

保华月刊

Baohua Monthly

2024年11月刊
Nov. 2024
第84期
NO. 84

- 新就业形态劳动者权益协商指引
- 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国社会保险法》实施情况的报告
- 关于印发《陕西省超过法定退休年龄就业人员和实习生参加工伤保险办法（试行）》的通知论非标准劳动关系



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

22

中华全国总工会办公厅 人力资源社会保障部办公厅 中国企业联合会/中国企业家协会办公室 中华全国工商业联合会办公厅关于印发《新就业形态劳动者权益协商指引》的通知
Notice from the Office of the All-China Federation of Trade Unions, the Office of the Ministry of Human Resources and Social Security, the Office of the China Enterprise Confederation/China Enterprise Directors Association, and the Office of the All-China Federation of Industry and Commerce on Issuing the *Guidelines for Negotiation on Workers' Rights and Interests in New Employment Forms*

29

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国社会保险法》实施情况的报告
Report of the Law Enforcement Inspection Team of the NPC Standing Committee on Inspection of the Implementation of the Social Insurance Law of the *People's Republic of China*

43

关于印发《陕西省超过法定退休年龄就业人员和实习生参加工伤保险办法（试行）》的通知
Notice on issuing the Measures of Shaanxi Province for Employees and Interns exceeding the *Statutory Retirement Age to Participate in Work-related Injury Insurance (Trial)*

热点追踪 Hot Issues

50

未休年休假工资争议的劳动仲裁时效如何适用
How to Apply the Time Limitation of Labour Arbitration in the Dispute of Untaken Annual Leave Pay

老董杂谈 Professor Dong By-Talk

59

论非标准劳动关系
Discussion on non-standard labor relationship

新闻资讯

一、两部门发文 要求做好医保基金预付工作

来源：中国政府网

摘要：国家医保局办公室、财政部办公厅近日印发《关于做好医保基金预付工作的通知》，要求在国家层面统一和完善基本医疗保险基金预付制度，规范流程，强化管理，有效提高资金使用效率。《通知》在国家层面统一和完善基本医疗保险基金预付制度，其明确，基本医疗保险基金预付金是为帮助定点医疗机构缓解医疗费用垫支压力、提高医疗服务能力、增强参保人员就医获得感设置的周转资金，用于药品和医用耗材采购等医疗费用周转支出，不得用于医疗机构基础建设投入、日常运行、偿还债务等非医疗费用支出。根据《通知》，各省级医保部门要指导统筹地区组织开展医保基金预付工作。原则上统筹地区职工医保统筹基金累计结余可支付月数不低于 12 个月可实施职工医保统筹基金预付，居民医保基金累计结余可支付月数不低于 6 个月可实施居民医保基金预付。上年已出现当期赤字或者按照 12 个月滚动测算的方法预计本年赤字的统筹地区，不能预付。

Abstract: The Office of the National Healthcare Security Administration and the Office of the Ministry of Finance recently issued the *Notice on Doing a Good Job in Prepayment of Medical Insurance Funds*, requiring that the prepayment system of basic medical insurance funds should be unified and improved at the national level, the process should be standardized, the management should be strengthened, and the efficiency of fund use should be effectively improved. The *Notice* unifies and improves the prepayment system of the basic medical insurance fund at the national level. It clarifies that the prepayment of the basic medical insurance fund is a working capital set up to help designated medical institutions alleviate the pressure of medical expenses, improve their medical service capabilities, and enhance the degree of satisfaction for insured personnel in medical treatment. It shall be used for medical expenses such as procurement of drug and medical consumables, and shall not be used for non-medical expenses such as infrastructure investment, daily operation and debt repayment of medical institutions. According to the *Notice*, each provincial medical insurance department should guide the overall planning area to carry out prepayment of medical insurance fund. In principle, when the accumulated balance of the employee medical insurance pooling fund in the overall planning area can be paid for no less than 12 months, the employee medical insurance pooling fund can be prepaid, and when the accumulated balance of the resident medical insurance fund can be paid for no less than 6 months,

the resident medical insurance fund can be prepaid. For the overall planning areas that have already incurred current deficits in the previous year or are expected to have deficits this year using a 12-month rolling calculation method, prepayment cannot be made.

《国家医保局办公室 财政部办公厅关于做好医保基金预付工作的通知》政策解读

近日，国家医保局办公室、财政部办公厅印发了《关于做好医保基金预付工作的通知》（医保办函〔2024〕101号，以下简称《通知》）。现对有关内容解读如下：

《通知》坚持以人民为中心的发展思想，坚持稳中求进的工作总基调，抓住重点，主动作为，将做好医保基金预付工作作为医保增量政策之一，在国家层面统一和完善基本医疗保险基金预付制度，规范流程，强化管理，有效提高资金使用效率。坚持将“预付金”作为“赋能金”，让定点医疗机构缓解医疗费用垫支压力，切实为定点医疗机构可持续发展赋能助力，进而为参保群众提供更优质的医疗保障，促进药品和耗材企业稳健运行，一体推动“三医”协同发展和治理，从而更好服务保障宏观经济发展大局，为社会平稳运行贡献力量。

《通知》从政策制度安排、申请流程、会计核算和监督等方面明确了规范要求，主要体现在“三个明确”和“三个规范”。各地要根据《通知》要求，结合实际情况制定、修改和完善本地区的预付金管理办法和实施细则。

“三个明确”是指：一是明确政策内涵。预付金是医保部门预付给定点医疗机构用于药品和医用耗材采购等医疗费用的周转资金，不得用于医疗机构基础建设投入、日常运行、偿还债务等非医疗费用支出。药品和医用耗材集中带量采购医保基金专项预付按原规定执行。二是明确拨付条件。基金安全是实施预付工作的基本前提，应坚持尽力而为、量力而行的原则。原则上按照统筹地区医保统筹基金累计结余和医保基金运行风险等级作为拨付预付金的条件和标准。三是明确支出标准。核定标准原则上以前一至三年相关医疗保险基金月平均支出额为基数，合理确定预付金的基础规模，预付规模应在1个月左右。

“三个规范”是指：一是规范流程管理。符合条件的定点医疗机构于每年度1月上旬自愿向统筹地区医保部门申请预付金。医保部门审核后商财政部门确定预付医疗机构范围及预付金规模，原则上于每年第一季度结束前按规定向定点医疗机构拨付预付金。预付金实行按年度核定，年底前医保部门要与定点医疗机构做好对账核算工作，通过交回支出户或冲抵结算金额的方式予以收回。二是规范会计核算。医保部门和定点医疗机构应定期做好医保预付

金对账工作，医保部门应做好预付金拨付、清算、核销的会计核算工作。定点医疗机构除按要求做好会计核算外，还应当单独设置台账管理，严格资金使用审批、支出程序，严禁借出或挪作他用。三是规范资金监督。医保部门要将医保预付金纳入服务协议，细化相关条款。同时，明确医保部门收回预付金的情形，对无法收回的，停止向定点医疗机构拨付医保结算费用并申请进入司法程序，保证医保基金安全。

二、国务院修改放假办法 增加 2 天法定假日

来源：中国政府网

摘要：11 月 12 日，国务院发布《关于修改〈全国年节及纪念放假办法〉的决定

》，将第二条第二项修改为“春节，放假 4 天（农历除夕、正月初一至初三）”，第四项修改为“劳动节，放假 2 天（5 月 1 日、2 日）”。另外新增一条，“全体公民放假的假日，可合理安排统一放假调休，结合落实带薪年休假等制度，实际形成较长假期。除个别特殊情形外，法定节假日假期前后连续工作一般不超过 6 天”。

Abstract: On November 12, the State Council issued the *Decision on Amending the “Measures for National Festivals and Commemorative Holidays”*. The second item of Article 2 was revised to “During the Spring Festival, there will be a 4-day holiday (Lunar New Year's Eve and the first to third day of the first lunar month)”, and the fourth item was revised to “On Labor Day, there will be a 2-day holiday (May 1st and 2nd)”. In addition, a new clause has been added stating that “Holidays for all citizens can be reasonably arranged as unified holidays, and combined with the implementation of paid annual leave and other systems, a longer holiday may be actually formed. Except for a few special circumstances, continuous work before and after statutory holidays shall generally not exceed 6 days.”

中华人民共和国国务院令

第 795 号

《国务院关于修改〈全国年节及纪念日放假办法〉的决定》已经 2024 年 11 月 8 日国务院第 45 次常务会议通过，现予公布，自 2025 年 1 月 1 日起施行。

总理 李强

2024 年 11 月 10 日

国务院关于修改《全国年节及纪念日放假办法》的决定

国务院决定对《全国年节及纪念日放假办法》作如下修改：

一、将第二条第二项修改为“（二）春节，放假 4 天（农历除夕、正月初一至初三）”，第四项修改为“（四）劳动节，放假 2 天（5 月 1 日、2 日）”。

二、增加一条，作为第七条：“全体公民放假的假日，可合理安排统一放假调休，结合落实带薪年休假等制度，实际形成较长假期。除个别特殊情形外，法定节假日假期前后连续工作一般不超过 6 天。”

此外，对条文顺序和个别文字作相应调整和修改。

本决定自 2025 年 1 月 1 日起施行。

《全国年节及纪念日放假办法》根据本决定作相应修改，重新公布。

全国年节及纪念日放假办法

（1949 年 12 月 23 日政务院发布 根据 1999 年 9 月 18 日《国务院关于修改〈全国年节及纪念日放假办法〉的决定》第一次修订 根据 2007 年 12 月 14 日《国务院关于修改〈全国年节及纪念日放假办法〉的决定》第二次修订 根据 2013 年 12 月 11 日《国务院关于修改〈全国年节及纪念日放假办法〉的决定》第三次修订 根据 2024 年 11 月 10 日《国务院关于修改〈全国年节及纪念日放假办法〉的决定》第四次修订）

第一条 为统一全国年节及纪念日的假期，制定本办法。

第二条 全体公民放假的节日：

- （一）元旦，放假 1 天（1 月 1 日）；
- （二）春节，放假 4 天（农历除夕、正月初一至初三）；
- （三）清明节，放假 1 天（农历清明当日）；
- （四）劳动节，放假 2 天（5 月 1 日、2 日）；
- （五）端午节，放假 1 天（农历端午当日）；
- （六）中秋节，放假 1 天（农历中秋当日）；
- （七）国庆节，放假 3 天（10 月 1 日至 3 日）。

第三条 部分公民放假的节日及纪念日：

- (一) 妇女节（3 月 8 日），妇女放假半天；
- (二) 青年节（5 月 4 日），14 周岁以上的青年放假半天；
- (三) 儿童节（6 月 1 日），不满 14 周岁的少年儿童放假 1 天；
- (四) 中国人民解放军建军纪念日（8 月 1 日），现役军人放假半天。

第四条 少数民族习惯的节日，由各少数民族聚居地区的地方人民政府，按照各该民族习惯，规定放假日期。

第五条 二七纪念日、五卅纪念日、七七抗战纪念日、九三抗战胜利纪念日、九一八纪念日、教师节、护士节、记者节、植树节等其他节日、纪念日，均不放假。

第六条 全体公民放假的假日，如果适逢周六、周日，应当在工作日补假。部分公民放假的假日，如果适逢周六、周日，则不补假。

第七条 全体公民放假的假日，可合理安排统一放假调休，结合落实带薪年假等制度，实际形成较长假期。除个别特殊情形外，法定节假日假期前后连续工作一般不超过 6 天。

第八条 本办法自公布之日起施行。

三、三部门联合发布新政：支持大龄失业人员参加企业职工基本养老保险

来源：人社部

摘要：11 月 5 日，人社部网站发布《关于大龄领取失业保险金人员参加企业职工基本养老保险有关问题的通知》。根据通知，大龄领金人员指的是领取失业保险金且距离法定退休年龄不足一年的失业人员。这些人员可以在失业保险金领取地以个人身份参加企业职工基本养老保险，其中按当地灵活就业人员最低缴费标准的部分将由失业保险基金支付。此外，通知还强调了加强政策告知、优化经办服务、停缴情形以及强化风险防控等措施。政策将于 2025 年 1 月 1 日实施。

Abstract: On November 5, the website of the Ministry of Human Resources and Social Security issued the *Notice on Issues Concerning the Participation of Elderly Pensioners in the Basic Pension Insurance for Enterprise Employees*. According to the Notice, elderly pensioners refer to the unemployed individuals who are receiving unemployment insurance benefits and are less than one year away from the statutory retirement age. They can participate in the basic pension insurance for enterprise employees in their personal capacity at the place where they receive the unemployment insurance benefits. The portion of the minimum payment standard for flexible

employment personnel in the local area will be paid with the unemployment insurance fund. In addition, the Notice emphasizes the measures such as strengthening policy notification, optimizing handling services and suspended payments, and enhancing risk prevention and control. The policy will be implemented on January 1, 2025.

人力资源社会保障部 财政部 国家税务总局关于大龄领取失业保险金人员参加企业职工基本养老保险有关问题的通知

人社部发〔2024〕76号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团人力资源社会保障厅（局）、财政厅（局），国家税务总局各省、自治区、直辖市和计划单列市税务局：

为加大大龄失业人员保障，支持大龄领取失业保险金人员参加企业职工基本养老保险，现就有关问题通知如下：

一、关于人员范围。本通知所称大龄领取失业保险金人员（以下简称大龄领金人员）是指领取失业保险金且距离法定退休年龄不足1年的失业人员，含领取失业保险金期满仍未就业且距离法定退休年龄不足1年而继续发放失业保险金至法定退休年龄的失业人员。

二、关于支付标准。大龄领金人员在失业保险金领取地以个人身份参加企业职工基本养老保险并缴费，其中按当地灵活就业人员最低缴费标准的部分由失业保险基金支付，从“失业保险待遇支出”科目列支。

三、加强主动告知。对符合条件的大龄领金人员，失业保险经办机构（以下简称经办机构）要及时告知相关政策。

四、优化经办服务。符合条件的大龄领金人员自行参加企业职工基本养老保险并缴费后，可以到当地经办机构申请领取由失业保险基金承担的费用，经办机构审核后及时发放至本人社会保障卡银行账户。

五、关于停缴情形。大龄领金人员达到法定退休年龄时，或出现法定停止领取失业保险金情形的，停止享受由失业保险基金缴纳企业职工基本养老保险费。

六、强化风险防控。各地要密切关注失业保险基金运行情况，加强监测分析预警，做好资金测算，确保基金安全运行平稳可持续。要根据政策调整完善风控规则，通过数据比对核查，加强苗头性、倾向性问题研判和防范，加强对短期参保骗领待遇、减员不离岗套保等情形的甄别，落实风控规则嵌入系统。对于存在欺诈风险的，要加强核查，严格审核，对冒领、

骗领行为，要依法追究责任。

各地人力资源社会保障、财政、税务部门要高度重视，精心组织，结合本地实际，细化实化各项措施，明确申领程序及办理流程，切实提升服务质效，加快政策落地见效。

本通知自 2025 年 1 月 1 日起开始施行，执行至 2039 年 12 月 31 日。

人力资源社会保障部

财政部

国家税务总局

2024 年 10 月 26 日

（此件主动公开）

（联系单位：人力资源社会保障部失业保险司）

四、国家统计局：居民日均参与劳动就业活动不满 3.5 小时

来源：国家统计局

摘要：10 月 31 日，国家统计局网站公布第三次全国时间利用调查公报。数据显示，按一周 7 天计算的居民每日活动中，劳动就业活动居民每日平均时间为 3 小时 28 分钟。

经国家统计局统计，睡觉休息活动居民每日平均时间和参与者每日平均时间均为 9 小时 46 分钟；劳动就业活动居民每日平均时间为 3 小时 28 分钟，参与者每日平均时间为 6 小时 23 分钟，活动参与率为 54.4%；互联网使用居民每日平均时间为 5 小时 37 分钟，参与者每日平均时间为 6 小时 3 分钟，活动参与率为 92.9%。此外，对于有酬劳动，男性每日平均时间为 6 小时 44 分钟，女性为 5 小时 55 分钟，男性参与率为 60.2%，女性为 47.7%；对于无酬劳动，男性每日平均时间为 1 小时 52 分钟，女性为 3 小时 29 分钟，男性参与率为 67.5%，女性为 83.9%。

Abstract: On October 31, the website of the National Bureau of Statistics released the bulletin of the third national time utilization survey. The data shows that, based on a 7-day week, the average daily time for employment activities of residents is 3 hours and 28 minutes. According to statistics from the National Bureau of Statistics, the average daily time for sleep and rest of residents and participants is 9 hours and 46 minutes. The average daily time for employment activities of residents is 3 hours and 28 minutes, while that of participants is 6 hours and 23 minutes, with a participation rate of 54.4%. The average daily time for the residents' use of Internet is 5 hours and 37 minutes, while that for the participants' use of Internet is 6 hours and 3 minutes, with a

participation rate of 92.9%. In addition, the average daily time for paid labor of men is 6 hours and 44 minutes, with a participation rate of 60.2%, while that of women is 5 hours and 55 minutes, with a participation rate of 47.7%. For unpaid labor, the average daily time of men is 1 hour and 52 minutes, with a participation rate of 67.5%, while that of women is 3 hours and 29 minutes, with a participation rate of 83.9%.

五、浙江发布工伤保险医疗服务协议管理办法

来源：浙江省人社厅

摘要：近日，浙江省人社厅网站发布《浙江省工伤保险医疗服务协议管理办法（试行）》。新办法明确了协议机构的基本条件，包括必须持有医疗机构执业许可证、具备良好医疗服务条件、遵守相关法规政策等。同时，规定了协议机构在申请过程中需提交的材料，如法人资格证书、医疗机构执业许可证等。新办法还规定了经办机构的职责，包括对协议机构的监管、费用结算、政策培训等。特别指出，协议机构应严格遵守工伤保险法规政策，全面履行协议，为工伤职工提供优质医疗服务。

Abstract: Recently, the website of the Zhejiang Provincial Department of Human Resources and Social Security released the *Administrative Measures for Medical Service Agreement on Work-related Injury Insurance in Zhejiang Province (Trial)*. The Measures specifies the basic conditions for the agreement agency, including the requirement to hold a medical institution practice license, have good medical service conditions, and comply with relevant laws and policies. At the same time, it stipulates the materials that the agreement agency needs to submit in the application process, such as legal person qualification certificate and medical institution practice license. In addition, the “Measures” also stipulates the responsibilities of the handling agency, including supervision of the agreement agency, fee settlement, policy training, etc. It is particularly pointed out that the agreement agency should strictly abide by the laws and policies of work-related injury insurance, fully fulfill the agreement, and provide high-quality medical services for employees injured in work.

浙江省人力资源和社会保障厅 浙江省卫生健康委员会关于印发《浙江省工伤保险医疗服务协议管理办法（试行）》的通知

各市、县（市、区）人力资源和社会保障局、卫生健康委员会：

为加强工伤保险省级统筹后的工伤保险医疗服务协议管理，保障工伤职工及用人单位的合法权益，维护工伤保险基金运行安全，我们制定了《浙江省工伤保险医疗服务协议管理办法（试行）》，现印发给你们，请遵照执行。各地在执行过程中如遇问题，请及时与我们反馈沟通。

浙江省人力资源和社会保障厅

浙江省卫生健康委员会

2024年11月12日

（此件主动公开）

浙江省工伤保险医疗服务协议管理办法（试行）

第一章 总则

第一条 为加强工伤保险医疗服务协议管理，规范工伤保险医疗服务行为，保障工伤职工及用人单位的合法权益，根据《工伤保险条例》、《浙江省工伤保险条例》、《关于加强工伤保险医疗服务协议管理工作的通知》（劳社部发〔2017〕7号）、《浙江省人民政府办公厅关于工伤保险省级统筹的实施意见》（浙政办发〔2023〕62号）等有关规定，结合我省实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于我省行政区域内工伤保险医疗服务协议机构（以下简称协议机构）的申请与工伤保险医疗服务协议（以下简称协议）签订、协议履行与管理等事项。

本办法所称的协议机构是指与社会保险经办机构（以下简称经办机构）签订协议，为工伤职工提供工伤医疗服务的医疗机构。

本办法所称的工伤职工是指参加我省工伤保险的工伤职工和纳入工伤保险统筹管理的老工伤人员。

第三条 工伤保险医疗服务协议管理按照分级负责原则，实行属地管理。

各级经办机构负责本行政区域内协议机构的申请受理、审核评估与协议签订，指导协议机构接入浙江省工伤联网结算系统，对协议机构进行协议管理考核。

省级经办机构同时负责修订工伤保险医疗服务协议文本，指导各级经办机构做好协议管理考核工作。

第四条 各级人社保行政部门与卫生健康行政部门应当加强沟通协调，在各自职责范围内共同做好工伤保险医疗服务协议管理的相关工作。

第二章 申请与协议签订

第五条 协议机构应符合以下基本条件：

- （一）经卫生健康行政部门等相关主管部门批准取得医疗机构执业许可证的医疗机构，以及经相关主管部门批准有为民服务资质的军队医疗机构；
- （二）具备为工伤职工提供良好医疗服务的条件，在工伤救治或职业病防治方面有专业技术优势；
- （三）遵守国家、省工伤保险医疗服务管理的法规、政策和标准；
- （四）有健全和完善的医疗服务管理制度；
- （五）法律、法规、规章及国家政策规定的其他条件。

第六条 医疗机构申请成为协议机构应提供以下材料：

- （一）《浙江省工伤保险医疗服务协议机构申请书》；
- （二）法人资格证书和法定代表人、主要负责人、实际控制人的有效身份证件；
- （三）经卫生健康行政部门等相关主管部门颁发的医疗机构执业许可证和等级证书；
- （四）主要科室设置一览表；
- （五）开展主要医疗服务项目的医疗仪器设备清单；
- （六）按规定应当提供的其他材料。

经办机构通过部门信息共享能获取以上材料或信息的，原则上不提交；续签协议的，不重复提交材料。

第七条 协议机构新增执业地址申请提供工伤医疗服务的，应以协议机构为主体向新增执业地址所在地经办机构另行提出申请。

有多个执业地址的协议机构应加强对各执业地址的日常监管，确保各执业地址依据协议提供服务。

协议机构合并、分立的，应以新设立的机构重新提出申请。

第八条 每年 6 月、12 月，各级经办机构开展协议机构集中申请受理工作并通过人力资源社会保障门户网站向社会发布公告。

医疗机构向所在地经办机构提出申请后，经办机构应在收到材料之日起 5 个工作日内决定是否受理。材料齐备的，应予以受理，并书面通知申请机构；材料不齐备的，书面告知医疗机构在 10 个工作日内补正材料。医疗机构补正材料后再次提交申请的，受理审查时间重新起算。

第九条 经办机构受理申请后，应在 30 个工作日内按以下流程进行审核评估：

（一）初步审核。通过申请资料审查、信息系统核查、函询相关部门意见等形式对申请机构的资格条件和申报材料进行审核。

（二）评估。对初步审核符合条件的申请机构开展评估，评估过程包括现场走访与专家评审。专家评审应成立专家组，由工伤保险业务经办、财务管理、信息技术、稽核内控部门等人员组成，一般为 5-7 人。专家组成员与被评估单位有利害关系的，应当回避。

评估内容包括医疗机构基本设置、信用情况、医疗服务能力、信息化建设、内部管理、价格管理、便捷服务与投诉等。

审核评估情况复杂的，报经办机构负责人同意，审核评估期限可以延长 15 个工作日。

第十条 审核评估结论分为合格与不合格。

确定为合格的，经办机构与该医疗机构签订协议，协议期限一般为 1 至 3 年，由双方协商确定。

确定为不合格的，经办机构应告知该医疗机构。医疗机构对审核评估结果有异议的，可自收到审核评估结果之日起 15 个工作日内向经办机构提出复核申请。经办机构应另行组织审核评估，并在 30 个工作日内完成；审核评估内容主要围绕初次审核评估扣分内容展开，未扣分内容不再审核评估。

第十一条 协议签订后，经办机构应通过人力资源社会保障门户网站向社会公布名单并报省级经办机构。

第十二条 省内协议机构互认。工伤职工前往省内参保地以外的协议机构就医的，经办机构按规定支付相关费用；但未报经办机构同意转诊转院的，不支付本次就医产生的交通、食宿费用。

工伤职工到其他非协议机构就医，需提出申请，经办机构同意的，按规定支付相关费用。

第三章 协议履行与管理

第十三条 协议期间，经办机构主要履行以下职责：

- （一）对协议机构开展工伤医疗服务监管；
- （二）按照协议约定与协议机构结算相关费用；
- （三）向协议机构提供就医工伤职工参保缴费状态、工伤认定决定、工伤保险诊疗项目目录、药品目录、住院服务标准等目录信息；
- （四）及时向协议机构提供工伤保险政策及管理制度、操作规程的变化等情况，并对其相关工作人员开展业务培训，指导协议机构完成工伤联网结算工作。

第十四条 协议期间，协议机构应履行以下职责：

（一）严格遵守工伤保险法规政策和服务规范，全面履行协议，为工伤职工提供工伤医疗服务；

（二）建立与工伤医疗服务相关的管理制度，配备机构或人员从事工伤医疗服务管理，做好医务人员工伤保险法规政策、就医服务及结算流程培训，开展工伤保险政策宣传，提供工伤就医服务指引；

（三）加强信息化建设，逐步推进相关信息系统改造升级，推动与经办机构信息系统互联互通，实现工伤医疗费联网结算；

（四）接受经办机构协议管理考核和工伤医疗服务监管；

（五）按照协议约定做好费用结算工作；

（六）建立知情确认制度，对超出工伤保险基金支付标准和范围的医疗费用，明确告知工伤职工工伤保险基金不支付该费用；

（七）妥善处理举报投诉和社会监督反映的问题。

第十五条 工伤职工到已接入浙江省工伤联网结算系统的协议机构就医的，协议机构按照协议约定先行垫付按规定应当由工伤保险基金支付的医疗费用及因治疗工伤住院产生的住院伙食补助费，再向经办机构申请结算费用；经办机构应及时完成费用审核和拨付。

工伤职工到暂未接入浙江省工伤联网结算系统的协议机构就医的，由用人单位或工伤职工自费垫付医疗费用，再按规定向经办机构申请手工报销。经办机构经审核后，应及时拨付符合规定的费用。

工伤保险基金支付药品费用按照《国家基本医疗保险、工伤保险和生育保险药品目录》执行，支付诊疗项目（含医用耗材）费用按照我省基本医疗保险有关规定执行，支付费用时不分甲、乙类，不受医保“自付比例”限制。

第十六条 《浙江省工伤保险医疗服务协议机构申请书》中的单位基本信息发生变更的，协议机构应在有关主管部门批准变更登记后 30 个工作日内向经办机构提交《浙江省工伤保险医疗服务协议机构信息变更申请表》和相关材料。

第十七条 经办机构应当与协议机构在协议中约定中止、解除、终止协议情形，依据协议加强对协议机构的管理和监督检查。

第十八条 协议中止期间、协议解除及终止后，工伤职工到原协议机构就医的，该机构应告知工伤职工或其近亲属工伤保险基金不支付费用。协议中止、解除、终止前入院治疗的工伤职工，尚未办理结算手续的，按规定向经办机构申请手工报销。

协议中止期间、协议解除及终止后，工伤职工因情况紧急就近入院治疗的，按规定向经

办机构申请手工报销。

第十九条 协议中止、解除、终止后，经办机构应通过人力资源社会保障门户网站向社会公布名单并报省级经办机构。

第二十条 经办机构应加强对协议机构履行协议情况的考核评估，考核评估内容包括服务质量、服务行为、结算管理等，可通过定期考核、随机抽查等方式进行，考核评估结果与协议续签等工作挂钩。

第四章 法律责任

第二十一条 经办机构发现协议机构违反协议的，可以督促其履行协议，按照协议约定暂停或者不予拨付费用、追回违规费用、中止或解除服务协议。

第二十二条 协议机构未按国家及省的规定或协议约定提供服务，造成工伤保险基金重大损失或带来恶劣社会影响的，经办机构可按《社会保险领域严重失信人名单管理暂行办法》等规定，向相关部门建议将其列入社会保险严重失信人名单进行管理，由相关部门按规定实施联合惩戒。对相关责任人员，其违规行为纳入职称评审的医德医风、执业规范等考察范围，并按有关规定进行相应处理。

第二十三条 协议机构以欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取工伤保险基金支出的，解除协议，并由人社保行政部门按照《中华人民共和国社会保险法》等有关规定，责令退回骗取的工伤保险金，处骗取金额二倍以上五倍以下的罚款；协议机构和相关人员涉嫌社会保险欺诈犯罪的，按照《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》等有关规定移送公安机关，依法追究刑事责任。

第二十四条 经办机构应依法对用人单位和工伤职工就医的信息进行保密，不得以任何形式泄露。协议机构应遵守数据安全有关制度，采取措施对协议履行过程中形成的数据、材料等保密，保护工伤职工隐私。

经办机构与协议机构违反规定或协议约定泄露工伤职工就医信息的，按照《社会保险个人权益记录管理办法》等规定处理。

第五章 附则

第二十五条 跨省异地就医的工伤职工到协议机构就医的，按照跨省异地就医的相关规定执行。

第二十六条 原已按照本地规定签订协议的协议机构，在协议履行期间如未违反本办法相关规定的，原协议到期后可按本办法有关规定续签协议。

第二十七条 本办法自 2024 年 12 月 15 日起实施，试行期限 2 年。此前我省及各地的

规定与本办法不一致的，以本办法为准。今后国家和我省另有规定的，从其规定。

六、山东：加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作

来源：山东省人社厅

摘要：近日，山东省人社厅联合省委政法委等六部门印发《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》。《通知》从构建多元联合调解模式、规范调解程序、强化服务保障三方面提出要求，推动新就业形态劳动纠纷调解工作纳入全省“一站式”矛盾纠纷多元化解体系。通过细化工作流程、明确职责分工，提升智能化水平，并建立工作机制，促进纠纷实质化解。此举标志着山东在新就业形态劳动纠纷调解领域迈出重要一步，为劳动者提供更高效、便捷的服务。

Abstract: Recently, the Department of Human Resources and Social Security of Shandong Province, together with six departments including the Shandong Provincial Political and Legal Affairs Commission, issued the *Notice on Strengthening One-stop Mediation of Labor Disputes in New Employment Forms*. The *Notice* proposes requirements from three aspects: building a diversified joint mediation model, standardizing mediation procedures, and strengthening service guarantee, in a bid to promote the integration of labor dispute mediation work for new employment forms into the province's "one-stop" diversified resolution system for conflicts and disputes. It is also proposed to promote substantive resolution of disputes by refining workflow, clarifying division of responsibilities, enhancing the level of intelligence, and establishing work mechanisms. The Notice marks an important step of Shandong Province in mediation of labor disputes in new forms of employment, and more efficient and convenient services will be provided for workers.

近日，山东省人力资源社会保障厅会同省委政法委、省法院、省司法厅、省总工会、省工商联、省企业联合会/企业家协会等部门，印发《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》，从构建多元联合调解工作模式、规范调解工作程序、强化调解工作服务保障等方面，对加强新就业形态劳动纠纷调解工作提出明确要求，着力维护新就业形态劳动者劳动保障权益。

凝聚合力，构建一站式多元联合调解工作模式。7部门加强合作，坚持预防为主、基层为主、调解为主，推动将新就业形态劳动纠纷调解工作纳入全省“一站式”矛盾纠纷多元化解工作体系，构建具有山东特色的新就业形态劳动纠纷一站式多元联合调解工作模式，合力

化解新就业形态劳动纠纷。“一站式”矛盾纠纷调解中心、仲裁院调解中心和开展联合调解工作的调解组织根据相关法律政策，受理新就业形态劳动纠纷调解申请，并根据法律法规政策规定及争议事实，遵循平等、自愿、合法、公正、及时原则，帮助当事人在互让互谅的基础上自愿达成调解协议，促进矛盾纠纷实质化解。

健全措施，完善规范调解工作程序。结合山东实际，细化规范新就业形态劳动纠纷申请调解的材料接收渠道及审核要求、调解受理程序及办理时限、重大集体纠纷的联合化解等具体工作流程。要求依法依规制作调解协议书，引导当事人积极履行调解协议。调解协议不能立即履行，符合申请仲裁审查或者司法确认条件的，引导当事人依法提出申请。对不属于联合调解受理范围或调解不成的新就业形态劳动纠纷，依法引导当事人向有管辖权的劳动人事争议仲裁机构申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

多方协作，强化调解工作服务保障。有效发挥联合调解工作模式参与单位在线调解平台作用，推动在“一站式”矛盾纠纷多元化解工作线上平台及“山东解纷码”中设置新就业形态劳动纠纷联合调解功能模块，提升新就业形态劳动纠纷化解智能化水平。明确联合调解工作模式参与单位职责分工，对工作力量入驻“一站式”矛盾纠纷调解中心及各部门协调联动作出明确要求，建立健全定期会商、工作信息通报、疑难纠纷研讨、调解员联合培训、调解办案指导监督等工作机制。鼓励各地充分利用基层党建阵地构建“党建+调解”模式，强化纠纷多元化解。

七、重庆：健全制度机制抓好工伤预防

来源：人社部

摘要：近年来，重庆市通过建立健全工作制度和运行机制，推动工伤预防工作实现制度化、规范化、标准化，取得显著成效。充分发挥人社、卫健、应急管理 8 部门组成市工伤预防工作联席会议积极作用，每年定期组织召开联席会议，及时研判全市工伤预防工作的形势任务，分析解决工作中的主要问题，集体研究决策重要事项。在贯彻落实人社部相关部署安排的基础上，结合实际制定《工伤预防五年行动计划（2021-2025 年）》，并在每年制定出台年度工伤预防工作实施方案，明确全市年度工伤预防工作任务。同时，还针对危险化学品、矿山、机械制造、铁路运输、铁路施工等重点行业，分别制定工伤预防提升培训实施方案，确保培训工作有针对性，取得实际效果。注重对工伤预防工作尤其是工伤预防项目的监督管理。严格组织开展工伤预防项目总结评估，确保各个项目保质保量如期完成并达到绩效考核目标。今年以来，重庆市已组织 19 名工伤预防专家，组建 5 个工作组，对 5 个项目严格组

织实施了评估验收。

Abstract: In recent years, Chongqing has achieved remarkable results in promoting the institutionalization, standardization, and normalization of work-related injury prevention through the establishment and improvement of work systems and operational mechanisms. It has given full play to the positive role of eight departments, including human society, health care and emergency management, to form a joint meeting on the city's work-related injury prevention work, organize regular joint meetings every year, timely judge the situation and tasks of the city's work-related injury prevention work, analyze and solve major problems in the work, and collectively study and make important decisions. On the basis of implementing the relevant deployment and arrangement of the Ministry of Human Resources and Social Security, the *Five-Year Action Plan for Work-related Injury Prevention (2021-2025)* has been formulated on the basis of the actual situation, and an annual implementation plan for work-related injury prevention is formulated and issued every year to make clear the annual work-related injury prevention tasks of the city. In addition, the training plan for work-related injury prevention and improvement was formulated for key industries such as hazardous chemicals, mining, machinery manufacturing, railway transportation and railway construction, respectively, to ensure that the training work is targeted and practical results will be achieved. The city attaches great importance to the supervision and management of work-related injury prevention work, especially work-related injury prevention projects, and strictly organizes summary and evaluation of work-related injury prevention projects to ensure that each project is completed on schedule with good quality and agreed quantity and achieve the performance appraisal objectives. Since the beginning of this year, Chongqing has organized 19 work-related injury prevention experts to form 5 working groups to strictly organize and implement evaluation and acceptance of 5 projects.

八、南京调整 2025 年度城乡居民基本医疗保险筹资标准

来源：陕西省人大常委会

摘要：11 月 4 日，南京市医保局网站发布《关于调整 2025 年度城乡居民基本医疗保险筹资

标准的通知》。《通知》明确，老年居民筹资标准为 1860 元/人·年，财政补助 1300 元/人·年，个人缴费 560 元/人·年。其他居民筹资标准为 1880 元/人·年，财政补助 1220 元/人·年，个人缴费 660 元/人·年。学生儿童筹资标准为 1510 元/人·年，财政补助 1190 元/人·年，个人缴费 320 元/人·年。大学生筹资标准为 1010 元/人·年，财政补助 740 元/人·年，个人缴费 270 元/人·年。

Abstract: On November 4, the website of Nanjing Healthcare Security Administration issued the *Notice on Adjusting the Fundraising Standard of Basic Medical Insurance for Urban and Rural Residents in 2025*. The *Notice* specifies that the fundraising standard for elderly residents is 1860 yuan per person per year, with a financial subsidy of 1300 yuan per person per year and an individual contribution of 560 yuan per person per year. The fundraising standard for other residents is 1880 yuan per person per year, with a financial subsidy of 1220 yuan per person per year and an individual contribution of 660 yuan per person per year. The fundraising standard for students and children is 1510 yuan per person per year, with a financial subsidy of 1190 yuan per person per year and an individual contribution of 320 yuan per person per year. The fundraising standard for college students is 1010 yuan per person per year, with a financial subsidy of 740 yuan per person per year and an individual contribution of 270 yuan per person per year.

南京市医疗保障局 南京市财政局文件 国家税务总局南京市税务局

宁医发〔2024〕79号

关于调整 2025 年度城乡居民基本医疗保险 筹资标准的通知

各医保分局，各区财政局、税务局，江北新区教育和社会保障局、财政局、税务局，市、区医保中心：

根据国家、省关于做好城乡居民基本医疗保险工作要求，经市政府同意，现就 2025 年度城乡居民基本医疗保险筹资标准调整如下：

一、老年居民筹资标准为 1860 元/人·年，其中，财政补助标准 1300 元/人·年，个人缴费标准 560 元/人·年。

二、其他居民筹资标准为 1880 元/人·年，其中，财政补助标准 1220 元/人·年，个人缴费标准 660 元/人·年。

三、学生儿童筹资标准为 1510 元/人·年，其中，财政补助标准 1190 元/人·年，个人缴费标准 320 元/人·年。

四、大学生筹资标准为 1010 元/人·年，其中，财政补助标准 740 元/人·年，个人缴费标准 270 元/人·年。大学生筹资标准自 2025 年 9 月 1 日起执行。



南京市医疗保障局办公室

2024 年 10 月 30 日印发

中华全国总工会办公厅 人力资源社会保障部办公厅

中国企业联合会/中国企业家协会办公室

中华全国工商业联合会办公厅关于印发《新就业形态劳动者权益协商指引》的通知

Notice from the Office of the All-China Federation of Trade Unions,

the Office of the Ministry of Human Resources and Social Security,

the Office of the China Enterprise Confederation/China Enterprise Directors Association,

and the Office of the All-China Federation of Industry and Commerce on Issuing the *Guidelines*

for Negotiation on Workers' Rights and Interests in New Employment Forms



近日，全国总工会、人力资源社会保障部、中国企业联合会、全国工商联联合印发《新就业形态劳动者权益协商指引》（以下简称《指引》），用于指导平台企业充分听取工会和劳动者代表的意见建议，合理制定涉及劳动者权益的制度规则和平台算法，进一步规范协商流程、提升协商实效，引导企业规范用工、劳动者依法维权。

Recently, the All-China Federation of Trade Unions, the Ministry of Human Resources and Social Security, the China Enterprise Confederation, and the All-China Federation of Industry and Commerce jointly issued the *Guidelines for Negotiation on Workers' Rights and Interests in New Employment Forms* (hereinafter referred to as the *Guidelines*) to guide platform enterprises to fully listen to the opinions and suggestions of trade unions and worker representatives, reasonably formulate institutional rules and platform algorithms related to workers' rights and interests, further standardize the negotiation process, improve the effectiveness of negotiation, and guide enterprises to standardize employment and workers to protect their rights in accordance with the law.

《指引》所称“新就业形态劳动者”具体指线上接受互联网平台发布的配送、出行、运输、家政服务等工作任务，按照平台要求提供平台网约服务，通过劳动获取劳动报酬的劳动者，不包含个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业的劳动者。《指引》所称“企业”具体指平台企业和平台用工合作企业。《指引》所称“协商”具体指集体协商、协商协调会、协商恳谈会等多种形式。

The “workers of new employment forms” mentioned in the *Guidelines* specifically refer to the workers who accept online tasks such as distribution, travel, transportation, domestic service, etc. released by the Internet platform, provide services arranged online according to the requirements of the platform, and obtain remuneration through labor, excluding workers who rely on the platform to independently carry out business activities and engage in freelance work. The term “enterprise” mentioned in the *Guidelines* specifically refers to platform enterprises and platform employment cooperation enterprises. The term “negotiation” mentioned in the *Guidelines* specifically refers to collective negotiation, negotiation and coordination meeting, negotiation conversations, and so on.

《指引》明确参与协商的劳动代表需要“上级工会指导下，从本次协商涉及的劳动者中推选产生，并履行推荐公示程序。劳动者协商代表应覆盖本企业各区域的各种用工形式，综合考虑政治品行、岗位、工作年限和性别等因素，并优先从各级工会评选的先进模范、各级“两代表一委员”中推选。首席代表应由相关产业工会或企业工会主要负责人担任，或由上级工会指派人员担任。”而企业代表一般由“企业法定代表人指派，应包含涉及劳动者权益部门的负责人。企业采

用合作用工方式的，企业代表应包含平台用工合作企业负责劳动者权益工作的管理人员。首席代表应由企业法定代表人或者其书面委托的相关人员担任。”

The *Guidelines* specifies that the labor representatives participating in the negotiation need to be “selected from the workers involved in this negotiation under the guidance of the superior trade union, and undergo the recommendation and publicity procedures. Labor representatives shall cover all forms of employment for different sectors of the enterprise, comprehensively consider factors such as political conduct, position, working years, and gender, and be firstly selected from advanced models selected by trade unions at all levels and from the “two representatives and one member” at all levels. The chief representative shall be the main person in charge of the trade union of the industry or enterprise, or appointed by the superior trade union. The enterprise representatives are generally appointed by the legal representative of the enterprise and shall include the person in charge of the department related to the rights and interests of the workers. If the enterprise adopts cooperative employment, the enterprise representatives shall include the management personnel responsible for the rights and interests of the workers in the employment cooperative enterprise on the platform. The chief representative shall be the legal representative of the enterprise or a person authorized in writing by him”.

《指引》明确了协商的议题，“配送企业协商议题一般包括：派单规则、计件单价、派单数量、配送时限、最长在线时长、休息场所、充电费用、交通安全保障措施、投诉处理、法定节假日和极端天气补贴等。出行、运输企业协商议题一般包括：服务收费、抽成比例、计价规则、派单规则、最长在线时长、作业安全、运费纠纷、保险保障等。家政服务企业协商议题一般包括：报酬规则、派单规则、休息安排、劳动安全卫生、保险保障、技能培训、女职工权益保护等。”《指引》规定了协商的达成程序，“集体合同草案、协议、会议纪要、备忘录等成果应经双方首席代表签字。其中，集体合同草案应提交职代会审议通过。企业应在协商成果生效后 10 日内以适当方式向所有适用的劳动者公布，并据此共同遵照履行。”

The *Guidelines* specifies the topics of negotiation, stating that “The topics of negotiation for distribution enterprises generally include dispatch rules, piece rate, dispatch quantity, delivery time limit, maximum online duration, rest places, charging costs, traffic safety measures, complaint handling, statutory holidays, and subsidies for extreme weather. The topics of negotiation for travel and transportation enterprises generally include service fees, commission rates, pricing rules, dispatch rules, maximum online duration, work safety, disputes on freight, insurance, etc. The topics of negotiation for domestic service enterprises generally include remuneration rules, dispatch rules, rest arrangements, safety and health, insurance, skills training, and

protection of female workers' rights and interests.” The *Guidelines* also stipulates the negotiation procedures, stating that “The draft collective contracts, agreement, meeting minutes, memos and other results shall be signed by the chief representatives of both parties. Among them, the draft collective contract shall be submitted to the workers' congress for consideration and adoption. The enterprise shall announce the result of negotiation to all applicable workers in an appropriate manner within 10 days after the negotiation result comes into effect, for mutual compliance.

原文链接:

中华全国总工会办公厅 人力资源社会保障部办公厅 中国企业联合会/中国企业家协会办公室 中华全国工商业联合会办公厅关于印发
《新就业形态劳动者权益协商指引》的通知

总工办发〔2024〕27号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团总工会、人力资源社会保障厅(局)、企业联合会/中国企业家协会、工商业联合会:

为深入贯彻落实党的二十大、二十届三中全会精神,加强新就业形态劳动者权益保障,根据劳动法律法规和《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,我们编制了《新就业形态劳动者权益协商指引》,现印发给你们。

请按照指引内容,指导企业建立与工会或新就业形态劳动者代表的协商机制,畅通劳动者诉求表达渠道,引导企业依法规范用工、劳动者依法维权。

中华全国总工会办公厅人力资源社会保障部办公厅
中国企业联合会/中国企业家协会办公室中华全国工商业联合会办公厅

2024年11月6日

新就业形态劳动者权益协商指引

第一条 为维护新就业形态劳动者劳动权益,促进平台经济规范健康持续发展,根据国家有关法律法规和政策,制定新就业形态劳动者权益协商指引。

第二条 本指引所称新就业形态劳动者(以下简称“劳动者”),主要指线上接受互联网平台发布的配送、出行、运输、家政服务等工作任务,按照平台要求提供平台网约服务,通过劳动获取劳动报酬的劳动者,不包含个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业的劳动者。本指引所称企业包括平台企业和平台用工合作企业。本指引所称协商,包括集体协商、协商协调会、协商恳谈会等多种形式。

第三条 本指引规范企业和工会组织、劳动者代表平等协商涉及劳动者权益事项,既包括制修订涉及劳动者权益的制度规则和算法,也包括建立健全协商机制。

第四条 本指引鼓励企业和工会组织、劳动者代表双方积极开展协商。各级企联、工商联及商协会应引导企业积极响应协商要约。

第五条 协商由协商代表以协商会议形式进行。

第六条 参与协商的代表由劳动者代表和企业代表组成,双方代表原则上人数应相等且不少于五人。双方代表不得互相兼任。

劳动者代表应在上级工会指导下,从本次协商涉及的劳动者中推选产生,并履行推荐公示程序。劳动者协商代表应覆盖本企业各区域的各种用工形式,综合考虑政治品行、岗位、工作年限和性别等因素,并优先从各级工会评选的先进模范、各级“两代表一委员”中推选。首席代表应由相关产业工会或企业工会主要负责人担任,或由上级工会指派人员担任。

企业代表一般由企业法定代表人指派,应包含涉及劳动者权益部门的负责人。企业采用合作用工方式的,企业代表应包含平台用工合作企业负责劳动者权益工作的管理人员。

首席代表应由企业法定代表人或者其书面委托的相关人员担任。

劳动者代表参与协商工作期间,企业应提供便利条件,并参照其本人收入水平给予适当补贴。

如需要,工会可更换劳动者代表,企业可更换企业代表。

第七条 协商会议前,双方代表应广泛征集各方诉求,共同确定协商议题。

配送企业协商议题一般包括:派单规则、计件单价、派单数量、配送时限、最长在线时长、休息场所、充电费用、交通安全保障措施、投诉处理、法定节假日和极端天气补贴等。

出行、运输企业协商议题一般包括:服务收费、抽成比例、计价规则、派单规则、最长在线时长、作业安全、运费纠纷、保险保障等。

家政服务企业协商议题一般包括:报酬规则、派单规则、休息安排、劳动安全卫生、保险保障、技能培训、女职工权益保护等。

第八条 协商会议前,各方应提供与协商议题相关的详细信息和资料。其中涉及商业秘密的,企业应予以注明,工会和劳动者代表应依法依规保密。

第九条 协商会议由双方首席代表轮流主持。提出协商议题的一方应当就议题的具体内容作出说明。经双方发表意见、澄清观点、磋商讨论后,由双方首席代表提出总结性意见,并就协商一致的意见以书面方式确认。如有未达成共识的内容,经双方同意可另行安排协商,直至达成一致。如最终未达成一致的,可提请协调劳动关系三方、行业主管部门协调处理。

第十条 协商双方可邀请各级协调劳动关系三方、行业主管部门等参加协商会议,见证协商成果达成。

协商会议达成的集体合同草案、协议、会议纪要、备忘录等成果,应经双方首席代表签字。其中,集体合同草案应提交职代会审议通过。

第十一条 企业应在协商成果生效后 10 日内以适当方式向所有适用的劳动者公布,并据此共同遵照履行。

第十二条 在履行协商成果中发生争议的,协商双方可提请协调劳动关系三方、行业主管部门等进行协调处理。

第十三条 行业协会等企业代表组织与工会组织、新就业形态劳动者代表开展协商,可参照本指引。

**全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查
《中华人民共和国社会保险法》实施情况的报告**

**Report of the Law Enforcement Inspection Team
of the NPC Standing Committee on Inspection of the Implementation of the
*Social Insurance Law of the People's Republic of China***



2024年11月5日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上全国人大常委会副委员长王东明向全国人民代表大会常务委员会就《中华人民共和国社会保险法》实施情况进行报告。本报告是全国人大常委会组成执法检查组对《中华人民共和国社会保险法》实施情况进行检查，总结执法检查工作中而形成报告。

At the 12th meeting of the Standing Committee of the 14th National People's Congress held on November 5, 2024, Wang Dongming, Vice Chairman of the Standing Committee of the National People's Congress, delivered a report to the Standing Committee of the National People's Congress on the implementation of the *Social Insurance Law of the People's Republic of China*. The report is made after the Standing Committee of the National People's Congress formed a law enforcement inspection team to inspect the implementation of the *Social Insurance Law of the People's Republic of China* and summarize the law enforcement inspection work.

本次执法检查有以下三个特点：一是法律检查与法律修改相结合。二是目标导向与问题导向相结合。三是常规检查与法律评估相结合。而基于此形成的报告提出执法检查发现，法律实施仍存在一些短板和弱项：

The law enforcement inspection has the following three characteristics. The first is to combine legal inspection with legal modification. The second is to combine goal orientation with problem orientation. The third is to combine routine inspections with legal assessments. Based on this, it is pointed out in the report that it has been found in law enforcement inspections that there are still some shortcomings and weaknesses in the implementation of the law:

- 参保率覆盖面不足：一是小微企业及灵活就业人员、新就业形态劳动者参保率较低。二是工伤、失业、生育保险参保率不高。三是“断保”现象时有发生。
- Insufficient coverage of insurance coverage: Firstly, the insurance coverage of employees in small and micro enterprises, flexible forms of employment, and new forms of employment is relatively low. Secondly, the participation rate of work-related injury, unemployment insurance, and maternity insurance is not high. Thirdly, the phenomenon of “insurance suspension” occurs from time to time.
- 参保质量有待提升。一是据实缴费落实不到位。二是选择降级、低档参保。三是多支柱、多层次的社会保障发展缓慢。
- The quality of insurance needs to be improved. The first is that the actual payment is not implemented properly. The second is the choice of low-grade insurance coverage. The third is the development of multi-pillar and multi-level

social security is slow.

- 整体规划和系统研判不够。一是各地政策标准有差异。由于制度的统一性和规范性不足，导致不同地区办理同一事项的程序和内容不尽一致，有的甚至存在矛盾和冲突。二是提高统筹层次推进缓慢。三是低收入人群缴费压力大。
- The overall planning and system analysis are insufficient. Firstly, there are differences in policies and standards among different regions. Due to the lack of uniformity and standardization in the system, the procedures and contents for handling the same matter in different regions are not the same, and there may even be contradictions and conflicts. Secondly, it is slow to improve the overall planning level. Third, low-income people are under great pressure to pay fees.
- 制度运行存在堵点。一是部门主体责任有待明确。二是部门协作有待加强。三是经办服务有待优化。
- There are bottlenecks in the operation of the system. Firstly, the main responsibility of the department needs to be clarified. Secondly, departmental collaboration needs to be strengthened. Thirdly, the handling services need to be optimized.
- 基金运行存在潜在安全隐患。一是基金保值增值手段较少。二是监督管理存在短板。三是财政压力逐年加大。
- There are potential safety hazards in the operation of the fund. The first is that there are relatively few methods for maintaining and increasing the value of funds. Secondly, there are shortcomings in supervision and management. Thirdly, fiscal pressure has been increasing year by year.
- 法律法规难以满足当前发展需要。一是有些规定滞后于改革发展。二是部分条款操作性不强。三是《社会保险法》与其他法律协调不足。
- Laws and regulations are unable to meet the current development needs. Firstly, some regulations lag behind reform and development. Secondly, some of the terms lack strong operability. Thirdly, there is insufficient coordination between the *Social Insurance Law* and other laws.

报告在提出前述短板和弱项后也给出了相应的处理建议。

The report also provides corresponding handling suggestions after pointing out the aforementioned shortcomings and weaknesses.

原文链接：

全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国社会保险法》实施情况的报告

——2024年11月5日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大常委会副委员长 王东明

全国人民代表大会常务委员会：

社会保险是保障人民生活、调节收入分配的基本制度，对于保障和改善民生、维护社会公平、促进经济社会高质量发展具有重要意义。为深入贯彻习近平总书记关于社会保障工作的重要指示精神和党中央重大决策部署，根据全国人大常委会2024年度监督工作计划，全国人大常委会组成执法检查组对《中华人民共和国社会保险法》（以下简称社会保险法）实施情况进行检查。全国人大常委会高度重视此次执法检查，赵乐际委员长审阅批准工作方案，提出明确工作要求。执法检查组由全国人大常委会副委员长王东明、肖捷、郑建邦任组长，全国人大常委会委员、社会委主任委员杨振武任副组长，成员有全国人大社会委组成人员9人、全国人大代表10人。6月4日，执法检查组召开第一次全体会议，王东明副委员长作讲话，部署执法检查工作；人力资源社会保障部、财政部、税务总局、国家医保局、最高人民法院负责同志汇报社会保险法的实施情况；审计署、全国总工会、全国工商联、全国社保基金理事会提供书面材料。6月至7月，执法检查组分为3个小组，分赴黑龙江、上海、江西、广东、四川、宁夏等6个省（区、市）对法律实施情况进行检查，深入16个市州，实地检查46家企业、11个农村社区，组织召开13场座谈会和汇报会，听取地方政府及相关部门汇报，与各级人大代表、企业代表、基层干部、经办人员、参保人员、专家学者座谈交流。委托辽宁、浙江、安徽、河南、重庆、青海等6个省（市）人大常委会对本行政区域内法律实施情况开展检查；委托中国社科院、中国社会保障学会对法律实施情况进行评估。9月29日，执法检查组召开第二次全体会议，总结执法检查工作，研究讨论执法检查报告。

本次执法检查有以下三个特点：一是法律检查与法律修改相结合。修改社会

保险法已列入十四届全国人大常委会立法规划，正在有序推进。此次执法检查深入了解社会保险法与改革发展实践不相适应的问题，查找法律存在的不足，广泛收集法律修改的意见，为修法工作奠定基础。二是目标导向与问题导向相结合。全国人大社会委赴福建、湖北、海南、青海、云南、甘肃等6省开展前期调研，广泛听取多方面意见建议，了解群众诉求和呼声，梳理出6大项28个具体问题，通过执法检查认真查找社保工作和法律实施中的短板弱项，积极推动研究解决突出问题，促进法律落地落实。三是常规检查与法律评估相结合。在召开座谈会、实地检查、随机抽查、统计分析的同时，邀请中国社科院和中国社会保障学会对法律实施情况进行第三方评估，全面、客观反映法律实施情况。总的看，执法检查紧扣法律规定，工作扎实深入，注重监督实效，达到了预期目标。现将有关情况报告如下。

一、社会保险法贯彻实施的总体情况

社会保险法实施以来，特别是党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地各部门深入贯彻习近平总书记关于社会保险的重要论述，认真贯彻实施社会保险法，推动我国社会保险工作取得历史性成就。从检查情况看，社会保险法实施总体到位、成效明显，对加强和改善民生，维护社会大局和谐稳定发挥了重要作用。

（一）法律法规不断完善。全国人大常委会2010年制定社会保险法。国务院及地方人大积极制定并不断完善配套法规规章，逐渐形成以社会保险法为主体，《失业保险条例》《工伤保险条例》《医疗保障基金使用监督管理条例》《全国社会保障基金条例》《社会保险经办条例》《社会保险费征缴暂行条例》等行政法规为支撑，地方性法规、部门规章为补充，民法典、行政诉讼法、刑法、劳动法等法律在各自调整范围内与社会保险法相衔接的法律体系。

（二）覆盖范围稳步扩大。养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险覆盖范围不断扩大，有效增强人民群众获得感、幸福感、安全感，为如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标提供了有利条件。截至2023年底，我国五大险种参保人数分别是：基本养老保险10.6亿人、基本医疗保险13.3亿人、失业保险2.4亿人、工伤保险3亿人、生育保险2.5亿人，建成了世界上规模最大的

社会保障体系。

（三）保障水平不断提升。2012 年至 2023 年，企业退休人员月人均养老金由 1686 元提高到 3162 元，城乡居民月人均养老金由 82 元提高到 214 元，失业保险金由 707 元提高到 1814 元，工伤保险月人均伤残津贴由 1864 元提高到 4051 元。职工医保住院政策内报销比例达 80%以上，居民医保住院政策内报销比例达 70%。

（四）制度改革全面深化。新型农村和城镇居民养老保险制度统一为城乡居民基本养老保险制度。机关事业单位和企业养老保险制度并轨。实施企业职工基本养老保险全国统筹，逐步建立健全企业年金、职业年金和个人养老金制度。整合城乡居民基本医疗保险，全面实施城乡居民大病保险。持续扩大工伤保险参保范围，7 个省市开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点工作。顺利完成社保费征管职责划转改革，各项社保费交由税务部门统一征收。2024 年 7 月提前完成社保费“统模式”改革任务。

（五）基金监管有效增强。自 2013 年起，全国人大常委会定期听取社会保险基金全口径预算报告。2021 年《医疗保障基金使用监督管理条例》开始实施，2022 年《社会保险基金行政监督办法》正式公布，基金监管法治化、精细化水平不断提高。持续开展社保基金管理问题专项整治行动，严厉打击欺诈骗保、套取挪用贪占社保基金的违法行为。国家医保局连续 5 年开展全覆盖日常检查，2023 年共核查 80.2 万家医药机构，追回医保资金 186.5 亿元。上线养老保险全国统筹信息系统和国家医保智能监控系统，对关键业务环节实时管控预警，监管智能化水平不断提升。

（六）经办服务持续优化。基本建成中央到省、市、县、乡镇（街道）五级的经办服务体系。截至 2023 年底，全国各级社会保险经办机构工作人员 14.2 万人，70%的工作人员集中在县（区）级基层，有效畅通了基层社保服务“毛细血管”。上线国家社会保险公共服务平台，95 项服务实现全国跨地区通办。基本实现医疗保险省内就医直接结算，跨省异地就医结算全面铺开，2023 年医保住院费用跨省直接结算率超过 80%。推广应用社保费标准版系统，全国范围内社保费跨部门业务交互及主体征缴流程基本统一，实现企业社保缴费“网上办”，个

人社保缴费“掌上办”。截至2024年4月，全国社保卡持卡人数达13.82亿人，覆盖97%以上人口，其中9.9亿人领用电子社保卡，95项社保服务和65项民生服务实现“指上办理”。

二、法律实施中存在的问题和困难

执法检查发现，法律实施仍存在一些短板和弱项，需要重点关注、研究解决。

（一）广覆盖方面：“应保尽保”尚有差距

社会保险法第3条明确“广覆盖”的方针要求，第10、23、33、44、53条对职工参加五项社会保险作出明确规定。从检查情况看，虽然参保率大幅提升，但与“覆盖全民”的要求相比仍有较大差距。一是小微企业及灵活就业人员、新就业形态劳动者参保率较低。执法检查发现，国有企业、外资企业、大型民营企业基本能依法给职工参加各项保险，而中小微企业参保率还不够高，“应参未参”缺口较大。二是工伤、失业、生育保险参保率不高。社会保险法是以传统劳动关系为基础设计的，用人单位是工伤、失业、生育保险的缴费主体。个体工商户、灵活就业人员、新就业形态劳动者和农民，因没有用人单位或无劳动关系，难以参加这三种保险。超龄就业人员、实习生等，不属于劳动法律适格主体，难以参加工伤保险。三是“断保”现象时有发生。多地反映，近年来受需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力影响，部分中小微企业经营困难，断保、欠费现象比较普遍。据中国社会保障学会调查，我国职工养老保险的遵缴率（缴费人数占参保人员的比例）从2011年的85.2%下降到2022年的80.8%。

（二）保障水平方面：参保质量有待提升

随着我国社会主要矛盾发生变化，人民群众对社会保险的需求从“有没有”转向“好不好”，期盼有更高质量的社会保障。但受历史因素、发展阶段限制，参保质量仍有待提升。一是据实缴费落实不到位。为职工按时足额缴纳社保费是企业的法定义务。社会保险法第12条规定基本养老保险按照本单位职工工资总额的比例缴纳。执法检查发现，按照最低缴费基数（社平工资60%）缴费的情况普遍存在。缴费基数不实既影响社保基金的可持续性，也将拖低未来养老金水平，损害参保人权益。二是选择降级、低档参保。主要表现为非农产业就业人员参加

居民保险、居民选择较低档参保。在基本养老保险和基本医疗保险中，以农民工为主的部分非农产业就业人员选择参加缴费较低、保障水平有限的居民保险。执法检查发现，个别地区出台政策，允许企业职工不参加职工医保，而参加居民医保。在居民养老保险分档缴费方面，执法检查组在农村开展抽样检查发现，约80%的村民选择最低档缴费。三是多支柱、多层次的社会保障发展缓慢。目前政府主导并管理的基本保险已比较成熟，市场和社会力量承担的企业年金、商业保险、职工互助保险等补充保险发展较慢，难以满足人民群众多元化、多层次社会保障需求。2023 年全国企业年金参保人数 3144 万人，仅占企业职工基本养老保险参保人数的 9.3%。

（三）制度设计方面：统一性和科学性有待增强

长期以来，我国社会保险主要通过自下而上试点探索不断发展，兼顾了地区差异和地方自主性，但也导致部分政策存在“打补丁”的情况，整体规划和系统研判不够，顶层制度设计需要进一步完善。一是各地政策标准有差异。由于制度的统一性和规范性不足，导致不同地区办理同一事项的程序和内容不尽一致，有的甚至存在矛盾和冲突。个人缴费工资的确定方法、申报缴费周期、职工退休地确认、法定退休年龄、领取养老金起始时间、视同缴费年限、待遇计算规则、滞纳金执行口径特别是滞纳金能否超过本金等问题，地方执行各异。目前，我国流动人口近 4 亿，每 4 个人中就有 1 个流动人口。随着劳动力流动性不断增大，亟需在国家层面对政策进行统一规范，避免制度功能发挥受限，损害参保人权益。二是提高统筹层次推进缓慢。社会保险法第 64 条规定，“基本养老保险基金逐步实行全国统筹，其他社会保险基金逐步实行省级统筹”，这一规定至今仍未完全实现。企业职工基本养老保险 2022 年实现省份之间余缺调剂，还未实现真正意义上统收统支的全国统筹；机关事业单位基本养老保险、居民养老保险以县级统筹为主；职工基本医疗保险和城乡居民医疗保险以市级统筹为主。在较低统筹层次下，各地政策不一，不适应劳动力日益频繁流动的需要，制约了全国统一大市场的建立。三是低收入人群缴费压力大。社会保险法第 3 条规定，社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应。目前五项险种缴费额占职工工资的 35%左右，以个体身份参保人员的缴费均由个人承担。执法检查发现，不少低收入人群实际收入低于最低缴费基数。随着社平工资每年上调，低收入人群社保费同步上调，

造成低收入人群“被平均”，加重了缴费负担，这也是近年来部分低收入群体“断保”的重要原因。

（四）体制机制方面：制度运行存在堵点

社会保险包含五大险种，涉及部门多，上下链条长，分工细致多元，要求各级政府及其部门管理权责清晰、协调顺畅。执法检查发现，各部门权责如何划分、如何协调配合、数据如何共享等仍是当前制约制度高效运行的难点。一是部门主体责任有待明确。社会保险法实施以来，社会保险管理体制发生重大变化，特别是2018年国务院机构改革后，医疗保险、生育保险划入医保部门，社保费改由税务部门统一征收，但法律尚未进行相应调整。社会保险法第68、69条对于人社、财政、金融监管、税务部门的监管职责规定较为原则；第63、86条将用人单位账户资金划拨权、未按时足额缴费的处罚权授予“有关行政部门”，第77条关于检查权的规定未随着社保费征管体制改革予以修改，税务部门在社保费征缴时的强制执行权、缴费检查权和处罚权在法律层面不明确。二是部门协作有待加强。社会保险法第57、82条关于部门合作、协调配合的规定落实不到位，部门之间协同联动、信息共享、联合监管机制还不健全，参保人死亡、获刑、异地社保等数据一定程度上都存在获取滞后等困难。三是经办服务有待优化。部分地区存在险种分治、机构分设、资源分散、经办机构性质定位不统一的问题。社保费征收管理体制和机构改革前，社保相关事务在人社系统集中办理，而目前需要在人社、医保、税务不同系统进行切换操作，增加了企业和居民办理难度，也不符合“一件事一次办”的公共服务改革方向，与建设服务型政府要求仍有差距。

（五）基金安全方面：存在潜在安全隐患

截至2023年，全国4项社会保险基金年末滚存结余13万亿元，基金运行平稳，但仍存在不少安全隐患。一是基金保值增值手段较少。社会保险法第69条实现社保基金保值增值的落实难度较大。截至2023年底，累计结存基本养老保险基金7.8万亿元，大量结余基金分散在各地，只能留存在地方采取定期存款和购买国债的方式，收益率低，难以满足保值增值要求。二是监督管理存在短板。社会保险法第76、77、78、80条规定了人大监督、行政监督、审计监督和社会监督四种监督形式。执法检查发现，相当一部分地区未依法建立或以精简机构为

由裁撤社会保险监督委员会；在建有机构的地区中，由于缺乏具体的实施细则与监督手段，社会保险监督委员会作用发挥不够。非法占有、骗保问题时有发生，由于社会保险法未对多领冒领社保待遇的处置程序、手段作出规定，经办机构难以通过法定程序解决问题，只能采取上门劝说等方式追缴款项，行政成本甚至高于追缴金额。违法成本低、社会威慑不足，案件数量逐年增长，威胁社保基金安全。三是财政压力逐年加大。社会保险法第 5、65 条规定，国家多渠道筹集社保资金，县级以上人民政府在社保基金出现支付不足时给予补贴。近年来，社保基金对财政的依赖度越来越高。各地普遍反映，近年来地方财政较为困难，政府兜底压力日益增大。四是部分地区基金赤字风险增大。受老龄化和少子化影响，养老保险基金在不少地区面临缴费人员减少、享受待遇人员增多的局面，且待遇水平刚性增长，基金平衡压力不断增大。除养老保险外，其他险种情况也不容乐观。

（六）法律法规方面：难以满足当前改革发展需要

社会保险法施行近 14 年，部分法律规定已难以适应新的形势变化和改革发展实践。一是有些规定滞后于改革发展。社会保险法中提及的“新型农村社会养老保险”“新型农村合作医疗”制度均已与城镇居民相关制度整合统一。机关事业单位养老保险制度、医疗保险和生育保险合并、失业保险稳就业防失业功能定位、社保费“统模式”改革等实践成果亟需上升为法律规范。社会保险法第 74 条经办机构定期向参保人书面寄送权益记录单等规定，都已随信息化发展而不再执行。二是部分条款操作性不强。社会保险法中授权条款和原则性条款较多，个别条款较为笼统，缺乏配套细则和刚性约束，不易落地落实。三是社会保险法与其他法律协调不足。如工伤事故赔付、生育津贴发放标准等问题，需要做好与保险法、妇女权益保护法等法律的衔接配合。四是现有法律法规难以满足形势变化需要。目前我国人均寿命已超过 78 岁，法定退休年龄、最低缴费年限等亟需更新。近年来，新就业形态快速发展，灵活就业人员、农民工、新就业形态劳动者等群体劳动关系、就业岗位、工作时间等具有不确定性，游离于现行以传统劳动关系为基本要件的单位关联型社保制度外。共享用工如何分担缴纳社保、划定责任；超龄劳动者、实习生、新就业形态人员的社保权益保障等问题尚无法律依据。

三 、 意见建议

依法推进新时代社会保险工作，是进一步保障和改善民生、促进全体人民共同富裕的客观需要，是推动经济社会高质量发展、维护社会大局和谐稳定的必然要求。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届三中全会关于健全社会保障体系的战略部署，立足我国基本国情和发展的阶段性特征，围绕以中国式现代化推进强国建设、民族复兴这一中心任务，进一步深入实施社会保险法，深化社会保障制度改革，不断完善监管体制，健全法律体系，推动社会保障制度更加成熟稳定，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，为全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标提供有力保障和支撑。

（一）稳步提高社保覆盖面和保障水平，推动社会保险可持续发展

要锚定全覆盖、保基本、多层次、可持续的发展目标，不断推进社保扩面提质，更好保障改善民生，促进社会公平和共同富裕。一是坚持不懈落实全民参保计划。通过提高精准性来扩大社保覆盖范围。健全城乡居民、个体工商户、灵活就业人员、新就业形态人员社保制度，解决这些群体“漏保”“脱保”“断保”问题。深挖扩面潜力，加强各险种数据比对分析，研究“非单位”就业人员参加工伤、失业、生育保险的可行性和实现路径，促进社会保险由广覆盖向全覆盖过渡升级。同时，要坚持尽力而为，量力而行，把提高社会保障水平建立在经济 and 财力可持续增长的基础之上。二是稳步提高统筹层次。巩固完善基本养老保险全国统筹和失业、工伤保险省级统筹，大力推进基本医疗保险（含生育保险）省级统筹。坚持共享发展理念和普惠原则，逐步缩小城乡、地区、群体之间待遇差异，切实维护社会公平正义。三是积极发展多层次多支柱保险体系。推动符合条件的用人单位建立企业年金，推广个人养老金制度，支持发展工会职工互助保险，发挥各类商业保险补充保障作用，更好满足人民群众多样化社保需求。

（二）进一步加强顶层设计，不断完善社会保险制度

要深入推进社会保障制度改革，切实增强改革的系统性、协同性、有效性。一是增强制度的统一性和规范性。贯彻系统观念，做到全国一盘棋，明确社保费征期与收税征期一致，完善各险种缴费工资构成项目及计算口径，明确社保费追缴期限、滞纳金执行等问题，及时出台全国统一的操作细则，为社保费征缴、管

理、经办服务提供明确可依的规定，解决地方政策不一、执行口径不明确的问题。二是完善筹资政策。夯实按实际工资缴费，在做实缴费基数的基础上相应降低缴费率，逐步建立健全制度参数动态调整机制，进一步增强制度本身自求平衡能力，均衡企业、个人、财政负担。制定优惠政策鼓励城乡居民提高养老保险缴费档次。改革居民医保筹资方式，探索缴费与可支配收入挂钩的实现路径。精准落实为困难群体代缴城乡居民保险费政策，确保困难群体应保尽保。三是完善待遇发放规则。合理确定社会保险水平，建立综合考虑收入增长、物价变动、基金收支变化情况等因素的正常调整机制，实现社会保险待遇与经济社会发展同步增长。阶梯性提高医疗保险连续参保和零报销人员待遇水平，根据参保年限和报销情况适度提高大病保险支付限额。建立医疗保险断缴约束机制，根据断保时间和次数，适当延长待遇等待期、降低大病保险支付限额，解决选择性参保等搭便车行为。

（三）坚持便民规范高效，不断提高社会保险管理能力和服务水平

要进一步提高社会保险治理能力和治理体系现代化水平，切实增强社会保险法实施成效。一是厘清部门职责。结合社会保险制度改革的实践经验，根据社会保险法第七、九、十章有关规定，梳理社会保险工作全链条主体责任。明确税务部门作为社保费征收机关，赋予其开展日常征收、缴费检查、强制执行及违法处罚等工作职责。强化社保部门在政策制定、劳动关系认定、参保登记等方面的经办服务、监督检查等职责。明晰人社、税务部门在司法案件中待遇损失、补缴数额等方面的计核责任。明确地方政府及劳动人事争议仲裁、司法部门、社保经办机构协同处置社保争议的职责。二是统筹共享社保经办资源。由分散险种管理向流程化管理模式转变，逐步建立与养老保险全国统筹相适应的经办管理体系。综合考虑省市县和险种、城乡、地域差异，确定经办服务合理负荷比。打通数据壁垒，尽快实现教育、公安、民政、司法、人社、卫健、税务、医疗等部门数据共享，规范数据标准表的时间范围、采集内容、报送等相关要求，堵塞重复参保、违规享受待遇、欺诈骗保等漏洞。三是优化社保经办服务。探索全险种业务“大管控”，健全全国统一社保公共服务平台，推进更多关联事项“一件事一次办”，避免群众多跑腿。推出更多数字化应用场景，加强社保卡在政务服务、就医购药、交通出行等领域应用，逐步实现全国“一卡通”。加强适老化改造，提升社会保险公共服务的便捷性、可及性。

（四）切实管好用好社会保险基金，不断提高基金安全和运营水平

要持续加强社保基金监督管理，增强基金的安全性和可持续性。一是提高投资运营管理水平。鼓励有条件的省份按照规定将基本养老保险基金的结余委托给全国社会保障基金理事会进行投资，通过市场化投资运营，持续提升基金造血功能。研究其他社会保险基金委托全国社保基金理事会投资运营的必要性和可行性，做好基金保值增值工作。优化资金投资结构，强化投前、投后、退出各环节的风险管控，切实防范投资运营重大风险。二是健全完善监管体系。健全人大、行政、社会、第三方审计监督体系，压实属地监管责任。依法成立社会保险监督委员会，形成监督合力。持续筑牢政策、经办、信息、监督“四位一体”基金管理风险防控体系，完善要情报送、监督约谈、问责追责、举报管理、警示教育等制度。三是严厉打击欺诈骗保、套保或挪用贪占等违法行为。研究出台社保待遇追缴措施，明确申请强制执行主体。探索社保失信惩戒和信用修复制度，对于失信、贪占挪用社保基金的参保人，通过暂缓其社保金发放、暂停医疗费用联网结算等措施，提高追缴效率和成功率。加强行政执法与刑事司法衔接，根据定罪量刑原则，适时修订社保领域违法问题处罚标准，加大惩治力度。

（五）进一步完善社会保险法律体系，持续提高社保工作法治化水平

要统筹立法、执法、司法、普法各环节，在法治轨道上持续推进社会保险工作。一是加快推进社会保险法修法工作。以本次执法检查为契机，梳理归纳贯彻实施社会保险法过程中的创新性做法和成功经验，将“统模式”改革、多层次多支柱社保体系、机关事业单位养老保险制度改革、工伤保险和失业保险积极预防功能、职工医疗互助保险等经验成熟、实践定型的制度上升为法律规范。完善滞后于改革发展的内容，对于“新型农村合作医疗”等过时的法律表述和落后于改革实践的条文进行统一更新。完善延迟法定退休年龄、提高最低缴费年限、开展长期护理保险等内容。二是完善社会保险法律体系。加快推进医疗保障法立法进程，适时启动养老保险立法工作。完善《失业保险条例》《工伤保险条例》《全国社会保障基金条例》《社会保险费征缴暂行条例》等法规。尽快制定配套细则，解决伤残津贴和养老金衔接、社会保险费补缴、视同缴费等问题。三是深入开展普法宣传。开展社保案件以案释法活动，引导企业增强法律意识，依法依规为职

工足额缴纳社会保险。鼓励有条件的高校、职高面向毕业生开设社保政策课程讲座。创新宣传教育形式，加大对农民工、灵活就业人员、新就业形态劳动者等重点群体宣传力度，多措并举增强普法的针对性和实效性，营造全社会尊法守法学法用法的良好氛围。

法律的生命在于实施。全国人大常委会将加强跟踪监督、持续监督，督促有关方面认真研究改进工作、报告整改落实情况，确保取得实实在在的监督效果。

以上报告，请审议。

附件：1. 社会保险相关名词解释

2. 社会保险工作主要数据图表

**关于印发《陕西省超过法定退休年龄就业人员
和实习生参加工伤保险办法（试行）》的通知**

**Notice on issuing the Measures of Shaanxi Province for Employees
and Interns exceeding the *Statutory Retirement Age to Participate in Work-related
Injury Insurance (Trial)***

按照《工伤保险条例》、《陕西省实施〈工伤保险条例〉办法》等相关规定，陕西省人社厅在充分调研、吸纳各方意见建议的基础上，制定出台了《陕西省超过法定退休年龄就业人员和实习生参加工伤保险办法(试行)》(以下简称《办法》)，自 2025 年 1 月 1 日起施行，试行期 2 年。

In accordance with the *Regulations on Work-related Injury Insurance* and the *Measures for Implementing the Regulations on Work-related Injury Insurance in Shaanxi Province*, the Shaanxi Provincial Department of Human Resources and Social Security, based on sufficient research and absorption of opinions and suggestions from all parties, has formulated and promulgated the *Measures of Shaanxi Province for Employees and Interns exceeding the Statutory Retirement Age to Participate in Work-related Injury Insurance (Trial)* (hereinafter referred to as the *Measures*), which will be implemented on January 1, 2025 for a trial period of two years.

《办法》主要为了进一步完善工伤保险政策，扩大工伤保险覆盖面，切实保障超龄就业人员和实习生合法权益，化解企业用工风险。《办法》在适用范围、缴费主体、缴费基数和费率、工伤认定和劳动能力鉴定、工伤保险待遇、信息系统开发等方面进行了细化明确。

The main purpose of the *Measures* is to further improve the policy for work-related injury insurance, expand the coverage of work-related injury insurance, effectively protect the legitimate rights and interests of over-age employees and interns, and resolve employment risks for enterprises. It provides detailed and clear specifications on the scope of application, payment subject, payment base and rate, identification of work-related injury and appraisal of labor capacity, benefits for work-related injury insurance, and development of information system.

《办法》明确超龄参保人员范围为：已经达到或者超过法定退休年龄但年龄在 65 周岁及以下的就业人员（包括已领取了城镇职工养老保险的人群）。同时明确实习生参保范围为：年满 16 周岁，由实施全日制学历教育的中、高等职业院校（含技工院校）按规定到企（事）业等单位进行实习的学生。并确认缴费主体为就业单位。

The *Measures* specifies that the over-age insured persons refer to employed persons who have reached or exceeded the statutory retirement age but are 65 years old or younger (including those who have already received pension insurance benefits for urban employees). At the same time, the scope for interns is: students who are over 16 years old and are assigned by vocational colleges (including technical colleges) implementing full-time education to enterprises (institutions) for internships

in accordance with regulations, with the employment unit as the payment subject.

《办法》确认到：用工单位为超龄就业人员和实习生参保为自愿行为，且参保行为不作为确认双方存在劳动关系的依据。双方就是否存在劳动关系发生争议的，按照处理劳动争议的有关规定处理。而关于工伤保险待遇问题，《办法》明确已参加工伤保险的超龄就业人员和实习生在就业和实习期间因工作遭受事故伤害或者患职业病被认定为工伤的，由工伤保险基金按国家和省规定的待遇项目和标准支付应当由工伤保险基金支付的工伤保险待遇。工伤保险基金支付范围之外的待遇费用，由用工单位与超龄就业人员和实习生按照相关协议或约定协商解决。没有参加工伤保险的超龄就业人员和实习生因工作遭受事故伤害或者患职业病的，不适用本《办法》规定。

The *Measures* confirms that it is voluntary for employers to participate in insurance for over-age employees and interns, and the participation behavior is not the basis for confirming the existence of labor relations between the two parties. If there is a dispute between the two parties on the existence of labor relations, it shall be handled in accordance with the relevant provisions on handling labor disputes. As for the benefits of work-related injury insurance, the *Measures* if the over-age employees and interns who have participated in work-related injury insurance are identified as work-related injuries due to accidents or occupational diseases during their employment and internship, the work-related injury insurance fund shall be used to pay the work-related injury insurance benefits that should be paid by the fund according to the items and standards stipulated by the state and the province. The expenses beyond the payment scope of the work-related injury insurance fund shall be settled through consultation between the employer and the over-age employees and interns in accordance with relevant contracts or agreements. The *Measures* shall not apply to the over-age employees and interns who have not participated in work-related injury insurance and have suffered from accidents or occupational diseases due to work.

原文链接：

关于印发《陕西省超过法定退休年龄就业人员和实习生参加工伤保险办法（试行）》的通知

陕人社发[2024]32 号

各市（区）人力资源社会保障局、教育局、卫生健康委员会、税务局、工会：

为进一步完善工伤保险制度，保障劳动者权益，分散用工单位的工伤风险，推动工伤保险向职业劳动者广覆盖，根据《中华人民共和国社会保险法》《工伤保险条例》《陕西省实施〈工伤保险条例〉办法》等法律法规，我们研究制定了《陕西省超过法定退休年龄就业人员和实习生参加工伤保险办法（试行）》，现印发你们，请遵照执行。

陕西省人力资源和社会保障厅

陕西省教育厅

陕西省卫生健康委员会

国家税务总局陕西省税务局

陕西省总工会

2024 年 11 月 6 日

陕西省超过法定退休年龄就业人员和实习生参加工伤保险办法（试行）

第一条 为了保障因工作遭受事故伤害或者患职业病的超过法定退休年龄就业人员（含享受基本养老保险待遇人员，以下简称“超龄人员”）、实习生获得医疗救治和经济补偿，分散用工单位的工伤风险，推动工伤保险向职业劳动者广覆

盖，根据《中华人民共和国社会保险法》《工伤保险条例》《陕西省实施〈工伤保险条例〉办法》等法律法规，制定本办法。

第二条 我省行政区域内的企业、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等组织和有雇工的个体工商户（以下简称“用工单位”），根据本办法规定，可自愿为本单位的超龄人员、实习生单险种参加工伤保险、缴纳工伤保险费。超龄人员、实习生个人不缴纳工伤保险费。

第三条 本办法所称的超龄人员，指用工单位招用的已经达到或者超过法定退休年龄，但不满 65 周岁的就业人员；实习生指年满 16 周岁，由实施全日制学历教育的中、高等职业院校（含技工院校）按规定到企（事）业等单位进行实习的学生。

第四条 用工单位缴纳工伤保险费的数额为本单位超龄人员、实习生劳动报酬总额乘以缴费费率之积。劳动报酬缴费上下限按我省全口径城镇单位就业人员平均工资 60-300% 计算。无劳动报酬的实习生按下限标准计算。缴费费率为用工单位对应的费率标准。工伤保险费由税务部门统一征缴。

第五条 用工单位为超龄人员、实习生办理参加工伤保险登记手续须提供用工协议、三方实习协议等有关材料。

第六条 工伤保险关系自用工单位办理参加工伤保险登记手续的次日起生效。自用工单位办理工伤保险停保手续时中止；自协议期满的次日、超龄人员年满 65 周岁的次月起自行终止。但有以下情形的可继续保留工伤保险关系：

- （一）处于停工留薪期的，保留工伤保险关系至停工留薪期满；
- （二）因工致残被鉴定为一级至四级伤残的。

超龄人员年满 65 周岁当月和需继续保留工伤保险关系期间，用工单位应继续缴纳工伤保险费。

第七条 超龄人员、实习生工伤认定、劳动能力鉴定按现行规定和标准执行。工伤认定可参照工伤保险缴费记录及用工协议、实习协议等，不要求提交劳动关系证明材料。

第八条工伤保险关系生效前或未在规定期限内缴纳工伤保险费的超龄人员、实习生，因工作遭受事故伤害或者患职业病的，不纳入工伤保险基金保障范围。在工伤保险关系有效期内且按规定缴纳工伤保险费，因工作遭受事故伤害或者患职业病的，由工伤保险基金按现行规定支付工伤保险待遇，并执行以下规定：

（一）超龄人员因工致残被鉴定为一级至四级伤残，已享受基本养老保险待遇的，不再发放伤残津贴；未享受基本养老保险待遇的，按月发放伤残津贴，按规定享受基本养老保险待遇后，停发伤残津贴。基本养老保险待遇低于伤残津贴的，由工伤保险基金补足差额。

（二）超龄人员因工致残被鉴定为五级至十级伤残，由工伤保险基金支付一次性伤残补助金，不支付一次性工伤医疗补助金。

（三）实习生因工致残被鉴定为一级至十级伤残，由工伤保险基金按相应的伤残等级支付相关待遇。

（四）超龄人员、实习生因工死亡，由工伤保险基金支付一次性工亡补助金；工伤保险丧葬补助金、供养亲属抚恤金根据因工死亡人员及其遗属享受社保待遇等情况，按规定支付。

第九条工伤保险基金支付之外的待遇费用，由用工单位与超龄人员、实习生按照相关协议的约定协商解决。双方协商不成的，按照相关法律规定处理。

第十条 超龄人员同时在两个及两个以上用工单位就业的，各用工单位可按本办法规定分别为其参加工伤保险。其因工作遭受事故伤害或者患职业病，由当时所在的用工单位承担工伤保险责任。

第十一条 用工单位按照本办法规定为超龄人员、实习生参加工伤保险，不作为确认双方存在劳动关系的依据。

第十二条 用工单位应当对超龄人员、实习生进行安全生产和职业病防治教育，执行安全卫生规程和标准，预防工伤事故发生，避免和减少职业伤害。

第十三条 按工程建设项目参加工伤保险的超龄人员、实习生，办理工伤保险参保登记、工伤认定及劳动能力鉴定等，按照国家和我省现行规定执行，不执

行本办法规定。

第十四条 加强超龄人员、实习生参加工伤保险信息化建设，在省集中的社会保险信息系统中建设完善相关功能模块，为用人单位和超龄人员、实习生提供方便、快捷的工伤保险服务。

第十五条 人力资源和社会保障行政部门、经办机构、参保单位或个人骗取工伤保险基金，按照有关法律法规处理；构成犯罪的，依法追究相应刑事责任。

第十六条 未参加工伤保险的超龄人员、实习生不适用本办法。

第十七条 本办法自 2025 年 1 月 1 日起试行，试行期 2 年。国家对超龄人员、实习生参加工伤保险有新规定的，按国家规定执行。

本办法由省人力资源和社会保障厅负责解释。

未休年休假工资争议的劳动仲裁时效如何适用

How to Apply the Time Limitation of Labour Arbitration

in the Dispute of Untaken Annual Leave Pay

上海保华律师事务所 奚沁赞

每到年底，劳动者未休年休假如何处理就会成为用人单位和劳动者最关注的话题之一。若劳动者没有能够在当年度休完其应当享有的年休假，则劳动者之后可以向用人单位主张的未休年休假工资最久可以追溯到何时？笔者发现实践中对这一问题仍存在较大的分歧。笔者对各地区的裁审口径及实务案例予以调研，解读未休年休假工资争议的劳动仲裁时效，以此给用人单位和劳动者在实际操作中提供借鉴和参考。

How to deal with employees' annual leave will become one of the most concerned topics for both employers and employees at the end of each year. If an employee fails to take all the annual leave to which he/she is entitled in the current year, then what is the maximum time limitation of the untaken annual leave pay that the employee may claim from the employer? The author found that there are still great differences on this issue in practice. Hence, in order to provide reference for both employers and employees in practice, the author investigates the judicial guidance on trial and practice and cases of various regions, and analyses the time limitation of labour arbitration in the dispute of untaken annual leave pay.

一、未休年休假工资的法律性质

根据《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第二十七条之规定,“劳动争议申请仲裁的时效期间为一年。仲裁时效期间从当事人知道或者应当知道其权利被侵害之日起计算……”,通常简称为“一般时效”;“劳动关系存续期间因拖欠劳动报酬发生争议的,劳动者申请仲裁不受本条第一款规定的仲裁时效期间的限制;但是,劳动关系终止的,应当自劳动关系终止之日起一年内提出”,通常简称为“特殊时效”。

那么,未休年休假工资应当适用一般时效还是特殊时效呢?目前主要存在两类观点。

观点一:应当适用于一般时效,理由为年休假的性质为法定福利,未休年休假工资系对该福利未享受给与的补偿。该观点为此前的主流观点,已在较为广泛的范围内形成共识,全国主要地区的法院案例和裁审指引中多对未休年休假工资争议按一般时效处理;2021年7月由人民法院出版社出版、最高人民法院民事审判第一庭编著的《最高人民法院新劳动争议司法解释(一)理解与适用》中,也将未休年假工资按用人单位给予劳动者的补偿处理。

观点二:应当适用于特殊时效,即劳动关系终止之日起一年内,理由主要为《职工带薪年休假条例》以及《企业职工带薪年休假实施办法》等法规规章中均将未休年假的补偿待遇规定为“未休年休假工资报酬”,既然法规中规定其为工资报酬,就应当作为“劳动报酬”适用特殊时效。按此观点理解,劳动者可在离职之后一次性主张全部在职期间的未休年休假。该观点原为少数观点,仅少数地区裁审机构持该种观点。但在2018年9月人力资源社会保障部对十三届全国人大一次会议第3825号建议的答复(人社建字〔2018〕62号)中,人社部表明认可该观点,在答复文件中称为了更好保障劳动者维护带薪休假权利,“明确未休年休假工资报酬属于劳动报酬,适用特殊申请仲裁时效规定,即自劳动关系终止之日起算”;2023年12月公示的《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(二)(征求意见稿)》中第五条也提出未休年休假工资报酬应当适用特殊仲裁时效,该规定虽未出台,但也引起了广泛的讨论。

由于对于未休年休假工资的法律性质缺乏共识,各地司法实践中就劳动者未休年休假工资的仲裁时效究竟是适用一般时效还是特殊时效出现了不同的裁审口径及变化。

二、各地区对于未休年休假工资仲裁时效的实务口径

口径一：未休年休假工资系对劳动者未休年休假的补偿，应适用一般时效，原则上可以向前追溯1个年度。

如前所述，适用一般时效是此前的主流观点。《企业职工带薪年休假实施办法》第十条规定“用人单位经职工同意不安排年休假或者安排职工年休假天数少于应休年休假天数，应当在本年度内对职工应休未休年休假天数，按照其日工资收入的300%支付未休年休假工资报酬……”。按此理解，截止当年12月31日，劳动者当年度未使用年休假，即知道或者应当知道其休假权利被侵害，应从次年1月1日起计算时效。现有的成文裁审口径中多持此观点，认为劳动者除了主张当年度未休年休假外，可向前追溯上一年度的未休年休假工资。例如在人社部2018年已主张未休年休假工资报酬属于劳动报酬适用特殊时效规定的情况下，上海市、江苏省、浙江省、安徽省的人力资源和社会保障厅（局）、高级人民法院、劳动人事争议仲裁院在2019年11月联合发布了的《长三角区域“三省一市”劳动人事争议疑难问题审理意见研讨会纪要》，其中规定“支付劳动者未休年休假工资报酬系用人单位应当履行的法定补偿义务。劳动者要求用人单位支付未休年休假工资的请求，该请求权时效应按照《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第二十七条第一款之规定，从应休年休假年度次年的1月1日起计算；确因生产、工作需要，经劳动者同意，用人单位跨年度安排劳动者休年休假的，请求权时效顺延至下一年度的1月1日起计算；劳动关系已经解除或者终止的，从劳动关系解除或者终止之日起计算。”

此外，浙江省高级人民法院民事审判第一庭和浙江省劳动人事争议仲裁院、陕西省高级人民法院、厦门市中级人民法院和厦门市劳动人事争议仲裁委员会等均有相关裁审文件明文规定未休年休假期间工作报酬的仲裁时效期间为一年，不适用特殊仲裁时效规定，即从当事人知道或者应当知道其权利被侵害之日起计算。

从案例调研情况看，其他地区例如天津、广州、成都、长沙、昆明、乌鲁木齐、呼和浩特、大连、东莞等地，虽然并无未休年休假适用仲裁时效的成文规定，但在近年的案例中还是能够发现当地法院多依据主流观点作出裁判，即对于未休年休假工资报酬的仲裁时效原则上从应休年休假年度次年的1月1日起算，可追溯当年度和上个年度。

需要指出的是，上海地区虽然曾有文件按照一般时效予以处理，但笔者经调研发现，自2023年上半年起，用人单位在仲裁阶段即使提出了仲裁时效抗辩，但上海部分区的劳动人事争议仲裁委员会仍裁决支持劳动者在职期间的所有未休年休假工资，可见劳动仲裁机构的口径已经发生了调整；但如用人单位不服仲裁裁决而向法院提起诉讼，目前上海法院就未休年休假工资仍然会按一般时效进

行判决。

地区	案号	法院认为
上海市	(2023)沪 01 民终 15742 号	本院认为，本案的争议焦点是员工主张的 2019 年及 2020 年未休年假折算工资差额是否已超过仲裁时效。带薪年假折算工资，系用人单位对劳动者应休未休年假的补偿，应当适用劳动争议申请仲裁时效期间为一年的一般规定。根据《员工手册》的规定，未休年假最晚可延至下一公历年度 3 月 31 日前使用，故员工最迟于 2020 年 3 月底和 2021 年 3 月底应知晓其所享有的 2019 年度部分法定年假和 2020 年度部分法定年假存在未休的情况，并应在此后的一年内申请仲裁。现员工迟至 2023 年 1 月 12 日申请仲裁，确已超过一年的仲裁时效。
江苏省	(2023)苏 01 民终 13028 号	劳动者请求支付未休年假工资的仲裁时效根据《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第二十七条第一款确定，从应休年度次年的 1 月 1 日起算。员工于 2023 年 3 月 1 日仲裁时主张未休年假工资，故其主张 2006 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日期间的未休年假工资已经超过 1 年的仲裁时效，一审法院对该期间的未休年假工资不予支持，并无不当。
天津市	(2022)津 01 民终 10698 号	本案中，由于未休年假工资、防暑降温费、取暖费属于福利待遇范畴而非劳动报酬，故应适用一年仲裁时效的规定。
广州市	(2023)粤 01 民终 34899 号	首先，《职工带薪年休假条例》第五条规定，“单位根据生产、工作的具体情况，并考虑职工本人意愿，统筹安排职工年休假。年休假在 1 个年度内可以集中安排，也可以分段安排，一般不跨年度安排。单位因生产、工作特点确有必要跨年度安排职工年休假的，可以跨 1 个年度安排。”据此，年休假工资属于福利待遇，按自然年度计算，劳动者追索年休假工资的仲裁时效应从次年 1 月 1 日起算。本案中，员工于 2023 年 4 月提起仲裁申请，故 2022 年 1 月 1 日后的年休假未过仲裁时效。员工主张 2022 年 4 月前的年休假已过仲裁时效缺乏理据，本院不予采纳。
沈阳市	(2023)辽 01 民终 8307 号	根据法律规定，带薪年假属于公司福利待遇，其适用普通仲裁时效的规定，因年假不跨年安排，故原告主张的自入职开始的未休假工资，法院只能支持 2021 年 1 月 1 日至原告离职之日的未休年假工资。
成都市	(2021)川 01 民终 3761 号	未休年假工资属于休息休假和福利待遇的范畴，而劳动报酬的内涵是劳动者劳动付出的对价，因此未休年假工资应受一年仲裁时效的约束，仲裁时效期间从员工知道或者应当知道其权利被侵害之日起计算。故员工主张未休年假工资的仲裁时效从解除劳动关系之日起计算于法无据，本院不予支持。
长沙市	(2022)湘 01	对于员工要求公司支付 8 年间未休年假应付加班工资的诉讼

	民终 1233 号	请求，因未休年休假工资超出工资的 200% 部分不属于劳动报酬，而属于劳动者的福利待遇，劳动者要求用人单位支付未休年休假工资的仲裁时效从次年的 1 月 1 日起算。
昆明市	（2023）云 01 民终 19472 号	因未休带薪年假的劳动报酬本质上属于福利待遇，并非劳动法意义上的工资，故按《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第二十七条第一款的规定，应适用一年的仲裁时效。
乌鲁木齐市	（2024）新 01 民终 6644 号	《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第二十七条规定：劳动争议申请仲裁的时效期间为一年。仲裁时效期间从当事人知道或者应当知道其权利被侵害之日起计算。《职工带薪年休假条例》第五条规定，年休假在一个年度内可以集中安排，也可以分段安排，一般不跨年度安排，故每年的年休假应当在当年的 12 月 31 前安排，若超过该日未安排应当按照规定支付年休假工资报酬，故主张年休假工资报酬应当从次年的 1 月 1 日起计算一年。本案中，员工于 2023 年 12 月 4 日就 2015 年至 2021 年度的未休年假期间工资申请劳动仲裁已超过一年仲裁时效，一审法院对员工主张 2015 年至 2021 年度的未休年休假工资不予支持并无不当，本院予以维持。
呼和浩特市	（2023）内 01 民终 5074 号	带薪年假属于公司福利待遇，其适用普通仲裁时效的规定。
大连市	（2024）辽 02 民终 446 号	未休年休假工资报酬并非劳动报酬，而属于福利待遇，故不适用《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第二十七条第四款规定的劳动报酬的特殊仲裁时效，而应当适用第二十七条第一款规定的劳动仲裁时效为一年的一般时效，即每个年度未休年休假工资报酬的仲裁时效期间从次年开始计算。
东莞市	（2018）粤 19 民终 9883 号	首先，根据《职工带薪年休假条例》第五条第二款“年休假在 1 个年度内可以集中安排，也可以分段安排，一般不跨年度安排。单位因生产、工作特点确有必要跨年度安排职工年休假的，可以跨 1 个年度安排。”规定，员工在公司第二年未安排其补休上一年度年休假时即应当知晓其权利受损，但是其并未在仲裁时效期间内提出异议或仲裁。其次，应休未休年休假工资报酬不属于上述条款中规定的劳动报酬，劳动者在劳动关系存续期间因该问题产生的争议即应当受一年仲裁时效的限制。员工主张该项请求不受一年仲裁时效的限制缺乏事实与法律依据，本院不予支持。

口径二：未休年休假工资应适用一般时效，考虑年休假可以跨年度安排，原则上可以向前追溯 2 个年度。

《职工带薪年休假条例》第五条规定“年休假在 1 个年度内可以集中安排，

也可以分段安排，一般不跨年度安排。单位因生产、工作特点确有必要跨年度安排职工年休假的，可以跨1个年度安排。”个别地区由此认为劳动者截止到次年12月31日未使用年休假，即知道或者应当知道其休假权利被侵害，应从第三年1月1日起计算时效。

以深圳为例，深圳市中级人民法院关于印发《深圳市中级人民法院关于审理劳动争议案件的裁判指引》的通知中第一百一十一条明确规定，“未休年休假工资的申请劳动仲裁时效期间应从第三个年度的1月1日当天开始计算。但双方劳动合同解除或终止的，应从劳动合同解除或终止之日起计算。”吉林省高级人民法院民事行政审判专业委员会、惠州市中级人民法院和惠州市劳动人事争议仲裁委员会亦有相关规定。

值得注意的是北京地区：在2017年4月《北京市高级人民法院、北京市劳动人事争议仲裁委员会关于审理劳动争议案件适用法律问题的解答》第十九条中也规定年休假适用一般时效，可向前追溯2个年度；但2024年4月，最新的《北京市高级人民法院、北京市劳动人事争议仲裁委员会关于审理劳动争议案件解答（一）》出台，废止了原文件，新文件未提及年休假时效问题。有鉴于此，不排除未来北京地区在审理未休年休假工资报酬时的口径发生变化。

除了以上地区外，其他少数地区，例如广东省的佛山、珠海，虽然在地方性法规、规章或裁审文件中并无未休年休假适用仲裁时效的相关规定，但也选择适用了未休年休假可向前追溯2个年度的口径。

地区	案号	法院认为
北京市	（2024）京03民终12405号	关于未休年休假工资，劳动争议申请仲裁的时效期间为一年。员工于2021年4月13日提起劳动争议仲裁，其2019年之前未休年休假诉请已经超过一年仲裁时效，故法院结合双方认可情况，核算并支持员工2019年1月1日至2021年2月28日期间未休年休假工资，并无不当。
惠州市	（2023）粤13民特360号	参照《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第二十七条第一款的规定，未休年休假工资的申请仲裁时效期间为一年，从劳动者知道或者应当知道其权利被侵害之日起计算。鉴于年休假可以集中、分段或跨年度安排，如用人单位在第二年12月31日前未安排劳动者进行休假，亦未依法支付未休年休假的工资，劳动者就应当知道其权利受到侵害。故未休年休假工资的申请仲裁时效期间应从第三个年度的1月1日起算。
佛山市	（2023）粤06民终2671、3075	直至用人单位在次年度结束时仍未安排劳动者休年休假亦未向劳动者支付应休未休年休假工资的，劳动者才知道或应当

	号	知道其权利被侵害，因此，劳动者就应休未休年休假工资申请仲裁的时效期间应从劳动者应休未休年休假的第三个年度的1月1日起算为一年。本案员工于2022年4月提起劳动仲裁，其可追索2019年度之后的未休年休假工资，其请求2018年及之前的未休年休假工资已经过了仲裁时效，本院依法不予支持。
珠海市	（2021）粤04民终683号	员工要求公司支付未休年休假工资属于劳动福利，而不是工资收入，员工主张未休年休假工资应受仲裁时效限制。本案中，员工与公司于2020年5月7日解除劳动关系，故对于2017年12月31日以前的未休年休假工资超过申请仲裁的法定期限，法院不予支持；对于员工2018年1月1日至2020年5月7日的未休年休假工资，法院予以支持。

口径三：未休年休假工资争议属于劳动报酬纠纷，应适用特殊仲裁时效。

按此种口径适用特殊仲裁时效，则劳动者在离职后的一年内，可主张在职期间所有年度的全部未休年休假工资。山东省高院审监三庭于2023年3月发布的《关于审理劳动争议案件若干问题的解答》第二十条规定，“依据《关于工资总额组成的规定》第十条的规定，未休年休假工资属于特殊情况下支付的工资，并未明确区分未休年休假工资的不同构成部分，劳动者请求用人单位支付未休年休假工资报酬的，仲裁时效适用劳动争议调解仲裁法第二十七条第四项关于特别仲裁时效的规定，即劳动者请求用人单位支付未休年休假工资的诉求不适用仲裁时效的规定。”重庆市高级人民法院民一庭、海南省高级人民法院和海南省劳动人事争议仲裁委员会所制订的裁审口径文件中持该种观点，当地司法实践中也按此口径裁判。

除了以上地区外，武汉以及石家庄虽无地方性法规、规章或裁审文件，但也出现了认定未休年休假属于工资报酬的相关案例。

地区	案号	法院认为
山东省	（2024）鲁10民终1277号	因带薪年假工资属于工资的组成部分，按照《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第二十七条的规定，员工有权在劳动关系终止后1年内申请劳动仲裁。
重庆市	（2024）渝02民终1151号	员工主张的带薪年假待遇，属于工资报酬的范围，应适用工资仲裁时效的规定。
武汉市	（2023）鄂01民终6129号	未休年休假属于工资报酬，故应自双方劳动关系终止之日起一年内提出。
石家庄市	（2020）冀01民终7433号	年休假报酬属于劳动报酬范畴，不应受一年仲裁时效的限制。

中山市	（2023）粤 20 民终 7958 号	劳动者的带薪年假工资属于劳动报酬性质，适用特殊申请仲裁时效规定，即自劳动关系终止之日起算一年。
-----	-------------------------	---

三、律师建议

1、工资系劳动的对价，劳动者向用人单位提供劳动，用人单位支付相应的工资。笔者认为：虽然《职工带薪年休假条例》以及《企业职工带薪年休假实施办法》中均使用“未休年休假工资报酬”的表述，但仍应注重实质。此处所谓的“工资报酬”实际并非劳动的对价，正如《职工带薪年休假条例》第一条之规定，用人单位向劳动者提供带薪年假的目的是“为了维护职工休息休假权利，调动职工工作积极性”，因而劳动者休假无需提供劳动即可获得工资；若劳动者未休年休假正常工作的，也无需额外提供劳动，在此情况下，劳动者因未休年休假所获得的 300% 的日工资收入，其超出日工资收入 200% 的部分性质实际是作为劳动者未能享受年休假的补偿，而非工资报酬，是法律对于用人单位未安排年休假而设定的法定补偿义务；若用人单位安排休假而劳动者因个人原因未休，则该补偿因劳动者放弃的原因而无需支付，更体现了年休假超出日工资收入 200% 的部分并非工资性质。

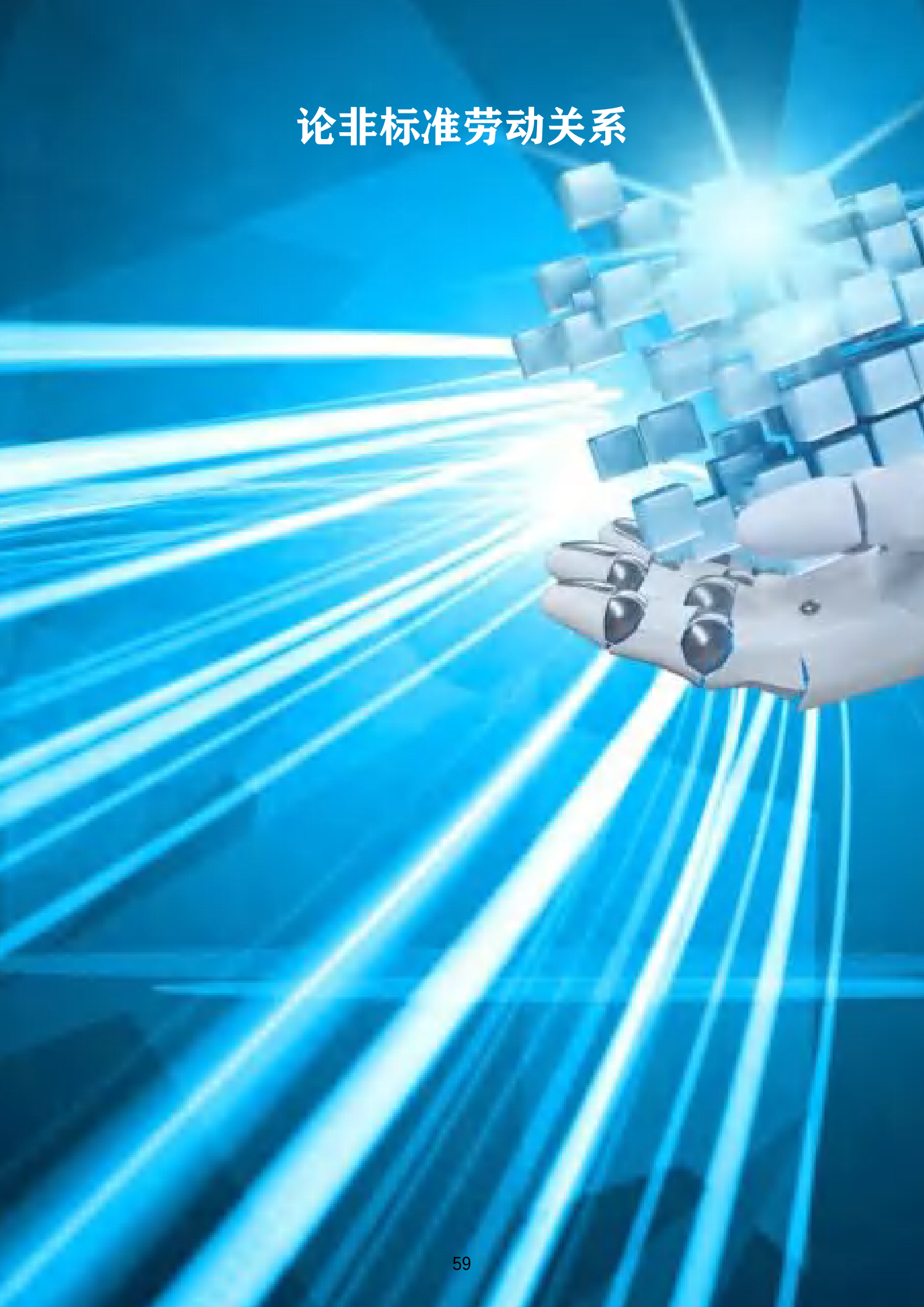
笔者以为，从社会效果而言，对未休年休假适用特殊仲裁时效，必然将刺激年休假争议大幅度增加，增加用人单位的处理争议成本。同时，从实操层面来分析，劳动者真正可以获得补偿预计有限，毕竟用人单位考勤记录、工资支付记录的保存时间有限，而劳动者的举证能力亦受到限制，超过 2 年的休假工资得到支持的概率较低。劳动争议大量增加，而用人单位和劳动者均疲于讼累，反而不利于劳动关系的和谐，可能出现用人单位和劳动者双输的局面。

2、综合以上各地法条及案例的调研，笔者认为：虽然未休年休假工资的性质更应该理解为是一种补偿，但由于人社部的官方答复和最高人民法院司法解释征求意见稿中将未休年休假工资的性质认定为了劳动报酬，不排除日后正式出台的司法解释二中仍然保留这一认定，各地的裁审口径也可能发生变化。在此情形下，笔者建议用人单位在处理劳动者的年休假事宜时更应当谨慎对待。

用人单位在日常管理的过程中应主动告知劳动者年休假权益，若劳动者无法在用人单位规定的期限内将年休假休完的，而用人单位又希望避免支出未休年休假工资成本的，则需要注意及时直接安排劳动者休年假，对劳动者因个人原因不休的，应准备相应声明文件供劳动者签署并由用人单位长期妥善保存，从而降低潜在的劳动争议风险。同时，建议用人单位在《员工手册》等规章制度中明确约定劳动者年休假使用方式，包括劳动者可享有的年休假天数、使用方式、使用顺

序等；若相关条款中规定劳动者的年休假可延期使用的，用人单位还需要注意实操中劳动者可主张未休年休假的仲裁时效起算点也相应延长。

论非标准劳动关系



20 世纪 80 年代以后，劳动关系在全世界范围内都越来越呈现出非标准化的趋势。劳动关系的非标准化在我国更是以史无前例的规模展开。劳动合同自身价值的重新认识，人身依附性内涵的发展变化都需要我们对我国的非标准劳动关系进行进一步的分析和界定。廓清非标准劳动关系的概念、特征及其发展原因，这对于相关政策和立法的制定起着基础性作用。

一、非标准劳动关系的概念

非标准劳动关系，我国台湾地区学者一般将其称为非典型劳动关系。非标准劳动关系是与标准劳动关系相区别而存在的。标准劳动关系，以用人单位与劳动者之间的一重劳动关系、八小时全日制劳动、遵守一个雇主的指挥等为特征，法律在调整时也建立了相应的最低工资和基本的社会保险等一系列制度。这种标准劳动关系也被称为安定劳动关系。在传统的劳动关系当中，劳动者直接受雇于雇主（企业），在雇主（企业）的直接指挥、监督下从事职业劳动，企业对劳动要素进行全过程的组织、管理。

日本学者马渡淳一郎指出：“雇佣的柔软化，非典型雇佣的扩大，劳动力供需体制的多样化是世界各国雇佣体系变化的共同现象。”¹对我国而言，非标准劳动关系是在灵活就业与制度转轨中产生出来的一种特殊类型的劳动关系。在我国何谓灵活就业存在着争议。有学者认为，灵活就业是指劳动时间、工作场所、收入报酬、劳动关系、保险福利等方面不固定的各种就业形式。²我国劳动和社会保障部《灵活多样就业形式问题研究》课题组将灵活就业做了如下概念界定：所谓灵活就业是指在劳动时间、劳动报酬、工作场地、保险福利、劳动关系等几方面（至少是一方面）不同于建立在工业化和现代工厂制度基础上的、传统的主流就业方式的各种就业形式的总称。³我们认为这一概念基本恰当，可以作为我们认识非标准劳动关系的基础。灵活就业可以说是某种“非正式工作”。

“非正式工作”最早是由奥德丽·弗里德曼（Audrey Freedman）在 1985 年提出的，用来特指那些附条件的和短暂的（conditional and transitory）雇佣安排。非正式工作包括非常广泛的用工形式，包括部分时间工作（part-time work）、自雇（self-employment）、临时雇佣提供（temporary help agency employment）、外包（contracting out）、雇员租

¹ [日] 马渡淳一郎：《劳动市场法的改革》，田思路译，清华大学出版社 2006 年版。

² 李勇、王俊杰：《城镇灵活就业问题研究》，载《经济论坛》2004 年第 24 期。

³ 杜兴洋、徐双敏：《国外政府促进灵活就业的主要方式》，载《学习周刊》2005 年第 5 期。

赁 (employee leasing) 和商业服务业的雇佣 (employment in the business services industry)。事实上, 任何不同于通常形式的永久、全日制工资和薪酬的工作都被认为是非正式工作。美国劳工统计局 1989 年对非正式员工给出的定义为: 没有明示或默示的长期雇佣合同的任何个人, 其突出特点就是临时性。

(一) 标准劳动关系的人格从属性、经济从属性主要通过组织从属性体现

劳动关系具有隶属关系的特征。劳动关系虽然是按照平等关系的方式建立的, 然而劳动关系一经建立, 劳动者必须根据社会化大生产的要求, 把他的劳动力归用用人单位支配, 以使他的劳动力现实地成为集体劳动要素的一个组成部分。由于劳动力和劳动者不可分割地联系在一起, 用人单位成为劳动力的支配者, 也就成了劳动者的管理者。正如恩格斯在《论权威》一书中所说, 大工厂是以“进门者放弃一切自治”为特征的。用人单位和劳动者之间必须建立一种以指挥和服从为特征的管理关系, 这种从属性的管理关系可以说是一种隶属关系。在当今的法学界, 学者们在区别劳动关系与民事关系时, 认为“从属性”构成了劳动关系的独有特征, 是劳动关系与其他领域的法律关系相区别的关键点, 这一点是没有争议的。“从属性”可以体现为两个方面——人格从属性与经济从属性。

人格从属性是指“除法律、团体协约、经营协定、劳动契约另有规定外, 在雇主指挥命令下, 由雇主单方决定劳动场所、时间、种类等”。⁴换言之, 即劳务的具体内容不是由劳动提供者决定, 而是由劳务受领者决定。经济从属性的重点在于: “受雇人并非为自己的经营劳动, 而是为他人之目的劳动。受雇人既不是用自己的生产工具从事生产劳动, 也不能用指挥性、计划性或创作性方法对自己所从事的工作加以影响。”⁵

人格从属性和经济从属性共同构成了劳动关系从属性的特征, 并且我们可以从这两方面的要义中发现: 无论是人格从属性还是经济从属性, 都外在地表现为劳动者对雇主构建的生产组织的依赖。服从规则、服从指示、接受检查和监督、无法在工作中体现创作性, 这些都是建立在雇主从组织的层面对劳动者进行控制的基础上的。这种包含在“从属性”中的“组织依赖性”标准在劳动法理论中可以说是一种通论。在人们传统的理论观念中, 劳动关系是和集体性、组织性等特征联系在一起的。传统的劳动关系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。

在传统的劳动关系中, 从发布招聘信息、组织招聘活动、人员素质测评、签订劳动合同、进行培训、安排工作岗位、绩效考核、支付劳动报酬、津贴福利、办理社会保险以及到解除

⁴ 刘志鹏:《劳动法理论与判决研究》, 台湾元照出版公司 2000 年版。

⁵ 黄越钦:《劳动法新论》, 中国政法大学出版社 2003 年版。

劳动合同，用人单位全权负责。这样的雇佣关系当中，劳动者长期呆在同一个用人单位，劳动者的未来发展与企业的发展紧密相联，用人单位也愿意对劳动者进行大量的人力资本投资，长期的雇佣关系更能够强化员工与企业之间彼此的认同，从而实现劳动者与用人单位的共赢。

（二）非标准劳动关系是人格从属性、经济从属性与组织从属性相分离而产生的

与传统的标准劳动关系相比，非标准劳动关系由于适应了市场需求的灵活性和不稳定性而发生了“自我的异化”，从原来“标准”的形态走向“非标准”的形态，从安定劳动关系转向不安定劳动关系。有的学者甚至认为，劳动合同的自身价值将被重新认识，基于人身依附性所形成对劳动者的保护已不再是它的主要理论基石。⁶这种观点尽管有些偏颇，但是至少当代的劳动合同理论绝不能简单重复它在100年前的基石作用，它将沿着螺旋上升的轨迹达到新的高度。传统欧洲劳动合同理论（雇员对雇主的人身依附关系）的价值，随着智能型雇员独立性的增强而下降。劳动合同的主体发生变化，越来越多的雇员同时又是产品生产或销售的承包人，工作岗位的独立性必然导致工资待遇和工作条件的特殊性要求。⁷劳动关系中的“组织从属性”出现了一种由强向弱的转变。这种转变主要体现在以下两个方面。

1. 劳动关系的主体发生了变化

劳动关系中的一方主体——雇主出现了分化，从而导致原本由一个雇主控制一个劳动者或多个劳动者的“联系纽带出现松动”。一个劳动者可能会受到多个雇主的控制。

从雇主方面看，单个雇主分化为产业链上的多个雇主。在经济全球化的背景下，公司出于利润最大化的考虑，既要快速扩张又要求严格保证品牌的质量，处于产业链高端的公司尤其是品牌公司会将自己的生产规则、技术配方与管理经验等等转移给处于产业链低端的定牌厂商或加盟企业、连锁企业。处于产业链、服务链高端的企业对处于产业服务链低端的企业生产情况和规则遵守情况进行检查、监督，后者要接受前者的“金科玉律”。两者构成了劳动者的“共同雇主”。这种优势企业与弱势企业的联系客观上也降低了弱势企业组织规模在市场竞争中的作用。各种经营模式、技术方案正取代传统的简单依靠组织从属将一个雇主与多个劳动者联结起来的方式。

从劳动者方面看，有时要同时面对多个雇主，接受多个雇主的指令和监督。劳动者从一

⁶ Lammy Betten:《劳动关系转型期的合同角色》，刘颖、胡凌琳译，载杨燕绥：《劳动法新论》，中国劳动社会保障出版社2004年版。

⁷ Mark Freedland:《劳动合同在现代劳动法体系中的角色》，载《劳动关系变革过程中的劳动合同》，KLUWER国际法律和税收出版社1997年版。

而终的观念正在发生改变。如非全日制就业和兼职就业中，劳动者将自己的劳动力进行分配使用，从而与多个用人单位发生了劳动关系，导致劳动者与每一个用人单位的劳动关系形态在内容上（主要是工时）发生了“量”的分割，从属性被弱化了。又如在劳动力派遣中，劳动者与两个承担着不同功能的雇主分别发生了“不完整”的劳动关系，其中派遣机构与劳动者签订劳动合同，并发放工资和缴纳社会保险费，而要派单位则负责对劳动者的工作进行具体的指挥监督，并提供合格的劳动安全卫生条件，可见原本一重的标准劳动关系中双方的权利义务在劳动力派遣中被“划分”开了，无论对派遣机构还是要派单位而言，对劳动者在组织上的控制都被弱化了。而在我国的隐性就业中，一个下岗职工同时面对着原单位和新单位，与原单位的关系只有形式而无内容，与新单位的关系只有内容而无形式，这种情况也使原本职工与国企之间异常坚固的“控制和被控制”关系出现了显著的变化，是劳动关系向非标准化转化的重要体现。

2. 工作场所的分散性和多样性

第三产业的兴起瓦解了适应第二产业生产规模的集体化的劳作模式，但工作场所的相对不确定性必然导致雇主在组织上对劳动者的控制产生弱化，以远程就业为例，劳动者与雇主组织形成“天各一方”的局面，劳动者与同事也没有面对面的接触，而是通过使用新技术（如综合服务数字网、计算机、传真机、可视对讲机、便携式电话、打印机等现代通讯工具）在远离中心办公室或生产场所的地点进行交流，完成工作。这种情况下，雇主对劳动者的检查或监督，在“量度”和“力度”上都不似以前那么强势了。未来学家托福勒在《第三次浪潮》中，对人们就业方式的变化进行大胆的预测，其中一个重要方面就是工时制度将出现新变化。在第二次浪潮中，实行的是固定工时，劳动者的睡觉、起床、工作都必须适应机器的节奏，早上8点必须上班，下午6点统一下班，连午餐的时间都是固定的。他认为：“如果第二次浪潮把生活的步伐和机器结合在一起，那么第三次浪潮就要向这种与机器同步化的生活挑战，改变我们社会的基本节奏，并在改变过程中，把我们从机器的束缚中解放出来”。根据BLS提供的度量标准，临时员工根据员工期望的任期长短界定，它包括短期的、个体的、随叫随到的劳动力、独立承包人和兼职者。⁸

此外，有人总结了标准劳动关系与非标准化劳动关系（也即典型工作与非典型工作）的主要区别，如表1所示。

表1 典型聘雇关系模式与非典型聘雇关系模式比较

⁸ 罗润东：《当代就业问题透视》，北京经济科学出版社2005年版。

典型聘雇关系模式（紧密关系）	非典型聘雇关系模式（薄弱关系）
劳工长期待在同一家企业	企业与劳动者之间仅仅维持短期雇佣关系
企业与劳动者之间有承诺与责任	企业与劳动者之间各拥有最大自由与弹性
劳工未来发展与企业紧密结合	劳动者依赖的是个人技能而非靠企业的培养
雇主对劳工愿意进行人力资本投资	劳动者须自行作人力资本投资

资料来源：林旭彦：《公共部门设置人力派遣公司之探讨》，台湾大叶大学硕士论文，2003年。

二、非标准劳动关系的特征

我们日常生活中所说的灵活用工和灵活就业都是非标准劳动关系的表现形式，对企业来说是弹性用工，对劳动者来说是灵活就业，对劳资双方来说则是非标准劳动关系。国外对灵活就业形式的划分，一共有以下 11 种就业方式：非全日制就业、短期就业、派遣就业、季节就业、待命就业、兼职就业、远程就业、承包就业、独立就业、自营就业和家庭就业。关于灵活就业，我们应当用法学的视角加以认识和分析，笔者认为这 11 种灵活就业形式其实就是非标准劳动关系的 11 种不同表现形式。根据灵活就业的不同形式，笔者将非标准劳动关系的特征概括为劳动关系的“三分”与“三合”。

（一）劳动关系的“三分”

“三分”是指劳动关系与工作场所分离、劳动关系与持续性工作分离、劳动关系中雇佣与使用分离。

1. 劳动关系与工作场所分离

高科技的发展尤其是网络技术的发展促成了劳动关系与工作场所的分离。第三产业的兴起瓦解了适应第二产业生产规模的集体化的劳作模式，劳动从集体劳动向松散式劳动发展。企业家们发现，生产场所的灵活性更能提高生产效率，激发员工的潜能，而同时工作场所的相对随意性也正符合了占灵活就业者相当比重的妇女们的心理需求，劳动关系与工作场所发生分离的代表形式是远程就业、家庭就业。诚如阿尔文·托夫勒、海蒂·托夫勒在《再造新文明》一书中所做的精彩论述：“工厂是工业社会的中心象征符号，它事实是第二次浪潮多数组织的模式。然而我们所熟知的工厂，正逐渐成为历史陈迹。标准化、中央控制、最大

化、集中化及官僚化等原则，都是以工厂为代表。第三次浪潮的生产是依据新原则产生的后工厂式生产，其生产设施场所越来越不像一间工厂，事实上有越来越多人是在家中、办公室、汽车、飞机上从事生产活动。”⁹

根据莱斯特大学的调查，英国主要在家工作的人数从1981年的345920人（占总就业人口的1.5%）增加到1998年的680612人（占总就业人口的2.5%），大约增长了2倍。而根据英国国家统计局发布的劳动力调查显示，2000年春主要在家工作的家庭劳动者已达到70万人。¹⁰1997年一份调查报告显示，德国已经有50万名远程办公的工作人员。此外，还有35万人既在办公室办公，也在家里办公。在被调查的企业里，大约10%的企业已经采取了远程办公的形式。大约2000名被问及的专家预测说，将近1/3的职员希望不久的将来，5天工作日中能2天在家里办公。远程办公的工作人员工作效率要比固定工作岗位上工作的同事高20%。他们工作更主动，同客户联系更积极，此外，有助于减轻交通拥挤的状况。

2. 劳动关系与持续性工作分离

有人认为，雇佣关系的本质正在发生变化。仅有少数人能够在传统或标准合同下得到雇佣，雇员越来越多的是在一种不断变化的环境中工作。雇佣的稳定性降低了，雇员越来越习惯于变换雇主和经历周期性的失业。¹¹正是有了“雇员越来越习惯于变换雇主和经历周期性的失业”，才有了劳动关系与持续性的分离。劳动关系与持续性分离的代表形式是短期就业和季节就业。面对发展迅猛的灵活就业状况，国外有学者认为：“根据‘工作完结’（end-of-jobs）理论，只有一个雇主的长期工作是过去的事情了，工作稳定性（job stability）已一去不复返了。尽管我们不能叫‘临时工作爆炸’，但临时工作在总就业量中的比例不断增加这个事实，显然说明了标准劳动关系已成为历史。”¹²

3. 劳动关系中雇佣与使用分离

现代社会衍生出了一种三角雇佣关系——劳动力派遣，实现了劳动关系中雇佣与使用的分离。我国著名人才学家王通讯曾经把企业用人归为三类：一是养才而用才，二是养才而不用才，三是不养才而用才。王氏认为第三种即企业不养才而用才是上上策。人才需之即来，不需即去，不求所有，但求所用。劳动力派遣是雇佣与使用相分离的典型，正是这种上上之策。在劳动力派遣中，劳动者与两个承担着不同功能的雇主分别发生了“不完整”的劳动关

⁹ [美] 阿尔文·托夫勒、海蒂·托夫勒：《再造新文明》，白裕承译，北京中信出版社2006年版。

¹⁰ 黎建飞，陈闯：《家庭劳动法律制度的比较与思考》，林嘉主编：《劳动法评论（第一卷）》，北京中国人民大学出版社2005年版。

¹¹ [英] 菲力普·李维斯、阿德里安·桑希尔、马克·桑得斯：《雇佣关系——解析雇佣关系》，高嘉华、曹金华、邓小涛、聂婷译，东北财经大学出版社2005年版。

¹² 彼得·奥尔、桑德林·凯斯：《工业化国家就业的灵活性和稳定性问题（一）》，王亚栋译，《中国劳动》2005年第5期。

系，其中派遣机构与劳动者签订劳动合同，并发放工资和缴纳社会保险费，而要派单位则负责对劳动者的工作进行具体的指挥监督，并提供合格的劳动安全卫生条件。可见，原本一重的标准劳动关系中双方的权利义务在劳动力派遣中被“划分”开了，无论对派遣机构还是要派机构而言，对劳动者在组织上的控制都被弱化了。

（二）劳动关系的“三合”

由于有了劳动关系的“三分”，自然而然地衍生出劳动关系的“三合”。劳动关系的“三分”为劳动关系的“三合”提供了前提。“三合”是指劳动关系与经营关系重合、劳动关系与服务关系重合、劳动关系与劳动关系重合。

1. 劳动关系与经营关系重合

劳动关系与经营关系重合的典型代表为自营就业，个人根据需要可随时变换工作内容。来自英国的一份调查显示：20年以后的劳动世界将千姿百态。他将是一个公共、私营和自愿部门之间几乎没有固定界限的世界，我们将不再考虑属于某个部门或地方。大多数人都在工作，但只有少数人有职业，职业生涯以天计算；整个工作生涯中，许多人在为不同类型的组织工作，更有许多人为自己而不为别人工作。¹³此外，国际劳工组织有资料显示，在非洲约有2/3、南亚约有1/2、中东约有1/3、东亚和拉美地区也分别1/4的劳动者自营就业。¹⁴根据1997年的统计，美国从事各类自雇就业的有410多万人。¹⁵

2. 劳动关系与服务关系重合

劳动关系与服务关系重合的代表是独立就业。20世纪70年代以后制造业的萎缩和第三产业的不断扩大，原有的适应第二产业的简单、统一的传统就业形式已经不能满足劳动关系双方主体的自身需求，第三产业所具有的服务形式多样性和消费者需求的差异性，都决定了只有灵活、多样、有弹性的就业模式才能适应当今的产业格局和满足市场的要求。同时有些劳动者不受雇于任何单位，而是根据自身特长与相关单位建立技术、技能服务关系，接到工作后，独立完成，以工作量计报酬。独立就业的从业者多为各类专业人员，如图纸设计、美术编辑、财会审核、翻译、导游、保险推销员、自由撰稿人、中介服务者等等。

独立就业主要存在于发达的市场经济国家。以美国为例，1998年美国约20.5%的独立就业者为管理人士，18.9%是精密仪表制造、维修人员及手工艺人，18.5%为专业技术人员，17.3%

¹³ 范随、艾伦·汉森、戴维·普瑞斯：《变化中的劳动力市场：公共就业服务》，劳动和社会保障部国际合作司、培训就业司编译，北京中国劳动社会保障出版社2002年版。

¹⁴ 袁铁铮、丁赛尔：《国外灵活就业形式介绍》，载《中国劳动》2002年第1期。

¹⁵ 李盾：《灵活就业——又一条就业绿色通道》，载《统计与决策》2003年第9期。

是销售人员。上述四类职业吸纳的独立就业总计达 75.2%。¹⁶1999 年美国独立就业人数高达 824.7 万, 占就业总人口的 6.3%。¹⁷

3. 劳动关系与劳动关系重合。

劳动关系与劳动关系重合最为典型的两种形式是非全日制就业和兼职就业。一个劳动者同时面对多个雇主, 接受多个雇主的指令和监督。如非全日制就业和兼职就业中, 劳动者将自己的劳动力进行分配使用, 从而与多个用人单位发生了劳动关系, 导致劳动者与每一个用人单位的劳动关系形态在内容上(主要是工时)发生了“量”的分割, 从属性被弱化了。

面对非标准劳动关系发生的现实, 有学者做了形象的描述: “传统就业形式被改变, 单一的全职全日制走向衰亡, 取而代之的是灵活多样的就业形式, 人民得以将工作与生活进一步协调起来; 而统一的工作时间、工作现场和工作纪律却渐渐逊色。”¹⁸

三、非标准劳动关系发展的原因

20 世纪 70 年代后, 各国产业结构、知识结构的调整速度加快。近 30 年来, 由于多种因素造成了制造业的萎缩, 但第三产业却不断扩大。产业结构的变化给就业方式带来了巨大冲击。固定的全日制、长期就业合同是以制造业为主体的时代的产物, 而第三产业的生产经营方式乃至产品、客户都与第二产业大相径庭, 原有的适应第二产业的简单、统一的传统就业形式已经不能满足劳动关系双方主体的自身需求, 所以其从业人员的就业方式也难以固守第二产业的传统就业模式。取而代之的应该是与日趋多元化、个性化的产品和服务需求相适应的机制灵活、富于弹性的就业形式, 只有灵活、多样、有弹性的就业模式才能适应当今的产业格局和满足市场的要求。就我国而言, 一方面, 经济体制转轨带来了劳动关系的巨大变化, 我国从计划经济转向市场经济的基本方式是将非标准劳动关系作为一种过渡方式, 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, 对国有企业而言, 通过大下岗让劳动关系虚化; 农村劳动力转移, 通过农民进城异地务工, 改变城乡对立格局, 在此基础上形成符合市场经济要求的劳动关系。另一方面, 随着我国深入世界经济体制, 我国也在进行产业、经济结构的调整。双重压力使劳动关系的非标准化过程在我国是以史无前例的规模展开的。这种经济体制、经济结构的需求会转化为用人单位、劳动者、政府这三个市场主体的自觉行动。

¹⁶ 袁铁铮、丁赛尔:《国外灵活就业形式介绍》, 载《中国劳动》2002 年第 1 期。

¹⁷ 陶志勇:《灵活就业理论及其在我国的实践》, 载《天津市工会管理干部学院学报》2004 年第 3 期。

¹⁸ 杨燕绥等:《劳动法新论》, 中国劳动社会保障出版社 2004 年版。

（一）企业的弹性化用工

我国有学者认为：“以灵活就业为特征的市场，在劳动者的黄金年龄被用完之后，会被无情地踢出市场。绝大多数人无法获得无固定期限合同，得到稳定工作，这已成为社会稳定和社会和谐的障碍。”¹⁹那么非标准劳动关系是企业弹性用工的需要，还是企业实质上损害了劳动者的权益？

第二次世界大战以后，世界经济所涉及的范围比以前更广阔，独立国增多，高新技术使交通、通讯、信息的成本锐减，各国市场在全球水平上融合更为容易，随着贸易、直接投资、技术转让和高效工业组织的发展，越来越多的国家相互依赖于对方的技术、制造方法、组织方法、市场与生产设计，至此，经济全球化的时代正式到来。经济全球化是世界经济交往日益加深的过程。国际货币基金组织在1997年发表的《世界经济展望》中，将经济全球化定义为：全球化是指跨国商品与服务贸易及国际资本流动规模和形式的增加，以及技术的广泛迅速传播使世界各国经济的互相依赖性增强。经济全球化使得无国界竞争逐步形成，无论主动还是被动，每一个国家都面临着经济全球化的挑战。²⁰企业想要更好地迎接全球化带来的巨大挑战，人力资源的运用必须要有弹性，也就是劳动弹性化。

“劳动弹性化”（labor flexibility）一词最早由约翰·艾京生（John Atkinson）等人于1984年提出，当时用来描述企业在人力资源管理及运用上的种种措施，当前劳动弹性化已经成为一种潮流。英国劳动关系服务机构在1997年对71家实行灵活用工的企业和劳动者的动机进行了调查。调查结果显示：75%的企业为了便于配置劳动力，追求灵活经营；17%的企业是为了完成在特定时间增加的业务；约8%的企业是为了削减成本。由此可以看出，灵活多样的用工方式在企业科学生产经营、增强竞争力方面具有极其重要的意义，所以深得企业青睐。²¹另外，灵活用工还可以更有效地利用生产设备。在西方发达市场经济国家，雇主多用非全日制工人解决因法定工作时间不断减少而出现的设备使用上的脱节问题。

（二）劳动者的灵活就业

我国有学者认为：“由于单位不正规，社会保障缺乏，导致工作不稳定，工作时间长，工资率低。灵活就业是以丧失劳动者一部分应得权益为代价的。虽然提升了就业数量，但是

¹⁹ 常凯、李坤刚：《必须严格规制劳动者派遣——论我国劳动派遣的作用及其法律规制》，载《劳动派遣的发展与法律规制国际研讨会论文集》。

²⁰ 常凯主编：《劳动关系学》，中国劳动社会保障出版社2005年版。

²¹ 杨燕绥、赵建国：《灵活用工与弹性就业机制》，中国劳动社会保障出版社2006年版。

就业质量较差。”²²那么非标准劳动关系究竟是劳动者的一味被动接受还是劳动者灵活就业的客观需要？

随着现代科技的发展以及时代的进步，人们的文化理念、思想意识以及就业观念等都相应地发生了很大变化。如今，在发达的市场经济国家，不少人认为工作的目的已不仅仅是为了生存、赚钱养家，而是实现自我价值、让自己的生活更充实。所以，人们更希望摆脱以往自由度很少的固定就业模式，以拥有更多属于自己的空间。生活水平的提高和经济上的日益充裕，使更多人脱离了劳动仅能维持基本生计的状况，得以有更多时间谋划自己的生活。比如近年来兴起的“SOHO”一族，“SOHO”是英文 small office home office 的词首字母的拼写，就是在家里办公、小型办公的意思。SOHO 是人们对自由职业者的另一种称谓，同时亦代表一种自由、弹性而新型的工作方式。SOHO 跟传统上班族最大的不同是可不拘地点，时间自由，收入高低由自己来决定。同样也正是因为它自由，所以它极有挑战性。特别适合 SOHO 的是一些基于信息的制造、加工、传播类的工作，如编辑记者、自由撰稿人、软件设计人员、网站设计、美术、音乐等艺术工作者、财务工作者、广告、咨询等，因为他们的大部分工作或者主要的工作完全可以在家中独立完成或通过在网上与他人的协同工作来完成。另外还有一些人，尤其是女性就业者，则希望把抚育子女、家务劳动和赚取小笔收入结合起来。

（三）政府对弹性化工和灵活就业的推动

有学者认为：“政府放松管制以至取消对劳动力市场的控制，非全日制工人、临时工、家庭工等非规范性就业的工人大量增加。这些非规范性就业工人工资低，缺乏社会保障。因此，以牺牲劳工的利益来追求经济的发展，已经成为许多国家公共政策的出发点。”²³那么非标准劳动关系是政府采取的促进就业方式还是政府为了迁就资方而损害劳方利益？

20 世纪 70 年代以来，世界各国尤其是经合组织（OECD）国家由于经济增长减速、人口老龄化、劳动力市场政策和社会保障制度刚性等因素的影响，失业率大幅上升。20 世纪 90 年以来以来，日本经济陷入持续的不景气之中，日本的失业率持续走高。转型国家和发展中国家近几十年来就业形势也多呈现恶化趋向。劳动力市场的不灵活性是导致失业率高的重要原因。据经济合作与发展组织的“就业环境限制措施指数”显示，法国的“职业不灵活性”（job inflexibility）比美国高出将近 15 倍（美国上班族一生平均要换 6 个工作），目

²² 郭晋晖：《七成中国人灵活就业，非正规就业人群缺少保护》，<http://www.chinagateway.com.cn/chinese/news/36780.htm>（访问时间：2006.10.22）。

²³ 常凯主编：《劳动关系学》，中国劳动社会保障出版社 2005 年版。

前美国的失业率不到 5%，而法国则一直在 10% 附近徘徊。²⁴多年来，欧洲国家的失业率一直比美国高，一些经济学家明确将欧洲持续的高失业率归结于劳动力市场的刚性。一种观点认为，劳动力市场灵活性的提高可以矫正欧洲劳动力市场的“硬化症”，例如，新自由主义经济学派就提倡通过弱化劳动力市场规则（这里说的劳动力市场规则包括劳动力市场机构，即工会、失业保险体系、公共就业服务机构等，立法、就业保护立法、最低工资法等，以及劳动力市场政策）来提高劳动力市场的灵活性。1996 年，第 83 届国际劳工大会就业政策委员会重申“通过更高和可持续的经济增长，实现充分的、生产性的和自由选择的就业，仍然应当是政府、雇主组织和工人组织在适应急剧变化的世界市场时所制定的经济、社会和就业政策的主要目标之一”。这里提出的“自由选择的就业”为多种灵活就业方式的存在与发展提供了坚实的支持。一些国家的政府也开始意识到，传统的固定就业模式刚性大，不利于缓解就业压力，而灵活多样的就业方式，不仅为劳动者进入劳动力市场或留在劳动力市场提供了可能，同时还让劳动者能够分享有限的工作，以解决尖锐的失业问题。因此，各国政府因势利导，提倡、鼓励劳动者灵活就业、鼓励企业灵活用工。这一方面体现在修订那些不利于灵活就业的法律法规，减少对灵活就业的限制，并在税收、信贷、财政等社会经济政策方面优待灵活就业者；从劳动条件、工资福利、休息、休假、就业服务、养老保险等方面对灵活就业者的权益进行保护，以激发、增强劳动者选择灵活就业的积极性。另一方面，制订一些直接开创灵活就业岗位的政策措施，以促进其发展。美国劳工部在 1999 年《美国劳动力报告》中指出：灵活就业满足了产品和服务要求的劳动力调整，和不灵活的人力资源政策相比具有比较优势。此外，西方发达国家注意到非标准化劳动关系现象的增加，因而提出了“新灵活经济（new flexible economy）”。

2004 年 4 月，中华人民共和国国务院新闻办公室发布的《中国的就业状况和政策》白皮书指出：“发展灵活多样的就业形式，增加就业途径。中国政府鼓励劳动者通过灵活多样的方式实现就业，积极发展劳务派遣组织和就业基地，为灵活就业提供服务和帮助。政府制定了非全日制用工、临时就业人员医疗保险等政策，在劳动关系、工资支付、社会保险等方面建立制度，促进和保障灵活就业人员的合法权益。”²⁵可见，我国政府对灵活就业给予高度评价并认为这是一种促进就业的形式。

四、结束语

²⁴ 《法国大学生害怕失去“乐园”》，载《外滩画报》2006 年 3 月 16 日，第 7 页。

²⁵ 中华人民共和国国务院新闻办公室，中国的就业状况和政策，http://www.cpir.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=2202（访问时间：2007.01.09）。

从 1980 年以来,中国经济已经保持了 20 多年的高速增长,被海内外称为“中国的奇迹”。目前我国灵活就业人员的数量规模很难有一个准确的统计数据, 但有关资料显示, 在中国城镇灵活就业占总就业人数比重可能达到 45.5%。²⁶劳动关系的非标准化已经成为一个不可逆转的现实,而且这种现实已有取代原来传统的标准劳动关系占据劳动力市场的“主流位置”之势。中国作为“地球村”的重要一员,是根本无法从这种大趋势中“抽身而退”的。随着中国入世承诺的一一兑现,中国与世界经济的密切联系更加决定了中国的劳动关系也必将跟随世界的趋势向“非标准化”的方向发展。在非标准劳动关系发展的过程当中,确实也存在着一些问题,也有一些劳动者的合法权益被侵犯;不过,面对非标准劳动关系的迅猛发展,我们的态度应当是去规范,研究如何解决这些在发展过程当中存在的问题,而不是一味地否定。

²⁶ 沈同仙:《论劳务派遣中雇主责任的承担方式》,丁薛祥主编:《人才派遣理论规范与实务》,北京法律出版社 2006 年版。



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