

# 保华月刊

*Baohua Monthly*

2025年9月-10月合刊  
Sep.-Oct.2025  
第九十二期  
NO.92

- 人力资源社会保障部办公厅关于发布《企业实施竞业限制合规指引》的通知
- 江苏省劳动能力鉴定管理办法
- 广东省实施《中华人民共和国妇女权益保障法》办法
- 上海市人民代表大会常务委员会关于修改〈上海市老年人权益保障条例〉的决定



总编：董保华  
责编：董润青、杨杰  
编辑：蒋素梅

---

2	<b>劳动法新闻资讯</b> Labor Law News
	<b>劳动新规详解</b> Close Look at New Labor Regulations
17	人力资源社会保障部办公厅关于发布《企业实施竞业限制合规指引》的通知 Notice of the General Office of the Ministry of Human Resources and Social Security on Issuing the Compliance Guidelines for Enterprises on Implementing Post-Employment Non-Compete Restrictions
27	江苏省劳动能力鉴定管理办法 Jiangsu Provincial Measures for the Assessment of Labor Capacity
37	广东省实施《中华人民共和国妇女权益保障法》办法 Guangdong Provincial Implementation Measures for the Law of the People's Republic of China on the Protection of Women's Rights and Interests
54	上海市人民代表大会常务委员会 关于修改《上海市老年人权益保障条例》的决定 Decision of the Standing Committee of the Shanghai Municipal People's Congress on Amending the Shanghai Municipal Regulations on the Protection of the Rights and Interests of the Elderly
	<b>热点追踪</b> Hot Issues
65	生育津贴如何补足差额? How to cover the gap in maternity allowances?
	<b>老董杂谈</b> Professor Dong By-Talk
75	弹性与安全：审视《劳动合同法》的修改 Flexibility and Security: Examining Revisions to the Labor Contract Law

# 劳动法新闻资讯



## 一、国家卫健委：稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，优化就业、社保等方面年龄限制政策

来源：国务院新闻办公室

10月24日，中共中央举行的新闻发布会，会上国家卫生健康委党组书记、主任雷海潮明确在促进人口高质量发展方面，《建议》重点部署三方面工作。一是建设生育友好型社会。明确倡导积极婚育观，优化生育支持政策和激励措施。二是推动老有所养。健全养老事业和产业协同发展政策机制。优化基本养老服务供给，发展医养结合服务。三是推动老有所为。稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，优化就业、社保等方面年龄限制政策，积极开发老年人力资源，发展银发经济。

**Abstract:** At a press conference held by the CPC Central Committee on October 24, Lei Haichao, Secretary of the Party Leadership Group and Director of the National Health Commission, underscored three key tasks specified in the *Proposal* to foster high-quality population development. First, a childbearing-friendly society should be built by advocating positive views on marriage and childbearing and optimizing childbirth support policies and incentives. Second, elderly care should be ensured by improving policies for the coordinated development of elderly care programs and industries, optimizing the supply of basic elderly care services, and developing integrated medical and elderly care services. Third, active aging should be encouraged by prudently implementing a gradual delay in the legal retirement age, optimizing age-related policies in employment and social security, actively developing human resources among the elderly, and fostering the “silver economy”.

## 二、人社部部署开展人力资源服务机构加力促就业行动

来源：人社部

摘要：近日，人社部发布《关于开展人力资源服务机构加力促就业行动的函开展》，开展人力资源服务机构加力促就业行动。从10月中旬持续到12月下旬，聚焦高校毕业生、农民工等重点群体和制造业、外贸企业等重点领域，组织人力资源服务机构、人力资源服务协会和人力资源服务产业园，开展一系列促就业活动。活动期间，各地将动员人力资源服务机构发挥专业优势，广泛归集市场就业岗位、精准定向投放求职招聘信息、加密举办“小而美”“专而精”招聘活动、创新打造数智化就业服务模式、着力强化规范诚信服务等，为促进高质量

充分就业贡献专业力量。同时，人力资源服务行业协会、人力资源服务产业园、骨干人力资源服务企业将集中发布联合倡议，共同营造良好就业环境。

**Abstract:** Recently, the Ministry of Human Resources and Social Security issued a *Circular on Carrying out Actions to Promote Employment by Human Resources Service Agencies* to launch an initiative for enhancing employment promotion. From mid-October to late December, the initiative focuses on key groups such as college graduates and migrant workers, as well as key sectors like manufacturing and foreign trade enterprises. Human resources service agencies, associations, and industrial parks are organized to conduct a series of employment promotion activities. During this period, local authorities will mobilize human resources service agencies to leverage their professional expertise, widely collect market job vacancies, precisely distribute job recruitment information, increase the frequency of “small but refined” and “specialized and precise” recruitment events, innovate digital and intelligent employment service models, and strengthen standardized and ethical services to contribute professional efforts to high-quality employment. Simultaneously, human resources service industry associations, industrial parks, and leading enterprises will jointly issue initiatives to foster a favorable employment environment.

近日，人力资源社会保障部部署开展人力资源服务机构加力促就业行动，从10月中旬持续到12月下旬，聚焦高校毕业生、农民工等重点群体和制造业、外贸企业等重点领域，组织人力资源服务机构、人力资源服务协会和人力资源服务产业园，开展一系列促就业活动。

活动期间，各地将动员人力资源服务机构发挥专业优势，广泛归集市场就业岗位、精准定向投放求职招聘信息、加密举办“小而美”“专而精”招聘活动、创新打造数智化就业服务模式、着力强化规范诚信服务等，为促进高质量充分就业贡献专业力量。同时，人力资源服务行业协会、人力资源服务产业园、骨干人力资源服务企业将集中发布联合倡议，共同营造良好就业环境。

### 三、国务院公布《外国驻华外交领事机构中国籍雇员管理条例》

来源：中国政府网

摘要：9月15日，国务院公布《外国驻华外交领事机构中国籍雇员管理条例》，自2026年1月1日起施行。《条例》共12条，规定如下事项：外交部负责指导、协调中国籍雇员管理，地方外事主管部门具体负责本区域内相关工作；外国驻华外交领事机构须通过外交部人

力资源平台雇用中国籍雇员，签订服务协议和劳动合同，保障雇员合法权益；中国籍雇员须遵守中国法律法规，不得危害国家安全或以外交、领事身份开展活动。

**Abstract:** On September 15, the State Council promulgated the *Regulations on the Administration of Chinese Employees in Foreign Diplomatic and Consular Missions in China*, which will take effect from January 1, 2026. The *Regulations* consist of 12 articles, stipulating that the Ministry of Foreign Affairs shall be responsible for guiding and coordinating the management of Chinese national employees, while local foreign affairs departments specifically handle related work within their jurisdictions; foreign diplomatic and consular missions in China must employ Chinese employees through the human resources platform established by the Ministry of Foreign Affairs and sign service agreements and labor contracts, so as to safeguard employees' legitimate rights and interests. Furthermore, Chinese employees must comply with Chinese laws and regulations, refrain from endangering national security, and must not engage in activities under the guise of diplomatic or consular identity.

## 李强签署国务院令

### 公布《外国驻华外交领事机构中国籍雇员管理条例》

新华社北京9月15日电 国务院总理李强日前签署国务院令，公布《外国驻华外交领事机构中国籍雇员管理条例》（以下简称《条例》），自2026年1月1日起施行。

《条例》旨在便利外国驻华外交领事机构执行职务，维护中国籍雇员的合法权益。《条例》共12条，主要规定了以下内容。

一是明确总体要求。中国政府依法为外国驻华外交领事机构雇用中国籍雇员提供便利。外国驻华外交领事机构应当尊重中国的法律、法规，保障中国籍雇员的合法权益。

二是明确管理职责。外交部负责指导、协调全国的中国籍雇员管理工作。外交部委托的单位和省、自治区、直辖市人民政府外事主管部门分别负责外国驻华外交代表机构和本行政区域内外国驻华领事机构的中国籍雇员管理。其他有关部门在职责范围内配合做好相关工作。

三是规范雇用活动。外国驻华外交领事机构通过外交部建立的中国籍雇员人力资源平台雇用中国籍雇员，与外事服务机构签订服务协议，外事服务机构与中国籍雇员签订劳动合同。服务协议和劳动合同中应当有中国籍雇员权益保障相关内容。

四是明确履职要求。中国籍雇员应当遵守中国的法律、法规，不得实施危害国家安全、损害社会公共利益的行为，不得以外交代表、领事官员身份开展活动。

#### 四、三部门开展重点劳动防护用品安全隐患专项整治

来源：市监总局

摘要：近日，市场监管总局、住房和城乡建设部、应急管理部联合印发工作方案，部署在全国开展重点劳动防护用品安全隐患专项整治工作，打击生产、销售、使用假冒伪劣重点劳动防护用品行为，消除质量安全隐患，提升产品质量安全水平。此次专项整治聚焦安全帽、自吸过滤式防毒面具、自吸过滤式防颗粒物呼吸器等 21 种重点劳动防护用品及其安全性能，覆盖生产、流通、使用、检验等领域。在生产领域，紧盯实施工业产品生产许可管理的产品的生产企业；在流通领域，强化建材市场、五金劳保商店和电商平台监管；在使用领域，重点关注使用单位采购、验收和作业现场管控；在检验领域，严查获得相关资质的检验检测机构违法违规行为。同时，推动重点劳动防护用品在生产、流通、使用环节的全链条质量溯源管理。

**Abstract:** Recently, the State Administration for Market Regulation, the Ministry of Housing and Urban-Rural Development, and the Ministry of Emergency Management jointly issued a work plan to deploy a nationwide special campaign targeting hidden safety hazards in key labor protection products. The campaign aims to crack down on the production, sale, and use of counterfeit and substandard key labor protection products, eliminate quality and safety risks, and enhance product quality and safety levels. The work focuses on 21 types of key labor protection products, such as safety helmets, self-filtering anti-gas masks, and self-filtering particulate respirators, as well as their safety performance, covering production, circulation, use, and inspection aspects. In the production sector, attention is on enterprises manufacturing products subject to industrial product production licensing. In the circulation sector, supervision will be strengthened over building material markets, hardware and labor protection stores, and e-commerce platforms. In the use sector, attention will be directed to the procurement, acceptance, and on-site control measures of employing organizations. In the inspection sector, strict actions will be taken against accredited inspection and testing institutions for illegal activities. Additionally, the campaign will promote the establishment of a full-chain quality traceability management system for key labor protection products across production, circulation, and usage.

近日，市场监管总局、住房和城乡建设部、应急管理部联合印发工作方案，部署在全国开

展重点劳动防护用品安全隐患专项整治工作，打击生产、销售、使用假冒伪劣重点劳动防护用品行为，消除质量安全隐患，提升产品质量安全水平。

此次专项整治聚焦安全帽、自吸过滤式防毒面具、自吸过滤式防颗粒物呼吸器等 21 种重点劳动防护用品及其安全性能，覆盖生产、流通、使用、检验等领域。在生产领域，紧盯实施工业产品生产许可管理的产品的生产企业；在流通领域，强化建材市场、五金劳保商店和电商平台监管；在使用领域，重点关注使用单位采购、验收和作业现场管控；在检验领域，严查获得相关资质的检验检测机构违法违规行为。同时，推动重点劳动防护用品在生产、流通、使用环节的全链条质量溯源管理。

方案明确，强化源头治理和重点监管，督促生产销售企业落实质量安全主体责任，严格网络销售行为监管，强化检验检测行为监管，建立产品质量溯源管理，加强采购、验收和作业现场管控，强化信用监管，强化事故调查与执法查处，加强社会共治与长效机制建设 9 项主要任务，力求通过整治工作，压实各环节有关单位主体责任，全面提升产品准入、生产流通、使用管理等全链条安全水平。

方案强调，各地各有关部门要结合各地实际，细化任务措施，切实抓好落实；要加强沟通协调，强化部门间工作通报和信息共享，形成合力；要加强宣传警示，开展重点劳动防护用品安全知识宣传普及；要曝光一批典型案例，形成有效震慑，确保专项整治行动取得实效。

## 五、国家医保局发布骗取生育保险基金典型案例

来源：国家医保局

摘要：10 月 16 日，国家医保局发布骗取生育保险基金典型案例第一期。本期曝光 5 起骗领生育保险案涉金逾 310 万元。其中湖北大冶一中介为 127 名孕妇虚构劳动关系代缴医保，诈领津贴 249 万元，主犯被判十年；黑、桂、辽、沪四地空壳公司、医院“内鬼”联手伪造合同、病历，shortest 距离仅 217 天重复申领。医保局提醒：参保、申领必须真实，否则面临刑罚+行政处罚。

**Abstract:** On October 16, the National Healthcare Security Administration released the first batch of typical cases involving fraudulent claims of maternity insurance funds. This batch exposes five cases of fraudulent maternity insurance claims involving over 3.1 million yuan. In one case, an intermediary in Daye, Hubei, fabricated labor relationships for 127 pregnant women to pay medical insurance on their behalf and fraudulently claimed 2.49 million yuan in subsidies; as a result, the main perpetrator was sentenced to ten years in prison. In Heilongjiang, Guangxi,

Liaoning, and Shanghai, shell companies and “insiders” in hospitals collaborated to forge contracts and medical records, with the shortest interval between repeated claims being only 217 days. The Healthcare Security Administration reminds that insurance participation and claims must be genuine; otherwise, offenders face criminal penalties and administrative sanctions.

### **骗取生育保险基金典型案例第一期**

生育保险作为社会保险体系的重要组成部分，对维护参保人合法权益、促进就业公平、均衡用人单位负担具有重要作用。但个别参保单位和参保人法律意识淡薄，通过虚构、编造参保人信息，虚构劳动关系等参加生育保险；未依法如实申报生育保险缴费基数；伪造、变造病历、票据等申领材料骗取生育保险基金，严重扰乱生育保险管理秩序，侵害了公共利益和基金安全，依法依规应予以严肃处理。为发挥警示教育作用，国家医疗保障局曝光台本期选取了 5 起骗取生育保险基金的典型案例，以此提醒广大参保单位和参保人，通过合法途径参加生育保险，提供真实、准确、完整的申报材料申领生育津贴和生育医疗费，共同维护生育保险基金安全。

#### **案例一 湖北省大冶市禾顺人力资源有限公司骗取生育保险基金案**

湖北省大冶市医保局在线索核查时发现，大冶市禾顺人力资源有限公司于 2020 年 7 月起参加职工基本医疗保险（含生育保险），截至 2022 年 11 月累计参保 189 人，参保人员中住院分娩发放生育津贴 127 人。经查，该公司涉嫌虚构劳动关系，为已怀孕但未参加医保的人员代缴医疗保险（含生育保险），骗取生育津贴 249.16 万元，遂移送公安机关立案侦查。公安机关依法对涉案公司的实际控制人和财务人员等 4 人实施抓捕，对 16 名向该公司介绍孕妇的乡村医生及村妇联主任采取刑拘、监视居住等强制措施。

2025 年 4 月，大冶市人民法院对主犯张某某以诈骗罪判处有期徒刑十年，并处罚金人民币五万元；对从犯陈某某等 5 人以诈骗罪分别判处有期徒刑二至三年，缓期执行，并处罚金。

#### **案例二 黑龙江省齐齐哈尔市佰丝特商贸有限公司等 3 家参保单位骗取生育保险基金案**

黑龙江省齐齐哈尔市医保局开展大数据监测分析，发现齐齐哈尔市佰丝特商贸有限公司、龙源网红食品有限公司、云逸人力资源外包服务有限公司等 3 家参保单位存在数据异常。齐齐哈尔市医保局核查发现 3 家公司均存在涉嫌伪造劳动合同或劳务协议、工资表等行为，立即将相关线索移送公安机关。经查，齐齐哈尔市佰丝特商贸有限公司、龙源网红食品有限公

司并无实际业务，系空壳公司；涉案 3 家公司实际控制人均为杨某衡，杨某衡伙同常某吸纳多名无业待产孕妇空挂在公司名下，并为其缴纳医疗保险（含生育保险），待生产后由常某为产妇申领生育津贴，常某、杨某衡、产妇以及中间人杨某霜（医院妇科护士）等人分赃获利。

目前，被侵占的 26.02 万生育津贴已追回，检察机关已对杨某衡、常某批准逮捕。

### **案例三 广西壮族自治区贵港市港北区枫达食品配送中心等 2 家参保单位骗取生育保险基金案**

广西壮族自治区贵港市医保局在日常检查中发现，贵港市港北区枫达食品配送中心、港北区健记鲜肉配送中心成立以来，为 3 名雇员在生育分娩的几个内内申报并缴纳医疗保险（含生育保险），申报基数最高达到 18000 元，明显高于当地同类岗位工资 5000 元的平均水平，且未缴纳任何人员的其他社会保险，存在骗取生育津贴嫌疑。经查，2 家公司涉嫌通过伪造证明材料、虚构薪资、虚报社保缴纳基数等欺诈骗取生育津贴，涉及金额 70090.69 元。公安机关对该起案件立案侦查，以上人员对其违法行为均供认不讳。

目前，被侵占的生育津贴已追回，涉案的 4 名主要嫌疑人已移送检察机关起诉中。

### **案例四 辽宁省鞍山市郝某男、邢某伪造劳动关系骗取生育保险基金案**

辽宁省鞍山市医保局在为参保人郝某男办理生育津贴申领业务时发现疑点并开展核查。经查，2024 年初，郝某男与圣杰（鞍山市）互联网服务有限公司法人邢某合谋，编造郝某男在该公司任职材料，骗取生育津贴 18803.37 元，后该津贴被邢某占有。因上述人员涉嫌欺诈骗取生育津贴，鞍山市医保局将该案件移送至公安机关，公安机关已对邢某、郝某男采取强制措施。

目前，被侵占的生育津贴已追回，该案已由公安机关移送检察机关审查。

### **案例五 上海市参保人杨某伪造证明材料骗取生育保险基金案**

上海市医保局开展线上数据筛查时发现参保人杨某申领生育津贴存在疑点，两次申领时间仅相隔 217 天，遂通过线下调取病史资料、走访工作单位核实以及与公安机关数据比对等方式深入核查。经查，杨某第二次申领生育津贴的病历资料系个人伪造，骗取生育津贴 62725.9 元。因杨某涉嫌欺诈骗取生育津贴，上海市医保局将该案件移送公安机关。

目前，该案由公安机关移送检察机关审查起诉，上海市静安区检察院认定诈骗罪，没收的违法所得已退回医保基金，并由医保部门进行行政处罚。

## **六、上海发文：用人单位将可为超龄就业人员和实习生参加工伤保险**

来源：上海市人民政府

摘要：上海市人力资源社会保障局、国家税务总局上海市税务局等四部门发布《关于印发〈关于本市超过法定退休年龄就业人员和实习生参加工伤保险的实施意见〉的通知》（沪人社规〔2025〕22号）。《意见》显示，超龄就业人员和实习生参加工伤保险的，由用人单位按月缴纳工伤保险费。缴费基数按照劳动报酬确定。劳动报酬高于本市公布的社保缴费基数上限的，按照缴费基数上限确定；劳动报酬低于本市公布的社保缴费基数下限的，按照缴费基数下限确定。缴费费率按照用人单位工伤保险费率标准确定并实行浮动考核。

**Abstract:** The Shanghai Municipal Human Resources and Social Security Bureau, the State Taxation Administration Shanghai Municipal Tax Service, and two other departments issued the *Notice on Issuing the 'Implementation Opinions on the Participation of Employees Exceeding the Legal Retirement Age and Interns in Work-Related Injury Insurance in Shanghai'* (HRSRG [2025] No. 22). According to the *Opinions*, for employees exceeding the legal retirement age and interns who participate in work-related injury insurance, employers shall pay the work-related injury insurance premiums monthly. The contribution base shall be determined based on labor remuneration. If the labor remuneration exceeds the upper limit of the social insurance contribution base specified by the city, the upper limit shall apply; if it is below the lower limit, the lower limit shall apply. The contribution rate shall be determined according to the employer's work-related injury insurance premium rate standards and is subject to floating assessment.

关于印发《关于本市超过法定退休年龄就业人员和实习生参加工伤保险的实施意见》的通知

沪人社规〔2025〕22号

各区人力资源社会保障局、教育局、财政局，国家税务总局上海市各区税务局、第三税务分局，市社会保险事业管理中心，市劳动能力鉴定中心，各高等学校、职业学校，各有关单位：

为适应新时代发展要求，进一步完善工伤保险制度，保障就业人员的合法权益，分散用人单位工伤风险，根据《工伤保险条例》《上海市工伤保险实施办法》，结合本市实际，现就本市超过法定退休年龄就业人员（以下简称“超龄就业人员”）和实习生参加工伤保险提出实施意见，现印发给你们，请遵照执行。

上海市人力资源和社会保障局

上海市教育委员会

## 关于本市超过法定退休年龄就业人员和实习生参加工伤保险的实施意见

**第一条** 本市行政区域内的企业、事业单位、国家机关、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“用人单位”），可以为其使用的超龄就业人员和实习生单险种参加工伤保险。

**第二条** 本意见所称超龄就业人员，是指用人单位招用的已经达到或者超过法定退休年龄且不超过 65 周岁的就业人员。

本意见所称实习生，是指本市职业学校统一安排或者批准自行到用人单位进行岗位实习的在校学生，以及与用人单位约定实习期 1 个月及以上的本市高等学校在校学生。

**第三条** 超龄就业人员和实习生参加工伤保险的，用人单位应当持用工协议或者实习协议等材料至社会保险经办机构办理参保登记手续。

用工协议或者实习协议期满后，社会保险经办机构应当为参加工伤保险的超龄就业人员和实习生办理停止缴费手续。需要提前解除、终止或者续签协议的，用人单位应当及时向社会保险经办机构办理相关手续。

**第四条** 超龄就业人员和实习生参加工伤保险的，由用人单位按月缴纳工伤保险费。

缴费基数按照劳动报酬确定。劳动报酬高于本市公布的社保缴费基数上限的，按照缴费基数上限确定；劳动报酬低于本市公布的社保缴费基数下限的，按照缴费基数下限确定。缴费费率按照用人单位工伤保险费率标准确定并实行浮动考核。

**第五条** 超龄就业人员和实习生参保期间发生事故伤害或者患职业病的，其工伤认定、劳动能力鉴定和工伤保险基金支付的待遇参照《工伤保险条例》《上海市工伤保险实施办法》等有关规定执行。

**第六条** 超龄就业人员和实习生因工致残被鉴定为五级至十级伤残的，与用人单位解除或者终止用工协议或者实习协议，由工伤保险基金按规定支付一次性工伤医疗补助金，工伤保险关系终止。

**第七条** 超龄就业人员和实习生因工致残在用工协议或者实习协议期满尚未进行劳动能力鉴定的，由工伤保险基金继续支付工伤保险待遇至劳动能力鉴定结论作出之日。

**第八条** 工伤保险基金支付范围之外的待遇费用，由用人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；协商不成的，双方当事人可依法通过民事诉讼或其他法律途径予以解决。

**第九条** 超龄就业人员和实习生参加工伤保险，不适用《工伤保险条例》《上海市工伤保险实施办法》有关社会保险费补缴以及工伤保险基金先行支付政策。

工程建设项目使用的超龄就业人员，按照国家和本市工程建设项目参加工伤保险相关政策规定执行。

**第十条** 用人单位应当规范用工管理，做好超龄就业人员和实习生的安全生产、职业病防治教育，执行安全生产和职业病卫生规程及标准，提供相应劳动保护，预防工伤事故，避免和减少职业伤害。

**第十一条** 本意见自 2025 年 12 月 1 日起执行，有效期至 2030 年 11 月 30 日。

## 七、江苏延续实施失业保险稳岗惠民政策措施

来源：江苏省人社厅

摘要：10 月 28 日，江苏省人社厅、财政厅、税务局联合发布《关于延续实施失业保险稳岗惠民政策措施的通知》。通知明确延续实施失业保险稳岗惠民政策至 2025 年底。其中，稳岗返还力度再加大：大型企业按上年度实缴失业保险费 30% 返还，中小微企业返还比例提至 60%，可用于工资、社保、培训等支出。参保 12 个月以上职工考取技能证书，最高可享 3 次补贴，紧缺工种补贴上浮 30%。企业每招用 1 名毕业年度或离校两年内高校毕业生、16-24 岁失业青年并缴社保满 3 个月，可获 1500 元一次性扩岗补助。所有业务继续“免申即享”，返还资金将直达企业账户。

**Abstract:** On October 28, the Department of Human Resources and Social Security of Jiangsu Province, the Department of Finance of Jiangsu Province, and Jiangsu Provincial Tax Service jointly issued the *Notice on Continuing the Implementation of Unemployment Insurance Policies to Stabilize Employment and Benefit the People*. The *Notice* specifies that the unemployment insurance policies for stabilizing employment and benefiting the people will be extended until the end of 2025. Among these, the efforts to stabilize employment through returns will be further intensified as follows: Large enterprises will receive a return of 30% of the unemployment insurance premiums actually paid in the previous year, while the refund rate for small, medium-sized, and micro enterprises is raised to 60%, and these funds can be used for covering

payroll, social security contributions, employee training, and other related expenses. Employees insured for at least 12 months become eligible for subsidies upon obtaining vocational skill certificates, with a maximum of three subsidies available per person. Subsidies for skills in short supply will be 30% higher. Businesses will receive a one-time subsidy of 1,500 yuan for each new hire from the following categories, provided they maintain social insurance contributions for the employee for three months: recent and prior year graduates (within two years of leaving school), and unemployed youths aged 16 to 24. All supporting services will continue to follow a “no-application” model, ensuring that funds are transferred directly to enterprise accounts.

## 省人力资源社会保障厅 省财政厅 省税务局关于延续实施失业保险稳岗惠民政策措施的通知

发布日期： 2025-10-28 来源： 就业促进处（失业保险处）

各设区市、县（市、区）人民政府：

为充分发挥失业保险功能作用，支持企业稳定岗位，助力提升职业技能，兜牢失业保障底线，根据《人力资源社会保障部 财政部 税务总局关于延续实施失业保险稳岗惠民政策措施的通知》（人社部发〔2025〕18号）精神，经省政府同意，现就有关事项通知如下：

**一、延续实施稳岗返还政策。**参保企业足额缴纳失业保险费12个月以上，上年度未裁员或裁员率不高于上年度全国城镇调查失业率控制目标（5.5%），30人（含）以下的参保企业裁员率不高于参保职工总数20%的，可以申请失业保险稳岗返还。大型企业按企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费的30%返还，中小微企业按60%返还。以单位形式参保的个体工商户参照中小微企业实施，劳务派遣单位、社会团体、基金会、社会服务机构、律师事务所、会计师事务所参照大型企业实施。稳岗返还资金可用于职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训、技能提升培训等稳定就业岗位以及降低生产经营成本支出。政策执行期截至2025年12月31日。

**二、优化培训补贴相关政策。**参加失业保险12个月以上的企业在职职工或领取失业保险金人员，取得初级（五级）、中级（四级）、高级（三级）技能人员职业资格证书或职业技能等级证书的，每年可按规定享受1次技能提升补贴，2025年补贴标准按《省人力资源社会保障厅 省工业和信息化厅 省财政厅 省工商业联合会关于发布2025年江苏省政府补贴性职业技能培训项目等指导目录的通知》（苏人社函〔2025〕32号）执行，目录外的按C类职业（工种）补贴基准执行。对取得纳入《江苏省2025年高技能人才培训补贴紧缺型职

业（工种）指导目录》证书的，补贴次数在此基础上增加 2 次，补贴标准提高 30%。证书应在人力资源社会保障部技能人才评价工作网或江苏技能人才评价服务网可查询到。同一职业（工种）同一等级只能申请并享受一次，不得重复享受技能提升补贴和职业培训补贴，已持有同一职业（工种）高等级证书或享受相应补贴的，不再享受低等级证书补贴。政策执行期截至 2025 年 12 月 31 日。

**三、扩大一次性扩岗补助政策享受范围。**对招用毕业年度及离校 2 年内未就业高校毕业生及 16-24 岁登记失业青年，签订劳动合同，并按规定为其足额缴纳 3 个月以上的失业、工伤、职工养老保险费的企业和社会组织，每招用 1 人按 1500 元的标准发放一次性扩岗补助。政策执行期截至 2025 年 12 月 31 日。

**四、做好失业人员基本生活的保障工作。**各地要持续做好失业保险金、代缴基本医疗保险（含生育保险）费、价格临时补贴等保生活待遇发放工作。按照《省人力资源社会保障厅 省财政厅 国家税务总局江苏省税务局 关于大龄领取失业保险人员参加企业职工基本养老保险有关问题的通知》（苏人社函〔2024〕512 号）要求，做好大龄失业人员保障工作。

**五、优化经办服务管理。**失业保险各项业务通过人社一体化平台具体经办。稳岗返还继续采取免申即享的经办模式，并通过信息推送等方式告知企业；对没有对公账户的小微企业，可将资金直接返还至当地税务部门提供的其缴纳社会保险费的账户。指导劳务派遣单位主动申请稳岗返还，并按规定及时拨付和使用资金，避免出现截滞留问题。要推动证岗相适，进一步提高技能提升补贴政策针对性和实效性。加强对急需紧缺职业（工种）的支持，更好服务企业岗位需求和本地产业发展、就业需要。要加强主动服务，通过短信、APP、公众号等向符合失业保险金申领条件的失业人员推送申领渠道，审核完毕后及时反馈结果。

**六、加强基金风险防控。**各地要精准界定人员范围，已进行灵活就业人员登记并领取社保补贴的人员，不得同时发放失业保险金。要加强业务数据共享比对，重点核查持参保地或领金地以外所获证书、同一参保单位人员批量申领技能提升补贴等情形的，联合职业技能鉴定部门进行重点核查，做好相关工作；加强异地重复领取、生存状态或身份状态异常人员领取、短期参保领取失业保险金等疑点数据排查，切实防范冒领骗取和多发错发。严格执行社保基金要情报告制度。

各地要高度重视，提高政治站位，优化经办流程，保障政策有序落实，推动政策尽快落地见效。执行过程中如有问题，及时向省人社厅、省财政厅、省税务局报告。

江苏省人力资源和社会保障厅 江苏省财政厅

2025 年 7 月 21 日

## 八、北京发布 2025 年度社保缴费工资基数上下限

来源：北京市人社局

摘要：9 月 18 日，北京市人社局网站发布《关于 2025 年度各项社会保险缴费工资基数上下限的通告》。根据公告，从 2025 年 7 月起，凡在本市参保的企业职工，基本养老保险、失业保险、工伤保险、职工基本医疗保险（含生育）的月缴费基数上限为 35811 元，下限为 7162 元。

**Abstract:** On September 18, the official website of the Beijing Municipal Bureau of Human Resources and Social Security released the *Notice on the Upper and Lower Limits of the Social Insurance Contribution Base for the Year 2025*. According to the *Notice*, starting from July 2025, for all enterprise employees insured in Beijing, the upper limit of the monthly contribution base for basic pension insurance, unemployment insurance, work-related injury insurance, and basic medical insurance (including maternity) is 35,811 yuan, and the lower limit is 7,162 yuan.

北京市人力资源和社会保障局 北京市医疗保障局 国家税务总局北京市税务局关于 2025 年度各项社会保险缴费工资基数上下限的通告

京人社发〔2025〕11 号

为确保本市参保单位和参保个人按时足额缴纳 2025 年度社会保险费，现就各项社会保险缴费工资基数上下限通告如下：

一、自 2025 年 7 月起，本市 2025 年度职工基本养老保险、失业保险、工伤保险、职工基本医疗保险（含生育）月缴费基数上限确定为 35811 元，月缴费基数下限为 7162 元。

二、自 2025 年 7 月起，在市、区人力资源公共服务等社会保险代理机构以个人身份存档，且参加职工基本养老保险、失业保险的个人，以及在各街道（乡镇）便民服务中心参加职工基本养老保险、失业保险的个人，可在 7162 元和 35811 元之间选择月缴费基数。

1.如按照职工基本养老保险、失业保险月缴费基数上限 35811 元核算，参保个人月缴纳

职工基本养老保险费 7162.2 元，月缴纳失业保险费 358.11 元。

2.如按照职工基本养老保险、失业保险月缴费基数下限 7162 元核算，参保个人月缴纳职工基本养老保险费 1432.4 元，月缴纳失业保险费 71.62 元。

三、自 2025 年 7 月起，在市、区人力资源公共服务中心等社会保险代理机构以个人身份存档，且参加职工基本医疗保险的个人，以及在各街道（乡镇）便民服务中心参加职工基本医疗保险的个人，月缴纳职工基本医疗保险费 584.92 元。

四、因 2025 年度缴费基数上下限标准调整产生的社会保险费差额，参保单位和参保个人在 2025 年 12 月底前完成差额补缴的，不影响个人权益记录，参保单位不计征滞纳金。

特此通告。

北京市人力资源和社会保障局

北京市医疗保障局

国家税务总局北京市税务局

2025 年 9 月 17 日

# 人力资源社会保障部办公厅关于发布《企业实施竞业限制合规指引》的通知

Notice of the General Office of the Ministry of Human Resources and Social Security on Issuing the Compliance Guidelines for Enterprises on Implementing Post-Employment Non-Compete Restrictions

## 一、发文背景与核心目的

### I. Document Background and Core Purpose

为引导企业依法合规实施竞业限制，平衡企业商业秘密保护与劳动者就业择业权，人力资源社会保障部办公厅依据《劳动合同法》等法律法规，结合劳动争议审判实践及企业管理实际，于2025年9月4日印发《企业实施竞业限制合规指引》（以下简称“《指引》”），供各地指导企业参考适用。

To guide enterprises in implementing post-employment non-compete restrictions in compliance with the law and balance the protection of enterprise trade secrets with workers' rights to employment and job choice, the General Office of the Ministry of Human Resources and Social Security, in accordance with relevant laws and regulations like the *Labor Contract Law* and based on labor dispute adjudication practices and actual enterprise management needs, issued the *Compliance Guidelines for Enterprises on Implementing Post-Employment Non-Compete Restrictions* (hereinafter referred to as the “*Guidelines*”) on September 4, 2025. The document serves as a reference for local authorities in guiding enterprises.

## 二、核心条款解读

### II. Interpretation of Core Provisions

#### （一）适用范围与核心概念界定

##### (I) Scope of Application and Definition of Core Concepts

1. 适用场景：企业与劳动者建立劳动关系，对负有保守商业秘密义务的劳动者实施竞业限制的，适用本《指引》；企业保护知识产权相关的保密事项，对相关劳动者实施竞业限制的，亦适用本《指引》。

1. Applicable Scenarios: The *Guidelines* apply when an enterprise establishes an employment relationship with an employee and imposes non-compete restrictions on the employee who is obligated to protect the enterprise's trade secrets, and also apply when an enterprise imposes non-compete restrictions on relevant employees to protect confidentiality matters related to intellectual property rights.

2. 竞业限制定义：指企业与负有保守商业秘密义务的劳动者约定，在解除或终止劳动合同后一定期限内，劳动者不得到与本单位生产或经营同类产品、从事同类业务的有竞争关系的其他企业就业，也不得自己开业生产或经营同类产品、从事同类业务。

2. Post-Employment Non-Compete: Refers to an agreement between an enterprise and a worker obligated to keep trade secrets confidential, whereby for a certain period after the dissolution or termination of the labor contract, the employee shall not be employed by another enterprise that competes with the original enterprise in producing or selling similar products or engaging in similar

business. The employee shall also not establish their own business to produce or sell similar products or engage in similar business.

3. 商业秘密界定：指不为公众所知悉、具有商业价值并经企业采取相应保密措施的技术信息、经营信息等商业信息。行业内一般常识、惯例或可从公开渠道获得的商业信息，不属于商业秘密。

3. Trade Secrets: Refers to technical information, operational information, and other commercial information that is not known to the public, has commercial value, and for which the enterprise has taken corresponding confidentiality measures. Common industry knowledge, practices, or commercial information obtainable through public channels do not constitute trade secrets.

## （二）竞业限制实施的基本原则与前置要求

### (II) Basic Principles and Prerequisites for Implementing Non-Compete Restrictions

1. 必要性与合理性原则：企业应优先采取管控商业秘密知悉权限、加密数据、设置脱密期等保护措施，不得随意扩大竞业限制人员范围、从业限制地域及范围。实施前需开展必要性评估，确保仅针对知悉或接触商业秘密的劳动者。

1. Principle of Necessity and Reasonableness: Enterprises should prioritize protective measures such as controlling access permissions to trade secrets, encrypting data, and setting declassification periods, and must not arbitrarily expand the scope of personnel subject to non-compete restrictions, or the geographical and occupational scope of the restrictions. A necessity assessment must be conducted prior to implementation to ensure restrictions apply only to workers who know or have access to trade secrets.

2. 前置确认义务：企业实施竞业限制前，需先行确认自身拥有的商业秘密内容和范畴，作为约定竞业限制的核心基础。

2. Prerequisite Confirmation Obligation: Before implementing non-compete restrictions, an enterprise must first confirm the content and scope of its own trade secrets, which serves as the core basis for agreeing to the non-compete restrictions.

## （三）竞业限制适用对象与协议规范

### (III) Applicable Subjects and Agreement Specifications for Non-Compete Restrictions

1. 适用人员范围：限于高级管理人员、高级技术人员和其他负有保密义务的人员。对其他负有保密义务的人员约定竞业限制的，需提前告知理由并说明具体保密内容；仅掌握行业通用知识技能、接触一般经营信息的劳动者（如前台、保安），不得纳入限制范围。

1. Scope of Applicable Personnel: Non-compete restrictions shall only apply to senior management, senior technical personnel, and other personnel subject to confidentiality obligations. If an enterprise imposes non-compete restrictions on other personnel subject to confidentiality

obligations, the reasons must be disclosed in advance and the specific confidential content explained. Workers who only possess general industry knowledge and skills or have access to general operational information (e.g., receptionists, security guards) must not be included in the restriction scope.

2. 协议与规章制度衔接：企业可在规章制度中对保密义务、竞业限制实施原则等作出一般性规定，但不得替代与劳动者单独签订的竞业限制约定。协议需书面明确限制从业范围、地域、期限、经济补偿、违约责任等核心条款。

2. Integration with Agreements and Internal Rules: Enterprises may set out general provisions on confidentiality obligations and the principles for implementing non-compete restrictions in their internal rules and regulations, but these cannot replace the non-compete agreement signed with workers. The agreement must clearly specify in writing the core clauses such as the restricted business scope, geographical area, duration, economic compensation, and liability for breach of contract.

#### （四）竞业限制核心内容的约定标准

##### (IV) Agreed Standards for Core Content of Non-Compete Restrictions

1. 从业范围与地域：限制范围应限定于与本单位有竞争关系的企业，尽可能明确具体企业名录；地域需与企业经营业务范围相符，无充足理由不得约定全国或全球范围，确需约定的应充分说明理由。调整相关内容需双方协商一致并变更协议。

1. Business Scope and Geographical Area: The restricted scope shall be limited to competitors with the enterprise, with specific lists of enterprises provided where possible. The geographical area must correspond to the enterprise's business scope; restrictions covering the entire country or globally must not be agreed upon without sufficient justification, and if truly necessary, reasons must be fully explained. Adjustment of relevant content requires mutual consultation and consent of the parties and amendment of the agreement.

2. 期限：根据劳动者涉密程度和商业秘密时效合理确定，最长不得超过 2 年，鼓励结合实际差异化约定，避免一律按 2 年上限执行。

2. Duration: The duration shall be determined reasonably based on the worker's level of involvement with secrets and the timeliness of the trade secrets, but shall not exceed two years at maximum. Enterprises are encouraged to set differentiated terms based on actual circumstances, avoiding uniformly applying the two-year maximum.

##### 3. 经济补偿

##### 3. Economic Compensation

- 支付要求：解除或终止劳动合同后按月以货币形式支付，不得用工资、奖金抵扣，不得替代实物或有价证券。

- Payment Requirements: The economic compensation shall be paid monthly in monetary form after the dissolution or termination of the labor contract. It cannot be offset against wages or bonuses, nor replaced by goods or securities.

- 标准规则：月补偿一般不低于劳动者离职前 12 个月平均工资的 30%，且不低于劳动合同履行地最低工资标准；期限超过 1 年的，月补偿一般不宜低于离职前 12 个月平均工资的 50%。

- Standard Rules: Monthly compensation shall be generally not lower than 30% of the worker's average monthly wage in the 12 months prior to leaving their position, and not lower than the local minimum wage standard where the labor contract was performed. For durations exceeding one year, monthly compensation generally shall not be lower than 50% of the worker's average monthly wage in the 12 months prior to leaving their position.

4. 违约金约定：违约金数额应根据劳动者泄露商业秘密可能造成的经济损失、企业支付的补偿数额合理确定，一般不宜超过约定补偿总额的 5 倍。

4. Liquidated Damages: The amount of liquidated damages shall be reasonably determined based on the potential economic losses to the employer caused by the employee's disclosure of trade secrets and the amount of compensation paid by the employer. Generally, it should not exceed five times the total agreed compensation.

#### （五）竞业限制的履行与解除规则

##### (V) Rules for Performance and Termination of Non-Compete Restrictions

1. 协议调整与告知：劳动者岗位或工作内容调整后，企业可评估是否启动竞业限制，需变更协议的应与劳动者协商；无需启动的，应通过解除 / 终止劳动合同证明或其他书面形式明确告知。

1. Agreement Adjustment and Notification: If an employee's position or job content changes, the enterprise may assess whether to initiate the non-compete restriction. If changes to the agreement are needed, it shall negotiate with the employee. If initiation is unnecessary, clear notification shall be provided via the dissolution/termination of labor contract certificate or other written form.

2. 企业单方解除权：协议履行前，企业可告知劳动者解除协议；履行过程中欲提前解除的，可与劳动者协商额外支付补偿，协商不成的需按不低于 3 个月经济补偿的标准支付后解除。

2. Enterprise's Right of Unilateral Termination: Before the agreement is performed, the enterprise may notify the employee of its termination. If seeking early termination during performance, it may negotiate with the employee for additional compensation payment. If negotiation fails, the enterprise can terminate after paying compensation generally not less than the equivalent of three months' economic compensation.

3. 劳动者免责情形：企业未及时足额支付补偿超过 1 个月经劳动者提醒仍未支付，或超过 3 个月未支付的，劳动者可不再履行竞业限制义务。

3. Situations Exempting the Employee from Obligations: If the enterprise fails to pay compensation promptly and in full for more than one month and still fails to pay after being reminded by the employee, or fails to pay for more than three months, the employee may no longer be bound by the non-compete obligation.

#### （六）履约监督与权利救济

##### (VI) Performance Monitoring and Rights Remedies

1. 企业监督途径：可要求劳动者报告从业情况，通过公开信息、同行交流、业务分析、接受举报等合法方式核实履约情况；劳动者违约的，可要求支付违约金并继续履行义务，损失超过违约金的可主张赔偿。

1. Enterprise Monitoring Channels: Enterprises may require employees to report their employment status, and verify the performance of non-compete obligations through legal means such as public information, industry exchanges, business analysis, and accepting reports. If an employee breaches the agreement, the enterprise may demand the payment of liquidated damages and continued performance of the obligation; if the loss exceeds the liquidated damages, the enterprise may claim compensation for the excess loss.

2. 劳动者救济渠道：对企业不当实施竞业限制的，可通过工会反映意见要求纠正；企业未按约定支付补偿的，可向人社部门投诉；发生争议的，可通过协商、调解、仲裁、诉讼解决。

2. Employee Remedy Channels: If an enterprise improperly implements non-compete restrictions, employees may voice opinions through the trade union and demand correction. If the enterprise fails to pay compensation as agreed, employees may file a complaint with the human resources and social security department. Disputes may be resolved through negotiation, mediation, arbitration, or litigation.

#### （七）在职期间竞业限制特别规定

##### (VII) Special Provisions for In-Service Non-Compete Restrictions

企业可在规章制度或劳动合同中，对高级管理人员、高级技术人员及其他负有保密义务的人员约定在职期间竞业限制，明确其不得在任职期间到竞争企业就业或自营竞争业务。

Enterprises may stipulate in their internal rules and regulations or labor contracts in-service non-compete restrictions for senior management, senior technical personnel, and other personnel subject to confidentiality obligations, clearly stating that they must not be employed by competitors or operate competing businesses during their tenure.

### 三、施行效力与注意事项

#### III. Implementation Effect and Notes

1. 施行日期：本《指引》自 2025 年 9 月 4 日发布之日起施行。

1. Effective Date: The *Guidelines* shall take effect from the date of issuance, September 4, 2025.

2. 效力性质：《指引》属于指导性文件，不具备强制法律效力，仅供企业合规参考。司法实践中仍以《劳动合同法》、《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）》及《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）》等法律法规、司法解释为准。

2. Nature of Effect: This is a guiding document with no mandatory legal effect, and is only for enterprises' reference in compliance work. In judicial practice, laws and regulations such as the *Labor Contract Law*, the *Interpretation of the Supreme People's Court on Several Issues about the Application of Laws for the Trial of Labor Dispute Cases (I)*, and the *Interpretation of the Supreme People's Court on Several Issues about the Application of Laws for the Trial of Labor Dispute Cases (II)*, as well as relevant judicial interpretations, shall prevail.

3. 关键衔接点：与司法解释相比，《指引》在竞业限制适用对象表述上存在一定局限，但通过“知识产权相关保密事项适用本指引”的条款予以补充；其关于补偿与期限挂钩、违约金上限的规定，可能对后续裁判实践产生参考影响，但不直接作为裁判依据。

3. Key Linkage Points: Compared with judicial interpretations, the *Guidelines* have certain limitations in the wording regarding the subjects applicable to non-compete restrictions, but this is supplemented by the clause stating “the Guidelines apply to confidentiality matters related to intellectual property”. The provisions linking compensation to duration and the upper limit for liquidated damages may serve as reference for subsequent adjudication practices but are not directly used as the basis for judgments.

原文链接：

## 人力资源社会保障部办公厅关于发布《企业实施竞业限制合规指引》的通知

人社厅发〔2025〕40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）：

为引导企业依法合规实施竞业限制，根据劳动合同法等法律法规，结合实践情况，我部组织编写了《企业实施竞业限制合规指引》，现印发给你们，供指导企业参考。各地区要指导企业对负有保守商业秘密义务的劳动者依法实施竞业限制，科学确定竞业限制的范围，规范实施流程，与劳动者公平约定相关权利和义务，统筹保护好企业商业秘密和劳动者就业择业权。

人力资源社会保障部办公厅

2025年9月4日

### 企业实施竞业限制合规指引

**第一条** 为保护企业商业秘密，保障劳动者就业择业权，引导企业依法实施竞业限制，根据劳动合同法等法律法规，制定本指引。

**第二条** 企业与劳动者建立劳动关系，对负有保守商业秘密义务的劳动者实施竞业限制的，适用本指引。

**第三条** 本指引所称竞业限制是指企业与负有保守商业秘密义务的劳动者约定，在解除或终止劳动合同后一定期限内，劳动者不得到与本单位生产或经营同类产品、从事同类业务的有竞争关系的其他企业就业，也不得自己开业生产或经营同类产品、从事同类业务。

**第四条** 本指引所称商业秘密是指不为公众所知悉、具有商业价值并经企业采取相应保密措施的技术信息、经营信息等商业信息。

属于行业内一般常识或者行业惯例，可以从公开渠道获得的商业信息，不属于商业秘密。

**第五条** 实施竞业限制，企业需先确认拥有商业秘密的内容和范畴。

**第六条** 企业应遵循必要、合理原则实施竞业限制，优先采取有效措施管控商业秘密知悉权限、加密商业秘密数据、合理设置脱密期等商业秘密保护措施，不随意扩大竞业限制人员范围、限制从业的企业和地域等。

确定实施竞业限制的，应开展必要性评估，不得将未知悉或未接触企业商业秘密的劳动者纳入竞业限制范围。

**第七条** 企业可以与知悉商业秘密的高级管理人员、高级技术人员和其他负有保密义务的人员签订竞业限制协议。

企业与其他负有保密义务的人员约定竞业限制义务的，要提前告知理由，说明需要保守的商业秘密具体内容。

劳动者仅掌握行业通用的专业知识和技能，工作中接触到的仅为企业一般经营信息，不属于负有保密义务的人员。

**第八条** 企业可以在依法制定的规章制度中对劳动者履行保密义务、保密制度、保密措施和竞业限制的实施原则、涉及岗位、限制从业范围、经济补偿标准等作出一般性规定，但不得以规章制度替代竞业限制约定。

企业应适时对本单位保密制度、措施和实施情况进行评估，及时完善有关规章制度。

**第九条** 企业应当根据规章制度的规定，与劳动者通过协商明确实施竞业限制的权利义务，并在劳动合同、保密协议或竞业限制协议中书面约定竞业限制的具体事项，包括限制从业范围、地域、期限、经济补偿标准和支付方式、违反竞业限制的违约责任等。

企业与劳动者签订竞业限制协议要坚持合法和诚实信用原则，公平合理地约定双方权利义务。企业不得利用强势地位，违背劳动者意愿，订立违反法律规定或显失公平的竞业限制协议。

**第十条** 企业要根据本企业经营范围、商业竞争情况和劳动者知悉商业秘密情况等，与劳动者合理约定限制从业范围和地域。

限制从业范围应当限定在与本单位生产或者经营同类产品、从事同类业务的有竞争关系的其他企业。企业应当尽可能对限制从业企业范围作出具体、明确的约定，有条件的可列明竞业限制企业名录。

竞业限制的地域应当与企业经营业务的范围相符，无充足理由一般不得约定全国或全世界。约定范围为全国或全世界的，需在协议中充分说明理由。

企业调整竞业限制从业范围、地域的，要与劳动者协商变更竞业限制协议。

**第十一条** 竞业限制期限根据劳动者涉密程度和商业秘密时效合理确定，最长不得超过 2 年。

**第十二条** 企业要求劳动者承担竞业限制义务的，需支付经济补偿。

经济补偿根据商业秘密的研发成本和商业价值、限制从业范围、劳动者在职期间工资水平、对劳动者就业择业和职业发展的影响等合理确定。

**第十三条** 企业支付给劳动者的月经济补偿一般不低于劳动者在劳动合同解除或终止前 12 个月平均工资的 30%，且不低于劳动合同履行地最低工资标准。

竞业限制期限超过 1 年的，月经济补偿一般不宜低于劳动者在劳动合同解除或终止前 12 个月平均工资的 50%。

**第十四条** 企业可以与劳动者约定违反竞业限制义务的违约金。违约金的数额要根据劳动者泄露商业秘密可能造成的经济损失、企业支付给劳动者的竞业限制经济补偿的数额合理确定，一般不宜超过约定竞业限制经济补偿总额的 5 倍。

**第十五条** 企业与劳动者在入职时或履行劳动合同过程中约定了竞业限制有关事项的，在劳动者离职时，企业可根据劳动者工作岗位、工作内容的调整变化等，对是否启动竞业限制进行评估，与劳动者协商变更竞业限制协议。如不需启动竞业限制的，可在解除、终止劳动合同的证明中注明或以其他书面形式告知劳动者。启动竞业限制的，企业和劳动者应当按照依法订立的竞业限制协议，全面履行各自的义务。

**第十六条** 解除或者终止劳动合同后，企业应在竞业限制期限内以货币形式按月向劳动者及时支付竞业限制的经济补偿，不得以日常支付给劳动者的工资、奖金中已包括竞业限制补偿为由拒绝支付。

**第十七条** 劳动者履行了竞业限制义务，企业因特殊情况不能按时支付经济补偿的，需提前告知劳动者，并与劳动者协商确定延期支付的方案。企业未及时足额支付经济补偿超过1个月经劳动者提醒后仍未支付的，或超过3个月未支付的，劳动者可以不再履行竞业限制义务。

**第十八条** 企业可以在竞业限制协议履行前，告知劳动者解除竞业限制协议。在竞业限制协议履行过程中，可以与劳动者协商，额外支付一定的补偿提前解除竞业限制协议；协商不成的，可按照不低于3个月经济补偿的标准支付补偿。

**第十九条** 企业可以要求劳动者在竞业限制期间报告个人从业情况，通过公开信息、同行信息交流、业务分析、接受举报等方式，依法合规了解核实劳动者履行竞业限制情况。

劳动者违反竞业限制约定或以各种方式规避竞业限制约定的，企业可以要求劳动者按约定支付违约金，并要求劳动者继续履行竞业限制义务。劳动者拒不支付违约金的，企业可以依法申请仲裁、提起诉讼。

劳动者违反竞业限制约定，给企业造成的损失超过违约金标准的，企业可以要求相关方承担赔偿责任。

**第二十条** 企业工会可以收集劳动者对企业的竞业限制制度和实施的意见，及时向企业反映。对企业不当实施竞业限制，严重影响劳动者就业择业权和职业发展的，可以提出意见或要求纠正。

**第二十一条** 企业未按约定在竞业限制期限内给予劳动者经济补偿的，劳动者可以向人力资源社会保障行政部门投诉。

**第二十二条** 企业与劳动者因竞业限制发生劳动争议的，可以先协商解决。不愿协商、协商不成的，可以通过调解、仲裁、诉讼等程序解决。

**第二十三条** 企业可以在规章制度或劳动合同中，对劳动者在职期间不得到与本单位生产或经营同类产品、从事同类业务的有竞争关系的其他企业就业，及不得自己开业生产或经营同类产品、从事同类业务等作出规定。

**第二十四条** 企业保护知识产权相关的保密事项，对相关劳动者实施竞业限制，适用本指引。

**第二十五条** 本指引自发布之日起施行。

# 江苏省劳动能力鉴定管理办法

Jiangsu Provincial Measures for the  
Assessment of Labor Capacity



2026年1月1日施行的《江苏省劳动能力鉴定管理办法》（以下简称“《办法》”），整合了2016年9月1日实施《江苏省工伤职工劳动能力鉴定管理办法》与2019年2月1日实施《江苏省职工非因工伤残或因病丧失劳动能力鉴定管理办法（试行）》，在适用范围、流程效率、服务便民性等多方面实现优化。

The *Jiangsu Provincial Measures for the Assessment of Labor Capacity* (hereinafter referred to as the *Measures*), which will come into effect on January 1, 2026, integrate the *Jiangsu Provincial Measures for the Assessment of Labor Capacity of Employees with Work-Related Injuries* effective on September 1, 2016 and the *Jiangsu Provincial Measures for the Assessment of Loss of Labor Capacity Due to Non-Work-Related Injuries or Illnesses (Trial)* effective on February 1, 2019. The updated *Measures* introduce improvements in multiple aspects, including scope of application, procedural efficiency, and public accessibility.

《办法》覆盖“工伤职工劳动能力鉴定”和“因病/非因工致残人员丧失劳动能力鉴定”两类场景，统一全省鉴定标准与流程。

The *Measures* cover two types of assessments: “assessment of labor capacity for employees with work-related injuries” and “assessment of loss of labor capacity for individuals disabled due to illness or non-work-related injuries”, establishing consistent standards and procedures across the province.

《办法》新增“电子形式告知补正材料”，缩短结论送达时间，提速服务效率。

The “electronic notification for supplementary materials” section is added to the *Measures*, shortening the time for delivering conclusions and improving service efficiency.

《办法》统一再次鉴定路径，对鉴定结论不服的，15日内通过设区市鉴定委员会向省鉴定委员会申请再次鉴定。

The *Measures* standardize the pathway for reappraisal. Applicants dissatisfied with an assessment conclusion may, within 15 days, request a reappraisal from the provincial assessment committee through their municipal assessment committee.

《办法》统一处罚标准，以欺诈、伪造材料骗取鉴定结论或待遇的，按《社会保险法》第88条处罚。

Furthermore, the *Measures* standardize penalties for fraudulent activities. Those who obtain assessment conclusions or benefits through fraud or falsification of materials will be penalized in accordance with Article 88 of the *Social Insurance Law*.

原文链接：

**江苏省劳动能力鉴定管理办法**

## 第一章 总 则

**第一条** 为加强我省劳动能力鉴定管理，规范劳动能力鉴定程序，维护用人单位及职工合法权益，根据《工伤保险条例》、《劳动能力鉴定管理办法》、《企业职工基本养老保险病残津贴暂行办法》及《江苏省实施〈工伤保险条例〉办法》等有关规定，制定本办法。

**第二条** 劳动能力鉴定委员会对工伤职工劳动功能障碍程度和生活自理障碍程度组织进行技术性等级鉴定（以下简称工伤职工劳动能力鉴定）、对因病或非因工致残申请领取病残津贴人员丧失劳动能力程度组织进行技术性鉴定（以下简称因病或非因工致残人员丧失劳动能力鉴定），适用本办法。

**第三条** 省和设区的市设立劳动能力鉴定委员会。劳动能力鉴定委员会由同级人力资源社会保障行政部门、卫生健康行政部门、工会组织、社会保险经办机构代表以及用人单位代表组成。

承担劳动能力鉴定委员会日常工作的机构，其设置方式由各地根据实际情况决定，接受人力资源社会保障行政部门的监督。

**第四条** 劳动能力鉴定委员会履行下列职责：

（一）选聘医疗卫生专家为劳动能力鉴定专家（以下简称专家），组建劳动能力鉴定专家库，对专家进行培训和管理；

（二）依据相关规定和标准组织劳动能力鉴定；

（三）根据专家组的鉴定意见作出劳动能力鉴定结论；

（四）建立完整的劳动能力鉴定数据库，依法保管劳动能力鉴定工作档案；

（五）法律、法规、规章规定的其他职责。

**第五条** 县（市、区）人力资源社会保障行政部门负责协助设区市劳动能力鉴定委员会办理收取劳动能力鉴定申请材料、通知现场鉴定安排信息、协调鉴定地点、维持鉴定现场秩序、送达鉴定结论等事宜。

设区市劳动能力鉴定委员会负责本辖区内工伤职工劳动能力初次鉴定、复查鉴定和本办法规定的确认项目，以及因病或非因工致残人员丧失劳动能力初次鉴定、重新鉴定。

省劳动能力鉴定委员会负责对工伤职工劳动功能障碍程度和生活自理障碍程度初次鉴定、复查鉴定结论不服提出的再次鉴定，负责对因病或非因工致残人员丧失劳动能力初次鉴定、重新鉴定结论不服提出的再次鉴定。

**第六条** 设区市劳动能力鉴定委员会承担下列劳动能力鉴定确认项目：

（一）工伤职工伤情严重或者情况特殊，停工留薪期需要适当延长的确认；

（二）工伤职工因日常生活或者就业需要，安装辅助器具的确认；

（三）工伤职工旧伤复发的确认；

（四）工伤职工康复治疗的确认；

（五）因工死亡职工供养亲属完全丧失劳动能力的确认；

(六) 法律、法规、规章规定的其他确认项目。

**第七条** 劳动能力鉴定应当坚持实事求是的原则，严格执行劳动能力鉴定相关标准，做到客观、公正。劳动能力鉴定相关政策、工作制度和业务流程应当向社会公开。

## 第二章 申请和受理

**第八条** 职工发生工伤，经治疗伤情相对稳定后存在残疾、影响劳动能力的，或者停工留薪期满（含劳动能力鉴定委员会确认的延长期限），工伤职工或者其用人单位应当及时向设区市劳动能力鉴定委员会提出劳动能力鉴定申请。

因病或非因工致残人员经系统治疗医疗期满或者医疗终结后，因申请领取病残津贴进行劳动能力鉴定的，因病或非因工致残人员或者其用人单位应当向待遇领取地或者最后参保地的设区市劳动能力鉴定委员会提出劳动能力鉴定申请。

**第九条** 工伤职工、因病或非因工致残人员因身体等原因无法提出劳动能力鉴定申请的，可由其近亲属代为提出申请。

**第十条** 申请劳动能力鉴定应当按要求填写劳动能力鉴定申请表，并提交下列材料：

(一) 有效的医学诊断证明、按照医疗机构病历管理有关规定复印或者复制的门诊病历、手术记录、出入院小结、检查检验报告等完整的病历资料；

(二) 被鉴定人的居民身份证或者社会保障卡等其他有效身份证明原件。

有下列情形之一的，还应当提交相应材料：

(一) 代为提出劳动能力鉴定申请的，申请人应提交有效身份证明原件、与被鉴定人的关系证明及授权委托书；

(二) 工伤职工有多次工伤的，申请人需提交当次工伤的《认定工伤决定书》原件；

(三) 申请因工死亡职工供养亲属完全丧失劳动能力的确认鉴定的，需提交工亡职工与其供养亲属之间的关系证明；

(四) 被诊断为职业病的，需提供职业病诊断证明及诊断期间的医学检查资料；

(五) 申请复查鉴定的，需提供工伤保险关系续存证明和伤残情况发生变化的有效证明材料；

(六) 法律、法规、规章规定的其他材料。

能够通过信息共享获取的申请材料，无需重复提交。有条件的地区可以通过网络接收劳动能力鉴定申请。

**第十一条** 劳动能力鉴定委员会收到劳动能力鉴定申请后，应当及时对申请人提交的材料进行审核；申请材料不完整的，劳动能力鉴定委员会应当自收到劳动能力鉴定申请之日起5个工作日内，一次性以书面或者电子形式告知申请人所需补正的全部材料；申请人收到告知后，需在7个工作日内将全部补正材料提交劳动能力鉴定委员会，无正当理由逾期未补正的，视为放弃当次劳动能力鉴定申请。

**第十二条** 有下列情形之一的劳动能力鉴定申请，不予受理：

(一) 超出本办法第五条规定的劳动能力鉴定范围的；

- (二) 不符合申请时效规定的；
- (三) 工伤职工要求鉴定的范围超出当次《认定工伤决定书》载明的受伤部位、伤情的；
- (四) 对《认定工伤决定书》已经确认的受伤部位、伤情不服的；
- (五) 其他不符合鉴定申请受理范围的。

**第十三条** 工伤认定决定作出后发生行政复议、行政诉讼的，行政复议、行政诉讼期间不影响工伤职工劳动能力鉴定程序。

### 第三章 技术鉴定

**第十四条** 申请人提供的鉴定申请材料完整的，劳动能力鉴定委员会应当及时组织鉴定，并提前将现场鉴定时间、地点以及应当携带的材料通知被鉴定人及其用人单位。

被鉴定人因故不能按时参加鉴定，经劳动能力鉴定委员会同意另行安排现场鉴定的，被鉴定人应将另行安排情况及时通知用人单位，作出劳动能力鉴定结论的期限相应顺延。

对伤病情危重无法按要求参加现场鉴定的被鉴定人，由其或者其近亲属提出书面申请，并经劳动能力鉴定委员会同意，可以组织专家上门进行鉴定，或者采取委托鉴定等方式进行鉴定。

用人单位提出提交有关被鉴定人伤残情况资料或者派员到鉴定现场的，劳动能力鉴定委员会应当允许。用人单位不到现场参加鉴定的，不影响劳动能力鉴定结论的作出及其效力。

**第十五条** 劳动能力鉴定委员会应当根据被鉴定人的伤病情况，从劳动能力鉴定专家库中随机抽取 3 名或者 5 名与被鉴定人伤情相关科别的专家组成专家组，对被鉴定人进行技术鉴定。

**第十六条** 被鉴定人应当按照通知的时间、地点参加现场鉴定，出示有效身份证件并配合劳动能力鉴定委员会进行身份核验。组织劳动能力鉴定的工作人员应当对被鉴定人的身份进行核实。

专家对被鉴定人身份、资料提出异议的，劳动能力鉴定委员会应当对被鉴定人的身份、身体状况、病史资料进行核实，被鉴定人、用人单位及相关医疗机构应予以配合，必要时可开展走访调查。

**第十七条** 专家在现场鉴定前应审阅被鉴定人的伤病情况资料，在现场医学检查的基础上，应逐项准确描述被鉴定人伤病诊断、器官缺损和功能障碍等情况的医学鉴定意见，并作详细记录。专家组对工伤职工鉴定应严格按照《认定工伤决定书》载明的受伤部位、伤情对被鉴定人进行医学检查，超出范围的不应作为医学检查内容。

因鉴定工作需要，专家组认为应当进行有关检查和诊断的，劳动能力鉴定委员会可以委托具备资格的医疗机构协助进行有关检查和诊断。必要时可以要求被鉴定人到指定医疗机构进行补充检查和诊断。补充检查和诊断的费用由医疗机构收取，申请人拒绝支付补充检查和诊断费用的，视为自动放弃本次鉴定申请。

被鉴定人至医疗机构进行检查、补充检查和诊断的时间不计入鉴定结论作出时限内。

**第十八条** 专家组根据被鉴定人伤病情，结合现场检查 and 医疗诊断情况，依据《劳动能力鉴定 职工工伤与职业病致残等级》国家标准、职工因病或非因工致残丧失劳动能力鉴定标准提出鉴定意见。参加鉴定的专家都应当签名。

专家意见不一致时，按照少数服从多数的原则确定专家组的鉴定意见。

**第十九条** 劳动能力鉴定委员会应当对被鉴定人进行医学客观检查，现场采集被鉴定人伤残体征及功能状态影像资料，作为鉴定结论的重要依据存档备查。

**第二十条** 用人单位、被鉴定人或者其近亲属应当如实提供劳动能力鉴定需要的资料，遵守鉴定相关规定，按照要求配合劳动能力鉴定工作。

有下列情形之一的，当次鉴定终止：

（一）无正当理由不参加现场鉴定的；

（二）拒不参加劳动能力鉴定委员会或者专家安排的检查和诊断，拒绝前往指定医疗机构进行有关诊断或者要求补充医学检查的；

（三）在鉴定过程中弄虚作假或者不配合医学检查导致不能真实反映伤病情况的；

（四）其他拒绝配合劳动能力鉴定工作的。

初次鉴定和确认项目终止后，用人单位、被鉴定人（含工亡职工供养亲属）或者其近亲属可以重新提起劳动能力鉴定申请。

工伤职工再次鉴定、复查鉴定过程中，出现终止情形的，如鉴定申请人为被鉴定人或者其近亲属，原鉴定结论生效；如鉴定申请人为用人单位或者社会保险经办机构的，视为被鉴定人出现《工伤保险条例》第四十二条规定的拒不接受劳动能力鉴定的情形。

因病或非因工致残人员丧失劳动能力再次鉴定过程中，出现终止情形的，原鉴定结论生效。

#### 第四章 鉴定结论

**第二十一条** 劳动能力鉴定委员会应当自受理劳动能力鉴定申请之日起 60 日内作出劳动能力鉴定结论。伤病情复杂、涉及医疗卫生科目较多的，作出劳动能力鉴定结论的期限可以延长 30 日。

劳动能力鉴定过程中，专家组发现被鉴定人存在伤情尚未相对稳定需要延期进行鉴定的，作出劳动能力鉴定结论的期限相应顺延。

**第二十二条** 劳动能力鉴定委员会根据专家组的鉴定意见作出鉴定结论，制发《劳动能力鉴定结论通知书》，其中应当载明下列事项：

（一）被鉴定人及其用人单位的基本信息；

（二）伤病情介绍，包括伤病残部位、器官功能障碍程度、诊断情况等；

（三）作出鉴定的依据；

（四）鉴定结论；

（五）权益告知。

工伤职工《劳动能力鉴定结论通知书》中还应当载明《认定工伤决定书》编号。

**第二十三条** 劳动能力鉴定委员会应当自作出鉴定结论之日起 15 日内将劳动能力鉴定结论及时送达被鉴定人及其用人单位，并抄送人力资源社会保障行政部门和社会保险经办机构。

**第二十四条** 以伪造诊断证明、病历资料、工伤认定结论等申请材料或者冒名顶替检查等手段骗取的劳动能力鉴定结论，原作出鉴定结论的劳动能力鉴定委员会应予以撤销。

劳动能力鉴定结论存在与伤病情、鉴定标准不符以及超出工伤认定范围等严重错误的，原作出鉴定结论的劳动能力鉴定委员会应当及时予以纠正。

工伤职工劳动能力鉴定对应的《认定工伤决定书》出现撤销或者伤情部位内容发生改变情形的，该劳动能力鉴定结论失效。

**第二十五条** 劳动能力鉴定委员会应当充分利用信息化手段，加强信息系统应用管理，并将业务数据信息推送至人力资源社会保障行政部门和社会保险经办机构。

劳动能力鉴定委员会应当加强与卫生健康、医疗保障等部门以及医疗机构的信息共享，通过信息比对核验被鉴定人诊断证明、病历资料等申请材料的真实性和准确性。各级劳动能力鉴定委员会成员代表应充分发挥本职单位优势，共同促进信息共享通畅有效。

劳动能力鉴定委员会应当优化服务能力，压缩鉴定时限。鉴定服务窗口和现场鉴定场所要加强无障碍环境建设，完善无障碍服务设施设备，为被鉴定人提供便利。

## 第五章 再次鉴定、复查鉴定和重新鉴定

**第二十六条** 工伤职工或者其用人单位、因病或非因工致残人员或者其用人单位对设区市劳动能力鉴定委员会作出的鉴定结论不服的，在收到鉴定结论之日起 15 日内通过设区市劳动能力鉴定委员会向省劳动能力鉴定委员会提出再次鉴定申请。超过申请期限的，该鉴定结论生效。

**第二十七条** 设区市劳动能力鉴定委员会对符合时效规定、材料完整、经过初次鉴定程序的再次鉴定申请，应及时受理，并将再次鉴定申请表中的内容正确完整地录入省人社一体化信息平台，同时预约再次鉴定查体时间，通知用人单位和被鉴定人。

**第二十八条** 省劳动能力鉴定委员会在再次鉴定过程中，发现设区市劳动能力鉴定委员会鉴定存在本办法第二十四条第二款规定情形的，终止再次鉴定程序，发回原作出鉴定结论的劳动能力鉴定委员会予以纠正。设区市劳动能力鉴定委员会应在 5 个工作日内撤销原结论，重新开展鉴定。对新的鉴定结论不服的，可以按照本办法第二十六条规定申请再次鉴定。

**第二十九条** 自工伤职工劳动功能障碍程度、生活自理障碍程度鉴定结论作出之日起 1 年后，工伤职工、用人单位或者社会保险经办机构认为伤残情况发生变化的，可以向作出初次劳动能力鉴定结论的设区市劳动能力鉴定委员会申请复查鉴定。

对复查鉴定结论不服的，可以按照本办法第二十六条规定申请再次鉴定。

**第三十条** 自因病或非因工致残人员丧失劳动能力鉴定生效结论作出之日起 1 年后，申请人认为伤病残情况发生变化的，可以向待遇领取地或者最后参保地的设区市劳动能力鉴定

委员会申请重新鉴定。被鉴定人伤病残情况发生突变的可以立即申请。对重新鉴定结论不服的，可以按照本办法第二十六条规定申请再次鉴定。

**第三十一条** 省劳动能力鉴定委员会作出的劳动能力鉴定结论为最终结论。

**第三十二条** 劳动能力鉴定委员会开展的工伤职工劳动能力再次鉴定和复查鉴定，以及因病或非因工致残人员丧失劳动能力再次鉴定和重新鉴定的程序、期限等按照本办法第八条至第二十三条的规定执行。

## 第六章 劳动能力鉴定专家库

**第三十三条** 劳动能力鉴定委员会建立劳动能力鉴定专家库，根据鉴定工作需要选聘医疗卫生专家为劳动能力鉴定专家。所聘专家由所在医疗机构或者卫生健康行政部门推荐，经劳动能力鉴定委员会培训合格，符合条件的纳入专家库，并颁发专家聘书。专家聘期一般为3年，可以连续聘任。

**第三十四条** 劳动能力鉴定委员会聘任的专家应当具备以下条件：

- （一）具有医疗卫生高级专业技术职务任职资格；
- （二）有良好的业务素质 and 职业品德；
- （三）掌握劳动能力鉴定的相关知识；
- （四）了解社会保险的相关知识；
- （五）健康状况良好，能够胜任劳动能力鉴定工作；
- （六）服从劳动能力鉴定委员会的工作安排。

**第三十五条** 劳动能力鉴定委员会应当每3年对专家库进行一次调整和补充，实行动态管理。确有需要的，可以根据鉴定工作实际情况适时调整。

全省逐步建立统一的专家库，有条件的地方可以跨地市抽取专家开展劳动能力鉴定。

劳动能力鉴定委员会应当做好专家个人信息保护。

**第三十六条** 参加劳动能力鉴定的专家应当按照规定的时间、地点进行现场鉴定，严格执行劳动能力鉴定政策和标准，客观、公正的提出鉴定意见。

**第三十七条** 专家参加劳动能力鉴定工作应获得相应的劳务报酬。对劳动能力鉴定工作中表现突出的专家，在评定专业技术职称、聘用岗位时，同等条件下予以优先考虑。

## 第七章 监督管理

**第三十八条** 劳动能力鉴定委员会应当加强劳动能力鉴定现场管理，严格执行劳动能力鉴定现场管理的有关规定，做到场地规范、设施齐备、布局合理、检查专业、纪律严明。

**第三十九条** 劳动能力鉴定委员会在鉴定结案后，应当严格执行社会保险业务档案管理和劳动能力鉴定档案管理的有关规定，将劳动能力鉴定材料立卷归档，同步推进电子文件归档，做好档案的管理和保存工作。

劳动能力鉴定委员会及办公室组成人员、劳动能力鉴定工作人员以及专家对劳动能力鉴定涉及的秘密和个人隐私，应当保密。

**第四十条** 劳动能力鉴定委员会组成人员、劳动能力鉴定工作人员以及参加鉴定的专家与当事人有利害关系的，应当回避。

**第四十一条** 医疗机构及其医务人员应当如实出具与劳动能力鉴定有关各项诊断证明和病历资料，并对出具材料真实性的调查核实予以配合。

**第四十二条** 劳动能力鉴定委员会应当建立健全内部控制制度，明确岗位职责，加强关键环节管控。

**第四十三条** 劳动能力鉴定委员会应当实现劳动能力鉴定业务数据与社保信息系统互联互通，做好劳动能力鉴定数据统计、分析、报表工作。

人力资源社会保障行政部门应当加强与财政、审计等部门的协同配合，加强劳动能力鉴定相关信息共享、分析，加大协同查处力度，共同维护社会保险基金安全。

**第四十四条** 任何组织或者个人有权对劳动能力鉴定中的违法行为进行举报、投诉。

## 第八章 法律责任

**第四十五条** 劳动能力鉴定委员会和承担劳动能力鉴定委员会日常工作的机构及其工作人员在从事或者组织劳动能力鉴定时，有下列行为之一的，由人力资源社会保障行政部门或者有关部门责令改正；造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予相应处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）未及时审核并告知申请人需要补正的全部材料的；
- （二）未在规定期限内作出劳动能力鉴定结论的；
- （三）未按照规定及时送达劳动能力鉴定结论的；
- （四）未按照规定随机抽取相关科别专家进行鉴定的；
- （五）未根据专家组意见作出鉴定结论的；
- （六）擅自篡改劳动能力鉴定委员会作出的鉴定结论的；
- （七）利用职务之便非法收受当事人财物的；
- （八）接受请托为当事人谋取不正当利益的；
- （九）有违反法律、法规、规章和本办法的其他行为的。

**第四十六条** 从事劳动能力鉴定的专家有下列行为之一的，劳动能力鉴定委员会应当予以解聘；情节严重的，由卫生健康行政部门依法处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）提供虚假鉴定意见的；
- （二）利用职务之便非法收受当事人财物的；
- （三）接受请托为当事人谋取不正当利益的；
- （四）无正当理由不履行职责的；
- （五）有违反法律、法规、规章和本办法其他行为的。

**第四十七条** 在劳动能力鉴定过程中，发现参与医疗救治、检查、诊断等活动的医疗机构及其医务人员有下列情形之一的，由卫生健康行政部门依法处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）提供与伤病情不符的虚假诊断证明的；
- （二）篡改、伪造、隐匿、擅自销毁病历资料的；
- （三）无正当理由不履行职责的。

**第四十八条** 以欺诈、伪造证明材料或者其他手段骗取鉴定结论、领取工伤、养老保险待遇的，按照《中华人民共和国社会保险法》第八十八条的规定，由人力资源社会保障行政部门责令退回骗取的社会保险金，处骗取金额2倍以上5倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## **第九章 附 则**

**第四十九条** 本办法从2026年1月1日起执行，有效期至2030年12月31日止。《关于印发江苏省工伤职工劳动能力鉴定管理办法的通知》（苏人社规〔2016〕2号）和《关于印发江苏省职工非因工伤残或因病丧失劳动能力鉴定管理办法（试行）的通知》（苏人社发〔2019〕39号）同时废止。

本办法实施前已完成工伤认定，尚未完成劳动能力鉴定的，按照本办法的规定执行。

# 广东省实施《中华人民共和国妇女权益保障法》办法

Guangdong Provincial Implementation

Measures for the Law of the People's Republic of

China on the Protection of Women's Rights and Interests



2025 年修订版《广东省实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》（以下简称“《办法》”）在 2007 修订版基础上，结合社会发展需求与妇女权益保障新场景，从制度框架、权益覆盖、救济措施等维度进行了系统性升级：

The 2025 revised version of *Guangdong Provincial Implementation <Measures for the Law of the People's Republic of China on the Protection of Women's Rights and Interests>* (hereinafter referred to as the *Measures*), building upon the 2007 revision, introduces systematic enhancements to the institutional framework, scope of rights protection, and relief mechanisms in response to evolving social demands and emerging challenges in women's rights protection.

在人身和人格权益方面从“基础禁止”到“全场景保护”，具体禁止行为从列举“虐待、拐卖、性骚扰”等行为基础上，新增“禁止以任何形式买卖配子/合子/胚胎”、“禁止通过网络制作传播侵害妇女人格的信息”等，覆盖科技伦理、网络侵权等新场景。

In the area of personal and personality rights, the *Measures* expand from “fundamental prohibitions” to “comprehensive scenario-based protection”. Beyond existing prohibitions against “abuse, trafficking, and sexual harassment”, new provisions explicitly “ban the trading of gametes, zygotes, or embryos in any form” and “prohibit the creation and dissemination of online content that violates women's personality rights”, addressing emerging issues in technology ethics and online infringement.

在性骚扰防治方面细化责任主体，学校/托育机构需“开展性教育、建立性侵预防机制”，公共场所（车站、商场等）需“建立防范机制，及时处理投诉”，明确“对受害者隐私保密”义务。

Regarding the prevention of sexual harassment, the *Measures* delineate responsibilities for specific entities: schools and childcare institutions must “provide sexuality education and establish sexual assault prevention mechanisms”, while public venues (e.g., stations, shopping malls) must “establish prevention mechanisms and promptly address complaints”, with clear requirements for “protecting victims' privacy”.

在网络权益方面，新增妇女有权要求平台“停止或者制止侵权行为”，平台

需“通过算法、巡检、举报投诉等方式防范侵权”，强化平台责任。

In terms of online rights protection, the *Measures* newly grant women the right to demand that platforms “stop or prevent infringing acts” and require platforms to “prevent infringement through algorithms, regular inspections, and reporting/complaint channels”, thereby strengthening platform accountability.

在健康服务方面，将孕产妇健康管理纳入基本公共卫生服务，加强产后抑郁防治，推动分娩镇痛评估入产检；覆盖农村妇女、流动人口、新就业形态女性，推动 HPV 疫苗适龄减免；要求“女性厕位与男性比例不低于 2:1”，配置育婴室。

For health services, the *Measures* incorporate maternal health management into basic public health services, enhance postpartum depression prevention and treatment, and promote the inclusion of labor pain assessment in prenatal care. They extend coverage to rural women, mobile populations, and women in new forms of employment, while advancing age-based HPV vaccination subsidies. The *Measures* also require that “the ratio of female to male toilet stalls shall not be less than 2:1” and mandate the provision of nursing rooms.

新就业形态保障方面，引导灵活就业女性“参加社会保险”、工会可就“新就业形态女性权益”开展集体协商、平台制定算法需“考虑女性特殊权益，听取妇女意见”。

In safeguarding new forms of employment, the *Measures* encourage flexible female workers to “participate in social insurance”, authorize trade unions to conduct “collective negotiations on rights for women in new employment patterns”, and require platforms to “consider women's special interests and solicit their opinions” when developing algorithms.

劳动合同条款方面，明确不得包含限制女职工恋爱、婚姻、生育及其他侵害女职工合法权益的内容，强化对就业歧视的约束。

Regarding employment contract terms, the *Measures* explicitly prohibit clauses that restrict female employees' romantic relationships, marriage, childbirth, or other lawful rights, thereby strengthening constraints against employment discrimination.

原文链接：

## 广东省实施《中华人民共和国妇女权益保障法》办法

广东省第十四届人民代表大会常务委员会公告第 59 号

《广东省实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》已由广东省第十四届人民代表大会常务委员会第二十一次会议于 2025 年 10 月 11 日通过，现予公布，自 2026 年 1 月 1 日起施行。

广东省人民代表大会常务委员会

2025 年 10 月 11 日

### 广东省实施《中华人民共和国妇女权益保障法》办法

（1994 年 7 月 6 日广东省第八届人民代表大会常务委员会第九次会议通过 2007 年 5 月 31 日广东省第十届人民代表大会常务委员会第三十二次会议第一次修订 2025 年 10 月 11 日广东省第十四届人民代表大会常务委员会第二十一次会议第二次修订）

#### 第一章 总 则

**第一条** 为了实施《中华人民共和国妇女权益保障法》，结合本省实际，制定本办法。

**第二条** 保障妇女的合法权益是全社会的共同责任。本省贯彻落实男女平等基本国策，采取必要措施促进男女平等，消除对妇女一切形式的歧视，禁止排斥、限制妇女依法享有和行使各项权益，保护妇女依法享有的特殊权益。

鼓励妇女自尊、自信、自立、自强，提升法治意识，运用法律维护自身合法权益。

**第三条** 坚持中国共产党对妇女权益保障工作的领导，建立健全政府主导、各方协同、社会参与、家庭支持的保障妇女权益工作机制。

县级以上人民政府应当制定和组织实施本行政区域的妇女发展规划，将其纳入国民经济和社会发展规划，并将妇女权益保障所需经费列入本级财政预算，建立与经济社会发展水平相适应的保障机制。

县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构负责组织、协调、指导、督促有关部门做好妇女权益保障工作，推动实施妇女发展纲要、规划，协调解决妇女权益保障工作的重大问题和事项。

县级以上有关部门在各自职责范围内做好妇女权益保障工作。

乡镇人民政府、街道办事处应当统筹配备工作力量，做好本辖区内妇女权益保障工作。

**第四条** 各级妇女联合会依照法律、法规和中华全国妇女联合会章程，代表和维护各族各界妇女的利益，向各级国家机关提出妇女权益保障方面的意见和建议，做好维护妇女权益、促进男女平等和妇女全面发展的工作。

各级人民政府应当为妇女联合会依法履行职责提供必要的条件。

**第五条** 村民委员会、居民委员会应当依法保障妇女的权益。

**第六条** 本省建立健全妇女发展状况统计调查制度，完善性别统计监测指标体系，加强部门性别统计工作，推进性别统计监测制度化建设，定期开展妇女发展状况和权益保障统计调查和分析，发布有关信息。

**第七条** 鼓励和支持企业事业单位、社会组织以及个人通过捐赠、资助或者提供志愿服务等方式，依法参与保障、维护妇女权益工作。

各级人民政府及有关部门、符合规定的群团组织可以依法通过购买服务、项目合作等方式，委托具备条件的企业事业单位、社会组织等为妇女提供法律、心理、婚姻家庭、就业创业等方面的专业化、个性化服务。

**第八条** 各级人民政府及有关部门、群团组织应当组织宣传男女平等基本国策和保障妇女权益的法律、法规、政策，增强男女平等意识，培育尊重和关爱妇女的社会风尚。

学校、幼儿园应当进行男女平等教育，引导学生树立男女平等的思想观念。

广播、电视、报刊、互联网等媒体应当开展男女平等和妇女权益保障的公益宣传，并加强舆论监督。

**第九条** 县级以上人民政府按照国家和省的有关规定，对保障妇女合法权益成绩显著的组织和个人给予表彰和奖励。

**第十条** 本省加强与香港特别行政区、澳门特别行政区在妇女权益保障领域的合作，推动粤港澳地区妇女组织以及妇女间的交流，促进粤港澳大湾区妇女事业融合发展。

## **第二章 政治权利**

**第十一条** 各级人民代表大会换届选举，应当做好妇女代表候选人的推荐工作。各级人民代表大会的代表中，应当保证有适当数量的妇女代表，并按照国家规定，逐步提高妇女代表的比例。

各级人民代表大会常务委员会组成人员中，应当有适当数量的妇女。

**第十二条** 国家机关、群团组织、企业事业单位应当有计划地培养、选拔和任用女干部，并保证有适当数量的妇女担任领导成员。

各级妇女联合会及其团体会员向国家机关、群团组织、企业事业单位推荐女领导干部的，有关部门和单位应当重视其推荐意见。

**第十三条** 国家机关、群团组织、事业单位制定或者修改内部规章制度时，对涉及妇女权益的事项，应当听取本单位妇女工作委员会、工会女职工委员会或者工会女职工委员的意见；企业制定内部规章制度涉及女职工权益事项时，应当听取本单位工会女职工委员会、工会女职工委员或者女职工代表的意见。

企业事业单位职工代表大会中的女职工代表比例应当与本单位的女职工占职工人数比例相适应。

**第十四条** 村民委员会、居民委员会成员中，应当保证有适当数量的妇女成员。

村民委员会、居民委员会应当组织妇女参与村规民约、居民公约的制定或者修改以及开展协商议事活动，并保证有适当数量的妇女参与表决。

**第十五条** 基层妇女联合会应当建立健全妇女议事会制度，组织、引导妇女参与管理公共事务。

推动在新经济组织、新社会组织、新就业群体等新领域建立妇联组织。

鼓励和支持在本省工作、居住的港澳妇女加入当地妇女组织。

### **第三章 人身和人格权益**

**第十六条** 妇女的人身自由以及生命权、身体权、健康权不受侵犯。禁止下列行为：

（一）虐待、遗弃、殴打、残害妇女；

（二）非法拘禁和以其他手段非法剥夺或者限制妇女的人身自由，非法搜查妇女的身体；

（三）拐卖、绑架妇女，收买被拐卖、绑架的妇女，阻碍解救被拐卖、绑架的妇女；

（四）非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠，以任何形式买卖配子、合子、胚胎；

（五）溺、弃、残害女婴，买卖女婴，谎报、瞒报女婴死亡、失踪；

（六）组织、强迫、引诱、容留、介绍妇女卖淫或者对妇女进行猥亵活动，或者为上述行为提供场所或者其他便利条件；

（七）其他侵犯妇女人身权益的行为。

**第十七条** 妇女的人格尊严不受侵犯，妇女的姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权和个人信息等人格权益受法律保护。禁止下列行为：

（一）侮辱、诽谤妇女；

（二）以刺探、侵扰、泄露、公开等方式侵害妇女的隐私权；

（三）违背妇女意愿，以言语、文字、音视频、图像、肢体行为等方式对妇女实施性骚扰；

(四) 通过广播、电视、报刊、互联网等媒体或者在广告宣传、商业经营等活动中贬低损害妇女人格尊严；

(五) 其他侵犯妇女人格权益的行为。

**第十八条** 各级人民政府和公安、民政、人力资源社会保障、卫生健康等部门以及村民委员会、居民委员会，应当按照各自职责及时发现报告，并采取措施解救被拐卖、绑架、非法拘禁或者以其他非法手段剥夺、限制人身自由的妇女，做好被解救妇女的安置、救助和关爱等工作。妇女联合会协助和配合做好有关工作。任何组织和个人不得歧视被拐卖、绑架的妇女。

婚姻登记机构、医疗机构等单位及其工作人员在工作中发现疑似被拐卖、绑架、非法拘禁或者以其他非法手段剥夺、限制人身自由的妇女的，应当及时向公安机关报告。

**第十九条** 学校、幼儿园、托育机构、教育培训机构、未成年人救助保护机构、儿童福利机构等应当建立有效预防和科学处置性侵害、性骚扰的工作制度，在教育、管理、设施等方面采取必要措施预防和制止性侵害、性骚扰。

学校、幼儿园应当根据女学生的年龄阶段进行生理卫生、心理健康、自我保护和性教育，提高其防范性侵害、性骚扰的自我保护意识和能力。

用人单位和车站、机场、地铁、公交、商场、旅游景点、公园等人员聚集和流动的公共场所的经营者、管理者，应当建立防范性骚扰的工作机制，依法采取措施预防和制止对妇女的性骚扰，及时处理有关性骚扰的投诉，并协助和配合有关单位开展相关案件调查工作。

相关单位和人员应当对遭受性侵害、性骚扰的妇女的隐私和个人信息保密，不得泄露或者向他人非法提供。

**第二十条** 任何组织和个人不得通过网络以文字、音视频、图像等形式，制作、复制、发布、传播侵害妇女人格权益的信息。

妇女遭受前款侵害的，有权要求网络产品和服务提供者停止或者制止侵权行为。网络产品和服务提供者应当及时采取删除、屏蔽、断开链接、限制账号功能、

关闭账号等措施，停止或者制止侵权行为。

网络产品和服务提供者应当建立预防、受理投诉、处置网络侵权的制度措施，通过算法、巡检、举报投诉等方式，防范和制止通过网络侵害妇女人格权益的行为，加大对相关网络账号的处理力度。发现违法犯罪行为的，应当及时向公安机关报告，并配合公安机关查处。

**第二十一条** 文化娱乐场所和旅馆、民宿等提供住宿服务场所的经营者、管理者应当加强安全保障措施；发现可能侵害妇女权益的违法犯罪行为，应当及时向公安机关报告，并配合公安机关查处。

**第二十二条** 各级人民政府应当建立健全妇女全生命周期健康服务体系，保障妇女享有基本医疗卫生服务，开展妇女常见病、多发病的预防、筛查和诊疗。

县级以上人民政府教育行政、民政、卫生健康、医疗保障等部门以及群团组织，应当按照各自职责组织或者配合开展经期、孕期、产期、哺乳期以及女性青春期、更年期、老年期的健康知识普及、卫生保健和疾病防治，为有需要的妇女提供心理健康服务支持。

**第二十三条** 县级以上人民政府及其卫生健康等部门应当提供生育全程基本医疗保健服务，将孕产妇健康管理纳入基本公共卫生服务范围，加强孕期、产期和产后抑郁等妇女心理健康疾病防治，开展相关知识的科普宣传，将符合条件的分娩镇痛类医疗服务项目纳入基本医疗保险支付范围，推动将产前分娩镇痛评估纳入产检项目。

**第二十四条** 用人单位应当按照规定为女职工安排妇科疾病、乳腺疾病检查以及妇女特殊需要的其他健康检查；对从事接触职业病危害作业的女职工，用人单位应当按照国家有关规定组织上岗前、在岗期间和离岗时的职业健康检查。检查费用由用人单位负担，检查时间视为劳动时间。

有条件的农村集体经济组织应当组织女性成员进行妇科疾病的免费普查。

**第二十五条** 县级以上人民政府及其卫生健康、民政、医疗保障等部门以及工会、妇女联合会应当完善乳腺癌、宫颈癌综合防治体系和救助政策，落实基本公共卫生服务中农村妇女乳腺癌、宫颈癌检查项目，完善流动人口在常住地接受

筛查的配套政策，加强对困难企业女职工、新就业形态女性劳动者等群体的公益性筛查服务。

县级以上人民政府及其卫生健康等部门应当按照国家和省的规定，落实适龄女性未成年人接种人乳头瘤病毒疫苗费用减免政策，推动适龄女性接种人乳头瘤病毒疫苗。

鼓励和支持群团组织、企业事业单位、社会组织和个人为普及推广人乳头瘤病毒疫苗接种提供帮助。

**第二十六条** 妇女因生命权、身体权、健康权、人身自由受到侵害或者因疾病、生育、灾害等处于危难情形的，公安、民政、卫生健康、医疗保障、应急管理等部门和妇女联合会、医疗机构等组织以及负有法定救助义务的个人应当及时施救，依法提供临时庇护或者其他必要的救助。

有关部门在突发事件应对和社会救助中，应当根据需要保障女性卫生用品以及母婴用品。

**第二十七条** 各级人民政府在规划和建设基础设施、开展城市更新、推进新城等重点区域建设时，应当按照相关标准设计和配置育婴室、女性厕位等公共设施，推动在人流集中的场所设计、配置女性厕位与男性厕位比例不小于 2:1。

女性厕位不足的地方应当通过加强潮汐厕位、男女通用厕间、男女可互换厕位等设施建设或者改造，解决男女厕位比例不均衡的问题。

鼓励超市、商场、影院、旅游景点、客运枢纽和服务区等人员聚集场所配备满足女性需要的公共厕所和育婴室等设施。

#### **第四章 文化教育权益**

**第二十八条** 学校和有关部门应当执行国家有关规定，保障妇女在入学、升学、授予学位、派出留学、就业指导和服务、继续教育等方面享有与男子平等的权利。

各级人民政府和有关部门、学校应当通过发放助学金、给予生活补助、减免相关费用、安排勤工助学岗位等方式、措施，保障妇女平等享有接受中高等教育

的权利和机会。

**第二十九条** 各级人民政府和有关部门应当扩大教育资源供给，提供便捷的社区和在线教育等服务，为妇女终身学习创造条件。

县级以上人民政府人力资源社会保障、教育行政、农业农村等部门应当根据城乡妇女的需要，组织妇女接受职业教育和实用技术培训，鼓励和支持妇女组织、社会团体兴办适合妇女特点的职业教育事业，提高妇女的劳动技能。

鼓励用人单位有计划地组织女职工进行上岗、在岗、转岗的职业教育和实用技术培训。

**第三十条** 县级以上人民政府教育行政、人力资源社会保障、网信等部门以及妇女联合会应当加强妇女网络素养教育，提升妇女对媒介信息选择、判断和有效利用的能力。

国家机关、企业事业单位以及群团组织应当在数据与个人信息处理、自动化决策、算法推荐服务、页面生态管理等数字领域促进男女平等。

## **第五章 劳动和社会保障权益**

**第三十一条** 县级以上人民政府及其教育行政、人力资源社会保障等部门应当完善就业保障政策措施，防止和纠正就业性别歧视，逐步消除职业性别隔离，为妇女创造公平的就业创业环境，并可以采取发放创业贷款及贴息、公益性岗位安置等方式，为就业困难的妇女提供扶持和帮助。

县级以上人民政府人力资源社会保障部门以及工会、妇女联合会应当建立企业性别平等激励机制。

**第三十二条** 用人单位在录（聘）用、考核、晋职、晋级、评聘专业技术职称和职务、培训、辞退、退休等方面，应当坚持男女平等原则，不得歧视妇女。

用人单位的招聘广告不得以性别为由歧视妇女。广播、电视、报刊、互联网等媒体不得发布歧视妇女的招工、招聘启事。

**第三十三条** 用人单位在录（聘）用女职工时，应当依法与其签订劳动（聘用）合同或者服务协议。劳动（聘用）合同或者服务协议中，应当依法约定女职

工特殊保护等事项，不得包含限制女职工恋爱、婚姻、生育及其他侵害女职工合法权益的内容。

**第三十四条** 用人单位单方解除与女职工的劳动（聘用）合同、服务协议时，应当事先将理由通知工会。工会认为用人单位违反法律、法规和有关合同，要求重新研究处理时，用人单位应当研究工会的意见，并将处理结果书面通知工会。

用人单位不得以男职工调动、解除或者终止劳动关系等为由，解除与其同在本单位工作的配偶的劳动关系。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

**第三十五条** 用人单位应当执行国家和省有关女职工劳动保护的规定，保障女职工的劳动安全和健康，不得安排女职工从事国家规定的禁忌从事的劳动，并采取必要措施预防女职工遭受职业病危害。

女职工较多的用人单位应当根据女职工在生理卫生、哺乳等方面的需要，建立女职工卫生室、孕妇休息室、哺乳室等设施。鼓励其他有条件的用人单位建立女职工卫生室、孕妇休息室、哺乳室等设施。

**第三十六条** 妇女在经期、孕期、产期、哺乳期受特殊保护，依照相关规定享受相应的待遇，用人单位不得安排国家规定的重体力劳动或者禁忌从事的劳动。

女职工及其配偶依法享受国家和省规定的产假、陪产假、育儿假。

用人单位不得因结婚、怀孕、产假、哺乳等情形，降低女职工的工资和福利待遇，限制女职工晋职、晋级、评聘专业技术职称和职务，辞退女职工，单方解除劳动（聘用）合同或者服务协议。用人单位在女职工孕期、产期、哺乳期变更其工作岗位的，应当与女职工协商一致。

**第三十七条** 县级以上人民政府应当健全生育支持政策体系，完善与生育相关的保障制度，按照国家规定实施生育保险制度。

用人单位应当依法缴纳生育保险费，女职工按照国家和省的规定享受生育保险待遇。未就业、灵活就业、新就业形态的妇女可以按照国家 and 省相关规定参加基本医疗保险，享受相应的生育待遇。

**第三十八条** 县级以上人民政府及其人力资源社会保障等部门应当为女性

生育后回归岗位或者再就业提供职业技能培训等支持。

国家机关、群团组织和企业事业单位在高层次人才发展计划、有关评奖评优、项目申报中，应当按照国家和省有关规定适当放宽女性年龄要求；在考核评价、岗位聘用等环节，应当对孕哺期女性科技人才适当放宽期限要求、延长评聘考核期限。

**第三十九条** 县级以上人民政府应当综合采取规划、土地、住房、财政、金融、人才等措施，推动建立普惠托育服务体系，发展社区托育服务，扩大托育服务供给。

支持机关、企业事业单位为职工提供普惠托育服务。支持有条件的幼儿园开设托班，招收适龄幼儿。鼓励和引导社会力量兴办托育机构。

**第四十条** 县级以上人民政府人力资源社会保障、医疗保障等部门和工会、妇女联合会应当引导和支持灵活就业、新就业形态女性劳动者按照规定参加相应的社会保险。

工会可以组织、代表女性劳动者与行业协会、相关用人单位或者企业代表组织，就新就业形态女性劳动者的特殊权益保护开展集体协商。

互联网平台企业在制定或者修改进入退出、订单分配、计件单价、抽成比例、报酬支付、工作时间、职业安全、奖惩等直接涉及劳动者权益的制度规则、平台算法时，应当充分考虑女性劳动者的特殊权益，听取工会、妇女组织、女性劳动者的意见、建议。

## **第六章 财产权益**

**第四十一条** 妇女对夫妻共同财产享有与其配偶平等的占有、使用、收益和处分的权利。任何人不得因女方无劳动收入、劳动收入少或者其他理由，限制或者剥夺妇女依法享有的财产权利。

对夫妻共同所有的不动产以及可以联名登记的动产，女方有权要求在权属证书上记载其姓名；认为记载的权利人、标的物、权利比例等事项有错误的，有权依法申请更正登记或者异议登记，有关机构应当按照其申请依法办理相应登记手续。

续。

**第四十二条** 妇女在农村集体经济组织成员身份确认、土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收补偿安置或者征用补偿以及宅基地使用等方面的权利，依法受到保护；任何组织和个人不得以妇女就学、服役、务工、经商、未婚、结婚、离婚、丧偶、户无男性等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益。

任何组织和个人不得以结婚、离婚、丧偶、户无男性等为由，阻挠或者强迫妇女迁移户籍。

**第四十三条** 妇女因分户或者离婚，要求对家庭承包地进行分割承包的，发包方应当与其重新签订承包合同，并共同申请办理土地承包经营权不动产权证书变更。不动产登记机构应当依法办理。

承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地；妇女离婚或者丧偶，仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地。

**第四十四条** 妇女享有与男子平等的继承权，任何组织和个人不得以户籍迁出、婚姻状况、风俗习惯等为由限制、剥夺妇女依法享有的继承权。

丧偶儿媳对公婆尽了主要赡养义务，依法作为第一顺序继承人的，其继承权不受其再婚、子女代位继承的影响。

非农村集体经济组织成员的妇女，因继承房屋占用农村宅基地的，可以按照相关规定办理不动产登记。

## **第七章 婚姻家庭权益**

**第四十五条** 妇女的婚姻自主权受法律保护。离婚、丧偶妇女有权再婚，任何人不得非法干涉。禁止包办、买卖婚姻和其他干涉婚姻自由的行为，禁止借婚姻索取财物。

**第四十六条** 县级以上人民政府应当提供免费的婚前医学检查服务。

县级人民政府应当在婚姻登记处紧邻设立适宜开展婚前医学检查服务的场

所。

鼓励男女双方在结婚登记前，共同进行婚前医学检查或者相关健康体检。一方患有重大疾病的，应当如实告知另一方。

婚前医学检查单位应当向接受婚前医学检查的当事人提供医学意见并进行指导。

**第四十七条** 县级以上人民政府有关部门、司法机关、群团组织应当将预防和制止家庭暴力工作纳入本地区、本单位平安建设工作范围，完善落实家庭暴力发现、报告、处置机制。

**第四十八条** 夫妻一方持身份证、结婚证等证明夫妻关系的有效证件，依法向不动产登记、车辆管理单位申请查询另一方财产状况的，有关单位应当受理，并为其出具相应的书面材料。

**第四十九条** 在夫妻分居、离婚冷静期、离婚诉讼期间以及婚姻关系被依法解除后，任何人不得通过恐吓、跟踪、骚扰、谩骂、诽谤、散布隐私、限制人身自由等方式，干扰女方及其共同生活的家庭成员的正常生活。

**第五十条** 夫妻离婚时，不得因女方劳动收入少或者无劳动收入等为由少分或者不分财产给女方。

夫妻一方隐藏、转移、变卖、毁损、挥霍夫妻共同财产，或者伪造夫妻共同债务损害另一方权益的，在离婚分割夫妻共同财产时，对该方可以少分或者不分。离婚后，另一方发现有上述行为的，在诉讼时效内有权向人民法院提起诉讼，请求再次分割共同财产。

女方因抚育子女、照料老人、协助男方就学或者工作等负担较多义务的，有权在离婚时要求男方予以补偿。因男方重大过错导致离婚的，无过错的女方有权请求损害赔偿。

离婚诉讼中，女方存在年老、残疾、重病等生活困难情形，有负担能力的男方应当给予适当帮助。

**第五十一条** 婚姻关系被依法解除后，未成年子女协议、调解或者判决由一

方直接抚养的，任何人不得妨碍其行使抚养权，也不得阻挠另一方依法行使探望权。

**第五十二条** 各级人民政府和有关部门、人民检察院、人民法院按照各自职责建立健全婚姻家庭纠纷预防化解制度，建立纠纷预防、排查、分析、依法处理等机制。

司法行政机关应当将婚姻家庭纠纷人民调解工作纳入基层公共法律服务体系，并会同妇女联合会加强婚姻家庭纠纷人民调解组织的指导、管理和监督，加强婚姻家庭纠纷人民调解员培训。

人民调解委员会应当配备适当数量的女性委员和调解员，在调解涉及妇女权益的纠纷时，充分听取妇女诉求。

## **第八章 救济措施和法律责任**

**第五十三条** 妇女的人身和人格权益受到侵害或者面临侵害现实危险，向人民法院申请人身安全保护令或者人格权侵害禁令的，人民法院依法予以支持。

父母一方或者其近亲属等抢夺、藏匿未成年子女，另一方向人民法院申请人身安全保护令或者人格权侵害禁令的，人民法院依法予以支持。

**第五十四条** 用人单位侵害妇女劳动和社会保障权益的，人力资源社会保障部门可以联合工会、妇女联合会约谈用人单位，采取谈话、对话、函询等方式，开展调查和调解，依法进行监督并要求其限期改正，及时化解矛盾纠纷；拒不接受约谈或者约谈后拒不改正的，依法进行查处。对查处的典型案例，可以向社会公布。

**第五十五条** 妇女在农村集体经济组织成员身份确认等方面权益受到侵害的，可以依法请求乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门调解解决；不愿调解或者调解不成的，可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院提起诉讼。

乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门对农村集体经济组织章程或者农村集体经济组织成员大会、成员代表大会所作的决定违反本

办法或者其他法律法规规定的，应当责令限期改正。

乡镇人民政府、街道办事处应当对村民自治章程、村规民约，村民会议、村民代表会议的决定以及其他涉及村民利益事项的决定进行指导，对其中违反法律、法规和国家政策规定，侵害妇女合法权益的内容责令改正。

**第五十六条** 县级以上人民政府民政、人力资源社会保障、卫生健康等部门和残疾人联合会应当采取必要措施，加强低收入妇女、老龄妇女、残疾妇女等困难妇女的权益保障，按照有关规定为其提供生活帮扶、就业创业支持等相应服务。

**第五十七条** 妇女的合法权益遭受侵害的，可以通过妇女权益保护服务热线进行投诉、举报，有关部门或者单位接到投诉、举报后应当及时予以处置。

国家机关、群团组织、企业事业单位和社会组织，可以通过妇女权益保护服务热线、维权服务站点为妇女提供法律帮助、心理辅导、救助帮扶等服务。

**第五十八条** 国家机关及其工作人员未按照本办法履行职责或者有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，由其所在单位或者上级主管部门责令改正；对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## **第九章 附 则**

**第五十九条** 本办法自 2026 年 1 月 1 日起施行。

# 上海市人民代表大会常务委员会 关于修改《上海市老年人权益保障条例》的决定

Decision of the Standing Committee of the Shanghai  
Municipal People's Congress on Amending the Shanghai Municipal  
Regulations on the Protection of the Rights and Interests of the Elderly



《上海市人民代表大会常务委员会关于修改〈上海市老年人权益保障条例〉的决定》(下称“《条例》”)由上海市第十六届人民代表大会常务委员会第二十四次会议于2025年9月25日通过,自2025年11月1日起施行。

The *Decision of the Standing Committee of the Shanghai Municipal People's Congress on Amending the 'Shanghai Municipal Regulations on the Protection of the Rights and Interests of the Elderly'* (hereinafter referred to as the “*Regulations*”) was adopted at the 24th meeting of the Standing Committee of the 16th Shanghai Municipal People's Congress on September 25, 2025, and has taken effect since November 1, 2025.

《条例》规定“用人单位应当按照国家有关规定保障赡养人探亲休假的权利。”《条例》由上海市第十六届人民代表大会常务委员会通过,属于地方性法规,且使用“应当”二字,即属于用人单位的法定义务。

The *Regulations* stipulate that “employers shall, in accordance with relevant national regulations, guarantee the right of caregivers to take family visit leave”. As local regulations adopted by the Standing Committee of the 16th Shanghai Municipal People's Congress, the use of the term “shall” herein indicates a statutory obligation for employers.

《条例》规定“老年人患病住院治疗期间,其赡养人可以享受每年累计不超过五个工作日的陪护假。”即规定了陪护假的使用前提是“老年人患病住院治疗期间”。关于“赡养人”如何界定,“赡养”是婚姻家庭法上的概念,集中规定在《民法典》婚姻家庭编和配套司法解释中。赡养人包括两类:第一类是子女,包括:成年婚生子女、非婚生子女、养子女(收养关系存续期间的、收养关系解除后协商一致承担赡养义务的)、继子女(形成抚养关系的);第二类是其他负有法定赡养义务的人,仅指(孙子女、外孙子女的)祖父母、外祖父母的子女已经死亡或者无力赡养时,有负担能力的孙子女、外孙子女;不包括女婿、儿媳。

The *Regulations* stipulate that “when an elderly person is hospitalized due to illness, their caregiver may be granted up to five working days of nursing leave per year”. This establishes that the prerequisite for taking nursing leave is “when an

elderly person is hospitalized due to illness”. Regarding the definition of “caregiver”, “support and care” is a concept in marriage and family law, mainly provided in the Marriage and Family Section of the *Civil Code* and supporting judicial interpretations. Caregivers comprise two categories: the first category is children, including adult marital children, non-marital children, adopted children (during the adoption relationship or after its termination if agreed to assume support obligations), and stepchildren (where a foster relationship has been formed); the second category is other persons with statutory support obligations, specifically referring to grandchildren capable of providing support when the children of the grandparents or maternal grandparents have died or are unable to provide support; this does not include sons-in-law or daughters-in-law.

《条例》规定“赡养人为在国家提倡一对夫妻生育一个子女期间所生的独生子女的，可以享受每年累计不超过七个工作日的陪护假。”所谓“国家提倡一对夫妻生育一个子女期间”，即1980年9月，中共中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》，明确提倡一对夫妇只生育一个孩子，这标志着独生子女政策的全面实施。2016年1月1日起全面放开二胎政策，即国家提倡一对夫妻生育一个子女至2015年12月31日止。

The *Regulations* stipulate that “if the caregiver is the only child born during the period when the state advocated one child per couple, they may be granted up to seven working days of nursing leave per year”. The “period when the state advocated one child per couple” refers to September 1980, when the CPC Central Committee issued the *Open Letter to All Communist Party Members and Communist Youth League Members on Controlling China's Population Growth*, explicitly advocating one child per couple, marking the full implementation of the one-child policy. The universal two-child policy was implemented on January 1, 2016, indicating the period when the state advocated one child per couple ended on December 31, 2015.

《条例》进一步规定“陪护假期间的工资，按照本人正常出勤应得的工资发给。”即陪护假期间员工工资应按正常出勤给付。

The *Regulations* further stipulate that “wages during nursing leave shall be paid according to the employee's normal working attendance”. This means that employees' wages during nursing leave should be paid as for normal attendance.

鉴于《条例》对证明材料以及用人单位休假管理没有给予明确限制或要求，可通过公司规章制度明确请陪护假需要提交的材料，例如：1、老年人入院证明材料；2、赡养关系证明，如户籍登记信息等；3、如果独生子女申请额外增加2天陪护假的，可要求提供独生子女证等证明。公司可以对陪护假的请休、审批程序做出规定。当前阶段，可先通过发布公告等方式向员工告知请休、审批流程；待未来公司进行规章制度修订时，可将陪护假内容一并更新进去并完成民主流程。如暂时无法明确请假流程，可也参考规章制度中员工请病假的流程，例如非紧急情况需提前请假，紧急情况的报备后再补交材料等。

Since the *Regulations* do not impose specific restrictions or requirements regarding supporting documents or employer leave management, companies may specify through internal rules the materials required for nursing leave applications, such as: 1. Proof of the elderly person's hospitalization; 2. Proof of the support relationship, such as household registration information; 3. For only children applying for two additional days of nursing leave, documents such as an only-child certificate may be required. Companies may establish procedures for applying for and approving nursing leave. At the current stage, companies may notify employees of the application and approval process through announcements; when revising internal rules in the future, nursing leave provisions can be incorporated and democratic procedures completed. If the leave procedures cannot be immediately defined, companies may refer to existing sick leave procedures in the rules, such as requiring advance application for non-urgent cases and post-facto notification with supplementary documentation for urgent situations.

原文链接:

上海市人民代表大会常务委员会

关于修改《上海市老年人权益保障条例》的决定

### 上海市人民代表大会常务委员会公告

《上海市人民代表大会常务委员会关于修改〈上海市老年人权益保障条例〉的决定》已由上海市第十六届人民代表大会常务委员会第二十四次会议于 2025 年 9 月 25 日通过，现予公布，自 2025 年 11 月 1 日起施行。

上海市人民代表大会常务委员会

2025 年 9 月 25 日

### 上海市人民代表大会常务委员会关于修改《上海市老年人权益保障条例》的决定

(2025 年 9 月 25 日上海市第十六届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)

上海市第十六届人民代表大会常务委员会第二十四次会议决定对《上海市老年人权益保障条例》作如下修改:

一、将第五条第一款、第二款合并为一款，修改为:

本市实施积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，建立健全保障老年人权益的各项制度，逐步改善保障老年人生活、健康、安全以及参与社会发展的条件，关心老年人的精神文化需求，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐。

删去第三款。

二、将第六条第三款单作一条，作为第七条，修改为:

市和区老龄工作委员会负责组织、协调、指导、督促有关部门做好本行政区域内的老年人权益保障工作。

市和区老龄工作委员会办公室设在同级民政部门，配备必要的工作人员，保障工作经费，承担相关日常工作。

三、增加一条，作为第十一条，将第九条第五款、第六款分别作为第二款、第三款。

增加两款，分别作为第一款、第四款：

本市加强人口老龄化国情、市情教育，广泛开展敬老、养老、助老宣传教育，宣传孝亲敬老先进典型，增强全社会积极应对人口老龄化意识，鼓励全社会积极开展敬老、助老等活动。

每年老年节所在月为本市敬老月。

四、将第十八条改为第二十条，第一款修改为：

具备完全民事行为能力的老年人，可以与其近亲属、其他愿意担任监护人的个人或者组织事先协商，通过签订意定监护协议的形式确定自己的监护人，在自己丧失或者部分丧失民事行为能力时，由该监护人履行监护职责。鼓励在意定监护协议中确定监督人，对监护人履行监护职责进行监督。市民政部门会同有关行业协会，制定意定监护协议示范文本。

增加一款，作为第二款：

老年人签订意定监护协议时，可以申请办理公证，也可以邀请居民委员会、村民委员会、老年人组织、养老服务机构等见证现场情况。民政部门应当制定见证活动工作指引，并对相关组织开展见证活动进行指导、培训。

五、增加一条，作为第二十一条：

本市支持专业性社会组织依法为有需要的老年人担任监护人或者提供监护监督等相关服务。专业性社会组织应当将服务基本信息报送民政部门，民政部门应当加强监督管理。鼓励老年人及其确定的监护人将意定监护协议信息告知民政部门或者居民委员会、村民委员会。民政部门可以探索依法为有关个人或者组织提供协议信息查询服务。

民政部门、居民委员会、村民委员会、老年人组织、养老服务机构等发现老

年人确定的监护人不依法履行监护职责或者侵犯老年人合法权益的，应当予以劝阻、制止；情节严重的，应当及时向公安机关等有关部门反映。

具有撤销监护人资格的法定情形的，有关个人或者组织应当依法向人民法院申请撤销监护人资格。

六、增加一条，作为第二十四条：

用人单位应当按照国家有关规定保障赡养人探亲休假的权利。

老年人因患病需要赡养人进行照料护理的，鼓励赡养人所在的用人单位通过调整工作安排等方式予以支持。

老年人患病住院治疗期间，其赡养人可以享受每年累计不超过五个工作日的陪护假。赡养人为在国家提倡一对夫妻生育一个子女期间所生的独生子女的，可以享受每年累计不超过七个工作日的陪护假。陪护假期间的工资，按照本人正常出勤应得的工资发给。

七、将第二十七条改为第三十一条，修改为：

对下列老年人，按照国家和本市有关规定给予医疗救助，保障其获得基本医疗卫生服务：

- （一）特困人员；
- （二）最低生活保障家庭成员；
- （三）最低生活保障边缘家庭成员；
- （四）刚性支出困难家庭成员；
- （五）民政定期定量补助对象等国家和本市明确的其他特殊困难人员。

八、删去第三十条至第四十一条、第四十三条、第四十四条、第六十二条。

九、增加一条，作为第三十四条：

本市健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系，加强老年健康促进，提高养老服务质量，推动养老事业和养老产业协调发展。

十、增加一条，作为第三十五条：

本市强化基本养老服务，市人民政府应当制定基本养老服务清单，并适时进行调整。

市发展改革、民政、财政、规划资源、住房城乡建设管理等部门应当建立促进普惠养老服务发展机制，培育发展普惠养老服务机构，支持闲置、存量资产统筹利用，健全普惠养老服务价格形成机制，优化综合监管与服务。

本市支持各类经营主体提供市场化养老服务，推动养老服务产业规模化、集群化、品牌化发展，满足老年人多样化需求。

十一、增加一条，作为第三十六条：

本市以老年人需求为中心，优化居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的养老服务供给格局，促进养老服务融合贯通发展。

民政部门应当推动养老机构提升服务品质，重点发展护理型床位，改善居住空间布局，完善老年认知障碍支持服务，提高养老服务规范化水平。

乡镇人民政府和街道办事处应当依托综合为老服务中心、家门口养老服务站等设施，发展老年助餐、日间照料、专业照护、康复护理等嵌入式社区养老服务。

民政部门应当支持养老服务机构等为居家老年人上门提供家庭照护床位服务，以及助浴、陪诊、助行、紧急救援、探访关爱等服务。

民政、卫生健康、医疗保障部门应当推动健全养老服务机构和医疗卫生服务机构双向转诊、床位资源联动转介等协同机制，强化整合照护服务模式。

十二、增加一条，作为第三十七条：

市、相关区人民政府以及乡镇人民政府应当推动农村养老事业发展，均衡布局农村养老服务设施，创新适合农村特点的养老服务模式，推进互助性养老服务，提升农村养老服务可及性。

十三、增加一条，作为第三十九条：

市、区人民政府和相关部门应当采取措施，发展养老照护、康复辅具、老年

宜居、老年文娱、无障碍出行、智慧养老、养老金融、老年健康服务等银发经济相关产业，积极培育银发消费市场。鼓励经营主体为老年人提供与其健康状况相适应的产品和服务，不得设置不合理的年龄限制。

市场监管、民政、商务、文化旅游、卫生健康等部门应当依法加强监督管理，营造安全、便利、诚信的老年人消费环境，及时处理侵害老年人消费权益的举报投诉，保障老年人合法权益。

十四、增加一条，作为第四十条：

本市鼓励养老科技创新发展，市科技、民政等部门应当推动养老科技产品和服务研发，推进移动终端、可穿戴设备、服务机器人等智能设备在养老场景集成应用。

十五、增加一条，作为第四十一条：

本市发展养老金融，支持金融机构开发满足多样化养老需求的金融产品，提高老年人获得金融服务的便利性、适当性与安全性。

金融、公安、民政、教育等部门和人民法院、人民检察院，按照各自职责采取多种方式加大老年人基础金融知识和防诈骗知识宣传普及力度，加强对非法集资、诈骗等违法行为的监测和预警，依法打击侵害老年人合法权益的非法金融活动。

十六、将第四十六条改为第四十三条，第一款修改为：

各级人民政府和有关部门应当完善线上线下服务流程，为老年人办理相关事项提供咨询引导、操作指导、优先办理等服务，推广“免申即享”、代办帮办等便利服务方式。

第二款中的“房地产”均修改为“不动产”。

十七、将第五十四条改为第五十一条，第三款修改为：

本市推动老年人居家环境适老化改造，支持制定适老化改造相关标准。符合条件的老年人进行居家环境适老化改造的，由市和区人民政府给予适当补贴。

十八、增加一条，作为第五十二条：

本市推进数字化服务无障碍，支持老年人常用的互联网网站和移动互联网应用程序的适老化改造。

支持各类教育机构以及其他社会主体通过多种形式开展培训、提供课程，帮助老年人提高运用智能技术的能力。

十九、将第五十七条改为第五十五条，增加一款，作为第二款：

人力资源社会保障部门应当为有工作意愿的老年人提供就业服务，其合法劳动收入受法律保护。支持引导老年人以志愿服务形式，参与基层治理、技术帮扶、人才培养、文化传承等活动。

二十、将五十八条改为第五十六条，第二款修改为：

教育部门应当将老年教育列入教育发展规划和终身教育体系，加强老年教育设施、师资力量、课程开发等方面建设，均衡配置各类老年学校和学习点，促进老年教育资源向城乡老年人公平开放；鼓励社会力量举办或者参与老年教育，多种形式增加老年教育供给。

二十一、将第五十九条改为第五十七条，第四款修改为：

体育、绿化市容、规划资源等部门应当在公共设施规划建设中考考虑老年人健身需求，体育、民政等部门应当推动社区老年人多功能体育场所建设。社区文化活动中心、公共体育场馆等应当根据老年人的特殊需求，提供有针对性的公共文化体育服务。

二十二、其他修改：

（一）在第七条中的“卫生计生”后增加“医疗保障”，“规划国土资源”修改为“规划资源”，“住房城乡建设”修改为“住房城乡建设管理”，在“经济信息化”前增加“房屋管理”，在“体育”后增加“科技、农业农村、数据、地方金融、市场监管”。

（二）将第十一条第五款中的“有要求赡养人给付赡养费的权利”修改为“可以依法要求赡养人给付赡养费”。

(三) 将第十七条第三款中的“和居住权”修改为“以及居住的权利”。

(四) 将第十九条第二款中的“无赡养人”修改为“缺乏劳动能力又缺乏生活来源”。

(五) 将第二十三条第二款中的“人力资源社会保障”修改为“医疗保障”。

(六) 将第二十四条中的“人力资源社会保障、民政、卫生计生”修改为“医疗保障、卫生健康、民政、人力资源社会保障”，“老年护理”修改为“长期护理”，“探索建立符合本市实际的老年人”修改为“实施”。

(七) 将第二十八条第一款中的“住房城乡建设”修改为“房屋管理”，第二款中的“和”修改为“以及”。

(八) 在第二十九条中的“民政”前增加“医疗保障”，“住房城乡建设”修改为“房屋管理”。

(九) 在第五十条第三款中的“设立安全警示标志”前增加“加强科学健身指导”。

(十) 删去第五十一条第三款中的“需要获得律师帮助，但无力支付律师费用的”。

(十一) 将第五十三条第二款中的“住房城乡建设”修改为“住房城乡建设管理”，第三款中的“所有人和管理人”修改为“所有权人或者管理人”。

(十二) 将条例中的“卫生计生”均修改为“卫生健康”，“文广影视”均修改为“文化旅游、广播电视、电影”，“区、县”均修改为“区”，“乡、镇”均修改为“乡镇”。

此外，对部分文字和条款顺序作相应调整。

本决定自 2025 年 11 月 1 日起施行，《上海市老年人权益保障条例》根据本决定作相应修正后重新公布。

# 生育津贴如何补足差额？

How to cover the gap in maternity allowances?

王学丰 Frank Wang 上海保华律师事务所实习律师

温昕 Sean Wen 华东政法大学经济法学院硕士研究生



## 引言

据国家医疗保障局网站消息，国家医保局坚决落实党中央、国务院决策部署，助力构建生育友好型社会，积极推进各地医保部门优化生育津贴发放流程。预计到11月1日，全国将有25个省份（含新疆生产建设兵团）实现生育津贴直接发放至个人。生育津贴直接发放至个人的统筹区占比近9成。

According to the official website of the National Healthcare Security Administration (NHSA), the NHSA has consistently implemented the CPC Central Committee and the State Council's decisions, supported the construction of a birth-friendly society, and actively promoted local healthcare security departments to optimize the process for issuing maternity allowances. It is expected that by November 1st, 25 provinces (including the Xinjiang Production and Construction Corps) across the country will realize the direct payment of maternity allowances to individuals. The pooling areas where maternity allowances are directly paid to individuals account for nearly 90%.

生育津贴先拨付至企业账户，再经由用人单位发放给个人，易出现用人单位截留生育津贴，从而引发生育津贴补足差额争议。生育津贴直接发放至个人后，生育津贴不再经由用人单位中转，但仍然存在补足差额标准的争议。其根源在于我国法律层面对生育津贴补差标准规定模糊，各社保统筹地区存在不同规定。各地司法部门以所在社保统筹地区的不同规定为裁判基准；在考量个案中劳动者和用人单位的利益平衡时，也更易受当地实践做法影响，作出不同裁判、认定。

Maternity allowances were first disbursed to corporate accounts and then distributed to individuals by employers. This makes it prone to employers withholding the allowances, triggering numerous disputes over making up the gap in maternity allowance payments. After maternity allowances are directly paid to individuals, they no longer go through the intermediary transfer of employers, but disputes over the standards for supplementary payment of the balance still exist. The root cause lies in the ambiguous provisions on the standard for making up the gap in maternity allowances at the national legal level, with various social security pooling areas having different regulations. Local judicial authorities take the different regulations of their respective social security pooling areas as the basis for adjudication. When balancing the interests of employees and employers in individual cases, local judicial authorities are also more susceptible to the influence of local judicial practices, leading to different rulings and determinations.

基于以上情况，本文检索了不同地区的司法实践口径（以北京和上海地区为代表），希望为企业合规管理和劳动者权益维护提供参考与指引。

Based on the above, this article examines the divergent approaches in judicial practice across different regions (using Beijing and Shanghai as examples), aiming to provide reference and guidance for enterprises' compliance management and employees' rights protection.

## 一、国家层面规定

生育津贴，是生育保险待遇的组成部分，指依法生育的女职工在国家和地区规定的产假期间所享受的生活保障待遇。参加生育保险的女职工，生育津贴费用多由社保机构拨付。《女职工劳动保护特别规定》第八条第一款<sup>1</sup>规定，已经参加生育保险的女职工，其生育津贴标准为用人单位上年度职工月平均工资的；《女职工劳动保护特别规定》第五条<sup>2</sup>又规定用人单位不得因生育降低女职工的工资。从而在现实中产生了用人单位需补足差额的两种情形。

第一种情形，参保女职工应享受的生育津贴待遇标准为用人单位上年度职工平均工资，社保部门支付上限与该标准之间如存在差额，则需要用人单位进行补足。

根据《女职工劳动保护特别规定》第八条第一款<sup>3</sup>的规定，已经参加生育保险的女职工，其生育津贴按照用人单位上年度职工月平均工资的标准，由生育保险基金支付。实践中，各地区对生育津贴计发基数一般规定不超过上年度所在地区职工月平均工资300%的“封顶”限制，对部分平均工资超过封顶上限的用人单位而言，社保机构实际拨付的生育津贴费用低于用人单位上年度职工月平均工资。生育津贴与单位上年度职工平均工资之间的差额，应由用人单位予以补足。详见“二、补差情形一：补足差额至单位上年度职工平均工资”。

第二种情形，女职工从社保部门获得的生育津贴低于其产前工资，则需要用人单位进行补足。

根据《妇女权益保障法》第四十八条第一款<sup>4</sup>和《女职工劳动保护特别规定》第五条<sup>5</sup>的规定，用人单位不得因生育降低女职工的工资和福利待遇。女职工生育津贴按用人单位平均工资执行，则必然与其产前工资不一致，对收入相对较高的女职工，其生育津贴往往低于产前工资。对此，各地方规定或司法实践中普遍认为应由用人单位予以补足。但对于“产前工资”的具体计算，各地方有不同认定，详见“三、补差情形二：补足差额至女职工产前工资”。

## 二、补差情形一：补足差额至单位上年度职工平均工资

对生育津贴计发标准，各地方一般会出台规定予以明确。以上海市和北京市为例：

### （一）上海地区

---

<sup>1</sup> 《女职工劳动保护特别规定》第八条 女职工产假期间的生育津贴，对已经参加生育保险的，按照用人单位上年度职工月平均工资的标准由生育保险基金支付；对未参加生育保险的，按照女职工产假前工资的标准由用人单位支付。女职工生育或者流产的医疗费用，按照生育保险规定的项目和标准，对已经参加生育保险的，由生育保险基金支付；对未参加生育保险的，由用人单位支付。

<sup>2</sup> 《女职工劳动保护特别规定》第五条 用人单位不得因女职工怀孕、生育、哺乳降低其工资、予以辞退、与其解除劳动或者聘用合同。

<sup>3</sup> 《女职工劳动保护特别规定》第八条 女职工产假期间的生育津贴，对已经参加生育保险的，按照用人单位上年度职工月平均工资的标准由生育保险基金支付；对未参加生育保险的，按照女职工产假前工资的标准由用人单位支付。女职工生育或者流产的医疗费用，按照生育保险规定的项目和标准，对已经参加生育保险的，由生育保险基金支付；对未参加生育保险的，由用人单位支付。

<sup>4</sup> 《妇女权益保障法》第四十八条第一款 用人单位不得因结婚、怀孕、产假、哺乳等情形，降低女职工的工资和福利待遇，限制女职工晋职、晋级、评聘专业技术职称和职务，辞退女职工，单方解除劳动（聘用）合同或者服务协议。

<sup>5</sup> 《女职工劳动保护特别规定》第五条 用人单位不得因女职工怀孕、生育、哺乳降低其工资、予以辞退、与其解除劳动或者聘用合同。

## 1. 地方规定

上海市医疗保障局、上海市财政局、上海市卫生健康委员会、上海市人力资源和社会保障局《关于进一步做好生育保险有关工作的通知》（沪医保规〔2021〕9号）第三、四条：

### 三、关于生育生活津贴计发标准

生育妇女享受的生育生活津贴按照其月生育生活津贴标准除以30天再乘以其应享受生育生活津贴的天数计发。

（一）从业妇女的月生育生活津贴标准，为本人生育或者流产当月所在用人单位的上年度职工月平均工资。从业妇女生育或者流产时所在用人单位的上年度职工月平均工资超过上年度本市全口径城镇单位就业人员月平均工资300%的，按上年度本市全口径城镇单位就业人员月平均工资300%计发；低于上年度本市全口径城镇单位就业人员月平均工资60%的，按上年度本市全口径城镇单位就业人员月平均工资60%计发。

（二）从业妇女生育或者流产前12个月内变动工作单位的，其月生育生活津贴按照其生育或者流产前12个月内所工作的各用人单位的上年度职工月平均工资的加权平均数计发。

（三）失业妇女的月生育生活津贴按最低标准计发。

### 四、关于生育生活津贴支付规则

（一）从业妇女生育或者流产当月，用人单位为其缴纳本市职工基本医疗保险（含生育保险）或者原本市城镇生育保险累计满12个月或者连续满9个月的，其生育生活津贴由本市职工基本医疗保险（含生育保险）基金，按前述标准支付。

从业妇女生育或者流产当月，用人单位累计缴费不满12个月且连续缴费不满9个月的，其生育生活津贴以前述标准为基数，由本市职工基本医疗保险（含生育保险）基金按已缴费月数÷12后所得的比例支付，剩余部分由从业妇女生育或者流产时所在用人单位先行垫付。用人单位为其累计缴费满12个月或者连续缴费满9个月后，先行垫付单位可向参保所在地的区医疗保险事务中心申请拨付已先行垫付的费用。

（二）从业妇女生育或者流产时所在用人单位的上年度职工月平均工资高于上年度本市全口径城镇单位就业人员月平均工资300%的，高出部分由用人单位支付。

从业妇女享受的生育生活津贴标准低于本人产假前工资标准的，差额部分由其生育或者流产时所在用人单位按国家规定支付。

## 2. 解读分析

上海地区的生育津贴标准（即上海地方规定中的生育生活津贴）按用人单位实际的上年度职工月平均工资标准执行；而社保部门拨付的生育津贴标准不会高于社会保险缴费基数上限即上年度全口径城镇单位就业人员月平均工资300%。对平均工资超过缴费基数上限的单位，必然会产生社保拨付金额低于实际平均工资的差额现象，对此差额按上海要求应由单位予以补足。简而言之，若用人单位上年度职工月平均工资高于上海市社平工资三倍，则由用人单位补足差额。

## （二）北京地区

### 1. 地方规定

北京市社会保险基金管理中心《关于本市职工工伤、生育保险政策调整有关业务操作问题的通知》第七条：

#### 七、生育津贴的确定

用人单位月缴费平均工资是社会保险经（代）办机构每年新核定的社会保险年度（每年4月至次年3月）第一个月的用人单位月平均缴费基数。在同一个社会保险年度内，生育津贴均以此数据进行计算。

每年1-4月份的生育津贴暂按上一社会保险年度第一个月的用人单位月平均缴费基数计算，待每年新核定的社会保险年度第一个月的用人单位月平均缴费基数产生后，社会保险经（代）办机构依此补发生育津贴差额部分。

#### 《北京市企业职工生育保险规定》第七条：

生育保险费由企业按月缴纳。职工个人不缴纳生育保险费。

企业按照其缴费总基数的0.8%缴纳生育保险费。企业缴费总基数为本企业符合条件的职工缴费基数之和。

职工缴费基数按照本人上一年月平均工资计算；低于上一年本市职工月平均工资60%的，按照上一年本市职工月平均工资的60%计算；高于上一年本市职工月平均工资3倍以上的，按照上一年本市职工月平均工资的3倍计算；本人上一年月平均工资无法确定的，按照上一年本市职工月平均工资计算。

### 2. 解读分析

北京地区规定与上海地区在“用人单位上年度职工月平均工资”的标准上有较大差异。北京地区对生育津贴依法所应适用的“用人单位上年度职工月平均工资”并非按照单位实际的工资支付情况确定，而是按“用人单位月缴费平均工资”即根据用人单位的社会保险“缴费基数”确定。根据《北京市企业职工生育保险规定》第七条第二、三款<sup>6</sup>的规定，企业缴费总基数为本企业符合条件的职工缴费基数之和；职工缴费基数按照本人上一年月平均工资计算，下限为上一年北京市职工月平均工资的60%，上限封顶为300%。由于北京地区对生育津贴所适用的标准已经限定于用人单位缴费工资，实际已经在津贴标准上按职工上年度社平工资三倍予以封顶。所以与上海相比，北京地区不存在生育津贴所适用的用人单位平均工资超过社平工资三倍补差的问题。

## 三、补差情形二：补足差额至女职工产前工资

---

<sup>6</sup>第七条 生育保险费由企业按月缴纳。职工个人不缴纳生育保险费。

企业按照其缴费总基数的0.8%缴纳生育保险费。企业缴费总基数为本企业符合条件的职工缴费基数之和。

职工缴费基数按照本人上一年月平均工资计算；低于上一年本市职工月平均工资60%的，按照上一年本市职工月平均工资的60%计算；高于上一年本市职工月平均工资3倍以上的，按照上一年本市职工月平均工资的3倍计算；本人上一年月平均工资无法确定的，按照上一年本市职工月平均工资计算。

女职工生育津贴低于产前工资的差额，应由用人单位予以补足。对于“产前工资”的具体计算，各地法院有不同理解，主要争议有两类：第一，产前工资的计算期间，应以“产假前十二个月”为准，还是以“产假前一自然年度”为准；第二，产前工资是否包括绩效工资。

(一) 产前工资的计算期间

关于产前工资的计算期间，大部分地区无明文规定。实践中，产假前12个月平均工资与前一年度平均工资差异一般较小，但仍有产生争议的可能。各地法院的裁判意见，多以该社保统筹地区的规定为基准，在各地区内部形成了相对统一的口径。

1. 上海地区（多数意见）：产假前12个月平均工资

案号	法院认为	小结
(2023)沪02民终2898号	对于本市女职工享受的生育生活津贴低于本人产假前工资标准的，用人单位亦应当按照上年度职工月平均工资予以补差……李某2020年2月8日至同年6月14日为产假，期间取得的生育生活津贴低于产假前工资标准，故某某公司应当按照李某2019年度月平均工资的标准支付上述期间的工资差额32,887.47元。	产假前一自然年度月平均工资
(2023)沪0117民初19004号	现双方对被告产假前12个月平均工资14,154.33元不持异议，本院予以确认。因被告已经按照7,216元标准领取生育生活津贴，故剩余差额应由原告补足，经核算，仲裁裁决并无不当，本院予以确认。	产假前12个月平均工资
(2023)沪0104民初34474号	经查，赵某产假前十二个月平均工资为9,412.04元，在扣除2022年9月及10月的加班费并加上某某公司1应补足赵某的2022年3月1日至同年3月31日的工资差额、2022年12月1日至同年12月31日的工资差额及2023年2月1日至同年2月28日的工资差额，赵某产假前十二个月平均工资为9,605.33元。赵某经审批核定已发放生育生活津贴11,495.40元，经核算确存在差额1,952.06元，某某公司1应予补足。	产假前12个月平均工资
(2019)沪01民终12399号	关于生育生活津贴，应以张娟产假前工资的标准进行计算，现张娟主张产假前工资标准应包含产前检查工资且2018年6月工作未足月不应作为正常工资予以计算的意见，予以采纳。经核算，润辉公司应支付张娟生育生活津贴14,720元。	产假前12个月平均工资
(2018)沪01民终7565号	上诉人泽玛克敏达公司以被上诉人时智娴已领取生育津贴为由，要求不予支付时智娴系争产假工资差额。……依据已查明事实，时智娴所领取的生育生活津贴实际仅按10,119元/月标准发放，低于其原工资标准，时智娴要求泽玛克敏达公司补发相应差额，确有依据。故对泽玛克敏达公司要求不支付时智娴2016年8月30日至2017年1月4日期间产假工资差额7,171.60元的上诉请求，本院不予支持。	产假前12个月平均工资

与上述口径一致，即认为产前工资以产假前12个月平均工资为准的，还有广东广州、四川成都、陕西西安地区，如下：

(1) 广州地区

案号	法院认为	小结
(2025)粤01民终	生育津贴高于职工原工资标准的，用人单位应当将生育津贴余额支付给职工；生育津贴低于职工原工资标准的，差额部分由用人单位	产假前12个

641号	补足。职工依法享受的生育津贴，按照规定免征个人所得税。本条所称职工原工资标准，是指职工依法享受产假或者计划生育手术休假前12个月的月平均工资。	月平均工资
(2024)粤01民终30152号	参照《广东省职工生育保险规定》第十七条：“生育津贴低于职工原工资标准的，差额部分由用人单位补足。……本条所称职工原工资标准，是指职工依法享受产假或者计划生育手术休假前12个月的月平均工资。”	产假前12个月平均工资
(2024)粤01民终27859号	某甲公司确认甘某离职前12个月的月平均工资为15652.83元，故一审法院按照该工资标准计算甘某的产假及奖励假工资，并无不当，本院予以维持。	产假前12个月平均工资

(2) 成都地区

案号	法院认为	小结
(2017)川01民终13165号	一审法院查明：……2016年3月2日，侯晓艳开始休产假至2016年8月26日……侯晓艳在生育之前的正常月工资约2900元。 本案中，一审判决参照《成都市生育保险办法》相应规定，认定百利药业公司在侯晓艳产假期间，应当按照侯晓艳原工资标准向其发放工资待遇，即扣除百利药业公司已支付的10746.67元， <u>该公司仍应按2900元的标准补足差额部分6653.33元</u> ，符合《女职工劳动保护特别规定》相关规定，二者之间并不存在矛盾。故一审判决对此所作认定亦无不当，本院予以支持。	产假前12个月平均工资
(2023)川0108民初16454号	由于某乙公司在江某某产假期间支付的生育津贴低于江某某产假前工资，故某乙公司应向江某某补足差额部分。根据江某某提交的工资条、银行流水内容， <u>江某某的产假工资计算基数按照江某某产假前正常工作状态下十二个月的应得工资计算</u> ，即未扣除社会保险费、税费等之前的当月工资总额，但不包括非按月发放的一次性奖金等收入。	产假前12个月平均工资
(2020)川0114民初7083号	……国家法律及地方政策都将女职工在法定休产假期间视为正常出勤，工资福利待遇不变。因此，对女职工正常工作的工资高于生育津贴的部分， <u>用人单位应按照该女职工产假前工资标准予以补足</u> 。 综上，熊娟生育前每月平均工资8000元，新宝公司虽已支付熊娟2019年8月份至今工资和生育津贴款项合计25092.84元(即每月扣缴社保费个人部分416元×7个月+2019年8月份扣缴个税费用62.52元+该期间实发工资及生育津贴22118.32元)，但仍需支付熊娟工资差额31707.16元(即8000元/月×7.1个月-25092.84元)。	产假前12个月平均工资

(3) 西安地区

案号	法院认为	小结
(2025)陕01民终1781号	一审法院认定事实：…… <u>孙X休产假前月平均工资为6,210.15元/月</u> 。 本院认为，关于产假工资，女职工生育津贴由生育保险经办机构转入用人单位，由用人单位发放。生育保险经办机构拨付的费用不足以支付本人工资的，差额部分由用人单位补足。本案中，孙X2023年8月1日至2024年1月5日期间系休产假，西安X家居有限公司已支付生育津贴15,635.3元，共应支付产假工资32,706.79元	产假前12个月平均工资

	(6,210.15元/30天某158天)。	
(2024)陕01民终24488号	……其提交的2021年6月至2022年5月的银行流水，证明期间其平均工资6539元。 ……根据党XX提交的银行流水等证据，可以认定该期间平均工资为6539元。扣除该期间西安X文化发展有限责任公司已发放的工资13615.95元、生育津贴10784.62元，西安X文化发展有限责任公司应向党XX补足该期间的工资差额14833.43元(6539元×6个月-13615.95元-10784.62元)。	产假前12个月平均工资
(2024)陕01民终25742号	关于是否支付产假工资差额的问题。生育津贴由社会保险机构按照规定标准拨付给用人单位，用于支付女职工在产假、计划生育假期期间的工资。如低于本人工资标准的，用人单位可以补足。xx公司并未向xx发放生育津贴，故xx公司应依照xx休产假前正常提供劳动的前12个月的实发月平均工资作为标准来发放xx产假期间的工资，根据xx产假前12个月的月平均工资标准9937.1元核算，xx公司应向xx发放产假期间工资57452.8元，实际中xx公司已发放产假期间的工资46985.16元，故xx公司应向xx支付产假期间的工资差额10467.64元。一审法院根据税前工资核算产假工资差额不当，二审依法予以变更。	产假前12个月平均工资

## 2. 北京地区（多数意见）：前一自然年度月平均工资

案号	法院认为	小结
(2021)京02民终13464号	李某于2020年5月1日至2020年9月5日产假休假期间，昌达思源公司应向其发放生育津贴，且生育津贴应依照职工所在用人单位上年度职工月平均工资计发。因李某不认可昌达思源公司向其发放生育津贴的数额及标准，而昌达思源公司亦不能提供充分证据证明其发放计算标准的合理性，故李某主张生育津贴未足额发放，要求按照11,154.43元为2019年度月平均工资计算标准进行补发的请求，法院予以采纳。	产假前一自然年度月平均工资
(2020)京02民终7804号	关于生育津贴，根据《北京市企业职工生育保险规定》，生育津贴按照女职工本人生育当月的缴费基数除以30再乘以产假天数计算。生育津贴为女职工产假期间的工资，生育津贴低于本人工资标准的，差额部分由企业补足。职工缴费基数按照本人上一年月平均工资计算。一审法院依据上述规定，以顾小兰生育前十二个月平均工资为产假期间工资，并将销售提成收入计入，并无不当。	产假前12个月平均工资
(2019)京01民终6477号	…依据该二条规定可以确定，女职工产假期间应得工资标准即生育津贴及晚育奖励津贴，一般应为其本人生育前上一年月平均工资，即以4277.89元作为核算陈伟生育津贴、晚育奖励津贴之计算基数。	产假前一自然年度月平均工资

### (二) 产前工资是否包括绩效工资

部分员工的工资构成除固定工资外还包括浮动的绩效工资、奖金，其绩效工资是否计入产前工资标准将对补差产生较大影响。对此问题，实务中有两种观点。一种观点认为，女职工产假期间未完成绩效所需的工作成果，不符合绩效工资发放的条件。绩效工资具有单位内部激励的性质，计算产前工资标准时应予剔除。另一种观点则认为，根据《最低工资规定》第三条第二款的规定，劳动者依法享受生育（产）假期间，视为提供了正常劳动。因此，绩效工资作为约定工资的一部

分，也应当计入产前工资标准。

案号	法院认为	小结
(2024)沪0117民初3405号	每月基本工资12,000元、绩效工资8,000元……关于生育津贴差额。根据相关规定，从业妇女享受的生育津贴标准低于本人产假前工资标准的，差额部分由其生育时所在用人单位按国家规定支付。原告产月工资标准为20,000元，其领取的生育津贴标准低于其产前工资标准，差额部分应由被告予以补足。	计入产前工资标准
(2023)沪01民终16395号	鉴于某某公司薪酬管理办法规定，绩效奖金与公司年度综合经济指标完成情况和员工个人绩效考核结果挂钩，且某某公司自2020年2月后未再向全体员工发放绩效奖金，而林某系于2020年5月生育并享受产假工资，故本案中，在计算林某产假工资差额时，对林某主张的绩效奖金未计入其产假期间月工资发放标准，应属合理，本院予以确认。绩效奖金的发放，应属公司经营自主权的范畴，由公司根据经营业绩及员工的工作表现情况等予以决定。	不计入产前工资标准
(2021)沪02民终6033号	杜某从事房产销售工作，虽然业务提成在其收入中占有较大比重，但同时亦存在较大不确定性，并非杜某正常出勤即可期待的利益，一审法院对业务提成的性质的认定意见符合公平合理的原则，本院予以认同。	不计入产前工资标准
(2019)沪01民终14815号	销售提成虽属胡海霞工资报酬的重要组成部分，但其计发存在规则。与以劳动力付出为对价的其他工资不同，销售提成以胡海霞的劳动成果为对价，存在不确定性与波动性，并非胡海霞履行基本出勤义务即可期待的工资报酬，故胡海霞要求将该款项纳入其产假前工资标准核算生育生活津贴，缺乏依据，本院不予采纳。	不计入产前工资标准
(2018)京民申2821号	本院经审查认为，依照法律规定，女职工产假期间享受生育津贴，生育津贴的标准不得低于女职工本人的工资标准。本案中，根据双方当事人的陈述以及公司相关规定，可以认定张某的工资标准中包含有车补与定额奖，故中光兴华咨询公司在向张某发放的产假工资中不包含该车补及定额奖，属于未足额发放，应予补足差额。	计入产前工资标准
(2024)京03民终11765号	关于产假期间工资差额问题，某公司主张依据公司《考勤管理制度》，产假薪酬标准为员工税前基本工资，公司已足额支付产假工资，无需支付差额。但用人单位不得因女职工怀孕、生育、哺乳降低其工资。杜某的工资由基本工资与绩效工资两部分构成，某公司在杜某产假期间仅发放基本工资于法无据，应当补足差额。一审法院认定无误，本院予以维持。	计入产前工资标准
(2017)京0107民初12709号	绩效工资属于企业对员工的激励奖励性工资，应以员工的工作业绩为基础，康某产假期间并未向金储联公司提供劳动，故其产假期间工资标准应当认定为9100元。	不计入产前工资标准

在上述案例中，法院未形成统一裁判口径，多遵循事实优位原则，根据不同个案的情况做出认定。其中最主要的影响因素是，个案中绩效工资的性質属于固定工资还是浮动工资。进一步说，取决于绩效工资的发放是否实际取决于其业绩表现。若绩效工资属于固定工资，如定时、定量发放的补贴，虽然在纸面上与基本工资不属于同一类别，但是其发放规则与员工业绩表现无关，则易被计入产前工资标准。若绩效工资属于浮动工资，存在不确定性和波动性，其发放数额取决于考核结果，则更可能被剔除出产前工资标准。

#### 四、解读与合规建议

可以预见，未来生育津贴补差争议将仍然存在，可能对劳动者和用人单位造成不必要的困扰。基于以上案例和分析，我们提出以下实操建议，作为用工管理的参考和指引：

1. 由于目前国家层面法律规定模糊，实践中各地法院均以所在社保统筹地区的规定为裁判基准，部分地区形成了相对统一的裁判口径。用人单位应尊重当地法规和司法实践，足额发放生育津贴并补足差额。

2. 对于绩效工资问题，若用人单位希望将绩效工资剔除出产前工资标准，则需要注意以下两点。第一，在设计工资结构时，应当对固定工资和绩效工资作出区分，在法律允许的范围内约定绩效奖金的发放条件、发放标准和相应考核标准；若通过规章制度明确考核标准，则应注意民主流程和公示程序。第二，需要避免绩效工资被认定为固定工资，应注意将绩效工资与考核标准挂钩，且确保考核标准与程序得到实际落实，在考核表、工资单以及其他工资发放记录中明确体现；反之，绩效工资中若含车补、餐补、定额奖等与劳动者业绩表现关联性较低的部分，易被认定为固定工资。

# 弹性与安全：审视《劳动合同法》的修改

李干

在经济新常态、供给侧结构性改革的背景下，修改《劳动合同法》再次成为社会热议的话题。自2015年4月以来，财政部长楼继伟曾多次对《劳动合同法》予以公开批评，直言《劳动合同法》一方面“降低了劳动力市场的流动性和灵活性”，“不利于全要素生产率的提高”，成为很多投资人离开中国的原因；另一方面对企业与雇员的保护程度不平衡，无法激励企业提高职工的技能，不利于改善我国中高级技师短缺的局面。这些问题会对宏观经济产生影响，需要做出调整。<sup>1</sup>但也有学者为《劳动合同法》辩护，认为《劳动合同法》“对劳资平衡保护的基点是准确的”，不能简单地说《劳动合同法》限制了劳动力市场的灵活性、提高了用工成本。《劳动合同法》应当坚决执行，“越是经济下行越要保障劳工利益”。<sup>2</sup>对《劳动合同法》的不同评价，折射出不同的逻辑起点。对《劳动合同法》的责难着眼于劳动力市场与劳动关系的弹性，尤其是法律过度限制弹性所导致的消极结果；对《劳动合同法》的认可立足于劳动者的安全，强调法律对劳动者权益的保障功能。弹性与安全成为修改《劳动合同法》的一对关键词。

顾名思义，弹性（flexibility）是指“劳动市场中工作组织与劳资关系的弹性程度”，安全（security）则指“劳动市场内外弱势团体的安全需求”，<sup>3</sup>二者本应保持协调平衡的关系。我国当下诸多改革都涉及劳动力市场的结构性调整，只有兼顾弹性与安全，从两方面同时发力，才能最大限度地缓解改革对社会稳定的冲击。当弹性与安全被单独抽离，用以衡量一部法律的好坏，说明《劳动合同法》对弹性与安全的配置存在着某种偏差，这种偏差的消极作用将在改革过程中予以放大，甚至阻碍改革的顺畅进行。若要解决这一问题，为《劳动合同法》的调整寻找正确方向，需要系统性地回答以下三个问题：一是如何看待弹性与安全的辩证关系？二是如何应对当事人的理性选择？三是如何降低就业形式转换的社会风险？

## 一、如何看待弹性与安全的辩证关系

近期有关《劳动合同法》的争论，容易让社会大众产生一种错误的认识，即弹性与安全是一种零和博弈的对立关系，劳动关系越是稳定，越有利于劳动者。其实并非如此。我国劳动制度的历史变革已经告诉我们，极度稳定的劳动关系也可能走向反面，变得不安全。而欧洲各国对“弹性安全”（flexicurity）这一复合型概念的探索则启示我们，弹性与安全可以在劳资共赢的基础上，形成既对立又统一的正和博弈。

---

\* 本文发表于《探索与争鸣》2016年第8期。

<sup>1</sup> 《财政部部长楼继伟在清华经管学院演讲全文》，[http://www.sem.tsinghua.edu.cn/portalweb/sem?\\_c=fal&u=xyywcn/69292.htm](http://www.sem.tsinghua.edu.cn/portalweb/sem?_c=fal&u=xyywcn/69292.htm)（“清华大学”，访问时间：2016.02.28）。《楼继伟：劳动法不利于提高全要素生产率》，<http://finance.sina.com.cn/hy/20160219/152924312874.shtml>（“新浪网”，访问时间：2016.03.18）。《财政部部长楼继伟答记者问实录（5）》，[http://news.china.com/2016lh/news/11176754/20160307/21732802\\_4.html](http://news.china.com/2016lh/news/11176754/20160307/21732802_4.html)（“中华网”，访问时间：2016.03.20）。

<sup>2</sup> 姜颖：《〈劳动合同法〉亟需客观准确的解读》，载《工人日报》2016年3月8日。常凯：《越是经济下行越要保障劳工利益》，载《民主与法制时报》2016年3月27日。

<sup>3</sup> 李健鸿：《台湾劳动立法之政策变革：弹性安全观点的分析》，载《政大劳动学报》2007年第21卷。

### （一）历史反思：单方面地追求稳定，会嬗变为不安全

《劳动合同法》对稳定安全有着明显的偏好。《劳动合同法》第一条就开宗明义将“稳定”作为劳动关系的规制目标。立法者希望通过增加应当签订无固定期限劳动合同的情形、赋予劳动者单方强制缔约权以及收紧终止、解除等多种方式，推动劳动合同的长期化改造。尤其是“鼓励签订无固定期限劳动合同”曾被立法者视为《劳动合同法》的一大亮点，“引导企业和劳动者去建立无固定期限合同，本意是要鼓励劳动关系双方建立长期、稳定的劳动关系”，<sup>4</sup>“由于《劳动合同法》对签订无固定期限的劳动合同作出了详细规定，此举将帮助劳动者重拾‘铁饭碗’。”<sup>5</sup>“铁饭碗”在我国曾是固定工制度的代名词，这种将稳定等同于安全的观念，有着深远的历史渊源。

在计划经济以及改革开放的初期，固定工制度一直都是我国劳动人事制度的核心。所谓固定工制度，是指“劳动者一旦经国家各级劳动人事部门正式分配、安排招收录用到国营企业事业单位工作，便终身为国家职工，只要不因过失而开除，不再失业。”<sup>6</sup>在固定工制度之下，一方面人员只进不出，劳动力基本处于凝滞状态；另一方面工资根据国家的统一规定予以发放，企业基于劳动保险将职工的生、老、孕、病、死全部包下。劳动关系极度稳定而又非常安全。伴随改革开放的进一步深入，1986年国务院公布了改革劳动制度的四项暂行规定，国有企业招用新工人，除有特别规定，统一适用劳动合同制度。但在“新人新办法，老人老办法”的改革方案中，国有企业仍保留了大量的固定工。由于长期的“铁饭碗”使固定工缺乏风险意识与竞争能力，严重影响了国有企业的经济效益。针对这一问题，全国各地在80年代末与90年代初开展了一系列优化劳动组织的行动，在固定工中推行劳动合同制。为了照顾国有企业中的老职工免受自由劳动力市场突如其来的冲击，无固定期限劳动合同成为承载原有固定工的新形式。无固定期限劳动合同不存在期满终止，只要劳动者不发生严重过错，一般也不会面临失业风险，其功能在于“让一些不适宜参与市场竞争的老年职工，以安置的方式退出或有限地参与市场竞争”，具有一定的福利特点。<sup>7</sup>1995年施行的《劳动法》基本确认了这一做法，在不区分企业类型与职工类型，统一实行劳动合同制度的基础上，将在同一用人单位工作已满10年的劳动者纳入应当签订无固定期限劳动合同的情形。这实际上就是以1986年为分界点，“新人”适用固定期限劳动合同，“老人”适用无固定期限劳动合同。

从固定工制度转轨为无固定期限劳动合同，劳动关系在变革当时以及变革之后的短时间内，依然保持着高度的稳定安全。但就在四、五年之后，国有企业大下岗打破了劳动者对稳定安全的预期，下岗职工顷刻间从极度安全的标准劳动关系落入非常不安全的“隐性失业”。根据国家统计局的数据，2000年国有企业职工共计7878万人，较之于1995年10955万人，减少了3000万。弹性与安全的颠覆性翻转，存在一定的必然性，无固定期限劳动合同承继了固定工制度的弊端。过度强化稳定安全，一方面使劳动者缺乏甚至丧失劳动积极性以及更新知识、提升技能的主动性，导致劳动生产率低下，影响企业的经济效益；另一方面，企业难以根据生产任务、产能结构的变化增减职工数量，即便部分岗位已出现人员冗余，职工无

<sup>4</sup> 王岩：《人大常委会法工委官员谈〈劳动合同法〉四大亮点》，<http://www.chinanews.com/gn/news/2007/06-29/968575.shtml>（“中国新闻网”，访问时间：2015.07.18）。

<sup>5</sup> 《新华社：警惕用人单位大规模裁减老员工》，载《河北工人报》2007年8月13日。

<sup>6</sup> 赵履宽：《劳动科学大辞典》，中国劳动出版社1991年版，第79页。

<sup>7</sup> 董保华：《劳动合同法立法的争鸣与思考》，上海人民出版社2011年版，第552页。

法与企业生产所需的技能相匹配，国有企业在家长式管理、集体主义等传统思维的影响下，一般也不会以此为由辞退员工。这不仅加剧了企业内部人浮于事、效率低下的氛围，也阻碍了企业生产与市场供需关系的有效衔接。大下岗正是上述弊端积累到一定程度的集中爆发。

历史经验提示我们，应当摒弃劳动关系越稳定，对劳动者就越安全的错误理念。当弹性与安全的配置已极度失衡，且严重偏离市场经济的基本规律时，极度稳定安全的劳动关系将会在某一时间点，迫于市场理性的压力发生迅速嬗变，使劳动者在无所准备的状态下陷入困境。在市场经济条件下，企业的良好运营是劳动关系稳定安全的前提，如果法律对稳定安全的强化程度已严重制约企业的正常盈利与健康发展，裁员或撤资便会提上日程，无论哪一种选择都会带来社会阵痛。《劳动合同法》再次将稳定与安全捆绑，并予以大力推崇，是不可取的。

## （二）域外借鉴：“弹性安全”的交换模型与最优配置

弹性与安全不应视为一方减损、一方获益的零和博弈，大下岗已深刻地说明二者零和博弈终将导致用人单位与劳动者的两败俱伤。如何看待弹性与安全的相互关系，欧洲各国对“弹性安全”的有益探索为我们提供了新视角。

首先，从短期的制度变革出发，弹性与安全可以相互支持，通过特定的交换模型( trade-off relationship)，促成双方共赢的结果。具体而言，Wilthagen 与 Tros 将弹性划分为外部数量弹性、内部数量弹性、功能弹性与薪资弹性，安全包括工作安全、就业安全、收入安全与联结安全。外部数量弹性指“雇主在雇用与解雇时的弹性”；内部数量弹性指“在工作时间安排与加班或部分工时工作型态使用上的弹性”；功能弹性指“多功能运用员工或是工作组织调整的弹性”，薪资弹性指“以绩效为基础的弹性给付薪酬方式”。工作安全指“特定雇主聘用特定工作机会的确定性”；就业安全指“工作者保有或是获得就业机会的确定性”；收入安全指“当支薪工作停止时所能够获得的收入保障”；联结安全指“支薪工作能与其他社会责任与义务之间相互联结的确定性”。<sup>8</sup>Wilthagen 与 Tros 认为，弹性的四种类型与安全的四种类型可以构建由十六个方格组成的分析矩阵（如下图 1 所示），<sup>9</sup>每一个方格代表弹性与安全可能形成的特定交换模式，不同类型的弹性与安全通过特定交换模式，达成劳工政策改革的平衡。

图 1：弹性四种类型与安全四种类型的构建矩阵

	工作安全	就业安全	收入安全	联结安全
外部数量弹性				
内部数量弹性				
功能弹性				
薪资弹性				

借助这一矩阵，我们可以对欧洲各国围绕“弹性安全”的变革进行直观化地分析。例如，在德国，工会与戴勒姆-克莱斯勒公司、西门子公司达成协议，以增加工作时间换取暂停裁

<sup>8</sup> 李健鸿：《台湾劳动立法之政策变革：弹性安全观点的分析》，载《政大劳动学报》2007 年第 21 卷。

<sup>9</sup> Ton Wilthagen and Martijn van Velzen, “ The Road Towards Adaptability, Flexibility And Security”, Paper presented at the European Commission/DG Employment Thematic Review Seminar on “Increasing adaptability for workers and enterprises”, Brussels: 21 September.

员；在与戴勒姆-克莱斯勒公司的谈判中，工会还同意放弃工资增长。内部数量弹性、薪资弹性与工作安全形成一种交换关系。再如，在芬兰，部分工会与雇主团体达成协议，劳动者的额外工作时间以及未享受的节假日福利，可以储存于“工时银行”（Working-Time Banks），劳动者可以日后提取作为自由时间，或者转化为额外收入。内部数量弹性与联结安全形成一种交换关系。在德国与芬兰的现实案例中，用人单位获取某一类型的弹性，是以劳动者获取某一类型的安全为对价，双方均从这样的交换关系中获益，弹性与安全在整个矩阵框架内维持着总体平衡。

其次，从长期的制度构建出发，高度的弹性与高度的安全可以分别在外部劳动力市场与用人单位内部形成“良性循环”（virtuous circle）。Bredgaard 与 Larsen 在“弹性安全”交换模型的基础上，区分劳动关系不同层次（国家层面、产业部门层面以及个别层面），从内部与外部两个维度，提出“弹性安全”的最优配置。<sup>10</sup>一是高度外部（公共）安全与高度外部弹性的结合，二是高度内部（企业）安全与高度内部弹性的结合。（如下图 2 所示）

图 2：内外维度“弹性安全”最优配置

		外部（公共）安全			内部（企业）安全	
		就业安全	收入安全	联结安全	工作安全	联结安全
外部弹性		1				
内部弹性	功能弹性				2	
	工时弹性					
	薪资弹性					

在第一种最优配置中，用人单位享有较大的解雇自由，政府则承担了保障劳动者安全需求的主要职责。就就业安全而言，政府给予财政支持，推行积极的劳动力市场政策以及终生培训战略，持续性地提升劳动者的就业能力与收入能力，帮助劳动者在外部劳动力市场的流动中不断适应新雇主的雇佣要求。就收入安全而言，政府应当提供科学设计且较为慷慨的失业津贴，促进劳动力市场的流动性。劳动者不会过度担心失去工作之后的生活压力，解雇也将变得相对容易。就联结安全而言，政府需要提供合理的双亲休假计划，设置健全的公共保育设施，这对全员参加工作的家庭尤为重要，使进出劳动力市场的身份转换变得更加容易。上述举措在确保安全内容有效供给的同时，极大促进了外部劳动力市场的流动性。在这一配置下，当企业经营陷入困境时，裁减人员将是最优方案，而非降低工资或缩短工时；反之亦然，当企业发展需要劳动力投入时，招用人员将是最优方案，而非增加原有雇员的工作时间。这一配置也具有一定弊端，高度的流动性使企业难以建立忠诚、长期服务的员工队伍。

在第二种最优配置中，法律对用人单位的解雇自由予以严格限制，弹性与安全的配比主要依靠用人单位的内部调整，即内部劳动力市场的动态调整，用人单位也相应地具备较为自主的指挥管理权。这一模型的主要特点是，当政府没有对安全进行直接或间接的规制时，这一任务便自动转由企业内部协商解决，协商包括个别与集体两个层面。个别层面包括明示与默示两种形式，集体层面包括以工会为一方主体与以各类企业职工委员会为一方主体等多种

<sup>10</sup> Thomas Bredgaard, Flemming Larsen and Per Kcingshoj Madsen, “Flexicurity: In Pursuit of A Moving Target”, Eur. J. Soc. Sec. Vol.10: 305 2008.

形式。由于企业承担了保障工作安全的重任，这就激发了企业留存员工、进行人力资本投资的意愿。在这一配置下，当企业的经营状况陷入困境时，首先会寻求于多种形式的内部弹性，诸如员工接受减薪与减少工作时间，裁减人员将是最后手段。这一配置的弊病在于难以适应产业调整，尤其是“夕阳产业”的淘汰。

无论是外部抑或内部的最优配置，其核心都是释放劳动关系应有的弹性，同时由政府或企业保障劳动者的各项安全内容，让高度的弹性与高度的安全形成功能上的良性互补。二者的不同之处在于，前者主要借助外部劳动力市场流动性与政府公共性给付的平衡，后者主要依托企业内部灵活管理与劳资自治的平衡。

再观《劳动合同法》的制度设计，却体现出高度安全结合低度弹性的思路，且劳动者安全内容的获取，多是以限制用人单位的内外部弹性为代价。上文已提到，推行长期稳定的标准劳动关系是《劳动合同法》基本精神。就外部弹性而言，《劳动合同法》在标准劳动关系中废除约定终止条件，加强解雇限制，增设两次固定期限合同之后，根据劳动者意愿转为无固定期限合同的规则，契约机制对用人单位与劳动者出入劳动关系的正常调节作用被极大扭曲。根据“弹性安全”的最优配置理论，在用人单位已极大丧失解雇自由、劳动者获得高度工作安全水平的情形下，应赋予用人单位较为灵活的指挥管理权，但《劳动合同法》对用人单位的内部弹性也进行了大幅度限制。尤其是《劳动合同法》没有区分用人单位指挥管理权与劳动合同变更的界限，但凡劳动合同内容的变更，均需用人单位与劳动者协商一致，这使得用人单位基于生产经营需要，对劳动者岗位、工作地点、薪资结构、工时长短进行合理调整时面临掣肘。这种一味牺牲用人单位内外弹性，以增进劳动者各项安全的规制路径，与弹性与安全的最优配置相悖，不仅如上文所述，蕴含了巨大的转制风险，还激发了劳动力市场的反常回应，2008年之后劳务派遣的超常发展正是集中表现。过于刚性化、甚至趋于僵化的标准劳动关系，使用单位在使用时非常谨慎，甚至刻意避免使用标准劳动关系，从而选择劳务派遣这一非标准用工方式。针对这一问题，2012年修法对劳务派遣的使用范围进行一刀切式地严格限制，明确劳务派遣只能在临时性、辅助性与替代性岗位使用，且比例不得超过10%，但除有限的派遣用工转为标准用工之外，大量派遣用工转向业务外包与人力资源服务外包，这扭曲了双方主体对用工与就业形式的正常选择。因此，实现弹性与安全的相互配合，方是《劳动合同法》的调整方向。

## 二、如何应对当事人的理性选择

将弹性与安全看作零和博弈，其背后蕴含着这样一种逻辑假设，即用人单位只要弹性，劳动者只要安全。《劳动合同法》推行长期化的标准劳动关系，严格限制劳务派遣的使用范围，集中体现了这一逻辑。但这一假设无疑是错误的。虽然弹性与安全的交换模型与最优配置理论，集中关注用人单位的弹性与劳动者的安全之间的平衡关系，但这并不否认在社会、经济现实中，用人单位与劳动者均具有弹性与安全的双重需求，双反既存在利益的对立，也存在利益的共享。正因为如此，理性的用人单位不会罔顾安全，一味追求弹性；正常的劳动者也并非只求安全，不要弹性。在真实的劳动力市场中，不同类型、规模的用人单位以及不同层次的劳动者对弹性与安全的选择是极其复杂的。用人单位与劳动者会在市场因素的作用

下，根据利益衡量达成弹性与安全、标准劳动关系与非标准劳动关系的某种平衡。修改《劳动合同法》既需要调整错误的逻辑假设，也要在尊重用工与就业形式市场化选择的基础上，找准法律规制的着力点。

### （一）对用人单位理性选择的分析

首先，在现代产业转型的背景下，传统“福特主义”的标准化大生产已难以适应消费需求的快速改变与个性化趋势，逐渐被“丰田主义”的即时生产（just-in-time）模式所取代，企业产生强烈的弹性用工需求，包括员工规模的弹性、工作组织的弹性、工作时间与薪资报酬的弹性等。由于标准劳动关系难以有效满足这一需求，企业产生了对多样化雇佣形式的需求，劳务派遣只是其中一种，其他形式诸如非全日制合同、零时合同（zero-hour contracts）、随时待命合同（on-call contracts）等。据统计，自2001年至2005年，欧盟国家非标准劳动关系（包括自雇）占就业总人数的比例从36%上升至40%。尤其在新的就业机会中，非标准劳动关系占据了60%。<sup>11</sup>

其次，应承认用人单位会在整体利益考量的框架内，根据安全对弹性的制约关系，理性确定用工策略。对用人单位而言，弹性需求包括数量弹性、功能弹性、距离策略与报酬弹性；<sup>12</sup>而劳动关系语境下的安全需求，主要包括劳动者突然离职对企业正常运营的影响程度、人力资源投入的回报率、商业秘密的保护以及对离职员工设置竞业限制等。企业不会无节制地使用劳务派遣，更不可能将所有的用工需求都纳入劳务派遣。以制造业为例，企业基于弹性需求，会使用劳务派遣这一非标准的用工形式。但与此同时，企业在生产环节需要一批稳定的熟练工，以便技术与工艺的积累，提高生产效率；在涉及核心管理、关键科技的领域，企业需要忠诚且受过良好教育的员工，因此不会过度滥用劳务派遣。

再次，在正常的市场经济条件下，用人单位使用劳务派遣这一非标准用工形式的原因是多方面的，包括“替代缺席的员工”、“因应不定期之人力需求”、“提供人力供给之缓冲空间”、“招募新血”以及“在人力资源管理方面获得支援”，但主要还是源于市场对其产品、服务的动态化需求，不应将用人单位使用劳务派遣的动因简单归咎于降低人力成本。根据民间职介机构国际同盟（CIETT）2000年的调查，大部分企业使用劳动派遣是由于该工作项目或岗位“因季节性变化、未预期之销售高峰、或经济循环等非长久性之原故”，无法保证长期性（高达81%）。日本厚生劳动省曾于2005年对劳动派遣的使用情况进行调查，其报告显示，企业使用劳动派遣之最主要原因为“迅速填补人力资源中之空缺”（74%）以及“承担临时性及季节性之工作量变化”。澳大利亚学者也曾对150家用工单位进行问卷调查，在使用劳动派遣的众多动机当中，比重较高的是弹性、招募与筛选、取得人才的途径等；相反，与节省成本相关的理由之重要性较低。<sup>13</sup>

### （二）对劳动者理性选择的分析

<sup>11</sup> Commission of the European Communities. Brussels, 22 November 2006 COM(2006) 708 final. “Green Paper: Modernising Labour Law to Meet The Challenges of The 21ST Century”, Tilburg L. Rev. Vol. 14: 194 2007-2008.

<sup>12</sup> Atkinson J. and Meager N., “Changing Working Patterns, How Companies Achieve Flexibility to Meet New Need”, London, National Economic Development Office, 1986.

<sup>13</sup> 黄同圳：《劳动派遣在企业人力资源管理之运用探讨》，载《台湾劳动评论》2011年第1期。

首先，需正确认识弹性对劳动者的意义。弹性则涉及劳动者整个生涯的种种转换，诸如从学校到工作、从一份工作到另一份工作、从失业到就业、从工作到退休，其中暗含着劳动者在劳动力市场的向上流动、掌握不断更新的知识与技能、获得更能发挥个人能力的工作以及平衡工作与家庭生活的关系。<sup>14</sup>

其次，不同的劳动者对弹性与安全平衡点的有着差异化的选择，从而导致对标准劳动关系与非标准劳动关系的不同偏好。例如，对于掌握稀缺性技能的劳动者而言，劳动力市场呈现供小于求的状态，此类劳动者更注重通过弹性的非标准就业，获取多方劳动报酬，实现自身价值的最大实现；反之，对于不具备劳动力市场竞争优势的劳动者而言，劳动力市场呈现供大于求的状态，此类劳动者对工作安全、收入安全具有强烈需求，标准劳动关系更符合这一利益诉求。再如，对于注重工作收入，尤其是工作收入系家庭主要收入来源的劳动者而言，通常偏好安全系数更高的标准劳动关系；但对于注重家庭生活，工作的目的只是补贴家用、打发闲暇时间的劳动者，必然偏好弹性系数更高的非标准劳动关系。在正常情况下，劳动者会基于自身的内在特质与就业意愿，自动寻求劳动力市场中的合理定位，继而形成对弹性与安全不同偏好。劳动者对就业形式的理性选择，其实就是在自身利益衡量之后，对弹性与安全平衡点的选择。还需说明的是，劳动者对弹性与安全平衡点的选择是动态变化的，这在劳动制度发生巨大变革时体现得尤为明显。依然以大下岗为例，下岗职工必须打破内心基于固定工制度、无固定期限劳动合同所形成的旧平衡点，在再就业过程中形成新平衡点。

法律对劳动关系的规制应当尊重劳动力市场的理性选择，这应当是供给侧结构性改革的题中应有之意。《劳动合同法》基于用人单位只要弹性，劳动者只要安全的错误假设，直接干预双方对用工与就业形式的自主选择，这是不可取的。尤其是《劳动合同法》在强推标准劳动关系长期化的同时，严格限制劳务派遣的发展，扭曲了劳动力市场中的两种劳动关系的正常配置，甚至产生劳动力市场的分化现象。《劳动合同法》应当在为标准劳动关系松绑的同时，取消对劳务派遣用工比例的硬性限制，让不同形式的用工需求与就业需求恢复理性与常态，也可减少“去产能”过程中劳动关系转换的阻力，法律的着力点应当聚焦于权利保障与失业救济。

### 三、如何降低就业形式转换的社会风险

理顺弹性与安全的关系，探究弹性与安全的平衡，及时修改《劳动合同法》，对我国当下改革具有紧迫的现实意义。在钢铁、煤炭、水泥等行业“去产能”的背景下，诸多企业面临关、停、并、转的调整，必将规模性地裁减人员，官媒甚至重提“下岗”这一概念。虽然根据各方统计，此次“去产能”波及的员工在300万左右，远不及上世纪90年代末的大下岗。但如果制度设计在弹性与安全的配置上存有偏差，同样会造成巨大的社会风险。劳动法及其配套政策此时面临双重考验，既要让企业在处理冗余劳动力时，具备一定的灵活性与自主权，确保“去产能”的顺利进行；另一方面，应保障失业人员维持基本生活的能力，除维系收入安全之外，还需帮助其实现再就业。

---

<sup>14</sup> European Commission, “Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security”, Brussel, 2007.

上文曾提及，根据“弹性安全”的最优配置理论，在应对产业结构调整，尤其是淘汰“夕阳产业”时，采取高度外部（公共）安全与高度外部弹性的结合更为妥当。丹麦正是这一配置的典范。在丹麦，弹性的劳动力市场、慷慨的社会保障与积极的劳动力市场政策形成“黄金三角”（如下图3所示，箭头表示人员流动的方向），<sup>15</sup>其良好的社会、经济效果被其他国家称之为“丹麦奇迹”。丹麦模式以低水平的雇佣保护、高度外部数量弹性以及政府主导的收入与就业保障为特点的劳动力市场模式，为对我国具有当下改革具有一定的参考价值。

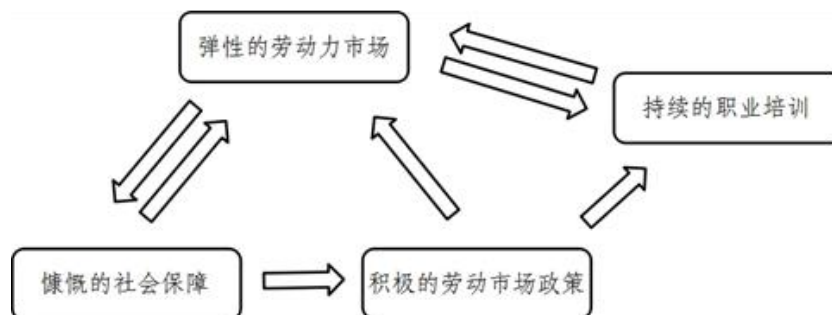
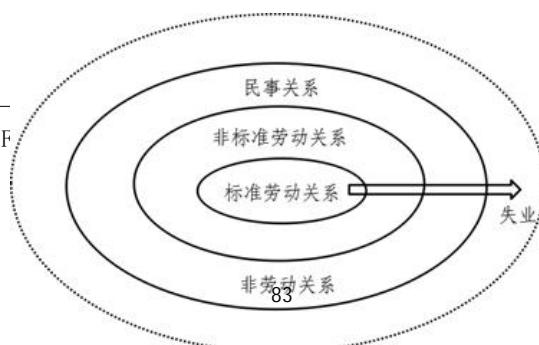


图3：“黄金三角”

首先，《劳动合同法》需要恢复劳动关系应有的外部弹性与内部弹性。从外部看，劳动关系是合同关系，体现劳动者与用人单位的双向选择。《劳动合同法》应当弱化对长期稳定劳动关系的过度宣传，适度放宽对用人单位的解雇限制，恢复正常的合同终止机制，加强劳动力可进可出的流动性。从内部看，劳动关系是管理关系。劳动关系建立之后，用人单位依据规章制度、劳动纪律、行业规则、职业道德等对劳动者进行动态管理，《劳动合同法》应当适度弱化管理依据、管理过程契约化、证据化的要求。提升劳动关系的内外部弹性具备双重意义。第一，从当下看，此举可以降低标准劳动关系在弹性与安全配置上与其他用工关系的巨大落差，缓解“去产能”的社会冲击。劳动者在劳动力市场中大致存在四种状态，即标准劳动关系、非标准劳动关系、民事关系与失业，其中弹性因素逐渐递增，安全因素则逐渐递减。在“去产能”过程中，劳动力的基本流向是从标准劳动关系流向非标准劳动关系、民事关系以及失业状态（如下图4所示）。一般而言，让劳动者从安全因素高的状态转为安全因素低的状态，劳动者会产生抵触情绪。前后两种状态安全因素的落差越大，劳动者的抵触情绪也会越强。《劳动合同法》下标准劳动关系的安全程度，已让参与立法的人员使用“铁饭碗”这样的比喻，一旦员工的标准劳动关系受到“去产能”的冲击，面临失业的风险，其阻力可想而知。“去产能”刚刚开始，已出现“龙煤双鸭山”这样的不和谐事件，为避免此类情况的大面积发生，《劳动合同法》应尽快作出调整。第二，从长远看，此举还可以缓解经济发展周期对劳动关系的冲击。市场对某类产品、服务的供需关系通常存在供不应求与供大于求的动态周期，在供不应求的阶段，企业通常会扩大经营规模，并新招劳动者；在供大于求的阶段，企业一般会缩小生产规模，并出清劳动者。增强劳动关系的内外部弹性，有助于企业根据市场变化与生产经营需要对员工数量作出及时调整，避免人员冗余问题积累到一定程度的集中处理。



<sup>15</sup> Thomas Bredgaard and F and Japan”, Comp. Lab.

图 2：劳动力的基本流向

再次，应当充分发挥非标准劳动关系对失业的消解能力。《劳动合同法》非不应僵化限制劳务派遣的使用，反而应当在劳务派遣与非全日制之外，发展更加多样化的非标准劳动关系，并创新规制方式。在第二产业“去产能”的时候，应当充分发挥第三产业创造就业的能力。现代服务业逐渐呈现个性化、原子化的态势，客户的要求与需求量是随时变动的，只有多样化的非标准用工与非标准就业方能适应这一条件。就如何规制不断萌发的、非标准的就业新样态，尤其是多元化的自我就业，欧洲存在“经济从属工作”的概念，这是劳动关系与民事关系之间的一种状态，给予此类劳动者反歧视的权利、健康与安全保护、最低工资保障以及集体谈判权。就我国现阶段而言，如果通过列举方式直接增设非标准劳动关系类型，并加以区别化规制的条件尚不成熟，可以推广上海市对“特殊劳动关系”的探索，对于劳动者从属性以及用人单位指挥管理权较弱的新型用工形式，不纳入标准劳动关系，但需保障劳动者有关劳动基准、工伤保险的相关权利。

最后，强调劳动关系弹性的积极效用，发展非标准劳动关系，绝不意味着对劳动者的安全不予关照。我国政府应当发挥弹性与安全的正和博弈效果，在提升劳动关系外部数量弹性的同时，从失业津贴与职业培训两端发力，推行积极的再就业政策，使劳动者获得收入安全与就业安全的保障，这需要在《劳动合同法》之外改良或构建相应的配套制度。

就失业津贴而言，欧盟曾在“面向 21 世纪挑战的现代劳动法”的绿皮书中指出，相对于雇佣保护，获取失业支持的感觉更好，但我国失业保险并未发挥应有的作用。2003 至 2014 年，全国失业保险领取人数从 415 万人下降到 207 万人，但我国城镇登记失业率一直维持在 4% 左右。尤其是 2008 至 2009 年，受金融危机的影响，城镇登记失业率分别增长 6.7% 与 4%，但失业保险领取人数却分别减少了 25 万人和 26 万人，同比下降了 8.7% 和 10%。若要更好地发挥失业保险对失业者收入安全的保障作用，可以适当提高失业初期一段时间内失业救济金的给付标准。我国现行的失业救济金根据缴费年限与失业人员年龄进行定额支付，旨在保障其基本生活。但失业初期救济金的给付标准还应考量对原工资的替代率，予以差异化、个性化发放，才能有效降低失业对失业者正常生活的冲击，有助于被裁减人员对失业的顾虑与抵制情绪。对于长期失业者，还需区分原因，尤其是个人对长期失业的主观意愿，予以区别对待和定额给付。

就职业培训而言，政府与其将注意力着眼于特定工作的雇佣保护，不如将精力集中于对工作转换中的劳动者提供积极的支持。一方面建立终生培训战略，由政府直接承办或出资发包给有资质的培训机构，失业与在岗人员都可以参加。对于失业人员的培训，还需注意针对性。有条件的情况下，可以针对具体个人的性别、年龄、工作经验、职业技能以及未来规划，有的放矢，结合失业人员的个人特点与再就业意愿进行定制化的培训，提高再就业的成功率。另一方面需要扶持失业人员自主创业，政府可以提供一定的经济补贴与劳动法制度上的照顾。

以德国为例，2003年为鼓励个人企业发挥促进就业的作用，德国政府决定在创业第一年为其提供每月600欧元的补助，第三年降至240欧元，总数限制在14400欧元以内。<sup>16</sup>党和国家已提出“大众创业、万众创新”的号召，在这一过程中，小微企业无疑是“发展的生力军、就业的主渠道、创新的重要源泉”。由于小微人数与资金较少、企业组织结构简单，难以完全适用劳动法的全套规则，应对其进行一定程度的豁免。我国政府也已提出，对吸纳就业困难人员就业的小微企业，给予社会保险补贴。

弹性与安全可以说是当代劳动法的一个永恒问题，贯穿诸多国家劳动法制调整的核心，即在二者之间寻求新的、更好的抑或符合一定时期经济发展现实的平衡点。《劳动合同法》在近十年前对弹性与安全的配置进行过一次制度安排，但历史经验、国际视角以及当下改革可能面临困境均表明《劳动合同法》选取的平衡点存在偏差。在供给侧结构性改革的背景下，我国劳动法制面临制度供给上的水土不服，而重提修法也为我们修正弹性与安全的平衡点提供了宝贵机会。只有秉持弹性与安全正和博弈、相互支持与良性循环的理念，才能建构既符合当下改革需求，又有助于劳资双方合作共赢的新体系。

---

<sup>16</sup> 杨伟国、格哈德·伊林、陈立坤：《德国“哈茨改革”及其绩效评估》，载《欧洲研究》2007年第3期。



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](http://www.baohualaw.com)