

保华月刊

Baohua Monthly

2022年6月刊
JUN - 2022
第62期
NO. 62

- 报销款争议处理调研
- 隐蔽雇佣关系研究



总编：董保华
责编：董润青、杨杰
编辑：蒋素梅

2 **劳动法新闻资讯**
Labor Law News

劳动新规详解
Close Look at New Labor Regulations

44 全国29个省份生育、流产、护理、育儿假速查表单（2022年6月更新）
Quick-chart for Maternity, Abortion, Nursing and Parental Leave in 29 Provinces Nationwide
(updated in June 2022)

47 关于进一步加强新就业形态劳动者劳动权益保障十二条措施的通知
Notice on Further Strengthening the Twelve Measures to Protect the Labor Rights and Interests
of Workers in the New Employment Forms

热点追踪
Hot Issues

53 报销款争议处理调研
Research on Settlement of Reimbursement Disputes

老董杂谈
Professor Dong By-Talk

58 隐蔽雇佣关系研究
Research on Covert Employment Relationship

劳动法新闻资讯



一、四部门：扩大阶段性缓缴社会保险费政策实施范围

来源：人社部

摘要：1日，据报道，人力资源社会保障部、国家发展改革委、财政部、税务总局日前联合印发《关于扩大阶段性缓缴社会保险费政策实施范围等问题的通知》，《通知》明确，在对餐饮、零售、旅游、民航、公路水路铁路运输等5个特困行业实施阶段性缓缴企业职工基本养老保险费、失业保险费、工伤保险费政策的基础上，进一步扩大到汽车制造业、通用设备制造业等17个其他特困行业，缓缴扩围行业所属困难企业可申请缓缴三项社保费单位缴费部分，养老保险费缓缴实施期限到2022年年底，工伤、失业保险费缓缴期限不超过一年，原明确的5个特困行业缓缴养老保险费期限相应延长至年底。对疫情影响严重地区生产经营困难的所有中小微企业、以单位方式参保的个体工商户，阶段性缓缴三项社保费单位缴费部分，缓缴实施期限到2022年年底。

Abstract: It was reported that the Ministry of Human Resources and Social Security, the National Development and Reform Commission, the Ministry of Finance and the State Administration of Taxation recently jointly issued the *Notice on Expanding the Implementation Scope of the Policy of Phasing in the Payment of Social Insurance premiums* on June 1. The *Notice* specifies that on the basis of the policy of periodically delaying the payment of basic old-age insurance premiums, unemployment insurance premiums and work-related injury insurance premiums for enterprise employees in five industries with special difficulties, such as catering, retail, tourism, civil aviation, highway, waterway and railway transportation, it is further extended to cover 17 other industries with special difficulties, such as automobile manufacturing and general equipment manufacturing. Enterprises with difficulties in the extended industries can apply for delaying the payment of three social security premiums. The implementation period of deferred payment of old-age insurance premiums will last until the end of 2022, the period of deferred payment of work-related injury and unemployment insurance premiums will not exceed one year, and the original period of deferred payment of old-age insurance premiums in the five extremely poor industries will be extended to the end of the year. For all small, medium-sized and micro enterprises and individual businesses that have difficulties in production and operation in areas seriously affected by the epidemic, the payment of the unit contributions of the three social security premiums will be postponed by stages until the end of 2022.

人力资源社会保障部国家发展改革委财政部税务总局
关于扩大阶段性缓缴社会保险费政策实施范围等问题的通知
(人社部发〔2022〕31号)

各省、自治区、直辖市人民政府，新疆生产建设兵团：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，着力保市场主体保就业保民生，在落实特困行业缓缴企业职工基本养老保险费、失业保险费、工伤保险费（以下称三项社保费）政策的基础上，经国务院同意，现就扩大政策实施范围、延长缓缴期限等问题通知如下：

一、扩大实施缓缴政策的困难行业范围。在对餐饮、零售、旅游、民航、公路水路铁路运输等5个特困行业实施阶段性缓缴三项社保费政策的基础上，以产业链供应链受疫情影响较大、生产经营困难的制造业企业为重点，进一步扩大实施范围（具体行业名单附后）。缓缴扩围行业所属困难企业，可申请缓缴三项社保费单位缴费部分，其中养老保险费缓缴实施期限到2022年年底，工伤、失业保险费缓缴期限不超过1年。原明确的5个特困行业缓缴养老保险费期限相应延长至2022年年底。缓缴期间免收滞纳金。

二、对受疫情影响较大、生产经营困难的中小微企业实施缓缴政策。受疫情影响严重地区生产经营出现暂时困难的所有中小微企业、以单位方式参保的个体工商户，可申请缓缴三项社保费单位缴费部分，缓缴实施期限到2022年年底，期间免收滞纳金。参加企业职工基本养老保险的事业单位及社会团体、基金会、社会服务机构、律师事务所、会计师事务所等社会组织参照执行。

三、进一步发挥失业保险稳岗作用。加大稳岗返还支持力度，将大型企业稳岗返还比例由30%提至50%。拓宽一次性留工培训补助受益范围，由出现中高风险疫情地区的中小微企业扩大至该地区的大型企业；各省（自治区、直辖市）还可根据当地受疫情影响程度以及基金结余情况，进一步拓展至未出现中高风险疫情地区的餐饮、零售、旅游、民航和公路水路铁路运输5个行业企业。上述两项政策实施条件和期限与《关于做好失业保险稳岗位提技能防失业工作的通知》（人社部发〔2022〕23号）一致。企业招用毕业年度高校毕业生，签订劳动合同并参加失业保险的，可按每人不超过1500元的标准，发放一次性扩岗补助，具体补助标准由各省份确定，与一次性吸纳就业补贴政策不重复享受，实施期限截至2022年年底。

四、规范缓缴实施办法。申请缓缴的企业应符合受疫情影响生产经营出现暂时困难、处于亏损状态等条件。各省份要结合地方实际和基金承受能力，在确保养老金等各项社会保险

待遇按时足额发放的基础上，制定具体实施办法，明确实施程序、缓缴期限、困难企业和受疫情影响严重地区认定标准、审批流程和工作机制等，可授权县（区）人力资源社会保障部门会同相关部门负责审批。各县（区）要严格把握适用范围和条件，不得擅自扩大范围、降低标准，批准缓缴的企业名单等情况按月报省级人力资源社会保障、税务部门。各省份具体实施办法出台后报人力资源社会保障部、国家发展改革委、财政部、税务总局备案。

五、简化企业申报流程。缓缴社会保险费坚持自愿原则，符合条件的困难企业，可根据自身情况申请缓缴一定期限的社会保险费。各级人力资源社会保障、税务部门要简化办事流程，大力推行“网上办”等不见面服务方式，简化程序，方便企业办理，减轻企业事务性负担。对生产经营困难、所属行业类型等适用条件，可实行告知承诺制，企业出具符合条件的书面承诺。要加强事后监督检查，对作出承诺但经查不符合条件的企业，要及时追缴缓缴的社会保险费，并按规定加收滞纳金。各省份要全面推行稳岗返还“免申即享”经办新模式，通过大数据比对，直接向符合条件的企业发放资金。

六、切实维护职工权益。申请缓缴社会保险费的企业，要依法履行代扣代缴职工个人缴费义务。不得因缓缴社会保险费，影响职工个人权益。缓缴期限内，职工申领养老保险待遇、办理关系转移等业务的，企业应为其补齐缓缴的养老保险费。缓缴的企业出现注销等情形的，应在注销前缴纳缓缴的费款。

各地区要高度重视、精心组织实施，精准把握政策实施范围，规范实施程序，健全审核机制，切实防范风险。要切实承担主体责任，加强社会保险基金收支情况监测，做好资金保障，确保各项社会保险待遇按时足额支付。各级人力资源社会保障、发展改革、财政、税务等部门要加强协作配合，完善信息沟通协调机制，切实落实缓缴政策的各项要求，确保政策落地见效。执行中遇到的情况和问题，要及时报告。

人力资源社会保障部国家发展改革委

财政部税务总局

2022年5月31日

二、五部门：发布详细解读个人养老金是补充保险制度

来源：人社部

摘要：14日，据报道，人社部、财政部、国家税务总局等五部门日前联合发布了《<关于推动个人养老金发展的意见>宣传提纲》，对个人养老金制度进行了详细解读。《宣传提纲》明

确，个人养老金是政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的补充养老保险制度。在中国境内参加城镇职工或者城乡居民基本养老保险的劳动者，均可参加个人养老金。个人养老金缴费上限起步为每年 12000 元，并根据经济社会发展水平、多层次养老保险体系发展情况等因素适时调整。

Abstract: On June 14, the Ministry of Human Resources and Social Security, the Ministry of Finance, the State Administration of Taxation and other two departments jointly released the *Publicity Outline on Promoting the Development of Personal Pension*, which gives a detailed interpretation of the personal pension system. The *Publicity Outline* clearly specifies that individual pension is a supplementary pension insurance system supported by government policies, voluntarily participated by individuals and operated in market. Workers who participate in the basic endowment insurance for urban workers or urban and rural residents within the territory of China may participate in individual pensions. The upper limit of individual pension payment starts at RMB 12,000 per year, and it should be adjusted in time according to the level of economic and social development and the development of multi-level old-age insurance system.

人力资源社会保障部财政部国家税务总局银保监会证监会
关于印发《关于推动个人养老金发展的意见》宣传提纲的通知
人社部函〔2022〕63号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团人力资源社会保障厅(局)、财政厅(局)、税务局、银保监局、证监局：

党中央、国务院高度重视多层次、多支柱养老保险体系建设。近日，国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》(国办发〔2022〕7号，以下简称《意见》)。为做好《意见》的贯彻落实工作，现将《<关于推动个人养老金发展的意见>宣传提纲》印发你们，请结合本地实际，认真做好宣传解读工作。

推动个人养老金发展，是贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神、规范发展第三支柱养老保险的重要举措。各地要从健全多层次、多支柱养老保险体系，更好地满足人民群众多样化养老需要，积极应对人口老龄化的高度，充分认识推动个人养老金发展的重要意义。

各级人力资源社会保障、财政、税务、银保监、证监部门要依据各自职责，深刻领会《意见》精神，准确把握政策要点，通过多种方式加强宣传，增强社会各界和广大人民群众对个

人养老金政策的知晓度，引导人民群众积极参与。

请各地及时总结个人养老金试行工作中好的经验做法，工作过程中遇到的重要情况和问题，请及时报告人力资源社会保障部、财政部和相关部门。

人力资源社会保障部财政部国家税务总局

银保监会证监会

2022年6月7日

《关于推动个人养老金发展的意见》宣传提纲

一、为什么要建立个人养老金制度？

社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排。我们党历来高度重视民生改善和社会保障，把社会保障作为改善人民生活的基础民生工程，把养老保险作为社会保障体系建设的重点，实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度模式，确立了多层次发展的体系框架，稳步推进各项工作，取得重大进展。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，把社会保障体系建设摆上更加突出的位置，推动我国社会保障体系建设进入快车道，我国社会保障事业发展取得历史性成就。中央强化顶层设计，加强制度引领，推动一批关键性标志性改革举措出台实施，覆盖范围持续扩大，待遇水平稳步提高，保障能力持续增强，我国成功建立起世界上最大的基本养老保险保障网，制度的公平性、可持续性显著增强，为人民群众老年生活提供了基本保障，也成为人民群众共享改革发展成果的重要途径。

中央明确要求，要立足我国基本国情，借鉴国际经验，努力构建以基本养老保险为基础、以企业年金和职业年金为补充、与个人储蓄性养老保险和商业养老保险相衔接的“三支柱”养老保险体系。从三支柱整体上看，第一支柱为基本养老保险，包括城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险，立足于保基本，采取社会统筹与个人账户相结合的模式，体现社会共济，已具备相对完备的制度体系，覆盖范围持续扩大。截至2021年底，参加人数达到10.3亿人，积累基金6万多亿元，基金运行总体平稳，待遇按时足额发放。第二支柱为企业年金、职业年金，由用人单位及其职工建立，主要发挥补充作用，已有的发展基础。截至2021年底，参加企业(职业)年金的职工7200多万人，积累基金近4.5万亿元，补充养老作用初步显现。第三支柱为个人储蓄性养老保险和商业养老保险，此前没有全国统一的制度

性安排，是多层次养老保险体系的短板。2020年，《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出发展多层次、多支柱养老保险体系。2021年和2022年政府工作报告均提出要规范发展第三支柱养老保险。

按照党中央、国务院决策部署，国务院办公厅于2022年4月印发了《关于推动个人养老金发展的意见》(以下简称《意见》)。《意见》的印发，对我国多层次、多支柱养老保险体系建设具有标志性意义。个人养老金是国家关于第三支柱的制度性安排，除此之外，还有其他个人商业养老金融业务，二者都是第三支柱的重要组成部分，互相补充、相互促进。个人养老金制度的实施，是适应我国社会主要矛盾变化，满足人民群众多层次多样化养老保障需求的必然要求，有利于在基本养老保险和企业年金、职业年金基础上，再增加一份积累，退休后能够再多一份收入，进一步提高退休后的生活水平，让老年生活更有保障、更有质量。个人养老金制度的实施，也是社会保障事业高质量发展、可持续发展的重要举措，有利于积极应对人口老龄化，构建功能更加完备的多层次、多支柱养老保险制度体系。

二、推动个人养老金发展的重要意义

《意见》的出台实施，充分体现了党中央、国务院对养老保险体系建设和群众切身利益的高度重视，建立个人养老金制度并推动发展，是一件利国利民的好事。

(一)有利于完善多层次、多支柱养老保险体系。建立个人养老金制度，有利于从制度层面补齐第三支柱养老保险的短板，为实现个人补充养老提供制度保障，有利于进一步健全多层次、多支柱养老保险体系，促进三个支柱更好地协调发展、可持续发展。

(二)有利于满足人民群众多样化的养老保险需求。推动个人养老金发展，不仅为参加第二支柱企业(职业)年金的人员再增加了一条补充养老保险渠道，对没有参加第二支柱的人员而言，也增加了一条补充养老保险渠道，顺应了人民群众对养老保险多样化的需求。有利于在我国人口老龄化日益严峻的形势下，引导人们及早谋划和为未来老年生活做储备，有利于通过制度安排，切实提高老年收入水平，更好的保障老年生活的需要。

(三)有利于积极应对人口老龄化，促进经济社会发展。个人养老金是对个人储备养老资金的制度性安排，有利于个人理性规划养老资金，合理选择金融产品，是积极应对人口老龄化的重要举措。同时，个人养老金积累的长期资金，还能较好地服务于国家经济社会发展大局。

三、个人养老金的基本原则

制订《意见》遵循了三个基本原则：

(一)注重多层次、多支柱养老保险体系的整体性。把个人养老金放在多层次、多支柱养

老保险有机整体中统筹把握和设计，在总体待遇中考虑个人养老金的定位，坚持基本保险与补充保险的辩证关系，充分考虑与相关试点政策的衔接。

(二)注重操作简便性和实效性。个人养老金涉及多个部门和行业的政策与运行规则，情况比较复杂。制定《意见》过程中，坚持以账户制为核心，简化信息运转流程，方便参加人员。切实管住资金，确保实现补充养老功能。

(三)注重维护金融市场规模。个人养老金实行市场化运行，确立个人养老金制度模式和制定《意见》过程中，充分尊重市场规则，在资金账户开立渠道、确定参与金融机构和金融产品、金融产品销售渠道等方面，由金融监管部门负责，不对金融市场产生不良影响。

四、准确把握个人养老金的主要政策

个人养老金是政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的补充养老保险制度。

(一)关于个人养老金的定位和作用。个人养老金是指有政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的补充养老保险制度，是多层次、多支柱养老保险体系的重要组成部分。国家高度重视第三支柱养老保险制度建设，通过税收优惠等政策给予支持，鼓励人民群众广泛参与，并通过市场化运营的方式实现积累资金的保值增值。参加个人养老金，有利于参加人在养老保险一、二支柱的基础上，再增加一份养老积累，进一步提高老年收入水平和生活质量。

(二)关于个人养老金的覆盖范围。在中国境内参加城镇职工或者城乡居民基本养老保险的劳动者，均可参加个人养老金。一方面，只有参加了基本养老保险，实现了保“基本”这一前提，参加个人养老金才能体现“补充”养老保险的功能。另一方面，有意愿的劳动者参加，可以实现个人养老金长期缴费，持续增加个人账户资金积累。

(三)关于个人养老金的管理模式。个人养老金实行个人账户制度。参加人通过人力资源社会保障部组织建设的个人养老金信息管理服务平台(以下简称信息平台)，建立本人的个人养老金账户。个人养老金账户具有唯一性，是参加个人养老金、享受税收优惠政策的基础。之后，参加人指定或者开立一个本人唯一的个人养老金资金账户，用于个人养老金缴费、归集收益、支付，以及缴纳个人所得税，实行完全积累、封闭运行，其权益归参加人所有。

实行个人账户制比较符合我国现有国情，一是个人养老金涉及参加人长达几十年的缴费、选择不同的金融产品、缴纳个人所得税和领取，因此需要在信息平台开立个人养老金账户，核验参加资格和唯一性，清楚记录所有相关信息，做好服务和保障。二是体现个人的养老责任。个人养老金由个人缴费，实行完全积累，待遇水平取决于领取时个人养老金资金账户的积累额。三是保证实现补充养老功能。个人养老金资金账户封闭运行，参加人工作时缴费，达到领取基本养老金年龄等条件时才能领取，确保实现补充养老功能。

(四)关于个人养老金资金账户的开立和变更。参加人应当指定或者开立一个本人唯一的个人养老金资金账户。个人养老金资金账户可以在符合规定的商业银行指定或者开立，也可以通过其他符合规定的金融产品销售机构指定。参加人变更开户银行时，应当经信息平台校验，将原个人养老金资金账户内的资金转移至新的个人养老金资金账户并注销原资金账户。

这样规定，一是确保参加人个人养老金资金账户的唯一性，使参加人按规定缴费和享受优惠政策。二是维护现有金融市场生态，不影响资金账户开户方式，不影响原有销售渠道。三是参加人需变更开户银行时，需“中止”原资金账户(不能再向其中缴费或使用其中资金购买产品)，再申请开立或指定新的资金账户。

(五)关于缴费水平。个人养老金缴费上限起步为每年 12000 元，并根据经济社会发展水平、多层次养老保险体系发展情况等因素适时调整。

(六)关于投资。个人养老金资金账户内资金用于购买符合规定的银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等金融产品(以下简称个人养老金产品)，由参加人自主选择。从国际经验和国内探索看，多种金融产品参与个人养老金，既有利于满足不同群体的需求，也有利于市场充分竞争，促使金融机构开发更好的金融产品参与个人养老金。个人养老金产品由金融监管部门确定，并在信息平台和金融行业平台公布。个人养老金资金账户内资金应购买信息平台和金融行业平台共同公布的产品。

(七)关于个人养老金领取。参加人达到领取基本养老金年龄等条件后，可以按月、分次或者一次性领取个人养老金，并归集至本人社会保障卡。参加人死亡后，其个人养老金资金账户中的资产可以继承。一是领取条件与领取基本养老金挂钩，可以切实保障实现补充养老功能。二是领取方式多样化，方便个人选择。三是将个人养老金待遇归集至本人社会保障卡银行账户，有利于参加人三个支柱养老权益的整合和服务，并为调整完善养老保险政策提供支撑。

(八)关于信息平台。由人力资源社会保障部建设国家级信息平台，与符合条件的商业银行以及相关金融行业平台对接，为参加人、参与金融机构、政府相关部门提供服务。一是与符合条件的商业银行对接，有利于确保资金流和信息流及时准确对应，实现制度运转，提供相关服务，实施政策监管。二是与银保监会和证监会的行业平台对接，归集个人养老金产品及交易汇总信息。三是与财政、税务等部门共享信息，便于政策精准实施。

(九)关于组织实施。个人养老金结合实际分步实施、选择部分城市试行 1 年后，再逐步推开。这样安排，主要是考虑个人养老金涉及部门多，需要通过选择部分城市先行，检验具体操作流程并完善，再逐步推广至全国。

三、国家协调劳动关系三方会议第二十七次会议在京举行

来源：人社部

摘要：6月17日，国家协调劳动关系三方会议第二十七次会议在北京召开。会议总结了2021年国家三方会议工作，分析研判形势，部署2022年工作任务，并审议了有关文件。会议要求，要提高政治站位，充分发挥协调劳动关系三方机制作用，加强企业用工协调服务指导，持续深化和谐劳动关系创建活动，提升劳动关系治理能力，加强理论研究，防范化解矛盾风险。

Abstract: On June 17, the 27th Meeting of the Tripartite Conference on National Coordination of Labor Relations was held in Beijing. The meeting summarized the work of the national tripartite conference in 2021, analyzed and judged the situation, deployed the work for 2022, and reviewed relevant documents. It was required at the meeting that we should improve our political position, give full play to the role of the tripartite mechanism for coordinating labor relations, strengthen the guidance of coordination services in enterprise employment, continue the establishment of harmonious labor relations, improve the management ability of labor relations, strengthen theoretical research, and prevent and resolve contradictions and risks.

6月17日，国家协调劳动关系三方会议第二十七次会议在北京召开。会议总结了2021年国家三方会议工作，分析研判形势，部署2022年工作任务，并审议了有关文件。人力资源社会保障部、全国总工会、中国企联、全国工商联有关负责同志出席会议并讲话。

会议强调，2022年国家三方会议要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳字当头、稳中求进，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，落实“六稳”“六保”工作任务，全力做好协调劳动关系各项工作，保持劳动关系总体和谐稳定，促进经济社会持续健康发展，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

会议要求，要提高政治站位，充分发挥协调劳动关系三方机制作用，加强企业用工协调服务指导，持续深化和谐劳动关系创建活动，提升劳动关系治理能力，加强理论研究，防范化解矛盾风险。

国家三方会议有关成员、办公室组成人员，中国人民大学、中国劳动关系学院、首都经济贸易大学的“新时代和谐劳动关系创新研究基地”负责同志及有关专家代表参加会议。

四、人社部：去年社保基金收入增长 34.6%

来源：中国政府网

摘要：6月7日，人社部网站发布了《2021年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

《公报》提出，年末全国就业人员 74652 万人，其中城镇就业人员 46773 万人。《公报》还提出，全年基本养老保险、失业保险、工伤保险三项社会保险基金收入合计 68205 亿元，比上年增加 17538 亿元，增长 34.6%；基金支出合计 62687 亿元，比上年增加 5107 亿元，增长 8.9%。

Abstract: On June 7, the website of the Ministry of Human Resources and Social Security released the *Statistical Bulletin on the Development of Human Resources and Social Security in 2021*. According to the *Bulletin*, by the end of 2021, 746.52 million people were employed nationwide, of which 467.73 million were employed in cities and towns. It points out that the total income of the three social insurance funds, namely, basic endowment insurance, unemployment insurance and work-related injury insurance, was 6820.5 billion yuan, an increase of 1753.8 billion yuan (34.6%) over the previous year. The expenditure of the insurance funds totaled 6268.7 billion yuan, an increase of 510.7 billion yuan (8.9%) over the previous year.

2021 年度人力资源和社会保障 事业发展统计公报

中华人民共和国人力资源和社会保障部

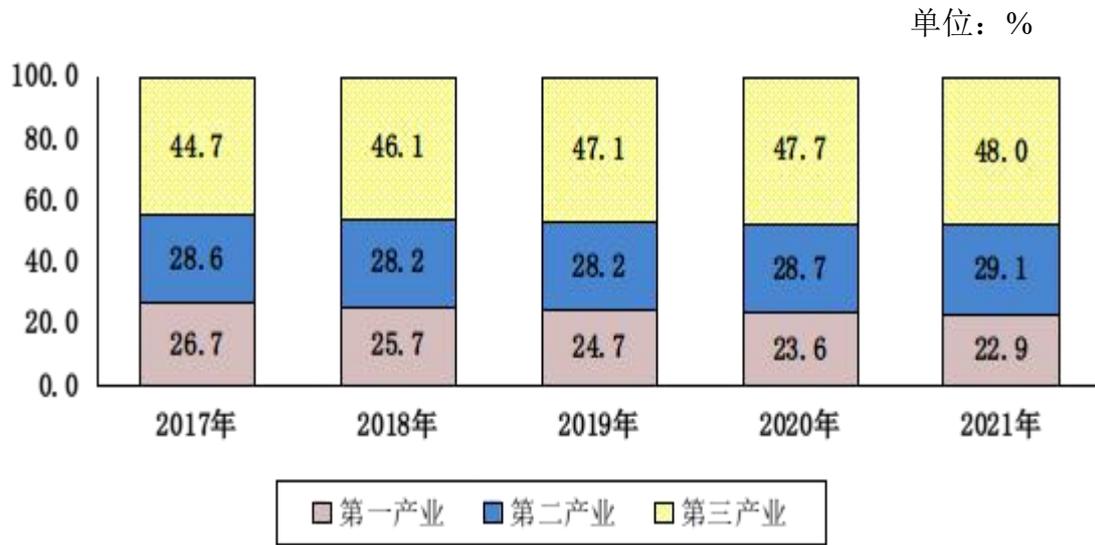
2021 年是党和国家历史上具有里程碑意义的一年。面对复杂严峻的国内外形势和诸多风险挑战，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各级人力资源社会保障部门贯彻落实党中央、国务院关于统筹疫情防控和经济社会发展决策部署，开拓创新、拼搏进取，扎实做好“六稳”“六保”工作，推动人力资源和社会保障各项工作取得积极进展，实现了“十四五”良好开局。

一、劳动就业

年末全国就业人员 74652 万人，其中城镇就业人员 46773 万人。全国就业人员中，第一产业就业人员占 22.9%；第二产业就业人员占 29.1%；第三产业就业人员占 48.0%。

2021 年全国农民工总量 29251 万人，比上年增加 691 万人，增长 2.4%。其中，本地农民工 12079 万人，增长 4.1%；外出农民工 17172 万人，增长 1.3%。

图1 近五年全国就业人员产业构成情况



全年城镇新增就业 1269 万人，有 545 万城镇失业人员实现再就业，就业困难人员就业 183 万人。年末城镇登记失业人员 1040 万人，城镇登记失业率为 3.96%，年末全国城镇调查失业率为 5.1%。全年全国共帮助 4.4 万户零就业家庭实现每户至少一人就业。选派 3.8 万名高校毕业生到基层从事“三支一扶”服务。春节期间，为应对新冠肺炎疫情疫情影响，会同有关部门开展农民工返岗复工“点对点”服务保障工作。通过组织专车、专列、包机运输服务，全国累计运送 161.73 万农民工返岗复工，其中脱贫劳动力 75.69 万人。

2021 年四季度，岗位空缺与求职人数的比率约为 1.56，全国人力资源市场用工需求大于劳动力供给，供求总体保持平衡。

图2 近五年城镇新增就业人数

单位：万人

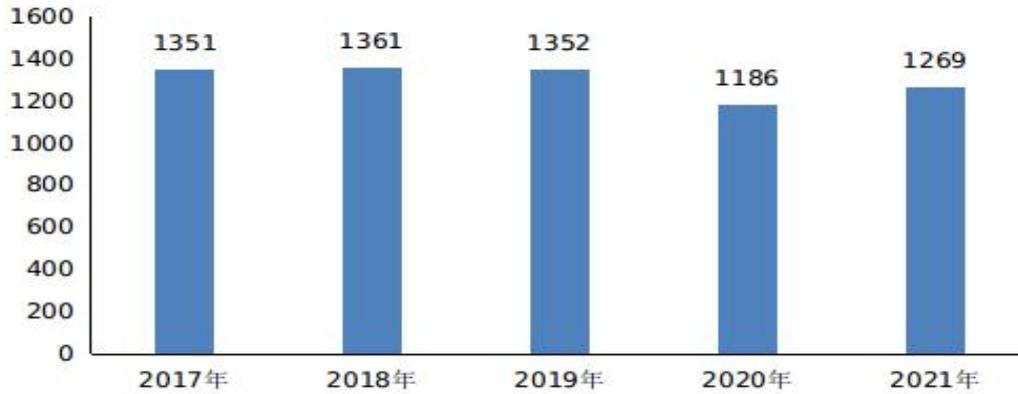


图3 近五年城镇失业人员再就业情况

单位：万人



图4 近五年城镇登记失业情况

单位：万人，%



年末，全行业共有人力资源服务机构5.91万家，从业人员103.15万人。全年共为3.04亿人次劳动者提供就业、择业和流动服务，为5099万家次用人单位提供专业支持。

二、社会保险

全年基本养老保险、失业保险、工伤保险三项社会保险基金收入合计68205亿元，比上年增加17538亿元，增长34.6%；基金支出合计62687亿元，比上年增加5107亿元，增长8.9%。

图5 近五年三项社会保险参保人数

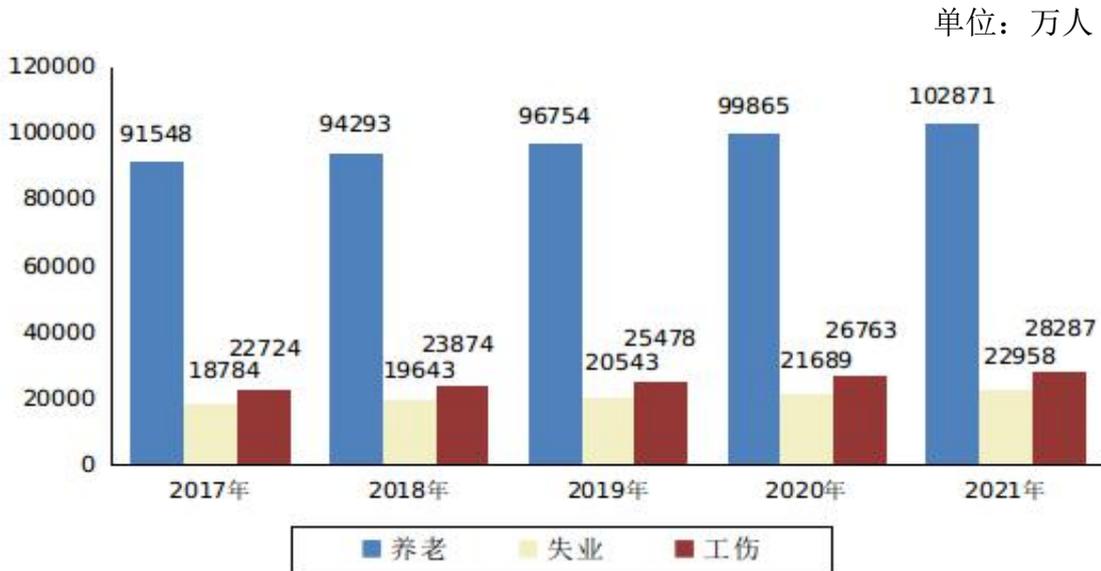


图6 近五年三项社会保险基金收支情况



（一）养老保险

年末全国参加基本养老保险人数为 102871 万人，比上年末增加 3007 万人。全年基本养老保险基金收入 65793 亿元，基金支出 60197 亿元。年末基本养老保险基金累计结存 63970 亿元，其中：基金投资运营规模 1.46 万亿元，当年投资收益额 632 亿元。

年末全国参加城镇职工基本养老保险人数为 48074 万人，比上年末增加 2453 万人。其中，参保职工 34917 万人，参保离退休人员 13157 万人，分别比上年末增加 2058 万人和 395 万人。年末城镇职工基本养老保险执行企业制度参保人数为 42228 万人，比上年末增加 2320 万人。

全年城镇职工基本养老保险基金总收入 60455 亿元，基金支出 56481 亿元。年末城镇职工基本养老保险基金累计结存 52574 亿元。2021 年，企业职工基本养老保险基金中央调剂比例提高到 4.5%，基金调剂规模为 9327 亿元。

年末城乡居民基本养老保险参保人数 54797 万人，比上年末增加 554 万人。其中，实际领取待遇人数 16213 万人。

全年城乡居民基本养老保险基金收入 5339 亿元，基金支出 3715 亿元。年末城乡居民基本养老保险基金累计结存 11396 亿元。

年末全国有 11.75 万户企业建立企业年金，参加职工 2875 万人。年末企业年金投资运营规模 2.61 万亿元，当年投资收益

额1242亿元。

我国职业年金市场化投资运营工作稳步推进。年末，职业年金基金投资运营规模1.79万亿元，当年投资收益额932亿元。

（二）失业保险

年末全国参加失业保险人数为 22958 万人，比上年末增加 1268 万人。年末全国领取失业保险金人数为 259 万人，比上年末减少 11 万人。全年共为 608 万名失业人员发放了不同期限的失业保险金，比上年增长 93 万人。失业保险金月人均水平 1585 元，比上年增长 5.2%。延续实施阶段性扩大失业保险保障范围政策一年，向当年新发生的 426 万参保失业人员发放失业补助金。

全年共为领取失业保险金人员代缴基本医疗保险费 129 亿元，比上年增长 33.0%。全年发放稳岗返还惠及职工 9234 万人，发放技能提升补贴惠及职工 179 万人。

全年失业保险基金收入 1460 亿元，基金支出 1500 亿元。年末失业保险基金累计结存 3313 亿元。

（三）工伤保险

年末全国参加工伤保险人数为 28287 万人，比上年末增加 1523 万人。全国新开工工程建设项目工伤保险参保率为 99%。全年认定（视同）工伤 129.9 万人，评定伤残等级 77.1 万人。全年有 206 万人享受工伤保险待遇。

全年工伤保险基金收入 952 亿元，基金支出 990 亿元。年

末工伤保险基金累计结存 1411 亿元（含储备金 164 亿元）。

三、人才人事

年末全国享受政府特殊津贴人员累计 18.7 万人，百千万人才工程国家级人选 6500 多人。深入实施专家服务基层行动，全年组织开展 60 个专家服务基层示范团项目，新设立 15 家国家级专家服务基地，组织 1200 余名专家深入基层一线，开展多种形式服务活动近 2300 场次，义诊 1500 多人次，培训指导基层专业技术人才和当地群众近 4 万人次。

实施中国留学人员回国创业启动支持计划和高层次留学人才回国资助项目，资助了 122 名留学回国创新创业人才。实施海外赤子为国服务行动计划，资助了 47 项留学人员服务活动。年末，全国共有留学人员创业园 372 家，入园企业超过 2.5 万家，9 万名留学回国人员在园就业创业。2021 年，我部与地方共建了 4 家留学人员创业园。目前全国共有省部共建留学人员创业园 53 家。

年末全国共有博士后科研工作站 3874 个，博士后科研流动站 3357 个，累计招收培养博士后 29.2 万人。

专业技术人才知识更新工程顺利实施。全年举办 300 期高级研修班，培训高层次专业技术人才 2 万余人次。颁布智能制造等 10 个数字技术类国家职业标准，加快数字技术工程师培育。新疆、西藏少数民族专业技术人才特殊培养工作深入实施，全年选拔培养 400 名新疆特培学员和 120 名西藏特培学员，组

组织 4 期赴新疆、西藏特培专家服务团活动。

全年全国共有 1880 万人报名参加专业技术人员资格考试，347 万人取得资格证书。年末全国累计共有 3935 万人取得各类专业技术人员资格证书。

年末全国共有技工院校 2492 所，在校学生 426.7 万人。全国技工院校共招生 167.2 万人，毕业生 108.7 万人，面向社会开展培训 600.7 万人次。年末全国共有就业训练中心 940 所，民办培训机构 29832 所。全年共组织补贴性职业技能培训 3218.4 万人次和以工代训 1501.8 万人。其中，培训农民工 1174.2 万人次，培训脱贫人口及脱贫家庭子女 211.2 万人次，培训失业人员 100.7 万人次，培训毕业年度高校和中职毕业生 131.7 万人次。

年末全国共有职业资格评价机构 6894 个，职业技能等级认定机构 13431 个，职业资格评价或职业技能等级认定考评人员 41.2 万人。全年共有 1078.4 万人次参加职业资格评价或职业技能等级认定，898.8 万人次取得职业资格证书或职业技能等级证书，其中 30.2 万人次取得技师、高级技师职业资格证书或职业技能等级证书。

组织开展全国脱贫攻坚总结表彰，经报党中央批准，以党中央、国务院名义授予 10 名个人、10 个集体“全国脱贫攻坚楷模”荣誉称号；表彰 1981 名“全国脱贫攻坚先进个人”、1501 个“全国脱贫攻坚先进集体”。持续推进省部级表彰奖

励工作，会同中央政法委、中央网信办等 17 个中央单位开展了部级表彰奖励工作，共表彰 1544 个集体和 2377 名个人。从严从紧清理、审核创建示范活动，圆满完成省部级创建示范活动清理整合工作。

事业单位聘用制度推行基本实现全覆盖，工作人员聘用合同签订率超过 96%。事业单位岗位设置管理制度进一步健全完善，岗位设置完成率超过 97%。事业单位公开招聘制度全面推行，2021 年全国公开招聘事业单位工作人员 94.1 万人，其中中央事业单位 6.4 万人，地方事业单位 87.7 万人。

落实以增加知识价值为导向的收入分配政策，推动职务科技成果转化现金奖励政策落地，推进中央事业单位落实高层次人才绩效工资单列政策。研究高校、科研院所薪酬制度改革试点工作，深化公立医院薪酬制度改革，完善基层医疗卫生机构绩效工资政策。做好疫情防控期间一线医务人员工资福利保障工作。落实义务教育教师工资待遇。

四、劳动关系

年末全国报送人力资源社会保障部门审查并在有效期内的集体合同累计 132 万份，覆盖职工 1.2 亿人。经各级人力资源社会保障部门审批并在有效期内实行特殊工时制度的企业 7.8 万户，涉及职工 1400 余万人。继续开展企业薪酬调查和信息发布工作，国家层面发布不同职业、不同岗位等级从业人员的工资价位信息。合理调整最低工资标准。

全年全国各级劳动人事争议调解组织和仲裁机构共办理劳动人事争议案件 263.1 万件，涉及劳动者 285.8 万人，涉案金额 576.3 亿元。全年办结争议案件 252.0 万件，调解成功率 73.3%，仲裁结案率 97.0%，仲裁终结率 71.1%。

全年全国各级劳动保障监察机构共主动检查用人单位 116.3 万户次，涉及劳动者 4298.9 万人次。书面审查用人单位 107.1 万户次，涉及劳动者 4484.21 万人次。全年共查处各类劳动保障违法案件 10.6 万件。加大劳动保障监察执法力度，为 85.3 万名劳动者追发工资等待遇 79.9 亿元。督促用人单位与 45.4 万名劳动者补签劳动合同。督促 3993 户用人单位办理社保登记。依法查处人力资源市场违法行为，取缔非法职业中介机构 1298 户。

五、人社帮扶

各级人力资源社会保障部门迅速有序完成“三农”工作重心转移，及时调整完善巩固拓展人社脱贫攻坚成果推进乡村振兴工作领导体制和工作机制，提出“保持现有帮扶政策、资金支持、帮扶力量总体不变，强化就业促进、强化技能提升，统筹推进社保、农民工权益维护、人才倾斜支持等各项工作”工作思路，以国家乡村振兴重点帮扶县为重点，扎实有力优化完善政策措施，抓好落实，人社帮扶工作取得积极进展。

全国 25 个有脱贫人口转移就业任务的省份全部完成年度目标任务，脱贫劳动力务工总量达到 3145 万人。全年共为 2354

万困难人员代缴 26.8 亿元城乡居民基本养老保险费，5427 万困难人员参加基本养老保险，参保率超过 99%。举办全国乡村振兴职业技能大赛，618 名选手参赛。第四轮高校毕业生“三支一扶”计划启动实施，全年招募 3.8 万人；近 4 万人通过“双定向”评审取得高级职称；1.37 万人通过单独划线取得职业资格证书，同比增长 33%；遴选实施 120 个乡村振兴示范性专家服务团和 30 期以乡村振兴为主题的高级研修项目。

制定实施定点帮扶山西天镇县、安徽金寨县五年规划和 2021 年具体帮扶措施，落实就业补助资金 3659 万元，帮助转移就业 5.01 万人，完成技能培训 2.19 万人次，培训专业技术人员 2.31 万人；制定定点帮扶西藏札达县工作方案，明确 6 个方面 27 条帮扶措施。

六、行风和基础建设

全国人社系统行风建设满意度逐年提升。深入实施“人社服务快办行动”，推动企业招用员工、高校毕业生就业、职工退休等 10 个“一件事”打包办，稳岗返还申领、职工退休申请、失业保险金申领等 20 个高频服务事项提速办，职工基本养老保险关系转移接续、领取养老金人员待遇资格认证等 30 个事项跨省通办，全面开展证明事项告知承诺制、人社政务服务“好差评”。持续开展人社业务技能练兵比武，66.7 万名干部职工坚持“日日学、周周练、月月比”线上练兵，累计宣传百名“人社服务标兵”，培树 95 名全国“人社知识通”、252 名全国“岗

位练兵明星”。组织开展“永远跟党走、为民办实事——人社服务标兵万里行”活动。持续推动政策公开透明、宣传更接地气，累计发布人社政策待遇“看得懂算得清”专题解读100期。在全系统开展“人社厅局长走流程”、青年干部调研暗访，聚焦政策短板、流程不优、服务不便等问题，狠抓整改落实。推动部本级和195个地市人社窗口服务视频实时接入部监测指挥平台。总结行风建设专项行动阶段性成效，建立长效机制。

人力资源社会保障法治工作取得新进展。配合司法部完成《社会保险经办条例（草案）》的审查修改工作。出台《拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单管理暂行办法》，废止《社会保险费申报缴纳管理规定》，根据行政处罚法修改部门规章。贯彻“放管服”改革要求，出台《人力资源社会保障部在全国范围内推行“证照分离”改革全覆盖实施方案》《人力资源社会保障部在自由贸易试验区进一步加大“证照分离”改革力度试点实施方案》。会同有关部门组织开展“尊法守法·携手筑梦”职工法律知识竞赛活动，221万职工参加线上知识竞赛，闯关答题1635.3万人次。

科学编制《“十四五”就业促进规划》《“十四五”职业技能培训规划》《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》《技工教育“十四五”规划》等规划，有序推进各项规划实施，实现良好开局。贯彻落实中央重大区域发展战略和区域协调发展战略，与10个省（自治区、直辖市）签署战略合作协

议。积极推进统计规范化科学化，健全人力资源和社会保障统计工作制度，加强全流程数据质量控制，提高统计监督效能。为贯彻落实《国家基本公共服务标准（2021年版）》，在吉林、浙江、湖北、海南、重庆、四川、云南7个省（市）先行开展人社领域基本公共服务标准化试点，重点围绕《国家基本公共服务标准》确定的人社领域18个基本公共服务项目以及《人社系统基本公共服务事项清单》对应的116个具体服务事项，完善服务流程和质量标准，开展标准落地实施。

年末，全国社会保障卡持卡人数为13.5亿人，覆盖95.7%人口。领用电子社会保障卡人数达5亿人，电子社会保障卡在459个渠道提供服务，并开通62项全国服务和1000余项各省市属地服务，全年累计提供线上服务112.5亿人次，以社会保障卡为载体的居民服务“一卡通”稳步推进。全国人社政务服务平台已开通75项全国性服务和300余项地方特色服务，累计访问量16.5亿人次；注册用户总数达1709.0万人，其中掌上12333移动APP用户1064.9万人。国家社会保险公共服务平台提供53项全国性社保服务，累计访问量超过29.5亿人次。全国12333电话服务全年来电总量约1.5亿次，综合接通率为84.2%。

注：

1. 本公报中的各项统计数据均未包括香港特别行政区、澳

门特别行政区和台湾省。

2. 本公报中的有关数据为正式年报数据。

3. 全国就业人员及分三次产业人员数据、城镇调查失业率数据、全国农民工数量有关数据来源于国家统计局。

4. 本公报中部分数据因四舍五入的原因，存在着分项合计与总计不等的情况；增量及增长率根据四舍五入前数据计算。

五、四川成都：调整最低工资标准

来源：成都市人民政府

摘要：近日，据报道，成都市人民政府日前发布关于调整全市最低工资标准的通知，明确全市月最低工资标准第一档调整为每月 2100 元（每日 97 元），第二档调整为每月 1970 元（每日 91 元），通知自 2022 年 4 月 1 日起施行，有效期 3 年。

Abstract: Recently, the Chengdu Municipal People's Government issued a notice on adjusting the city's minimum wage standard, specifying that the first level of monthly minimum wage is adjusted to 2100 yuan (97 yuan per day) and the second level is adjusted to 1970 yuan (91 yuan per day). The notice will take effective from April 1st, 2022 and will be valid for 3 years.

成都市人民政府关于调整全市最低工资标准的通知

成府发〔2022〕11 号

各区（市）县政府（管委会），市政府各部门：

按照《四川省人民政府关于调整全省最低工资标准的通知》（川府规〔2022〕1 号）要求，结合我市实际，决定对全市现行月最低工资标准和非全日制用工小时最低工资标准进行调整。现将调整事项通知如下。

一、调整后全市月最低工资标准

第一档：每月 2100 元（每日 97 元）；

第二档：每月 1970 元（每日 91 元）。

二、调整后全市非全日制用工小时最低工资标准

第一档：每小时 22 元；

第二档：每小时 21 元。

三、各区（市）县辖区内具体适用的月最低工资标准和非全日制用工小时最低工资标准

（一）四川天府新区、成都东部新区、成都高新区、锦江区、青羊区、金牛区、武侯区、成华区、龙泉驿区、青白江区、新都区、温江区、双流区、郫都区、新津区的月最低工资标准为每月 2100 元（每日 97 元），非全日制用工小时最低工资标准为每小时 22 元。

（二）简阳市、都江堰市、彭州市、邛崃市、崇州市、金堂县、大邑县、蒲江县的月最低工资标准为每月 1970 元（每日 91 元），非全日制用工小时最低工资标准为每小时 21 元。

以上标准包含个人应缴纳的社会保险费和住房公积金。但不包括下列各项：加班加点工

资；中班、夜班、高温、低温、井下、有毒有害等特殊工作条件或者特殊工作环境下的津贴；法律、法规、规章、政策规定的非工资性劳动保险福利待遇；用人单位支付给劳动者的非货币性补贴。

用人单位有条件为劳动者提供食宿的，在此支出之外支付给劳动者的工资也不能低于当地最低工资标准。

各区（市）县应加强监督检查，确保最低工资标准贯彻落实。

本通知自 2022 年 4 月 1 日起施行，有效期 3 年。《成都市人民政府关于调整全市最低工资标准的通知》（成府发〔2018〕9 号）同时废止。

成都市人民政府

2022 年 6 月 2 日

《成都市人民政府关于调整全市最低工资标准的通知》政策解读

一、调整最低工资标准的主要政策依据

- （一）《中华人民共和国劳动法》；
- （二）《最低工资规定》（劳动和社会保障部令第 21 号）；
- （三）《四川省最低工资保障规定》（四川省人民政府令第 60 号）；
- （四）《四川省人民政府关于调整全省最低工资标准的通知》（川府规〔2022〕1 号）。

二、最低工资标准的主要作用

最低工资标准是政府调节企业工资分配，保障劳动者特别是低收入劳动者取得劳动报酬权益的重要手段，主要功能是确保劳动者提供正常劳动的前提下，用人单位所支付的最低劳动报酬能够满足劳动者及其赡养人口的基本生活需求。相比其他手段而言，最低工资标准调整对低收入普通劳动者群体的影响最为直接，示范性和导向性作用最强。

三、最低工资标准的适用范围

最低工资标准适用于我市行政区域内的国家机关、事业单位、社会团体、企业、民办非企业单位、有雇工的个体工商户等各类用人单位及与其建立劳动合同关系的劳动者。

四、最低工资标准包括的具体内容

最低工资标准是指劳动者在法定工作时间或依法签订的劳动合同约定的工作时间内提供了正常劳动的前提下，用人单位依法应支付的最低劳动报酬。

最低工资标准包含个人应缴纳的社会保险费和住房公积金。但不包括下列各项：加班加点工资；中班、夜班、高温、低温、井下、有毒有害等特殊工作条件或者特殊工作环境下的津贴；法律、法规、规章、政策规定的非工资性劳动保险福利待遇；用人单位支付给劳动者

的非货币性补贴。

用人单位为劳动者提供食宿，支付给劳动者的工资也不能低于当地最低工资标准。

解读机构：成都市人社局劳动关系和调解仲裁处

解读人：魏川眉

联系电话：028-61888246

六、上海：扩大阶段性缓缴社会保险费实施范围

来源：上海市政府

摘要：6月16日，上海市人社局、发改委等五部门发布《关于本市扩大阶段性缓缴社会保险费政策实施范围的通知》，有效期至2023年12月31日。《通知》明确，在五个特困行业的基础上，以产业链供应链受疫情影响较大、生产经营困难的制造业企业为重点，进一步扩大实施范围。具体行业包括医药制造业、汽车制造业、文化艺术业、娱乐业等十七个行业。上述困难企业可申请缓缴社会保险费的单位应缴纳部分，其中企业职工基本养老保险费、职工基本医疗保险费缓缴费款所属期为2022年6月至12月；工伤保险费、失业保险费缓缴费款所属期为2022年6月至2023年3月。另外，对受疫情影响较大、生产经营困难的中小微企业实施缓缴政策。

Abstract: The Shanghai Municipal Human Resources and Social Security Bureau, the Shanghai Municipal Development & Reform Commission and other three authorities released on June 16, 2022 the Circular on Expanding the Coverage of the Policy for Deferred Payments of Social Insurance Premiums on a Time-limited Basis in Shanghai, to be valid until December 31, 2023. According to the Circular, in addition to the five hard-hit sectors, the policy for deferred payments of social insurance premiums would be further expanded to cover other 17 sectors including pharmaceutical manufacturing, automobile manufacturing, culture and arts, and entertainment, in which the industrial and supply chains have been affected by the Covid-19. Firms in these sectors experiencing difficulty may apply for deferred payments of the social insurance premiums. Specifically, the firms are allowed to defer payments of basic old-age and medical insurance premiums for corporate employees for the period from June through December, 2022, and defer payments of workplace injury and unemployment insurance premiums for the period from June 2022 through March 2023. The policy would be implemented for micro, small and medium-sized enterprises ("MSMEs") that are hard hit by the Covid-19 and experiencing difficulty in production

or operation.

上海市人力资源和社会保障局等五部门关于本市扩大阶段性缓缴社会保险费政策实施范围的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

为贯彻落实党中央、国务院和市委、市政府决策部署，着力保市场主体保就业保民生，根据《人力资源社会保障部国家发展改革委财政部税务总局关于扩大阶段性缓缴社会保险费政策实施范围等问题的通知》（人社部发〔2022〕31号）要求，经市政府同意，本市在继续实施《上海市人力资源和社会保障局等四部门关于本市特困行业阶段性实施缓缴企业社会保险费政策的通知》（沪人社规〔2022〕15号）的基础上，扩大缓缴政策实施范围，延长缓缴政策实施期限。现就有关事项通知如下：

一、扩大实施缓缴政策的困难行业范围。在对本市餐饮、零售、旅游（指旅行社及相关服务、游览景区管理两类）、民航、公路水路铁路运输等5个特困行业（以下简称“5个特困行业”）阶段性实施缓缴企业职工基本养老保险费、职工基本医疗保险费（含生育保险费，下同）、失业保险费、工伤保险费（以下简称“社会保险费”）政策的基础上，以产业链供应链受疫情影响较大、生产经营困难的制造业企业为重点，进一步扩大实施范围（具体行业名单见附件）。缓缴扩围行业所属困难企业，可申请缓缴社会保险费的单位应缴纳部分，其中企业职工基本养老保险费、职工基本医疗保险费缓缴费款所属期为2022年6月至12月；工伤保险费、失业保险费缓缴费款所属期为2022年6月至2023年3月。在此期间，企业可根据自身情况，申请不同期限的缓缴。原明确的5个特困行业缓缴企业职工基本养老保险费、职工基本医疗保险费期限相应延长至2022年年底。缓缴期间免收滞纳金。

二、对受疫情影响较大、生产经营困难的中小微企业实施缓缴政策。受疫情影响生产经营出现暂时困难的所有中小微企业、以单位方式参保的个体工商户，可申请缓缴社会保险费的单位应缴纳部分，企业职工基本养老保险费、职工基本医疗保险费、工伤保险费、失业保险费缓缴费款所属期均为2022年6月至12月，期间免收滞纳金。参加企业职工基本养老保险的社会团体、基金会、社会服务机构、律师事务所、会计师事务所等社会组织参照执行。

三、申请条件。除5个特困行业的企业外，申请缓缴的用人单位应符合受疫情影响较大、生产经营出现暂时困难、2022年4月以来累计一个月及以上无法正常生产经营且2022年1月至5月发生累计亏损的条件。

四、办理流程。缓缴社会保险费坚持自愿原则。缓缴期限内，用人单位可根据自身情况，向社会保险经办机构申请缓缴一定期限的社会保险费；已申请缓缴社会保险费的5个特困行业的企业可根据自身情况，于2022年6月底前申请延长缓缴期限。经审核符合条件的用人单位，自受理申请当月起纳入缓缴范围。未及时提出申请的，申请之前的月份不再追溯。

五、资格认定。社会保险经办机构要本着方便、快捷、不增加用人单位事务性负担的原则进行审核，简化办事流程，大力推行“网上办”等不见面服务方式，简化程序，方便用人单位办理。用人单位行业类型应以单位参保登记时自行申报的行业类型为依据予以确认；中小微企业按照《关于印发中小企业划型标准规定的通知》（工信部联企业〔2011〕300号）、《关于印发〈统计上大中小微型企业划分办法（2017）〉的通知》（国统字〔2017〕213号）和《关于印发〈金融业企业划型标准规定〉的通知》（银发〔2015〕309号）等规定划型标准予以确认。对生产经营困难、所属行业类型等适用条件，可实行告知承诺制，由用人单位出具符合条件的相关书面承诺，并承担相应的法律责任。

六、补缴费款。缓缴的社会保险费最迟应在缓缴期满后的一个月内完成补缴，期间免收滞纳金。税务部门应及时提醒用人单位补缴。用人单位可根据实际需要，提前申报缴纳缓缴的费款，税务部门应及时征收。用人单位依法注销的，应当在注销前缴纳缓缴的费款，相关部门按照注销流程及时办理。

七、切实维护职工权益。申请缓缴社会保险费的用人单位，对职工个人应缴纳部分，应依法履行代扣代缴义务，每月按时足额缴纳，不得因缓缴社会保险费，影响职工个人权益。缓缴企业职工基本养老保险费期限内，职工申领养老保险待遇、办理关系转移等业务的，用人单位应为其补齐缓缴的养老保险费。

八、加强事后监督。市人力资源社会保障部门、医疗保障部门、税务部门要加强指导监督，切实防范风险。社会保险经办机构要加强事后监督检查，对作出承诺但经查不符合条件的用人单位，要及时将相关信息传递给税务部门，税务部门要及时追缴缓缴的社会保险费，并自缓缴之日起按规定加收滞纳金。缓缴期限内，对职工个人应缴纳部分，企业未依法履行代扣代缴义务的，按未按规定缴纳社会保险费的相关规定处理。

九、本通知自发文之日起实施，有效期至2023年12月31日。《上海市人力资源和社会保障局等四部门关于本市特困行业阶段性实施缓缴企业社会保险费政策的通知》（沪人社规〔2022〕15号）与本通知规定不一致的，按照本通知规定执行。

上海市人力资源和社会保障局

上海市医疗保障局

上海市发展和改革委员会
上海市财政局
国家税务总局上海市税务局
2022年6月13日

七、湖南：产假期满经用人单位批准可以请假至婴儿1周岁

来源：湖南省政府

摘要：近日，湖南省委、省政府印发《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案》。

《实施方案》提出，要严格落实依法生育女方除享受国家规定产假外增加产假60天、男方享受护理假20天等制度。产假期满，经本人申请，用人单位批准，可以请假至婴儿1周岁，请假期间的待遇由双方协商确定。扩大生育保险覆盖面，参保女职工按规定享受生育医疗费用和生育津贴待遇。

Abstract: Recently, the CPC Hunan Provincial Committee and the Hunan Provincial People's Government issued the *Implementation Plan on Optimizing the Fertility Policy and Promoting the Long-term Balanced Development of the Population*, proposing to strictly implement the birth policy according to law. In addition to the maternity leave stipulated by the state, the woman is entitled to additional 60 days of maternity leave and the man is entitled to 20 days of nursing leave. Upon the expiration of maternity leave, with the application of the employee and the approval of the employer, the employee may ask for leave until the baby is one year old. The salary during the leave period shall be determined by both parties through negotiation. The coverage of maternity insurance will be expanded to ensure that female employees participating in the insurance enjoy maternity medical expenses and maternity allowances in accordance with regulations.

近日，省委、省政府印发《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案》，并下发通知，要求各市州、县市区委，各市州、县市区人民政府，省直机关各单位结合实际认真组织实施。

《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的实施方案》全文如下。

为积极实施三孩生育政策，促进人口长期均衡发展，根据党中央、国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决策部署，结合我省实际，现制定如下实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持“以人民为中心、以均衡为主线、以改革为动力、以法治为保障”的主要原则，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，依法实施三孩生育政策及配套支持措施，降低生育、养育、教育成本，改革服务管理制度，提升家庭发展能力，推动实现适度生育水平，促进人口长期均衡发展，为全面落实“三高四新”战略定位和使命任务、全面建设社会主义现代化新湖南营造良好的人口环境。

（二）主要目标

到2025年，积极生育支持政策体系基本建立，服务管理制度基本完备，优生优育服务水平明显提高，普惠托育服务体系加快建设，每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数达到4.5个。生育、养育、教育成本显著降低，生育水平适当提高，出生人口性别比趋于正常，人口结构逐步优化，人口素质进一步提升。

到2035年，促进人口长期均衡发展的制度体系更加完善，服务管理机制运转高效，生育水平更加适度，人口结构进一步改善。优生优育、幼有所育服务水平与人民群众对美好生活的需要相适应，家庭发展能力明显提高，人的全面发展取得更为明显的实质性进展。

二、组织实施三孩生育政策

（三）落实三孩生育政策。贯彻落实新修改的《中华人民共和国人口与计划生育法》和《湖南省人口与计划生育条例》，大力提倡适龄婚育、优生优育，依法实施三孩生育政策，构建生育友好型社会。

（四）取消生育制约措施。取消社会抚养费，清理和废止相关处罚规定。清理与三孩生育政策不相符的地方性法规、政府规章、规范性文件和相关制度。将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩。落实属地责任，依法依规妥善处理历史遗留问题，维护社会和谐稳定。

（五）建立健全人口服务体系。以“一老一小”为重点，建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系。统筹推进城乡基层服务管理体系和能力建设，大力发展价格可接受、方便可及、质量有保障的普惠性养老托育服务，增强养老抚幼功能。落实生育登记制度，做好生育咨询指导，推进生育登记网上办理、跨省通办。做好生育登记与生育保险等待遇的衔接。推进出生医学证明、儿童预防接种、户口登记、医保参保、社保卡申领等“出生一件事”联办。

（六）加强人口监测和信息融合共享。加强湖南省全员人口信息平台建设，完善全员人口基础信息。加强基层人口监测队伍建设，通过同级财政预算或从基本公共卫生服务等资金中足额安排人口监测工作经费，确保有人干事、有钱办事。加强部门协作，促进教育、公安、民政、卫生健康、人力资源和社会保障、医保、统计等部门人口基础信息互联互通、融合共享、动态更新。健全人口预测预警制度，跟踪评估生育政策实施效果，依法加强对服务成本、居民收入等信息的收集，推进重要指标年度测算，为制定科学合理的人口发展战略规划、促进人口长期均衡发展提供决策参考。

三、着力提升优生优育服务水平

（七）保障孕产妇和儿童健康。加强妇幼保健机构标准化建设和规范化管理，健全以妇幼保健机构为核心，以基层医疗卫生机构为基础，以大中型医院和教学科研机构为支撑的妇幼健康服务网络。全面落实妊娠风险筛查与评估、高危孕产妇专案管理、危急重症救治、孕产妇死亡个案报告和约谈通报等母婴安全五项制度。加强危重孕产妇、新生儿救治能力及儿科建设，重点加强妇产科医生、儿科医生、助产士、妇幼保健人员等紧缺人才培养。增加产科、儿科床位数配置，到 2025 年，全省每千名儿童拥有执业（助理）医生达 1 名、床位增加至 2.8 张。促进生殖保健服务融入妇女健康管理全过程，普及生殖健康知识，预防非意愿妊娠，减少人工流产。加强儿童保健门诊标准化、规范化建设，加强对儿童青少年近视、营养不均衡、龋齿等风险因素和疾病的筛查、诊断、干预。做好儿童基本医疗保障工作。

（八）强化出生缺陷防治措施。构建覆盖城乡居民，涵盖婚前、孕前、孕期、新生儿和儿童各阶段的出生缺陷综合防治体系，落实三级预防措施。加强优生优育相关知识普及和出生缺陷防控咨询，提倡科学备孕和适龄怀孕。将婚前医学检查、孕前优生健康检查、增补叶酸预防神经管缺陷、唐氏综合征筛查等产前筛查、高危孕妇产前诊断、新生儿疾病筛查项目纳入政府公共卫生服务范围，落实免费服务等政策规定。加强产前筛查、产前诊断规范管理。逐步扩大新生儿疾病筛查病种范围和出生缺陷救治救助范围，做好出生缺陷患儿基本医疗和康复救助工作。

（九）规范人类辅助生殖技术应用。着力构建覆盖全省、布局合理、管理规范、有序发展的人类辅助生殖技术服务体系。重视不孕不育症的预防和诊治，加大技术攻关与政策研究力度。加强对辅助生殖医疗机构的监管。向生育困难夫妇提供必要的人类辅助生殖技术服务。严厉打击代孕、非法采供精、非法采供卵等违法违规行为。

四、扎实推进婴幼儿照护服务

(十) 强化政策支持。将婴幼儿照护服务纳入公共服务规划等相关专项规划, 落实土地、住房、财政、金融、人才等支持政策。各市州制定整体解决方案, 建立工作机制, 推进托育服务健康发展。按国家有关规定落实对托育等社区家庭服务业的税费优惠政策, 提供社区托育、家政服务取得的收入, 免征增值税, 在计算应纳税所得额时, 减按 90% 计入收入总额; 承受房屋、土地用于提供社区托育、家政服务的, 免征契税; 为社区提供托育、家政服务的机构自有或其通过承租、无偿使用等方式取得并用于提供社区托育、家政服务的房产、土地, 免征房产税、城镇土地使用税; 符合条件的家政服务企业提供家政服务取得的收入, 按有关规定免征增值税。非营利性托育机构用水、用电、用气实行居民价格。加大公办托育机构建设力度, 支持承担指导功能的示范性、综合性托育服务中心项目建设。积极推动公立幼儿园参与托育机构建设。鼓励银行机构为托育服务提供金融支持, 支持保险机构开发托育相关保险产品。支持高校和职业院校开设托育服务相关专业, 支持社会力量开展婴幼儿照护服务培训, 落实职业技能培训补贴和职业技能鉴定补贴制度。规范家庭托育服务、推动持续健康发展, 支持隔代照料、家庭互助等照护模式。

(十一) 发展普惠服务。以政府为主导, 综合考虑城乡、区域发展特点, 根据当地经济发展水平、工作基础和群众需要, 建设一批公办普惠托育机构。鼓励行政机关、事业单位和国有企业为职工提供福利性托育服务, 有条件的可向附近居民开放。指导和鼓励幼儿园、儿童福利机构、儿童活动中心利用现有资源开展普惠性托育服务。引导社会力量通过自建自营、合作或委托经营、公办民营、民办公助等方式举办普惠托育机构。整合社区公共资源, 鼓励社区养老服务中心和普惠托育机构在满足完整居住社区等有关建设标准的基础上合并建设使用, 分批次实现社区普惠托育机构全覆盖。

(十二) 加强综合监管。各类机构开展婴幼儿照护服务应符合国家和地方相关标准和规范, 并对婴幼儿安全和健康负主体责任。各级政府应承担监管责任, 建立建筑安全、消防安全、食品饮水安全、卫生防疫安全等综合监管工作机制, 充分运用互联网、大数据等信息化方式, 实施动态监管。依法实行从业人员职业资格准入制度, 完善从业人员分层分级培训体系。完善托育机构登记备案和监督管理机制, 将托育机构及其工作人员信用信息纳入公共信用信息管理。提升突发事件应对能力, 完善机构退出机制, 建立机构关停等特殊情况下应急处置机制。加大对托育服务市场违法违规行为的查处力度。

五、不断降低生育、养育、教育成本

(十三) 降低生育成本。严格落实依法生育女方除享受国家规定产假外增加产假 60 天、男方享受护理假 20 天等制度。产假期满, 经本人申请, 用人单位批准, 可以请假至婴儿 1

周岁，请假期间的待遇由双方协商确定。扩大生育保险覆盖面，参保女职工按规定享受生育医疗费用和生育津贴待遇。未就业居民参加城乡居民医保，生育发生的符合规定的医疗费用按规定由居民医保基金支付。根据基金承受能力，稳步提高住院分娩医疗费用待遇。将生育医疗费用纳入支付方式改革范围，普遍实施住院分娩医疗费用按病种、产前检查按人头的支付方式，引导医疗机构合理诊疗，进一步控制生育成本。研究制定育龄夫妇孕前、孕期、产后保健服务项目和价格体系，将符合条件的生育相关诊疗项目按程序纳入医疗服务项目目录，将孕妇产前检查、产后康复费用等按规定纳入医保报销范围。适应参保群众保障需求和技术发展进步，逐步扩大保障范围，切实减轻家庭生育成本。

（十四）降低养育成本。落实将3岁以下婴幼儿照护费用纳入个人所得税专项附加扣除政策。落实育儿假制度，夫妻依法生育子女，在子女3周岁以内，夫妻双方每年均可享受10天育儿假。鼓励各地对依法生育两个及以上子女的家庭建立育儿补贴制度。鼓励用人单位从工会经费中报销职工依法生育的未成年子女城乡居民医保费用。对依法生育两个及以上子女的家庭在经济适用房和商品房购买、公租房配租等多方面提供政策优惠，根据家庭未成年子女数量在户型选择等方面给予适当照顾。14周岁以下儿童凭有效证件免费乘坐公交、地铁。

（十五）降低教育成本。扩大学前教育资源供给，建立城镇小区配套幼儿园建设管理长效机制，持续扩充普惠性学前教育资源，适当延长在园时长或提供托管服务，到2025年，全省学前三年毛入园率达到92%。优化全省中小学校布局，建立健全适应学龄人口变化的学校布局调整机制，推进义务教育优质均衡发展和城乡一体化。坚持公益惠民原则，进一步优化中小学课后服务，实现义务教育学校及有需求的学生课后服务全覆盖，促进放学时间与父母下班时间相衔接。强化学校教育的主体地位，完善学校教学质量评价体系，将学校课后服务、学生参加课外培训频次和费用等情况纳入教育督导工作内容。全面推进义务教育“双减”工作，严格校外培训管理，降低校外培训支出，减轻家庭教育负担。

（十六）保障女性权益。在公共交通设施、大型公共场所普遍配备母婴设施和母婴绿色通道，减少母婴出行障碍。鼓励用人单位在工作场所配备母婴设施，依法协商确定有利于照顾婴幼儿的灵活休假和弹性工作方式，协助女职工处理好工作与家庭关系。依法禁止招聘环节中的就业性别歧视，规范用人单位招录、招聘行为，促进妇女平等就业。落实《湖南省女职工劳动保护特别规定》，定期开展女职工生育权益保障专项督查，依法查处侵害女职工劳动保护、生育、公平就业等权益的违法行为。为因生育中断就业的女性提供再就业培训公共服务。支持脱产照护婴幼儿的女性重返就业岗位，提供就业信息、就业指导和就业技能培训

等方面的支持。完善失业保险制度，提高企事业单位给付比例，降低女性因生育造成的失业风险。

六、切实保障计划生育家庭权益

（十七）维护计划生育家庭合法权益。对全面两孩政策调整前的独生子女家庭和农村计划生育双女家庭，继续实行现行各项奖励扶助制度和优惠政策，并适时调整奖励扶助标准。独生子女父母年满 60 周岁，因病住院治疗期间，其子女每年可累计享受 15 天的独生子女父母护理假，视为出勤。全面落实国家相关法律法规，保障计划生育家庭的合法权益。

（十八）健全计划生育特殊家庭全方位帮扶保障制度。对符合条件的计划生育特殊家庭成员，落实基本养老、基本医疗保障相关政策；优先安排入住公办养老机构，提供无偿或低收费托养服务；住房困难的，优先纳入住房保障。完善并落实计划生育特殊家庭住院护理补贴、综合保障制度。落实就医绿色通道和家庭医生签约等服务，对计划生育特殊家庭接受人类辅助生殖技术治疗费用给予适当补助，发挥好各级计划生育协会和湖南省人口健康福利基金会作用，重点帮扶计划生育特殊家庭。

（十九）完善计划生育特殊家庭扶助关怀工作机制。建立健全政府主导、社会组织参与的扶助关怀工作机制，推进计划生育特殊家庭帮扶工作常态化、制度化、规范化。发挥各级计划生育协会优势，深入开展“暖心行动”。通过公开招投标方式，支持有资质的社会组织接受计划生育特殊家庭委托，开展生活照料、精神慰藉等服务。建立计划生育特殊家庭定期探访制度，完善“双岗”联系人制度。

七、组织保障

（二十）完善领导机制。各级党委和政府要切实统一思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，坚持一把手亲自抓、负总责，坚持和完善目标管理责任制。健全各级促进人口长期均衡发展工作机制，明确有关单位职责，完善部门配合、政策衔接、信息共享的人口工作综合治理机制。推动出台积极生育支持措施，确保责任到位、措施到位、投入到位、落实到位，满足新增公共服务需求。

（二十一）动员社会参与。充分发挥工会、共青团、妇联等群团组织在促进人口发展、家庭建设、生育支持等方面的重要作用。积极发挥计划生育协会作用，加强基层能力建设，围绕群众生育和家庭服务，广泛深入开展家庭健康促进行动和“优生优育进万家”活动，加强宣传教育、生殖健康咨询服务、优生优育指导、计划生育家庭帮扶、权益维护、流动人口服务等工作。倡导婚育新风和文明健康绿色环保生活方式。促进婴幼儿早期发展。鼓励组织开展养老服务、婴幼儿照护服务等公益活动。

(二十二) 加强宣传引导。各级党委和政府要结合本地实际, 总结推广地方的好经验、好做法。广泛开展政策解读和法制宣传, 弘扬主旋律、汇聚正能量, 及时妥善回应社会关切, 营造积极实施三孩生育政策的良好氛围。鼓励夫妻共担育儿责任, 破除高价彩礼等陈规陋习, 构建新型婚育文化。

(二十三) 抓好工作落实。各地要根据本方案要求, 结合当地实际, 制定具体政策措施, 切实抓好贯彻落实, 及时研究解决苗头性、倾向性问题, 确保优化生育政策取得积极成效。各市州党委和政府每年年底前要向省委、省政府报告本地人口工作情况。

八、广东将统一职工医保缴费年限：男职工 30 年女职工 25 年

来源：广东省医保局

摘要：为规范基本医疗保险关系转移接续工作, 维护参保人员跨地区流动的医保合法权益, 6 月 20 日, 广东省医保局网站公布了《广东省基本医疗保险关系省内转移接续暂行办法》。《办法》提出, 逐步统一全省职工医保缴费年限政策。累计缴费年限到 2030 年 1 月 1 日统一为男职工 30 年, 女职工 25 年。未达前款规定的市, 从 2022 年开始, 在本市 2021 年缴费年限政策的基础上, 逐年调整本市职工医保累计缴费年限。

Abstract: In order to regulate the transfer and continuation of basic medical insurance relations and safeguard the legitimate rights and interests of insured personnel moving across regions, on June 20, the website of Guangdong Medical Insurance Bureau issued the *Interim Measures for the Transfer and Continuation of Basic Medical Insurance Relations in Guangdong Province*, proposing to gradually unify the policy on the number of years of medical insurance payment for employees across the province. The cumulative payment period will be 30 years for male employees and 25 years for female employees by January 1, 2030. From 2022, the cities that fail to meet the above provisions shall adjust the accumulative payment years of the city's employee medical insurance year by year on the basis of the city's policy of payment years in 2021.

广东省医疗保障局广东省财政厅国家税务总局广东省税务局关于印发广东省基本医疗保险关系省内转移接续暂行办法的通知

各地级以上市人民政府：

《广东省基本医疗保险关系省内转移接续暂行办法》已经省人民政府同意, 现印发给你

们，请遵照执行。

广东省医疗保障局广东省财政厅

国家税务总局广东省税务局

2022年5月10日

广东省基本医疗保险关系省内转移接续暂行办法

第一章总则

第一条为规范基本医疗保险关系转移接续工作，维护参保人员跨地区流动的医保合法权益，根据《中华人民共和国社会保险法》《中华人民共和国军人保险法》《国家医保局办公室财政部办公厅关于印发〈基本医疗保险关系转移接续暂行办法〉的通知》（医保办发〔2021〕43号）等有关规定，制定本办法。

第二条本办法主要适用于职工基本医疗保险（以下简称职工医保）参保人员和城乡居民基本医疗保险（以下简称居民医保）参保人员因省内跨市就业、户籍或常住地变动按规定在省内转移基本医疗保险关系。参保人员达到法定退休年龄时，选择职工医保退休后待遇享受地按照本办法执行。已享受职工医保退休人员医疗保障待遇的参保人员不适用本办法。

第三条省医疗保障部门负责制定全省基本医疗保险关系转移接续政策，并指导各市医疗保障部门开展工作。各市医疗保障部门负责落实国家和省基本医疗保险关系转移接续政策。

省医疗保障经办机构负责组织实施跨省和省内跨市基本医疗保险关系转移接续经办工作。各市医疗保障经办机构按要求做好基本医疗保险关系转移接续经办工作。

第四条本办法所称转出地是指参保人员转移接续前基本医疗保险关系所在地，转入地是指参保人员基本医疗保险关系拟转入地。

第二章范围对象

第五条参保人员跨市流动，不得重复参保，不重复享受待遇，职工医保缴费年限不重复计算。

（一）职工医保制度内转移接续。流动就业人员跨市就业时，应按规定参加劳动关系所在地职工医保，办理职工医保关系转移接续手续。

（二）居民医保制度内转移接续。非就业人员参加居民医保后，因户籍或常住地变动需跨市流动，原则上当年度在转入地不再办理基本医疗保险关系转移接续手续，可按规定参加转入地下一年度居民医保。

（三）职工医保和居民医保跨制度转移接续。职工医保参保人员跨市流动后未重新就业的，按规定参加转入地居民医保，可办理基本医疗保险关系转移接续手续。

居民医保参保人员跨市流动并在转入地就业的，按规定参加转入地职工医保，可办理基本医疗保险关系转移接续手续。

第三章职工医保关系转移接续

第六条逐步统一全省职工医保缴费年限政策。累计缴费年限到2030年1月1日统一为男职工30年，女职工25年。

未达前款规定的市，从2022年开始，在本市2021年缴费年限政策的基础上，逐年调整本市职工医保累计缴费年限。

第七条参保人员在本省各市参加职工医保的缴费年限互认，并合并计算为累计缴费年限。

军人服现役年限视同职工医保实际缴费年限，与入伍前和退出现役后参加职工医保的缴费年限合并计算。

第八条职工医保参保人员达到法定退休年龄，缴费年限同时符合下列条件的，退休后不再缴纳职工医保费，按照规定享受职工医保待遇：

（一）参加职工医保的累计缴费年限符合退休后待遇享受地规定的职工医保累计缴费年限要求。

（二）在退休后待遇享受地参加职工医保实际缴费年限累计满10年。

退休后待遇享受地指职工医保参保人员达到法定退休年龄时，其职工医保缴费年限符合上述规定的地级以上市，或参保人员按本办法第九条、第十条规定继续缴纳职工医保费的地级以上市。

第九条各市不得将办理职工医保退休人员待遇与在当地按月领取基本养老金绑定。职工医保参保人员达到法定退休年龄时，按照下列规定确定其退休后待遇享受地：

（一）参保人员在最后参保地符合本办法第八条规定的，在最后参保地享受职工医保待遇。不符合本办法第八条规定的，可选择在最后参保地缴费至规定年限后，在最后参保地享受职工医保待遇。

（二）参保人员在最后参保地的缴费年限不符合本办法第八条规定，也不选择在最后参保地缴费至规定年限，但在曾参保地符合本办法第八条规定的，可转回该曾参保地享受职工医保待遇。

（三）参保人员不符合本办法第八条规定及本条第一、第二项情形的，可选择在参保人员实际缴费年限最长的其他曾参保地或有职工医保参保缴费记录的户籍所在地缴费至规定年限后，在该地享受职工医保待遇。

第十条参保人员达到法定退休年龄时，其职工医保缴费年限不符合本办法第八条规定，

按第八条、第九条确定退休后待遇享受地后，可按规定选择按月或一次性缴费至规定年限。

选择按月缴费的人员，以退休后待遇享受地上上年度全口径城镇单位就业人员月平均工资（以各市城镇非私营单位就业人员平均工资和城镇私营单位就业人员平均工资加权计算，下同）为缴费基数，按退休后待遇享受地职工医保用人单位费率缴纳至规定的缴费年限。按月缴费的人员，其按月缴费期间，享受在职人员医疗保障待遇，不计发个人账户。缴满规定年限后，享受退休人员医疗保障待遇。按月缴费期间，可申请一次性缴费。

选择一次性缴费的人员，以办理一次性缴费时退休后待遇享受地上上年度全口径城镇单位就业人员月平均工资为缴费基数，按退休后待遇享受地职工医保用人单位费率缴纳至规定的缴费年限。一次性缴费的人员，缴费达规定年限后，享受退休人员医疗保障待遇。

第十一条参保人员达到法定退休年龄时，其职工医保缴费年限不符合本办法第八条规定，可用其职工医保个人账户补缴。

参保人员不愿意补缴或无力补缴的，可按规定参加居民医保，各市医疗保障经办机构应保留其职工医保缴费年限记录，中途可按本办法规定确定退休后待遇享受地并选择按月或一次性缴费至规定年限，享受相应待遇。

第四章待遇衔接

第十二条职工医保参保人员在省内转移接续的，参保人员在转出地最后一次缴费的次月，仍享受转出地的职工医保待遇。在转移接续前连续缴费未中断的，参保人员在转入地参加职工医保后，自缴费次月起享受转入地的职工医保待遇，确保待遇享受无缝衔接。

在转移接续前中断缴费3个月（含）以内的，参保人员可按规定办理中断缴费期间的职工医保费补缴手续，补缴后不设待遇享受等待期，缴费当月即可在转入地按规定享受待遇，中断期间的待遇可按规定追溯享受，但不得重复享受待遇。中断缴费3个月以上的，基本医疗保险待遇按各市规定执行，原则上待遇享受等待期不超过6个月。

第十三条参保人员已连续2年（含）以上参加基本医疗保险，因就业等个人状态变化在职工医保和居民医保间切换参保关系，中断缴费3个月（含）以内的，可按规定办理基本医疗保险费补缴手续，补缴后不设待遇享受等待期，缴费当月即可在转入地按规定享受待遇，中断期间的待遇可按规定追溯享受。中断缴费3个月以上的，基本医疗保险待遇按各市规定执行，原则上待遇享受等待期不超过6个月。

第十四条参保人员省内跨市转移职工医保关系的，个人账户资金跨市使用，不划转、不提现。参保人员跨省转移职工医保关系的，个人账户资金原则上随其划转，特殊情况无法转移时可以划入本人银行账户。

第五章附则

第十五条跨省转移接续基本医疗保险关系时，转入我省的，按本办法执行；转出外省的，按国家相关政策执行。

第十六条本办法自 2022 年 7 月 1 日起实施，有效期 3 年。《广东省流动就业人员基本医疗保险关系转移接续暂行办法》（粤人社发〔2013〕70 号）同时废止。

第十七条本办法由省医疗保障局负责解释。

九、上海职工医保最高支付限额调高至 59 万元

来源：上海医保局

摘要：6 月 24 日上海市医保局明确，2022 年 7 月 1 日零时起，本市职工医保将进入 2022 医保年度（2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日），职工医保统筹基金最高支付限额，将从 57 万元提高到 59 万元，最高支付限额以上的部分，仍按规定继续报销 80%。

Abstract: On June 24, Shanghai Medical Insurance Bureau specified that from 0:00 on July 1, 2022, the city's employee medical insurance would enter the 2022 medical insurance year (from July 1, 2022 to June 30, 2023). The maximum payment limit of the overall medical insurance fund for employees will be increased from 570,000 yuan to 590,000 yuan, and the part above the maximum payment limit will continue to be reimbursed by 80% according to the regulations.

2022 年 7 月 1 日零时起，本市职工医保将进入 2022 医保年度（2022 年 7 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日），职工医保统筹基金最高支付限额，将从 57 万元提高到 59 万元，最高支付限额以上的部分，仍按规定继续报销 80%。

2022年医保年度的职工医保门急诊自负段标准、统筹基金起付标准均不作调整，仍然按照2021医保年度标准执行。



	门急诊自负段标准（元）	统筹基金起付标准（元）
在职职工	1500元	1500元



		门急诊自负段标准（元）	统筹基金起付标准（元）
退休人员	2000年12月31日前退休	300元	700元
	2001年1月1日后退休	700元	1200元

2022医保年度参保人员的个人医疗账户资金，也将于7月1日计入，计入办法与2021医保年度一致。个人医疗账户资金余额可通过“随申办市民云”APP自助查询。

有关医保年度转换的具体问题和相关标准，可以登陆医保网站 <http://ybj.sh.gov.cn> 查询或拨打医保咨询服务热线 12393。

全国29个省份生育、流产、护理、育儿假速查表单 (2022年6月更新)

Quick-chart for Maternity, Abortion, Nursing and Parental Leave in 29 Provinces Nationwide
(updated in June 2022)

转载自：HR全流程法律顾问谭蔚

Reprinted from: Tan Wei, HR whole-process legal adviser



近日，陕西省与新疆维吾尔自治区人大常委会修订《人口和计划生育条例》。同时，天津市、福建省、广西壮族自治区出台相关细则。至此，全国已有 29 个省份修改计生条例、12 个省份出台实施细则。为此，HRLC 依据各地政策汇编成《全国主要省份生育、流产、护理、育儿假期速查表单》仅供读者参考，如后期其它省份发布相关政策，我们将及时进行更新。

Recently, the Standing Committee of the NPC of Shaanxi Province and Xinjiang Uygur Autonomous Region revised the *Regulations on Population and Family Planning*. At the same time, Tianjin, Fujian Province and Guangxi Zhuang Autonomous Region issued relevant rules accordingly. So far, 29 provinces have revised the regulations on family planning and 12 provinces have issued implementation rules. In view of this, HRLC has compiled the *Quick-chart for Maternity, Abortion, Nursing and Parental Leave in Major Provinces in China* according to local policies, which is for readers' reference only. If other provinces release relevant policies later, we will update them in time.

图示：

Illustration:

省份	假期类型	情形	假期天数	顺延	文件依据
北京市	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		延长生育假	60天	未规定	北京市人口与计划生育条例(2021修正) 第十九条
		增加假期	1-3个月(单位同意)	未规定	北京市卫生健康委员会 关于执行《北京市人口与计划生育条例》的 十个重点问题
	陪产假	15天	未规定		
	育儿假	在子女满三周岁前 (子女周岁为周期)	夫妻每人享受5天/年; 双方合计10天/年	休息日 法定节假日 不顺延	
流产假	<4个月	15天	未规定		
	≥4个月	42天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条	
天津市	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	天津市人力资源和社会保障局 关于女职工产假有关问题的通知
		生育假	60天	休息日 法定节假日 不顺延	天津市人口与计划生育条例(2021修正) 第十八条
	护理假	15天	休息日 法定节假日 不顺延	天津市卫生健康委员会三孩生育政策十问十答 津政办函[2022]9号	
	育儿假	在子女三周岁以下期间 (子女周岁为周期、多子女叠加)	给予夫妻双方各10日/年	休息日 法定节假日 不顺延	
	流产假	<12周	15天	未规定	
		≥12周-<16周	30天	未规定	
≥16周-<18周		42天	未规定	天津市人力资源和社会保障局 关于女职工产假有关问题的通知	
≥28周	98天	未规定			
上海市	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	关于贯彻实施《女职工劳动保护特别规定》调整本市 女职工生育保险待遇有关规定的通知
		生育假	60天	休息日不顺延 法定节假日不顺延	上海市人口与计划生育条例(2021年修正) 第三十一条
		配偶陪产假	10天	未规定	
	育儿假	子女年满三周岁之前 (子女周岁为周期、多子女叠加)	夫妻双方可以享受5天/年	未规定	关于新修订《上海市人口与计划生育条例》实施中 有关问题的口径
	流产假	<4个月	15天	未规定	
≥4个月	42天	未规定	关于贯彻实施《女职工劳动保护特别规定》调整本市 女职工生育保险待遇有关规定的通知		
重庆市	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		增加产假	80天	未规定	
		护理假	20天	未规定	重庆市人口与计划生育条例(2021修正) 第二十三条
	育儿假	在子女六周岁前	夫妻双方可以享受累计5-10天/年	未规定	
	在产假或者护理假期期满后,经单位批准	夫妻一方可以休育儿假至子女一周岁止	未规定		
流产假	<4个月	15天	未规定		
≥4个月	42天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条		
安徽省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	休息日不顺延 法定节假日不顺延	安徽省女职工劳动保护特别规定 第十条
		延长产假	60天	休息日不顺延 法定节假日不顺延	安徽省人口与计划生育条例(2021年修订) 第三十二条
		护理假	30天	休息日不顺延 法定节假日不顺延	《安徽省人口与计划生育条例》实施中有关问题 具体应用的指导意见
	育儿假	在子女六周岁以前 (自然年为周期、多子女不叠加)	夫妻各10天/年	休息日 法定节假日 不顺延	
	流产假	<4个月	15天	未规定	
≥4个月-<7个月	42天	未规定	安徽省女职工劳动保护特别规定 第十条		
≥7个月	98天	未规定			
江西省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	江西省女职工劳动保护特别规定 第十二条
		增加产假	90天	未规定	江西省人口与计划生育条例(2021年修正) 第三十一条
		护理假	30天	未规定	关于印发《关于〈江西省人口与计划生育条例〉实施中 有关问题具体应用的指导意见》的通知
	育儿假	子女三周岁以下期间 (子女周岁为周期、多子女不叠加)	夫妻各累计10天/年	休息日 法定节假日 不顺延	
	流产假	<3个月	25天	未规定	
≥4个月-<7个月	42天	未规定	江西省女职工劳动保护特别规定 第十二条		
≥7个月	98天	未规定			
江苏省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	江苏省女职工劳动保护特别规定 第十二条
		延长产假	60天	休息日不顺延 法定节假日不顺延	江苏省人口与计划生育条例(2021年修正) 第二十四条
		护理假	15天	休息日不顺延 法定节假日不顺延	关于优化生育政策促进人口长期均衡发展实施方案 第十三条
	育儿假	子女三周岁前	夫妻双方分别享受10天/年	未规定	
	流产假	<2个月	20天	未规定	
≥2个月-<3个月	30天	未规定			
≥3个月-<7个月	42天	未规定	江苏省女职工劳动保护特别规定 第十二条		
≥7个月	98天	未规定			
浙江省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	浙江省女职工劳动保护办法 第十四条
		延长产假	一孩60天; 二孩、三孩90天	休息日 职业假 法定节假日不顺延	浙江省人口与计划生育条例(2021年修正) 第二十二、二十三条
		护理假 (多子女不叠加)	15天	休息日 职业假 法定节假日不顺延	浙江省卫生健康委员会 《浙江省人口与计划生育条例》有关问题解答
	育儿假	子女三周岁内 (子女周岁为周期、多子女不叠加)	夫妻双方各享受10天/年	休息日 职业假 法定节假日不顺延	
	流产假	<4个月	15天	未规定	浙江省女职工劳动保护办法 第十四条
≥4个月	42天	未规定			
福建省	产假	产假	158-180天	未规定	福建省女职工劳动保护条例 第十三条
		延长产假		未规定	福建省人口与计划生育条例(2022修正) 第二十四条
		照顾假	15天	未规定	福建省卫生健康委员会 《福建省人口与计划生育条例》有关问题解答
	育儿假	子女年满三周岁之前 (子女周岁为周期、多子女不叠加)	夫妻各10天/年	休息日 法定节假日 不顺延	
	流产假	<3个月	15-30天	未规定	
≥3个月	42天	未规定	福建省女职工劳动保护条例 第十三条		
≥7个月	98天	未规定			
海南省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		增加产假	三个月	未规定	
		护理假	15天	未规定	海南省人口与计划生育条例(2021修正) 第二十七、二十八条
	育儿假	在子女零至三周岁期间	夫妻分别享受累计10天/年	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
≥4个月	42天	未规定			
广东省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	广东省实施《女职工劳动保护特别规定》办法 第十一条
		奖励假	80天	未规定	
		陪产假	15天	未规定	广东省人口与计划生育条例(2021年修正) 第二十条
	育儿假	在子女三周岁以内	父母各享受10日/年	未规定	
	流产假	<4个月	15-30天	未规定	
≥4个月-<7个月	42天	未规定	广东省实施《女职工劳动保护特别规定》办法 第十一条		
≥7个月	75天	未规定			
广西壮族自治区	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		增加产假	一孩60天; 二孩70天、三孩80天	未规定	广西壮族自治区人口和计划生育条例(2022修订) 第二十七条
		产前检查陪产假	5天	未规定	广西壮族自治区卫生健康委员会 新修订的《广西壮族自治区人口和计划生育条例》 生育休假有关问题解答
	护理假	25天	未规定		
	育儿假	子女零至三周岁期间 (子女周岁为周期、多子女不叠加)	父母分别累计享受10日/年	未规定	
流产假	<4个月	15-30天	未规定	广西壮族自治区实施《女职工劳动保护规定》办法 第十一条	
≥4个月	42天	未规定			
≥7个月	98天	未规定			
山东省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	山东省女职工劳动保护办法 第十二条
		增加产假	60天	未规定	山东省人口与计划生育条例(2016修正) 第二十五条
		护理假	7天	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	山东省女职工劳动保护办法 第十二条
	≥4个月	42天	未规定		
山西省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	山西省女职工劳动保护条例 第十四条
		延长产假	60天	未规定	
		护理假	15天	未规定	山西省人口和计划生育条例(2021年修订) 第二十五条
	育儿假	子女不满三周岁的	夫妻分别15天/年	未规定	
	流产假	<3个月	15天	未规定	
≥3个月-<4个月	30天	未规定	山西省女职工劳动保护条例 第十四条		
≥4个月-<7个月	42天	未规定			
≥7个月	98天	未规定			
河北省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	河北省女职工劳动保护特别规定 第九条
		延长产假	生育第一、二、三个子女60天 生育第三个以上子女90天	未规定	
		护理假	15天	未规定	河北省人口与计划生育条例(2021年修订) 第二十五条
	育儿假	三周岁以下婴幼儿	父母双方10天/年	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	
≥4个月	42天	未规定	河北省女职工劳动保护特别规定 第九条		
≥7个月	42天 延长56天(单位同意)	未规定			
河南省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	河南省女职工劳动保护特别规定 第十一条
		增加产假	三个月	未规定	
		配偶护理假	一个月	未规定	河南省人口与计划生育条例(2021年修正) 第二十五条
	育儿假	在子女年满三周岁前	应当分别给予夫妻双方10日/年	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	河南省女职工劳动保护特别规定 第十一条
≥4个月	42天	未规定			
湖北省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		增加产假	60天	休息日 法定节假日 不顺延	湖北省人口与计划生育条例(2021年修正) 第三十一条
		配偶护理假	15天	休息日 职业假 法定节假日不顺延	湖北省卫生健康委员会 《湖北省人口与计划生育条例》有关问题解答
	育儿假	3岁以下婴幼儿 (自然年为周期、多子女不叠加)	父母每人累计10天/年	休息日 职业假 法定节假日不顺延	
	流产假	<12周	15-30天	未规定	湖北省女职工劳动保护规定 第十一条
≥12周-≤28周	42天	未规定			
湖南省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	湖南省女职工劳动保护特别规定 第八条
		增加产假	60天	未规定	
		护理假	20天	未规定	湖南省人口与计划生育条例(2021年通过) 第六十六条
	育儿假	在子女三周岁以内	夫妻双方均可享受10天/年	未规定	
	流产假	<2个月	15天	未规定	
≥2个月-<4个月	30天	未规定	湖南省女职工劳动保护特别规定 第八条		
≥4个月-<7个月	42天	未规定			
≥7个月	75天	未规定			
云南省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		延长生育假	60天	未规定	云南省人口与计划生育条例(2022修正) 第十八条
		护理假	30天	未规定	云南省卫生健康委员会 关于贯彻落实《云南省人口与计划生育条例》的 通知
	育儿假	子女不满3周岁的 (子女周岁为周期)	夫妻双方分别给予累计10天/年 两个以上子女的,再增加5天/年	休息日 法定节假日 不顺延	
	流产假	<4个月	15天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
≥4个月	42天	未规定			
贵州省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		增加产假	60天	未规定	
		护理假	15天	未规定	贵州省人口与计划生育条例(2021年修正) 第三十二条
	育儿假	3周岁以下婴幼儿的	夫妻各10天/年	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
≥4个月	42天	未规定			
四川省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		延长生育假	60天	未规定	四川省人口与计划生育条例(2021年修正) 第二十四条
		护理假	20天	未规定	关于《四川省人口与计划生育条例》 实施中“育儿假”有关问题的指导意见
	育儿假	子女三周岁以下 (自然年为周期、多子女不叠加)	夫妻分别累计10天/年	休息日 法定节假日 不顺延	
	流产假	<4个月	15天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
≥4个月	42天	未规定			
陕西省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	陕西省实施女职工劳动保护特别规定 第十四条
		增加产假	60天 参加孕检增加10天 生育三孩增加15天	未规定	
		护理假	15天 夫妻分居增加20天 生育三孩增加10天	未规定	陕西省人口与计划生育条例(2022修订) 第四十五条
	育儿假	在子女三周岁以内	给予父母双方各累计10天/年	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	
≥4个月-<7个月	42天	未规定	陕西省实施女职工劳动保护特别规定 第十四条		
≥7个月	98天	未规定			
甘肃省	产假	产假	180天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	休息日 法定节假日 不顺延	女职工劳动保护特别规定 第七条
		护理假	30天	休息日 法定节假日 不顺延	甘肃省人口与计划生育条例(2021年修正) 十八条
		育儿假	子女不满三周岁的 (子女周岁为周期)	夫妻双方应当分别给予15日/年	休息日 法定节假日 不顺延
	流产假	<4个月	15天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
	≥4个月	42天	未规定		
宁夏回族自治区	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	宁夏回族自治区女职工劳动保护办法 第十二条
		增加产假	60天	未规定	
		护理假	25天	未规定	宁夏回族自治区人口与计划生育条例(2021年修正) 第三十八条
	育儿假	在子女零至三周岁期间	给予夫妻双方各10天/年	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	宁夏回族自治区女职工劳动保护办法 第十二条
≥4个月	42天	未规定			
≥7个月	42天 延长56天(单位同意)	未规定			
青海省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	休息日 法定节假日 不顺延	青海省女职工劳动保护实施办法 第十条
		生育假	90天	休息日 法定节假日 不顺延	青海省人口与计划生育条例(2021修正) 第十六条
		看护假	15天	休息日 法定节假日 不顺延	青海省卫生健康委员会 新修订《青海省人口与计划生育条例》十问十答
	育儿假	在子女不满三周岁期间	鼓励单位给予夫妻双方各15日/年	休息日 法定节假日 不顺延	
	流产假	<4个月	15-30天	未规定	青海省女职工劳动保护实施办法 第十一条
≥4个月-<7个月	42天	未规定			
≥7个月	158天	未规定			
内蒙古自治区	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		增加产假	一孩、二孩60天; 三孩90天	休息日 职业假 法定节假日不顺延	内蒙古自治区人口与计划生育条例(2022修正) 第三十条
		护理假	25天	未规定	
	育儿假	在子女三周岁以前	给予夫妻双方各10日/年	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
≥4个月	42天	未规定			
黑龙江省	产假	产假	180天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	黑龙江省女职工劳动保护条例 第十一条
		护理假	15天	未规定	黑龙江省人口与计划生育条例(2021年修正) 第二十四条
		育儿假	三周岁以下婴幼儿的	父母各10天/年	未规定
	流产假	<3个月	21天	未规定	黑龙江省女职工劳动保护条例 第十一条
	≥3个月	42天	未规定		
吉林省	产假	产假	180天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		护理假	25天	未规定	吉林省人口与计划生育条例(2021年修正) 第四十二条
		育儿假	在子女三周岁以前	每人各20天/年	未规定
	流产假	<4个月	15-30天	未规定	吉林省女职工劳动保护实施办法 第十三条
	≥4个月	42天	未规定		
辽宁省	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	辽宁省女职工劳动保护办法 第八条
		增加产假	60天	未规定	
		护理假	20天	未规定	辽宁省人口与计划生育条例(2021年修正) 第十九条
	育儿假	子女不满三周岁的	夫妻分别享受累计10日/年	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
≥4个月	42天	未规定			
新疆维吾尔自治区	产假	产假	98天 难产增加15天 多胎增加15天/胎	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
		增加产假	60天	未规定	
		护理假	20天	未规定	新疆维吾尔自治区人口与计划生育条例(2022修订) 第二十条
	育儿假	在子女零至三周岁期间	夫妻各享受≥10日/年 州、市政府可以根据本地区实际具体规定	未规定	
	流产假	<4个月	15天	未规定	女职工劳动保护特别规定 第七条
≥4个月	42天	未规定			

关于进一步加强新就业形态劳动者 劳动权益保障十二条措施的通知

Notice on Further Strengthening the Twelve Measures to Protect the Labor Rights and
Interests of Workers in the New Employment Forms



2022年6月10日山东省人力资源和社会保障厅、山东省发展和改革委员会、山东省交通运输厅、山东省商务厅、山东省市场监督管理局、山东省医疗保障局、山东省邮政管理局、山东省高级人民法院、山东省总工会等部门就新就业形态劳动者劳动权益保障制定了十二条措施，具体为：明确权利义务关系、有效保障劳动报酬、合理安排休息休假、优化就业创业服务、促进职业技能发展、维护社会保险权益、扎实推进建会入会、推动开展集体协商、做好工会法律援助服务、开展关心关爱活动、加大监督检查力度和健全协调联络机制。

On June 10, 2022, Human Resources and Social Security Department of Shandong Province, Shandong Development and Reform Commission, Shandong Provincial Department of Transportation, Department of Commerce of Shandong Province, Shandong Administration for Market Regulation, Health Care Security Administration of Shandong Province, Shandong Provincial Postal Administration, Shandong Higher People's Court, Shandong Federation of Trade Unions and other departments formulated 12 measures on the protection of labor rights and interests of workers in the new employment forms, which specifically are: clarifying the relationship between rights and obligations, effectively guaranteeing labor remuneration, reasonably arranging rest and vacation, optimizing employment and entrepreneurship services, promoting progress of vocational skills, safeguarding social insurance rights and interests, supporting the establishment of trade unions, carrying out collective negotiation, providing legal support services for trade unions, carrying out caring activities, strengthening supervision and inspection, and improving the coordination and contact mechanism.

法规链接：

关于进一步加强新就业形态劳动者劳动权益保障十二条措施的通知

鲁人社字〔2022〕65号

各市人力资源社会保障局、发展改革委、交通运输局、商务局、市场监管局、医保局、邮政管理局、中级人民法院、总工会：

为深入推动落实《山东省人力资源和社会保障厅等八部门关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见》（鲁人社发〔2021〕15号），做好新形势下稳就业、保就业工作，现制定以下十二条措施。

一、明确权利义务关系。对依托互联网平台实现就业的网约配送员、网约车驾驶员、网约货车司机、互联网营销师等新就业形态劳动者，根据用工事实认定其与企业之间的关系。企业招用劳动者，符合《关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12号）第一条规定情形的，应当依法订立劳动合同，履行用人单位责任。不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理（以下简称不完全符合确立劳动关系情形）的，企业应当与劳动者订立书面协议，通过协商明确双方的权利义务。个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业等，按照民事法律调整双方的权利义务；企业与劳动者约定其以个体经营者身份完成工作，但对劳动者进行劳动过程管理的，根据用工事实界定成立劳动关系或者不完全符合确立劳动关系情形。（省人力资源社会保障厅、省法院牵头，省直各行业主管部门按职责分工负责）

二、有效保障劳动报酬。企业应当遵循按劳分配原则，科学制定劳动报酬规章制度，合理确定劳动者的劳动报酬，向提供正常劳动的劳动者按时足额支付不低于当地最低工资标准的劳动报酬。企业安排劳动者法定节假日劳动的，应当支付高于正常工作时间劳动报酬的合理报酬。（省人力资源社会保障厅、省法院牵头，省直各行业主管部门按职责分工负责）

三、合理安排休息休假。企业应当落实国家关于职工工作时间、休息休假等法律法规。企业和劳动者协商达成一致意见的，在劳动合同或者协议中明确工时和休息休假办法。企业应当根据国家法定工时制度合理确定劳动定额，确定的劳动定额应当使本企业同岗位90%以上的劳动者在法定工作时间内能够完成。网约车、外卖送餐等平台企业应当合理管控劳动者在线工作

时长，对连续工作超过 4 小时的，应当设置不少于 20 分钟的工间休息时间。（省人力资源社会保障厅牵头，省直各行业主管部门按职责分工负责）

四、优化就业创业服务。进一步落实《山东省“十四五”公共服务规划》《山东省基本公共服务标准（2021 版）》，推动新就业形态劳动者享有均等基本公共就业服务。充分发挥省级及以上双创示范基地引领效应，推动共享经济、“互联网+”等新业态新模式健康发展，创造更多元、更稳定的新就业岗位。优化新就业形态就业供需匹配，以进城务工人员、有转移就业意愿的农村劳动力、离校未就业高校毕业生等群体为重点，提供就业、创业、培训、维权等全方位服务。落实新就业形态灵活就业意外伤害保险补贴，补贴标准每人每年不高于 100 元。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委牵头，省直各行业主管部门按职责分工负责）

五、促进职业技能发展。健全完善产教融合推进机制，抓好“企业+基地+平台”产教融合建设培育，为新就业形态领域提供支撑。贯彻落实国家职业技能标准，指导具备条件的企业、社会培训评价组织开展新就业形态领域技能等级评价服务，畅通劳动者职业技能上升通道。鼓励支持新就业形态劳动者参加职业技能培训，探索建立适合新就业形态的技能提升和就业促进工作模式，为提升劳动者素质和职业技能水平提供支持。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委牵头，省直各行业主管部门按职责分工负责）

六、维护社会保险权益。企业和与其建立劳动关系的劳动者，应当依法参加社会保险。鼓励灵活就业人员以个人身份在就业地或户籍地参加企业职工基本养老保险、职工基本医疗保险。积极引导未参加企业职工基本养老保险、职工基本医疗保险的新就业形态劳动者参加城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗保险。扎实推进基层快递网点优先参加工伤保险，按照国家安排有序推进货车司机群体参加工伤保险工作。（省人力资源社会保障厅、省医保局牵头，省直各行业主管部门按职责分工负责）

七、扎实推进建会入会。将新就业形态企业纳入优先建会清单，大力推行“重点建、行业建、兜底建”模式，创新建设网上工会组织系统，实现“扫码”入会转会，推动新就业形态企业依法普遍建立工会。组织开展“新就业形态劳动者建会入会创新案例征集评选”活动，完善网上工会组织系统职工 e 家，开展网上工会活动，激发工会组织活力。（省总工会牵头，省直各行业主管部门按职责分工负责）

八、推动开展集体协商。提升集体协商实效，新业态工会组织与企业方、行业协会应加强沟通联系，提出集体协商要约，围绕劳动报酬、奖惩机制、安全保障等劳动者关心的利益诉求，推动职工方和企业方开展集体协商，提高职工参与度，适时开展新就业形态集体协商典型线上集中展示。（省总工会牵头，省直各行业主管部门按职责分工负责）

九、做好工会法律援助服务。健全完善线上工会法律服务系统，为新就业形态劳动者提供在线普法宣传、法律咨询、法律援助等服务。在新就业形态劳动者人数多的镇街以及企业集中的园区设立工会法律援助服务站点，扩大法律援助覆盖面。开展“新就业形态劳动者法律服务月”等公益法律服务行动。（省总工会牵头负责）

十、开展关心关爱活动。加强工会户外劳动者服务站点规范化和日常服务管理，加强新就业形态企业职工之家建设，提升整体服务能力。对新就业形态劳动者中的困难群体，凡是符合工会帮扶条件的，全部纳入困难职工档案，提供常态化送温暖和帮扶救助。开展心理健康公益巡讲、心理疏导等活动，为新就业形态劳动者提供心理健康服务。常态化开展“夏送清凉”活动，走访慰问奋战在高温一线新就业形态劳动者。（省总工会牵头负责）

十一、加大监督检查力度。各级行业主管部门和职能部门应当坚持“谁主管谁负责”原则，压实部门和属地监管责任，规范平台企业经营行为，及时约谈、警示、查处侵害劳动者权益的企业。加大劳动保障监督力度，对符合受理条件的劳动保障举报投诉，人力资源社会保障部门应依法受理并妥善处理。对未通过民主程序制定平台规则及规章制度等侵害劳动者权益的企业，各行业主管部门和职能部门应当联合对企业开展约谈、警示、督导。各级工会组织应当加强工会劳动法律监督，监督企业履行用工主体责任，维护劳动者合法权益。（省人力资源社会保障厅、省总工会牵头，省直各行业主管部门按职责分工负责）

十二、健全协调联络机制。健全完善党委领导、政府负责、部门监管、法治保障、新业态企业和劳动者融入、工会行业协会参与等多方协同治理机制，加强政策衔接和工作配合，及时协调解决遇到的实际问题。部门之间要加强横向沟通协调，强化工作协同，凝聚工作合力，一体化推进劳动者权益保障工作。各部门、单位要建立省、市、县三级上下联动工作机制，逐级逐项、上下一体推动工作落实。（省人力资源社会保障厅牵头，省直各有关部门按职责分工负责）

山东省人力资源和社会保障厅

山东省发展和改革委员会

山东省交通运输厅

山东省商务厅

山东省市场监督管理局

山东省医疗保障局

山东省邮政管理局

山东省高级人民法院

山东省总工会

2022年6月10日

报销款争议处理调研

Research on Settlement of Reimbursement Disputes

上海保华律师事务所 丁在锋

报销款一般是指用人单位对职工因履行工作职责而产生合理花费的核销，是用人单位对于员工因履行职务而发生的相关费用的补偿，如员工出差产生的交通、餐饮、住宿等差旅费用。通常根据实际发生情况并结合用人单位的财务制度实报实销，数额不固定，是用人单位的经营成本。实践中经常发生劳动者向用人单位索要报销款或者要求将报销款认定为工资的相关争议。

Reimbursement normally means the employer writes off reasonable expenses of the employee incurred in the performance of duties, which is compensation from the employer for the relevant costs of the employee incurred in the performance of works, for example, the traveling costs such as transportation, catering, accommodation incurred by business trips. Generally, reimbursement is paid as actual expense based on the actual situation combined with the finance policies of the employer, with the amount unfixed, and is the operation cost of the employer. In practice, it is common that the employee claims against the employer for reimbursement or requests the reimbursement to be recognized as salary.

一、报销款争议是否属于劳动争议？

目前的司法实践中，关于差旅费报销款是否属于劳动争议的处理范围存有争议。

观点之一：报销款属于劳动争议。主要理由是：报销款属于劳动关系存续期间劳动者因履行职务行为而产生的费用。

江苏省劳动争议仲裁委员会关于印发《江苏省劳动仲裁案件研讨会纪要》的通知（2007）第二条规定“劳动者解除、终止劳动关系后，与用人单位在劳动关系存续期间，因履行工作职责发生的有关借款、差旅费用报销等争议，属于履行劳动合同争议的范畴，仲裁委员会应予受理。”

《四川省高级人民法院关于审理民间借贷纠纷案件若干问题的指导意见》第24条规定：“劳动者与用人单位之间款项往来性质的认定。劳动者向用人单位借款，如能证明款项的用途是直接用于公司业务，且与履行劳动合同有关的，当事人可主张按劳动争议处理；如无证据证明款项用于公司业务，当事人主张法律关系为民间借贷的，人民法院应按民间借贷的相关法律规定审理。”

《佛山市中级人民法院、佛山市劳动争议仲裁委员会关于审理劳动争议案件若干问题的指导意见（2011年）》第二条：“劳动争议案件中，若同时存在因劳动关系

存续期间的借支、垫资行为发生争议的，应作为劳动争议一并处理，如双方权利义务关系明确，一方依欠条，还款协议等向人民法院起诉的，可以按照普通民事纠纷受理。”

北京、上海虽无明确规定，但实践中基本都作为劳动争议处理，其他多地司法实践也按劳动争议处理，如(2022)皖****民初 1394 号案例，法院认为，何某主张的交通费、餐费、差旅费、购物费等费用合理的部分均是为履行劳动合同，以其自有或应得劳动报酬为公司垫付相关费用，公司未予以及时报销的行为实际侵害的是何某获得劳动报酬的权利，且何某与公司签订的劳动合同明确约定差旅费实报实销，说明差旅费报销问题属于双方劳动合同直接规范的内容，上述费用报销争议系双方履行劳动合同中产生的争议，属于劳动争议。再如(**21)粤**民终 7262 号案例，法院认为，公司及孙某均确认涉案款项的预支以及报销行为均系基于孙某是公司的员工身份而发生的。孙某借支的目的是执行公务，借支的审批程序依照公司的财务制度，属于劳动者的公务行为。故本案系劳动者与用人单位之间因财务报账而发生争议，属于劳动争议案件的处理范围。

观点之二：报销款不属于劳动争议，主要理由是：报销款项属劳动者在履行职务过程中在用人单位发生的借款挂账产生的费用，属于公司内部财务报账。

《深圳市中级人民法院关于审理劳动争议案件的裁判指引》第五条规定：“职工履行职务在单位借款挂帐发生的纠纷，一方以劳动争议或以其他理由向人民法院起诉的，裁定不予受理；已受理的，裁定驳回起诉。”如(2021)粤**民终 2**62 号案例，法院认为，报销款不属于劳动争议处理范围，本院不予处理。

除深圳有明确规定外，其他多地亦有不按劳动争议处理的司法案例，如(2021)陕**民终 8711 号案例，法院认为，职工因差旅费及其他待报销费用未及时报销冲账与单位发生纠纷的，应由单位按其内部财会制度处理。本案中，高某要求公司支付其垫付的差旅费及待报销费用，该事项涉及用人单位内部财务制度、不属于劳动争议受案范围。

笔者同意第一种观点。报销款产生于劳动合同履行过程中，且系劳动者为完成工作职务而产生，在此期间劳动者与用人单位之间存在管理与被管理的人身隶属性。费用发生后，劳动者按照用人单位的财务管理制度进行核销，包括申请审批流程，费用报销的范围与限额均根据财务管理制度处理。费用的产生与核销均与一般民事借贷不同，所以应以劳动争议处理为宜。

二、报销款与工资的认定

司法实践中，经常遇到用人单位在与劳动者劳动合同约定的工资标准之外，给予劳动者较为固定的报销额度，不论劳动者是否实际消费，均让劳动者提供相关票据，用人单位通过现金或银行转账方式支付给劳动者。该种情况下的“报销费用”到底属于报销款还是工资？

报销款与工资是两个不同的法律概念。在劳动法领域，“工资”是指用人单位依据国家有关规定或劳动合同的约定，以货币形式直接支付给本单位劳动者的劳动报酬。包括计时工资、计件工资、奖金、津贴和补贴、加班加点工资，但不包括社会保险、福利和其他劳动收入。报销款一般是指用人单位对职工因履行工作职责而产生合理花费的核销。

司法实践中，司法机关主要通过报销凭证与报销用途或工作内容是否一致、报销款是否是对员工因工支出的核销、发放时间及金额是否固定、是否具有实时性等因素判断报销款项是否符合报销的本质属性。如（2021）沪 0120 民初 3070 号案例，法院认为，本案中公司与原告约定每月的“岗位备用金报销款”不超过 17800 元，但从本案查明的事实来看，双方均确认申请岗位备用金报销的发票，与业务采购或出差交通等费用报销均无关，可以是原告的个人任意消费发票，并且公司并未严格审查原告提供的发票，2020 年 3 月在原告未取得被告开票信息未向被告提交发票的前提下仍然发放，故其是否提供足额的发票并不是用人单位发放报销款的依据，其所谓的报销款并非为员工因工支出的核销。并且，其每月实际发放或已审批通过的报销金额均为固定，亦不符合报销实时性、实报实销的特征。其报销款的扣减与病假扣款相吻合更是进一步印证了该报销款并非真正的费用报销，而是名为报销实为工资。

通过对（2021）沪 0120 民初 3070 号、（2021）沪 01 民终 6094 号、（2018）沪 02 民终 8822 号、（2018）沪 01 民终 13142 号、（2016）苏 05 民终 2881 号等案件的进一步分析，可以看出，下列情形中的报销款可能被认定为工资。¹

（1）报销款是否为实报实销。若用人单位对员工报销所提供的发票不进行审核，不要求必须与工作有关，则可以说明该报销不符合实报实销的特点，属于工资的可能性较大。

（2）报销周期及报销金额是否固定。报销款实报实销的特点决定了每次报销不可能固定不变，若用人单位每次给予员工的报销款都是固定金额，报销时间也都是固定的，则可反映出该报销款更符合工资的特点。但用人单位根据财务政策按封顶的固定数额实报实销除外。

¹ 该部分重点参考了上海市奉贤区人民法院陈蓓法官的文章《“报销款”的性质认定及“工资”标准认定评析》，该文发表于上海高院研究室的《中国上海司法智库》第 190 期。

(3) 银行流水中的“交易类型”备注的用途。用人单位向员工转账支付“报销款”时备注“工资”还是“报销款”？报销款与工资之间存在本质不同，用人单位理应明知备注“工资”和“报销款”的不同法律后果。如果备注“工资”，则有可能以此为由证明报销费用系工资。

(4) 其他合理判断标准。如用人单位在固定报销额度以外，又根据员工实际发生费用进行实报实销，则固定报销额度可被认定为工资。在群体性劳动争议中，若不同岗位的员工每月报销额度都基本相同，则有理由相信该报销额度实际系工资或其他补贴。如报销款与员工出勤天数挂钩，则报销款可能被认定为工资。

获得工资为劳动者最基本的劳动权益，工资标准关系到劳动者的社保、公积金缴费基数，病假工资、加班工资缴费基数，解除或终止劳动合同的经济补偿金（或赔偿金），工伤待遇核算，纳税及贷款审批等多方面切身利益，如果约定不明，容易造成争议。建议用人单位能够明确劳动者的工资标准，如果涉及到报销事宜，则需要将用人单位的财务政策等规章制度明确告知劳动者，以切实保障双方权益。

隐蔽雇佣关系研究



隐蔽雇佣关系研究

2011年2月,中华全国总工会(以下简称全总)将“国内劳务派遣调研报告”(以下简称“调研报告”)上报至全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会。该报告称,全国劳务派遣的人数在《中华人民共和国合同法》(以下简称《劳动合同法》)公布后有了暴发式的增长,全总建议修改《劳动合同法》中与“劳务派遣”相关的内容。¹由于全总全程参与了《劳动合同法》的起草过程,其一些相关人员往往被称为该法的起草者,法律公布后全总也多次表示该法体现了他们的想法,因此,这一修改建议所引起的震动可想而知。如何看待这种现象?涉及“隐蔽雇佣关系”这一国际上高度关注而我国长期忽视的话题。研究国际劳工组织的一些看法,有助于我们从国际视角来认识我国当前的一些劳动关系问题。

一、标本脱节：“隐蔽雇佣关系”以一种表面关系掩盖真实的雇佣关系

“雇佣关系是一个世界各国广泛使用的法律概念,它是指一名被称为‘雇员’(经常被指称为‘工人’)的个人和与该‘雇员’在一定条件下为其工作并获得报酬的一名‘雇主’之间的关系。”²这里所称的“雇佣关系”在我国的劳动立法中被称为“劳动关系”。国际劳工组织对雇佣关系被隐蔽的社会现象不仅高度关注,而且对与其相关的社会关系以及这种社会现象的具体表现形式进行了详尽的界定和分析。

1. 关注“隐蔽雇佣关系”这一社会现象

“隐蔽雇佣关系”一词,是国际劳工组织近几年经常使用的一个概念,涉及两种社会关系,一种是真实的雇佣关系,一种是表象的社会关系。雇佣关系是雇员与雇主之间产生劳动法上权利、义务的基础。“雇佣关系一直是并将继续是工人赖以在劳动法和社会保障领域获得与就业相关的权利和利益的主要载体。它也是确定雇主对工人的权利和义务的性质和范围的关键参照点。”³在出于逃避税收或

董保华, 论文转载自《法商研究》2011年第5期。

¹ 参见《全国劳动派遣人员达6000万 国企和机关是重灾区》,《经济观察报》2011年2月25日。

² 参见国际劳工局:《雇佣关系》,报告五(1),第95届国际劳工大会,2006年,日内瓦,第3页。

³ 参见国际劳工局:《雇佣关系》,报告五(1),第95届国际劳工大会,2006年,日内瓦,第3页。

社会保障目的而以表象关系掩盖真实雇佣关系时，就出现了“隐蔽雇佣关系”。国际劳工大会第 198 号建议书——《关于雇佣关系的建议书》（以下简称第 198 号建议书）——的表述是：“与隐蔽的雇佣关系作斗争，例如其中可能包括使用掩盖真实法律地位的其他形式的合同安排的其他关系。应注意到，在雇主以一种掩盖着某人作为雇员的真实法律地位的方式不把他或她当作一个雇员对待时，就产生了隐蔽的雇佣关系。而且，可出现这样的情况：合同安排产生剥夺劳动者应享有的保护的后果。”⁴

根据 2001 年 3 月国际劳工局理事会的决定，雇佣关系被纳入 2003 年第 91 届国际劳工大会的议程。⁵这次大会形成了相关决议。决议不仅对雇员、雇主和雇佣关系等重要概念进行了界定，而且进一步对隐蔽的、模糊的和三角的雇佣关系进行了阐述，并要求各成员国制定相关政策，为工人和雇主提供有关雇佣关系的明确指导，为工人提供有效的适宜保护，与具有剥夺从属工人的适当法律保护效果的隐蔽就业作斗争。2004 年 3 月，国际劳工局理事会在第 289 届会议上决定，将在 2006 年国际劳工大会第 95 届会议上对雇佣关系问题进行一次性讨论，以便通过一项建议书来界定雇佣关系。为此，国际劳工局就 60 多个成员国的法律和惯例起草了一份报告，代表着不同地区、不同法律制度和传统，⁶在此基础上，国际劳工大会通过了第 198 号建议书。由此可见，“隐蔽雇佣关系”是一个贬义词，国际劳工组织长期关注并强调与之“斗争”。

2. 界定“隐蔽雇佣关系”的具体范围

在国际劳工组织的用语中，隐蔽、模糊和三角雇佣关系本三个不同的概念。其中“隐蔽雇佣关系”与“模糊雇佣关系”是一对既有联系又有区别的概念。

就联系而言，两者都由于法律范围的不确定，从而限制了法律对劳动者的保护作用。“在劳动世界、特别是在劳动力市场发生的深刻变化，导致产生了新形式的关系，这种关系并不总是符合雇佣关系的参数。这虽然增加了劳动力市场的灵活性，但也使越来越多的劳动者的就业身份变得不明确，并因此而处于通常与一

⁴国际劳工大会第 198 号建议书——《关于雇佣关系的建议书》，<http://www.docin.com/p-48022197.html>，2008 年 3 月 1 日访问。

⁵ 参见国际劳工局：《雇佣关系的范围》，报告五，第 91 届国际劳工大会，2003 年，日内瓦，第 2 页，第 25 页，第 27-28 页，第 25 页，第 28 页，第 21 页。

⁶ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第 95 届国际劳工大会，2006 年，日内瓦，第 74 页。

种与雇佣关系相联系的保护范围之外。”⁷对于这种状态，国际劳工大会在2003年就指出：“雇佣关系可以是隐蔽的，或者它可以在客观上是模糊的。在这两种情况下，都会引起法律范围的不确定，从而限制了法律的保护作用”；⁸在2006年则进一步强调：“雇佣关系可能是客观上模糊不清的或者是虚假的。无论是哪种状况都会给法律适用范围制造不确定性并可能使法律的保护归于无效”。⁹

就区别而言，“隐蔽雇佣关系”是雇主的主观故意行为，而“模糊雇佣关系”是客观上难以确定的雇佣关系。如果说前者涉及两种社会关系，雇主故意以一种关系掩盖另一种关系；那么后者只涉及一种社会关系，一种实践中出现的新型关系。然而对于后者应如何定性，人们在认识上发生了分歧。前者往往是由于当事人恶意规避法律而形成的，后者往往是由于法律滞后而形成的。“在标准的雇佣关系中，工人的地位一般不会引起疑义。在有些情况下，一名工人可能拥有相当大的自主权。仅凭这一事实，就可能导致人们对其雇佣地位产生疑问。除了前面所描述的那些隐蔽雇佣关系以外，在某些情况下，那些用于判定雇佣关系特征的要素并不明显。与其说是因为人们故意想掩盖它，倒不如说是因为这种情况下雇佣关系是否存在，确实会有疑义。”¹⁰

“隐蔽雇佣关系”与“模糊雇佣关系”，“这两种结果彼此交织在一起，都证明在法律的应用与实际情况之间，存在一条鸿沟”。¹¹国际劳工组织对两者的态度完全不同：对于“隐蔽雇佣关系”，强调“与隐蔽的雇佣关系作斗争”；对于“客观上不确定的雇佣关系”，“特别是在受到重大变化影响的工作环境中，利用一系列灵活机动、但却难以套入传统雇佣关系模式的雇佣安排，不但是可能的，有时还是必需的”。¹²

“劳务派遣”存在着用人单位、用工单位、被派遣劳动者这样的三方主体，在分类上属于“三角雇佣关系”。这种雇佣关系与上述“模糊”或“隐蔽”的关系存在着相互包含的情况。“当然，同样存在着客观上模糊的或隐蔽的‘三角’雇

⁷ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第3页。

⁸ 参见国际劳工局：《雇佣关系的范围》，报告五，第91届国际劳工大会，2003年，日内瓦，第2页，第25页，第27-28页，第25页，第28页，第21页。

⁹ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第11页。

¹⁰ 参见国际劳工局：《雇佣关系的范围》，报告五，第91届国际劳工大会，2003年，日内瓦，第2页，第25页，第27-28页，第25页，第28页，第21页。

¹¹ 参见国际劳工局：《雇佣关系的范围》，报告五，第91届国际劳工大会，2003年，日内瓦，第2页，第25页，第27-28页，第25页，第28页，第21页。

¹² 参见国际劳工局：《雇佣关系的范围》，报告五，第91届国际劳工大会，2003年，日内瓦，第2页，第25页，第27-28页，第25页，第28页，第21页。

佣关系。一种‘三角’雇佣关系通常假定在某一使用方与某一提供方之间存在一项民事或商业合同。但是，可能发生这样一种情况，即这种合同并不存在，提供方也不是一家真正的企业，而是假定使用方的一个中介人，目的在于掩盖使用方作为真实雇主的身分。”¹³在劳务派遣关系中存在着用人单位与用工单位的“民事或商业合同”关系，这是派遣公司作为用人单位承担雇主义务的基础。当用人单位不具备用工主体资格或者用人单位与用工单位并没有真正的用工合意时，就可能出现形式上是劳务派遣关系而实质上是中介关系的隐蔽雇佣。

3. 研究“隐蔽雇佣关系”的表现形态

隐蔽雇佣关系是一种表里不一的关系，往往是以国家干预较少的社会关系来掩盖国家干预较多的社会关系，以对劳动者保护较少的关系掩盖对劳动者保护要求较高的关系。以表象关系为标准，国际劳工局进一步将“隐蔽雇佣关系”归为以下两种类型。

其一，以民事关系掩盖雇佣关系。“这是一种试图隐藏或歪曲雇佣关系的行为，或者通过另一种合法的外衣，或者赋予它另一种形式。”¹⁴“另一种合法的外衣”、“另一种形式”常常是指民事或商业合同。“一些最常用来隐藏雇佣关系的合同安排，包括多种多样的民事和商业合同，它们赋予雇佣关系以自营就业的表象。”¹⁵在现实生活中，人们可以作为雇佣合同下的受雇工人，也可以作为民事或商业合同下的自营就业工人来提供劳动或服务。¹⁶由于这种民事或商业合同通常并不由劳动法调整，一些本应受劳动法调整的雇佣关系，故意以民事或商业合同的形式出现，构成“隐蔽雇佣关系”。国际劳工局举的例子是：在德国，医学或法律自由职业中新毕业生可以以“自营就业”的身份，以低廉的价格招收；在南非，通过多种中介的作用，将受雇工人“转化”成独立工人。这是通过民事或商业合同，赋予雇佣关系以自营就业的表象，从而逃避雇主责任。

其二，以非标准雇佣关系掩盖标准雇佣关系。“第二种隐蔽雇佣关系的方式是通过据之建立雇佣关系的形式来实现的。虽然一种雇佣关系的存在没有问题，但这种雇佣关系的性质被蓄意地虚假表述，以达到剥夺工人的某些权利和利益的

¹³ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第13页。

¹⁴ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第12页。

¹⁵ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第12页。

¹⁶ 参见国际劳工局：《雇佣关系的范围》，报告五，第91届国际劳工大会，2003年，日内瓦，第2页，第25页，第27-28页，第25页，第28页，第21页。

目的。”¹⁷例如，不断签订的固定期限或特定任务合同就属于这种情况，这些短期合同一再续签就是为了达到长期用工的目的。固定期限合同在一些国家是作为一种非标准雇佣关系的形式出现的，通过一再续签的方式，回避无固定期限合同。国际劳工局举的例子中还有：在哥斯达黎加的农村地区，在国家 and 跨国企业中逐渐兴起一种做法，即通过中介机构雇佣种植园工人，工作时间从不超过三个月，而三个月正是工人有权就不公正的解雇提出赔偿要求所必需的最低工作期限。这类合同上的蓄意安排带来的最直接影响是使劳动者不能享有劳动立法或集体谈判中赋予雇员的权利和利益。¹⁸

尽管国际劳工局并未以中国作为列举的对象，但实事求是地说，这两种隐蔽雇佣关系的情况在我国也是大量存在的，甚至比国际劳工组织举例的那些国家更为普遍。在民事关系方面，我国大量发展的经济承包有相当一部分掩盖了劳动关系的实际存在；在非标准劳动关系方面也存在着这种情况。劳务派遣作为一种三角雇佣关系，也是非标准劳动关系的一种形式。劳务派遣的问题之所以会引起社会各界高度关注，很大程度上也是由于其作为一种临时用工的形式，掩盖了雇主长期雇佣的真实意图。全总的“调研报告”显示，全国劳务派遣人员总数已经达到6000多万。¹⁹

尽管目前我国学界尚无人对隐蔽雇佣关系的概念进行研究，但学者争论的一些话题却是与之有关的，只是未使用相关的理论范畴来进行界定。如果我们从“隐蔽雇佣关系”这一国际上较为认可的视角来进行观察，我国学者在争论中实际形成了“去标留本”和“标本兼治”两种看法。

二、去标留本：扩大标准雇佣关系，限制其他关系的发展

隐蔽雇佣关系是隐藏在非标准雇佣关系、民商事关系之下的一种雇佣关系。对其最简单的治理方式就是以政府的力量限制一些商业安排，或禁止非标准雇佣关系发展，只保留标准雇佣关系。没有了表象关系，自然也就不存在隐蔽雇佣关系。这就是我国相当一部分劳动法学者的看法。全总建议修改《劳动合同法》中与“劳务派遣”相关的内容，体现的也是这种观点。依笔者看来，这是一种因噎废食的想法。

¹⁷ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第12页。

¹⁸ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第12页。

¹⁹ 参见《全国劳动派遣人员达6000万 国企和机关是重灾区》，载《经济观察报》2011年2月25日。

1. 关于禁止或限制非标准劳动关系的争鸣及评析

我国有学者认为：“政府放松管制以至取消对劳动力市场的控制，非全日制工人、临时工、家庭工等非规范性就业的工人大量增加。这些非规范性就业工人工资低，缺乏社会保障。因此，以牺牲劳工的利益来追求经济的发展，已经成为许多国家公共政策的出发点。”²⁰在非标准劳动关系中，目前争议最大的无疑是劳务派遣关系。劳务派遣被描绘为纯粹是为了规避现行法律而产生的用工形式，没有任何正当性，因此，对其应进行完全负面的评价。“目前盛行的劳务派遣主要是企业为了规避劳动法上的义务而创造出来的一种人力资源管理方法。”²¹“在我国劳动法对企业用工已规定了固定期限、无固定期限和以完成一定工作为期限的三种区分不同情形的劳动用工模式下，劳务派遣没有存在的必要。”²²黎建飞教授更是认为，劳务派遣不仅使用人单位转移了本应承担的劳动风险，而该劳动风险最终只能由劳动者自己承担；而且使派遣单位赚取了不该赚取的经营利润，派遣单位和用人单位同时在劳动者身上找到了他们的利益共同体，从而能够达成一致地实现“双赢”。²³面对已经实行了将近 20 年的劳务派遣制度，这些学者完全从既定的概念出发，无视社会现实。他们的这种声音在我国学术界可以说是不绝于耳。

与我国学者一味主张对非标准雇佣关系进行打压的想法不同，国际劳工组织虽然提出要与隐蔽雇佣关系进行斗争，但对非标准雇佣关系的快速发展还是持肯定的态度。“在有些国家和有些部门，雇佣关系已经变得更加多样化了。雇佣关系变得适用于广泛得多的情况，许多雇主在使用传统的全日制雇员的同时，越来越多地以其他方式雇佣工人，以便尽可能有效地利用劳动力。为了争取比较好的机会，很多人接受了短期就业，或同意每周工作一定的天数。但在其他一些情况下，对劳动者和企业来说，这些选择都是恰当的办法。使用多样化的就业方式满足了一部分雇员对更为灵活的工作安排的需要，同时它本身也是对企业所面临挑战的一种合理的反应。这些多样化的工作安排都处于雇佣关系的框架之内。”²⁴事实上在一个弹性用工日益广泛的社会环境下，对非标准雇佣关系一味打压也是行不通的。例如，日本打击劳务派遣，反而刺激出“伪装承揽”、“伪装承包”等隐蔽雇

²⁰ 常凯主编：《劳动关系学》，中国劳动社会保障出版社 2005 年版，第 106 页。

²¹ 娄银生：《给劳务派遣戴上“紧箍咒”》，载《人民法院报》2006 年 8 月 11 日。

²² 何小勇：《对劳务派遣的法律思考》，载《中国劳动》2004 年第 11 期。

²³ 参见黎建飞：《“派遣劳动”应当缓行》，载《法学家》2005 年第 5 期。

²⁴ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五(1)，第 95 届国际劳工大会，2006 年，日内瓦，第 27 页。

佣关系的大发展。如此以民事关系来掩盖非标准雇佣关系，使劳动者的权益脱离劳动法的保障，对员工的权益维护更加不利。日本的一些经验、教训值得我国重视。

承揽合同是典型的民事合同。在承揽合同中，承揽人以自己的设备、技术和劳动，独立地为定作人完成一定的工作，并交付成果，由此产生的社会关系显然是一种财产关系。一般来说，合同法上对承揽关系的规范，重点在于规范承揽人与定作人之间的权利义务关系。承包关系作为一种责任制形式，其具体形态极其复杂，往往并不是一种独立的社会关系，可以从属于劳动关系，也可以从属于民事关系。从属于民事关系的承包又称外部承包。在外部承包中，承包人(经营者)运用发包人提供的物质资料自主经营、自负盈亏，与发包人是平等的民事关系。发包人与承包人以及其雇佣的人员均不存在劳动关系，也不存在用人单位义务。

日本 1947 年公布的《职业安定法》对于劳务派遣持全面禁止的态度，这一不切实际的规定促使产业界纷纷以承揽契约的形式来进行规避。对此，日本《职业安定法施行规则》第 4 条特别规定了承揽人应具备的条件和应负的责任，即必须独立承担法律上的责任，自行指挥监督劳动者，对劳动者负有法律规定的雇主责任，自行提供机械、设备、器材或其他必须使用的材料，或必要的专门企划、技术而并非单纯提供劳动力。即使有了关于承揽的规定，实际的情况却是，派遣员工的工作场所在用工单位内，所需的工具、原料也由用工单位提供；用工单位并没有将派遣员工和自己直接雇用的员工分开分别进行管理，他们遵守同样的工作规则和秩序。由此可见，派遣单位与用工单位签订的承揽合同仅仅是形式而已，而实质上毫无疑问应属于提供劳动力为主的劳动者派遣事业。²⁵对于劳务派遣全面禁止的结果是使“伪装承揽”盛行。

面对市场的反应，日本于 1985 年公布的《劳动者派遣法》对劳务派遣有所松动，规定了 16 种允许派遣的业务范围，²⁶并希望在此基础上实施严格的政府管制措施。由于制造业不在这 16 种允许派遣的业务范围内，“伪装承包”在该法出台以后急速增加。“伪装承包”是指制造业工厂使用外部劳动力，事实上从人才

²⁵ 参见董保华主编：《劳动力派遣》，中国劳动社会保障出版社 2007 年版，第 213-214 页。

²⁶ 这 16 种业务为：(1) 信息处理相关业务；(2) 机械设计相关业务；(3) 传播媒体机器操作相关业务；(4) 媒体节目演出相关业务；(5) 办公事务及其操作相关业务；(6) 同步翻译、笔译、速记等相关业务；(7) 秘书相关业务；(8) 文书处理相关业务；(9) 市场调查相关业务；(10) 会计财务相关业务；(11) 贸易相关业务；(12) 商品展介绍等须专门技术经验之相关业务；(13) 公共运输业等随车服务员类似相关业务；(14) 大厦清扫等相关业务；(15) 建筑设备之机器操作等相关业务；(16) 柜台、服务中心、停车场等相关业务。

派遣公司接受了劳动者派遣，但形式上却伪装成“承包”，以便在使用劳动者的时候回避带来的各种法律责任的行为。据厚生劳动省统计，仅制造业 2004 年 8 月调查时，伪装承包劳动者达 87 万以上，而其中许多人仍认为自己是派遣劳动者。

²⁷以后，日本经过多次修法，最终放开了对制造业的管制。

由上可见，与市场经济脱节的法律法规是不能得到贯彻执行的。劳务派遣是由职业介绍演变而来，是市场经济条件下市场主体自发选择的结果，以某种既定的理念一味禁止是不可能取得成效的。“有些学者认为劳动者派遣业是恶劣的榨取产业，并对此加以谴责。如果真是这样的话，为什么有那么多劳动者积极到派遣公司登记、希望被派遣呢？为什么被派遣的劳动者的数量在持续增加呢？因为它适应了派遣劳动者和用人单位双方的需要。”²⁸日本学者的这段总结对于理解我国今天的劳务派遣很有意义。

2. 关于禁止或限制某些民事关系的争鸣及评析

令人遗憾的是，我国有些学者却从相反的方向来对日本的情况进行总结。他们认为，既然对劳务派遣的过分打击会导致出现“伪装承揽”、“伪装承包”的现象，我们不妨连同承揽、承包一起打击。这种观点在劳动合同法立法过程中一度成为主流观点，并体现在《劳动合同法》最初的草案中。

我国有学者主张：“在现实中，有的具备用人单位资格的组织或个人为了规避直接用工的劳动法义务，将其生产经营中的某个部分发包给某个人，由承包人直接用工完成所承包项目并承担劳动法义务，由于承包人履行劳动法义务的能力一般弱于发包人（甚至无用人单位资格）而使劳动者权益得不到保障。为了防范这种现象，《草案》第 63 条规定‘个人承包经营招用劳动者的，由发包的个人或者组织作为劳动者的用人单位。’”²⁹针对笔者将《劳动合同法（草案）》第 63 条的规定概括为“宽进”并进行批评的观点，³⁰该学者的回答是：“如果用人单位为了减少这种‘宽进’机会，只需选择直接用工或发包给某个组织即可；如果用人单位出于某种动机而选择发包给个人，只能说明是自愿而非被动接受这种‘宽进’”

²⁷ 参见田思路、贾秀芬：《契约劳动的研究——日本的理论与实践》，法律出版社 2007 年版，第 47-48 页。

²⁸ (日)马渡淳一郎：《劳动市场法的改革》，田思路译，清华大学出版社 2006 年版，第 101-102 页。

²⁹ 王全兴：《试论劳动者“进出”劳动关系的宽严选择——〈劳动合同法（草案）〉有关条文剖析》，《中国劳动》2006 年第 9 期。

³⁰ 参见董保华：《锦上添花抑或雪中送炭——析〈中华人民共和国劳动合同法（草案）〉的基本定位》，《法商研究》2006 年第 3 期。

我国学者的这种主张与国际劳工组织的认识不同。后者认为：“假自营就业、假分包、建立伪合作社、假提供服务和虚假的公司结构调整是最经常用来掩盖雇佣关系的手段。此类做法的影响可以是拒绝给予工人以劳动保护和避免或许包括税收和社会保障摊款在内的开支”；³²“这种情况会损害工人和雇主的利益，而且这种弊端有害于体面劳动，因而不应当得到容忍”。³³我国有些学者的看法则是，不论真假，企业“只需选择直接用工或发包给某个组织即可”；否则，“只能说明是自愿而非被动接受”某种惩罚性安排。

我国的经济体制改革可以说是从承包开始的。虽然经济承包在现实生活中已经有了长足的发展，但在大多数人的常识中，承包和发包只是一种经济往来，如菜场中的摊位承包、商店中的柜台承包、运输领域的单车承包、企业中的绿化承包、文化市场中的演出承包等。试想菜场中因摊位承包、商店中因柜台承包、运输领域因单车承包、企业中因绿化承包、文化团体因演出承包，发包人都将成为用人单位，都要承担雇主责任，岂不是与生活常识南辕北辙。当发包人都要承担雇主责任时，由于责任过重，实际上也就等于以最严厉的方式禁止了承包这种形式的存在。笔者以为，将“个人承包”这种对中国改革开放做出过巨大贡献且至今仍在发挥积极作用的经济形式，直接归纳为“规避直接用工的劳动法义务”的形式，并以最严厉的方式来禁止它，是不可取的。

随着经济的全球一体化，企业面临更加激烈的竞争。为应对竞争，企业都在积极地探寻组织机构和管理方式的变革、创新，都在努力朝着柔性化、扁平化、虚拟化的方向发展，业务外包正是在这样的社会背景下应运而生的。外包的核心思想是：企业在内部资源有限的情况下，为取得更大的竞争优势，仅保留其最具竞争优势的业务，而将其他业务委托给比自己更具成本优势和专有知识的企业。简单地说，外包就是做你所擅长的事，而把其他的交给别人去做。“著名作家和思想家汤姆·彼得斯(Tom Peters)……将企业视为一系列的产品索引——也就是说，企业应该从一系列可供选择的业务中，选取核心部分由企业自己掌控，而其他部

³¹ 王全兴：《试论劳动者“进出”劳动关系的宽严选择——〈劳动合同法(草案)〉有关条文剖析》，《中国劳动》2006年第9期。

³² 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五(1)，第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第72页。

³³ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五(1)，第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第72页。

分则从第三方，即商业伙伴或者供应商那里采购。”³⁴外包有很多种形式，大致可以分为资源外包、后勤服务外包、客户关系外包、电子商务外包、研发外包、人力资源管理外包、生产外包、销售外包、物流外包等。³⁵

针对我国部分学者对非标准劳动关系、商业合同关系的抵制态度，我们不妨考察一下国际劳工局的态度。2006年国际劳工大会在讨论第198号建议书时，国际劳工局同时强调了两个主题：一是“与隐蔽的雇佣关系作斗争”，二是“国家政策不应妨碍正当的民事与商务关系”。后一主题最终落实在第198号建议书的第8条中。国际劳工组织也强调：“……存在民事或商业性的合同关系，通过这种关系可以获得自营就业劳动者提供的服务，但就其期限和条件来说，这种关系与雇佣关系是不同的。近年来，经常采用这种合同性安排日益成为一种普遍现象。从法律角度来看，这些安排处于雇佣关系的框架之外。”³⁶国家在制定抑制隐蔽雇佣关系的政策时，应当包括“不干涉真正的商业性或真正的独立承包”的内容。³⁷

三、标本兼治：协调劳动关系形式与内容、刚性与弹性的关系

《劳动合同法》公布之前，一般的估计是劳务派遣人数最多只达2000万。如果全总“调研报告”的数据准确，那就说明在《劳动合同法》公布后的三年间，劳务派遣人数已增两倍。非标准劳动关系大大膨胀也从另一侧面反映了标准劳动关系的萎缩，劳动合同立法的目标显然并未实现。“面对全球经济日益变化的要求，国家应发挥一种关键作用，建立一个能动的体制框架，以平衡企业对于灵活性的需求和工人对于保障的需要……应对全球化社会方面挑战的国家政策的核心，应是采取一项积极主动的战略来管理劳动力市场的变革。”³⁸如果说《劳动合同法》需要修改，那么其所涉及的内容应当远远超出“劳务派遣”的内容。

1. 以“事实第一原则”为治标措施，处理好形式与内容的关系

“确定一种雇佣关系的存在应当以事实为依据，而不能根据双方对其赋予的名称或形式来决定。这就是为什么一种雇佣关系的存在应取决于某些客观条件是

³⁴ [英]伊恩·本·吉尔·珀斯：《外包制胜：利用外部资源提高竞争优势》，陈瑟译，人民邮电出版社2004年版，第6页。

³⁵ 参见金辉、杨帆编著：《企业你外包了吗？——外部寻源》，中国时代经济出版社2005年版，第41-48页、第119页、第177页、第261页。

³⁶ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第7页。

³⁷ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第74页。

³⁸ 国际劳工局：《一个公平的全球化：国际劳工组织的作用》，劳工局局长关于全球化的社会影响世界委员会的报告，第92届国际劳工大会，2004年，日内瓦，第18-19页。

否得到满足，而不是取决于一方或双方对这种关系进行怎样的描述。”³⁹这就是国际劳工组织极力提倡的“事实第一原则”。“该原则在有些国家的法律体系中被明确地确立下来。在没有成文法的情况下，这一原则也经常法官们所使用。”⁴⁰雇佣关系之所以会被隐蔽，书面合同起了重要的作用。一纸商业合同或一纸非标准雇佣关系的合同，常常将雇佣关系的真实意图掩盖起来，从而形成隐蔽雇佣关系。“一般来说，法官必须在事实的基础上做出决断。例如，很多国家的法律规定就业合同可以是明确的，也可以是默示性的。允许签订一种默示性合同的可能性，意味着注重的是有关雇主与劳动者之间所达成协议的事实，这发生在这种协议不是书面的以及很可能在事实所反映的实际情况不同于一种书面合同的情况下。在判例法中，默示性合同的观念正日益获得重视。”⁴¹

与第 198 号建议书开宗明义就提及“合同安排可产生剥夺工人应享有的保护的后果”的看法相反，我国对于书面合同的迷恋已经到了似乎劳动者只要拿到了这张纸，其权益便已经得到保障的地步。甚至于全国人民代表大会常务委员会的工作报告也认为：“劳动合同法颁布实施以来，全社会劳动合同意识普遍提高，劳动合同签订率明显上升，全国规模以上企业劳动合同签订率达 93%，新签劳动合同的平均期限有所延长，就业再就业工作力度进一步加大，企业职工尤其是农民工权益保障工作得到加强。”⁴²其实，劳动合同本应存在着书面、口头、默示等多种形式，书面形式只是诸多合同形式之一。然而，书面形式成为我国立法者极力提倡的一种形式，在很大程度上已经被神话了。

《劳动合同法》实施后，为什么我国合同签订率会有如此大的提高呢？对此，北京传知行研究所进行了调查。“调查发现，劳动合同签订率大量增加的主要原因是企业一方态度变化，企业负责人开始将签订劳动合同作为自我防卫的手段。这说明《劳动合同法》中所规定的罚则发生了效果。”⁴³因为怕罚，便给了一纸合同，这样的结果让人啼笑皆非。这一纸合同有没有解决问题呢？北京大学社会学系大规模的调查发现在劳动合同签订率提高的同时，“和劳动合同相关的一系列劳

³⁹ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第 95 届国际劳工大会，2006 年，日内瓦，第 7 页。

⁴⁰ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第 95 届国际劳工大会，2006 年，日内瓦，第 7 页。

⁴¹ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五（1），第 95 届国际劳工大会，2006 年，日内瓦，第 7 页。。

⁴² 吴邦国：《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2009 年 3 月 9 日在第十一届全国人民代表大会第二次会议上》，http://news.xinhuanet.com/misc/2009-03/09/content_10973331_2.htm，2011-04-04。

⁴³ 转引自《劳动争议案数量仍居高不下》，<http://news.qq.com/a/20100119/000163.htm>，2011-04-04。

动权利，比如保险参保率，并不理想。调查表明，没参加医疗保险的占 55%，没有参加养老保险的占 71%，没有参加失业保险的占 83%，没有参加工伤保险的占 64%”。⁴⁴

促使我国劳动合同立法启动的“导火索”是总理为农民工讨欠薪。于是，通过书面形式将劳动者的权利预先固定下来，防止欠薪的发生遂成为立法者如此强烈的想法，书面合同也是在这样的背景下被神化的。当我们要寻找一种解决问题的工具时，工具的作用被夸大，工具自身的弊端被忽视。学术研究中的情绪化和感情化，加剧了这种神化过程。书面劳动合同作为一种定式合同，是合同条款由一方当事人预先拟定，对方只能表示全部同意或者全部不同意的合同。它往往由处于强势地位的一方提出。他们在拟定合同条款时，完全从利益最大化的角度考虑，从而尽量将利益分配给自己，风险和损失尽量分配给对方。我们应该认清书面劳动合同在雇佣关系调整中的作用，不应任意夸大。今天也许我们还需要书面劳动合同，但它也只是触发劳动关系的一种形式，其调整功能、证据功能都十分有限，而其掩盖劳动关系真实状况的弊端不容忽视。这也正是国际劳工组织要强调“事实第一原则”的原因。

2. 以“反歧视”为治本措施，处理好刚性与弹性的关系

第 198 号建议书第 17 条指出：“成员国应制定旨在消除隐蔽雇佣关系内在动力的有效措施，将其作为本建议书中所述的国家政策的一部分。”全总的“调研报告”或许在提醒我们，《劳动合同法》作为国家劳动法律最重要的组成部分，非但没有“消除隐蔽雇佣关系内在动力”，反而使其大大膨胀起来。作为一种治本的措施我国应当形成一种有助于“消除隐蔽雇佣关系内在动力”的用工机制。

全总的“调研报告”显示，这种膨胀集中体现在国有企业和机关事业单位上，部分中央企业甚至有超过 2/3 的员工都属于劳务派遣。⁴⁵通常来说，这些国家机关或国有企业往往是国家劳动法律的模范执行者，且很少有规避法律的动机。“调研报告”的数据说明劳动法的执行机制出现了较为严重的问题。我们需要追问的是，这些用人单位通过劳务派遣这种形式要达到什么目的呢？观察一下这些单位的共同特点不难发现，在用工体制上这些“国”字号单位稳定有余而灵活不足。隐蔽雇佣关系本是一种表里不一的关系，“此类做法的影响可以是拒绝给予工人

⁴⁴ 转引自《劳动争议案数量仍居高不下》，<http://news.qq.com/a/20100119/000163.htm>，2011-04-04。

⁴⁵ 参见《全国劳动派遣人员达 6000 万 国企和机关是重灾区》，载《经济观察报》2011 年 2 月 25 日。

以劳动保护和避免或许包括税收和社会保障摊款在内的开支”。⁴⁶在我国机关事业单位和国有企业出现的劳务派遣关系一方面具有表里不一的特点，以短期用工的形式掩盖长期用工的目的；另一方面并无“拒绝给予工人以劳动保护和避免或许包括税收和社会保障摊款在内的开支”的情况，其目的只在于获得一种灵活用工的权利。

有学者将我国现行用工体制概括为“正规用工与灵活用工并存的新型用人双轨制”：⁴⁷“《劳动合同法》一方面致力于克服劳动合同短期化现象，另一方面致力于用人双轨制的重构。”⁴⁸可见，在《劳动合同法》公布之后，“正规用工”与“灵活用工”已经形成对立，一些本该“正规用工”的劳动岗位只有采用劳务派遣的形式才能找回“灵活用工”的机制。“灵活用工”是适应市场竞争的题中应有之意。“规范雇佣关系的法律框架，是管理劳动力市场变革的国家政策的重要组成部分，这种管理应考虑到对于灵活性和保障两方面的需要。”⁴⁹从国际视角来观察，这种灵活性的追求显然具有正当性。由此可见，我国出现了一种有形无实的“隐蔽雇佣关系”特殊类型。

不容回避的是，这种用工刚性与弹性相区别的双轨制也会带来制度摩擦。针对《劳动合同法》中用人“凝固化”的倾向，笔者在《劳动合同法》起草初期曾预测：我国可能出现某种用人双轨制的情况。“可以预见，随着劳动关系管理的进一步刚性化，我国这样一个劳动力极其丰富的国家将会出现一个庞大的就业困难群体。这将会使我国出现两难的选择：一是通过改革，重新形成能进能出的局面，但劳动标准易上难下，劳动关系易刚难柔的特征，将会使这种调整面临巨大的社会震荡；二是在已经凝固化的劳动关系之外，通过促进就业的方式，形成一套更为灵活的用工机制，但是凝固化用工体制与灵活化的用工体制，事实上将贯彻两套不同的法规体系，形成巨大的制度性歧视，引发社会矛盾。”⁵⁰全总的“调研报告”其实说明这种状况已经出现，但其提出的建议却无异于饮鸩止渴。

如果我们没有勇气去促动“正规用工”这一体制内的用工刚性化问题，而是简单地将“灵活用工”这一体制外的用工形式引入体制范围内，那么只会使社会

⁴⁶ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五(1)，第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第72页。

⁴⁷ 王全兴：《〈劳动合同法〉实施后的劳动关系走向》，《深圳大学学报》(人文社会科学版)2008年第3期。

⁴⁸ 王全兴：《〈劳动合同法〉实施后的劳动关系走向》，《深圳大学学报》(人文社会科学版)2008年第3期。

⁴⁹ 参见国际劳工局：《雇佣关系》，报告五(1)，第95届国际劳工大会，2006年，日内瓦，第3页。

⁵⁰ 参见董保华：《锦上添花抑或雪中送炭——析〈中华人民共和国劳动合同法(草案)〉的基本定位》，载《法商研究》2006年第3期。

矛盾变得更加尖锐。《劳动合同法》公布之前部分中央企业因人工成本每人每年最高达到 12 万元而受到社会广泛批评。⁵¹有学者认为这种行业差距目前甚至相差 15 倍左右。⁵²这种行业差距的居高不下，是与某些所谓“体制内人”的僵化用工关系相联系的。当我们以稳定劳动关系为宗旨，扩大用工的刚性化时，已经无法触动各种盘根错节的“体制内人”的利益，只有通过“老人老办法，新人新办法”，以劳务派遣的方式使体制内刚性化用工群体不再扩大，这至少是符合社会大众利益的。

从“消除隐蔽雇佣关系内在动力”来看，笔者以为，最值得借鉴的应该是美国的制度。美国雇佣制度长期以来实行“雇佣自由制度”，即雇主可自由解雇员工，即使没有合理理由。⁵³对于解雇保护，美国法律尊重雇主和员工的意思自治，允许双方通过协商约定解雇保护条件。雇佣关系的相对自由，并不表明雇主可以任意妄为，美国法律对于劳动者劳动权的保护更多的是由禁止歧视制度体现出来的。美国当代的“禁止雇佣歧视”制度始于 1964 年制定的《民权法案》第七章，该法禁止雇主基于种族、肤色、宗教、性别或国籍实施歧视。⁵⁴随后美国又先后出台了《反对就业年龄歧视法》(ADEA)、《残疾人法》(ADA)、《公平报酬法》(EPA)等禁止歧视的法案。在州的层面上，许多州将“禁止歧视”的范围扩大到婚姻状况、政治背景以及性取向。⁵⁵发展至今，美国已经基本形成了一套由制定法和判例法组成的完善的“禁止雇佣歧视”体系。正是这种体制使隐蔽雇佣关系失去了内在动力而少有发生。

总之，无论我们是否愿意，从制度选择上看，我国目前已经进入“双轨制”的制度安排。笔者认为，用工弹性并不可怕，但出现过于刚性和过于弹性的“双轨制”引发的社会歧视会使我国面临社会动荡；而因此主张以“开倒车”的方式，消除弹性化的用工机制，则是一种更危险的倾向。历史地看，从工业化经济发展到全球化经济，“世界进入了弹性劳动与经济不稳定、工作不稳定时代”。⁵⁶当一国的立法忽视劳动力市场发出的信号，希望通过一些表面化的改善来保护劳动者利益，能够长驱直入的一定是“隐蔽雇佣关系”。“消除隐蔽雇佣关系的内在动力”，

⁵¹ 参见《央企十二豪门收入调查：人工成本最高达每人 12 万》，载《21 世纪经济报道》2006 年 7 月 10 日。

⁵² 参见《我国贫富差距正在逼近社会容忍“红线”》，载《经济参考报》2010 年 5 月 10 日。

⁵³ See Payne v. W&Atl. R. R. Co., 81Tenn. 507, 518-519(1884)。

⁵⁴ See Section 701(b), Title VII of Civil Rights Act of 1964。

⁵⁵ 参见谢增毅：《美英两国就业歧视构成要件比较》，载《中外法学》2008 年第 4 期。

⁵⁶ [英]罗宾·科恩、保罗·肯尼迪：《全球社会学》，文军等译，社会科学出版社 2001 年版，第 106 页。

也许是我国需要长期面对的课题。



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