力，构建全球覆盖、高效运行的通信、遥感、导航空间基础设施体系。

（二）推进云网协同和算网融合发展。加快构建算力、算法、数据、应用资源协同的全国一体化大数据中心体系。在京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈、贵州、内蒙古、甘肃、宁夏等地区布局全国一体化算力网络国家枢纽节点，建设数据中心集群，结合应用、产业等发展需求优化数据中心建设布局。加快实施“东数西算”工程，推进云网协同发展，提升数据中心跨网络、跨地域数据交互能力，加强面向特定场景的边缘计算能力，强化算力统筹和智能调度。按照绿色、低碳、集约、高效的原则，持续推进绿色数字中心建设，加快推进数据中心节能改造，持续提升数据中心可再生能源利用水平。推动智能计算中心有序发展，打造智能算力、通用算法和开发平台一体化的新型智能基础设施，面向政务服务、智慧城市、智能制造、自动驾驶、语言智能等重点新兴领域，提供体系化的人工智能服务。

（三）有序推进基础设施智能升级。稳步构建智能高效的融合基础设施，提升基础设施网络化、智能化、服务化、协同化水平。高效布局人工智能基础设施，提升支撑“智能+”发展的行业赋能能力。推动农林牧渔业基础设施和生产装备智能化改造，推进机器视觉、机器学习等技术应用。建设可靠、灵活、安全的工业互联网基础设施，支撑制造资源的泛在连接、弹性供给和高效配置。加快推进能源、交通运输、水利、物流、环保等领域基础设施数字化改造。推动新型城市基础设施建设，提升市政公用设施和建筑智能化水平。构建先进普惠、智能协作的生活服务数字化融合设施。在基础设施智能升级过程中，充分满足老年人等群体的特殊需求，打造智慧共享、和睦共治的新型数字生活。

四、充分发挥数据要素作用

（一）强化高质量数据要素供给。支持市场主体依法合规开展数据采集，聚焦数据的标注、清洗、脱敏、脱密、聚合、分析等环节，提升数据资源处理能力，培育壮大数据服务产业。推动数据资源标准体系建设，提升数据管理水平和数据质量，探索面向业务应用的共享、交换、协作和开放。加快推动各领域通信协议兼容统一，打破技术和协议壁垒，努力实现互联互通操作，形成完整贯通的数据链。推动数据分类分级管理，强化数据安全风险评估、监测预警和应急处置。深化政务数据跨层级、跨地域、跨部门有序共享。建立健全国家公共数据资源体系，统筹公共数据资源开发利用，推动基础公共数据安全有序开放，构建统一的国家公共数据开放平台和开发利用端口，提升公共数据开放水平，释放数据红利。

专栏2 数据质量提升工程
1. 提升基础数据资源质量。建立健全国家人口、法人、自然资源和空间地理等基础信息更新机制，持续完善国家基础数据资源库建设、管理和服务，确保基础信息数据及时、准确、可靠。 2. 培育数据服务商。支持社会化数据服务机构发展，依法依规开展公共资源数据、互联网数据、企业数据的采集、整理、聚合、分析等加工业务。 3. 推动数据资源标准化工作。加快数据资源规划、数据治理、数据资产评估、数据服务、数据安全等国家标准研制，加大对数据管理、数据开放共享等重点国家标准的宣贯力度。

（二）加快数据要素市场化流通。加快构建数据要素市场规则，培育市场主体、完善治理体系，促进数据要素市场流通。鼓励市场主体探索数据资产定价机制，推动形成数据资产目录，逐步完善数据定价体系。规范数据交易管理，培育规范的数据交易平台和市场主体，建立健全数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议仲裁等市场运营体系，提升数据交易效率。严厉打击数据黑市交易，营造安全有序的市场环境。

专栏3 数据要素市场培育试点工程
1. 开展数据确权及定价服务试验。探索建立数据资产登记制度和数据资产定价规则，试点开展数据权属认定，规范完善数据资产评估服务。 2. 推动数字技术在数据流通中的应用。鼓励企业、研究机构等主体基于区块链等数字技术，探索数据授权使用、数据溯源等应用，提升数据交易流通效率。 3. 培育发展数据交易平台。提升数据交易平台服务质量，发展包含数据资产评估、登记结算、交易撮合、争议仲裁等的运营体系，健全数据交易平台报价、询价、竞价和定价机制，探索协议转让、挂牌等多种形式的数字交易模式。

（三）创新数据要素开发利用机制。适应不同类型数据特点，以实际应用需求为导向，探索建立多样化的数据开发利用机制。鼓励市场力量挖掘商业数据价值，推动数据价值产品化、服务化，大力发展专业化、个性化数据服务，促进数据、技术、场景深度融合，满足各领域数据需求。鼓励重点行业创新数据开发利用模式，在确保数据安全、保障用户隐私的前提下，调动行业协会、科研院所、企业等多方参与数据价值开发。对具有经济和社会价值、允许加工利用的政务数据和公共数据，通过数据开放、特许开发、授权应用等方式，鼓励更多社会力量进行增值开发利用。结合新型智慧城市建设，加快城市数据融合及产业生态培育，提升城市数据运营和开发利用水平。

五、大力推进产业数字化转型

（一）加快企业数字化转型升级。引导企业强化数字化思维，提升员工数字技能和数据管理能力，全面系统推动企业研发设计、生产加工、经营管理、销售服务等业务数字化转型。支

持有条件的大型企业打造一体化数字平台，全面整合企业内部信息系统，强化全流程数据贯通，加快全价值链业务协同，形成数据驱动的智能决策能力，提升企业整体运行效率和产业链上下游协同效率。实施中小企业数字化赋能专项行动，支持中小企业从数字化转型需求迫切的环节入手，加快推进线上营销、远程协作、数字化办公、智能生产线等应用，由点及面向全业务全流程数字化转型延伸拓展。鼓励和支持互联网平台、行业龙头企业等立足自身优势，开放数字化资源和能力，帮助传统企业和中小企业实现数字化转型。推行普惠性“上云用数赋智”服务，推动企业上云、上平台，降低技术和资金壁垒，加快企业数字化转型。

（二）全面深化重点产业数字化转型。立足不同产业特点和差异化需求，推动传统产业全方位、全链条数字化转型，提高全要素生产率。大力提升农业数字化水平，推进“三农”综合信息服务，创新发展智慧农业，提升农业生产、加工、销售、物流等各环节数字化水平。纵深推进工业数字化转型，加快推动研发设计、生产制造、经营管理、市场服务等全生命周期数字化转型，加快培育一批“专精特新”中小企业和制造业单项冠军企业。深入实施智能制造工程，大力推动装备数字化，开展智能制造试点示范专项行动，完善国家智能制造标准体系。培育推广个性化定制、网络化协同等新模式。大力发展数字商务，全面加快商贸、物流、金融等服务业数字化转型，优化管理体系和服务模式，提高服务业的品质与效益。促进数字技术在全过程工程咨询领域的深度应用，引领咨询服务和工程建设模式转型升级。加快推动智慧能源建设应用，促进能源生产、运输、消费等各环节智能化升级，推动能源行业低碳转型。加快推进国土空间基础信息平台建设应用。推动产业互联网融通应用，培育供应链金融、服务型制造等融通发展模式，以数字技术促进产业融合发展。

专栏 4 重点行业数字化转型提升工程

1. 发展智慧农业和智慧水利。加快推动种植业、畜牧业、渔业等领域数字化转型，加强大数据、物联网、人工智能等技术深度应用，提升农业生产经营数字化水平。构建智慧水利体系，以流域为单元提升水情测报和智能调度能力。

2. 开展工业数字化转型应用示范。实施智能制造试点示范行动，建设智能制造示范工厂，培育智能制造先行区。针对产业痛点、堵点，分行业制定数字化转型路线图，面向原材料、消费品、装备制造、电子信息等重点行业开展数字化转型应用示范和评估，加大标杆应用推广力度。

3. 加快推动工业互联网创新发展。深入实施工业互联网创新发展战略，鼓励工业企业利用 5G、时间敏感网络（TSN）等技术改造升级企业内外网，完善标识解析体系，打造若干具有国际竞争力的工业互联网平台，提升安全保障能力，推动各行业加快数字化转型。

4. 提升商务领域数字化水平。打造大数据支撑、网络化共享、智能化协作的智慧供应链体系。健全电子商务公共服务体系，汇聚数字赋能服务资源，支持商务领域中小微企业数字化转型升级。提升贸易数字化水平。引导批发零售、住宿餐饮、租赁和商务服务等传统业态积极开展线上线下、全渠道、定制化、精准化营销创新。

5. 大力发展智慧物流。加快对传统物流设施的数字化改造升级，促进现代物流业与农业、制造业等产业融合发展。加快建设跨行业、跨区域的物流信息服务平台，实现需求、库存和物流信息的实时共享，探索推进电子提单应用。建设智能仓储体系，提升物流仓储的自动化、智能化水平。

6. 加快金融领域数字化转型。合理推动大数据、人工智能、区块链等技术在银行、证券、保险等领域的深化应用，发展智能支付、智慧网点、智能投顾、数字化融资等新模式，稳妥推进数字人民币研发，有序开展可控试点。

7. 加快能源领域数字化转型。推动能源产、运、储、销、用各环节设施的数字化升级，实施煤矿、油气田、油气管网、电厂、电网、油气储备库、终端用能等领域设备设施、工艺流程的数字化建设与改造。推进微电网等智慧能源技术试点示范应用。推动基于供需衔接、生产服务、监督管理等业务关系的数字平台建设，提升能源体系智能化水平。

（三）推动产业园区和产业集群数字化转型。引导产业园区加快数字基础设施建设，利用数字技术提升园区管理和服务能力。积极探索平台企业与产业园区联合运营模式，丰富技术、数据、平台、供应链等服务供给，提升线上线下相结合的资源共享水平，引导各类要素加快向园区集聚。围绕共性转型需求，推动共享制造平台在产业集群落地和规模化发展。探索发展跨越物理边界的“虚拟”产业园区和产业集群，加快产业资源虚拟化集聚、平台化运营和网络化协同，构建虚实结合的产业数字化新生态。依托京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈等重点区域，统筹推进数字基础设施建设，探索建立各类产业集群跨区域、跨平台协同新机制，促进创新要素整合共享，构建创新协同、错位互补、供需联动的区域数字化发展生态，提升产业链供应链协同配套能力。

（四）培育转型支撑服务生态。建立市场化服务与公共服务双轮驱动，技术、资本、人才、数据等多要素支撑的数字化转型服务生态，解决企业“不会转”、“不能转”、“不敢转”的难题。面向重点行业和企业转型需求，培育推广一批数字化解决方案。聚焦转型咨询、标准制定、测试评估等方向，培育一批第三方专业化服务机构，提升数字化转型服务市场规模和活力。支持高校、龙头企业、行业协会等加强协同，建设综合测试验证环境，加强产业共性解

决方案供给。建设数字化转型促进中心，衔接集聚各类资源条件，提供数字化转型公共服务，打造区域产业数字化创新综合体，带动传统产业数字化转型。

专栏 5 数字化转型支撑服务生态培育工程
1. 培育发展数字化解决方案供应商。面向中小微企业特点和需求，培育若干专业型数字化解决方案供应商，引导开发轻量化、易维护、低成本、一站式解决方案。培育若干服务能力强、集成水平高、具有国际竞争力的综合型数字化解决方案供应商。 2. 建设一批数字化转型促进中心。依托产业集群、园区、示范基地等建立公共数字化转型促进中心，开展数字化服务资源条件衔接集聚、优质解决方案展示推广、人才招聘及培养、测试试验、产业交流等公共服务。依托企业、产业联盟等建立开放型、专业化数字化转型促进中心，面向产业链上下游企业和行业内中小微企业提供供需撮合、转型咨询、定制化系统解决方案开发等市场化服务。制定完善数字化转型促进中心遴选、评估、考核等标准、程序和机制。 3. 创新转型支撑服务供给机制。鼓励各地因地制宜，探索建设数字化转型产品、服务、解决方案供给资源池，搭建转型供需对接平台，开展数字化转型服务券等创新，支持企业加快数字化转型。深入实施数字化转型伙伴行动计划，加快建立高校、龙头企业、产业联盟、行业协会等市场主体资源共享、分工协作的良性机制。

六、加快推动数字产业化

（一）增强关键技术创新能力。瞄准传感器、量子信息、网络通信、集成电路、关键软件、大数据、人工智能、区块链、新材料等战略性前瞻性领域，发挥我国社会主义制度优势、新型举国体制优势、超大规模市场优势，提高数字技术基础研发能力。以数字技术与各领域融合应用为导向，推动行业企业、平台企业和数字技术服务企业跨界创新，优化创新成果快速转化机制，加快创新技术的工程化、产业化。鼓励发展新型研发机构、企业创新联合体等新型创新主体，打造多元化参与、网络化协同、市场化运作的创新生态体系。支持具有自主核心技术的开源社区、开源平台、开源项目发展，推动创新资源共建共享，促进创新模式开放化演进。

专栏 6 数字技术创新突破工程
1. 补齐关键技术短板。优化和创新“揭榜挂帅”等组织方式，集中突破高端芯片、操作系统、工业软件、核心算法与框架等领域关键核心技术，加强通用处理器、云计算系统和软件关键技术一体化研发。 2. 强化优势技术供给。支持建设各类产学研协同创新平台，打通贯穿基础研究、技术研发、中试熟化与产业化全过程的创新链，重点布局 5G、物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等领域，突破智能制造、数字孪生、城市大脑、边缘计算、脑机融合等集成技术。 3. 抢先布局前沿技术融合创新。推进前沿学科和交叉研究平台建设，重点布局下一代移动通信技术、量子信息、神经芯片、类脑智能、脱氧核糖核酸（DNA）存储、第三代半导体等新兴技术，推动信息、生物、材料、能源等领域技术融合和群体性突破。

（二）提升核心产业竞争力。着力提升基础软硬件、核心电子元器件、关键基础材料和生产装备的供给水平，强化关键产品自给保障能力。实施产业链强链补链行动，加强面向多元化

应用场景的技术融合和产品创新，提升产业链关键环节竞争力，完善 5G、集成电路、新能源汽车、人工智能、工业互联网等重点产业供应链体系。深化新一代信息技术集成创新和融合应用，加快平台化、定制化、轻量化服务模式创新，打造新兴数字产业新优势。协同推进信息技术软硬件产品产业化、规模化应用，加快集成适配和迭代优化，推动软件产业做大做强，提升关键软硬件技术创新和供给能力。

（三）加快培育新业态新模式。推动平台经济健康发展，引导支持平台企业加强数据、产品、内容等资源整合共享，扩大协同办公、互联网医疗等在线服务覆盖面。深化共享经济在生活服务领域的应用，拓展创新、生产、供应链等资源共享新空间。发展基于数字技术的智能经济，加快优化智能化产品和服务运营，培育智慧销售、无人配送、智能制造、反向定制等新增长点。完善多元价值传递和贡献分配体系，有序引导多样化社交、短视频、知识分享等新型就业创业平台发展。

专栏 7 数字经济新业态培育工程
1. 持续壮大新兴在线服务。加快互联网医院发展，推广健康咨询、在线问诊、远程会诊等互联网医疗服务，规范推广基于智能康养设备的家庭健康监护、慢病管理、养老护理等新模式。推动远程协同办公产品和服务优化升级，推广电子合同、电子印章、电子签名、电子认证等应用。 2. 深入发展共享经济。鼓励共享出行等商业模式创新，培育线上高端品牌，探索错时共享、有偿共享新机制。培育发展共享制造平台，推进研发设计、制造能力、供应链管理等资源共享，发展可计量可交易的新型制造服务。 3. 鼓励发展智能经济。依托智慧街区、智慧商圈、智慧园区、智能工厂等建设，加强运营优化和商业模式创新，培育智能服务新增长点。稳步推进自动驾驶、无人配送、智能停车等应用，发展定制化、智慧化出行服务。 4. 有序引导新个体经济。支持线上多样化社交、短视频平台有序发展，鼓励微创新、微产品等创新模式。鼓励个人利用电子商务、社交软件、知识分享、音视频网站、创客等新型平台就业创业，促进灵活就业、副业创新。

（四）营造繁荣有序的产业创新生态。发挥数字经济领军企业的引领带动作用，加强资源共享和数据开放，推动线上线下相结合的创新协同、产能共享、供应链互通。鼓励开源社区、开发者平台等新型协作平台发展，培育大中小企业和社会开发者开放协作的数字产业创新生态，带动创新型企业快速壮大。以园区、行业、区域为整体推进产业创新服务平台建设，强化技术研发、标准制修订、测试评估、应用培训、创业孵化等优势资源汇聚，提升产业创新服务支撑水平。

七、持续提升公共服务数字化水平

（一）提高“互联网+政务服务”效能。全面提升全国一体化政务服务平台功能，加快推进政务服务标准化、规范化、便利化，持续提升政务服务数字化、智能化水平，实现利企便民

高频服务事项“一网通办”。建立健全政务数据共享协调机制，加快数字身份统一认证和电子证照、电子签章、电子公文等互信互认，推进发票电子化改革，促进政务数据共享、流程优化和业务协同。推动政务服务线上线下整体联动、全流程在线、向基层深度拓展，提升服务便利化、共享化水平。开展政务数据与业务、服务深度融合创新，增强基于大数据的事项办理需求预测能力，打造主动式、多层次创新服务场景。聚焦公共卫生、社会安全、应急管理等领域，深化数字技术应用，实现重大突发公共事件的快速响应和联动处置。

（二）提升社会服务数字化普惠水平。加快推动文化教育、医疗健康、会展旅游、体育健身等领域公共服务资源数字化供给和网络化服务，促进优质资源共享复用。充分运用新型数字技术，强化就业、养老、儿童福利、托育、家政等民生领域供需对接，进一步优化资源配置。发展智慧广电网络，加快推进全国有线电视网络整合和升级改造。深入开展电信普遍服务试点，提升农村及偏远地区网络覆盖水平。加强面向革命老区、民族地区、边疆地区、脱贫地区的远程服务，拓展教育、医疗、社保、对口帮扶等服务内容，助力基本公共服务均等化。加强信息无障碍建设，提升面向特殊群体的数字化社会服务能力。促进社会服务和数字平台深度融合，探索多领域跨界合作，推动医养结合、文教结合、体医结合、文旅融合。

专栏 8 社会服务数字化提升工程
1. 深入推进智慧教育。推进教育新型基础设施建设，构建高质量教育支撑体系。深入推进智慧教育示范区建设，进一步完善国家数字教育资源公共服务体系，提升在线教育支撑服务能力，推动“互联网+教育”持续健康发展，充分依托互联网、广播电视网络等渠道推进优质教育资源覆盖农村及偏远地区学校。 2. 加快发展数字健康服务。加快完善电子健康档案、电子处方等数据库，推进医疗数据共建共享。推进医疗机构数字化、智能化转型，加快建设智慧医院，推广远程医疗。精准对接和满足群众多层次、多样化、个性化医疗健康服务需求，发展远程化、定制化、智能化数字健康新业态，提升“互联网+医疗健康”服务水平。 3. 以数字化推动文化和旅游融合发展。加快优秀文化和旅游资源的数字化转化和开发，推动景区、博物馆等发展线上数字化体验产品，发展线上演播、云展览、沉浸式体验等新型文旅服务，培育一批具有广泛影响力的数字文化品牌。 4. 加快推进智慧社区建设。充分依托已有资源，推动建设集约化、联网规范化、应用智能化、资源社会化，实现系统集成、数据共享和业务协同，更好提供政务、商超、家政、托育、养老、物业等社区服务资源，扩大感知智能技术应用，推动社区服务智能化，提升城乡社区服务效能。 5. 提升社会保障服务数字化水平。完善社会保障大数据应用，开展跨地区、跨部门、跨层级数据共享应用，加快实现“跨省通办”。健全风险防控分类管理，加强业务运行监测，构建制度化、常态化数据核查机制。加快推进社保经办数字化转型，为参保单位和个人搭建数字全景图，支持个性服务和精准监管。

（三）推动数字城乡融合发展。统筹推动新型智慧城市和数字乡村建设，协同优化城乡公共服务。深化新型智慧城市建设，推动城市数据整合共享和业务协同，提升城市综合管理服务能力，完善城市信息模型平台和运行管理服务平台，因地制宜构建数字孪生城市。加快城市

智能设施向乡村延伸覆盖，完善农村地区信息化服务供给，推进城乡要素双向自由流动，合理配置公共资源，形成以城带乡、共建共享的数字城乡融合发展格局。构建城乡常住人口动态统计发布机制，利用数字化手段助力提升城乡基本公共服务水平。

专栏 9 新型智慧城市和数字乡村建设工程
1. 分级分类推进新型智慧城市建设。结合新型智慧城市评价结果和实践成效，遴选有条件的地区建设一批新型智慧城市示范工程，围绕惠民服务、精准治理、产业发展、生态宜居、应急管理等领域打造高水平新型智慧城市样板，着力突破数据融合难、业务协同难、应急联动难等痛点问题。 2. 强化新型智慧城市统筹规划和建设运营。加强新型智慧城市总体规划与顶层设计，创新智慧城市建设、应用、运营等模式，建立完善智慧城市的绩效管理、发展评价、标准规范体系，推进智慧城市规划、设计、建设、运营的一体化、协同化，建立智慧城市长效发展的运营机制。 3. 提升信息惠农服务水平。构建乡村综合信息服务体系，丰富市场、科技、金融、就业培训等涉农信息服务内容，推进乡村教育信息化应用，推进农业生产、市场交易、信贷保险、农村生活等数字化应用。 4. 推进乡村治理数字化。推动基本公共服务更好向乡村延伸，推进涉农服务事项线上线下一体化办理。推动农业农村大数据应用，强化市场预警、政策评估、监管执法、资源管理、舆情分析、应急管理等领域决策支持服务。

（四）打造智慧共享的新型数字生活。加快既有住宅和社区设施数字化改造，鼓励新建小区同步规划建设智能系统，打造智能楼宇、智能停车场、智能充电桩、智能垃圾箱等公共设施。引导智能家居产品互联互通，促进家居产品与家居环境智能互动，丰富“一键控制”、“一声响应”的数字家庭生活应用。加强超高清电视普及应用，发展互动视频、沉浸式视频、云游戏等新业态。创新发展“云生活”服务，深化人工智能、虚拟现实、8K 高清视频等技术的融合，拓展社交、购物、娱乐、展览等领域的应用，促进生活消费品质升级。鼓励建设智慧社区和智慧服务生活圈，推动公共服务资源整合，提升专业化、市场化服务水平。支持实体消费场所建设数字化消费新场景，推广智慧导览、智能导流、虚实交互体验、非接触式服务等应用，提升场景消费体验。培育一批新型消费示范城市和领先企业，打造数字产品服务展示交流和技能培训中心，培养全民数字消费意识和习惯。

八、健全完善数字经济治理体系

（一）强化协同治理和监管机制。规范数字经济发展，坚持发展和监管两手抓。探索建立与数字经济持续健康发展相适应的治理方式，制定更加灵活有效的政策措施，创新协同治理模式。明晰主管部门、监管机构职责，强化跨部门、跨层级、跨区域协同监管，明确监管范围和统一规则，加强分工合作与协调配合。深化“放管服”改革，优化营商环境，分类清理规范不适应数字经济发展需要的行政许可、资质资格等事项，进一步释放市场主体创新活力和内生动力。鼓励和督促企业诚信经营，强化以信用为基础的数字经济市场监管，建立完善信

用档案，推进政企联动、行业联动的信用共享共治。加强征信建设，提升征信服务供给能力。加快建立全方位、多层次、立体化监管体系，实现事前事中事后全链条全领域监管，完善协同会商机制，有效打击数字经济领域违法犯罪行为。加强跨部门、跨区域分工协作，推动监管数据采集和共享利用，提升监管的开放、透明、法治水平。探索开展跨场景跨业务跨部门联合监管试点，创新基于新技术手段的监管模式，建立健全触发式监管机制。加强税收监管和税务稽查。

（二）增强政府数字化治理能力。加大政务信息化建设统筹力度，强化政府数字化治理和服务能力建设，有效发挥对规范市场、鼓励创新、保护消费者权益的支撑作用。建立完善基于大数据、人工智能、区块链等新技术的统计监测和决策分析体系，提升数字经济治理的精准性、协调性和有效性。推进完善风险应急响应处置流程和机制，强化重大问题研判和风险预警，提升系统性风险防范水平。探索建立适应平台经济特点的监管机制，推动线上线下监管有效衔接，强化对平台经营者及其行为的监管。

专栏 10 数字经济治理能力提升工程

1. 加强数字经济统计监测。基于数字经济及其核心产业统计分类，界定数字经济统计范围，建立数字经济统计监测制度，组织实施数字经济统计监测。定期开展数字经济核心产业核算，准确反映数字经济核心产业发展规模、速度、结构等情况。探索开展产业数字化发展状况评估。

2. 加强重大问题研判和风险预警。整合各相关部门和地方风险监测预警能力，健全完善风险发现、研判会商、协同处置等工作机制，发挥平台企业 and 专业研究机构等力量的作用，有效监测和防范大数据、人工智能等技术滥用可能引发的经济、社会和道德风险。

3. 构建数字服务监管体系。加强对平台治理、人工智能伦理等问题的研究，及时跟踪研判数字技术创新应用发展趋势，推动完善数字中介服务、工业 APP、云计算等数字技术和服务监管规则。探索大数据、人工智能、区块链等数字技术在监管领域的应用。强化产权和知识产权保护，严厉打击网络侵权和盗版行为，营造有利于创新的发展环境。

（三）完善多元共治新格局。建立完善政府、平台、企业、行业组织和社会公众多元参与、有效协同的数字经济治理新格局，形成治理合力，鼓励良性竞争，维护公平有效市场。加快健全市场准入制度、公平竞争审查机制，完善数字经济公平竞争监管制度，预防和制止滥用行政权力排除限制竞争。进一步明确平台企业主体责任和义务，推进行业服务标准建设和行业自律，保护平台从业人员和消费者合法权益。开展社会监督、媒体监督、公众监督，培育多元治理、协调发展新生态。鼓励建立争议在线解决机制和渠道，制定并公示争议解决规则。引导社会各界积极参与推动数字经济治理，加强和改进反垄断执法，畅通多元主体诉求表达、权益保障渠道，及时化解矛盾纠纷，维护公众利益和社会稳定。

专栏 11 多元协同治理能力提升工程

1. 强化平台治理。科学界定平台责任与义务，引导平台经营者加强内部管理和安全保障，强化平台在数据安全和隐私保护、商品质量保障、食品安全保障、劳动保护等方面的责任，研究制定相关措施，有效防范潜在的技术、经济和社会风险。
2. 引导行业自律。积极支持和引导行业协会等社会组织参与数字经济治理，鼓励出台行业标准规范、自律公约，并依法依规参与纠纷处理，规范行业企业经营行为。
3. 保护市场主体权益。保护数字经济领域各类市场主体尤其是中小微企业和平台从业人员的合法权益、发展机会和创新活力，规范网络广告、价格标示、宣传促销等行为。
4. 完善社会参与机制。拓宽消费者和群众参与渠道，完善社会举报监督机制，推动主管部门、平台经营者等及时回应社会关切，合理引导预期。

九、着力强化数字经济安全体系

（一）增强网络安全防护能力。强化落实网络安全技术措施同步规划、同步建设、同步使用的要求，确保重要系统和设施安全有序运行。加强网络安全基础设施建设，强化跨领域网络安全信息共享和工作协同，健全完善网络安全应急事件预警通报机制，提升网络安全态势感知、威胁发现、应急指挥、协同处置和攻击溯源能力。提升网络安全应急处置能力，加强电信、金融、能源、交通运输、水利等重要行业领域关键信息基础设施网络安全防护能力，支持开展常态化安全风险评估，加强网络安全等级保护和密码应用安全性评估。支持网络安全保护技术和产品研发应用，推广使用安全可靠的信息产品、服务和解决方案。强化针对新技术、新应用的安全研究管理，为新产业新业态新模式健康发展提供保障。加快发展网络安全产业体系，促进拟态防御、数据加密等网络安全技术应用。加强网络安全宣传教育和人才培养，支持发展社会化网络安全服务。

（二）提升数据安全保障水平。建立健全数据安全治理体系，研究完善行业数据安全管理制度。建立数据分类分级保护制度，研究推进数据安全标准体系建设，规范数据采集、传输、存储、处理、共享、销毁全生命周期管理，推动数据使用者落实数据安全保护责任。依法依规加强政务数据安全保护，做好政务数据开放和社会化利用的安全管理。依法依规做好网络安全审查、云计算服务安全评估等，有效防范国家安全风险。健全完善数据跨境流动安全管理相关制度规范。推动提升重要设施设备的安全可靠水平，增强重点行业数据安全保障能力。进一步强化个人信息保护，规范身份信息、隐私信息、生物特征信息的采集、传输和使用，加强对收集使用个人信息的安全监管能力。

（三）切实有效防范各类风险。强化数字经济安全风险综合研判，防范各类风险叠加可能引发的经济风险、技术风险和社会稳定问题。引导社会资本投向原创性、引领性创新领域，避免低水平重复、同质化竞争、盲目跟风炒作等，支持可持续发展的业态和模式创新。坚持金

融活动全部纳入金融监管，加强动态监测，规范数字金融有序创新，严防衍生业务风险。推动关键产品多元化供给，着力提高产业链供应链韧性，增强产业体系抗冲击能力。引导企业在法律合规、数据管理、新技术应用等领域完善自律机制，防范数字技术应用风险。健全失业保险、社会救助制度，完善灵活就业的工伤保险制度。健全灵活就业人员参加社会保险制度和劳动者权益保障制度，推进灵活就业人员参加住房公积金制度试点。探索建立新业态企业劳动保障信用评价、守信激励和失信惩戒等制度。着力推动数字经济普惠共享发展，健全完善针对未成年人、老年人等各类特殊群体的网络保护机制。

十、有效拓展数字经济国际合作

（一）加快贸易数字化发展。以数字化驱动贸易主体转型和贸易方式变革，营造贸易数字化良好环境。完善数字贸易促进政策，加强制度供给和法律保障。加大服务业开放力度，探索放宽数字经济新业态准入，引进全球服务业跨国公司在华设立运营总部、研发设计中心、采购物流中心、结算中心，积极引进优质外资企业和创业团队，加强国际创新资源“引进来”。依托自由贸易试验区、数字服务出口基地和海南自由贸易港，针对跨境寄递物流、跨境支付和供应链管理等典型场景，构建安全便利的国际互联网数据专用通道和国际化数据信息专用通道。大力发展跨境电商，扎实推进跨境电商综合试验区建设，积极鼓励各业务环节探索创新，培育壮大一批跨境电商龙头企业、海外仓领军企业和优秀产业园区，打造跨境电商产业链和生态圈。

（二）推动“数字丝绸之路”深入发展。加强统筹谋划，高质量推动中国—东盟智慧城市合作、中国—中东欧数字经济合作。围绕多双边经贸合作协定，构建贸易投资开放新格局，拓展与东盟、欧盟的数字数字经济合作伙伴关系，与非盟和非洲国家研究开展数字经济领域合作。统筹开展境外数字基础设施合作，结合当地需求和条件，与共建“一带一路”国家开展跨境光缆建设合作，保障网络基础设施互联互通。构建基于区块链的可信服务网络和应用支撑平台，为广泛开展数字经济合作提供基础保障。推动数据存储、智能计算等新兴服务能力全球化发展。加大金融、物流、电子商务等领域的合作模式创新，支持我国数字经济企业“走出去”，积极参与国际合作。

（三）积极构建良好国际合作环境。倡导构建和平、安全、开放、合作、有序的网络空间命运共同体，积极维护网络空间主权，加强网络空间国际合作。加快研究制定符合我国国情的数字经济相关标准和治理规则。依托双边和多边合作机制，开展数字经济标准国际协调和数字经济治理合作。积极借鉴国际规则和经验，围绕数据跨境流动、市场准入、反垄断、数字人民币、数据隐私保护等重大问题探索建立治理规则。深化政府间数字经济政策交流对话，

建立多边数字经济合作伙伴关系,主动参与国际组织数字经济议题谈判,拓展前沿领域合作。构建商事协调、法律顾问、知识产权等专业化中介服务机制和公共服务平台,防范各类涉外经贸法律风险,为出海企业保驾护航。

十一、保障措施

(一)加强统筹协调和组织实施。建立数字经济发展部际协调机制,加强形势研判,协调解决重大问题,务实推进规划的贯彻实施。各地方要立足本地区实际,健全工作推进协调机制,增强发展数字经济本领,推动数字经济更好服务和融入新发展格局。进一步加强对数字经济发展政策的解读与宣传,深化数字经济理论和实践研究,完善统计测度和评价体系。各部门要充分整合现有资源,加强跨部门协调沟通,有效调动各方面的积极性。

(二)加大资金支持力度。加大对数字经济薄弱环节的投入,突破制约数字经济发展的短板与瓶颈,建立推动数字经济发展的长效机制。拓展多元投融资渠道,鼓励企业开展技术创新。鼓励引导社会资本设立市场化运作的数字经济细分领域基金,支持符合条件的数字经济企业进入多层次资本市场进行融资,鼓励银行业金融机构创新产品和服务,加大对数字经济核心产业的支持力度。加强对各类资金的统筹引导,提升投资质量和效益。

(三)提升全民数字素养和技能。实施全民数字素养与技能提升计划,扩大优质数字资源供给,鼓励公共数字资源更大范围向社会开放。推进中小学信息技术课程建设,加强职业院校(含技工院校)数字技术技能类人才培养,深化数字经济领域新工科、新文科建设,支持企业与院校共建一批现代产业学院、联合实验室、实习基地等,发展订单制、现代学徒制等多元化人才培养模式。制定实施数字技能提升专项培训计划,提高老年人、残障人士等运用数字技术的能力,切实解决老年人、残障人士面临的困难。提高公民网络文明素养,强化数字社会道德规范。鼓励将数字经济领域人才纳入各类人才计划支持范围,积极探索高效灵活的人才引进、培养、评价及激励政策。

(四)实施试点示范。统筹推动数字经济试点示范,完善创新资源高效配置机制,构建引领性数字经济产业集聚高地。鼓励各地区、各部门积极探索适应数字经济发展趋势的改革举措,采取有效方式和管用措施,形成一批可复制推广的经验做法和制度性成果。支持各地区结合本地区实际情况,综合采取产业、财政、科研、人才等政策手段,不断完善与数字经济发展相适应的政策法规体系、公共服务体系、产业生态体系和技术创新体系。鼓励跨区域交流合作,适时总结推广各类示范区经验,加强标杆示范引领,形成以点带面的良好局面。

(五)强化监测评估。各地区、各部门要结合本地区、本行业实际,抓紧制定出台相关配套政策并推动落地。要加强对规划落实情况的跟踪监测和成效分析,抓好重大任务推进实施,

及时总结工作进展。国家发展改革委、中央网信办、工业和信息化部要会同有关部门加强调查研究和督促指导，适时组织开展评估，推动各项任务落实到位，重大事项及时向国务院报告。

四、最高检发布依法惩治拒不支付劳动报酬犯罪典型案例

来源：最高检

摘要：近日，最高人民检察院发布了 5 件依法惩治拒不支付劳动报酬犯罪典型案例。此次发布的典型案例包括刘某某拒不支付劳动报酬抗诉案、余某安拒不支付劳动报酬监督移送案、郭某姣拒不支付劳动报酬不起诉案等。其中，在刘某某拒不支付劳动报酬抗诉案中，检察机关既通过依法指控，严厉打击“恶意欠薪”行为，又果断行使抗诉权发挥法律监督职能，切实实践行了对拒不支付劳动报酬违法犯罪行为“零容忍”的检察承诺，为劳动者合法权益构筑起了刑事检察保护屏障。

Abstract: Recently, the Supreme People's Procuratorate of PRC issued five typical cases of punishing the crime of refusing to pay labor remuneration according to law, including the protest case of Liu Moumou's refusal to pay labor remuneration, the supervision and transfer case of Yu Mouan's refusal to pay labor remuneration, and the non prosecution case of Guo Moujiao's refusal to pay labor remuneration. In the protest case of Liu Moumou's refusal to pay labor remuneration, the procuratorial organ not only severely cracked down on the behavior of "malicious wage arrears" through accusations in accordance with the law, but also resolutely exercised the right of protest, gave full play to its function of legal supervision, and earnestly implemented the procuratorial commitment of "zero tolerance" for the illegal and criminal acts of refusing to pay labor remuneration, building a criminal and procuratorial protective barrier for the legitimate rights and interests of workers.

检察机关依法惩治拒不支付劳动报酬犯罪典型案例

2021 年，全国检察机关深入贯彻习近平法治思想，全面落实党中央和国务院有关根治欠薪的决策部署，切实开展党史学习教育“检察为民办实事”实践活动，充分履行法律监督职能，依法惩治拒不支付劳动报酬犯罪，维护劳动者合法权益，为保障民营经济健康发展提供良好的法治营商环境。

2021 年 1 至 11 月，全国检察机关共受理审查起诉拒不支付劳动报酬犯罪案件 2813 件 3243 人，同比分别上升 12.3%和 12%。通过办案追缴欠薪约 1.68 亿元。保障劳动者及时拿到足

额工资，是关系基本民生的大事。2021 年以来，拖欠劳动者工资问题仍时有发生，特别是岁末年初各类项目、工程资金相继进入结算期，叠加疫情冲击影响，拖欠农民工工资现象高发。加之拖欠工资具有一定隐蔽性，部分劳动者法律意识淡薄，劳动者维权仍面临困难。如果得不到及时监管、妥善解决，将影响人民群众的获得感、幸福感、安全感。全国各级检察机关提高政治站位，压实工作责任，坚持以“人民为中心”的司法理念，以办案为核心，综合运用各种法律手段，依法惩治“恶意欠薪”违法犯罪行为，保障民生民利，维护劳动者的合法权益。

一方面立足司法办案，对于情节恶劣，后果严重，经刑事立案追缴仍不履行支付义务的犯罪嫌疑人，依法打击、从严惩处，有效发挥法律的惩治和震慑作用，为根治欠薪问题提供司法保障。2021 年 1 至 11 月，全国检察机关依法批准逮捕拒不支付劳动报酬犯罪案件 716 件 732 人，提起公诉 1256 件 1382 人。另一方面，检察机关积极贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策，努力实现维权与护企并重。在案件办理中，综合考量案件整体情况，通过羁押必要性审查、积极适用认罪认罚从宽制度等措施，对积极悔改、尽力补救支付劳动报酬的犯罪嫌疑人，依法作出不捕、不诉决定，对提起公诉的提出轻缓刑的量刑建议，最大程度地减少办案对企业正常生产经营的影响，进而更好地维护劳动者薪酬权益。2021 年 1 至 11 月，全国检察机关不批准逮捕拒不支付劳动报酬犯罪案件 893 件 953 人，同比分别上升 55.3%和 50.8%，不起诉 1031 件 1244 人，同比分别上升 4.1%和 5.3%。此外，检察机关还积极参与社会治理，注重通过检察建议帮扶企业建立长效机制，督促企业合规经营。同时检察机关注重以案释法，开展法治宣传，以检察服务传递司法温度，取得了良好效果。

近期，最高检从各地检察机关报送的案例中筛选出一批政治效果、法律效果、社会效果好的 5 个典型案例，现予以发布。

案例一：刘某某拒不支付劳动报酬抗诉案

【基本案情】

2018 年下半年至 2019 年 5 月，刘某某以四川省攀枝花市某装饰工程有限公司名义承接房屋修建工程，在收到 100 余万元工程款后只支付了部分农民工工资，后采取变更电话号码、前往外地等方式逃避支付剩余农民工工资。2020 年 6 月 17 日，攀枝花市仁和区人力资源和社会保障局向其下达责令改正决定书，刘某某仍未支付。截至 2020 年 7 月，刘某某拖欠 30 名农民工工资 15.4 万元。

2019 年 8 月至 2020 年 5 月，刘某某承接四川省盐边县电力公司某变电站修建工程，在收到工程款 16 万余元后未足额支付 30 名农民工工资，共计拖欠工资 11.8 万余元。2020 年 10

月 21 日，盐边县人力资源和社会保障局向其下达《劳动保障监察限期改正指令书》（下称《指令书》），但其始终未支付。

因刘某某以逃匿方式逃避支付劳动者报酬，数额较大，经政府有关部门责令支付仍不支付，其行为已构成拒不支付劳动报酬罪，2021 年 5 月 11 日，四川省攀枝花市仁和区人民检察院对刘某某依法提起公诉。同年 6 月 24 日，攀枝花市仁和区人民法院认定刘某某在攀枝花市承接工程过程中拒不支付劳动报酬 15.4 万元，以刘某某犯拒不支付劳动报酬罪，判处其有期徒刑一年七个月，并处罚金人民币 5 万元。仁和区人民检察院认为，一审判决未认定刘某某在盐边县电力公司某变电站修建工程中拖欠农民工工资 11.8 万余元的犯罪事实确有错误，向攀枝花市中级人民法院提出抗诉。攀枝花市人民检察院经审查支持抗诉。同年 11 月 4 日，攀枝花市中级人民法院作出二审判决，采纳了检察机关抗诉意见，依法认定了刘某某拒不支付农民工工资 11.8 万余元的行为构成拒不支付劳动报酬罪，改判其有期徒刑一年十个月，并处罚金 5 万元。

【检察履职情况】

1.开展自行补充侦查，完善证据依法抗诉。本案一审判决未认定刘某某在盐边县工程中欠薪 11 万余元的行为构成犯罪，理由是认为盐边县人社局送达的《指令书》中在“周某某民工工资”前遗漏了“支付”二字，属于缺乏“经政府有关部门责令支付”法定入罪前置要件。二审期间，攀枝花市人民检察院着眼这一争议焦点，主动开展自行补充侦查工作。依法提取了《送达回证》等书证，询问了人社局执法人员和相关证人，前往涉案公司注册地，对盐边县人社局留置送达《指令书》的现场进行复勘并制作光盘固定证据。经补证查实，盐边县人社局留置送达给刘某某的《指令书》中并未遗漏“支付”二字，但该局移送给公安机关作为证据材料的《指令书》上遗漏了该二字。

2.申请关键证人出庭，充分说理，准确认定案件事实。二审庭审期间，攀枝花市人民检察院依法申请了盐边县人社局工作人员出庭作证。庭审中，出庭检察员围绕盐边县人社局是否依法留置送达了《指令书》，以及留置的《指令书》上是否遗漏“支付”二字等争议焦点对出庭证人进行询问。并结合出示的证人证言、送达回证、复勘视频及照片等新证据，还原了客观事实。检察机关进一步阐释，《指令书》下达前，盐边县人社局已向刘某某告知其欠薪行为已被立案调查，并组织其与被欠薪员工进行调解，且在《指令书》中载明了其拖欠员工工资的客观事实，故尽管盐边县人社局移送给公安机关的《指令书》中遗漏了“支付”二字，但实质上应当认定政府有关部门已履行完责令支付职责。

【典型意义】

1.依法抗诉，保障劳动者合法权益。该案中检察机关既通过依法指控，严厉打击“恶意欠薪”行为，又果断行使抗诉权发挥法律监督职能，切实践行了对拒不支付劳动报酬违法犯罪行为“零容忍”的检察承诺，为劳动者合法权益构筑起了刑事检察保护屏障。

2.依法主动履职，实现“三个效果”相统一。检察机关一方面采取自行补充侦查和协调公安机关配合的方式补充侦查、完善证据，提高办案效率，确保办案效果。另一方面采取申请证人出席二审庭审作证、开展交叉询问、出示新证据、加强释法说理等方式，充分履行指控犯罪和法律监督职责，实现了办案“三个效果”的有机统一。

案例二：余某安拒不支付劳动报酬监督移送案

【基本案情】

自2018年4月起，余某安在福建省晋江市经济开发区租赁厂房和机器设备，组织工人从事鞋业制造和加工，于2019年6月注册成立晋江思福鞋材有限公司（以下简称思福公司，另案处理），余某安系法定代表人和实际经营者。截至2019年6月底，余某安共拖欠熊某、张某某等97名工人工资合计人民币134万余元，后于2019年6月29日逃匿失联。同年7月1日，晋江市人力资源和社会保障局责令余某安支付员工工资，余某安逾期仍不支付。2019年7月12日，晋江市人民检察院建议晋江市人力资源和社会保障局将本案线索移送晋江市公安局依法立案，后晋江市公安局对余某安涉嫌拒不支付劳动报酬一案立案侦查。2020年4月，余某安被抓获归案并被取保候审。经晋江市人民检察院、人力资源和社会保障局、乡镇政府协调，余某安通过多种渠道筹措资金，共支付了工人工资125万余元，仍拖欠工人工资9万余元。

2021年5月，晋江市人民检察院对该案依法提起公诉。同年8月，晋江市人民法院以拒不支付劳动报酬罪判处余某安有期徒刑一年，并处罚金人民币三万元。余某安认罪服判。

【检察履职情况】

1.“两法衔接”及时有效，提前介入监督立案。晋江市人民检察院依托“两法衔接”工作机制，通过信息共享平台，发现余某安欠薪数额大、涉及人数多，被欠薪工人诉求强烈，拒不支付劳动报酬行为可能涉嫌犯罪，遂依法启动监督程序。建议晋江市人力资源和社会保障局及时向公安机关移送犯罪线索，监督公安机关及时立案侦查。检察机关及时介入侦查、引导公安机关搜集、固定相关证据，促进行政执法与刑事司法的有效衔接。

2.拓宽渠道追讨欠薪，积极挽回工人损失。在建议人力资源和社会保障局移送犯罪线索的同时，晋江市检察机关与人力资源和社会保障局、市信访局、乡镇司法所等部门联动，安抚近

百名欠薪工人情绪、释法说理，引导理性维权。同时，检察机关协调相关部门及工人代表等共同商议所欠工资的解决方案，通过多渠道多种方式帮助思福公司筹得薪资 125 万余元，解决了被欠薪工人的燃眉之急。

3.坚持依法惩治犯罪，贯彻宽严相济刑事政策。在审查起诉阶段，被告人余某安如实供述罪行、自愿认罪认罚。晋江市人民检察院综合全案犯罪事实和情节，依法对余某安提起公诉，提出判处有期徒刑一年，并处罚金人民币三万元的量刑建议。法院全部采纳了起诉指控的犯罪事实、罪名及量刑建议，余某安认罪服判，实现了办案“三个效果”的有机统一。

【典型意义】

1.强化立案监督，发挥“两法衔接”机制作用。晋江市人民检察院坚持以人民为中心的司法理念，履行监督职责，联合多部门开展保障农民工工资支付专项排查工作。依托“两法衔接”机制，强化案件线索摸排，对工作中发现的拒不支付劳动报酬案件线索第一时间分析研判，及时启动立案监督程序，督促行政执法机关依法移送刑事案件线索，促进了行政执法与刑事司法的有效衔接。

2.打击与追讨并重，积极回应工人追回欠薪的诉求。检察机关坚持依法惩治“恶意欠薪”违法犯罪行为，保障民生民利，传递了良好社会价值导向。与此同时，坚持“为民办实事”，打击欠薪犯罪与追讨欠薪并重，在办案中加强沟通协调，多渠道筹措被拖欠的工人工资，增强了执法活动的实效性，劳动者的劳动权益、劳动成果得到有效维护。

案例三：义乌市某文化传播有限公司、梁某某拒不支付劳动报酬不起诉案

【基本案情】

梁某某系浙江省义乌市某文化传播有限公司实际控制人，2018 年 8 月以来，该公司在义乌经营量贩 KTV，后因经营不善拖欠方某某、虞某某等 27 名员工工资共计人民币 97089 元，梁某某在未付清上述工资的情况下逃匿。上述 27 名员工于 2019 年 9 月 26 日向义乌市人力资源和社会保障局投诉。同年 11 月 5 日，义乌市人社局向该公司及梁某某发出《责令限期改正指令书》，责令其付清员工工资人民币 88753 元。该公司、梁某某在收到责令通知后仍未在指定的期限内支付。

梁某某归案后，在公安机关侦查阶段支付员工工资 88753 元，在检察机关审查起诉阶段，又支付了超龄劳动者工资 6675 元。义乌市人民检察院经审查认为，梁某某虽已构成拒不支付劳动报酬罪，但犯罪情节轻微，于 2021 年 8 月 23 日对梁某某作出相对不起诉决定。

【检察履职过程】

1.全面审查欠薪事实，对特殊超龄劳动者的欠薪进行平等保护。本案中有 2 名员工年龄超过

了退休年龄，属于超龄劳动者。劳动行政部门以超龄劳动者和用人单位之间系劳务关系而非劳动关系，不受《劳动法》保护为由，未将该2名员工的工资认定在责令支付的范围内。检察机关经审查认为，根据《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释（三）》第七条的规定，不能简单将“超龄”与劳务关系画等号，针对未享受养老保险待遇且未领取退休金的超龄劳动者，应当确认其与用人单位之间的劳动关系，适用《劳动法》、《劳动合同法》平等保护。基于上述理由，检察机关要求梁某某付清本案2名超龄劳动者的工资。

2.确保工资顺利发放，依法作出相对不起诉决定。审查起诉阶段，在检察机关的敦促下，梁某某筹措资金将超龄劳动者的工资缴至劳动行政部门专用账户，确保劳动报酬依法、及时、规范发放，有效维护劳动者合法权益。检察机关综合考虑梁某某因经营不善而拖欠支付欠薪，虽有逃匿行为但在案发后全额付清拖欠的工资，未造成严重后果，犯罪情节轻微，且其自愿认罪认罚，故决定对梁某某作相对不起诉处理。

3.研究论证用工争议，向劳动行政部门发出检察建议。针对因“法无明文规定”导致超龄劳动者的合法权益受损的问题，检察机关通过梳理相关法律规定、查阅司法判例，找准区分劳动关系和劳务关系的法律依据，向劳动行政部门发出《检察建议书》。建议对未享受养老保险待遇且未领取退休金的超龄劳动者适用《劳动法》平等保护。另外，针对已经依法享受养老保险待遇和领取退休金的超龄劳动者，虽然不属于《劳动法》调整范围，但仍建议劳动行政部门对该类劳动者的投诉予以受理，并将相关材料随同刑事案件一并移送，作为综合考量犯罪嫌疑人主观恶性、认罪悔罪态度的依据，进一步维护劳动者合法权益。

【典型意义】

1.全面审查行政机关责令支付行为，依法履行法律监督职能。检察机关在办理拒不支付劳动报酬案件过程中，应当全面审查涉案材料，对相关部门的责令支付决定进行合法性、合理性审查，不局限于责令认定的金额，发现问题及时纠正。对影响犯罪嫌疑人罪行轻重、主观恶性、悔罪表现的相关材料，检察机关应当建议行政机关予以移送并综合审查认定。

2.强化行刑衔接，助力保障劳有所得。我国已步入老龄化社会，超龄人员就业情形越来越多，讨薪困难，劳资纠纷屡见不鲜，严重影响社会稳定。检察机关应当将劳动者的“忧酬烦薪”挂在心上，能动用好司法力量，持续跟踪欠薪发放情况，平等保护劳动者的合法权益。同时，从个案中发现普遍性问题，以检察建议的方式推动行政执法理念转变，充分发挥检察职能做好“后半篇文章”。

案例四：郭某姣拒不支付劳动报酬不起诉案

【基本案情】

郭某姣于 2019 年 6 月至 10 月经营北京市某直便民超市有限公司期间，拖欠朱某某等 9 名公司员工工资共计人民币 7.6 万余元。北京市平谷区人力资源和社会保障局先后两次向该公司下达责令改正通知书，责令限期足额支付员工工资，但郭某姣未在规定期限内做出改正。后该局又下达行政处理决定书，责令其按要求支付员工工资。郭某姣则以电话停机、门店关门等方式逃避支付劳动报酬。

北京市公安局平谷分局于 2020 年 7 月 11 日对本案立案侦查，2021 年 7 月 22 日郭某姣被抓获，7 月 29 日被取保候审。郭某姣到案后如实供述了上述事实，支付了拖欠的大部分劳动报酬，并与 9 名公司员工达成和解协议。本案移送审查起诉后，平谷区人民检察院经审查认为，郭某姣的行为构成拒不支付劳动报酬罪，但犯罪情节轻微，具有认罪认罚、达成和解协议、提起公诉前足额支付劳动报酬等法定从轻处罚情节，于 2021 年 10 月 11 日对郭某姣作出相对不起诉决定。

【检察履职情况】

1.综合考察案件背景情况，为化解矛盾打下基础。北京平谷区人民检察院对案件进行全面审查，了解到郭某姣自主创业，服务本地的“菜篮子”工程，后因线上购物冲击等因素影响，导致经营不善。郭某姣因对其行为危害性认识不够等原因，采用逃匿等方式逃避支付劳动报酬，且拒不配合有关部门的调查处理。检察机关主动了解事情的前因后果，为后续促成矛盾化解、刑事和解，实现认罪认罚从宽处理打下基础。

2.细致教育引导，促成劳动报酬足额支付。郭某姣到案后支付了拖欠的大部分劳动报酬，并与公司员工达成和解协议，其继续足额支付剩余劳动报酬的意愿不高。然而在案件移送审查起诉后，部分员工表达了希望能支付全部工资的愿望。为了更好地化解社会矛盾、保障劳动者合法权益，检察机关加强教育引导，促使郭某姣认识到自己行为的危害性，并以兼职及从亲友处筹集所得资金足额支付了 9 名员工剩余劳动报酬。

3.公开听证，对案件作出相对不起诉决定。为保证案件处理结果的公正性，保障当事人合法权益，检察机关组织召开了由人大代表、值班律师、侦查人员参加的听证会，对本案拟不起诉决定进行公开听证。与会人员经讨论一致同意检察机关拟作相对不起诉的处理意见。检察机关还就按时足额支付劳动者工资的重要性、企业诚信、守法、合规经营对郭某姣进行了教育。郭某姣对自己的行为进行检讨并写下悔过书，保证今后一定守法合规经营企业。公开听证不仅提升了不起诉决定的公信力、透明度，还取得了良好的社会效果。

【典型意义】

1.矫正经营观念，促进企业依法合规经营。检察机关在办案过程中，不仅要注重核实案件事实、审查证据，还应从企业责任、劳动者权益保护角度出发，向犯罪嫌疑人讲明按时足额支付劳动者工资的重要性以及企业应诚信、守法、合规经营的基本准则，促使企业经营者深刻认识到企业不能只关注经营盈利，同时还肩负着社会责任，让法律意识、规则意识内化于心，实现民营企业良性健康发展。

2.落实慎诉政策，助力民营企业走出困局。检察机关应充分发挥在服务保障“六稳”“六保”中的作用。对于行为已经构成拒不支付劳动报酬罪的企业经营者，若能真诚认罪悔罪、自愿认罪认罚，且尚未造成严重后果，在提起公诉前已全部支付了拖欠的劳动报酬，并与劳动者达成和解协议的，检察机关应贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策，注重发挥相对不起诉的作用，助推民营企业健康发展，帮助企业尽快走出困境。

案例五：晋某华拒不支付劳动报酬不起诉案

【基本案情】

2016年6月，晋某华与王某某、潘某某合伙，以晋某华名义从安徽省马鞍山Y建筑安装工程有限公司（下称“Y公司”）承揽江苏省丰县某小区建设工程，并雇佣魏某某等50名农民工进场施工。工程竣工后，晋某华以Y公司工程款未结为由拖欠50名农民工工资共计161.43万余元。2018年7月11日，晋某华向丰县人民法院起诉Y公司支付工程款，经法院判决，Y公司将所欠的208.92万余元工程款汇至丰县人民法院执行账户。此后，50名农民工多次向晋某华讨要劳动报酬，并向丰县人力资源和社会保障局劳动监察大队投诉。但晋某华拒不支付，也拒绝配合从法院执行账户中支出所欠劳动报酬，并拒绝签收劳动保障部门的限期改正指令书，关闭手机藏匿外地。

2020年9月，江苏省丰县人民检察院在工作中发现该案线索，并向公安机关移送。同年10月13日公安机关立案侦查，10月22日将晋某华抓获归案。2021年1月20日，公安机关将该案移送审查起诉，期间，晋某华认罪认罚并支付了全部欠薪，取得被害人谅解。同年2月2日，丰县人民检察院综合全案事实、情节，以及晋某华的悔罪表现，对其作出相对不起诉决定。

【检察履职情况】

1.开展专项行动，主动发现线索。2020年9月，丰县人民检察院开展“保障农民工工资支付专项行动”。通过主动走访司法行政、人社、信访等部门，查阅反映欠薪问题的申诉、法律援助申请、信访记录等材料，并通过询问农民工、调取相关证据等方式，及时发现晋某华拒不支付农民工工资的犯罪线索，并移送公安机关立案侦查。

2.加强执行监督，支持起诉维权。为防止晋某华将法院执行账户中的资金转移，丰县人民检察院及时制发执行监督检察建议，建议法院暂缓向晋某华支付执行款，待查清事实后优先支付农民工工资。同时，丰县人民检察院支持 8 名农民工代表向法院提起民事诉讼。

3.促进认罪认罚，有效化解矛盾。丰县人民检察院刑事、民事检察部门同时介入，会同公安机关多次向晋某华释法说理，告知主动偿还欠薪可获得从轻处罚，帮助其认识到行为的危害性。最终促成晋某华认罪认罚，并与农民工达成调解，主动将 161.43 万元转入第三方监管账户，支付 50 名农民工的全部欠薪，取得被害人谅解。

4.制发检察建议，推动完善机制。丰县人民检察院全面梳理建设工程领域恶意欠薪案件，针对该领域存在农民工欠薪等问题，向住建局发出检察建议。住建局采纳检察建议制定了 7 份关于建立健全欠薪突发事件应急预案、工资支付监控预警、工资保证金管理办法等保障性制度文件。检察机关还联合公安、法院、司法行政、人社、住建等部门出台保障农民工工资支付协同配合机制的实施办法，定期共同开展专项整治，建立打击恶意欠薪长效合作机制。

【典型意义】

1.能动履职，维护劳动者合法权益。检察机关主动将检察监督工作前移，开展专项行动，摸排发现犯罪线索，通过检察履职切实维护劳动者合法权益。在专项活动中，丰县人民检察院共办理刑事案件、支持民事起诉 34 件，帮助 75 名劳动者成功讨薪 188 万余元。

2.刑民协作，提升检察办案质效。检察机关融合发挥刑事检察和民事检察职能作用，打击犯罪与追讨欠薪同步开展，灵活运用多种手段协同发力。通过移送犯罪线索抓获藏匿的犯罪嫌疑人，释法说理促进认罪认罚，配合追讨欠薪。同时检察机关积极支持农民工起诉维权，发出执行监督检察建议，促成欠薪调解支付，高效办理涉农民工讨薪案件，尽最大努力化解社会矛盾。

五、国家卫健委：深入开展职业病危害专项治理工作

来源：国家卫健委

摘要：近日，国家卫健委发布了《关于深入开展职业病危害专项治理工作的通知》，决定自 2022 年 1 月起至 2025 年 12 月在全国范围深入开展职业病危害专项治理工作。根据《通知》，此次专项治理的范围为存在粉尘、化学毒物、噪声危害因素浓（强）度超标且从业人员 10 人及以上的工业企业。10 人以下工业企业的专项治理工作由各省份根据本地区实际情况自行安排部署。

Abstract: Recently, the National Health Commission issued the *Notice on Deepening the Special*

Treatment of Occupational Disease Hazards, and decided to carry out the special treatment of occupational hazards nationwide from January 2022 to December 2025, with the scope covering the industrial enterprises with excessive concentration (intensity) of dust, chemical poisons and noise hazards and with 10 employees or more. The special treatment of industrial enterprises with less than 10 employees shall be arranged and implemented by each province according to the actual situation of the region.

国家卫生健康委办公厅关于深入开展职业病危害专项治理工作的通知

国卫办职健函〔2021〕621号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团卫生健康委：

为巩固和深化尘肺病防治攻坚行动成果，大力推进“十四五”时期职业病防治工作，保障劳动者职业健康权益，国家卫生健康委决定自2022年1月起至2025年12月在全国范围深入开展职业病危害专项治理工作。现就有关事项通知如下。

一、目标要求

（一）总体要求。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院关于职业病防治工作的决策部署和《职业病防治法》的相关要求，坚持以人民健康为中心，深入实施健康中国战略，以治理粉尘、化学毒物、噪声超标为主要任务，加强职业健康监督管理，改善工作场所劳动条件，从源头控制和减少职业病危害，保障广大劳动者职业健康。

（二）治理范围。

本次专项治理的范围为存在粉尘、化学毒物、噪声危害因素浓（强）度超标且从业人员10人及以上的工业企业（以下简称“治理企业”）。10人以下工业企业的专项治理工作由各省、自治区、直辖市根据本地区实际情况自行安排部署。

（三）工作目标。

到2025年底，治理企业工作场所作业环境得到显著改善，粉尘、化学毒物、噪声岗位合格率达到85%以上，职业病危害项目申报率、工作场所职业病危害因素监测合格率大幅提高，达到《国家职业病防治规划（2021-2025年）》的要求。

二、步骤安排

（一）安排部署阶段（2022年1月-8月）。

1. 确定治理企业。

国家卫生健康委在职业病危害项目申报系统中设立专项治理模块,以职业健康基础数据库为基础,结合全国工业企业职业病危害现状调查、职业病危害项目申报、职业病及危害因素监测等数据,建立治理企业基础台账。各级卫生健康行政部门对治理企业基础台账进行补充完善,核实确定辖区内治理企业,其中,近三年未开展职业病危害因素定期检测的企业直接纳入治理范围。

2.制定治理方案。

考虑到区域产业结构、经济发展的差异,本次专项治理由省级卫生健康行政部门结合本地区实际和治理企业情况,总结和借鉴“十三五”时期专项治理工作经验和做法,制定本地区专项治理工作方案,确定年度治理任务及目标,明确具体的治理方法、措施和要求。

（二）治理整改阶段（2022年9月-2025年6月）。

1.开展治理整改。

治理企业应针对职业病危害超标岗位制定切实可行的整改方案。整改方案应当包括超标岗位名称、超标原因、整改措施、整改时限和资金投入等。治理企业应根据整改方案开展治理工作,优先采用工程技术措施,从源头减少和降低职业病危害,使作业岗位危害因素浓(强)度达到限值要求。对于采取工程技术措施不能使作业岗位危害因素浓(强)度达到限值要求的,治理企业必须采取个体防护、减少作业时间等管理措施,降低劳动者接触水平,并切实做好职业病危害因素监测、职业健康检查等工作。针对管理措施是否满足防护要求,治理企业应组织开展评价工作,形成评价报告。

完成专项治理的治理企业应委托有资质的技术服务机构对工作场所职业病危害因素进行检测,由技术服务机构出具相应检测报告。治理企业应在职业病危害项目申报系统专项治理模块中提交评价报告、检测报告等相关材料。

2.开展督促指导。

各级卫生健康行政部门要加强对治理企业的督促指导,积极探索职业健康托管式服务、“一企一策”精准指导等帮扶模式,实施中小微企业专项治理帮扶。对治理积极、成效显著的治理企业,鼓励其持续改进提高;对治理不到位的治理企业,督促其加大治理力度;对于治理后职业病危害因素仍超标且整改无望的治理企业,要依法停止相关作业或提请当地政府予以关闭。

各级卫生健康行政部门要定期调度本地区专项治理工作进展情况,及时督促指导治理企业开展专项治理工作。我委每年对专项治理工作开展调研指导。

3.做好年度总结。

省级卫生健康行政部门要认真做好年度总结工作，于每年 11 月 30 日前将本年度工作总结以及下年度专项治理方案报送我委。年度总结报告应重点突出、数据详实，主要包括年度工作进展情况、取得的成效、存在的问题以及下年度工作打算等。我委每年对全国专项治理工作进行总结和通报。

（三）全面总结阶段（2025 年 7 月-12 月）。

各级卫生健康行政部门要做好全面总结工作，客观评价和总结专项治理工作成效。省级卫生健康行政部门请于 2025 年 11 月 30 日前将专项治理工作总结报告报送我委。总结报告应包括治理工作开展情况、典型经验做法、取得成效等。我委将组织对专项治理工作进行总体评估和全面总结。

三、工作要求

（一）高度重视，加强领导。

各级卫生健康行政部门要高度重视专项治理工作，切实加强组织领导，精心组织，周密部署，因地制宜，科学制定治理方案，细化治理工作任务，认真组织实施，确保专项治理工作取得实实在在的成效。

（二）源头治理，综合施策。

各级卫生健康行政部门要督促治理企业以超标作业岗位为重点，以落实工程防护措施为关键，加大对现有设备设施升级改造力度，积极使用新技术、新工艺、新材料，提高设备机械化、自动化水平，淘汰落后工艺、设备和材料。对于无法采取工程技术措施，或工程技术措施无法使危害因素浓（强）度达到标准要求的治理企业，要督促其加强个体防护等措施，保护劳动者健康权益。

（三）分类指导，统筹推进。

各级卫生健康行政部门要根据治理企业职业病危害程度及防治水平进行分类指导。对于超标严重、防治水平低的治理企业进行重点指导；对于专项治理效果好、防治水平高的治理企业，鼓励其创建“健康企业”。要统筹安排专项治理检查工作与工作场所职业病危害因素监测工作，避免重复交叉，提高监管效率。要加强信息化工作，做好治理企业台账动态管理与更新。

（四）广泛宣教，营造氛围。

各级卫生健康行政部门要充分利用各种媒体平台，采取多种方式，加强对专项治理工作的宣传报道，营造良好的治理工作氛围。要及时发现和宣传基层典型经验和先进做法，充分发挥示范引领作用，以点带面，促进专项治理工作深入开展。

2021 年 12 月 27 日

六、四川统一全省企业职工基本养老保险缴费政策

来源：四川省人社厅

摘要：日前，四川省人社厅、省财政厅等三部门联合发布《关于统一全省企业职工基本养老保险缴费政策的通知》。《通知》提出，统一养老保险缴费比例。从 2022 年 1 月 1 日起，全省参保用人单位（含有雇工的个体工商户等）缴费比例为 16%，职工（含个体工商户雇工）个人缴费比例为 8%；无雇工的个体工商户、未在用人单位参保的非全日制从业人员和其他灵活就业人员缴费比例为 20%。

Abstract: Recently, the Department of Human Resources and Social Security of Sichuan Province and the Sichuan Provincial Finance Department jointly issued the *Notice on Unifying the Payment Policy of Basic Endowment Insurance for Employees of Enterprises in Sichuan Province*, which proposes to unify the payment proportion of endowment insurance. From January 1, 2022, the payment proportion of insured employers (including individual businesses with employees, etc.) in the province shall be 16%, the payment proportion of employees (including employees of individual businesses) shall be 8%, and the payment proportion of individual businesses without employees, part-time employees who are not insured in the employer and other flexible employees shall be 20%.

关于统一全省企业职工基本养老保险缴费政策的通知

川人社办发〔2021〕77 号

各市（州）人力资源和社会保障局、财政局，国家税务总局各市、州税务局：

根据《中华人民共和国社会保险法》有关规定和国家实施企业职工基本养老保险（以下简称养老保险）全国统筹制度的相关要求，现将我省养老保险缴费政策有关规定通知如下，请各地严格遵照执行。

一、统一养老保险缴费比例

从 2022 年 1 月 1 日起，全省参保用人单位（含有雇工的个体工商户等）缴费比例为 16%，职工（含个体工商户雇工）个人缴费比例为 8%；无雇工的个体工商户、未在用人单位参保的非全日制从业人员和其他灵活就业人员缴费比例为 20%。

二、统一养老保险缴费基数

从 2022 年 1 月 1 日起，以全省上年全口径城镇单位就业人员平均工资的 60%和 300%分别作为个人缴费基数下限和上限；参保用人单位缴费基数按照本单位职工个人缴费基数之和确定。

各地要严格执行统一的养老保险缴费政策，不得自行出台或调整相关政策，未按要求落实造成基金减收的，减收部分由地方一般公共预算承担。

我省原有规定与本文件规定不一致的，按本文件执行。

四川省人力资源和社会保障厅 四川省财政厅

国家税务总局四川省税务局

2021 年 12 月 30 日

七、海南：明确基层快递网点从业人员优先参加工伤保险

来源：海南省人社厅

摘要：日前，海南省人社厅、省社保服务中心等三部门联合发布《关于做好基层快递网点优先参加工伤保险工作的通知》。《通知》明确，海南省行政区域内用工灵活、流动性大的基层快递网点（含邮政网点），可优先单险种参加工伤保险，将基层快递网点中不完全符合确立劳动关系但企业对劳动者进行管理的，从事快递收寄、分拣、运输、投递、查询等服务的从业人员，纳入工伤保险保障范围。

Abstract: Recently, the Department of Human Resources and Social Security of Hainan Province and the Hainan Provincial Social Security Service Center jointly issued the *Notice on Giving Priority to Work-related Injury Insurance of Grass-roots Express Outlets*. It specifies that grass-roots express outlets (including postal outlets) with flexible employment and high mobility of employees in the administrative region of Hainan Province can enjoy the priority to buying single work-related injury insurance. It includes the employees in grass-roots express outlets who do not fully comply with the establishment of labor relations but are managed by the enterprise, such as the express receiving, sorting, transportation, delivery and inquiry personnel, in the scope of work-related injury insurance.

海南省人力资源和社会保障厅 海南省邮政管理局

海南省社会保险服务中心关于做好基层快递网点

优先参加工伤保险工作的通知

各市、县、洋浦经济开发区人力资源社会保障（人事劳动保障）局、邮政管理局、社保

经办机构：

为贯彻落实交通运输部等七部委《关于做好快递员群体合法权益保障工作的意见》（交邮政发〔2021〕59号）和《人力资源社会保障部办公厅 国家邮政局办公室关于推进基层快递网点优先参加工伤保险工作的通知》（人社厅发〔2021〕101号）要求，化解基层快递网点工伤事故风险，维护快递员群体工伤保险权益，现就做好我省基层快递网点优先参加工伤保险工作有关事项通知如下：

一、实施范围

我省行政区域内用工灵活、流动性大的基层快递网点（含邮政网点，下同），可优先单险种参加工伤保险，将基层快递网点中不完全符合确立劳动关系但企业对劳动者进行管理的，从事快递收寄、分拣、运输、投递、查询等服务的从业人员，纳入工伤保险保障范围。

二、参保缴费

（一）基层快递网点凭营业执照、快递业务经营许可证（或经营快递业务的分支机构名录），以及优先参加工伤保险从业人员的基本信息，向当地社会保险经办机构申请办理基层快递网点优先参加工伤保险登记，并按月缴纳工伤保险费。

（二）基层快递网点优先参加工伤保险按我省上年度全口径城镇单位就业人员平均工资为缴费基数，缴费费率按本单位行业差别费率及其档次执行。

（三）从业人员个人不缴费。

三、待遇保障

（一）从业人员在参保缴费期内，因工作遭受事故伤害或者患职业病的，其工伤认定、劳动能力鉴定、待遇标准等按照《工伤保险条例》《海南经济特区工伤保险若干规定》及国家和省相关配套规定执行。基层快递网点从业人员发生工伤时，社会保险行政部门可参考工伤保险缴费记录开展工伤认定。

（二）从业人员同时在两个或两个以上基层快递网点工作的，各基层快递网点应当分别为其缴纳工伤保险费；发生工伤事故伤害的，由其遭受事故伤害时工作的基层快递网点依法承担相应的工伤保险责任。

四、有关要求

（一）用人单位不得将应依法参加社会保险的从业人员改办优先单险种参加工伤保险方式。

（二）劳务派遣公司不得为被派遣从业人员办理优先单险种参加工伤保险。

（三）基层快递网点或从业人员通过虚构工伤事故、伪造工伤材料等行为骗取工伤保险

待遇的，按照《社会保险法》《工伤保险条例》等规定依法处理。

（四）各社会保险行政部门、社会保险经办机构及社会保险费征收机构应优化经办流程，完善信息系统，邮政管理部门应加强与社会保险经办机构的信息对接，为基层快递网点优先参加工伤保险提供更加便捷高效的服务。

（五）各市县社会保险行政部门和邮政管理部门要加强沟通协调，制定切实可行的工作方案，加大宣传力度，督促指导基层快递网点优先参加工伤保险工作，切实保障从业人员合法权益。

本通知自 2022 年 4 月 1 日起施行，有效期 5 年。

海南省人力资源和社会保障厅 海南省邮政管理局

海南省社会保险服务中心

2022 年 2 月 9 日

八、山东出台 52 条举措提高居民可支配收入

来源：山东省政府

摘要：近日，山东省政府印发《进一步提高居民可支配收入若干政策措施》，提出通过“稳步提高居民工资性收入水平”“大力促进农民增收”“稳步提高居民财产性收入”“持续完善社会保障体系”四个方面共 15 项 52 条举措。在稳步提高居民工资性收入水平方面，《措施》提出，要优化工资分配宏观调控，发挥企业工资指导调控作用。通过定期发布年度企业工资指导线、市场工资价位、人工成本信息等，发挥指导调控作用，推动企业开展集体协商，促进企业职工工资合理增长。

Abstract: Recently, the Shandong Provincial Government issued *Several Policies and Measures to Further Improve Residents' Disposable Income*, which puts forward 52 measures of 15 types from four aspects: “steadily improving residents' wage income, vigorously promoting farmers' income, steadily increasing residents' property income and continuously improving the social security system”. In terms of steadily improving residents' wage income, it proposes to optimize the macro-control of wage distribution, give full play to the role of enterprise in wage guidance and regulation, promote enterprises to carry out collective negotiation and achieve reasonable growth of employees' wages by regularly publishing the annual wage guidelines of the enterprise, market wage level and labor cost information.

山东省人民政府
关于印发进一步提高居民可支配收入
若干政策措施的通知
鲁政字〔2022〕20号

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

现将《进一步提高居民可支配收入若干政策措施》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

山东省人民政府

2022年1月20日

（此件公开发布）

进一步提高居民可支配收入
若干政策措施

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真落实党的十九大和十九届历次全会精神，扎实推动共同富裕，切实增强人民群众获得感、幸福感、安全感，现就进一步提高全省居民可支配收入提出以下政策措施。

一、稳步提高居民工资性收入水平

（一）促进创业带动就业。

1. 深入推进“创业齐鲁·乐业山东”专项行动。进一步提升“大学生十大创业之星”“十大返乡创业农民工”引领激励作用。通过组织各具特色的创业创新大赛、展示交流等活动，释放各类群体创业创新活力。培育20个左右省级创业创新示范综合体，加强省级创业孵化示范基地（园区）建设，打造更加优良的创业生态。推动落实新就业形态灵活就业意外伤害保险补贴政策，促进多渠道灵活就业。建立用工保障清单管理制度，发挥行业主管部门作用，对缺工量较大的企业，实行用工专员服务，“一企一策”解决用工问题。（省人力资源社会保障厅牵头）

2. 支持加强青年就业见习工作。通过明确人员范围、加强见习管理、提升服务水平等措施，每年组织不低于2万名青年参加就业见习。对见习期满留用率达到50%以上的见习单位，见习补贴标准提高至当地最低工资标准的70%。（省人力资源社会保障厅牵头）

3. 加强职业教育和职业技能培训。持续推进高水平职业院校和特色化专业建设，深化育人方式、办学模式改革，引导广大青年选择技能成才。深入实施职业技能等级证书制度试点，鼓励学生在获得学历证书的同时，取得多个职业技能等级证书，拓展就业创业本领。发挥职

业院校培训优势，积极开展技能储备、技能提升等培训，不断提高新增和现有劳动力综合素质、职业技能水平。全面推行企业新型学徒制培训，将企业新入职职工和转岗职工作为培训重点，提高职业技能水平和岗位适应能力，按照规定给予职业培训补贴。（省教育厅牵头，省人力资源社会保障厅按职责分工负责）

4. 加大大学生创业扶持力度。完善创业担保贷款政策，落实一次性创业补贴政策，推行“一站式”服务，通过开展山东省创业大赛和省留学人员创业大赛等活动，引导有意愿、有潜力的毕业生投身双创。（省人力资源社会保障厅牵头）

5. 加大创业担保贷款支持力度。拓宽创业担保贷款担保基金补充渠道，允许各市在控制风险前提下，按照担保基金放大 5 至 10 倍的规模提供担保服务。人民银行济南分行每年安排不低于 50 亿元的再贷款额度，对地方法人银行发放的符合条件的创业担保贷款给予全额报销。引导金融机构运用创业担保贷款和商业性创业贷款“1+1”组合放贷等模式，满足创业群体合理融资需求。（人民银行济南分行、省人力资源社会保障厅、省财政厅按职责分工负责）

6. 全面落实支持创业就业财税政策。落实支持中小企业发展税费优惠政策，按照国家规定的最高上浮标准执行重点群体和退役士兵创业就业税费优惠政策。（省税务局牵头，省财政厅按职责分工负责）

7. 加大金融支持中小企业力度。健全省市县三级金融辅导体系，引导更多有意愿的中小企业特别是科技型企业纳入金融辅导。选择部分园区、乡镇开展“金融管家”试点。协调推进银税互动、应急转贷、无还本续贷等政策落地。督促落实小微企业和个体工商户支付手续费降费政策。深化民营和小微企业首贷培植行动，提高企业首次贷款获得能力。继续实施普惠型小微企业贷款“两增”考核，推动银行机构加大小微企业信贷投放。引导银行机构优化完善成本分摊和收益分享机制，对小微信贷业务实施内部转移定价优惠或经济利润补贴。鼓励银行保险机构加大“创业担保贷”“人才贷”等贷款投放力度。（省地方金融监管局牵头，省人力资源社会保障厅、人民银行济南分行、山东银保监局按职责分工负责）

（二）优化工资分配宏观调控。

8. 保障职工劳动报酬权益。推进工资支付地方立法，加大工资支付执法检查力度，打击工资支付违法行为，依法保障职工劳动报酬权益。（省人力资源社会保障厅牵头，省司法厅按职责分工负责）

9. 稳慎调整最低工资标准。通过深入开展最低工资标准调查研究、定期稳慎调整最低工资标准和依法监督用人单位落实最低工资标准情况，切实保障低收入劳动者劳动经济权益。（省

人力资源社会保障厅牵头，省总工会、省工商联按职责分工负责）

10. 发挥企业工资指导调控作用。通过定期发布年度企业工资指导线、市场工资价位、人工成本信息等，发挥指导调控作用，推动企业开展集体协商，促进企业职工工资合理增长。（省人力资源社会保障厅牵头，省总工会、省工商联按职责分工负责）

11. 完善技能人才薪酬分配制度。积极推动落实技能人才薪酬分配指引，强化工资收入分配的技能价值激励导向，引导企业合理提高技能人才工资薪酬待遇。（省人力资源社会保障厅牵头）

（三）加强新就业形态劳动者权益保障。

12. 推进新就业形态劳动者加入工会组织。建立新就业形态工会工作机制，推动以货车司机、网约车司机、快递员、外卖配送员等四个群体为重点的新就业形态建会入会工作。出台维护新就业形态劳动者劳动权益的政策措施。（省总工会牵头，省人力资源社会保障厅、省市场监管局、省交通运输厅按职责分工负责）

13. 推动新就业形态行业集体协商。出台“推动新业态行业集体协商工作十条措施”，围绕计件单价、计提工资、行业最低工资标准、技能培训、职业安全保障、社保福利等职工利益诉求，推动职工方和企业方开展集体协商，维护职工劳动经济权益。（省总工会牵头）

二、大力促进农民增收

（四）发展现代农业产业促进农民增收。

14. 打造农业优势特色产业。实施乡村产业平台构筑行动，按照“一县一园、一镇一业、一村一品”思路，创建100个以上省级现代农业产业园、1000个以上省级农业产业强镇（含乡、街道）、10000个以上省级乡土产业名品村。支持创建农产品加工业高质量发展先行县，推动全省农产品加工业持续稳定健康发展。（省农业农村厅牵头）

15. 培育新型农业经营主体。引导农业龙头企业向前端延伸建设原料基地，向后端延伸建设物流营销和服务网络。支持农业产业化龙头企业担任“链主”，一体打造农业全产业链。深入实施家庭农场培育计划，把符合条件的规模经营户纳入家庭农场名录。开展农民合作社规范提升行动，推进国家、省、市、县示范社四级联创。加强家庭农场经营者、农民合作社带头人培训。开展农民合作社质量提升整县推进试点。培育一批布局合理、功能互补的农业产业化联合体。建立各类生产经营主体、服务主体与小农户利益联结机制。（省农业农村厅牵头）

16. 强化农业社会化服务。加强区域农业生产性服务能力建设，鼓励农业生产托管等模式发展。开展农业社会化服务创新试点，健全支持农业社会化服务发展的产业政策体系，建立区

域性农业社会化服务中心和服务站点。实施农业生产托管服务财政补助项目。（省农业农村厅牵头）

17. 加强农产品品牌建设。推进山东知名农产品品牌目录建设，力争到 2025 年打造 100 个省知名农产品区域公用品牌。支持地理标志农产品保护，推进品牌建设，强化知识产权保护，提升农产品质量安全水平。创新农产品品牌宣传营销模式，面向国内重点城市开展定向精准推介，持续提升“齐鲁灵秀地、品牌农产品”传播广度和深度。支持农产品打造“山东手造”品牌。（省农业农村厅牵头）

18. 加快农业科技发展。加大农业科技投入力度，支持实施农业良种工程、农业重大关键应用技术创新、乡村振兴科技创新提振行动、省农科院科技创新工程，建设农业遥感技术平台，集聚优势科技创新资源，提升地方优势特色产业科技水平。（省科技厅牵头，省财政厅按职责分工负责）

19. 畅通农产品流通渠道。加强农商互联，完善农产品供应链体系，升级改造公益性农产品市场，健全农产品流通网络，提升农产品流通水平。（省商务厅牵头）持续推进农产品产地冷藏保鲜设施建设，提升鲜活农产品保质能力，降低农产品产地损失和物流成本。（省农业农村厅牵头）

（五）积极拓宽农民经营性收入渠道。

20. 加快农村电商发展。深入推进电子商务进农村综合示范，完善农村电商服务体系和物流配送网络，畅通工业品下乡和农产品进城双向流通渠道。加强与直播电商平台合作，依托地方特色优势产业，拓展农村特色产品网上销售渠道。（省商务厅牵头）

21. 大力发展休闲农业和乡村旅游。创建国家级休闲农业重点县和中国美丽休闲乡村，组织各市宣传推介一批休闲农业精品景点线路。实施乡村旅游精品工程，打造乡村旅游重点村镇和旅游民宿集聚区，建设一批具有较高知名度的乡村微旅行目的地。（省农业农村厅牵头，省文化和旅游厅按职责分工负责）

22. 加大特色种养业信贷支持。优化政策性农业信贷担保补助政策，省财政对粮食、其他类农担业务分别按不超过 2.25%、1.75%比例给予补助，贴息率调整至 2%。（省财政厅牵头）

（六）提高农民财产收入。

23. 深化农村土地确权和各类产权制度改革。推进农村宅基地和集体建设用地房地一体确权登记发证，巩固农村集体产权制度改革。完善省市县乡村五级流转交易服务网络，拓展信息发布、流转交易等环节服务功能。（省自然资源厅牵头，省农业农村厅按职责分工负责）

24. 完善农村土地要素收益分配机制。深入贯彻《中华人民共和国土地管理法》《中华人民

共和国土地管理法实施条例》，研究拟定土地增值收益分配政策，逐步提高农民土地增值收益分享比例。（省财政厅牵头，省自然资源厅、省税务局按职责分工负责）

（七）完善对农民补助补贴政策。

25. 完善农业补贴政策。落实《2021—2023 年山东省农机购置补贴实施指导意见》，兑现农机购置补贴政策。抓好耕地地力保护补贴政策落实。（省农业农村厅牵头，省财政厅按职责分工负责）

26. 优化财政涉农资金补助方式。加强全省惠民惠农财政补贴资金“一本通”管理，到 2023 年所有直接兑付到人到户的惠民惠农财政补贴资金，原则上均通过“一本通”方式发放。（省财政厅牵头）

27. 深入实施三大粮食作物完全成本保险和收入保险。在产粮大县全面推开小麦、玉米、水稻三大粮食作物完全成本保险，继续探索玉米收入保险试点。（省财政厅牵头，山东银保监局、省农业农村厅按职责分工负责）

28. 积极推动农业保险扩面增品提标。丰富农业保险险种，根据保险作物物化成本变化及时调整保险金额。继续开展地方优势特色农产品险种以奖代补。（省财政厅牵头，省农业农村厅按职责分工负责）

（八）提高农民工工资水平。

29. 保障农民工工资支付。贯彻实施《保障农民工工资支付条例》，压实属地政府和相关部门责任，健全欠薪治理长效机制。制定工程建设领域农民工工资专用账户管理暂行办法实施细则。强化省级农民工工资支付监管平台应用。健全重大欠薪案件联动查处机制，做好欠薪线索督办，及时开展市场主体不良行为评价记录，对相关责任单位、责任人依法依规实施惩戒。（省人力资源社会保障厅牵头，省住房城乡建设厅、省水利厅、省交通运输厅按职责分工负责）

三、稳步提高居民财产性收入

（九）加快多层次资本市场建设。

30. 支持私募股权投资基金发展。支持合格投资者配置私募基金产品，提高财产性收入。有序做好私募基金风险防范处置。（省地方金融监管局牵头，山东证监局按职责分工负责）

31. 提高直接融资比重。做好后备上市资源培育服务，开展上市公司孵化聚集区试点，支持上市公司再融资。规范发展区域性股权市场，鼓励更多企业在区域性股权市场挂牌融资。（省地方金融监管局、山东证监局按职责分工负责）

32. 加强投资者保护。稳定资本市场主体财产性收入预期，依法打击财务造假、信息披露违

法和恶性内幕交易案件，坚决查处严重损害中小投资者权益行为。（山东证监局、省地方金融监管局按职责分工负责）

（十）丰富居民理财渠道。

33. 提高居民个人投资能力。推进投资者教育纳入国民教育体系，广泛开展投资者宣传教育，推动全社会学金融、懂金融、用金融，提高投资者风险识别能力。（山东证监局、省地方金融监管局按职责分工负责）

34. 增加财富管理工具。深入推进青岛市财富管理金融综合改革试验区建设。鼓励金融机构在审慎合规前提下加大金融产品和服务创新力度。支持证券期货经营机构在依法合规经营的前提下丰富金融服务。（省地方金融监管局牵头，人民银行济南分行、山东银保监局、山东证监局按职责分工负责）

35. 健全农村金融基础设施。深化农村支付服务环境和信用体系建设。创新政银担合作机制，发挥省级农业信贷担保机构作用，为“三农”主体提供更多普惠性融资增信服务。高水平建设临沂市普惠金融服务乡村振兴改革试验区，指导其在涉农信用信息运用、抵押担保、农村产权交易流转等方面先行先试。（人民银行济南分行、省地方金融监管局、山东银保监局、省财政厅按职责分工负责）

36. 推动农村金融产品和服务创新。以差异化监管引领银行机构加大普惠型涉农贷款投放，保持农村基础金融服务基本全覆盖。（省地方金融监管局牵头，人民银行济南分行、山东银保监局按职责分工负责）

（十一）规范发展住房租赁市场。

37. 培育专业化、规模化住房租赁企业。开展房地产市场三年专项整治行动，整顿住房租赁市场秩序，维护住房租赁利益相关方合法权益。（省住房城乡建设厅牵头，省市场监管局、山东银保监局、省委网信办按职责分工负责）

四、持续完善社会保障体系

（十二）深入推动全民参保。

38. 深入实施全民参保计划。推进“社保政策你我他”宣传解读活动，开展政策找人专项行动，将更多符合条件人员纳入社保体系。（省人力资源社会保障厅牵头）

39. 落实养老金正常调整机制。按照国家统一部署，逐步调整全省居民养老保险基础养老金最低标准和待遇水平。（省人力资源社会保障厅牵头，省财政厅按职责分工负责）

（十三）规范完善最低生活保障制度。

40. 完善低保标准动态调整机制。指导各地合理确定低保标准，建立动态调整机制，确保保

障水平与当地经济社会发展和财政状况相适应，与各类困难群众保障水平相衔接。到 2025 年底，全省城乡低保标准比争取缩小到 1.3：1 以内，东部地区争取实现城乡统一。（省民政厅牵头，省财政厅按职责分工负责）

41. 加强低收入人口常态化帮扶。健全针对低保对象、特困人员、易返贫致贫人口、低保边缘家庭人口，以及因病因灾因意外等刚性支出较大或收入大幅缩减，导致基本生活出现严重困难群体等的专项救助政策或实施其他必要的救助措施。（省民政厅牵头，省发展改革委、省教育厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省住房城乡建设厅、省农业农村厅、省应急厅、省医保局按职责分工负责）

42. 完善社会救助管理。加大全省社会救助综合管理信息平台推广应用力度，充分利用平台整合救助信息、加强信息比对。建设低收入人口数据库，运用信息化手段实现全省低收入人口动态监测。（省民政厅牵头，省人力资源社会保障厅、省大数据局、省住房城乡建设厅、省教育厅、省应急厅、省医保局按职责分工负责）

（十四）加强困难群体帮扶。

43. 大幅提升公益性岗位规模。落实政府兜底安置就业的职责，重点面向城乡困难群体、大龄人员，大幅提升公益性岗位规模，促进充分就业、有效增收。（省人力资源社会保障厅牵头，省财政厅按职责分工负责）

44. 进一步提高困难群体救助保障标准。2022 年，将城乡低保对象、特困人员等 9 类困难群体救助标准提高 8% 以上，增强困难群众获得感、幸福感。（省民政厅牵头，省财政厅按职责分工负责）

45. 对生活困难的省级表彰奖励获得者和困难职工实行帮扶救助。对收入水平低或因本人及其直系亲属患重病、因灾或重大意外造成生活困难的省级表彰奖励获得者进行帮扶救助。对现有在档深度困难职工、相对困难职工实施生活救助、医疗救助、子女助学和意外致困救助，对功勋荣誉表彰奖励获得者和困难职工开展送温暖活动。（省总工会牵头，省财政厅按职责分工负责）

46. 落实独生子女死亡、伤残家庭特别扶助政策。实行独生子女死亡、伤残家庭特别扶助金标准动态调整机制，加强扶助对象信息管理，确保政策落地。（省卫生健康委牵头，省财政厅按职责分工负责）

（十五）完善医疗待遇保障机制。

47. 稳步提高居民医保政府补助标准。在 2021 年进一步增加居民医保人均财政补助标准的基础上，今后根据国家统一部署予以调整。（省医保局牵头，省财政厅按职责分工负责）

48. 健全待遇调整机制。在 2021 年居民普通门诊统筹基金最高支付限额原则上不低于 200 元的基础上,稳步提高居民普通门诊保障水平,确保 2025 年在 2020 年基础上平均提高 50%。建立健全职工门诊共济保障机制,统筹推进职工医保个人账户改革,建立职工普通门诊统筹制度。(省医保局牵头)

49. 巩固住院费用报销比例。进一步巩固住院待遇保障水平,居民政策范围内住院费用基金支付比例稳定在 70%左右、职工达到 80%以上,今后根据国家统一部署予以调整。(省医保局牵头)

50. 深化医保支付方式改革。推进以按疾病诊断相关分组(DRG)付费、区域点数法总额预算和按病种分值付费(DIP)为主的医保支付方式改革。逐步扩大医疗机构 DRG 和 DIP 付费覆盖范围。(省医保局牵头)

51. 推动药品医用耗材集中带量采购。全面落实国家组织药品和医用耗材集中带量采购中选结果,推进省级药品和医用耗材集中带量采购,进一步降低患者就医负担。(省医保局牵头、省财政厅按职责分工负责)

52. 维护医保基金安全。严格落实《医疗保障基金使用监督管理条例》,依法推进医保基金监管体系建设,创新医保基金监管方式,加大违法违规行为惩处力度,切实维护医保基金安全。(省医保局牵头)

以上政策措施,除已明确政策执行起始时间的条款,以及由国家统一出台的外,其余政策措施均自文件印发之日起实施,2025 年底根据政策执行情况进行调整。牵头单位应会同相关责任单位,逐条研究制定具体实施细则,确保各项政策措施落实落地。

抄送:省委各部门,省人大常委会办公厅,省政协办公厅,省监委,省法院,省检察院。各民主党派省委,省工商联。

山东省人民政府办公厅 2022 年 1 月 21 日印发

九、湖南省发布维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见

来源:湖南省人社厅

摘要:为推动平台经济规范健康持续发展,日前,湖南省人社厅、省发改委等八部门联合发布《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见》。《意见》明确,对符合确立劳动关系情形的,企业应当依法与劳动者订立书面劳动合同,严禁以假外包、假合作、多层外包等形式规避用人单位的义务和责任。对依法应与劳动者签订劳动合同而未签订的企业,应依据法律法规进行查处。

Abstract: In order to promote the standardized, healthy and sustainable development of the platform economy, eight departments including the Department of Human Resources and Social Security of Hunan Province and the Development and Reform Commission of Hunan Province jointly issued the *Implementation Opinions on Protecting the Labor Security Rights and Interests of Workers in New Forms of Employment*. It clearly specifies that the enterprises meeting the conditions for establishing labor relations shall conclude a written labor contract with the workers according to law, and it is strictly prohibited to evade the obligations and responsibilities of the employer in the form of fake outsourcing, fake cooperation and multi-layer outsourcing. The enterprises that fail to sign labor contracts with workers according to law shall be investigated and dealt with in accordance with laws and regulations.

湖南省人力资源和社会保障厅等八部门

关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见

湘人社规〔2021〕24号

各市州、县市区人民政府、人民法院、总工会，省政府各厅委、各直属机构：

为推动平台经济规范健康持续发展，根据人力资源社会保障部等八部门《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》（人社部发〔2021〕56号）精神，结合实际，经省人民政府同意，现就切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益提出如下实施意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，统筹促进平台经济发展与维护新就业形态劳动者权益，适应平台用工形式和新就业形态劳动者就业方式，健全完善权益保障制度机制，明确平台企业责任，补齐权益保障短板，优化权益保障服务，促进全省劳动关系总体和谐稳定。

二、规范用工，明确权益保障责任

（一）强化企业用工责任。通过行政指导会等形式引导、督促企业履行劳动者劳动保障权益责任，依法合规用工，稳定劳动者队伍，主动关心关爱劳动者，开展多样性、个性化服务，切实改善劳动条件，拓展职业发展空间，逐步提高劳动者权益保障水平。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省市场监管局、省交通运输厅、省发展改革委、省高级人民法院、省总工会，各市州、县市区人民政府）

（二）规范直接用工形式。对符合确立劳动关系情形的，企业应当依法与劳动者订立书面劳

劳动合同，严禁以假外包、假合作、多层外包等形式规避用人单位的义务和责任。对依法应与劳动者签订劳动合同而未签订的企业，应依据法律法规进行查处。对不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理（以下简称不完全符合确立劳动关系情形）的，指导企业与劳动者订立书面协议，合理确定企业与劳动者的权利义务，并承担维护劳动者劳动保障权益的相应责任。个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业等，按照民事法律调整双方的权利义务，工商联、企业联合会以及个体劳动者协会、行业协会等组织应当依法维护劳动者合法权益。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省市场监管局、省交通运输厅、省高级人民法院、省司法厅、省总工会、省工商联、省企业联合会，各市州、县市区人民政府）

（三）规范合作用工形式。平台企业采取劳务派遣等合作用工方式组织劳动者完成平台工作的，应选择具备合法经营资质的企业，依法与其签订相应协议，并对其保障劳动者权益情况进行监督。对采取外包等其他合作用工方式，劳动者权益受到损害的，平台企业和外包企业依法承担连带责任。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省市场监管局、省交通运输厅、省总工会，各市州、县市区人民政府）

（四）加强平台用工监管。建立平台企业用工情况等报告制度。规范企业与劳动者之间协议。督促企业建立具体的用工管理制度和用工办法。通过签署承揽协议和用工合作协议等方式，明确企业、相关服务提供商、劳动者三方的权利和义务，探索实现线上规范签署的方式。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省交通运输厅、省高级人民法院、省总工会，各市州、县市区人民政府）

三、健全制度，加大权益保障力度

（五）落实公平就业制度。企业招用劳动者不得违规设置性别、民族、年龄、户籍、宗教信仰等歧视性条件，不得以缴纳保证金、押金或者其他名义向劳动者收取财物、扣押证件，不得违法限制劳动者在多平台就业。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省交通运输厅，各市州、县市区人民政府）

（六）健全工资保障制度。推动将不完全符合确立劳动关系情形的新就业形态劳动者纳入制度保障范围。督促企业向提供正常劳动的劳动者按时足额支付不低于当地最低工资标准的劳动报酬，不得克扣或者无故拖欠。企业不得将“最严算法”作为考核要求，要通过“算法取中”等方式，合理确定考核要素和劳动者报酬。引导企业建立劳动报酬合理增长机制，逐步提高劳动报酬水平。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省交通运输厅、省总工会、省工商联、省企业联合会，各市州、县市区人民政府）

（七）完善休息休假制度。推动行业明确或制定劳动定员定额标准，科学、合理确定新就业

形态劳动者工作量和劳动强度。督促企业合理制定休息休假办法。对于在法定节假日继续工作的，属于确立劳动关系情形的，应当按照劳动法律有关规定执行；对不完全符合确立劳动关系情形的，各企业应参照有关规定支付劳动者高于正常工作时间劳动报酬标准的合理报酬或给予劳动者额外补偿。探索设置相对灵活的劳动时长分类标准。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省交通运输厅、省总工会、省工商联、省企业联合会，各市州、县市区人民政府）

（八）压实劳动安全卫生责任。严格执行国家劳动安全卫生保护标准，压实企业安全生产、保护职工生命安全和健康的主体责任。企业不得制定损害劳动者安全健康的考核指标。健全全员安全生产责任制、安全生产规章制度和操作规程，配备必要的劳动安全卫生设施和劳动防护用品，及时检查劳动工具的安全和合规状态。加强安全生产和职业卫生教育培训，强化恶劣天气等特殊情形下的劳动保护，最大限度减少安全生产事故和职业病危害。开展道路交通安全宣传，规范外卖电动车、快递末端服务车辆和网约车等道路交通通行秩序。（责任单位：省应急厅、省卫生健康委、省公安厅、省发展改革委、省市场监管局、省交通运输厅、省人力资源社会保障厅、省总工会、省工商联、省企业联合会，各市州、县市区人民政府）

（九）完善社会保险政策。我省境内的灵活就业人员，可以个人身份在省内灵活就业登记地或居住登记地申请参加企业职工基本养老保险，不受户籍限制；其中，本省户籍的灵活就业人员、无雇工的个体工商户可分别在户籍所在地、注册登记地参保。灵活就业人员在就业地参加职工基本医疗保险不受户籍限制。新就业形态劳动者与企业签订劳动合同的，应随单位参加职工基本医疗保险；不符合确立劳动关系情形的，可根据自身情况，以灵活就业人员身份缴费参加职工基本医疗保险，或者参加城乡居民基本医疗保险。新就业形态劳动者持居住证参加城乡居民基本医疗保险，按当地参保居民同等标准给予补助，初次参加居住地城乡居民基本医疗保险的，不受集中参保缴费期限限制。因劳动关系终止导致职工基本医疗保险断保的人员，在断保 90 日内凭职工基本医疗保险参保凭证参加城乡居民基本医疗保险，自职工基本医疗保险断保之日起享受城乡居民基本医疗保险待遇。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省医保局、省交通运输厅，各市州、县市区人民政府）

（十）推进应保尽保制度。督促企业依法参加社会保险，纳入统一社会保障体系，提升新就业形态劳动者社会保险保障水平。督促企业依法为符合确立劳动关系情形的劳动者办理参保登记并按时足额缴纳社会保险费。企业要引导和支持不完全符合确立劳动关系情形的新就业形态劳动者根据自身情况参加相应的社会保险。指导企业组织未参加职工基本养老、职工基本医疗保险的灵活就业人员，按规定参加城乡居民基本养老、城乡居民基本医疗保险。强化

失业保险参保扩面工作，积极推进新就业形态企业依法参加失业保险。符合条件的企业和职工按规定享受失业保险稳岗返还和技能提升补贴政策。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省医保局、省交通运输厅，各市州、县市区人民政府）

（十一）强化职业伤害保障。按照人力资源社会保障部统一部署，组织开展以出行、外卖、即时配送、同城货运等行业的平台企业为重点的平台灵活就业人员职业伤害保障试点。鼓励平台企业通过购买人身意外伤害险、雇主责任险等商业保险，提升平台灵活就业人员保障水平。符合确立劳动关系情形的，纳入工伤保险政策保障范畴。采用转包、分包给不具备用工主体资格的组织或者自然人的，平台企业应依法承担工伤保险责任。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省卫生健康委、省应急厅、省市场监管局、省交通运输厅、省总工会、省工商联、省企业联合会，各市州、县市区人民政府）

（十二）实施集体协商制度。积极推动行业协会、企业代表组织与劳动者、平台企业、关联企业开展集体协商。企业应当积极响应，提供必要信息和资料，并及时将集体合同报人力资源社会保障部门审查。指导企业在研究确定直接涉及劳动者权益的重大事项时，通过职工代表大会、双方恳谈会等形式，充分听取工会或劳动者代表的意见诉求，将结果进行公示并告知劳动者。（责任单位：省总工会、省人力资源社会保障厅、省工商联、省企业联合会、省市场监管局、省交通运输厅、省发展改革委、省高级人民法院，各市州、县市区人民政府）

（十三）建立申诉管理制度。明确劳动者申诉通道、申诉处置程序、要求、时限、结果回复方式等，畅通劳动者合理利益诉求表达渠道。加强对消费者投诉评价的甄别分类和调查处理，防止恶意投诉索赔和企业“以罚代管”。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省总工会、省交通运输厅、省市场监管局、省高级人民法院、省工商联、省企业联合会，各市州、县市区人民政府）

四、提升效能，优化权益保障服务

（十四）优化就业创业对接服务。将灵活就业岗位供求信息纳入公共就业服务范围，开设新就业形态招聘求职专区专栏，免费发布供求信息，按需组织专场招聘。通过线上线下协同方式为新就业形态用人单位和广大求职者搭建劳务供需对接平台，提供政策咨询、职业介绍、职业指导、创业培训、就业援助、就业帮扶等服务。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省交通运输厅、省发展改革委、省总工会，各市州、县市区人民政府）

（十五）优化社会保险经办服务。简化异地社会保险关系转移接续程序，在网站、手机 APP 等开通失业保险参保、停保、权益查询、待遇申领全程网上办理。（责任单位：省人力资源

社会保障厅、省医保局、省交通运输厅，各市州、县市区人民政府）

（十六）优化职业技能培训服务。按国家发布的职业工种和相应的职业技能标准规定将新就业形态相关工种纳入职业培训补贴范围。对各类新就业形态劳动者在就业地、户籍地、常住地参加职业技能培训后取得相应证书的，符合条件的按规定给予职业技能培训补贴，优化补贴申领、发放流程。积极推进公共实训基地共建共享，鼓励公共实训基地针对新职业（工种）开发职业培训课程，符合补贴条件的人员参加新职业（工种）培训的，按规定纳入职业培训补贴范围。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省教育厅、省市场监管局、省交通运输厅，各市州、县市区人民政府）

（十七）优化职业技能人才评价。积极引导支持符合条件的新就业形态用人单位和社会培训评价组织按规定申报职业技能等级认定机构，举办行业职业技能比赛、劳动竞赛等，加强技能人才培养。打通高技能人才与专业技术人才职业发展通道，明确新就业形态相关专业职称申报评价条件，鼓励支持符合条件的新就业形态劳动者申报评审职称和参加专业技术人员职业资格考试。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省总工会、省交通运输厅，各市州、县市区人民政府）

（十八）加快城市综合服务网点建设。推动在新就业形态劳动者集中居住区、商业区设置临时休息场所，解决停车、充电、饮水、如厕等难题。充分利用工会服务职工阵地、环卫工人休息室等为新就业形态劳动者提供工作生活便利。（责任单位：省发展改革委、省总工会、省市场监管局、省交通运输厅、省住房城乡建设厅，各市州、县市区人民政府）

（十九）强化社会公共服务保障。保障符合条件的新就业形态劳动者子女在常住地平等接受义务教育的权利。推动公共文体设施向劳动者免费或低收费开放，组织劳动者开展各类文体活动。联合开展关心关爱新就业形态劳动者活动，将符合条件的劳动者纳入工会常态化送温暖工作范围。（责任单位：省发展改革委、省教育厅、省文化和旅游厅、省体育局、省总工会、省人力资源社会保障厅、省交通运输厅，各市州、县市区人民政府）

（二十）优化平台经营监督管理。持续加大监督检查力度，落实劳动者实名制、工资专用账户等制度，确保有关平台企业按规定向监管部门提供所需数据。加强信用管理，推动平台企业信用信息公开和共享。将中介网络信息对接平台纳入行业管理范畴，杜绝虚假无效信息、随意调整收费标准、拖欠扣减费用等现象。（责任单位：省发展改革委、省人力资源社会保障厅、省市场监管局、省交通运输厅，各市州、县市区人民政府）

五、协同配合，完善权益保障机制

（二十一）加强组织领导。全省各级各有关部门要深刻认识保障新就业形态劳动者权益在稳定就业、改善民生、加强社会治理中的重要意义，努力推动形成全社会共同关爱新就业形态

劳动者群体的良好氛围。探索建立新就业形态劳动者权益保障会商协同工作制度。积极打造全省相关信息平台和应用，将保障劳动者权益纳入数字经济协同治理体系，推动构建共建共治共享格局。健全劳动者权益保障联合激励惩戒机制，形成奖罚分明的运行环境和社会风尚。

（二十二）加强工会保障。各级工会组织要推进平台企业及其关联企业依法建立工会组织，积极吸纳新就业形态劳动者加入工会。建立工会网上公共服务平台，开放服务热线，为劳动者提供法律咨询、心理辅导、纠纷调解、事故救济等公益服务，建设好有效服务和凝聚新就业形态劳动者的服务阵地。

（二十三）加强裁审质效。各级人民法院和劳动争议调解仲裁机构要注重沟通协调，强化劳动争议办案指导，进一步完善裁审衔接机制，统一办案标准，减少“同案不同裁（判）”的现象。劳动争议调解仲裁机构对于符合确立劳动关系情形的，要及时处理。对于不完全符合确立劳动关系情形的，可引导依法向人民法院提起诉讼。加大新就业形态劳动争议调处力度，进一步加强新就业形态经济领域商会、行业协会调解组织建设，建立劳动纠纷在线解决机制。

（二十四）加强劳动监察。各级人力资源社会保障部门要畅通劳动保障权益投诉举报渠道，加强劳动保障监察执法，将新就业形态企业纳入重点监察对象，并视情况适时开展专项联合执法检查。通过下发监察建议函、约谈等形式，加强治理违反最低工资规定、拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。

（二十五）加强责任落实。各地各有关部门要认真贯彻执行本实施意见要求，切实履行职责，推进落地落实。要深入调查研究，及时摸清和动态掌握本地区企业用工和劳动者权益保障基本情况，抓好对企业管理人员的政策解读和业务培训。要以维护劳动者合法权益为导向，指导各企业不断完善内部管理工作体系、制度，自觉接受人大代表、政协委员、新闻媒体等各方面监督。要根据实际需要，完善相关政策和规定，制定具体工作措施或实施细则（办法），确保维护新就业形态劳动者权益落到实处。

本意见自 2022 年 1 月 15 日起施行，有效期 5 年。

湖南省人力资源和社会保障厅	湖南省发展和改革委员会
湖南省交通运输厅	湖南省应急管理厅
湖南省市场监督管理局	湖南省医疗保障局
湖南省高级人民法院	湖南省总工会

2021 年 12 月 29 日

省人力资源社会保障厅 关于印发江苏省企业职工基本养老保险实施办法的通知

Notice on Issuing the Implementation Measures of Basic Endowment Insurance for Enterprise

Employees in Jiangsu Province

By the Department of Human Resources and Social Security of Jiangsu Province



江苏省人力资源和社会保障厅于 2022 年 1 月 29 日印发《江苏省企业职工基本养老保险实施办法》（以下简称“办法”），《办法》以维护参保对象养老保险权益为宗旨，以提高依法履职能力为基础，以化解存在的突出矛盾和问题为重点，充分吸纳了近年来国家和省的新规定新要求，并对现行仍然有效的政策进行了全面系统集成，有效解决了政策碎片化问题，充分体现了系统性和可操作性。

On January 29, 2022, the Department of Human Resources and Social Security of Jiangsu Province issued the *Implementation Measures of Basic Endowment Insurance for Enterprise Employees in Jiangsu Province* (hereinafter referred to as the *Measures*), aiming at safeguarding the endowment insurance rights and interests of the insured. Based on improving the ability to perform duties according to law and focusing on resolving prominent contradictions and problems, it fully absorbs the new regulations and requirements of the state and province in recent years, comprehensively and systematically integrates the policies which are still effective currently, effectively solves the problem of policy fragmentation and fully reflects the systematicness and operability.

1、《办法》第一条至第三条明确制定的依据和对象口径。明确《江苏省企业职工基本养老保险规定》所称形成劳动关系的人员，包括用人单位依法招用的港澳台人员和外国人。

1. Articles 1 to 3 of the *Measures* specify the basis and object of formulation, and specify the personnel forming labor relations mentioned in the *Provisions on Basic Endowment Insurance for Enterprise Employees in Jiangsu Province*, including persons from Hong Kong, Macao and Taiwan and foreigners recruited by employers according to law.

2、《办法》第四条至第七条是参保缴费的细化条款。规定用人单位应当每年向本单位职工大会（职工代表大会）通报或者在本单位公共场所公布本单位基本养老保险缴纳情况，已经享受养老保险待遇的，除国家规定外，不得补缴。

2. Articles 4 to 7 of the *Measures* are detailed provisions on insurance payment. It stipulates that the employing unit shall report to its staff and workers' congress every year or publish its payment of the basic endowment insurance in the public area of the unit. The employees who have enjoyed the benefits of endowment insurance shall not make up the payment except as stipulated by the state.

3、《办法》第八条至第十条对个人账户和转移接续予以规定。明确参保人员在同一时间段只能保持唯一的基本养老保险关系。

3. Articles 8 to 10 of the *Measures* are provisions for personal account and transfer continuation, stipulating that the insured can only maintain the only basic endowment insurance relationship.

4、《办法》第十一条至第二十一条是退休（退职）条件和退休审批的相关内容。明确参保人员的退休年龄及提前退休的条件，并对女工人和女干部进行定义区分，也对延迟退休的条件予以规定。

4. Articles 11 to 21 of the *Measures* are about retirement conditions and retirement approval, stipulating the retirement age of the insured and the conditions for early retirement, defining and distinguishing female workers and female cadres, and also stipulating the conditions for delayed retirement.

5、《办法》第二十二至第二十八条是基本养老金（生活费）计发和领取时间的规定，对养老保险待遇的计算公式，计发基数予以规定。

5. Articles 22 to 28 of the *Measures* stipulate the calculation and receiving time of basic pension (living expenses), and the calculation formula and calculation base for pension insurance benefits.

6、《办法》第二十九条至第三十三条对于出现死亡、离境、判刑人员待遇和违规领取待遇处理等特殊情形问题的处理方案予以明确。

6. Articles 29 to 33 of the *Measures* specify the scheme for dealing with special circumstances such as death, departure, treatment of sentenced personnel and illegal receipt of pension insurance benefits.

7、《办法》第三十四条、第三十五条规定了退休证领取和实施时间，本实施办法自 2022 年 3 月 1 日起实施。

7. Articles 34 and 35 of the *Measures* stipulate the time for receipt and implementation of the retirement certificate. These measures will be implemented from March 1, 2022.

法规链接：

省人力资源社会保障厅
关于印发江苏省企业职工基本养老保险实施办法的通知

各设区市、县（市、区）人民政府，省各委、办、厅、局：

经省人民政府同意，现将《江苏省企业职工基本养老保险实施办法》印发给你们，请认真贯彻执行。

江苏省人力资源和社会保障厅

2022 年 1 月 29 日

江苏省企业职工基本养老保险实施办法

第一条 根据《江苏省企业职工基本养老保险规定》（省政府令第 146 号，以下简称《规定》）以及国家和省有关政策，制定本实施办法。

第二条 本实施办法所称用人单位和参保人员即《规定》第八条统称的用人单位和参保人员。

第三条 《规定》第八条所称形成劳动关系的人员，包括我省用人单位依法招用的港澳台人员和外国人。

用人单位依法招用的港澳台居民和在我省灵活就业的港澳台居民，依照国家有关港澳台居民在内地（大陆）参加社会保险的规定，参加我省企业职工基本养老保险（以下简称基本养老保险）。已在港澳台参加当地社会保险，并继续保留社会保险关系的，可以持相关授权机构出具的证明，不参加我省基本养老保险。

用人单位依法招用的外国人，依照国家有关在中国境内就业的外国人参加社会保险的规定，参加我省基本养老保险。具有与中国签订社会保险双边或者多边协议国家国籍的人员在我省就业的，其基本养老保险事宜按照协议规定办理。

在我省就业的灵活就业人员办理就业登记手续后，自愿参加基本养老保险的，在就业登记地参保。

领取失业保险金的人员可以参加基本养老保险，参照灵活就业人员缴费政策执行。

参保人员首次参加基本养老保险的年龄不得超过国家和省规定的退休年龄。

第四条 用人单位新进人员，在当年规定的缴费工资基数上下限标准范围内，以起薪当月按

全月计算的工资收入作为当年缴费工资基数缴纳基本养老保险费。

因工致残被鉴定为一至四级伤残并按月领取伤残津贴的职工，在规定的缴费工资基数上下限标准范围内，以伤残津贴为缴费工资基数，由用人单位和职工按规定缴纳基本养老保险费。

第五条 用人单位应当每年向本单位职工大会（职工代表大会）通报或者在本单位公共场所公布本单位基本养老保险缴纳情况，具体包括全年基本养老保险费缴纳人数、单位应缴数额和实际缴数额、职工个人应缴总额和实际缴总额等内容，接受职工监督。

用人单位应当按月将职工本人基本养老保险缴费基数、单位为其缴数额和职工本人缴数额告知职工本人。

第六条 用人单位在经批准缓缴基本养老保险费期间，应当继续按规定申报应缴纳的基本养老保险费。缓缴期间，职工达到领取基本养老金（生活费）条件的，用人单位应当在为其足额补缴基本养老保险费后，按照规定为其办理退休（退职）手续；职工发生跨地区流动的，按照国家有关基本养老保险关系转移接续过程中欠费处理规定执行。

第七条 参保人员领取基本养老金（生活费）后，除国家有规定外，不得补缴。

第八条 我省基本养老保险个人账户（以下简称个人账户）自1996年1月1日起建立，原行业统筹单位建立个人账户时间按照本行业原基本养老保险行业统筹规定执行。

个人账户记载的内容包括：上一结息期末记入个人账户的累计储存额本息；本结息期记入个人账户数额和历次记账时间，以及本结息期的利息；期末个人账户累计储存额本息等。

第九条 参保人员个人缴费记入个人账户时，由用人单位代扣代缴的，以用人单位缴费实际到账时间记账和起息；由个人直接向社会保险费征收机构申报缴费的，以个人缴费实际到账时间记账和起息。

每年1月1日至12月31日为个人账户的一个结息年度。个人账户储存额或者余额按照国家公布的个人账户记账利率计息，推算储存额按照省公布的当年度推算储存额计息利率计息。

第十条 参保人员在同一时间段只能保持唯一的基本养老保险关系，同时存续多重基本养老保险关系的，按照国家和省有关规定予以清理。

参保人员跨省流动的，应当按照国家和我省规定办理基本养老保险关系转移接续手续。参保人员在省内跨地区流动的，不转移基本养老保险基金，办理个人账户合并和基本养老保险关系变更手续。本省户籍参保人员在省内跨地区流动的，不建立临时基本养老保险缴费账户。

第十一条 跨省流动就业的参保人员达到待遇领取条件时，按照国家规定确定其待遇领取地。省内跨地区流动就业的参保人员达到待遇领取条件时，以设区市区、县（市）为单位，参照国家有关待遇领取地的规定确定其待遇领取地。

外省户籍参保人员待遇领取地确定在我省，且在我省各地缴费年限均不满 10 年的，以在我省缴费年限最长地为待遇领取地，缴费年限最长地有两个及以上的，以最后一个缴费年限最长地为待遇领取地。

第十二条 《规定》所称的缴费年限包括实际缴费年限、视同缴费年限和折算缴费年限。

实际缴费年限为当地实行基本养老保险或者退休费用社会统筹后，用人单位和参保人员按照规定缴费的年限，有欠费的应当足额补缴后方可计算实际缴费年限。

视同缴费年限为当地实行基本养老保险或者退休费用社会统筹前，参保人员按照国家和省规定计算的连续工龄。

折算缴费年限为 1991 年底前参保人员从事特殊工种工作，依照国家规定折算的连续工龄。

折算缴费年限不得超过按特殊工种提前退休时实际提前退休的时间，且不得超过 5 年。

第十三条 参保人员的退休年龄按以下办法确定：

（一）男满 60 周岁，女干部满 55 周岁，女工人满 50 周岁，女灵活就业人员满 55 周岁。以下情形从其特殊规定：

1、女工人，50 周岁时在管理技术岗位上工作，或者在管理技术岗位上工作累计满 5 年且 45 周岁后在管理技术岗位上工作过的，按照女干部退休年龄执行；

2、女灵活就业参保人员和女失业人员，曾为原固定工的，或者原在国有企业工人岗位上工作且在原劳动保障部劳社部发〔2001〕20 号文件下发之前依法解除劳动关系的，或者 50 周岁时其曾在用人单位工人岗位上的视同缴费年限和实际缴费年限合计满 15 年的，按照女工人退休年龄执行。不符合上述规定的女失业人员，退休年龄按 55 周岁执行。

（二）男满 55 周岁，女满 45 周岁，且符合国务院国发〔1978〕104 号文件规定，从事国家明确的提前退休特殊工种工作并达到规定年限。符合特殊工种提前退休条件的参保人员，经职工与企业协商一致，可在本项规定的退休年龄与上一项规定的退休年龄期间选择退休时间。

（三）男满 50 周岁，女满 45 周岁，因病或者非因工致残，经设区市劳动能力鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力。

（四）经本人申请、用人单位同意，报人力资源社会保障行政部门备案，参保人员可推迟退休，推迟退休的时间最短不少于一年。

本实施办法实施后，符合第（一）项第 2 目条件的超龄人员，可以按其现申报时间办理退休手续，经批准后从申报次月起领取基本养老金。

国家对退休年龄另有规定的，从其规定。

第十四条 企业应当制定本单位的岗位目录（包括岗位名称、岗位性质等），经职工大会或

者职工代表大会通过后，提供给人力资源社会保障部门，作为确定女职工退休年龄和办理退休手续的依据之一。

企业应当按照双方签订的劳动合同和本单位的岗位目录，确定女职工所从事岗位的性质。女职工从事岗位的性质发生变动时，应当及时通过签订岗位变动协议或者变更劳动合同等合法有效形式确定，并向社会保险经办机构申报变更岗位性质信息。

其他用人单位可以参照上述规定执行。

第十五条 参保人员达到国家和省规定的退休年龄时，累计缴费年限不满国家规定最低缴费年限的，经本人申请，可以在按政策确定的延缴地延长缴费至满国家规定最低缴费年限后，按照规定办理退休手续并按月领取基本养老金。其中，在用人单位继续就业参保的，由用人单位继续在延缴地按规定为其缴费；未在用人单位继续就业参保的，由本人在延缴地参照灵活就业人员缴费标准延长缴费至满国家规定最低缴费年限。

2011年7月1日前参保、延长缴费五年后不足国家规定最低缴费年限的，可以一次性缴费至满国家规定最低缴费年限。

参保人员符合规定办理基本养老保险费补缴的，不改变首次参保时间。

第十六条 参保人员因病或者非因工致残，经待遇领取地所在设区市劳动能力鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力，且缴费年限满国家规定最低缴费年限的，应当在劳动能力鉴定委员会作出鉴定结论的12个月内到人力资源社会保障部门申请办理退休（退职）手续。

第十七条 设有提前退休特殊工种的用人单位，应当向负责本单位特殊工种提前退休审批的人力资源社会保障部门提供企业性质的相关材料，并每年申报备案特殊工种名录；应当按照国家规定为从事特殊工种的职工建立档案，清晰记录从事特殊工种的规范名称、工作时间等，并按照国家规定每年报送从事特殊工种的人员信息。

第十八条 用人单位和参保人员在办理参保登记时，应当向社会保险经办机构提供参保人员便于接收信息的联系方式。参保人员联系方式发生变化时，用人单位或者参保人员应当及时到社会保险经办机构办理变更手续。

人力资源社会保障部门依据参保信息记载的出生年月，可以通过短信推送等方式，提前告知参保人员退休相关政策。

用人单位为职工申请办理退休（退职）手续前，应当告知职工本人。办理退休（退职）手续或者变更相关退休（退职）信息后，应当及时将办理情况告知职工本人。

社会保险经办机构核定参保人员基本养老金（生活费）后，应当推送信息告知本人并提供查询方式。

第十九条 人力资源社会保障部门在办理退休审批时,依据职工档案和其他符合规定的原始材料,结合参保人员历年基本养老保险缴费记录,按照国家和省规定审核退休(退职)条件及类别。

人力资源社会保障部门对参保人员出生年月的认定,按照《劳动和社会保障部关于制止和纠正违反国家规定办理企业职工提前退休有关问题的通知》(劳社部发〔1999〕8号)有关规定执行。

人力资源社会保障部门对参保人员参加工作时间的认定,根据职工档案中原县以上劳动、人事等有权部门批准招工手续或者其他合法有效材料,按照国家和省有关工龄计算和缴费年限政策规定认定。

第二十条 用人单位、劳动保障代理机构或者灵活就业参保人员办理退休(退职)手续,应当提供职工档案、参保人员的身份证复印件、户口簿复印件以及相关补正材料,并填写申请表。其中,办理特殊工种提前退休手续的,还应当提供参保人员特殊工种提前退休申请和公示材料。职工档案中有关特殊工种工作经历记载不清晰、不一致的,必须提供职工当时从事特殊工种和年限的原始材料。

人力资源社会保障部门在办理退休审批过程中,对材料不全的应当一次性告知需补正的材料,对不符合办理条件的应当告知理由。

第二十一条 在县(市)参保的用人单位申报特殊工种提前退休和因病或者非因工致残提前退休的,由待遇领取地人力资源社会保障部门归集材料后,报待遇领取地所在设区市人力资源社会保障部门办理退休审批手续。

第二十二条 基础养老金=(参保人员退休时上一年全省城镇单位就业人员月平均工资+本人指数化月平均缴费工资)÷2×个人累计缴费年限(含视同缴费年限和实际缴费年限,不含折算缴费年限)×1%。

本人指数化月平均缴费工资=参保人员退休时上一年全省城镇单位就业人员月平均工资×本人平均缴费工资指数。其中:本人平均缴费工资指数为参保人员1992年至退休当月的缴费工资指数平均值,按照国家统一规定计算。

用人单位和参保人员因欠费、少报缴费工资基数或者应缴未缴补缴费的,补缴费的各年度缴费工资基数与补缴时当年缴费工资基数合并计算缴费工资指数。

原行业统筹单位的参保人员,以及1992年以后开始实行个人缴费的外省(自治区、直辖市)参保人员流动到我省的,计算指数化月平均缴费工资时,起始时间均以原行业统筹单位和原所在省(自治区、直辖市)实行个人缴费的起始时间为准。

第二十三条 基础养老金计发公式中的参保人员退休时上一年全省城镇单位就业人员月平均工资即为基础养老金计发基数。从2020年1月1日起，基础养老金计发基数的适用年度调整为每年1月1日至12月31日。基础养老金计发基数由省人力资源社会保障部门会同省财政部门公布。

第二十四条 个人账户养老金计发月数按照国家统一标准执行。参保人员年龄未满40周岁的，计发月数按40周岁的标准确定；超过70周岁的，计发月数按70周岁的标准确定；年龄超过表列某整数的，按下一档计发月数确定。

第二十五条 1995年12月31日前参加我省基本养老保险的参保人员办理退休手续后，其过渡性养老金按照1995年底前的缴费工资和缴费年限，推算出1995年底前全部缴费年限的储存额，再除以120按月发放。

推算储存额=1995年省和参保人员所在设区市职工平均工资的平均数×参保人员缴费工资指数×1995年底前缴费年限×12%+1996年以后的利息。

上述用于计算推算储存额的参保人员缴费工资指数，按照下列方法确定：

（一）1992年至1995年的缴费工资指数计算。按照国家有关缴费工资指数计算的规定，计算每一年的缴费工资指数。

（二）1991年底前历年缴费工资指数的计算。1985年6月底前各年的缴费工资指数均按照1.0计算。1992年至1995年的平均缴费工资指数低于1.0的，1991年底前各年缴费工资指数按照1.0计算；大于1.0的，1985年7月1日后至1991年底各年的缴费工资指数按照1992年至1995年的平均缴费工资指数计算。

前（一）、（二）项各年缴费工资指数的总和，除以1995年底前参保人员的实际缴费年限与视同缴费年限的合计数，即为用于计算推算储存额的参保人员缴费工资指数。

1995年12月31日前建立个人账户的原行业统筹单位 and 外省（自治区、直辖市）参保人员流动到我省企业的，参照上述办法推算储存额至建立个人账户前。其中，1992年以后开始实行个人缴费的，其1992年至实行个人缴费前的缴费工资指数，均按1.0计算；实行个人缴费至1995年底的缴费工资指数，按实计算。

参保人员在原行业统筹单位办理退休手续的，其过渡性养老金按照行业统筹移交我省管理后的有关规定确定。

第二十六条 1996年1月1日至2012年6月30日期间到用人单位就业的转业、退伍军人，2014年9月底前到用人单位就业的原机关事业单位编制内工作人员，自进入用人单位之日起，按照规定参保缴费并建立个人账户。其过渡性养老金中的推算储存额按以下办法分段计

算：

（一）1995 年底前的服役或者工作年限，按 1995 年省和其所在设区市职工平均工资的平均数，乘以 12%，再乘以其 1995 年底以前的服役或者工作年限，推算储存额。

（二）1996 年 1 月 1 日以后的服役或者工作年限，按此期间其服役或者工作年限、历年职工平均工资或者参加机关事业单位养老保险的实际缴费工资、历年个人账户记账比例，推算储存额。其中：历年职工平均工资，1996 年 1 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日，按省公布的适用年度省和其所在设区市职工平均工资的平均数计算；2006 年 7 月 1 日以后，各适用年度按省公布的上年全省在岗职工平均工资计算。

上述两段推算储存额合并计算，作为确定过渡性养老金的依据。

2012 年 7 月 1 日（含）之后到用人单位就业的转业、退伍军人，按照国家和省有关规定办理军人退役基本养老保险关系转移接续手续，不计算推算储存额。

2014 年 10 月 1 日（含）之后到用人单位就业的原机关事业单位编制内工作人员，按照国家和省有关规定办理基本养老保险关系和职业年金转移接续手续，其在企业退休时参照上述分段计算的办法确定 2014 年 9 月底前的推算储存额。

1996 年 1 月 1 日后建立个人账户的原行业统筹单位和外省（自治区、直辖市）参保人员流动到我省企业的，其 1995 年底前参照第二十五条规定推算储存额，1996 年 1 月 1 日至建立个人账户前按照本条第一款第（二）项的办法推算储存额，两段推算储存额合并计算。

第二十七条 社会保险经办机构在计算基本养老金过程中，缴费工资指数均保留小数四位；各项缴费年限均以累计月数折算为年，并保留小数四位；基本养老金各组成部分均保留小数两位，合计数见分进角。

第二十八条 参保人员符合条件办理退休手续的，从达到国家和省规定的退休年龄次月起领取基本养老金。以下从其特殊规定：

（一）参保人员申报并经批准办理特殊工种提前退休的，从批准退休时间的次月起领取基本养老金；

（二）参保人员因病或者非因工致残完全丧失劳动能力申报并经批准退休的，从申报次月起领取基本养老金；

（三）参保人员推迟退休的，在达到推迟退休年龄当月办理退休手续，并从次月起领取基本养老金；

（四）参保人员申请延长缴费的，从延长缴费达到国家规定最低缴费年限并停止缴费的次月起领取基本养老金。

参保人员因病或者非因工致残完全丧失劳动能力申报并经批准退职的，从申报次月起领取生活费。

已领取基本养老金（生活费）人员更正缴费年限的，应当重新核定基本养老金（生活费），并从退休（退职）次月起执行。

第二十九条 退休（退职）人员未在规定时间内通过待遇领取资格认证，从次月暂停支付基本养老金（生活费）；退休（退职）人员死亡的，社会保险经办机构应从次月终止支付基本养老金。

参保人员和退休人员死亡的，其个人账户储存额或者余额，有指定受益人的，发给其指定受益人；无指定受益人的，发给其法定继承人；无指定受益人和法定继承人的，个人账户不再保留。

第三十条 参保人员和离退休人员因病或者非因工死亡的，由原用人单位、社区劳动保障机构或者遗属，到社会保险经办机构办理遗属待遇领取手续。

第三十一条 退休（退职）人员离境定居，提出一次性申领基本养老金（生活费）的，将其个人账户余额一次性支付，同时终止基本养老保险关系。

第三十二条 参保人员被判刑并收监执行期间达到领取基本养老金条件的，在服刑期满后办理退休审批手续，并从刑满次月起领取基本养老金。参保人员在社区服刑期间达到领取基本养老金条件的，可以办理退休审批手续并领取基本养老金，社区服刑期间不参加基本养老金调整。

退休（退职）人员被判刑后实行社区服刑的，社区服刑期间继续领取基本养老金（生活费），不参加基本养老金调整。

退休（退职）人员被通缉或者在押未定罪、被刑事拘留在逃或者批准逮捕在逃、被判刑并收监执行的，从次月暂停支付基本养老金（生活费）。

第三十三条 参保人员、退休人员或者其亲属冒领、多领基本养老金（生活费）、遗属待遇，或以欺诈、伪造证明材料等手段骗取基本养老金（生活费）、遗属待遇的，由社会保险经办机构或者其按规定提请人力资源社会保障行政部门责令退还；难以一次性退还的，可以签订还款协议分期退还，其中有后续发放待遇或者可继承个人账户余额的可从中抵扣。

第三十四条 参保人员办理退休（退职）手续并核定基本养老金（生活费）后，生成《职工退休养老证》电子证照。退休（退职）人员需要纸质《职工退休养老证》的，可携带身份证到人力资源社会保障部门服务窗口办理。《职工退休养老证》电子证照与纸质《职工退休养老证》具有同等法律效力。

第三十五条 本实施办法自 2022 年 3 月 1 日起实施。此前省和各地有关规定与本实施办法不一致的，以本实施办法为准。

上海市人力资源和社会保障局等八部门 关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见

Implementation Opinions on Safeguarding the Labor Security Rights and Interests of Workers in
the New Forms of Employment by Eight Departments including Shanghai Municipal Human
Resources and Social Security Bureau



2022 年开年，上海市人力资源和社会保障局联合多部门新就业形态劳动者劳动保障权益的问题发布了实施意见（下称“实施意见”）。《实施意见》从明确责任、补齐短板、优化服务和完善机制四个方面开展维护新就业形态劳动者劳动保障权益工作，健全新就业形态劳动者公平就业、劳动报酬、休息休假、劳动安全、社会保险、职业伤害保障等方面的相关制度，共同维护新就业形态劳动者保障权益，重点内容包含：

At the beginning of 2022, the Shanghai Municipal Human Resources and Social Security Bureau and other seven departments issued the “Implementation Opinions on Safeguarding the Labor Security Rights and Interests of Workers in the New Forms of Employment” (hereinafter referred to as “Implementation Opinions”). The *Implementation Opinions* proposes to carry out the work of safeguarding the labor security rights and interests of workers in the new forms of employment from four aspects: defining responsibilities, making up deficiencies, optimizing services and improving mechanisms, and improve the relevant systems in terms of fair employment, remuneration, rest and vacation, labor safety, social insurance and occupational injury protection for workers in new forms of employment, so as to jointly safeguard their rights and interests. The key contents include:

1、明确对不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理的，应订立书面协议约定权利义务。个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业的，按照民事法律调整双方的权利义务。

1. It clearly puts forward that for those who do not fully meet the conditions for establishing labor relations, but the enterprise carries out labor management for the workers, a written agreement shall be signed to stipulate the rights and obligations. If an individual independently carries out business activities or works freelance by relying on a platform, the rights and obligations of both parties shall be adjusted in accordance with civil laws.

2、明确平台企业未起到监督责任导致劳动者权益受到损害的，应依法承担相应责任。企业以非劳动关系名义用工，但符合劳动关系特征的，应依法承担相应责任。

2. It clearly points out that platform enterprises failing to perform the supervision responsibility and causing damages to the rights and interests of workers shall bear the corresponding responsibility according to law. Enterprises that employ workers in the name of non-labor relations but conform to the characteristics of labor relations shall bear corresponding responsibilities according to law.

3、规定工会与行业协会、头部企业协商订立行业集体合同/协议，确定行业劳动定额标准和计件单价，督促企业按时足额支付劳动报酬。

3. It stipulates that labour unions shall negotiate and conclude industrial collective contracts / agreements with industry associations and leading enterprises to determine the standard of industrial labor quota and unit price by piece and urge enterprises to pay labor remuneration in full and on time.

4、明确督促企业按规定合理确定休息办法，保证新就业形态劳动者的休息权。督促企业在法定节假日支付高于正常工作时间劳动报酬的合理报酬或给予额外补偿。

4. It explicitly urges enterprises to determine reasonable rest methods in accordance with regulations and ensure the rest right of workers in the new forms of employment, and urge enterprises to pay reasonable remuneration higher than that in normal working hours or to give additional compensation for statutory holidays.

5、规定企业要引导和支持不完全符合确立劳动关系情形的新就业形态劳动者根据自身情况参加相应社会保险。

5. It stipulates that enterprises should guide and support workers in the new forms of employment that do not fully meet the conditions of establishing labor relations to buy relevant social insurances according to their own conditions.

6、明确将积极开展平台灵活就业人员职业伤害保障试点工作，平台企业应按规定参加。

6. It puts forward that Shanghai will actively carry out the pilot of work security for flexible employees on platforms, and the platform enterprises shall participate in it according to regulations.

7、还规定，不得将最严算法作为考核要求，遏制“以罚代管”，建立协商机制，充分听取工会或劳动者代表的意见建议制定修订直接涉及劳动者权益的制度规则和算法。

7. It also stipulates that the strictest algorithm shall not be used as an assessment requirement, so as to curb the "substitution of punishment for management", establish a consultation mechanism, fully listen to the opinions and suggestions of labour unions or labor representatives, and formulate and revise the system rules and algorithms directly related to the rights and interests of workers.

法规链接：

上海市人力资源和社会保障局等八部门
关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见
沪人社规〔2022〕1号

各区人民政府，市第一、第二中级人民法院，各区人民法院、总工会：

为深入贯彻落实国家人力资源社会保障部等八部门《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》（人社部发〔2021〕56号，以下简称《指导意见》），促进平台经济健康发展，维护新就业形态劳动者合法权益，经市政府同意，现提出以下实施意见。

一、明确劳动者权益保障责任

（一）加强用工督促指导。指导和督促企业准确理解法律政策，依法合规用工，积极承担劳动者权益保障责任，稳定劳动者队伍。企业要主动关心关爱劳动者，保障合法报酬权益，努力改善劳动条件，拓展职业发展空间，逐步提高权益保障水平。培育健康向上的企业文化，增强职业认同，推动劳动者共享企业发展成果，不断提升劳动者的获得感、幸福感、安全感。

（市人力资源社会保障局、市总工会和各区按职责分工负责）

（二）明确权利义务关系。企业和劳动者符合法定主体资格，企业对劳动者进行严格劳动管理，劳动者对企业有较强从属性，符合确立劳动关系情形的，企业应与劳动者订立劳动合同，履行劳动用工义务。企业采用劳务派遣、非全日制等方式用工的，应严格执行法律规定。对不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理，劳动者劳动过程要遵守平台企业确定的算法等规则的（以下简称不完全符合确立劳动关系情形），企业应与劳动者订立书面协议，协商确定工作报酬、工作时间、职业保护等权利义务内容。个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业的，按照民事法律调整双方的权利义务。（市人力资源社会保障局、市高级人民法院按职责分工负责）

（三）夯实用工主体责任。平台企业应选择具备相应许可或经营资质的企业进行合作并对其劳动者权益保障情况进行监督。平台企业采用劳务派遣方式用工的，只能在临时性、辅助性或者替代性的工作岗位上实施，同时应依法履行用工比例、同工同酬等责任；给被派遣劳动者造成损害的，劳务派遣单位与平台企业承担连带赔偿责任。平台企业采取外包等其他合作用工方式的，应督促合作企业依法用工并维护劳动者相关权益；平台企业存在未及时有效进行监督、未合理披露实际用人单位情况等过错，导致劳动者权益受到损害的，应依法承

担相应责任。企业以非劳动关系名义用工，但符合劳动关系特征的，应依法承担相应责任。

（市人力资源社会保障局、市高级人民法院按职责分工负责）

二、补齐劳动者权益保障短板

（四）落实公平就业制度。落实公平就业制度，消除就业歧视。建立劳动者平等参与市场竞争的就业机制，营造公平市场环境。企业招用劳动者不得设置性别、民族、户籍等歧视性条件，不得以缴纳保证金、押金或者其他名义向劳动者收取财物，不得违法限制劳动者在多个平台就业。对于建立劳动关系的劳动者，如果同时与其他企业建立劳动关系，对完成本企业工作任务造成严重影响，或者经本企业提出，拒不改正的，依照劳动法律相关规定处理。

（市人力资源社会保障局和各区按职责分工负责）

（五）保障合理劳动报酬。支持工会与行业协会、头部企业开展协商，订立行业集体合同或协议，合理确定行业劳动定额标准和计件单价。劳动者在提供正常劳动情况下，折算到小时后的劳动报酬应不低于本市最低工资标准。督促企业按时足额支付劳动报酬，不得克扣或者无故拖欠。引导企业建立劳动报酬合理增长机制，逐步提高劳动报酬水平。（市人力资源社会保障局、市总工会和各区按职责分工负责）

（六）完善休息休假制度。推动行业明确劳动定额标准，科学确定劳动者工作量和劳动强度。督促企业按规定合理确定休息办法，保证新就业形态劳动者的休息权。企业因工作性质或工作特点，不能实行标准工时制度的，符合条件的可以申请实行不定时工作制或综合计算工时工作制等其他工作和休息办法。督促企业在法定节假日支付高于正常工作时间劳动报酬的合理报酬或给予额外补偿。（市人力资源社会保障局、市总工会和各区按职责分工负责）

（七）切实保障劳动安全。健全并落实劳动安全卫生责任制，严格执行国家劳动安全卫生保护标准。牢固树立安全“红线”意识，不得制定损害劳动者安全健康的考核指标。按照管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全的原则，督促企业严格遵守安全生产相关法律法规，落实全员安全生产责任制，建立健全安全生产规章制度和操作规程，配备必要的劳动安全卫生设施和劳动防护用品，及时对劳动工具的安全和合规状态进行检查，加强职业操守、服务规范、安全生产和职业卫生等教育培训，重视劳动者身心健康，及时开展心理疏导。强化恶劣天气等特殊情形下的劳动保护，最大限度减少安全生产事故和职业病危害。（市应急管理局和各区按职责分工负责）

（八）提升社会保险水平。结合本市实际，研究积极创造条件逐步放开外省市户籍在本市灵活就业人员参加本市基本养老、基本医疗保险户籍限制的可行性。组织未参加职工基本

养老、职工基本医疗保险的本市户籍灵活就业人员，按规定参加城乡居民基本养老、城乡居民基本医疗保险，做到应保尽保。督促企业依法参加社会保险。企业要引导和支持不完全符合确立劳动关系情形的新就业形态劳动者根据自身情况参加相应社会保险。（市人力资源社会保障局、市医疗保障局按职责分工负责）

（九）强化职业伤害保障。以社会关注度较大、职业伤害风险较高的出行、外卖、即时配送、同城货运行业的平台企业为重点，积极开展本市平台灵活就业人员职业伤害保障试点工作，平台企业应按规定参加。采取政府主导、信息化引领和社会力量承办相结合的方式，建立健全职业伤害保障管理服务规范和运行机制，积极运用互联网思维改进服务模式，加快推进经办服务数字化转型。加强试点期间职业伤害保障运行分析，研究解决试点中的新情况新问题，探索完善职业伤害保障的覆盖群体、参保缴费、保障情形、待遇支付等政策规定。鼓励平台企业通过参加职工互助专享保障、通过购买人身意外、雇主责任等商业保险，提升平台灵活就业人员保障水平，形成多样化、多层次的职业伤害保障体系。（市人力资源社会保障局、市总工会和各区按职责分工负责）

（十）制定完善规则算法。督促企业制定修订平台进入退出、订单分配、计件单价、抽成比例、报酬构成及支付、工作时间、奖惩等直接涉及劳动者权益的制度规则和平台算法，督促平台优化算法原则，不得将最严算法作为考核要求，遏制“以罚代管”，建立协商机制，充分听取工会或劳动者代表的意见建议，将结果公示并告知劳动者，保障劳动者对涉及切身利益重要事项的知情权。工会或劳动者代表提出协商要求的，企业应积极响应，并提供必要的信息和资料。支持企业工会加强对企业执行相关制度规则和平台算法情况的有效监督。指导企业建立健全劳动者申诉机制，保障劳动者的申诉得到及时回应和客观公正处理，有效维护用工稳定。（市市场监督管理局、市总工会、市人力资源社会保障局按职责分工负责）

三、优化劳动者权益保障服务

（十一）完善就业服务体系。创新方式方法，积极为各类新就业形态劳动者提供个性化服务。通过人力资源社会保障部门网站和“乐业上海”微信公众号等各类媒体，及时发布视频微课、案例解析、政策解读、招聘和就业服务活动信息等资讯，为新就业形态劳动者提供各类职业指导。通过“一网通办”平台，提供预约制职业指导，并开展一对一咨询。发挥创业担保贷款贴息资金引导作用，加强资金保障，支持劳动者改进劳动工具、提高劳动效率、提升生产水平。依托创业指导专家志愿团，为新就业形态劳动者提供创业指导、创业培训、创业咨询等服务，推动开展线上创业服务，全力支持创业就业。为企业和劳动者提供便捷化的劳动保障、税收、市场监管等政策咨询服务，便利劳动者求职就业和企业招工用工。（市

人力资源社会保障局、市市场监督管理局按职责分工负责)

(十二) 优化社会保险经办。积极探索适合新就业形态的社会保险经办模式,在参保缴费、权益查询、待遇领取和结算等方面提供更加便捷的服务,做好社会保险关系转移接续工作,提高社会保险经办服务水平,更好保障参保人员公平享受各项社会保险待遇。(市人力资源社会保障局负责)

(十三) 加强职业技能培训。建立适合新就业形态劳动者的职业技能培训模式,保障其平等享有培训服务的权利。探索完善新就业形态劳动者职业技能培训体系,对符合补贴条件的劳动者参加职业技能培训或取得相应技能证书的,按规定享受培训补贴或技能提升补贴。推动新就业形态技能提升和就业促进试点项目,扩大培训规模和覆盖领域。扩大线上培训资源供给,适应新业态就业特点,支持院校、培训机构、企业建设线上培训平台,开发线上课程,采用线上线下相融合的培训方式,组织有技能提升需求的新业态就业人员参加相关技能培训。健全职业技能等级制度,支持符合条件的企业按规定开展职业技能等级认定,促进新就业形态劳动者实现技能就业、稳定就业。完善职称评审政策,畅通新就业形态劳动者职称申报评价渠道。(市人力资源社会保障局负责)

(十四) 改善工作生活条件。加快城市综合服务网点建设,营造良好从业环境。推动在商业楼宇、居民小区等新就业形态劳动者集中居住区、商业区设置临时留驻点,提供必要的休息、停车、充电、饮水、如厕等条件,为新就业形态劳动者提供工作生活便利。鼓励企业积极采取措施,对劳动者住宿、子女教育、特殊困难方面给予关心帮助。(市总工会和各区按职责分工负责)

(十五) 增强职业社会认同。保障符合条件的新就业形态劳动者子女在常住地平等接受义务教育的权利。推动公共文体设施向劳动者免费或低收费开放,丰富公共文化产品和服务供给。引导社会对新就业形态劳动者形成身份尊重和职业认同,提高公共环境融入度,营造和谐关系和良好氛围。(市发展改革委、市总工会和各区按职责分工负责)

四、完善劳动者权益保障工作机制

(十六) 加强组织领导和协同。各区要加强组织领导,强化责任落实,切实做好新就业形态劳动者权益保障各项工作。各有关部门和单位要认真履行职责,强化工作协同,实施包容审慎监管,建立平台企用工情况报告制度,鼓励平台企业与从业人员就劳动报酬、劳动保护等建立沟通协调机制。引导平台企业完善申诉处理机制,按行业标准积极协商解决从业人员的合理诉求。健全劳动者权益保障联合激励惩戒机制,完善相关政策措施和适法解读。

(各部门、各区按职责分工负责)

（十七）发挥工会组织代表作用。各级工会组织要通过单独建会、联合建会、行业建会、区域建会等多种形式，扩大新就业形态工会组织覆盖面。推动平台企业尤其是头部企业及其关联企业依法建会；条块结合推动站点建立工会小组，加入街镇“小二级”工会，广泛组织新就业形态劳动者加入工会。通过加强对新就业形态劳动者的思想政治引领、团结职工建功立业、培养选树先进典型、完善工会服务阵地、搭建沟通表达渠道等工作，加强工会对新就业形态劳动者的服务和保障。积极与行业协会、头部企业或企业代表组织开展协商，签订行业集体合同或协商协议，推动制定行业劳动定员定额、休息办法、计件单价、抽成比例等行业劳动标准。企业要支持工会开展工作，配合做好为劳动者提供依法维权咨询、政策宣传解读、技能培训、心理疏导、思想关爱、困难帮扶和送温暖等服务。（市总工会负责）

（十八）依法高效处理争议。各级法院和劳动争议调解仲裁机构要加强劳动争议办案指导，畅通裁审衔接，根据用工事实、把握本质特征、合理认定企业和劳动者的法律关系，统一新就业形态劳动争议案件的受理标准和办案尺度。各类调解组织、法律援助机构及其他专业化社会组织要依法为新就业形态劳动者提供更加便捷、优质高效的纠纷调解、法律咨询、法律援助等服务。（市高级人民法院、市人力资源社会保障局按职责分工负责）

（十九）落实部门监管职责。各级人力资源社会保障行政部门要加大劳动保障监察力度，督促企业认真贯彻落实劳动保障法律法规和《指导意见》有关要求，依法查处企业拖欠劳动报酬、超时加班等违法行为，维护劳动者合法权益。各级交通运输、应急、市场监管等职能部门和行业主管部门要规范企业经营行为，加大监管力度，及时约谈、警示、查处侵害劳动者权益的企业。（各部门按职责分工负责）

各区各有关部门要根据本实施意见要求，细化相关措施，加强政策宣传，广泛凝聚共识，确保各项工作落到实处。

本实施意见自 2022 年 1 月 4 日起施行，有效期至 2026 年 12 月 31 日止。

上海市人力资源和社会保障局 上海市发展和改革委员会

上海市交通委员会 上海市应急管理局

上海市市场监督管理局 上海市医疗保障局

上海市高级人民法院 上海市总工会

2022 年 1 月 4 日

哪些因素会影响法院对竞业限制违约金金额的认定

Factors which may Cause Influence on the Court's Decision on the
Amount of Liquidated Damage for Non-compete



竞业限制作为劳动法律中少有的能够设置违约金的制度,越来越多的被用人单位采用作为保护商业秘密,限制员工加入竞争对手的手段。为起到震慑作用,近年来,竞业限制违约金约定的数额水涨船高,各种百万违约金大案屡见不鲜。但是,实际上真正得到法院全额支持的案例并不多见,法院对于大额违约金常常会进行酌减。

As a rare system in labor law that may add a liquidated damages clause, the non-compete clause is increasingly used by employers as a means of both business secret protection and restriction of employee turnover. In order to make it intimidating, the amount of liquidated damages expands dramatically recently. It is not rare to see a case with liquidated damages of over a million. However, it is rare indeed for a court to hold a full amount as agreed in the clause. The courts are prone to reduce the amount discretionarily when the amount is stunning.

酌减违约金的司法口径曾在《最高人民法院第八次全国法院民事商事审判工作会议(民事部分)纪要》第28条中予以明确规定,该条规定:用人单位和劳动者在竞业限制协议中约定的违约金过分高于或者低于实际损失,当事人请求调整违约金数额的,人民法院可以参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释(二)》第二十九条的规定予以处理。《合同法解释二》第二十九条规定,当事人主张约定的违约金过高请求予以适当减少的,人民法院应当以实际损失为基础,兼顾合同的履行情况、当事人的过错程度以及预期利益等综合因素,根据公平原则和诚实信用原则予以衡量,并作出裁决。当事人约定的违约金超过造成损失的百分之三十的,一般可以认定为合同法第一百一十四条第二款规定的“过分高于造成的损失”。但是,随着《民法典》的颁布,《合同法》、《合同法解释二》已经被废止。

The judicial caliber of discretionary reduction the amount was clarified in Article 28 of *the Minutes of the 8th National Court of Civil and Commercial Trial Work (Civil Part)*, it provided: where the liquidated damages in a non-compete agreement are excessively higher or lower than the real loss, and a party claims for adjustment of the amount, the People's Court may resolve by referring to the Article 29 of *The Supreme People's Court's Interpretations of Certain Issues Concerning the Application of The Contract Law of the People's Republic of China (II)*. Article 29 provided that where a party claims that the agreed liquidated damages are excessively high and applies for an appropriate reduction, the People's Court shall conduct the assessment and make the decision on the basis of the actual loss, taking into account overall factors such as the circumstances of the performance of the contract, the degree of fault of the parties and the expected benefits, and in accordance with the principles of fairness and good faith. Liquidated damages agreed by parties that exceed the loss incurred by 30 % may generally be considered to be “excessively higher than the loss incurred” as referred to in Article 114(2) of the Contract Law. However, the Contract Law, as well as Interpretation of Contract Law (II), are abolished after the promulgation of the Civil Code.

目前,《民法典》第五百八十五条第二款基本复制了《合同法》的相关规定,仍然允许法院对于过高的违约金进行酌减,但是对于如何酌减,尚未出台配套的司法解释。因此本文希望通过案例检索的方式总结出一些规律。

At present, Para. 2 Article 585 of the Civil Code, which is basically a copy of relevant provisions of the Contract Law, still empowers the court to reduce an extortionate amount of liquidated damages discretionarily. However, judicial interpretation to guide the reduction is still

waiting for promulgation. Thus this article aims to sum up some rules of reduction through case retrieval.

一、实际损失与违约金

1、公司是否需要证明实际损失

《民法典》第五百八十五条第二款规定：

约定的违约金低于造成的损失，人民法院或者仲裁机构可以根据当事人的请求予以增加；约定的违约金过分高于造成的损失，人民法院或者仲裁机构可以根据当事人的请求予以适当减少。

从法律条文来看，酌减违约金的唯一理由就是“违约金过分高于造成的损失”，但实际上，公司很难在竞业限制案件中对实际损失进行举证意义上的证明。员工也经常以此为由进行抗辩，主张公司未证明员工的行为导致了公司的损失。

公司是否有义务对实际损失进行举证？这个问题可以从两个方面来考虑。第一，从违约金的性质来看，违约金究竟是补偿性的还是惩罚性的？如果违约金是补偿性的，那公司需要证明自己的实际损失以说明违约金数额的合理性；但如果违约金的性质是惩罚性的，公司对于实际损失对的证明责任就会大大减弱。第二，从举证责任分配的角度来看，究竟哪一方应承担对于“违约金过分高于造成的损失”问题举证不能的后果。

（1）违约金的性质与实际损失

从司法实践来看，竞业限制违约金被认为是补偿性和惩罚性兼具的。例如，（2019）京03民终2100号案中，法院明确论述：

竞业限制违约金兼具补偿性及惩罚性功能，其目的在于防止企业的商业秘密被人为泄露，维护企业的竞争优势。劳动者违反竞业限制义务可能会给用人单位带来有形和无形损失，其经济损失难以进行准确量化，故竞业限制违约金的确定并不以用人单位遭受实际损失为前提。

可见，法院对于竞业限制违约金的惩罚性是肯定的，这一定性这意味着，公司即使无法证明实际损失，只要违约行为成立，违约金也就成立。

但与此同时，违约金的性质是双重的，它本身也兼具了补偿性，这意味着即便公司能够在一定程度上证明自己的损失，法院也可能认为这一损失已经得以在违约金中被覆盖，因此不再支持公司额外的损害赔偿请求。最典型的，就是公司另行主张诉讼费用及调查费用的，有可能被驳回。

例如在上海，（2019）沪02民终10324号一案中，公司在竞业限制案件胜诉的情况下，基于双方《竞业限制协议》的约定，另行起诉要求员工赔偿律师费、调查费，对此，一审法院认为：

F公司、李某虽在《竞业限制协议》中约定，违反竞业限制义务的违约之责不仅须返还竞业限制补偿金、承担违约金，还须承担损失，包括律师费、调查费等。但是考虑到，律师费、调查费是因取证、裁讼支出的费用，原则上不属于竞业限制违约造成的用人单位经营上的损失，且前案竞业限制纠纷就李某违约责任的认定，系已结合损失大小、过错程度等因素综合予

以确定，所施以的违约金处罚实已体现补偿和惩罚双重性质，故 F 公司再行主张律师费与调查费，法院不予支持。

二审对这一判决予以维持。

北京的情况相对复杂一些。在(2018)京 01 民终 4126 号中，法院对于用人单位要求员工在违约金之外另外赔偿维权费用的请求认为“鉴于一审法院在确立违约金数额时已将 K 公司维权费用中的合理损失考虑在内，故本院对 K 公司的上述主张不予支持。”但是，(2018)京 01 民终 618 号案中，同一法院判决认为“就律师费、公证费。鉴于《保密与竞业限制协议书》就律师费、诉讼费已作出约定，结合 C 教育科技有限公司费用支出情况，一审法院酌定王某应支付律师费 50000 元、公证费 6575 元，并无不当，本院予以确认。”以上两个案例中，法院看似维持了两个相反的一审判决，但从结果来看，用人单位的维权费用最终都得到了支持，只是一案中以打包价的方式包含在了违约金中，另一案则另行计算。可见，从中院的角度来看，单位的维权费用是应当支持的，相关的损失是应当得到填平的，但是具体的计算方式是打包计算还是单列计算在所不问。

鉴于以上法院的审判思路，对于用人单位来说，如果想要在员工违约时主张违约金以外的费用，在设计竞业限制条款时，可以尽可能的列明员工违反竞业限制义务时应当赔偿公司的项目，并且将这些项目与违约金的关系予以明确界定。

(2) 违约金过高举证问题责任的分配

从《民法典》第五百八十五条第二款的行文来看，要求法院对过高的违约金进行酌减需要“当事人的请求”，因此根据谁主张谁举证的原则，应当是由员工一方对违约金过分高于实际损失进行举证，无法举证的不利后果应当由员工承担。

但是这一问题在实践中存在分歧。¹广州的法院一般认为用人单位需承担更重的举证责任，例如，(2021)粤 13 民终 1870、1871 号案中，公司不服一审法院对于违约金的认定，认为员工应当对违约金过高承担举证责任。二审法院对公司主张不予认可，认为

竞业限制是对劳动者择业权的限制，在一定程度上影响了劳动者的自由发展；且本案上诉人主张因被上诉人损失数千万元，并未提交证据证明……应承担举证不能的不利后果。故本院认定上诉人作为用人单位利用其优势地位，在《竞业限制协议》约定的违约金额过高。

同样的，在(2021)粤 01 民终 17091、17092 号一案中，公司以同样的理由进行抗辩，但是二审法院在对公司提交的证据进行审查后，认为公司无法证明具体损失数额，在这种情况下，一审法院酌减违约金合理。

与之相反的，(2020)京 03 民终 12507 号一案中，法院明确表示，“若当事人主张减少违约金，应当承担约定的违约金过分高于损失的证明责任。”上海也存在类似的案例，在(2020)沪 02 民终 1879 号中，一审法院认为“竞业限制违约金过高的举证责任在于主张一方即劳动者。”，二审维持了原判。

2、实际损失的 30%是否是违约金的上限？

《合同法解释二》第二十九条曾为违约金划定了一道不超过“实际损失 30%”的线，帮

¹ 尽管部分案件判决时，《民法典》尚未生效，判决依据的是《合同法》相关规定，但是由于两部法律中对于违约金酌减的条款仅在措辞上有所修订，因此可以认为《民法典》生效后该案的判决理由依然可以参考。

助法官判断何为“过分高于”实际损失。但是,《合同法解释二》被废止之后,法官是怎么判断“过分高于”的呢?对于这一问题,全国人大法工委编写的《民法典释义》中提到:

司法实践中对此掌握的标准一般是,当事人约定的违约金超过造成损失的30%的,一般认定为“过分高于造成的损失”,但对此不当机械适用,避免导致实质上的不公平。²

可见,从《民法典》的立法原意来看,30%并非一条红线,在具体实践过程中,需要综合考虑案情实际情况进行判断。而在竞业限制的案件中,用人单位又几乎不可能完成对损失的实际证明,甚至连法官都无法确认用人单位遭受的损失具体是多少,这种情况下,这条30%的线就显得更为模糊了。

在(2021)京01民终7927号一案中,公司主张员工竞业行为导致的公司损失高于违约金,要求员工赔偿损失;员工则主张违约金过高,要求法院酌减。本案中,公司就员工造成的损失进行了大量的举证,认为员工造成的损失高达600余万元,包括:为调查、处理竞业行为造成的损失;由于员工带走商业机会公司关闭分公司带来的经济损失;员工带走商业机会导致的预期利益损失。法院经过审理认为,只有公司的维权费用,以及某一次竞标过程中对公司造成的“无法推测程度”的影响构成员工造成的实际损失。本案有趣的一点在于,法院在认为员工造成的损失客观存在,但程度“无法推测”的情况下,全额支持了双方竞业限制协议中约定的65万余元的违约金,并且确信该数额与“公司所受损失的数额相当”。

法院在本案中确实遇到了难题。一方面,公司对员工造成的损失举出了大量的证据,法院必须对公司的各项证据作出回应。在一定程度上,法院是认可公司的证据的。但另一方面,法院又确实无法根据公司的证据计算出一个具体的数字。在这种情况下,法院最终还是回到双方的约定的金额,综合各方情况,认为该违约金约定合理,不存在明显高于损失的情况。

类似的情况在竞业限制案件中大量存在。尽管《民法典》第五百八十五条第二款条文中写明,酌减违约金的唯一理由就是“违约金过分高于造成的损失”,但实际上,法官经常需要在无法计算具体损失的情况下进行判决。当30%的标准完全无法使用的情况下,法官必须去考虑更多实际损失以外的因素。下文将继续讨论其他因素对竞业限制违约金的影响。

二、用人单位的履约状况与违约金

竞业限制协议作为一种双务合同,用人单位一方在享受权利的同时,也承担有支付补偿金的义务。用人单位在履行协议的过程中可能存在两种存在争议的状态:第一,用人单位未按照协议支付补偿金;第二,用人单位虽按照协议支付补偿金,但是补偿金数额过低。这两种情况都有可能对员工违约后如何承担违约责任产生影响。

1、用人单位未按约定支付补偿金

用人单位未支付补偿金的情况下,如果员工出现违约行为,单位能否追究其违约责任呢?从法律规定来看,《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释(一)》第三十八条规定,“当事人在劳动合同或者保密协议中约定了竞业限制和经济补偿,劳动合同解除或者终止后,因用人单位的原因导致三个月未支付经济补偿,劳动者请求解除竞业限制约定的,人民法院应予支持。”该规定尽管没有正面回答问题,但是可以从中推导得出,竞

² 黄薇主编,《中华人民共和国民法典释义》,法律出版社2020年7月第1版,第1133页。

业限制解除权是一种形成权，需要员工做出意思表示后方可解除。

2020年7月，最高院，人社部联合发布的《第一批劳动人事争议典型案例》案例12涉及到了这个问题。在该案例中，单位在劳动合同解除后的11个月内都未支付过经济补偿金，之后员工入职了新的单位，原单位认为该行为违反了竞业限制协议，故申请仲裁。法院认为，“根据公平原则，劳动合同解除或终止后，因用人单位原因未支付经济补偿达三个月，劳动者此后实施了竞业限制行为，应视为劳动者以其行为提出解除竞业限制约定，用人单位要求劳动者承担违反竞业限制违约责任的不予支持。”这一判决在原有司法解释的基础上有所突破，员工不再需要以明示的方式作出意思表示。这大大减轻的员工一方通知的义务。

上述观点原本系浙江地区采取的口径³，最高院、人社部以典型案例的方式希望加以推广，但是从结果来看，似乎仍然没有实现对这一问题口径的统一。

上海法院的观点一直强调解除需要员工明确通知单位。上海一中院发布的《竞业限制纠纷案件审判白皮书》典型案例四即涉及了这个问题，书中明确“劳动者的竞业限制义务并不因用人单位的违约行为而当然免除……即使符合法定或约定解除条件的，然而劳动者不作出解约意思表示且为对方知悉的，竞业限制协议对双方当事人依然具有约束力。”笔者查询了2020年7月之后的案例⁴，发现上述口径暂未发生变化，员工在未明确告知单位解除之前，仍然负担有竞业限制义务。尽管如此，值得注意的是，(2021)沪01民终9376号一案中，法院提到，在酌定违约金金额时应考虑公司未实际支付竞业限制补偿金这一情况。可见，即便公司未支付补偿金不影响合同本身的效力，但是依然会在法院酌定违约金的过程中产生影响。

北京法院的观点与上海一致。(2019)京01民终10981号一案中，一审法院认为：

“竞业限制义务是一种不作为义务，劳动者利用其掌握的商业秘密或技术资源从事竞业活动造成的后果具有不可挽回性。在李某已经存在违反竞业限制义务时，不能免除其向B公司支付违约金的约定义务。”

二审法院支持了该判决，并且强调“用人单位未支付经济补偿的情形下，劳动者未提出解除竞业限制约定的，其应受竞业限制协议的约束。”这一口径在最高院、人社部的典型案例发布后也继续维持。(2021)京02民终8937号案中，单位与员工互诉，单位要求员工支付违反竞业限制的违约金，员工则主张单位未支付任何补偿金，要求单位支付。该案中法院支持了单位的请求，认定员工仍受竞业限制义务约束，同时，判决单位向员工支付经济补偿金直至员工明显违反竞业限制义务之日为止。

江苏地区的口径最为特殊，2009年颁布的《江苏省高级人民法院、江苏省劳动争议仲裁委员会关于审理劳动争议案件的指导意见》第十三条对于该问题认为，用人单位与劳动者约定了竞业限制条款但未约定经济补偿，或者约定了经济补偿但未按约定支付的，该竞业限制条款对劳动者不具有法律约束力。从这一表述来看，用人单位未约定、未支付竞业限制补偿金会导致竞业限制条款无效。但2013年颁布的《江苏省劳动合同条例》对这一口径有所变化，第二十八条规定，用人单位对处于竞业限制期限内的离职劳动者应当按月给予经济补偿，月经济补偿额不得低于该劳动者离开用人单位前十二个月的月平均工资的三分之一。用人单位未按照约定给予劳动者经济补偿的，劳动者可以不履行竞业限制义务，但劳动者已经履行的，有权要求用人单位给予经济补偿。

3 《浙江省高级人民法院民事审判第一庭、浙江省劳动人事争议仲裁院关于审理劳动争议案件若干问题的解答（三）》第二条

4 见(2021)沪01民终9376号，亦可见(2021)沪01民终10164号

这一规定不再直接认为用人单位未支付经济补偿金的情况下，竞业限制条款本身就是无效的，但是与此同时，给予了员工一个不履行竞业限制的抗辩权。根据这一口径，在江苏地区大量存在认定员工无需履行竞业限制义务的案例。例如，(2021)苏 03 民终 2505 号（徐州中院），(2021)苏 01 民终 1325 号（南京中院），(2020)苏 04 民终 251 号（常州中院）中，法院都依据上述条款，认定员工无需履行竞业限制义务。

但是上述规定遗留的问题是，这种抗辩是一时的，还是永久的？如果用人单位延迟履行了义务，员工是否还需要履行竞业限制义务？对于这一问题，实际上法院主流的处理方式反而与北京、上海的观点一致，即认为员工仅在用人单位未支付补偿金期间，有请求解除的权利，而不能在用人单位延迟履行之后，主张不履行竞业限制义务。

例如，在(2020)苏 05 民终 7875 号一案中，双方竞业限制从员工离职之时，即 5 月开始，但是公司直至 7 月才向员工支付第一笔补偿金。公司于 9 月申请仲裁，主张其在 7 月底发现员工到竞争对手进行工作。庭上，员工承认 6 月初加入竞争对手，但是主张公司未按时向其支付经济补偿金，其有权不履行竞业限制义务。苏州中院认为，由于员工未请求解除竞业限制协议，公司从 7 月开始也一直在支付补偿金，因此竞业限制协议依然对员工有约束力。

同样的，在(2020)苏 01 民终 6334 号一案中，南京法院也认为，在公司因客观原因延迟支付了部分竞业限制补偿金时，员工本可依约要求公司承担相应的责任，也可依法行使竞业限制协议的解除权，但员工对此未明确主张其权利，因此，双方的竞业限制协议仍在延续，双方应继续按约履行义务，而一旦违反约定，就应当承担相应的违约责任。

可见，对于用人单位未按照约定支付经济补偿金的情况下，浙江地区的口径对于劳动者是最为友好的，劳动者可以以默示的方式解除竞业限制协议；北京、上海地区的口径对于劳动者与用人单位的权利义务分配相对均衡，要求劳动者至少以明示的方式作出解除的意思表示。江苏地区的口径最为特别。如果当用人单位至始至终未按照约定支付经济补偿金的，劳动者可以不履行竞业限制协议；但是如果用人单位仅是延迟支持经济补偿的，劳动者仍然需要按约定履行义务。

2、用人单位支付的补偿金过低

用人单位支付的补偿金过低的情况下，可能会导致两种影响，第一，竞业限制协议会不会被直接认定为无效？第二，违约金数额会不会被调低？

（1）竞业限制协议是否会直接被认定为无效？

最高院公报曾在早年转载过一则南京鼓楼区法院的案例⁵，该案判决因经济补偿过低，竞业限制协议没有法律约束力。但是，这一口径在 2013 年最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释（四）出台后有了比较明显的转向，该解释第六条⁶为竞业补偿标准设定了 30%和不低于最低工资标准两项标准，解决了未约定经济补偿情况下的竞业补偿标准问题。从此，未约定经济补偿的竞业限制协议不再当然无效。但是上述规定并没有解决补偿金过低情况下的问题。因此，部分地区仍然存在有经济补偿金过低导致竞业协议无效的判例存在。⁷

⁵ 最高院公报 2009 年第 11 期，王云飞诉施耐德电气（中国）投资有限公司上海分公司劳动争议纠纷案。

⁶ 现《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释（一）》第三十六条。

⁷ 参见张宗法：《江浙沪案例调研：约定竞业限制经济补偿能否低于最低工资？》，https://mp.weixin.qq.com/s/u6ZR8h7YzocWB_wU64hTcA，该文中对浙江的案例调研显示存在竞业协议被直接认定为无效的情况。

从案例调研的情况来看，主流观点还是认为，竞业限制协议并不会因约定的补偿金数额过低而无效。上海高院在(2018)沪民申 1758 号一案中就明确驳回了员工认为因补偿金数额过低，竞业协议无效的主张。同样的，笔者也发现了北京法院在判决中以相同的理由驳回了员工类似的主张。⁸至于存在过相反判例的浙江，目前浙江的口径也已明确。浙江省高级人民法院民事审判第一庭、浙江省劳动人事争议仲裁院关于审理劳动争议案件若干问题的解答（三）第二条明确，用人单位与劳动者约定了竞业限制，但未约定经济补偿或约定的经济补偿过低的，不影响竞业限制条款或协议的效力。

在江苏，尽管如果严格按照《江苏省劳动合同条例》第二十八条的规定，经济补偿金不得低于平均工资三分之一，用人单位低于这一数额发放的，属于未完全履约，劳动者可以不履行竞业限制义务。但是，在调研过程中，笔者发现鲜有案例直接判决竞业限制协议无效，主流观点与其它地区一致，即违约金过低不会影响竞业限制协议的效力。

例如(2020)苏 01 民终 10274 号一案中，双方约定竞业限制补偿金为月平均工资的 30%，该数额已经低于《江苏省劳动合同条例》中 1/3 的规定，并且，在实际履行过程中，公司实际发放的数额比约定的数额还要低，员工就这一点提出抗辩，认为可以不履行竞业限制协议。在这种情况下，南京中院认为，首先，公司发放的数额没有低于最低工资标准，因此没有违反法律强制性规定；其次，竞业协议也不存在欺诈、胁迫、乘人之危等导致违背对方真实意思表示的情况；最后，该协议也不属于用人单位免除自己责任，排除劳动者权利的情况。因此，判决竞业限制协议有效。同样的，在(2020)苏 05 民终 4211 号一案中，补偿金数额不仅低于员工平均工资的三分之一，甚至低于最低工资，但苏州法院依然认为竞业限制协议并不因此无效。此外，镇江中院也在(2020)苏 11 民终 649 号一案中也明确论述了类似的观点，认为员工如果认为补偿金数额低于法定标准，可以请求补足，但是不能拒绝履行竞业限制义务。

综上所述，在本文调研涉及的各个地区，竞业限制协议都不会因为补偿金过低（甚至是低于最低工资）而被直接认定为无效。即使是口径最为特殊的江苏地区，员工也仅有请求补足的权利，而不能不履行竞业限制义务。

（3）违约金数额是否会被调低？

《劳动合同法（草案）》第十六条曾规定，用人单位与劳动者有竞业限制约定的，应当同时与劳动者约定在劳动合同终止或者解除时向劳动者支付的竞业限制经济补偿，其数额不得少于劳动者在该用人单位的年工资收入。劳动者违反竞业限制约定的，应当向用人单位支付违约金，其数额不得超过用人单位向劳动者支付的竞业限制经济补偿的 3 倍。可见，在竞业限制制度构建之初，立法者曾认为竞业限制违约金与补偿金两者之间应当是有较强的关联性的。但这一条文最终并未被采用，取而代之的是目前的《劳动合同法》第二十三条，劳动者应当“按照约定向用人单位支付违约金”。这种变化本身就已经暗示了最终出台的《劳动合同法》对于经济补偿与违约金之间关联性的一种否定。

从性质上来说，两者之间也本不应该有任何的关联性。违约金兼具惩罚与补偿的双重性质，对应的，其目的有二：一是起到震慑作用，因为公司商业秘密一旦泄露就无法恢复，因此事前保护往往比事后赔偿更有意义。而一个相对高昂的具有惩罚性质的违约金能够比较好的阻断员工的侥幸心理。第二是为了起到弥补作用，即一旦发生违约的情况，公司的商业秘密处于随时可能暴露的风险之下，鉴于这种风险和损失难以估量，且是受害一方无法难以充分提供证据证明的，事前约定的违约金可以认为是双方对于公司商业秘密一旦泄露可能导致的损

8 (2021)京 03 民终 13901 号

失的一种提前预估。因此，对于违约金金额的计算应当考虑给公司可能带来的损失，并在此基础上，允许一定程度的超出部分所谓惩罚。但补偿金从其性质上来说，是为了弥补员工因自由择业权利受限导致收入下降乃至生活困顿，而对员工做出了经济上的补偿。因此，在计算补偿金的时候，其所参照的因素应当是劳动者的收入与生活水平。可见两者的性质与目的不同，计算的参照依据也不同，不应该在计算金额时强行将两者建立联系。

对于这种观点，笔者查询到上海法院判决中对这一问题有比较明确的论述。(2020)沪01民终13539号一案中，员工劳动合同中约定了竞业限制期限为二十四个月，补偿金为员工离职前十二个月的平均工资的二分之一，在竞业限制期限内按月发放。同时，合同约定违约金为员工二十四个月的平均工资。在员工离职前，公司再次发出《竞业限制通知书》，要求员工履行竞业限制义务，在其它条件不变，尤其是违约金没有降低的情况下，将竞业限制期限缩短为了十二个月。这一调整也导致了公司支付给员工的总竞业限制补偿金的数额减少了50%。后员工违反竞业限制义务，公司要求员工支付违约金，员工主张在缩短竞业限制期限为十二个月，总补偿金降低一半的情况下，公司未调整违约金金额，还是按照员工二十四个月的平均工资计算，有失公平。法院认为，竞业限制期间给予的补偿金，系对限制劳动者择业权而进行的补偿，用以消弭再就业被限制的不便利性及填平工资性收入可能存在的损失，而竞业限制违约金系劳动者违反约定从事竞业行为本身就应承担的责任，旨在通过责任约定将用人单位因劳动者的违约行为可能遭受的经济损失或在同行业竞争力可能的下滑等消极影响进行固定，二者对价不同，并不存在直接联系。

尽管如此，必须承认的是，实践中双方约定补偿金总额的多少往往与劳动者的工资水平，竞业时长，谈判能力相挂钩，体现了劳动者的能力水平和支付能力，也体现了竞业限制对于劳动者生活影响的程度；同时，补偿金总额也是用人单位愿意为保护商业秘密付出的额外对价，一定程度上也反应出了劳动者掌握的商业秘密的重要性。在没有其他充分理由的情况下贸然脱离这个参照物，只会使法院的自由裁量成为无本之源，脱离实际情况。

因此实践中，法院在判决中往往会提到在酌定违约金时考虑了竞业限制补偿金，例如北京一中院在19年发布的“竞业限制十大经典案例”中就提到，“审判实践中会全面考虑劳动者的岗位、薪酬水平、掌握商业秘密的程度、过错程度、竞业限制补偿标准等因素确定违约金数额。”

因此，当补偿金数额约定过低的情况下，法院很有可能大幅度下调违约金数额。例如，(2021)京02民终13481号一案中，双方约定竞业限制期限为12个月。公司在每月仅支付500元（相当于员工离职前月平均工资的10%）的补偿金的情况下，约定了违约金为20万元。在这种情况下，法院最终仅支持了3万元的违约金。类似的，在(2019)沪01民终11621号一案中，公司每月仅支付竞业禁止补偿金1120元，但却约定了违约金为30万元，最终法院仅支持了52000元的违约金。

三、员工的过错程度与违约金

决定竞业限制违约金数额的另一个重要因素是当事人的过错程度。基于违约金惩罚性的功能，员工恶劣的违约情节可能会导致远超公司实际损失的巨额违约金。

(2021)沪01民终2327号一案中，一名网络主播在与原用人单位解约后立刻加入了竞争对手，从事竞业行为，不仅带走了大量的客户和粉丝，还存在有注销银行账号，拒绝领取补偿金的行为。尽管双方约定的补偿金低于当地最低工资标准，法院依然在考虑到了员工主观

恶意的情况下，支持了约 25 万元的违约金，该数额相当于员工离职前 24 个月的平均工资，5 倍于员工可领取的补偿金总额。在 (2020) 沪 02 民终 10680 号一案中，员工作为领取高薪的公司高管，在正式离职之前就已经加入了公司的竞争对手，并且与其管理的下属一起集中离职。法院认为员工违反竞业限制义务的主观故意明显，并非轻微过失，结合其收入水平，法院全额支持了公司百万违约金的诉求。

(2018) 京 01 民终 4404 号一案中，法院认为，员工在离职后立刻为竞争对手服务，并且屡次通过注销账户的方式拒收补偿金的行为表明员工存在违约的主观恶意，因此全额支持了公司 85 万余元的违约金主张。

在 (2020) 京 01 民终 4980 号一案中，违约金的数额经历了一波三折。在仲裁阶段，仲裁支持了公司 160 余万元的违约金，但这个数字在一审中被减少到了 40 余万。为了说明该金额过低，二审期间，公司一方在证明员工恶意方面做足了功夫，并且就公司由此导致的损失，员工在竞业限制期间积极抢占市场，获取利益等事实进行了公证。尽管法院并未直接采纳公司提供的公证书，但是公司的努力也并非白费，二审法院在考虑到员工的违约情况后，改判员工需支付 120 余万元的违约金。

可见当事人的过错程度在法院考虑酌减违约金的问题上起到了重要的作用。如果公司希望在违约金方面尽可能多的得到法院的支持，那就需要在员工的过错与主观恶意方面付诸足够多的笔墨、进行充分的论述和举证。

综上，法院最终支持的竞业限制违约金数额受到多种因素影响。用人单位希望在员工违约的情况下尽可能多地获得违约金支持，需要从最初的条款设计，到协议履行，再到最终诉讼策略等多个方面都有所注意。首先，在设计条款时，着重强调违约金惩罚性的一面，同时，明确列明公司可主张的违约金以外的损失项目。第二，合理确定公司支付的补偿金数额，在需要保护的商业秘密相当重要的情况下，考虑适度增加补偿金数额，并且，在员工离职后，主动按照约定履行支付补偿金的义务。最后，一旦发生争议，在诉讼过程中，除了证明员工违约行为本身以外，尽可能向法院说明员工违约的主观恶性。

劳动关系非标准趋势下的劳动力派遣



近年来,劳动力派遣在我国快速发展,然而多数学者对劳动力派遣的观点还拘泥于“标准劳动关系”的传统思维模式,忽视了从“劳动关系非标准化”的视角认识劳动力派遣。

一、劳动关系非标准化趋势催生了劳动力派遣

历史地看,从工业化经济发展到全球化经济,传统的、标准的劳动关系已逐渐弱化,“世界进入了弹性劳动与经济不稳定、工作不稳定时代”。¹劳动力派遣只是非标准劳动关系诸多形式中的一种。雇用与使用相分离,派遣机构与要派机构的专业化与弹性用工相契合,顺应了市场经济的需要。

劳动关系的基本特征是“从属性”,我国台湾学者黄越钦将其称为“人格从属性”²。传统的“人格从属性”与“组织从属性”高度重合,强调雇主对雇员在特定生产场所、劳动方式、组织规则方面的控制,形成标准劳动关系。这种标准劳动关系,表现为用人单位与劳动者之间的以一重劳动关系、8小时全日制劳动、遵守一个雇主的指挥为标准的劳动关系,法律在调整时也建立了相应的最低工资(按月或按周计算)和基本的社会保险(一人一份)等一系列制度。

随着市场经济的不断发展,劳动关系呈弹性化趋势,形成了劳动关系新特点,即远程就业、家庭就业、独立就业、承包就业、兼职劳动、临时用工、劳动力派遣等。劳动关系在组织从属性上呈现出两方面的变化。从劳动者方面看,其对用人单位的组织从属开始逐渐弱化劳动者不以参与用人单位直接、具体的生产指挥为特点。如国际劳工组织提出的远程就业,雇主并不一定对工作日、工作时间起比或工作场所提出明确的要求,也不一定加以监督、检查。在家庭劳动中,劳动者可以自己决定生产场所,不与用人单位的组织发生劳动场所上的联系。劳动关系的“人格从属性”不一定要通过严密的“组织从属性”来体现。这就使劳动者有可能不再长期从属于一个组织,如在兼职就业中劳动者从属于两个以上的生产组织。同时,劳动者还可能维持一个较长期组织从属的同时,不断建立其他从属

董保华,论文转载自《中国劳动》2006年第3期。

¹ [英]罗宾·科恩保罗·肯尼迪:《全球社会学》,文军等译,社会科学出版社2001年版,第106页。

² 黄越钦:《劳动法新论》,中国政法大学出版社2003年版,第95页。(1)服从营业组织中的工作规则,如工作日、工作时间的起止等;(2)服从指示:在劳动契约存续期间,雇主有指示之权,劳工则有服从的义务;(3)接受监督、检查:即劳工有义务接受考察、检查,以确定是否遵守工作规则或雇主个人指示;(4)接受制裁:劳工应对自己的错误行为负责,雇主有权对其进行一定制裁。”

关系，典型的如劳动力派遣关系。从用人单位方面看，用人单位的组织特性也出现了某种弱化，出现了一些介于合法与非法之间的非正规就业组织，这些组织一方面并不完全为国家法律所肯定，但另一方面却又承担着某些劳动者的就业职能，而难以完全否定。例如，我国建筑企业自然人作为包工头雇用工人。

非标准劳动关系已成为当代劳动关系的主要发展趋势。据统计，1985年—1995年间，欧盟临时就业增长了2.5个百分点，其中西班牙10年间增长了约20%。同期澳大利亚为18%，新西兰为15.7%。加拿大兼职人数从1977年的29万增至1999年的72.3万，20年间增加了两倍多，约占劳动力总量的3%。澳大利亚1987年—1997年间，兼职就业劳动者增加了65.8%。英国1992年—2000年间，兼职就业劳动者增加了22万。另外，据英国剑桥计量经济学咨询公司研究推测，到2010年，英国1/3的工作将是非全日制，未来10年，大多数新创就业机会几乎都是非全日制。另据国际远程就业协会统计数据显示，1999年美国远程就业劳动者为1570万，2000年增至3000万，预测到2010年则可达到9000万³。

而对非标准劳动关系的出现，原有的劳动法调整模式显然难以发挥作用。对此，国际上存在两种观点。一种观点强调劳动关系的“标准性”，否认非标准劳动关系，如国际劳工组织上世纪70年代曾将非正规就业等排除在劳动关系的调整之外。但随着社会的不断进步和发展，另一种观点逐渐成为主流，非标准劳动关系的出现是市场经济发展的趋势，这种弹性用工模式对促进就业、发展经济具有积极意义。目前各国均鼓励发展非标准劳动关系，并采用“企业社会责任运动”和“共同雇主”相结合的手段加以调整。

这种劳动关系的非标准化在我国是以史无前例的规模展开的。我国是通过让与计划经济相联系的标准劳动关系转变为一种非标准劳动关系，从而由计划经济走向市场经济的。我国的劳动力派遣正是在这种转变中应运而生。

我国劳动关系的这种非标准化过程主要有三个方面：一是让原有的国有企业通过下岗，而使原来的国有企业正式员工成为下岗工人，通过劳动关系的非标准化而使其脱离国有企业；二是让农民离开土地，进城务工，打破了城乡对立格局；三是让外国投资者先以办事处的方式进入中国进行考察，进而正式投资。在这三种形式中，都存在着某种“主体瑕疵”。在第一种形式中，保留员工身份但又没

³ 《灵活就业的发展趋势》，<http://nctc.cn/info/NEWS/2004/01/20/200401201251344629453.htm>。

有劳动过程，是虚化的劳动关系；在第二种形式中，农民离开土地但又没有取得企业正式员工的身份，是临时的劳动关系；在第三种形式中，外国企业办事处只能使用其他公司(如外服)的员工，是一种异化的劳动关系。

这三种“主体瑕疵”都是靠劳动力派遣这种形式予以解决。也形成了我国三类劳动力派遣机构：一是从再就业服务中心转化而来的劳动力派遣机构，历史上它们主要是解决虚化的劳动关系问题；二是为解决农村富余劳动力到城市就业的劳动力派遣机构，历史上它们主要是解决进城务工人员的临时的劳动关系；三是为解决外国投资者在设立办事处阶段用工的人才派遣，历史上它们主要是解决异化的劳动关系。可见，劳动力派遣这种形式在我国改革中可以说功不可没。

二、劳动力派遣应以多重劳动关系、共同雇主来认识

传统标准劳动关系是建立在特定雇主与雇员之间的只存在一重劳动关系、8小时全日制劳动、遵守一个雇主的指挥为标准的劳动关系。当劳动关系的人格从属性以组织从属性的方式体现时，其内部结构极其紧密；随着组织从属性弱化用人单位与劳动者的联系纽带也出现了松动。正是劳动者对组织的这种松动，使得多重劳动关系有了建立的基础。

多重劳动关系中每一个单位从内容上看，无法完全达到标准劳动关系的全部要求，或者是在工时、工资上，或者是在雇用、使用上，也可以说是半劳动关系，但法律却只能将其视为一个劳动关系来进行调整。在对多重劳动关系进行认识时，往往涉及主体与内容的矛盾。以非全日制工时制度为例，当劳动者工作4小时，与传统的标准劳动关系相比，在内容上只算是半个劳动关系，但用人单位与劳动者主体分别是独立的法律人格，是完整的主体。法律上只能从主体的角度来认定，将内容上不完整的劳动关系视为一个劳动关系。当该劳动者在另4小时从事劳动时，就形成两重劳动关系。同理，在劳动力派遣中，两个用人单位，一个专司雇用，一个专司使用，从内容上看，每个用人单位都是半个劳动关系，但劳动者与两个主体发生关系时也形成两重劳动关系。法律在对社会关系进行调整时，是无法按照半个关系来规范的，因此内容上不完整的社会关系也只能当做一个关系来认识，从而形成两重甚至是多重劳动关系。多个劳动关系相互叠加构成了一个内容完整的劳动关系。多个劳动关系相互之间，按照联系程度可以分成三种情况：

第一，两个(或多个)用人单位既没有法律上的联系，也没有合同上的联系。

两个(或多个)劳动关系形成“并列衔接”，其典型形式是非全日制工时，两个或两个以上的劳动关系以钟点工的形式并列衔接。

第二，两个用人单位虽没有合同上的联系，但存在着法律或政策上的联系，其典型形式是“虚实衔接”和“主从衔接”。所谓“虚实衔接”是两个劳动关系以一个与劳动过程相联系、一个不与劳动过程相联系的形式相衔接，这是劳动制度改革过程中出现的一种过渡形式。下岗待工的劳动者保留与原单位“虚”的劳动关系(不与劳动过程相联系)，并另与新的用人单位建立“实”的劳动关系(与劳动过程相联系)。前者我们称之为“隐性失业”，后者我们称之为“隐性就业”；所谓“主从衔接”是两个或两个以上的劳动关系以主职与兼职的形式衔接。目前科技人员在从事主职的情况下，在兼职用人单位的安排和指挥下所从事的从属劳动就是这种情况。在这两种形式中，两个用人单位虽然没有合同上的联系，但却存在着某种制度安排上的联系和互补。例如，在虚实衔接中，法律规定原用人单位要为劳动者缴纳社会保险费，而新用人单位可以不必缴纳(或只缴纳差额部分)；新用人单位要向劳动者发放工资，而原用人单位不必发放。在主从衔接中，有关规定也对两个单位的各自义务进行了不重叠的设定。

第三，两个用人单位不仅存在着法律或政策上的联系，也存在着合同上的联系，其典型形式是一种“功能衔接”和“责任衔接”。所谓“功能衔接”，即两个劳动关系一个以“雇用”为其功能，一个以“使用”为其功能，两个劳动关系的配合，完成着相当于一个标准劳动关系的内容，劳动力派遣就是属于这种情况；所谓“责任衔接”是在追究雇用责任时，由于某些主体缺乏独立承担责任的资格，法律上要求一个具备资格的主体承担连带责任，我国人身损害赔偿中采用了这种方式。在农民工清偿欠款时，我国要求某些发包单位承担类似的责任。在这两类关系中，我国往往将其视为关联主体，而在一定限度内要求承担连带责任。当两个用人单位主体不仅存在着法律或政策上的联系，也存在着合同上的联系，就有可能用共同雇主的理论来进行论证和制度安排。

美国对劳动力派遣的规定，派遣机构与要派企业基于其经济上的关联程度，共同对雇员承担责任⁴。美国主张双重劳动关系，派遣劳工是由派遣机构直接雇用，因此在几乎所有相关事项上，派遣机构皆须负担雇主责任。直接使用派遣劳

⁴ 张丽宾：《劳务派遣的国际比较研究》，载《中国劳动保障报》2002年9月28日。

工的要派企业作为“共同雇主”，有时亦须负担雇主责任。一般而言，要派企业是否需负担共同雇主责任的主要判定标准是“要派企业平时对派遣劳工行使监督管理权的程度”，也即雇用组织与雇员之间的关联程度。如美国《职业安全与卫生法》规定，要派企业与派遣机构被视为共同雇主，因此要派企业所提供的工作环境不良，有损派遣劳工的健康与安全时，要派企业与派遣机构皆会受罚。尽管派遣机构对要派企业提供的工作环境与相关条件不符合《职业安全与卫生法》规定的情形可能不知情，或即使知情但缺乏管理控制权，但派遣机构仍须与要派企业共同承担雇主责任，主要义务由要派企业承担⁵。又如新罕布什尔州立法规定，发生纠纷时(如失业保险)，雇员租赁公司(派遣机构)而不是委托人(要派企业)作为当事人。但如果委托人(要派企业)被证明有实际控制权，则可能被认定为雇主。并且，有实际控制权的委托人(要派企业)作为“第二雇主”有义务遵守《家庭与病假法》。⁶这种以雇主组织与雇员的关联程度为认定标准的方法，突破了传统劳动法的认定标准，抓住了劳动关系的本质。

在共同雇主的责任分配方面，也依据其关联程度加以分配：在职业灾害补偿(工伤补偿)方面，如果派遣机构没有为派遣劳工购买职业灾害保险，导致派遣劳工无法得到充分的补偿，要派企业即须负担“次要雇主责任”；在最低工资方面，要派企业与派遣机构皆有遵守最低工资制度的义务，如果派遣机构给付派遣劳工的工资低于最低工资，要派企业即须为派遣机构的违法行为承担共同雇主责任。此外，在遵守职业安全卫生法方面，派遣机构与要派企业同样承担着共同雇主责任⁷。国际劳工组织 1997 年通过了第 181 号公约(私营就业代理机构公约)，也开始转向这一调整模式，承认“私人就业机构”为“雇主”，要求派遣机构和要派企业共同承担雇主责任⁸。

三、理解共同雇主理论对劳动关系的传统认识的突破

受制于传统的思维模式，有人希望从“一重劳动关系”来解读共同雇主理论，概括各种理由可以归纳为三个“一”，即“一次结合、一次劳动、一个责任”。

“一次结合”，即在劳动力派遣中劳动力与生产资料只结合了一次，怎么可

⁵ 薛孝东：《国内外劳动派遣立法比较》，载《中国劳动》2005 年第 6 期。

⁶ <http://cobrands.business.findlaw.com/employment/employee/newcontent/workingwoman/wmnchp3 b.html>。

⁷ 《劳务派遣立法的国际借鉴——国际劳工组织》，载《工人日报》2005 年 10 月 19 日。

⁸ 《私营就业代理机构公约》：“劳务派遣机构与用人单位应确定并分担以下责任：集体谈判、最低工资、工作时间及其他工作条件、法定社会保障津贴、培训机会、职业安全及健康保护、职业事故和职业病补偿、欠薪补偿和职工权益保护等。”

能产生两重劳动关系。生产资料不能只理解为直接生产过程中使用的生产资料。在劳动力派遣中，派遣机构的生产资料主要用于劳动力的雇用过程，而要派企业的生产资料主要用于劳动力的使用过程，两部分的生产资料由两个主体控制，形成雇用劳动关系与使用劳动关系，两重劳动关系构成劳动力派遣中完整的劳动关系。

“一次劳动”，即在劳动力派遣中劳动者只劳动了一次，怎么会形成两重劳动关系。其实，在法律上一个行为产生多个法律关系的情况并非少数，如一个缔结婚姻的行为将产生多个法律关系，除夫妻关系外也产生出各种亲属关系。更何况，这里所说的劳动行为本身也包括雇用到使用的全过程，这是由多个行为组成的。分解这一劳动行为，可以看到，劳动者首先产生的是与派遣机构的雇用关系，然后是在劳动过程中与要派企业发生劳动力使用关系，这两重关系缺少哪一重都无法进行所谓的“一次劳动”。

“一个责任”，即派遣机构与要派企业之间，没有各自分别的责任，应当只存在连带责任，因而两者可以视为是一个主体，与劳动者之间也就只发生了一重劳动关系。其实，既然要求派遣机构与要派企业之间承担连带责任就表示是两个主体，只有两个主体之间才可能存在连带责任，一个主体本没有什么连带可言。派遣机构与要派企业要成为一个主体，必须存在一定的组织形式，例如，两个合伙人之间，只有成为一个合伙企业，才能对外成为一个主体，这在实践中根本没有可能性。更何况，为什么我们要作茧自缚限制法律对于派遣机构与要派企业之间权利义务的分配呢？以两重劳动关系理论为基础，法律的意义也正在于可以分配两个用人单位对派遣劳工的义务。就两重劳动关系而言，一般仍允许两个雇主用合同分配对派遣劳工的义务，同时也可以双方在未作约定、约定不明或约定不合法时直接以立法的方式，在两个用人单位间分配劳动法上的义务。

“一个劳动者只能形成一种劳动关系”的观念可以说是根深蒂固。然而，在现实生活中一个劳动者事实上已出现了多重劳动关系。当现实的逻辑和观念的逻辑发生冲突时，需要重新审视的恰恰是观念的逻辑。正是市场经济的发展，使“一个劳动者只能形成一种劳动关系”的观念被全方位地突破，也正是在这样的背景下我们有了以双重劳动关系来认识劳动力派遣的基础。



地址：上海市长宁区定西路988号银统大厦南楼601室

Address: 601, South Tower, YinTong Building, 988 Ding Xi Road, Changning District, Shanghai

邮政编码：200050

Postcode: 200050

www.baohualaw.com