

法治人社

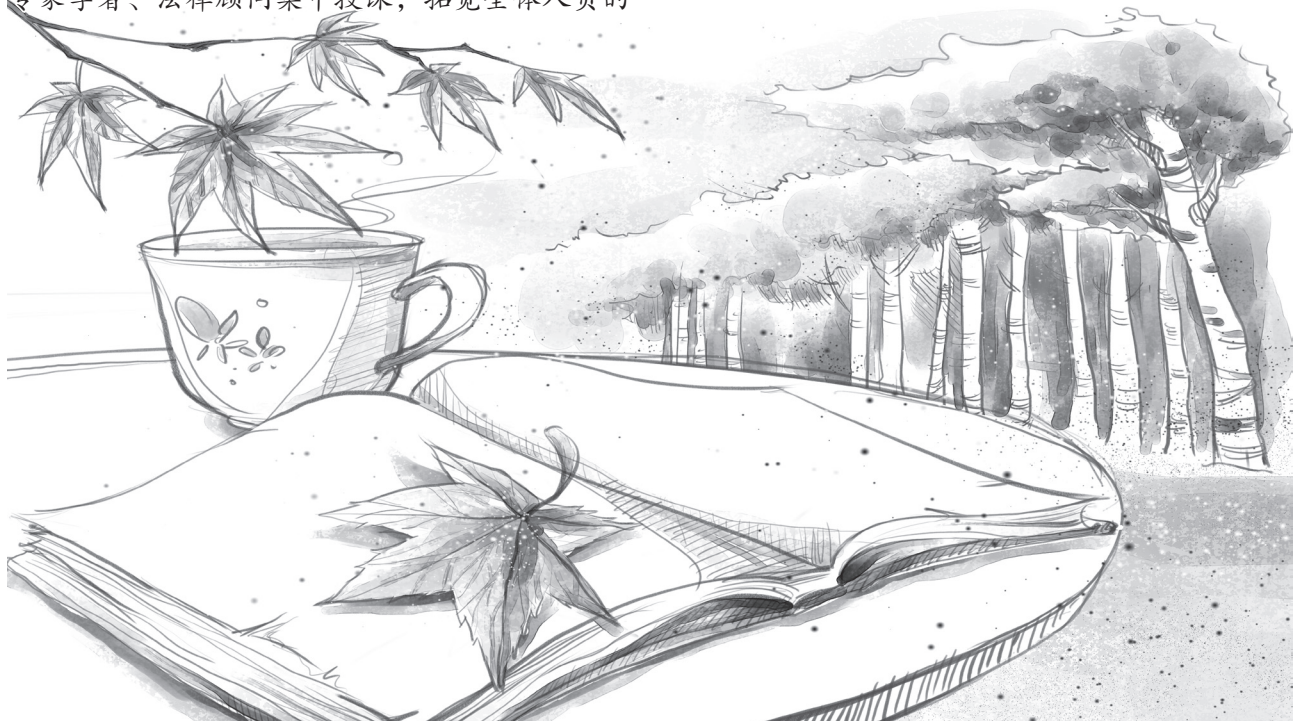
月月谈

2017年7月24日，南通市人力资源和社会保障局出台《关于在局系统开展“法治人社月月谈”活动的通知》，并开始组织实施，标志着南通法治人社建设开启了新的征程。

为贯彻落实《法治政府建设实施纲要》，提升人社领域领导干部、工作人员法治意识和依法行政水平，决定自在全局范围内开展“法治人社月月谈”活动。通过每月开展网上法治专题学习活动，全面提升全局人员遵法守法和依法行政意识；通过组织法治理论集中学习，及时解决学习过程中遇到的重点难点问题；通过聘请法律专家学者、法律顾问集中授课，拓宽全体人员的

法律知识面；通过组织开展学法交流活动，形成自觉向上的良好学习氛围；通过组织开展典型案例剖析和研讨，促进全体执法人员对典型法律问题探索，全面提升行政执法应用能力。

“法治人社月月谈”活动得到了局党组的重点关注和大力支持，实施三个多月来，通过组织全体党组成员对规范性文件管理集中研究、全体人员集中学习《民法总则》、专题学习仲裁疑难问题研讨会纪要、对典型案例分析研判、对多重劳动关系特征研究，促进全局人员运用法治思维和法治方式解决问题的能力提升。



NTRS

2017年第3期(总第15期)

热点探讨 政策研究 经验交流 解难答疑

□刊首语

法治人社月谈..... 1

□学术与调研

有效减少工伤行政诉讼案件对策研究..... 朱正春 陈玉荣 王亚明/4
关于加快我市历史经典产业发展的调研与思考..... 蒋洪涛 朱汉珍 刘瑞霞/8
当前我市劳动保障监察执法能力建设情况的调研报告..... 朱卫东 严红梅/11
浅议就业公平及其实现途径..... 卢国和/15

□经验交流

夯实风控基础强化内控监督 制度保障基金安全规范运行..... 耿 晨/19
海门市人社局大力推进行政复议工作规范化建设相关分析..... 钱宁宁/21
就业坚固民生之本..... 谢志军/22
2016年南通市民营企业吸纳就业报告..... 李佳理/24

□学习心得

浅谈创建群众满意人社品牌的几点思考..... 刘志刚/27
2016年行政复议应诉案件处理情况分析..... 吴新建/30
培育工匠精神 强化科学考核..... 张朝晖/32
浅谈女职工劳动权益保护的途径..... 沈 霞/34

目 录



□案例分析

- 异地外派人员的社保投诉应该由谁受理? 邢建忠/37
是否应该支付违法解除劳动合同经济赔偿金? 邢智峰/39

□政策解读

- 提升站位强化落实 启东市全面推进农民工返乡创业..... 杨 健/42

□简讯

- 我市成功举办首届技工院校专业教师教学技能比武..... 45
聚集富民 创新服务用“晚霞行动”鼓百姓口袋..... 马达文 张 敢 周亚琴/45

□企事业天地

- 以企业评价为主体完善制度措施 力争技能鉴定工作再上新台阶..... 吴召军/46

□文学天地

- 走帮服心系百姓健康 人社局长的民情日记..... 杨海燕/48

主管 南通市人力资源和社会保障局
主办 南通市人力资源和社会保障学会

主编 江 航

执行主编 陈 新

执行副主编 张 玥 袁瑜佳

编辑 陆 琰

校对 陆 琰

编辑部地址 南通市工农南路150号（政务中心）

投稿邮箱 814835211@qq.com

联系电话 59000133

准印号 苏新出准印JS—F005

印刷 南通市崇川广源彩印厂

内部资料免费赠阅

南通人社/2017第3期/3

有效减少工伤行政诉讼案件对策研究

◎ 朱正春 陈玉荣 王亚明

工伤事故是社会经济发展工程一个无法避免的问题,工伤保险作为我国社会保障体系的一个重要险种,在社会、经济发展等方面的作用和影响,愈来愈引起社会的广泛关注,加快建立完善的工伤保险制度体系,是促进经济可持续发展的一个组成部分,也是建立社会主义和谐社会的重要内容。我国现行的工伤保险制度近年来虽然得到了不断的修改完善,但由于工伤保险制度实际覆盖面窄,尤其是参保比例低,工伤的差别费率和浮动费率的制度设计并没有真正发挥作用,工伤事故频发;在企业负担与职工维权的夹缝中,工伤认定必然成为双方博弈的焦点,导致工伤行政诉讼案件居高不下。

一、我市工伤保险行政案件现状

近年来,全市的工伤事故呈多发态势,由此引发的行诉案件居高不下。初步统计如下:

2013-2016年工伤保险行政案件统计表

年度	工伤认定案件	申请行政复议	复议案件占比	提起行政诉讼	诉讼案件占比
2013	11752	88/42	0.71%	157/80	1.34%
2014	12166	117/91	0.96%	250/221	2.05%
2015	11782	105/95	0.89%	218/186	1.85%
2016	11153	43/40	0.38%	96/87	0.86%

注: /后为未参保数据

从统计数据看,近4年来,我市每年的工伤认定案件数量基本在1.2万件左右。每年的行政诉讼案件基

本在200件左右,最高峰出现在2014年。2016年,行政诉讼案件出现了下降的趋势,主要原因是通过探索行政调解工作,有效降低了工伤案件的诉讼风险。

整体上,我市工伤行政诉讼案件呈现出以下特点:

1.工伤保险参保率低。参保率低是工伤行政诉讼增多的一个重要原因,从这几年的行政诉讼案件来看,提起行政诉讼的用人单位85%以上为中小微企业,并且没有为职工办理和缴纳工伤保险。

2.签订劳动合同率低。特别是县(市)以下的小微企业、服务型企业,以及许多企业内部的苦脏累岗位,用人单位大多未与劳动者签订劳动合同,增加了确认劳动关系的难度。

3.一审胜诉率高,上诉率低。

二、工伤行政诉讼案件成因分析

工伤行政诉讼案件大量出现的原因是多方面的,但归根结底是由用人单位安全生产和工伤保险责任缺失、工伤保险未实现全覆盖以及工伤认定工作机制有待进一步健全导致。

(一)企业工伤预防工作不到位

1.企业安全生产和工伤预防工作有待于进一步加强。通过对近万件工伤案件分析发现:凡是发生工伤事故的企业普遍存在着责任缺失,漠视职工人身安全现象。为了企业利益最大化,企业主很少注重生

产安全投入,如2016年发生的“5·31”启东工厂车间爆炸事故,造成2死18伤,据了解,80%以上的一线职工从来没有接受过安全培训。

2.职工的工伤预防技能和意识不到位。对从业人员来说,特别是外来务工人员,在遵守安全生产规范方面存在着无意识无技能、有意识无技能、有意识有技能却抱有侥幸心理等情况,如果不加以引导和培训,很容易发生事故。

3.工伤预防工作开展有困难。工伤保险部门每年投入人力、物力、财力推进工伤预防工作,但由于缺乏抓手,且安全生产工作并不能立刻变现,企业参与配合以及自主开展的积极性不高,有些企业甚至拒绝参加免费培训和风险评估。

(二) 工伤保险未实现全覆盖

1.部分中小企业基于成本的压力怠于为职工办理工伤保险。据初步统计,到2016年底,全市共有各类中小企业近50万家,对地方经济的贡献份额超过70%,中小企业已成为地区经济增长的重要推进力量。但是由于其规模小,资金链不牢固,中小企业的资金压力相对较大,而目前的工伤保险是与医疗、养老等保险费用一同缴纳,月缴纳比例为职工月工资的40%,其中企业要负担30%,因此一个月收入3000元的工人,企业若要为其缴纳工伤保险费用就必须为其缴纳包括医疗、养老等保险费用在内的共计900元的社会保险费用,较高的数额使得一些中小企业往往心有余而力不足。据我们抽样调查,地处县城以下的中小企业保险交纳不到30%。

2.部分企业对工伤保险认识不足,从业人员的参保意愿有待加强。现行工伤保险条例规定,工伤医疗费、工伤康复费用、辅助器具费用以及后期包括伤残津贴在内的定期待遇,工伤职工离职后的一次性医疗补助金等都是由工伤保险基金支付,用人单位负担较少。但由于目前在征缴过程中实行的是“五险统筹”,部分企业为了减少用人成本,刻意不为职工缴纳“五险”。加之,工伤保险制度对未参保用人单位缺

乏有效的惩罚措施,一旦发生工伤赔偿案件,用人单位为逃避应承担的责任,恶意诉讼倾向明显。

在我们的调查中发现,一些环境恶劣,危险性很大的车间和场所,基本都是外来人员,他们的文化素质相对较低,法律意识淡薄,在工伤事故发生前大多没有认识到工伤保险的重要性,本身参保意愿和维权意识不强。

3.实现从业人员的工伤保险全覆盖还存在法规与现实需要的不一致性。对一些以外来农民工为主体流动性危险性都比较大的特殊行业和群体,国务院和人社部早在2006年就明确要求,对农民工要优先办理工伤保险,解决好他们的当前需求,作为他们本人也迫切希望政府能考虑他们的实际需求(因为他们都在农村参加了新农合),优先解决工伤保险,许多地方也都作了探索,积累了成功经验,我市在建筑领域按项目参加工伤保险的创新做法2014年得到国家的肯定,人社部、住建部、安监总局、全总四部委于2014年底联合发文,在全国推进建筑领域按项目参加工伤保险的做法。在目前新就业形态下,如何进一步探讨适应灵活就业人员的工伤保障问题,国务院和省政府都提出了要求。从统计数据看,近三年来工伤诉讼案件中85%以上的用人单位都没有参加工伤保险。动辄几十万乃至上百万的工伤费用,对未参保的用人单位尤其是小微企业而言是难以承受的负担。当工伤认定涉及到用人单位生死存亡时,行政诉讼在所难免,且难以调解。

(三) 工伤认定工作机制有待于进一步完善

1.“用人单位负举证责任”不利于真正公平的进行工伤认定。劳动者与用人单位相比,处于弱势地位,许多证据都为用人单位所掌握。根据《工伤保险条例》第十九条的规定“职工或者其直系亲属认为是工伤,用人单位不认为是工伤的,由用人单位承担举证责任”。工伤案件的举证责任主体是用人单位,但实践中,未办理工伤保险的用人单位为了逃避工伤损害赔偿责任,往往对有关证据进行了毁灭、隐瞒或者拒

不举证。尽管用人单位不举证的,人社部门可以根据受伤职工提供的证据依法作出工伤认定结论,但是如果用人单位就人社部门的工伤认定结论提起行政诉讼,根据我国行政诉讼法的规定,本来由用人单位承担的举证责任转移到了人社部门,容易导致人社部门败诉,而作为受伤职工,由于个人利益得不到有效保护,迫使他们走上艰难的行政诉讼之路。

2.工伤保险部门介入滞后致使证据灭失。《工伤保险条例》规定工伤事故发生后,单位在30日、个人在一年内均可申请工伤认定,工伤保险部门的滞后介入往往错过了进行工伤认定的最佳时机,造成部分证据消失,加大了工伤认定的难度,直接增加工伤行政诉讼风险。

3.全市工伤实现统筹后,人员力量没有得到应有加强。

全市实行工伤统筹后,市局负责崇川区、港闸区、开发区、苏通产业园区、滨海园区的工伤认定工作。将上述地区的工伤认定工作统一到市局的同时,无形中也将行政诉讼风险也统一到市局。从数量上看,市局每年办理工伤案件4千多件,在行政诉讼对于工伤认定工作要求越来越严的大环境下,工伤认定工作的每一环节都需细化,对及时性、准确性、专业性要求更高,而目前工伤保险处行政在编只有3人,对于日益增多的工伤案件而言人手十分紧张。

4.工伤认定中司法解读与行政解读不一致增加了诉讼风险。工伤认定的最终认定权在法院,由于法院与人社部门还没有建立起正常的沟通联系制度,也没有形成定期、不定期开展案件研讨习惯,现行的许多法律法规也无法涵盖所有的工伤情形,导致工伤认定过程中。由于司法解读与人社部门行政解读角度不完全一致,增加了工伤败诉风险。这几年法院从上到下观念更新很快,我们在处理某些类型的案子时,对照过去的标准完全符合要求,但法院观念更新后如果工伤认定部门没有及时跟上就会败诉。

5.工伤认定工作受到不可控因素影响。有些交通

事故并非当场报案,交警部门无法做出责任认定,但却要求工伤保险部门判断责任,作出工伤认定。

(四) 提起诉讼成本低,存在恶意利用行政诉讼现象

依照诉讼收费办法,提起工伤行政诉讼仅收取极为低额的诉讼费,在便利劳动者的同时,也使用人单位无需顾忌诉讼成本。同时,有些用人单位利用诉讼程序达到讨价还价的目的。用人单位利用受害者医疗救治急、经济承受力差、诉讼能力弱等弱点,有意拖延支付工伤赔偿金的时间,迫使劳动者在赔偿数额上作出让步,接受远低于国家标准的赔偿额。

三、减少工伤行政诉讼案件的对策措施

减少工伤保险行政案件是一项需要长期坚持、多方联动、综合推进的事业。需要不断完善工伤险制度、织密扎牢工伤保险保障网、健全工伤预防工作机制、优化工伤认定工作程序、建立工伤调解体系等多方面来全面推进。

(一) 加强工伤预防工作,进一步提高全社会的安全意识

工伤预防是工伤保险工作不可或缺的一环,要从法律法规层面督促企业做好工伤预防,提高生产经营管理者和从业人员的安全意识,并通过必要的经济措施予以奖惩,才能有效遏制工伤事故频发态势,从根本上降低工伤行政案件的数量。

(二) 不断拓宽参保人群,努力使从业人员工伤保险全覆盖

扩大工伤保险覆盖面,使所有从业人员应保尽保,降低用人单位负担,保障工伤职工合法权益,有效降低工伤保险案件的行政诉讼概率。

1.加强工伤保险政策宣传。深入企业宣传工伤保险相关政策,解读其作为社会保险的优越性和长远益处,提高用人单位和职工的参保意识,增强职工证据保全和维权意识。

2.加大劳动监察和社保稽核力度。劳动监察和社保稽核部门应加大对用人单位的监管力度,对用人单

位不及时进行社保登记;不依法及时、足额申报(缴纳)社会保险费等违法行为进行查处,从而切实保障劳动者的合法权益。

3.积极探索行之有效的参保模式和方式。工伤保险在五险中对用人单位而言负担最小,积极性也最高。可以根据国务院《关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号)和部、省有关农民工优先参加工伤保险的规定,充分发挥工伤保险的社会保障作用,有计划、有步骤地推进农民工以及小微企业、初始创业人员依法参加社会保险,在一定时间内优先参加工伤保险。同时,针对不稳定性就业人员分布面广,流动性大,无主管、人员结构复杂等特点,积极探索行之有效的管理办法,真正让这类从业人员纳入到工伤保险范围。

(三)完善工伤认定工作机制,提高依法行政的意识和能力

在工伤案件行政诉讼不可避免的情况下,只有不断加强工作人员的业务素质,提高办案质量,在证据固定、送达程序等方面经得起检验才能避免败诉。

1.推进行政确认事项下放。探索按照属地管理原则,推进工伤认定行政确认服务事项下放到各区,方便用人单位和工伤职工就近办理工伤保险事务。

2.进一步优化工伤认定工作程序。完善工伤疑难案例多部门联合会商机制,引入法律顾问单位的优秀律师团队参与会商,提高工伤认定工作的质量。同时,加强工伤案件的调查,探索购买社会服务、委托第三方(如保险公司、工伤预防协会)调查的形式,在第一时间及时、准确、专业的调取相应的证据,为工伤案件提供强有力的证据补充。多措并举确保作出的工伤认定事实清楚、证据充分、程序合法。

3.完善多部门联动机制,降低用人单位诉讼的随意性。进一步完善工伤认定与劳动保障监察、社会保险稽核联动工作机制,充分发挥劳动监察、社保稽核职能优势,减少和遏制用人单位对工伤认定结论的恶意复议诉讼。

(四)建立工伤调解机构,降低劳资双方的诉讼风险

发挥社会团体、行业协会优势,借助社会力量,调动各方资源,参与做好争议双方行政调解工作。

(五)加强与法院的沟通,减少工伤败诉风险

加强与法院的沟通,针对工伤认定行政诉讼案件中存在的问题及时总结,使双方在法律法规解读中形成一致意见,从法律层面减少工伤败诉风险。

(作者单位:南通市人力资源和社会保障局)



关于加快我市历史经典产业发展的调研与思考

◎ 蒋洪涛 朱汉珍 刘瑞霞

根据市委、市政府加快推动产业转型的部署要求,历史经典产业是南通“3+3+N”重点产业体系中“N”方面产业的重要组成部分。近期,我局围绕“发挥现有基础和比较优势,培育发展历史经典产业”这一课题,先后赴部分县(市)区、商会、园区和外市进行了实地走访,并与市经信委、文广新局、旅游局等部门进行了对接交流,通过调查分析、座谈会商、学习借鉴等方式,对加快我市历史经典产业发展进行了梳理分析与调研思考。

一、我市历史经典产业发展的基本现状

南通滨江临海、历史悠久,江海文化特色鲜明,特别是以非物质文化遗产为代表的历史经典产业资源丰富、基础较好。长期以来,全市以文化强市建设为抓手,统筹推动非物质文化遗产在与相关产业的融合互动发展中加快传承与创新,历史经典产业成为市域经济不可或缺的组成部分。

(一)产业门类特色鲜明。我市是江苏非物质文化遗产保护的地区之一,全市有市级以上非物质文化遗产106项(含国家级9项、省级40项),其中与历史经典产业有关的项目达到59项(含国家级5项、省级20项),包括传统技艺项目43项、传统美术项目11项、传统医药项目5项,项目数居全省前列。从产业门类看,都与区域特色和江海文化紧密相关,主要涉及传统纺织、传统手工艺、传统食品、传统医药等四类。

(二)产业发展初具规模。本次调研初步涉及我市四大类历史经典产业企业28家,产业从业人员近3.2万人,年产值近30亿元。分别是以季德胜蛇药制药技艺为代表的传统医药,以红木雕刻为代表的传统手工艺,以丝绸制品为代表的传统纺织,以黄酒等为

代表的传统食品。

(三)企业运营参差不齐。调研走访全市有代表性的16家企业生产经营状况,大致分为三类:一是龙头型。如南通鑫缘茧丝绸集团股份有限公司,依托海安地区近千年历史的蚕茧养殖、加工基础,已成为当地的支柱产业,并跻身全国丝绸行业综合竞争力前十名骨干龙头企业。二是集聚型。如海门、如皋等地打造了一批规模较大、效益较好的红木、花木等特色园区。三是松散型。如:全市工商注册红木企业500余家,但整体规模都偏小,少于5人的近100家,超过10人的不超过5%。传统食品多为具有传统地方特色的家庭式小作坊,产品结构不合理、附加值低、利润低。

二、我市历史经典产业存在的主要问题

从目前情况看,我市历史经典产业具有较好的发展基础,但对照加快产业转型、提升产业竞争力的目标要求看,还存在一些亟待解决的问题。主要体现在以下四个方面:

(一)传承创新总体乏力。比如,传统纺织产业的部分产品因褪色快、容易皱、打理难、价格高,消费市场拓展困难,同时由于印染行业的特殊性,导致相关企业走“边污染边发展”的老路,与当前提倡的绿色环保经济差距较大;传统食品因品质受传统工艺限制,大规模、机械化不太现实,难以形成品牌效应;传统中药产业受西药发展制约,市场开发限制较多;传统手工业对从业人员技能要求高,但社会认可度相对较低,高技能从业人员缺乏。

(二)市场竞争能力不强。一是具有较强带动作用的名企名品不多。我市历史经典产业大多为中小微企业,体制机制不活,营销方式陈旧,很难抢占国内或国

际市场。如南通红木加工企业众多、遍布全市各地,目前缺少全国知名、统一的南通品牌和大的集散地。二是传统产品深度开发不够,大多停留于传统思维,产品市场化不足;一些传统地方特色食品保质时间短,相关企业在针对性开发适合现代消费者的新产品上力度不大;三是产品宣传营销力度不够。全省、周边城市甚至很多本地人对我市历史经典产业知之甚少,历史经典产业产品的销售面不广,销售市场不温不火。

(三)专业人才青黄不接。一是技能型人才尤其是高技能人才极度匮乏,从业人员年龄老化。调研中发现,有些企业30岁以下从业人员仅占13.8%,严重影响企业活力。二是产业多为苦、脏、累、手工制作,从业人员社会地位不高,对年轻人吸引力不强。三是技术工人的职称评定、相关岗位的技能鉴定等问题也较为突出,影响从业人员的能力提升。

(四)扶持力度有待加大。一是相对于重点产业而言,历史经典产业经济占比小、贡献度较低,部分地方政府和部门对此重视不够,针对性的研究不多,可操作的扶持措施不力;对行业内无序、恶性竞争缺乏有效的制约,市场监管不够规范有力。二是行业协会作用发挥不够,多数行业无行业标准,部分处于自由发展状态,集聚式发展还没有形成规模。三是政策扶持有待增强。一方面,土地、环保、税收等方面现有政策落实不到位;另一方面,对历史经典产业在土地、金融、税收、保险等方面的优惠政策亟需进一步完善。如个别企业闲置的老旧厂房和门面房因种种原因一直空置不能盘活、设施重复投资等等,都影响了企业可持续发展。

三、推动我市历史经典产业发展的对策和建议

(一)先期扶持发展一批具有南通特色的历史经典产业和产业集群,培育形成一批知名产业品牌。根据国家和省、市加快发展历史经典产业的总体部署,在下一步工作中,可结合我市实际,适应大众消费新趋势新特征,深度挖掘南通优秀传统文化和人力资源,充分依托特色小镇、特色街区等新型产业空间载体,本着

重点突破,以点拓面的思路,先期重点发展木雕、花木盆景等历史经典产业,率先打响“南通系”历史经典产业品牌。

(二)坚持问题导向,落实有效措施,推动历史经典产业加快发展。可重点在以下四个方面下功夫、求突破:

1.强化统筹规划,在优化发展环境上求突破。一是加强组织领导。建立相关工作机构,在全面排查梳理基础上,科学谋划我市历史经典产业发展规划和目标任务,编制产业企业标准,扶持一批历史经典产业示范工作室、示范企业、示范产业基地(街区),编制产业产品名录;鼓励在政府采购和公共支出中,同等条件下优先使用历史经典产业产品。二是制定、落实相关优惠政策。针对历史经典产业发展现状,及时研究出台税收、土地、金融等方面切实可行的优惠政策,对获评历史经典产业示范工作室、示范企业、示范产业基地(街区),符合条件的可享受国家和省的各项小微企业税收优惠政策,企业发生的职工教育经费支出,不超过工资薪金总额8%的部分,准予在计算应纳税所得额时扣除。企业发生的符合研发费用加计扣除规定的创意和设计费用,执行税前加计扣除政策。加大督查力度,确保现有优惠政策宣传、落实到位,充分发挥政策的扶持和导向作用;创新建立政、银、企合作平台,提供“一条龙”信贷服务,对生产周期长、投资大的产业如花卉盆景、纺织印染等,从资金上给予扶持。三是加强宣传推介。构建历史经典产业产品推介平台,大力宣传、推广、打造历史经典产业产品“南通品牌”。

2.坚持培扶并重,在推动做大做强上求突破。一方面,建议启动实施“振兴历史经典产业行动计划”,由相关部门出台政策措施,吸引民间企业和资本进入历史经典产业,弥补资金短缺、体制不灵活等发展短板。科学规划、合理布局,在全市范围内打造木雕、花木盆景等产业聚集区,形成产业合力,避免内部恶性竞争。精心打造行业龙头企业和知名产品,对已具有市场竞争力和产业带动力的龙头骨干企业给予特殊

政策,推动其做大做强,走出江苏、走向世界。引导传统食品、传统纺织等行业企业完善现代管理制度,创新商业模式和营销手段,推动产品升级换代,加快形成一定数量的行业领军型、龙头型企业。引导传统手工产业,加强专业分工协作,以龙头企业带动产业链、协调式发展。另一方面,增强企业自身竞争力。激励引导企业尤其是龙头企业运用新技术和“互联网+”营销手段,推进产业改造提升,以自动化、智能化为重点,推进传统手工制造和信息化深度融合,加快生产、管理、营销等模式变革,在转型升级中使历史经典产业“脱胎换骨”,在传承保护传统技术和工艺的同时,加强技术集成和工艺创新。加大新产品的研发和传统产品的升级改造,提升产品文化感、艺术感和时尚感,创造和引导市场需求。强化宣传营销,从资金、政策等方面,鼓励企业参加国内外高层次节庆会展活动,策划、举办技能大赛和产品展示会,对我市历史经典产业进行高密度、全方位营销推介,提升南通历史经典产业产品的知名度和影响力。推行现代营销方式,在部分产业如传统食品、传统技艺等推行母子品牌管理模式,打造区域公共品牌和企业品牌协同发展的品牌体系,支持、鼓励企业借助互联网和电商平台扩大销售、拓展市场、跨国并购,创建知名品牌。

3.坚持多措并举,在加快融合发展上求突破。一是深度挖掘我市历史经典产业文化内涵。落实专门机构和人员,抓紧做好对全市范围历史经典产业文化遗迹、非物质文化遗产和老字号的收集、整理、修复和保护工作;加强对历史经典产业的文化研究,不断丰富和挖掘产业和产品的历史文化内涵。二是扩大产业经营内容融合。按照“3+3+N”在产业发展体系,采取有效措施,统筹促进历史经典产业与文化、旅游等有机融合,与健康、养生、养老互动发展,扩大产业领域,延伸产业链,提升产业发展的附加值和综合绩效。三是开发产业功能内涵。遵循市场规律,加强服务引导,统筹推进历史经典产业特色小镇和产业园建设,加快产业集聚、文化传承、休闲旅游和商贸等

功能,带动历史经典产业与相关产业融合发展。

4.加强能力建设,在强化人才支撑上求突破。一方面,完善人才培养体系。充分依托、积极发挥我市现有高校、职业院校和技工院校技能人才培养的主阵地功能,通过短期培训、新型学徒制、弹性学制等各种方式开展从业人员岗位培训,提升历史经典产业从业人员的技能文化水平。鼓励技艺精湛、符合条件的中青年传承人申报并进入各级非物质文化遗产代表性项目代表性传承人队伍,形成合理梯队,调动年轻一代从事传统技艺的积极性,培养高水平工匠队伍。举办各类历史经典产业技能大赛,选拔行业技术能手和技能大师,对获奖者给予一定的物质奖励和政治待遇,提升从业者的自豪感和荣誉感,吸引更多的年轻人传承历史经典产业。尝试在义务教育及高中阶段,开设传统技艺项目兴趣课,采取到非遗工坊和企业参观,请非遗传承人和技能大师进校园办讲座等形式,传播技艺。在职业院校、技工院校中开办传统工艺专业或通过社团活动形式,推广传统技艺。另一方面,创新校企合作机制。引导企业与院校合作培养人才,以定向代培、定单委培、在职培训等多种方式,满足历史经典产业发展所需的各类人才。支持具备条件的技工院校开设传统技艺的相关专业和课程,培养具有较好文化艺术素质的技术技能人才。积极推行新型学徒制,建设一批技能大师工作室,鼓励代表性传承人参与职业教育教学和技艺传承研究。鼓励企业到相关院校设立专业奖学金、助学金和大学生创业创新基金,精准培养一批研发设计等专业技术人才和大师级技能人才;在培训费用上予以减免或补贴,充分调动技能型人才参与培训、提升能力的积极性。从制度、政策、实施方式等方面,研究试行“引企入校”、“引工匠入校”的可行性,条件成熟的产业可挑选一些学校先行试点,探讨“学校+企业+非遗工坊+非遗大师”一体化历史经典产业人才培养模式的可行性和操作办法。

(作者单位:南通市人力资源和社会保障局)

当前我市劳动保障监察执法能力建设情况的调研报告

◎ 朱卫东 严红梅

劳动保障监察执法是国家法律赋予人力资源社会保障行政部门维护劳动者合法权益、保障劳动者体面劳动、促进劳动关系和谐的重要手段，也是十八大以来党中央、国务院提出要重点加强的行政执法职能。2015年，国家人力资源和社会保障部、中央机构编制委员会办公室、财政部联合制定下发了《关于加强劳动保障监察执法能力建设的意见》(人社部发〔2015〕67号)，明确了加强劳动保障监察执法能力建设的“总体要求”和“工作目标”。2016年，我省相继出台了《关于加强我省劳动保障监察执法能力建设的实施意见》(苏人社发〔2016〕309号)，对加强劳动保障监察执法能力建设进一步提出了具体要求和实施措施。当前，我市劳动关系总体和谐稳定，劳动用工秩序基本规范。但部分用人单位不与劳动者签订劳动合同、拖欠克扣劳动者工资、不依法缴纳社会保险费、不依法安排劳动者带薪年假、违法安排劳动者超时加班等违反劳动保障法律法规的问题依然突出，人力资源市场秩序不规范的问题仍然存在，特别是随着经济发展进入新常态，劳动保障监察任务将更加繁重，进一步加强劳动保障监察执法能力建设，事关经济有序发展，事关社会公平正义，事关大局和谐稳定，是全面深化改革和全面依法治国提出的新要求，对促进人社法律、法规和规章全面贯彻实施，

实现人社领域有法必依、执法必严、违法必究，具有十分重要意义和突出作用。

为全面贯彻实落实国家、省的意见和要求，研究制定符合我市实际的具体落实意见，切实做好我市加强劳动保障监察执法能力建设的工作，近期，由劳动保障监察工作分管领导带队，局政策法规处、劳动保障监察处、市劳动保障监察支队参加，在全市范围开展了一次调研工作，现将有关调研情况报告如下：

一、当前我市劳动保障监察队伍建设概况

(一) 机构设置情况

自1994年《劳动法》颁布实施以来，尤其是国务院《劳动保障监察条例》出台，我市劳动保障监察机构建设逐步完善。目前，除江海联动开发示范区、苏通园区外，全市共设有劳动保障监察行政业务处(科)室8个，设立专门事业编制劳动保障监察执法机构(劳动保障监察支队、大队)10个，并已全部参照公务员法管理，且经费来源均为财政全额拨款。

(二) 编制人员情况

从机构编制的统计情况看，全市各级劳动保障监察机构现有编制数148个(其中参公107个，非参公41个)；全市现有专职劳动保障监察员95名(其中行政编制5名，事业编制85名，5名无编制)，

另有兼职监察员277名、兼职劳动保障监察协管员1049名。

从人员结构看，我市专职劳动保障监察员队伍呈现以下特点：1.整体学历层次较高。从学历层次情况看，具有研究生学历的3人，具有大学本科学历的75人，专科学历的12人、高中学历5人，大学本科以上学历人数占持证在岗人数的83.8%。2.人员年龄结构中老化。从已取得专职监察员证件的年龄结构看，20-30岁之间的3人；30-40岁之间的37人；40-50岁之间的36人，50岁以上的19人，我市专职监察员的年龄结构呈现中年化的特点。3.具有专业学历的监察员偏少。从所学专业的情況看，我市专职监察员的全日制专业门类较多，其中法学或法律专业的24人，劳动保障专业2人，具有专业法律知识的专职监察员人数偏少。

（三）执法装备情况

全市共配有劳动保障监察专用执法车辆2辆。全市配有计算机106台，少数机构配有执法记录仪和移动执法终端。除市区、海门市外，其余地区未统一劳动保障监察服装。

（四）依法履职情况

目前，我市专、兼职劳动保障监察员及劳动保障监察协管员，均能认真履行劳动保障监察职责，依法行驶劳动保障监察权利，切实做到企业和职工权益双维护。迄今为止，无一人因履职不能或失职被行政处分、处理，未发生一起渎职案件，也未发生因贪污受贿等被纪律监察机关查处的案件。

（五）执法效果情况

因受人员数量、执法条件等客观因素的限制，我市劳动保障监察工作主要以被动监察执法为主，主动监察开展相对不足；在投诉举报案件处理上以个案调处为主，全面监察较少，大量案件和纠纷通过行政调解或通过劳动保障监察网格简单劳资矛盾

调解的形式处理（2016年1月至2017年9月成功调处劳资纠纷1899件）；在案件处置方式上以服务指导、整改教育为主，行政处罚较少。2016年1月至2017年9月，我市结案的3115件案件中作出责令改正的769件，作出行政处理的56件，作出行政处罚的26件。

从近两年结案结果满意度反馈情况看，2015年1月至今2017年9月底收到投诉举报人反馈意见4466条，其中反馈满意和基本满意的4422条，反馈不满意的44条，满意度达99%，可见劳动保障监察工作的社会认可度较高，维权效果比较理想。

（六）执法改革情况

在行政执法综合体制改革方面，如皋市被确定为我市先行试点地区。自2015年开始该市在市级机关推进相对集中处罚权的综合执法体制改革，明确将人社局行政处罚权划入如皋市市场监督管理局，由市场监管局统一行使。但因人力资源和社会保障工作的特殊性，难以与市场监管职能融合，目前该市对人社部门纳入综合执法体制改革暂缓执行。在整合人社系统内部综合执法职能方面，如东县率先进行了尝试，将劳动保障监察大队职责和县社会保险管理中心、县医疗保险管理中心稽核职责进行整合，并经如东县机构编制委员会批准于2016年6月组建成立了如东县劳动和社会保障综合执法大队，挂“县劳动保障监察大队”、“县社会保险稽查大队”两块牌子，从该综合执法大队实际工作运行的情况看，仅是为增设社保稽查执法机构的权宜变通，将劳动保障监察和社会保险稽核职能的简单叠加，并未真正做到综合，仍分别办公，平行开展工作。

二、当前劳动保障监察工作面临的问题

（一）政府重视不够。一些地方政府片面注重GDP增长，“重资本轻劳动”观念根深蒂固，构成

影响甚至阻碍劳动执法的重要原因。一些经济欠发达的地方政府甚至主动以牺牲劳动者的合法权益为筹码,来换取所谓投资环境的改善,使得劳动监察受到本不该有的极大限制。在这样的环境之下,劳动保障监察机构及其工作人员的能动性受到限制,劳动保障监察执法处于被动和消极的局面,严重影响劳动保障监察队伍的战斗力和工作积极性。

(二) 执法力量不足。面对众多的企业和大量的劳动违法案件,专职劳动保障监察员的力量明显不足,难以深入开展日常巡视检查活动、有效及时预防劳资纠纷的发生。据统计,我市现有劳动保障执法专职监察员约95人(实际在岗人数82人),而2016年仅私营企业全市年末登记数为17.3万户、年末从业人员458万人(市统计局《2016年南通市国民经济和社会发展统计公报》),2017年每名专职监察员将需要面对至少2100多户用人单位、5万多名劳动者的监管和保障维权任务。(专职劳动监察员与劳动者数量之间,世界通行的经验比例是1:8000。)与所承担的执法任务相比,劳动保障监察机构建设相对滞后,专职劳动保障监察员严重不足等问题十分突出。

(三) 执法保障不够。基层劳动保障监察机构基础建设薄弱,工作场地、硬件设施、经费保障、人员配备不能满足劳动保障监察日常工作开展的需要,劳动保障监察执法车辆、工作服装、取证设备等硬件支撑不够、经费投入不足的问题比较突出。各地劳动保障监察机构级别差异较大,市劳动保障监察支队为正科级建制,而我省苏州、盐城、淮安三市的市级劳动保障监察机构均为副处级建制;我市开发区劳动保障监察大队为正科级建制,海门市、如东县为副科级建制,其余为股级建制,这种级别上的差异影响一些需要跨部门牵头、跨地区协调工作的开展。同时,也正是受到机构级别的限

制,劳动保障监察员上升通道和价值体现堵塞,造成监察人员流动性强、流失率高,严重影响到队伍的稳定性。

(四) 管辖权界定模糊。目前劳动保障监察管辖权不明晰,尤其是市、区两级劳动保障监察机构在管辖区域存在重叠,国务院《劳动保障监察条例》出台后,我省也未对劳动保障监察管辖出台具体具体的规定,从而导致劳动保障监察机构间的推诿,在一定程度上也造成了职工对政府的不信任感,影响了政府的公信力和劳动保障监察队伍形象。

三、关于加强我市劳动保障执法能力建设的设想和建议

对照《关于加强我省劳动保障监察执法能力建设的实施意见》(苏人社发〔2016〕309号)“到2020年,实现各级劳动保障监察机构设置规范、职能配置合理、执法力量充足、制度机制完善、执法程序规范、执法保障有力,维权渠道得到全面畅通,执法能力得到普遍增强,执法效能得到明显提升”的目标要求,我市劳动保障监察执法能力建设还有一定的距离,设想从以下方面进行强化和完善。

(一) 进一步健全劳动保障监察工作体系

1.整合执法职能实施人力资源和社会保障综合执法。建议将人社系统在就业、社会保险、人力资源市场、劳动用工、劳动基准、职业技能鉴定与培训、劳务派遣等方面的监督检查、行政处理处罚事项,统一委托劳动保障监察机构实施,真正实现人社领域内的综合执法,以解决多头执法的问题。人社机关重点做好政策制定和业务指导监督等方面的工作,监察机构重点做好执法、检查、监管和处置等方面的工作。

2.厘清各级劳动保障监察机构的管辖职责。建

议按照高效、便民和属地管理的原则，厘清市本级与县（市）、区（园区）的管辖职责。市本级主要负责：组织、指导、协调、监督全市劳动保障综合执法工作；实施对市区范围内中央、省、市属的机关事业单位、社会团体及其所属用人单位，中央、省、市属的国有控股企业及其所属用人单位，部队属用人单位等劳动保障综合执法；其他根据工作需要管辖的案件。县级主要负责：各县（市）负责组织、实施本辖区内劳动保障综合执法工作；各区（园区）负责组织、实施辖区内除市本级管辖外用人单位的劳动保障综合执法工作；接受市本级劳动保障综合执法工作的组织、指导、协调、监督等。

3.进一步夯实劳动保障监察“两网化”管理。建议加强乡镇（街道）的一级网格、社区（村）的二级网格建设，尤其要在用人单位数量多、市场经济活跃、用工管理难度大的乡镇（街道）推行劳动保障监察中队实体化建设，配足劳动保障专职、兼职监察员和协理员，加强对网格内用人单位的监管、服务。同时财政保障经费，确保工作正常运转和提高成效。

（二）进一步加强劳动保障监察机构队伍建设

1.规范机构设置。制定统一标准，对各级劳动保障监察机构的设置、名称、性质等进行统一规范。建议在市本级设置副处级建制的劳动保障监察支队，县（市、区）、各园区设置副科级建制的劳动保障监察大队，为全额拨款、参照公务员管理的事业单位，经费由财政全额拨款。

2.充实执法力量。建议根据监管职责和辖区内经济发展水平、用人单位数量、从业人员数量及劳动保障违法案件数量等主要指标，兼顾辖区面积、交通等因素，加强劳动保障专职监察员配备，并明

确最低人员配备标准。

3.严格编制管理。对违规挤占、挪用劳动保障监察机构编制的，以及人员在编不在岗的，要坚决清理和纠正，确保专职劳动保障监察员在变在岗。对编制紧张的地区建议当地政府通过政府购买服务等方式充实劳动保障监察执法辅助性岗位工作人员。

（三）进一步强化劳动保障监察执法保障

1.加大财政经费保障力度。切实贯彻国务院《劳动保障监察条例》关于“劳动保障监察履行法定职责所需经费列入同级财政预算予以保障”的规定。进一步加大对劳动保障机构基础设施建设、信息化建设、执法专业装备及监察员统一工作服装的财政投入。

2.加大专用执法车辆的保障力度。结合公车改革，切实保障劳动保障监察执法专用车辆，建议对各级劳动保障监察机构配备执法专用车辆原则上不少于2辆，并喷涂统一标识，严格按照公务用车规定加强管理。

3.加强信息化建设。建议将劳动保障监察信息化建设纳入“金保二期”工程范围，以劳动保障监察“两网化”管理为基础，以全省联动举报投诉平台为载体，加大信息系统建设和运行维护投入力度，实现劳动保障监察网络化运行和网格化管理无缝衔接。建立健全劳动保障监察信息监测制度，强化劳动关系矛盾的预防预警和实时监控。建设上下联动的指挥调度系统，实现移动执法、指挥命令、视频传输等信息化功能，提高劳动保障监察执法效能。

（作者单位：南通市人力资源和社会保障局）

浅议就业公平及其实现途径

◎ 卢国和

在我国人才市场与世界接轨的今天,还存在着形形色色的就业不平等现象,尤其是就业歧视现象。翻开报纸,我们时常可以看到这样的招聘启事:业务员,男、身体健康、本地户口、工作经验2年以上。这样的启事看似平常,但暴露出在就业公平上的诸多问题。性别歧视、疾病歧视、户籍歧视等非职业本身内在需要的歧视因素都影响着就业市场的公平性,近些年甚至出现地域、血型、星座等就业歧视。就业公平渐成社会的焦点。

公平就业机会关系到每一个人的生活,关系到人的基本生存权。我们讲社会和谐、社会公正,不仅要关注、改变经济领域的不公正,对大众而言社会提供公正就业机会更重要。这种人为剥夺公民公平就业权的行为,造成社会就业机会不公,社会不能人尽其才,严重伤害了社会经济和谐有序的发展。剖析这些不公平就业现象背后的深层次原因,探求合理的解决之道,有十分重要的理论意义和实践意义。

一、就业歧视和就业中的不平等现状

从就业环境的现状来看,就业歧视的规定有意无意的充斥于政府文件和用人单位的招录规章中,一些根深蒂固的社会文化和社会价值观横亘于劳动者面前,阻隔了公平、公正的就业、择业活动,其表现形式多种多样。

1、户籍歧视。“农业户口”、“外地户口”常常成

为用人单位的拒绝选人理由。虽然户籍制度改革多年了,固有的二元化户籍制度,仍然较大程度上限制了劳动者在平等基础上自主择业的权利,增加了流动就业的难度和成本,人为造成了城乡、地域之间人力资源市场的壁垒。户籍歧视在如北京、上海等大城市尤为严重。特别是一般的工作岗位,户籍歧视尤为明显。找工作需要当地户口和找可解决当地户口的工作这对貌似悖论的矛盾,并行不悖地存在着。

2、性别歧视。面对正值婚龄、育龄的年轻就业者,企业出于经济利益和人员成本考虑,不愿选择女性求职者;另一方面,企业也常常对单位中的女职工结婚、生育设置人为障碍。很多用人单位包括国家党政机关,在招考职员或者公务员时,时常会有:本岗位只招男性,有的招录条件即使没有性别要求,但在同等条件下,除非女性应聘者特别优秀才会考虑。与此同时在某些行业对男性求职者歧视的现象也时有显现。

3、身体歧视。将某些病毒携带者、外貌、身高等本与一般性职业并无必然关系的因素作为苛刻的招聘条件,虽然乙肝病毒携带者已在公务员招考中得到了公平就业的机会,但是许多与饮食、健康产业无关的企业也将这些人群排除在就业门槛之外,让这一部分本就处于巨大的生存压力或社会压力之下的人群更加处于社会的边缘状态;比如某五星级宾馆招

聘客房服务员,招聘条件要求容貌秀丽、身高要在一米六五以上。这明显就是身体歧视的一种。

4、学历和非专业技能的歧视。不少用人单位具有学历“高消费”的倾向,设置超出岗位需要的学历门槛,大专生可以干的工作招聘条件却注明本科以上,许多本科生可以胜任的岗位却用研究生。有些企业和机关事业单位,只招录“211”、“985”工程重点建设大学的学生,有些在招聘条件中规定非理性的招聘条件,如某地在一个公安局派出所内勤职位的公务员报考条件中竟然规定“英语六级”的要求。

5、其他隐性歧视。就业市场的不公平现象还呈现了多样化的歧视,隐性歧视现象增加,许多软性的、潜伏的非制度性的就业不公平现象或明或暗的存在着,而且,这种不公平的理念不少已经较深地植根于社会文化、行为方式乃至人们的思维习惯中,有些用人单位普通劳动岗位在招聘时已经明确有些人不录用。在高校毕业生就业中比较突出的就是凸现的“代际效应”,家长占据的权力、财富等社会资源很大程度上左右了毕业生的就业去向。

二、就业不平等和就业歧视情况分析

1、公平就业含义

公平就业,是指劳动者享有平等的就业权利和就业机会。即:一是劳动者享有平等的就业权利;二是劳动者享有平等的就业机会。平等就业权,指劳动者平等地位获得就业机会的权利,即在就业机会的获得方面,劳动者不因性别、年龄、种族等人的自然差别而受歧视,就业机会面前人人平等。就业公平是社会最大的公平,是一个社会文明程度的基本体现。就业公平作为经济公平一部分,包括就业竞争机会的公平、就业竞争规则的公正、就业程序的公正。其中,就业规则是前提和基础,就业机会公平是主体,就业程序公正是关键和保障。

就业歧视:基于种族、肤色、性别、宗教、政治见

解、民族血统或社会出身等原因,具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等作用的任何区别、排斥或优惠,都被视为歧视。

判断是否构成歧视,主要看用人单位提出的条件和分类是不是与工作无关的差别对待,要看这个差别对待是否基于工作岗位客观的内在的需要。首先,用人单位的差别对待行为应基于合法的目的;其次,实现目的的手段应该是“适当的、必需的”;再次,目的和手段之间有必然的联系;最后,从社会价值权衡角度看,用人单位单纯的经济原因不能成为就业过程中差别对待的“正当性理由”。

2、就业不公平带来负面影响

(一)、就业不公是社会不公的集中体现:就业是人们生存的基本手段和需求。和谐社会是追求公平、正义的良性运行社会,是人尽其才的就业制度,如果社会关于就业的规则过于简单、机械。社会强势地位者通过权力和资本等设置各种障碍,切断弱势群体和基层民众进入经济效益好,待遇优,符合个体发展的岗位和行业的通道。如此将会造成就业机重的严重不公平,轻则影响和谐社会的稳定,重则影响社会的进步。同时,这些就业不公平现象会很容易滋生腐败、催生腐败。

(二)、降低了资源配置的效率。就业歧视和就业不公导致了人力资源配置的失序,人力资源配置不再遵循市场规律。“低能高配”的人力资本难以胜任社会职务的要求或不能有效实现预期职能,“高能低配”的人力资本因无用武之地,被迫闲置,从而消减了人力资本生产和投资的动力,导致了社会人力资源配置的效率降低。

(三)、影响人力资本的再生产。从人力资源再生产的角度看,具有生产成本低、周期长的特点。一旦这种资源没有被合理地利用到社会生产中去,不仅是对社会财富的极大浪费,而且降低了就业个体及

其家庭对其人力资本投资的愿望和动力。从长远看也会影响社会进步和民族振兴的步伐。

3、就业歧视和不公平就业现象成因

就业歧视现象的出现,有着社会和经济等多方面原因,主要有:

(一)文化因素。几千年皇权文化传统仍然深植于人们的潜意识之中,人们在遇到就业困难等问题时往往不是依靠自身努力或求助于法律、制度,而是千方百计托人情、找关系等等,不一而足。性别歧视在人们社会生活中被熟视无睹,传统文化中对女性职业能力的偏见至今犹存。改变它们将是一个漫长的过程。

(二)利益因素。无论是地方政府还是企业,所有有意制造的就业不公,动因无不是利益,只是政府考虑的是地方利益,企业考虑的是单位利益。遭人诟病的户口准入制度就是地方利益的一种,将高校毕业生按照本地生源(上学前具有本地户籍)、本地高校外地生源、外地名校外地生源、外地非名校外地生源等顺序进行优先排序。企业的经济利益驱动,企业追求经济效益本是正当诉求,但是不能牺牲社会的公平和正义。有些企业为了减少一些可能发生的医药费等支出,在招录中将乙肝病毒携带者等健康人群拒之门外。这种要求并不是职业岗位本身客观需要的;为了最大效用地使用人力资本,以将来怀孕、生育会导致劳动时间减少和增加费用开支等原因排斥未婚育的女性;还有为了追求企业的形象和面子,明明只需招录大专生的岗位却非研究生不招等等。

三、对策和建议

1、完善法律制度

在我国存在大量就业歧视的现实中,很少出现典型的劳动就业歧视案件案,一般案件也极少。比如许多乡镇公务员招考要求全日制本科以上,大家都习以为常,但是细想一下一般的乡镇公务员岗位是否一

定需要全日制本科的学历才能完成该岗位的工作,自学考试的本科毕业生、大专毕业生就不能做好该岗位的工作吗?应该说,近些年反就业歧视实际上取得实质性进步并不大。即使是就业促进法,对反就业歧视也不过只作了点到为止的原则性规定,对就业歧视概念,是否歧视的判断标准,歧视的具体表现形式、受歧视就业者的权利救济、对有歧视行为单位的制裁等都没有详细的规定。

我国关于平等就业的法律主要见于《宪法》、《劳动法》、《就业促进法》等法律的有关条款。但上述法律对公平就业的适用范围过窄,没有针对性,内容太单薄,缺乏可操作性。随着就业形势的不断发展和复杂化,这些法律规定已与社会现实不相适应。用法律来防止就业中的歧视问题,无疑是消除就业歧视的一个重要途径。因此我国也需要制定一部《公平就业法》,让求职者和用人单位都在法律的框架内选择和被选择,在全社会营造机会平等、地位平等、规则平等的就业市场环境。将全社会的就业管理纳入法制化的轨道,减少就业市场中出现的种种乱象,依法处罚那些不遵守社会规则的用人单位,加大就业公平的保障力度,维护社会公平。

世界上发达国家大都有保护就业公平、反对就业歧视的专门法律,对就业歧视有明确的规定如日本的《平等就业机会法》、美国的《民权法案》及其修正案,《反雇佣年龄歧视法》、《公平薪酬法》、《美国残疾人法》等。最具典型意义的是美国最高法院判例:格里戈斯诉杜克电力公司案。美国法律实行判例制,该案对雇主提供了3项原则:规定了任职条件要求必须是与能够胜任工作相关的;不必证明歧视是明显的;雇主承担证明自己的任职资格条件是能够满足效度要求的。也就是说,在就业歧视诉讼中,雇主往往要承担举证责任,来证明自己没有歧视。比如美国联邦政府运用的“五分之四法制”评价差异拒绝

率都具有很好的可操作性。这些成熟的制度给我们很好的参考作用。

2、完善就业公平的各项政策措施

维护就业公平、反对歧视应当被列入企业应承担的责任范畴。眼下的难题是：由谁、通过何种方式和途径来明确企业的这个社会责任？当然是政府。政府在反就业歧视中担当着不可推卸的责任。政府可以结合实际，制订公平就业的规章制度，可以动用行政、税收、政府招投标限制等多种手段促使企业维护公平就业，我认为政府可以在人力资源和社会保障部门设立公平就业机构，职能可以和劳动监察职能合并，沿用现有的劳动争议监察、仲裁程序开展公平就业工作。

政府部门以及国有控股企业应该成为反就业歧视、推动就业公正的榜样。国家在招考公务员，事业单位和国有企业招聘职员的过程中，必须将带有歧视诸如身高、地域、学历、健康等非岗位工作要求限制排除在外，严格以岗位工作要求制订招聘甄选条件。为我国的就业市场的公平带好头。在正式的法律法规出台之前，国家应当尽快完善反就业歧视的各项政策措施。出台促进企业就业市场公平的政策文件，规范企业各类招聘行为。依据现有法律，加大对形形色色的就业歧视行为的查处力度，保障就业人员的合法权益，促进社会公平和谐。

3、完善公平就业的监督机制

有效的监督机制应包括司法监督、行政监督和舆论监督，是公平就业得以实现的重要保证。随着立法的完善，公平就业的法律监督逐步由可能变为现实，政府及时修改含有不公平就业的内容的规章和文件，如与上位的公平就业法律产生冲突，属于可撤销的范畴，政府和用人单位可能由于就业歧视的不当行为分

别成为行政诉讼和民事诉讼的被告；政府的劳动、人事等职能部门则可以行使行政监督权，通过劳动仲裁等方式和途径制止侵害就业公平的行为；舆论监督的力量则可以让潜规则得以曝光，让许多在当今制度框架下貌似合理的歧视行为和不公正对待行为接受公众的评判，让正义彰显于天下。

劳动保障监察部门应加大执法力度，将主动监督和日常监督有机结合。对于用人单位在招工和用工过程中存在的不公平对待或歧视劳动者的行为进行主动监督检查，增加监督的频次和效率，对于监督的行业、企业做到监督有记录、违法有处罚。对违法者加大惩罚力度，从增加用人单位的违法成本上制约用人单位，以监管带动就业公平，对于在公平就业上有突出贡献的用人单位授予示范企业的称号，并结合多部门给予政策方面的优惠。

4、加大宣传力度，创造良好的就业环境

消除就业歧视，实现就业公平不是单部门、单领域、单机构的工作，需要全社会的认同和努力。新闻媒体应该加大公平就业的宣传倡导力度，对就业歧视现象和行为进行批评报道，在劳动者受到歧视或平等就业权益被侵害时，提供积极的舆论支持，在全社会形成公平就业的良好氛围，匡扶公平就业的价值观念。

总之，我国公平就业问题现阶段普遍存在；实现公平就业，用人单位应当以岗位工作需求标准招录。作为主体的就业人群也并非注定无所作为的，就业者在就业过程中遭遇不公平时，抗争不公平对待；相关职能部门要指导、帮助就业者合法、合理维权，社会各界要齐心协力积极构建公平就业的局面。

（作者单位：崇川区任港街道劳动保障服务所）

夯实风控基础强化内控监督

制度保障基金安全规范运行

◎ 耿晨

为有效保障基金安全、规范运行,市医保中心以ISO9001质量管理体系为管理标准,持续不断完善内控制度,规范经办服务行为,关注内控制度的实际执行情况及执行效果,将基金监督贯穿于所有经办业务和工作环节之中。

一、夯实风控基础

一是修订质量管理体系。去年我们根据党风廉政建设和“一岗双责”要求,从制度建设、岗位职责、操作规范、工作作风、风险控制、效能建设、工作流程等七个方面对ISO9001质量管理体系再次进行了系统的修订、完善和补充,形成了53项制度、110项岗位职责、110项操作规范和9个主要风险控制点。修订完善后的质量管理体系覆盖到中心所有人员、岗位和部门,贯穿于基金管理全过程,进一步规范了各方面服务行为,切实做到了有章可循。

二是强化财务会计管理。重点抓住基金收、支、管三个环节不断完善充实相关制度,通过《财务会计管理规范》、《居民保险基金会计核算办法》、《主要风险点的控制》、《内部控制实施细则》、《医疗费用预付管理办法》、《基金预算管理试行办法》等一系列财务管理制度,达到财务制度健全有效、会计行为规范、数据及时准确、分析清楚透彻、档案标准一致五个方面的规范。同时,完善业务软件接口程序,提升业务财务一体化。目前,已实现了医疗费用零星报销

实时打卡、国库或网上银行批量拨付医疗生育费用、通过社保卡代扣医保费业务等相关功能;实现了业务数据自动转化为财务数据,自动生成相关凭证,实现了计算机业务系统与财务管理信息系统的无缝衔接,确保了业务数据和财务数据的准确一致。

三是提升基金预警能力。我们建立了制度化、常态化的基金运行分析制度,每半年围绕基金收支平衡和当期热点难点问题,召开一次基金运行分析会,对基金运行情况作出总体评价,对异常预警指标采取相应措施,及时化解基金运行过程中的风险。并在每年年末,根据基金历年运行特点,结合疾病、老龄化等风险属性,进行横向比较和纵向分析,找准基金预算平衡基准点,科学安排下年度基金收支预算,以期实现基金的收支平衡。去年,我们从基金运行、风险管控及内部控制制度执行等方面,对2015年度基金进行了详细自我评估,人社局引入第三方会计事务所对基金安全进行再评估,评估结果为基金运行安全、正常、有效,评价类别均为A类。

二、强化内控监督

一是实施内部审计制度。去年,我们对各项管理规章制度及经办工作情况内部审计项目涵盖了所有业务科室,完成检查项目3个、内部审计项目6个,涉及主要风险点8个,较好发挥了内审监督服务的促进作用。我们积极探索“事前参与”,将内控管理触角延

伸至重大问题的研究讨论和业务风险的评估,形成了事前、事中、事后的内部控制体系,使内控管理、风险防范关口前移。另外,我们还建立了检查监督机制,以业务抽查和内部审计为载体,围绕经办业务的主要风险点进行检查和内部审计。

二是实施统一内控建设。我们加强全市内控工作指导,在全市范围内建立健全了风险评估和管理审计评估机制,出台了全市医疗、生育保险经办机构内控体系建设规范,与之相配套,制定了内部控制建设考核办法,从组织机构、业务运行控制等五个方面32项73条提出了具体考核要求,形成了财务管理科牵头,稽核审计科监督、业务科室组织实施的制度全市统一、考核环环紧扣的内控工作格局。

三是实施数据监控系统。以“三个目录、一个复合式支付方式”为基础,从协议履行、信用等级、指标控制等方面对定点单位实施动态管理。全面实施数据

分析监控系统,对参保人员和定点机构建立了16类60项监控规则,提高了系统筛查疑点数据的智能化水平。去年,视频监控定点单位共4千余家次;数据分析监控系统筛查数据1千多万条,现场稽查449家次,稽查在院病人1652人次,审核住院病历3528份;约谈定点单位58家次,发放告知书495份;处理定点单位303家次,追回定点单位违规费用及违约金431万元,1家定点零售药店被解除服务协议,3家定点零售药店、2家定点医疗机构被暂停医保服务。全年调查大额费用、外伤费用及可疑票据303笔,涉及金额1853万元,发现异常费用11笔,涉及金额35万元。通过一系列的管控措施,医疗费用增幅得到了有效控制,2016年门诊费用增幅为3%、住院费用为6%。在有力遏制各类违规行为的同时,医疗费用的不合理支出也得到了有效的控制。

(作者单位:南通市医保中心)



海门市人社局大力推进行政复议工作规范化建设相关分析

◎ 钱宁宁

2013年至2017年9月,我市人社部门共办理行政复议案件67件,维持57件,行政复议审理过程中自行撤销原具体行政行为2件,被撤销具体行政行为2件,申请人与被申请人达成和解的6件;经行政复议又提起行政诉讼的案件21件,占全部案件的31%;经行政复议又提起信访的案件为0。在依法受理的67件案件中,涉及养老保险9件,劳动监察7件,工伤保险案件46件,医疗保险2件,人事管理3件。

总的特点表现为:行政复议案件数量有所增长。原因主要有以下几个方面:一是随着依法行政理念日趋深入人心,人社部门对行政相对人的权利义务交待越来越明确,使行政复议机构成为行政相对人维护权利的一个重要选择,从而在一定程度上推动了行政复议案件的增长。二是近年来我市经济形式发展向好,部分劳动密集型企业满负荷运转,而相关监管措施不到位,造成工伤数量增加,间接促使行政复议案件的增多。三是我市养老保险政策调整,覆盖利益群体增加,各类争议相应增长。

案情复杂、办理难度大的案件逐渐增多。由于人社行政复议案件多涉及工伤认定、养老保险待遇等个人切身利益,复议双方存有争议,使得所涉及的法律关系愈见复杂,也给调查取证工作带来较大难度。

行政调解在行政复议中作用越来越重要。近年来,行政争议调解成功率不断增长,反映出人社部门随着依法行政进程的加快,依法行政、依法办事意识明显增强,执法水平不断提高。同时,由于层级监督作用的充分发挥,敢于监督、善于监督,也间接促进了行政机关执法水平的提高,我们人社系统在市政府法制办的指导下,做出具体行政行为时更为严谨慎重。

在推进行政复议工作规范化建设中,我们创新机制,从源头上减少行政复议案件的发生。近年来,我市人社部门为减少各类行政争议发生,大力推进重大决策专家咨询制度、公示制度、公开征求意见和社情民意反映制度,决策跟踪反馈和责任追究制度;进一步规范行政执法,健全科学民主决策程序,加大政府信息公开力度,深入推进办事公开,健全行政监督体系和问责制度。只有不断推进各项业务按照法制化、科学化、民主化的要求不断加以精进,才会使行政相对人的利益得到切实保护,各类行政复议案件才会从根本上减少。

我们同时规范行政复议工作,提高行政复议质量,具体措施如下:

一是完善具体行政行为告知制度,避免作出限制、剥夺行政相对人权利或赋予、增加行政相对人义务的行为,依法告知行政相对人复议申请权。

二是强化协调,有关科室共同会办行政复议案件。接到行政复议通知书后,征求有关业务科室的意见,尤其对法律、法规依据不明确的案件,会同业务科室反复研究,推敲证据、梳理依据,统一观点和认识。

三是加强对典型案例的分析研讨。分析把握其基本规律,对疑难问题达成共识,提高行政复议办案水平和依法行政能力。

四是夯实基础,规范完善行政复议案卷。进一步健全案卷管理相关规定,提高行政复议的办结水平。

五是聘请法律顾问,借助“外脑”,形成依法行政工作合力。

六是百分百落实行政机关负责人参加听证会制度并亲自答辩。

(作者单位:海门市人力资源和社会保障局)



就业坚固民生之本

◎ 谢志军

就业是民生之本，创业是民富之源。党的十八大以来，海安县把就业工作作为第一位的任务，积极应对新形势新情况，实施就业优先战略和更加积极的就业政策，不断丰富完善促进就业创业的政策，为促进城乡居民收入增长、保障和改善民生作出了积极的贡献。

五年来，城乡就业规模不断扩大。县公共人力资源市场荣获全省首批五星级人力资源市场，2013年以来共举办市场招聘会511场，提供就业岗位113898个，城镇新增就业37430人，新增转移农村劳动力27037人，城镇登记失业率始终低于3%。不断拓宽公共就业服务渠道，“海安就业网”累计注册个人会员34072人、企业会员2272家，公共就业服务形成了实体市场、平面媒介、广播电视、信息网络、移动通讯五位一体的服务格局。

五年来，创业带动就业成效显著。海安县荣获全省首批、全市首家省级创业型示范城市。创业扶持政策不断完善，出台了《关于进一步做好新形势下就业创业工作的实施意见》，形成了“创业政

策、创业载体、创业服务、创业培训、创业氛围”五位一体的创业工作格局。连续四年举办创业项目设计大赛，积极营造大众创业、万众创新的浓厚氛围。加强创业孵化基地建设，目前全县拥有创业孵化基地23家。积极开展创业培训“进校园、进社区、进乡村”活动，不断提升城乡劳动者创业能力和素质。2013年以来，扶持自主创业8007人，创业带动就业60522人，发放创业担保贷款8368万元，组织创业培训5205人。

五年来，高校毕业生就业保持稳定。海安县始终把高校毕业生就业放在就业工作的首位，大力实施高校毕业生就业促进计划和创业引领计划，引导和扶持高校毕业生就业创业。开展离校未就业高校毕业生实名登记和就业服务活动，对未就业高校毕业生实施“一对一”帮扶，对困难家庭高校毕业生利用政府购买服务岗位、公益性岗位进行托底安置，2013年以来共托底安置高校毕业生352人，确保困难家庭高校毕业生就业率100%。积极扶持高校毕业生创业，通过简化工商注册登记手续、落实

财政补贴政策、给予税收政策优惠、加大金融支持力度等政策措施，鼓励和扶持高校毕业生创业。2013年以来扶持高校毕业生自主创业963人，提供创业担保贷款406万元，发放创业孵化基地综合补贴110.9万元，创业成功补贴42.4万元，给予就业见习补贴565.5万元。开展“学子归巢”活动，鼓励县内重点企业与高三学生签订委托培养协议，促进学生就业，2013年以来共有1500多名学生签订协议。

五年来，帮扶困难群体就业成效明显。利用基层就业服务平台，认真开展就业困难人员调查摸底活动，做到就业困难人员“家庭情况清、就业愿望清、技能水平清、收入情况清、培训意向清”，同时提供1次职业指导、3次岗位信息推荐、1次技能培训的“131服务”，帮助他们走上就业之路。2013年以来帮扶城镇失业人员再就业16501人，其中就业困难人员实现就业2079人，累计发放失业金8545万元；认定就业困难人员1720人，给予就业困难人员社保补贴1712.53万元；向4450名困难失业人员发放解困金144.8万元；利用公益性岗位安置就业

困难人员207人。

五年来，劳动者就业技能稳步提升。顺应产业结构调整、缓解就业结构性矛盾的需求，充分发挥政府引导作用、企业主体作用和培训机构基础作用，加强就业技能培训，提升劳动者就业技能水平。2013年以来，城乡劳动者就业技能培训18774人，企业职工岗位技能提升培训24962人，新增初级工、中级工49874人，新增高技能人才24134人。强化对定点就业技能培训机构的监管，对培训过程进行实时监控，对培训质量实施绩效考核，确保培训的针对性、实效性。

五年来，公共就业服务体系不断完善。在全市率先建立县、区镇（街道）、村（社区）三级就业创业服务平台，率先实现村村都有专职劳动保障协理员的目标，为城乡劳动者就近提供方便快捷的就业创业服务，形成“十五分钟公共就业创业服务圈”。海安县连续五年被市委、市政府表彰为村级就业社保服务平台建设先进单位。

（作者单位：海安县人力资源和社会保障局）



2016年南通市民营企业吸纳就业报告

◎ 李佳珺

一、我市民营企业吸纳就业基本情况

（一）总体情况

2016年，全市民营经济体系累计登记总量65.8万户，累计注册资本总额9165.9亿元，吸纳就业人数达337万。随着民营经济发展大环境的不断改善，极大激发了群众的创业热情，返乡农民、大学生、科技人员、海归等自主创业越来越多，大众创业万众创新氛围日趋浓厚，全年共帮扶创业人数13337人，创办经济体13092个，吸纳就业58025人。

（二）特点分析

1. 总体就业吸纳能力强，新成立经济体活跃度提升

截至2016年年底，民营经济共吸纳从业人员337万人，占全市从业人口总数的70%以上。其中，民营企业17.3万家，吸纳从业人员251.6万人，户均吸纳人员14.5人；个体工商户48.5万户，吸纳从业人员85.4万人，户均吸纳人员1.8人。

根据国家统计局南通调查队对新设立小微企业和个体经营户跟踪调查显示，2016年末，营业单位户均吸纳从业人员7.4人，比上年增长4.7%。其中，企业户均吸纳10人，个体户因以家庭成员经营模式居多，吸纳人数较少，户均吸纳4人。从行业看，制造业单位户均吸纳12人；非制造业单位户均吸纳5人，制造业单位户均吸纳人数相当于非制造业的2.4倍。随着新设立小微单位规模的不断扩大，吸纳就业能力相应提升。

2. 三次产业结构稳定，部分行业流动性增强

从就业结构看，三次产业从业人员比重分别为21:47:32，依然为“二、三、一”的格局。其中建筑业作为我市经济支柱产业，建筑队伍人数达170万人。

从录用情况来看，2016年录用同比增幅前五的行业分别为电子元器件制造业、机械制造业、化工医药业、居民服务业以及电力、煤气及水生产和供应，同比增幅分别为33.8%、12.4%、5.5%、4.5%和1.6%。船舶重工业和建筑业受宏观政策等多重因素影响，录用人数同比分别下降19.6%和3.2%。退工同比增幅较大的行业分别为机械制造业和电子元器件制造业，分别增长19.8%和15.3%，主要由于此类企业用工总量较大，员工稳定性差，造成员工流动频繁。船舶重工业退工人数同比增长4.4%，纺织服装业和化工医药业总体情况较好，行业整体离职人员较少，同比分别减少8.6%和20.8%。

3. 用工需求保持稳定，销售岗位需求上升明显

尽管宏观经济形势有所放缓，民营企业仍然为市场带来了大量的就业岗位。2016年，全市共提供就业岗位34.6万个，其中民营经济提供就业岗位30.4万个，占比达87.9%，较去年上升2.4个百分点。在对574家企业的春季用工需求调查显示，2016年民营企业有招工需求的比例为65%，与上年基本持平。有招工需求的企业中，仅一成企业反映招工人数较去年同期有所减少。

从行业来看,随着我市深度融入“一带一路”和长江经济带国家战略,强化陆海统筹江海联动开发,金融业、海洋生物医药、房地产业、现代物流、通信设备、计算机及其他设备制造业的需求呈现整体升温的态势,产生了大量的人才需求。随着分享经济与各个行业的结合,引燃了“互联网+”发展新模式,互联网、电子商务行业的发展空间进一步加大,人才需求加大。而加工制造等传统产业受到去产能的影响,人才需求持续走低。从岗位来看,销售作为最典型的通用型岗位首当其冲,除此之外,行政后勤、文秘、软件互联网、开发系统集成等通用型岗位和技术岗位的人才需求也非常迫切。

4. 农村劳动力占比较大,高校毕业生认可度增强

从就业人员构成情况上看,农村劳动力所占比重最高,为62%。其中,从学历来看,初中及以下学历的占比达70%;从年龄来看,16-40岁占比超50%;从技能方面看,初级及以下的占到90%,高级技术人员仅占1%;从从事行业看,制造业和建筑业为主要渠道,占比分别为42%和25%。因民营经济发展快、用工需求大,“在家门口就业”已成我市农村劳动力就业的第一选项。2016年,在新增转移的农村劳动力中,就地转移人员占比达61%。它折射出越来越多的人有了在本乡本土就业的机会。

民营企业一视同仁、量才录用的用人机制也为高校毕业生提供了公平竞争的舞台,高校毕业生对到民营企业就业的认可度不断增强。同时,民营企业在薪资、职业生涯规划及后勤保障方面越来越具有竞争力。从民营企业招聘人员的需求来看,民营企业招聘高层次、高技术人才的数量有所增加,招聘人员条件也从以往片面要求有一定工作经验转为注重高校毕业生品质、潜力。随着越来越多高校毕业生充实到民营企业队伍中,形成了高校毕业生促进民营企业发展和民营企业不断吸纳高校毕业生就

业的良性循环。根据对2015届高校毕业生的第二次全面跟踪回访显示,民营企业成为吸纳大学毕业生就业的主力军,占比超七成,其中,43%的高校毕业生薪资在3000-4000元之间,37%的高校毕业生薪资在4000-6000元之间。

二、发展民营经济与促进就业中存在的问题

民营企业已成为就业市场重要的“蓄水池”、稳定扩大就业的“主力军”。随着城镇化进程的不断加快,大量农村剩余劳动力转移,充分发展民营经济,可以吸纳大量低技能和低端就业人口,对保障社会稳定有重要作用。另外,随着我市经济转型升级步伐加快,中高级人才缺乏问题日益严重,充分发展民营经济,是吸引中高端人才聚集的重要手段。随着各项改革的深入推进,我市民营经济在促进就业方面取得了显著成效,但仍面临一些有待解决的问题。

一是组织规模偏小,劳动力成本上升,企业吸纳就业意愿下降。2016年末全市规模以上民营企业企业有3811家,仅占全部民营企业2.2%,绝大部分民营企业的规模还较小、实力较弱,并且在对全市的394家规模以上民营工业企业开展的专项调查显示,民营工业企业景气指数有所回落,企业景气指数103.8,处于微弱景气区间,低于前值4.5点。同时,2016年我市城镇常住居民人均工资性收入22766元,比上年增加1536元,增长7.2%。在对部分企业的调查中得知,随着劳动力成本的持续上升,企业更倾向内部人员调剂来满足经营需求,而不愿意再招聘新员工。

二是就业结构性矛盾仍然突出。2016年我市求人倍率1.08,市场上“招聘难”依旧存在。这主要表现在两方面:一是随着我市加快构建“3+3+N”产业新体系,企业对劳动者学历、素质、技能的要求明显提高,“经营管理”、“高级技工”等技术型、高技能人才需求紧俏,智能制造相关行业人才尤为紧缺,而市场上具有职业技能等级与工作经验

的技能人才需求难以满足。从供求状况对比看,技师及高级技师的求人倍率接近2,劳动力需求远远大于供给。二是随着劳动力成本的增加和体面就业观念的普及,一线岗位面临长期缺工,以通用设备制造、纺织服装行业最为典型。而另一方面,高校毕业生群体由于专业不对口或严重过剩、淘汰落后产能中的失业群体由于技能不匹配或提升缓慢等原因,“就业难”问题依然突出。

三是就业稳定性相对较差,人员流动频繁。一方面由于民营企业大多受到资金和技术条件的限制,为了规避用工成本,企业的生产条件及劳动用工行为不可避免地存在着不规范之处,导致员工流动率大。另一方面由于民营企业自身也存在用人机制、内部管理和企业文化上的缺失,导致员工没有归属感,缺乏就业稳定性。对重点监测的60家企业数据显示,2016年的员工流失率达12.3%。

三、发展民营经济与促进就业的对策建议

一是加大对企业吸纳就业的扶持力度。一方面,对于一些吸纳能力较强的制造业、居民服务业、批发零售业等民营企业,应该加大扶持力度,适当给予政策倾斜,比如适当降低这部分企业的社保费率或给予社保补贴等,有效降低企业的人工成本和经营负担,促进就业稳定。另一方面,通过加强人力资源市场建设,巩固劳务输入基地建设,帮助企业和劳动力资源实现有效对接,促进人力资源配置效益最大化。

二是更多地制定普惠性的促进就业创业政策。目前政府支持就业创业的政策种类虽然不少,但是真正享受的人群还是偏小,并且由于获得一项优惠的门槛和资质需要重重认定和审批,从而加大了企业的负担。要进一步加大普惠性的促进就业和创业的税收金融优惠政策,从而让更多市场主体自动受益,同时还能减少基层政府部门的工作负担。

三是加快构建劳动者终身职业培训体系。从在校培训来看,一方面引导职业学校依据我市产业布局及企业需求,合理设置专业,全面提升职业教育质效。另一方面加强大学生职业见习和公共实训基地的建设,拓展青年职业见习岗位,使更多的高校毕业生积累实践经验。从失业人员培训来看,引导定点培训机构结合市场需求开展职业技能培训,与产业发展相融合、与企业需求相衔接,提高就业培训的有效性。从职工在岗培训来看,引导企业完善员工职业发展通道和人才培养计划,完善有利于技术技能型人才成长的引导机制、培养机制、评价机制和激励机制。

四是加大对企业用工环境的优化。一方面积极完善相关制度,妥善维护民营企业和员工的合法权益。民营企业尤其是新创业的企业,在遇到困难和权益受到侵害时,自我保护的渠道和力量比较薄弱。同时,在其吸纳就业的时候,也容易产生大量的劳动纠纷。应该通过立法来维护民营企业和员工的基本权益。另一方面企业自身应根据本企业的特点建立起适合自身发展的企业文化、企业精神,并将这种文化灌输和渗透到企业员工中去,增进与员工的沟通交流,增强人文关怀,从而激发员工的工作热情和积极性,在努力工作的过程中实现自身的人生价值。

五是加强对重点人群尤其是大学生创业的支持。一方面提供财务支援、搭建融资平台等硬支持,另一方面提供信息、辅导和建议等软支持。通过举办如青年创业大赛等系列创业主题活动,充分借助如“创业南通”微信公众号等各类服务平台,为自主创业大学生提供创业咨询发布、创业培训引导、创业政策解读、创业项目推介、创业基地展示、创业导师咨询和创业经验交流等服务。

(作者单位:南通市劳动就业管理中心)

浅谈创建群众满意人社品牌的几点思考

◎ 刘志刚

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把“民生是为政之要”作为根本遵循，提出并实施了一系列惠民新政，人民群众的获得感日益增强。当前，南通正站在推进“两富一高”新进程、建设“强富美高”新南通和打造上海“北大门”的机遇风口上，人社部门作为重要的民生机构，如何为我市实现这些目标服好务、兜好底，创建群众满意的人社品牌，是摆在我们面前现实而紧迫的课题。围绕落实这一要求，我从宏观的维度，结合部门的实际，对人社工作的基本站位、视野广度和职能把握，做了一些粗浅的思考和研究。

一、坚持高点站位，将人社工作放在党委政府的总盘子中谋篇布局

张謇先生曾说，“一个人办一县事，要有一省的眼光；办一省事，要有一国的眼光；办一国事，要有世界的眼光。”人社部门办好自己的事情，同样要站在立党为公、执政为民的大格局下总揽全局、思考谋划，使我们的工作更能体现党委政府的决心意志，传递党和政府的关怀温暖。

一是要紧扣围绕中心、服务大局这个关键核心。何谓“中心”？群众最期盼、政府最关注的问题就是中心。今年全国两会，排名前五的热词就有三个涉及人社领域，分别是社会保障、医疗改革、就业和收入。2月6日，省委书记李强提出南通要在新一轮发展中重点做好人才工作。2月14日，市长韩立民在政府工作报告中指出要拓宽增收渠道、加

大社保力度、发展社会事业。这些都是要紧盯的“中心”。何谓“大局”？就全国而言，面对经济下行，实施“稳增长”就是大局；就全省而言，面对“两个率先”繁重任务，实施“两聚一高”就是大局；就南通而言，面对战略机遇叠加，推进转型发展就是大局。只有站在全局和战略的高度准确把握自身定位、坚决贯彻上级部署、统筹推进各项事业，我们的工作才会有方向、有意义、有章法。

二是要树牢人社惠民、人社为民这个根本宗旨。习近平总书记指出，要让全体人民在共建共享发展中有更多的获得感。人社部门担负着增进民生福祉的重要社会责任。准确领会、精准执行党委政府的惠民政策，是人社部门职责所在；把党委政府改善民生的政策变成老百姓实实在在的受益，是人社部门使命所系。今年，要完成好市委市政府重点关注的扩大就业创业、提高养老待遇、落实医保统筹、强化养老服务、推动基本照护保险县级试点等民生实事，惟有践行以人民为中心的发展思想，真心实意帮助群众解决人社惠民中面临的困难问题；惟有坚持将服务寓于管理之中，做到在管理中服务，在服务中提升管理水平，切实把党和政府的关怀温暖送到群众心坎上。把握好这两点，人社惠民就能落细落实、见效见果。

三是要平衡局部利益、整体利益这个基本要求。人社工作涉及面广，各个方面、各个环节、各个领域之间关联性、互动性都很强。虽然行使的是

一个部门的权力，承担的却是一个政府的责任。这就要求我们对外对内谋划工作协调矛盾时，牢固树立“一盘棋”思想，在服从国家、省、市总体规划的前提下，辩证看待全局中有局部、局部中有全局，在恪守全局统领局部、局部服从全局的大原则下，把握和平衡好各种利益关系。要站在全市角度，结合自身实际，整合相关部门的力量和资源推动人社事业向前发展，做到出台政策不碰全局“底线”、化解矛盾不损全局利益、改善民生不拖全局后腿，确保党委政府权威得到坚决维护。

二、树立宏观视野，将人社工作放在经济发展的大格局中分析研判

人社工作与经济发展好比“鱼与水”的关系，没有经济的快速崛起，就没有人社工作跨越发展。反过来，人社工作的健康发展也可以助推经济更加平稳向好运行。因此，要跳出“就人社抓人社”的思维局限，站在经济社会发展的大视野中思考谋划，使人社工作与经济发展的布局相适应、节奏相协调，更好地吸纳经济发展对人社工作的助推效应。

一是在策应国家战略机遇中把握大势。善于观大势、谋大事，是做好包括人社工作在内的一切工作的基础。当前，在“一带一路”、长江经济带、长三角世界级城市群等多重国家战略叠加下，包括浙江嘉兴在内的周边城市都在对接和抢抓上海非核心功能的溢出效应、加快与上海的同城化步伐。5月16日，省政府正式批复《南通建设上海大都市北翼门户城市总体方案》，对南通乃重大利好。从今年起，南通每年将在上海举办一次对接服务大会，实现接轨常态化。市委书记陆志鹏强调与上海社会服务同城化，以后做到上海和南通医疗、养老可以直接对接。这些便是在把握大势上做出的超前设计。接连出台的“大动作”表明，谋发展、想问题、做决策只有积极策应和对接国家和省市的发展战略，把眼界放得更宽一些、格局放得更大一些，

人社发展才能与国家和省市的战略部署同频共振、相得益彰。这就需要在抢抓大势上积极作为，正确认识和妥善处理遇到的矛盾困难，把握工作主动权，跟上时代大步伐，谱写与南通地位作用相称的人社事业篇章。

二是在推进供给侧结构性改革中转换思维。今年是供给侧结构性改革的深化之年。国家人社部、省人社厅在部署今年任务时，均强调要把推进供给侧结构性改革作为主线，增强供给侧结构对需求变化的适应性，推动人社事业朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向发展。南通人社要在推进供给侧结构性改革中取得实效，关键在于转换思维、更新观念，坚持统筹部署与精准施策相结合，落实国家、省市政策与创新本地举措相结合，重点改革攻坚与稳妥有序推进相结合，着力在解决就业结构性矛盾、构建和谐劳动关系、完善人才队伍结构等方面取得更大进展。

三是在把准经济发展脉搏中掌握主动。人社工作离开了经济发展，就成了无源之水、无本之本。据市统计局2月22日发布的2016年度南通市经济运行情况显示，我市经济总量达到6768.2亿元，增长9.3%。虽然增幅位居全省第一方阵，但人均GDP还低于全省平均水平。这表明我市经济发展还存在不很全面、不够协调、不可持续的短板。在当前经济发展新常态背景下，尤其要注意研究人社工作同经济社会发展各项政策之间的关系和比较，从经济发展的大环境中找准切入点、找到平衡点、掌握主动权，通过对经济形势的科学研判，使人社工作顺应经济发展规律，增强防范和化解风险的能力，为我市经济平稳向好发展发挥好“兜底”作用。

三、强化保障职能，将人社工作放在富民强市的新征程中奋力作为

保障是人社工作的基本属性，也是人社部门的法定职责。今年我党将召开具有划时代意义的第十九次全国人民代表大会，同时今年还是实施

“十三五”规划的重要一年和贯彻落实省市党代会决策部署的开局之年。南通人社要在推进“两聚一高”新实践和投身转型发展、加快富民进程的伟大长征中有大担当、新作为，强化人社部门的保障职能是关键一招。

一是靠强党建凝聚保障合力。打铁还需自身硬。人社事业要取得长足发展，基本抓手靠业务，根本保证靠党建。当前，面对从严治党新标准、作风建设新常态、人社改革新任务，迫切需要我们提升党建质量、健全党建机制。今年，局党组通过探索建立人社党建品牌，夯实固牢坚强有力的队伍组织，目的就是为落实党要管党、从严治党新要求，在局系统构建岗位安全防范联防互动工作体系，建立起“互融性”机关党建工作新模式。这一创新之举透露出一个明确信号，那就是要将加强党的建设和推动全面从严治党贯穿人社事业发展全过程，不断强化权力运行监督，增强局系统凝聚力、战斗力、向心力，汇聚推动人社事业蓬勃发展的强大合力。

二是靠抓重点提升保障质效。以重点突破带动全局提升，是开展工作的基本方法。今年，南通人社按照民之所望、施政所向的要求，着眼解决部省高度关注、群众反映强烈、制约事业发展的深层次矛盾和问题，提出并抓好“通籍英才归雁计划”、“创业富民行动计划”、“就业精准帮扶计划”、“社保扩面征缴计划”、“居家照护服务计划”等五大行动计划的推进落实。这五大行动计划涉及人社工作的核心领域，是推动民生工程提质增效必须牢牢抓住的“牛鼻子”。只有始终聚焦这些重点，瞄准这些“圆心”，扎实抓好重点工作的推进落实，才能做到方向正、思路清，行为准、效果好。

三是靠重创新助推保障发展。人社部门要强化保障职能、服务转型发展，路径在于创新，成效基于创新。当前，南通人社各领域改革蹄疾步稳，尤其是落实人才强市战略实施的高技能人才

“十百千万”工程、通籍英才归雁计划以及基本照护保险制度等创新工作，正在向纵深推进。今年以来，局党组成员亲自领衔担纲18个重点课题调研任务，为人社事业汇聚智能，给全局上下做出了表率。特别是全国人社信息化创新应用展在杭州举办后，我局围绕“互联网+政务服务”和不见面审批，展开了行政许可审批权限集中管理的探索实践，极大地提升了服务效率。事实证明，只有牢固树立抓创新就是抓发展、谋创新就是谋未来的思想，人社事业才能持续改革创新，拉长补齐短板，以人有我有、人有我强、人强我优的卓越品质，为南通人社跨越发展、社会转型发展贡献智慧和力量。

潮平两岸阔，风正一帆悬。打造群众满意的南通人社品牌，需要全局上下戮力同心、聚力协作。让我们在局党组的坚强领导下，应势而动、乘势而为，同心同德、勇于担当，在发挥政府部门职能作用中找准定位，在经济社会转型发展中抢抓机遇，在保障和改善民生中积极作为，努力书写无愧于时代的南通人社篇章，以优异成绩向党的十九大献礼。

（作者单位：南通市人社局办公室）



2016年行政复议应诉案件处理情况分析

◎ 吴新建

近年来,随着人民群众依法维权意识水平的不断提高,涉及人社工作的行政复议诉讼案件数量逐年上升。行政复议诉讼正逐渐成为解决人社行政争议的一项重要途径,也成为人社机关纠正是否依法行政的一种重要监督方式,推动着依法行政工作的深入发展。现就行政复议和行政应诉案件调研分析如下:

一、行政复议、诉讼案件基本情况

(一) 案件数量情况

2015年复议案件6件、诉讼案件21件;2016年复议案件7件,诉讼案件27件。

(二) 案件类别情况

2015年行政复议案件均为6件工伤案件。

2016年行政复议诉讼案件7件,其中工伤4件,占案件总数57%;劳动监察2件,占案件总数28%;信息公开1件,占案件总数15%。

2015年行政诉讼案件21件,其中工伤18件,占案件总数85%;劳动监察1件,占案件总数5%;信息公开1件,占案件总数5%;养老保险1件,占案件总数5%。

2016年诉讼案件27件,其中工伤22件,占案件总数81%;养老保险3件,占案件总数11%;就业1件,占案件总数4%;医疗保险1件,占案件总数4%。

(三) 案件审结情况

2015年-2016年行政复议案件审结均维持。2015年审结行政诉讼案件维持20件,占审结案件总数95%;撤销1件(重新核定),占审结案件总数5%。2016年审结行政诉讼案件维持25件,占审结案件总数

92%;撤销2件(重新核定),占审结案件总数8%。

二、行政复议、诉讼案件形成的原因

(一) 劳动者维权意识增强。由于国家法律、法规的不断健全,依法治国的理念不断深入,现代信息技术的广泛传播,广大人民群众对法律、法规的了解更加广泛和深入,尤其是行政复议不收费,行政诉讼收费低,一旦自身的合法权益受到侵害时,申请行政复议或提起行政诉讼,一般在经济上付出很少成本

(二) 人社部门服务对象与行政相对人的切身利益相关。主要人社工作涉及城乡就业、社会保险、收入分配、公务员制度建设、人才队伍开发、劳动关系协调、军转安置、引进国外智力等,基本涵盖了所有形式的用人单位和各类人群,这些都与他们的切身利益信息相关,在一定程度上推动了行政复议诉讼案件的增长。

(三) 法律体系尚未健全。从我国现有的人力资源和社会保障法律法规体系来看,框架的法律法规较多,具体操作性的法律法规较少,缺乏全国统一的可操作规范,导致在实际操作过程中各自站在各自的角度进行理解,最终通过司法解释来弥补。

(四) 经济下行的影响。面对整个国内复杂的经济形式、企业经营不景气和用工成本的不断提高,用人单位往往只注重追求经济利益,而忽视对劳动者安全、卫生等合法权益的保障。一旦出现工伤事故企业首先想到的是能不医就不医,能少住院就少住院;在处理职工工伤时能拖则拖,最大限度地减少支出。有的未参加工伤保险小微企业出现较大的工伤事故后故意逃避责任,拖延时间。这样就导致劳资双方关系

紧张,从而使工伤职工走上法律途径,通过行政复议和诉讼的方式来维护自己的权益。

三、对策和建议

(一)要实行源头治理。要认真研究分析行政争议复议应诉案件所暴露出的问题,采取有效措施,加强法制宣传教育和法律业务知识培训,切实提高行政机关工作人员特别是一线执法人员依法行政的意识和能力,不断增强行政执法人员执法为民的观念,形成学法、知法、用法、守法的良好氛围,养成依法行政、依法管理、依法办事的良好习惯,扎实做好每一项行政审批管理事项,着力提高执行力、公信力和行政效率,通过推进依法行政推动人力资源社会保障工作取得新进展,树立严格、公正、文明执法的良好形象。

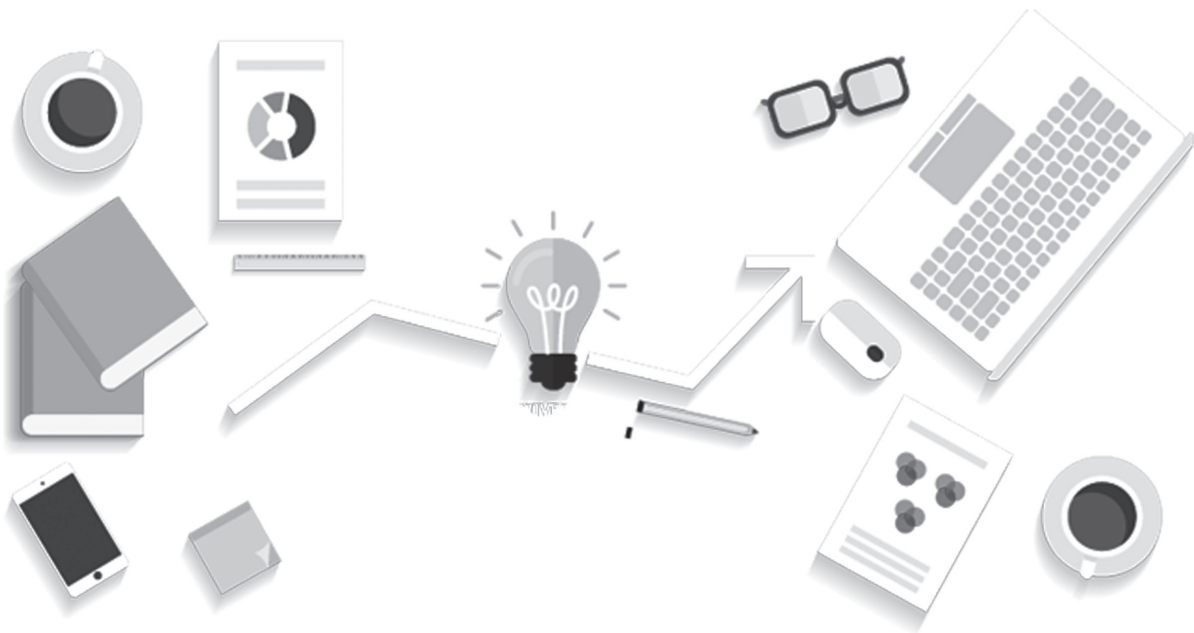
(二)要实行行政权力的清理和政务公开。要管住管好规范性文件,把住规范性文件合法性审查关口。认真清理历史文件,对历年出台的规范性文件进行清理,并及时对外公布。清理规范行政权力,是依法行政的基础。人力资源社会保障工作全部涉及人,涉及全部的人,涉及人的全部,无论是就业、社保、维权,还是人事管理、人才服务,都直接与人民群众、用人单位打交道,只要是涉及行政相对人权利义务的事

项,都要作为行政权力或政务服务事项,加以清理,对每项权力和服务事项,完善工作流程,编制流程图,及时向社会公开。

(三)要注重协调沟通。作出具体行政行为的业务科室(部门)与法制工作机构要加强沟通协调,加强与复议机关、司法机关的沟通联系,加强与行政复议(诉讼)当事人的沟通。通过联系沟通,交流情况,交换信息,统一对政策法规的理解,统一行政执法的尺度,宣传人力资源社会保障政策法规,化解行政争议,做到案结事了。

(四)要推行行政调解。把人事劳动争议处理关口前移,重点做好政策咨询、事前调解、化解矛盾工作,妥善处理好各类人事劳动纠纷,认真贯彻执行《江苏省行政程序规定》,强化办案程序,及时妥善处理各类人事劳动争议案件,努力做好矛盾纠纷化解,促进社会和谐稳定。人社部门职责范围广、责任重大,特别是社会保障、和谐劳动关系方面的压力较大,直接关系到民生利益和社会和谐稳定。行政调解需要及时应对新情况、新问题,进一步建立健全矛盾纠纷调解机制,着力提高办案质量,依法、妥善处理劳动人事争议。

(作者单位:通州区人社局政策法规科)



培育工匠精神 强化科学考核

◎ 张朝晖

摘要: 产业结构升级换代需要更多优秀的工匠,时代呼唤工匠精神。工匠精神的培育需要社会认可工匠精神,政府重视技能人才、提高人才待遇。学校更要将工匠精神教育渗透到课程教学、校园文化建设的方方面面;同时要建立科学系统的考核机制,考查学生的学习情况,为教学提供有效的反馈。

关键词: 工匠精神; 培育机制; 考核路径

在刚刚闭幕的党的十九次全国代表大会上,习总书记在报告中提出,要“建设知识型、技能型劳动者大军,弘扬劳模精神和工匠精神,营造劳动光荣的社会风尚和精益求精的敬业精神”。在“共筑职教梦,喜迎十九大”今年的职业教育活动周系列活动中,“工匠精神”再次成为活动的主题词。党中央和全社会对于工匠精神的关注可见一斑。然而,在具体实施教育教学的过程中,教师更注重知识传授和学生技能的掌握,对于职业素质、职业精神的培养稍显欠缺。在全国各类技能大赛中取得什么样的名次,也成为衡量学校教育教学是否取得成功的重要标志之一。工匠精神作为职业精神的主要内容之一,因其属于思想层面的内容,教育成果难以立刻体现,对学生的考核也流于形式,各自为政,没有统一标准,缺少科学性和系统性。因此,具体实施过程中存在表面热闹,学生一知半解的普遍现象,同时考核马虎,无法对教学提供有效的反馈。我们有必要思考如何进行工匠精神的培育,并构建科学合理的评价系统,对学生进行有效的考核。

一、工匠精神的培育

(一) 社会层面: 营造全社会重视工匠精神的氛围

工匠精神就其内涵而言,既指严谨、细致、专注、负责的工作态度,也指精雕细琢、精益求精、追求完美的精神理念[1]。它作为普世工作者的职业道德要求,理应为全社会所理解和接受。然而,由于历史的原因,工

匠的社会地位低下,工匠精神未得到应有的重视[2]。基于此原因,我们需要从多个层面入手,弘扬“工匠精神”,放大“工匠精神”,使之在全社会深入人心、发挥效应。在大力表彰奖励科技创新发明的同时,要对平凡岗位上的优秀技工进行大张旗鼓的表彰奖励,在全社会营造尊崇匠心的文化氛围。通过企业家在企业管理中的注重创新和鼓励创新,来扶持、调动和激发“工匠精神”,实现企业家精神与“工匠精神”的同心相求、同向发力、同频共振。通过正面激励和舆论引导,把不良的浮躁之风压下去,让可贵的安静之气升起来,为弘扬“工匠精神”提供良好的社会土壤。发挥媒体的导向作用,大力宣传工匠精神的内涵、要求,利用微信等多种平台积极推送相关内容让公众充分理解工匠精神,并内化于心,外化于行,引导全社会尊重劳动、尊重知识、尊重技术、尊重创新,促进形成“崇尚一技之长、不唯学历凭能力”的人才观念,使更多的劳动者为社会发展繁荣贡献自己的技能、才智,助力中国制造。

(二) 政府层面: 重视工匠付出的劳动, 落实技能人才政策, 切实提高技能人才的待遇

工匠精神要为全社会所理解和接受,特别是成为全体劳动者践行的职业道德规范,光靠舆论宣传是远远不够的。政府作为工匠精神的倡导者,要将技术技能人才作为一类人才进行重点培养,用来支撑中国制造和中国创造,并不断提高其经济待遇和社会地位,特别是在住房政策、技能培训、学历提升等方面提高技能人才的待遇,让技能人才有更多的获得感。通过政府层面的高度重视、支持引导,吸引和鼓励更多优质生源主动加入到学习技能的队伍中,形成良性循环的技能人才发展格局。

(三) 学校层面: 采取多种方式方法, 全面开展工匠精神的传承与学习, 使工匠精神成为每个学生的基本信念

1. 开展《工匠精神》读本的学习。目前,《工匠精神》读本已成为各级各类职业院校普遍使用的教材,该教材所引用的事例非常典型,有部分先进人物是央视纪录片《大国工匠》中的行业典范,在教学中可以结合课文的介绍,利用视频、报纸等方式展示杰出工匠的风采,学习杰出工匠们追求精工、创造精致的精神。

2. 加强关于工匠精神的校园文化建设。校园是师生共同生活的场所,构建富有工匠精神的校园文化将有利于学生耳濡目染,在良好的氛围中理解、接受、践行工匠精神。学习可以通过图片展览、校园网等方式开展工匠精神的宣传[3],同时也可以通过工匠精神演讲比赛、主题班会、读后感等形式让学生参与其中,促进学生深刻理解工匠精神。

3. 在理论、实习教学中开展工匠精神教育。严谨、细致、专注、负责的做事态度是工匠精神的基本内涵,职业院校学生作为未来的初级工匠理应从进校的第一天起就要被赋予这样的做事态度。所以在教学活动中,教师不仅要传输知识、教授技能,更要注重职业素养的培养。尤其在实习过程中教师更应贯彻这样的理念,要求学生以严谨、认真的态度对待每一个工件、每一道程序,并将学生在实习过程中的实习态度、实习成果、创新贡献等一并纳入考核范围。

二、对工匠精神的考核路径探索

作为对精神层面内容的考核,面临的问题是如何进行有效考核,靠一张期末试卷来决定分数的做法显然缺乏说服力。因此应该根据考核内容的特点制定有效的考核方法。

(一) 针对教材内容的考核。目前各级各类职业院校所使用的教

材主要为《工匠精神》读本,该读本所选取的事例生动,内容详实,富有感染力,其中所涉及的大国工匠们对学生而言具有示范和榜样作用。针对课本以事例为主要内容的特点,可以在引导学生阅读工匠们的先进事迹后,每一讲后围绕一个主题展开讨论,让学生畅所欲言,发表自己的看法,目的在于促进学生加深理解和印象;在学生充分理解工匠事迹后,可以小

组为单位让学生收集工匠资料,走上讲台,进行PPT展示,或先进事迹为素材再加工进行课本剧的表演等;在每一讲讲完后要求学生写一篇读后感。在教学中根据学生在小组中的表现、发言情况、PPT展示效果、读后感的质量作为考核的主要依据。

(二) 针对学习过程的考核。就工匠精神这方面考核而言,学生在理论、实习课程中的学习态度应成为教师重点关注的内容,为此,教师应该注重教学过程甚于最后的学习结果,要时刻要求学生以认真、细致、专注的态度对待学习,要明确告知学生学习过程中的表现将被记录在案并成为期末考查的内容之一;另一方面,学生学习过程中的创新意识、创新能力也应成为考核的重要内容。可以重点考查学生学习过程中是否积极参与创新,在生产实习、校企合作过程中是否注重学以致用,解决实际问题,提高生产效率等。

(三) 针对参与校园文化活动的考核。构建富有“工匠精神”的校园文化,有利于学生理解、接受、传承和弘扬工匠精神。校园文化是隐性的教育资源,要了解学生理解、接受到何种程度,似乎较为困难。一方面,可以通过校园展板、橱窗、招贴画、校园网等相对固定的宣传载体广泛宣传有关工匠精神的内容。学校要督促、鼓励学生多参与、多观看,可以通过访谈、问卷调查等方式了解学生知晓程度,并根据知晓程度决定下一步宣传的重点;教师也可以根据每一个学生的知晓程度确定他们的成绩。另一方面,可以增加弘扬“工匠精神”主题活动的组织频次。多组织形象生动而富有感染力的主题活动,比如“工匠精神演讲比赛”,《大国工匠》主题大讨论等,这方面的考核,可根据参与情况,学生努力程度、取得奖项多少来判定学生这一部分的考核成绩。

小结

工匠精神的培育要成为全社会的共识并得到有效执行,必须由社会、政府和学校等多方协同作用,营造工匠精神更被理解、更为推崇的社会氛围。同时要有科学的考核机制,对教学提供有效的反馈,提高工匠精神这一职业素养的教学效果。

(作者单位:南通职业大学)



浅谈女职工劳动权益保护的途径

◎ 沈霞

如今经济飞速发展的中国，女性职工在我国职工中的比例越来越大。女职工现已成为企业员工队伍的重要组成部分，是推进企业健康、稳定发展不可或缺的中坚力量。为有效调动女职工的工作积极性和创造性，促进企业劳动关系的和谐稳定，必须捍卫女职工的合法权益。因此国家和各级地方政府对保障女职工权益非常重视，国家各级立法机关不断出台一些法律和规章对女职工的权益进行保护，形成了较为完善的法律保护体系。尽管如此，在部分企业中，常常以所谓“用人的自主权”等借口无视女性员工的合法权益。特别是全面两孩政策实施后，在劳动力市场竞争激烈、生育成本单位化的情况下，使生育对妇女劳动参与、职业发展的影响越来越凸显。因此，女职工权益保护问题非常复杂，问题的解决依然任重而道远，有赖于有关各方面继续努力。

一、女职工劳动权益保护存在的问题

(一) 部分企业在岗位招聘用工方面存在严重的性别歧视

首先，生育是用人单位不愿雇用女性的首要原因。有些用人单位为避免孕产期用工成本增加，在招聘时“限男性”或“男性优先”，有些单位甚至不愿意招聘已婚已育、可能生育两孩的求职妇女。

有些单位在妇女怀孕、生育时，减少其职业培训和晋升机会，限制其职业发展；也有些在女性怀孕时，不是劝诱流产，就是通过各种借口迫使怀孕女性辞职。此外，对于部分因生育中断工作时间较长的妇女，其职业培训需求得不到满足，返回劳动力市场时难以再就业。其次，很多企业认为男性员工适应能力更强，更能承担高强度的工作，因此在同等条件下男性应聘者比女性应聘者获得工作岗位的可能性更大。由此可见，女性在职业生涯初始阶段就受到与男性不平等的待遇，对妇女劳动权益的保护和个人发展造成不良影响。

(二) 女职工法治意识淡薄，缺乏自我保护能力

很多女职工法律意识淡漠，在利用法律保护自身合法权益的问题上认识严重不足。面对企业加班加点、拖欠或克扣工资等现象，在解决途径上她们一般会选择忍耐或辞职，较少诉诸法律或者向有关部门进行投诉，寻求法律的保护。这种消极对待侵权行为的态度实际上助长了企业经营者的违法行为，同时加大了保障女职工权益的法律、法规的落实难度。

(三) 女职工“四期”间特殊权益的保护比较薄弱

有些企业法律意识不强，缺乏社会责任感，片

面追求经济效益，对女职工的劳动保护不重视。特别是对女职工“四期”劳动保护规定执行不到位：一是女性劳动者孕期加班劳动，所在岗位存在有害因素的也难以调岗，或以降低工资等待遇为调岗条件；二是生育费用、产假待遇落实困难，产假期间不发或少发工资，由管理岗位调换到一般岗位，甚至解除劳动合同等；三是哺乳时间得不到保障，有的取消哺乳时间，有的累计哺乳时间扣发工资，有的不减少哺乳期妇女的劳动定额，迫使妇女舍弃哺乳时间。在“四期”等特殊权益保护方面，绝大多数企业不会直接挑战法律，往往以人事自主权或单位内部规章制度为由损害妇女的权益。

（四）女职工民主权益难以落实

我国宪法规定企业女职工同男职工享有同等的权利。但在现实工作中，企业职工代表大会、企业工会组织中女职工代表比例和企业董事会、监事会中女职工比例均偏少，女职工参与企业的重大经营决策、安全生产、民主管理的力度偏弱，很难落实女职工的知情权、参与权和评议监督权。部分企业片面追求经济效益，忽视女职工的学习培训工作，女职工接受再教育机会较少，使广大女职工很难形成适应工作需要和时代发展要求的知识结构。

二、女职工劳动权益保护的途径

（一）加大女职工劳动保护法律法规的宣传力度

很多女职工对自身享有的劳动权益并不十分清楚，说明我们对女职工维护自身合法权益的宣传工作没到位。认真宣传法律法规让女职工了解自身所享有的合法权益以及法律援助、劳动仲裁和民事诉讼等相关法律知识，使她们知道如何通过法律手段来维护自身的权益，实属当务之急。其一，通过报纸、电视等媒体向社会广泛深入地宣传《劳动法》、《劳动合同法》、《工会法》、《妇女权益保障法》、《女职工劳动保护特别保护规定》、《社会保险法》等法律、法规，营造全社会关心和重视女职工权益维护的舆论氛围；其二，依赖于

国家政策和法规的引导、扶持对女性劳动权益的保护。可以通过法律进工厂或进企业等方式，定期组织专门人员赴企业对女职工进行法制教育和自我防范及维权能力培训或进行现场宣传，免费印发维权法律知识手册；其三，建立完善的就业培训制度。劳动技能的提高、知识水平的改善有利于女职工社会地位的提升乃至提高其自我保护能力，因此，可以不定期举办学习培训讲座、读书活动、各种形式的竞赛等手段，来逐步的提高女职工的思想观念和综合素质，进而更好的维护自身的合法权益。

（二）规范用人单位用工行为

用人单位能否规范用工，不仅涉及法律、法规的落实执行，还直接决定着女职工合法权益的维护和社会的稳定，可以说用人单位在女职工劳动权益保障中占主导地位，用人单位用工行为直接决定着女职工合法权益能否得以保障。首先，政府应加强对用人单位管理人员的法制宣传教育，提高用人单位知法懂法守法意识；其次，用人单位一方面要不做法律、法规中禁止性规范所禁止的事情，另一方面要积极履行法律、法规中命令性规范所要求的内容。具体说来就是要自觉履行下列法定义务：加强女职工劳动保护，采取措施改善女职工劳动安全卫生条件的义务；对女职工进行劳动安全卫生知识培训的义务；遵守女职工禁忌从事的劳动范围的规定并负责通知的义务；对怀孕、生育、哺乳期的女职工予以特殊保护的义务；保障女职工产假的义务；缴纳生育保险费或支付生育津贴、医疗费用的义务；妥善解决女职工在生理卫生、哺乳方面困难的义务；预防和制止对女职工性骚扰的义务等等。

（三）健全女职工劳动保护监督机制

“徒法不能自行”。执法主体及其职责的明确与否对于一部法律、法规的实施具有十分重要的作用。为了保证法律、法规的顺利实施，理顺各部门保护女职工权益的职责，明确保护女职工权益的责任主体是十分必要的。一是明确劳动行政部门依

法查处用人单位违反女职工劳动保护规定的行为行政职权，并明确规定全部违法行为应承担的法律责任，增加用人单位违法成本。同时，可以建立企业诚信机制，定期向社会公布。以此给企业一定的社会舆论压力，迫使其积极、主动遵守法律法规；二是有关部门应对当地企业对女职工的劳动保护及特殊劳动保护状况进行定期检查，并对蓄意侵犯女职工权益的企业实行罚款、停产、吊销营业执照等行政处罚，督促用人单位严格遵守法律法规。健全法律监督机制，形成网络和体系，将司法监督、行政监督和社会舆论监督结合起来，通过开展联合调查加大对企业侵权行为的监督力度；三是开拓女职工权利救济渠道。通过建立女职工维权中心、开通女职工维权热线等方式，将困境切实反映给相关部门并为其提供相应援助。此外，可以发挥非政府组织维权组织的作用，利用这些组织的特殊地位和优势提供援助。

（四）加强工会职责，落实女职工的民主权益

第一，加强对女职工的教育培训，提高女职工的科技文化素质和岗位技能素质，使不同群体的女职工具备较强的岗位竞争能力。大力宣传法律、法规，提高女职工的法制意识，增强女职工的维权能力；第二，架起企业和职工沟通的桥梁。通过工会建立用人单位与女职工之间的平等对话机制。讲求合作，借助各方面的力量最大限度的落实女职工合法权益和特殊利益；第三，落实监督职能。积极参与有关女职工的劳动争议调解和仲裁工作，关注和参与侵害女职工合法权益的调查处理工作。督促用人单位遵守法律、法规，监督用人单位执行好女职工“四期”保护；第四，加强工会自身建设，疏通女职工民主参与、民主管理和民主监督的渠道。各级工会组织坚持以职代会为主要形式的管理制度，积极推动企事业单位巩固、深化和规范厂务公开制度，确保女职工的知情权、参与权和评议监督权。增加女职工在工会成员中的比重，加强对工会女职

工干部的培训，创新工作思路和工作方法，提高其工作能力和维权水平，使她们在女职工维权工作中发挥更大的作用。

（五）完善社会保障制度，减少女性就业障碍

健全和完善女职工各项社会保障制度，减少女性就业障碍和缓解女性工作的压力。由于女性特殊的生理特征和生育功能，使得女职工劳动权益的保障困难重重，“性别歧视”、“生育歧视”的现象普遍存在。第一，修改完善《就业促进法》，对“就业性别歧视”概念进行法律界定，对平等就业权的具体内容、就业性别歧视种类、适用范围、责任承担、举证责任倒置、激励措施、救济途径等做出明确规定，为遭遇就业性别歧视的妇女提供法律保护。第二，加大社会保障政策的落实力度，尤其要真抓好社会保险缴纳制度的推行，切实把女职工纳入到社会保障覆盖面内。对女职工产假期间需要用人单位交纳的社会保险费用，以及用人单位在女职工产检当日、产假期间支付或补充的工资津贴，由国家或者社会保险基金予以适当的补贴等。第三、政府对女职工密集的用人单位可给予补贴或减少税收，分担用人单位的劳动成本，减少机构和企业招工对女性的歧视，缓解女性就业难。

正如恩格斯所言：“在每一个社会中，女性解放的程度，是衡量总的社会解放的天然尺度。”因此，加强对女职工劳动权益的保护，建立和完善女职工的保障机制，不仅体现了社会的进步，对推进民主法治建设、促进经济发展及和谐社会的建立也有着极其重要的现实意义。女性员工作为构建企业和谐劳动关系的重要组成部分，在劳动关系中常常处于更加弱势的地位。在建立新型、和谐的劳动关系的今天，无论是企业、政府还是工会组织都应给予女性劳动者以更多的关注和保护，使她们也能够共享企业和社会进步所带来的成果，并成为构建企业和谐劳动关系的重要力量。

（作者单位：如皋市人力资源和社会保障局）

异地外派人员的社保投诉应该由谁受理?

◎ 邢建忠

当前,社保问题日益成为职工投诉的热点。其中,一些员工长期被用人单位外派在异地工作,如大型超市商场里的促销员,一些企业的跟单和检验人员等。与这些人员存在劳动关系的用人单位,其注册所在地可能在甲省(市),而这类人员的工作所在地可能在乙省(市)。这类员工如果投诉用人单位有关社保方面的问题,是应该在乙省(市)这工作所在地的劳动保障监察机构投诉?还是应该到甲省(市)这用人单位社保登记地的劳动保障监察机构去投诉?值得探讨。

【案情简介】

2016年9月26日,薄某(1966年9月19日出生)到江苏省某市劳动保障监察支队反映上海某公司没有为其缴纳2006年3月至2016年9月期间的社会保险。

经查,薄某为江苏某市当地某糖烟酒总公司协议保留社保关系人员,于2006年3月至2016年9月期间在上海某公司江苏某市办事处产品检验员岗位工作。期间上海某公司因薄某为协保人员故没有为薄某缴纳社保。同时查明,上海某公司工商注册地、社会保险登记地均在上海市某区,其在江苏某市的办事处未领取营业执照。薄某与上海某公司双方之间签有无固定期限劳动合同,合同中约定的薄某的主要工作地点在江苏某市。

依据《劳动保障监察条例》第十三条“对用人单位的劳动保障监察,由用人单位用工所在地的县级或者设区的市级劳动保障行政部门管辖”的规定,江苏某市劳动保障监察机构对该投诉予以受理并立案。2016年11月24日,对该上海某公司下达了《劳动保障监察限期改正指令书》,要求该单位在2016年12月5日前作出为职工薄某申报2006年3月至2016年9月期间应

缴纳的社会保险费数额的改正,并将改正情况书面报市劳动保障监察机构。

2016年12月5日,该上海某公司致江苏某市劳动保障监察机构书面《情况说明》:我司接到贵处发出的改正指令书后,指派工作人员与薄某一起前往上海市社会保险事业管理中心某分中心为其申报2006年3月至2016年9月期间应缴纳的社会保险。上海市社保管理中心的相关工作人员在了解完整情况后,现场给出答复:因薄某非上海户籍,为外地人员,如若需要缴纳相应年份的保险,首先需要去公司所在地所属片区办理外来人员用工备案登记,然后可进行相应的缴纳申报工作,且申报年份根据上海市相关条例规定,从2011年7月开始。当时双方对此答复确认一致并无异议。次日,我司人员与薄某前往公司社保所属片区受理点为其办理外来人员用工备案登记,在填写本市居住地地址时,因其在上海没有实际居住地,公司让其在这一栏填写公司的所在地址,但薄某不认同,拒绝配合填写,不肯进行相应信息登记。我司工作人员立即现场与贵处主办监察员联系报备情况,并请他作为中间人与薄某协调沟通,但未果。鉴于上述情况,申报工作无法于贵处给予的整改期限内完成,所以仍需贵处再次与薄某沟通,在得到其书面确认后,我司方可积极配合贵处为其进行申报缴纳工作。

2016年12月16日,江苏某市劳动保障监察机构就该公司反映情况对薄某进行了笔录确认。2016年12月31日,对肖某下达了《投诉调查处理情况告知书》,告知:上海某公司接指令后同意按有关规定为其补申报社会保险。后结案。目前,薄某不服上诉法院,要求江苏某劳动保障监察机构督促上海某公司履行《限期

改正指令书》。

【相关问题】

异地社保经办机构对监察文书的适用问题。凡社保方面的《限期改正指令书》主要涉及社保的补登记和补申报问题。而社保的补登记补申报工作不仅仅涉及缴费单位和缴费职工，还涉及社保经办机构。而各地社保经办机构对社保补登记补申报工作方面往往有相关的制度性规定，无法直接执行其他地方劳动监察机构的《限期整改指令书》，导致形成非用人单位原因的《限期整改指令书》难以落实的情形。面对该情形又难以强推相关程序。

异地立法对监察机构案件办理的适用问题。有地方立法权的地区往往在社保工作方面有一些地方立法。这些立法对当地的缴费单位是适用的，但对于其他地方的劳动监察机构在处理这些地方用人单位外派人员的社会保险投诉时能否适用，就如江苏的劳动保障监察机构能否用上海的地方法规执法，这种情形显然难以成立。

【相关反思】

既然上述相关问题显然是属于无解的，则就不得不反思相关外派人员的社保投诉到底应该由谁来受理？

【相关观点】

观点一：用工所在地的劳动保障监察机构应当受理。该观点的理由是劳动保障监察实行的是用人单位用工所在地管辖原则，依据为《劳动保障监察条例》第十三条：对用人单位的劳动保障监察，由用人单位用工所在地的县级或者设区的市级劳动保障行政部门管辖。如不受理有行政败诉的可能。

观点二：应当由用人单位社保登记所在地的劳动保障监察机构受理。该观点的理由是社会保险的监督检查实行的是社保登记地管辖原则。依据如下：

社会保险工作实行属地管理。《社会保险法》第七条第二款规定：县级以上地方人民政府社会保险行政部门负责本行政区域的社会保险管理工作。

用人单位只能在注册地进行社保登记、申报。

《社会保险法》第五十七条第一款规定：用人单位应当自成立之日起三十日内凭营业执照、登记证书或者单位印章，向当地社会保险经办机构申请办理社会保险登记。社会保险经办机构应当自收到申请之日起十五日内予以审核，发给社会保险登记证件。《社会保险法》第五十八条第一款规定：用人单位应当自用工之日起三十日内为其职工向社会保险经办机构申请办理社会保险登记。未办理社会保险登记的，由社会保险经办机构核定其应当缴纳的社会保险费。

社保登记地的社保行政部门收到对有关当地用人单位的社保登记、申报方面的举报投诉，无论该职工是在当地工作还是外派到外地工作，当地的社保行政部门必须受理。《社会保险法》第八十四条规定：用人单位不办理社会保险登记的，由社会保险行政部门责令限期改正；逾期不改正的，对用人单位处应缴社会保险费数额一倍以上三倍以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五百元以上三千元以下的罚款。

对不属于本部门、本机构职责范围的，应当书面通知并移交有权处理的部门、机构处理。《社会保险法》第八十二条第二款：社会保险行政部门、卫生行政部门、社会保险经办机构、社会保险费征收机构和财政部门、审计机关对属于本部门、本机构职责范围的举报、投诉，应当依法处理；对不属于本部门、本机构职责范围的，应当书面通知并移交有权处理的部门、机构处理。有权处理的部门、机构应当及时处理，不得推诿。

当管辖权规定不一致时，下位法应服从上位法。相对于《社会保险法》，《劳动保障监察条例》属于下位法。

综上，从笔者的基层实践角度来看，赞同观点二，社保投诉由用人单位社保登记所在地的劳动保障监察机构受理较为妥当。

（作者单位：南通市劳动保障监察支队）

是否应该支付违法解除劳动合同经济赔偿金？

◎ 邢智峰

【案情简介】

申请人林某于2006年6月16日到被申请人处工作，双方签订劳动合同，被申请人自2006年7月起连续为申请人缴纳社会保险费至2016年4月。申请人先后在船体车间和人事行政部等部门工作，2014年10月，被申请人将申请人调入生产管理部的废料堆场工作，曹某为整个废料堆场的负责人。而申请人主要负责油漆桶、木材、工业垃圾、电缆线的分理，并协助废铁堆场的工作。废铁堆场的管理由杨某主要负责。2016年3月21日下午，在被申请人处收废铁的刘某某将放置在废料堆场边上的一台变压器当作废铁一起装车拉走。被申请人发现变压器丢失后，分别找申请人、杨某、曹某、刘某某进行了调查了解。后期，刘某某将变压器追回送还被申请人处。2016年4月20日，被申请人以申请人严重违反公司规章制度，给公司造成重大损失为由，对申请人及杨某作出开除处分的决定。同日，被申请人向申请人送达了开除通知书，并要求申请人接到通知后，三个工作日内至公司人事科办理相关离职手续或依法申诉。2016年4月21日被申请人将该处分决定书面告知了企业工会。

申请人认为其认真履行工作职责，并未违反被申请人处的规章制度，也未主动参与变压器事件，被申请人对其所做出的开除处分属于违法解除，而且在做出开除决定后才告知工会的做法也不合法。

被申请人认为申请人伙同事杨某，将价值6万元的变压器送给案外人刘某某，严重违反规章制度，给公司造成损失，事实清楚。被申请人依据民主程序通过的员工守则及劳动合同的约定，对作为公司员工的申请人及杨某作出开除决定，符合相关法律法规的规定。被申请人即使没有事先将开除理由通知工会，但已在事后补正，征求了工会的同意，虽有程序性瑕疵，但不属违法解除。

【申请人请求】

请求裁决被申请人支付申请人违法解除劳动合同经济赔偿金68000元。

【争议焦点】

一、被申请人解除与申请人劳动合同的实体，是否符合法律规定？二、被申请人的解除程序是否违反法律规定？

【案例评析】

仲裁委认为，本案中，被申请人在庭审中举证了员工守则及申请人签领回单、询问笔录、监控录像、证人证言、书面情况说明等可以证明申请人的工作职责为废料堆场中油漆桶、木材、电缆线的整理，同时协助案外人杨某处理废铁。根据被申请人提供的调查材料反映，事发期间，杨某、曹某当天均在正常上班。刘某某拉走变压器前，申请人在现场为刘某某的特种车辆装运提供过指引服务。申请人作为废铁堆场

的协助管理人，理应按公司废品处理规定报批，但其并未认真落实管理规定，未经报告，即放任刘某某装运拉走变压器，对此有疏于协助管理的责任。但该事件发生的主要原因，是被申请人处负有管理职责的人员未尽管理职责。被申请人并无证据证明申请人与变压器被装运出场有利益关联，事发以后，变压器已经被及时追回，被申请人并无实际损失。另根据被申请人陈述涉案变压器价值达6万，对如此价值的财物丢失，被申请人不向公安部门报案，通过公安部门来查明事件事实，而自行进行调查并认定申请人参与偷运并变卖变压器，其做法亦明显不当。被申请人不能证明申请人主观上参与了该事件，并从中获得不当利益或由于申请人的原因给被申请人造成重大损失的情形存在。被申请人认为申请人存在严重违反规章制度行为，给被申请人造成重大损失的说法难以被采信。事后，被申请人当以此为诫，对有关责任人员按照责任大小追究相应的纪律责任，以加强内部管理。但被申请人以申请人严重违反公司规章制度，给公司造成重大损失为由，对申请人作出开除决定，解除其劳动权利，理由欠充分，处分过当。因此，被申请人单方面解除与申请人劳动合同的行为，违反了《中华人民共和国劳动合同法》规定，构成违法解除。

关于被申请人单方解除与申请人劳动合同程序是否合法的问题。《中华人民共和国劳动合同法》第四十三条规定，用人单位单方解除劳动合同，应当事先将理由通知工会。用人单位违反法律、行政法规规定或者劳动合同约定的，工会有权要求用人单位纠正。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。旨在通过工会组织依法监督保护劳动者的合法权益。本案被申请人对申请人作出开除决定当天，立即将开除决定送达给申请人，通知各部门、各车间等，但并未提前通知工会，造成开除已成事实、劳动者无以申诉或协商调解的境地，亦明显违

反法定程序。

【处理结果】

该案经一裁两审程序后现已终审判决：由于申请人2006年6月起在被申请人处工作至2016年4月，其计算经济补偿年限为10年，申请人被解除劳动合同前的十二个月的平均工资为2824.63元，故被申请人应根据《劳动合同法》第八十七条规定支付申请人赔偿金56492.6元。

【启示与思考】

作为劳动关系双方的当事人，用人单位与劳动者应当基于诚信守信原则，合法合理地处理彼此矛盾纠纷，共同维护稳定劳动关系。用人单位应强化监督管理责任，积极履行用工主体义务，尊重劳动者的就业权利和申诉权益。劳动者应认真履行岗位职责，履行忠诚守责义务，维护用人单位的利益不受损失。该案所理涉的赔偿金争议属于劳动关系解除所产生的权益纠纷。而评判用人单位与劳动者之间解除劳动关系是否构成违法解除，应以先定性后定量的方法查明案件事实，审查用人单位解除劳动关系的事实和理由是否客观存在，并在此基础上以《劳动合同法》为依据进行裁决。如用人单位违反该法律规定而解除或终止劳动合同的，应当按照《劳动合同法》第四十八条等规定承担法律责任。在审理这类案件时，用人单位的解除行为从实体和程序两方面是否构成违法解除是案件审查的关键，仲裁员应当合理分配双方当事人的举证责任，对双方所举证据的真实性、合法性、关联性和证明目的及证明力的大小进行判定，并在此基础上查明案件事实，理清审理要素，准确适用法律依据。

最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释(四)第十二条规定，建立了工会组织的用人单位解除劳动合同符合《劳动合同法》第三十九条、第四十条规定，但未按照劳动合同法第

四十三条规定事先通知工会,劳动者以用人单位违法解除劳动合同为由请求用人单位支付赔偿金的,人民法院应予支持,但起诉前用人单位已经补正有关程序的除外。该规定应当是以用人单位做出解除劳动合同的事实符合法律规定为前提,即实体认定合法。本案中,被申请人解除申请人劳动合同的行为事实依据不足,不符合《劳动合同法》第三十九条、第四十条所规定的情形,所以其事后补正报备工会的程序并不适用以上规定,其解除程序不合法。

围绕因劳动者的过错用人单位单方解除劳动合同问题上需要思考的是:劳动合同解除是劳动关系法律制度中的一个重要环节,直接涉及劳动关系双方当事人的利益得失和权利保护,极易引起纷争,甚至扩大成群体性社会事件。在“维护劳动者合法权益”的立法宗旨的指导下,我国劳动合同解除权分配制度形成了“倾斜保护劳动者”的局面。客观上,这种解除权分配制度是平衡劳资双方“资强劳弱”格局的需要。当前,我国正处于经济社会转型时期,劳动关系

矛盾已进入凸显期和多发期。劳动合同解除制度在这期间所能发挥的作用尤为突出,它可以促进就业市场健康发展、实现劳动者队伍的优胜劣汰,也可以促进用人单位合理配置人力资源,约束用人单位不当行为。如何在劳动合同解除救济制度中,正确体现立法精神,合理把握利益平衡,规范并引导用人单位正确行使解除权,是实现和完善劳动合同解除制度功能的重要一环。用人单位依据《劳动合同法》第三十九条作出解除劳动合同的决定是用人单位履行用工自主权的体现,其目的在于维护资方利益,惩戒不良行为,实现员工队伍的除尘清淤。但这种用工自主行为应当建立在员工违纪违规和违法事实存在的基础上,不当成为用人单位随意剥夺劳动者就业权和劳动权的理由。同时,用人单位应充分尊重工会对解除劳动合同行为的事先知情权,报告工会的程序限制性要求应当得到严格执行。

(作者单位:通州区劳动人事仲裁院)



提升站位强化落实 启东市全面推进农民工返乡创业

◎ 杨 健

2016年,我市入选全国第二批114个“结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点地区”以来,我们打造良好的创业生态系统,破解影响返乡创业的政策壁垒,优化鼓励返乡创业的体制机制环境,建立多层次多样化的返乡创业就业格局。2015年,我市就成为我省首批创业型城市,同年金凤凰创业园被省人力资源和社会保障厅评为省级创业孵化示范基地;2016年,我市长江社区服务站水电维修农民工张新柱获评全国优秀农民工,滨海工业园获省示范农民工综合服务中心。现将有关情况汇报如下。

一、基本情况

一是全市劳动力资源基本情况。截止2016年底,全市共有农村劳动力419382人,外出务工经商231788人。二是返乡农民工情况。截止2016年底,全市外出务工人员总数335461人,累计返乡农民工231788人,占外出务工总人数的69.09%。

二、主要做法

(一) 加强组织领导,形成市镇联动、部门互动的格局

为了推动农民工返乡创业工作,市政府出台了《市政府关于印发进一步促进创业带动就业和

建设创业型城市意见的通知》(启政发〔2014〕25号)、《市政府办公室关于建立启东市创建省级创业型城市工作领导小组的通知》(启政办发〔2015〕91号)、《市政府办公室关于支持农民工等人员返乡创业的实施意见》(启政办发〔2015〕135号)、《关于成立启东市农民工返乡创业工作领导小组的通知》(启政办发〔2015〕136号)、《关于调整启东市农民工返乡创业工作领导小组的通知》(启政办发〔2016〕16号)、《市政府关于进一步做好新形势下就业创业工作的若干政策措施》(启政发〔2016〕68号)等文件,充分发挥发改、人社部门牵头组织、协调作用,各部门各司其职,密切配合,定期对此项工作跟踪调查,了解掌握农民工回乡创业的实际困难,协调解决创业中的困难和问题,动员和鼓励各类培训机构为返乡创业者提供创业培训和指导,积极做好创业服务,激发他们的创业热情,营造了农民工返乡创业的浓厚舆论氛围,带动更多的返乡农民工实现创业。

(二) 落实优惠政策,鼓励农民工返乡创业

我市先后出台了《市政府关于印发进一步促进创业带动就业和建设创业型城市意见的通知》、《市政府办公室关于支持农民工等人员返乡创业的

实施意见》等文件，针对不少返乡农民工自主创业的意愿，我市将返乡农民工纳入创业政策扶持范围，在贷款发放、税费减免、工商登记、信息咨询等方面提供支持；对有一定资金、技术和创业意愿的返乡农民工，广泛开展创业意识教育，激发他们的创业热情，引导其走创业之路。近年来，向1200多名返乡创业者发放创业贷款8000多万元，对近2000多名返乡农民工进行了免费创业培训。同时，在返乡农民工创业优惠政策方面，我们还给予创业补贴、租金补贴、吸纳就业补贴等

（三）打造创业载体，推动农民返乡创业

一是依托天汾五金工具城，打造地方产业特点鲜明的农民工电动工具返乡创业城。电动工具产业是我市最具发展潜力、规模优势、市场竞争力的特色产业，自上世纪70年代发展至今，启东市天汾电动工具产业园已成为全国电动工具主产区，被江苏省政府纳入重点培育的100个特色产业集群之列。目前园内拥有电动工具企业533家，形成了完整的电动工具产业链。我们紧紧依托天汾五金工具城，打造地方产业特点鲜明的电动工具返乡创业城。吕四港镇仅一个村就有60名在外销售五金工具的村民返乡创办五金工具生产企业。二是发展现代农业带动返乡创业。鼓励创业基础好、创业能力强的返乡人员，充分挖掘乡村、乡土、乡韵潜在价值，开发一批农林产品加工、休闲观光农业、乡村旅游、农业服务业等产业项目，发展农家乐集聚村，推动传统农业与现代服务业融合发展。支持新型农业经营主体发展，鼓励返乡人员共创农民合作社、家庭农场、农业产业化龙头企业、林场等，围绕规模种养、农产品加工、农村服务业，以及农技推广、林下经济、贸易营销、农资配送、信息咨询等，合作建立营销渠道、打造特色品牌、分散市场风险。鼓励已经成功创业的农民工等人员顺应产业转移的趋

势和潮流，把适合的产业转移到家乡再创业、再发展。三是支持返乡人员互联网创业。依托启东国动产业园建设以电子商务为主要特色的市级创业孵化基地，辐射全市，引领全民。积极将互联网创业作为支持返乡人员创业工作的重要领域，积极推动就业创业政策措施向互联网创业领域延伸拓展，鼓励创业者利用电子商务平台、搜索引擎、微信微博等新媒体实施网络创业，鼓励进入手机APP、移动互联网等新兴领域开展创业，发挥大众创业、万众创新和“互联网+”集众智汇众力的乘数效应。

（四）围绕农民工需求，优化农民工创业服务

一是掌握返乡农民工基本情况。对全市返乡民工情况进行调查摸底，建立台账，实行返乡民工周报制。准确掌握了农民工的培训需求、创业意向和具体困难。二是营造返乡农民工创业氛围。宣传农民工就业创业政策，举办农民工返乡创业政策现场咨询活动。三是设立农民工创业就业服务窗口，为每位前来求职、创业的农民工免费提供职业介绍、职业指导、政策咨询、就业失业登记、创业扶持等公共就业服务。

三、存在的主要问题

当前，农民工返乡创业尚处于起步阶段，创业难度大，持续发展不易，在创业过程中仍然存在许多困难和问题：

（一）项目实力不强。由于返乡农民工缺乏技术和管理经验、营销知识，受资金、厂房等生产要素影响，多数创业项目起点不高，实力不强，缺乏科技含量，产品同质化问题严重，缺乏市场竞争力。

（二）创业资金不足。农民工返乡创业启动资金主要是有限的自有积累资金，租用场地、购买设备和原材料等一次性投入需要较大笔资金，由于缺乏抵押物，受农村信贷条件制约，企业融资难。如

目前我市农村小型企业只有10万元/户的小额贴息贷款，支持力度有限，企业抵御风险能力差，项目后续资金缺乏，企业维持正常生产经营困难。

（三）服务流程不畅。农民工返乡创办小企业包括办个体工商，要开具场地、资金证明，办理环保评估、消防和安全许可，生产许可，卫生许可，建筑规划、设计，工商登记等多项手续，辗转多个部门，缺乏简约方便的一条龙服务机制。

四、下一步工作打算

（一）打造返乡创业宽松准入环境。清理行政审批事项，深化商事制度改革，大幅减少投资项目前置审批。继续优化登记方式，放宽新注册企业场所登记条件限制，推进全程电子化登记管理。依托企业信用信息公示系统，运用大数据加强对市场主体的服务和监管。



（二）依托产业集群促进创业。一是发展现代农业带动返乡创业。二是发展电子商务促进返乡创业。三是依托电动工具产业优势推进创业。

（三）培育返乡创业创新公共平台。依靠国家级科技孵化器、大学生创业园，依托各大工业园区，借助农业产业园，构建一批便利、开放、高效的创业载体

（四）加大返乡创业扶持力度。扶持返乡创业人员初次创业的，一次性给予10000元的房租、宽带网络、公共软件等综合补贴。创业基地孵化成功的企业给予3000元奖励。创业基地达到市级以上创业示范基地标准的，给予20万元扶持经费奖励。返乡创业人员初次创业一次性给予5000元初始创业补贴。扩大返乡创业贷款担保基金规模，担保基金总额2年内增加到不低于1000万元。个人创业担保贷款一般不超过12万元。对高新技术专利项目，给予个人不超过50万元的创业担保贷款。对参加创业培训的给予800元/人创业培训补贴。参加创业实习可享受最低工资标准的75%生活补贴。

（五）优化返乡创业服务。主要在以下五个方面开展服务。一是升级：把小门面、小作坊升级为特色店、连锁店、品牌店。二是借力：借力互联网，借力资源优势（跨境电商）。三是推广：推广农民专业合作社、家庭农场、农业产业化龙头企业等经验。四是挖掘：挖掘乡村、乡土、乡韵潜在价值，发展休闲农业、乡村旅游。五是布局：结合农民工创业总体现状和基本需求，结合新型城镇化、信息化的需要，对农民返乡创业园布局作出安排。

（作者单位：启东市人力资源和社会保障局）

我市成功举办首届技工院校专业教师教学技能比武

近日,我局在南通技师学院成功举办首届技工院校专业教师教学技能比武。来自全市8所技工院校的27名老师分别参加了电气装置、数控加工(车工)专业的竞赛。竞赛内容由统一指定内容的说课、课件制作和实际操作,微课录像共四部分构成。

为大力弘扬工匠精神,推动全市技工院校在新形势下提高竞争力、增强吸引力和扩大影响力,切实加强技能型人才的培养,促进教学水平和教学质量提高,我市通过教学技能比武、教学质量检查、校长培训班等多种方式进一步加强“双师型”教师队伍建

设,助力我市技工院校精神风貌、技能水平的提升。

经过一天的激烈角逐,南通技师学院的葛荣老师获电气装置组第一名,南通技师学院的陈诞院老师获数控加工组第一名。个人奖竞赛结果作为个人绩效工资、评优评先、职称评审、项目评审等主要依据。团体奖的前三名分别由南通技师学院、南通工贸技师学院和海安县技工学校获得。

蒋洪涛副局长出席开幕式并观摩比赛。

(南通市人社局职建处)

聚集富民 创新服务 用“晚霞行动”鼓百姓口袋

◎ 马达文 张 敢 周亚琴

如皋是世界长寿之乡,人口老龄化严重。全市人口143.7万人,传统意义上“老龄化”的非劳动人口超过40万人,其中,农村居民接近30万人。该市市委书记陈晓东在调研时发现,这部分人群,收入来源单一,养老保险水平不高,且不少老人身体健康、精力充沛,其中约有20万人在65岁以内,有能力、有时间、有意愿再就业。如何为这部分特殊人群提供服务,聚集富民鼓百姓口袋,陈书记提出一个全新的课题“晚霞行动”。无现成经验可循情况下,围绕“就业创业和社会保障”专项服务内容,深入开展调研分析,潜心研究政策举措,出台了《市政府关于在全市实施“晚霞行动”的意见》,通过免费技能培训、从业伤害保险和保险接续等措施,为超龄老人提供就业和社会保障服务。市政府设立“晚霞行动”专项资金1000万元,专门用于从业伤害保险补贴。

为使“晚霞行动”取得实实在在的效果,该市还出台了《如皋市超过法定退休年龄人员从业伤害保

险规定》和《如皋市“晚霞行动”从业伤害保险补助办法》等2个政策配套文件。今年着重牵头抓好“五个一”活动,并逐步形成“晚霞行动”工作制度化、规范化和正常化。

一是组织一个阶段性的大规模政策宣传咨询活动。

二是开展一次大规模的调研走访问需活动。

三是筹划一次人员批量推荐就业(或免费技能培训)供需帮助的对接活动。四是举办一次大规模城乡联动服务的专项市场招聘活动。

五是集中一次政府补贴资金的申报审核兑付活动。

据初步测算,晚霞行动实施后,全年有望实现带动适龄宜业人口再就业10万人,人均年收入增加3万元左右,撬动城乡人均可支配收入增长近10%。这又将是该市人社部门在“聚焦富民”上迈出重要一步。

(作者单位:如皋市人力资源和社会保障局)

以企业评价为主体完善制度措施 力争技能鉴定工作再上新台阶

◎ 吴召军

2017年我市各级鉴定机构围绕稳定就业的大局,紧密结合职业培训计划的实施,以高技能人才评价为龙头,以企业技能人才评价为重点,继续创新多元化技能人才评价方式,全面加强质量管理,夯实技术资源基础,加强人员队伍能力建设,职业技能鉴定数量和质量得到了双提升。全市1-9月份核发职业资格证书(不含统考)78048人,完成目标任务55000人的141.9%,鉴定合格率85.2%;统考人数为3618人,完成目标任务3500人的103.4%;新增高技能人才33938人,完成目标任务21000人的161.6%;新增技师、高级技师1700人,完成目标任务1700人的94.4%。除新增技师高级技师外,其他主要任务指标已经提前超额完成。我们的主要做法是:

一、加大政策宣传力度,助力企业技能人才评价工作开展。

开展企业技能人才评价,助推产业转型和企业人力资源开发,是推进企业发展的核心竞争力。企业技能人才评价一定要结合企业生产实际,才能得到企业的认可;也要让企业明白鉴定是为企业服务的,是为建立现代企业制度服务的。作为企业要把技能人才培养落脚到提升企业综合实力和核心竞争力上来。针对企业的特性,市中心与企业共同制定“一企一策”的考评方案,派专门人员,加强“一对一”的跟踪指导,及时帮助企业解决问题,把技能评价权交给企业,最大程度促进了企业对技能人才培养、技能人才队伍建设。同时大力宣传省市出台的专项补贴政策,抓住技能鉴定发展机遇期。2016年省人社厅出台了《关于下发2016年技师培训项目补贴紧缺型职业

(工种)目录的通知》(苏人社发[2016]96号),以及市人才办与市人社局联合出台的《南通市市区企业技术技能人才培育奖励办法》(通人社规[2015]12号),这些利好政策给企业高技能人才快速成长提供了强有力的支撑。截止目前,全市共有36家规模以上企业组织了企业内技能人才评价,4617人参加了鉴定,4150人取证。

二、完善多种措施,扎实推进以企业为主体的多元化评价体系建设。

一是深入开展企业技能人才评价工作。编制印发了企业高技能人才评价工作手册,汇编了企业高技能人才评价的政策文件,指导各县区企业开展企业技能人才评价工作。县区制定了工作计划,按月汇总数据,检查工作进展。深入企业走访调研,摸清辖区内企业家底,了解企业技能人才评价开展情况及对高技能人才培养评价的意见建议,并在此基础上改进企业技能人才评价方式方法。

二是继续发挥高技能人才统一鉴定规模示范效应。按照省中心统一部署,完善了高级技师统考日制度,调整和规范考点管理,全年参加省统一组织的高级技师鉴定取证14人。利用省中心将中式烹调师、西式面点师等八个职业高级工鉴定组织实施全部下放给各市组织的有利时机,市中心及时调整组织实施方式,依托相关的培训机构,保证这八个职业的鉴定工作有序开展。

三是继续做好社会化技能鉴定。严格鉴定程序,提高公信度。特别是在运行机制、工作流程和质量监督这三个环节,严谨细致,严格按照上级业务部门的

要求,进一步完善方法步骤,做到标准化、程序化、规范化推进。社会化鉴定重在突出技能特色,在提高服务质量和水平上下功夫,精心组织好失业人员、农民工、残疾人等社会化技能鉴定;精心组织好全国及全省统考,树立鉴定品牌并使之成为社会化鉴定的示范点和系统内考务工作的实训点。

三、加强质量管理,建立质量管理长效机制。

今年我们在保证完成目标任务的同时,我们继续加强鉴定质量管理,在全市范围内推行逢考必督制度,加强质量督导、违规事件查处,确保考试安全和鉴定质量。7月中旬召开了全市半年技能鉴定工作会,对县(市、区)及市属鉴定所半年工作进行了小结和下半年工作部署,要求围绕高技能人才培养这一核心指标,狠抓鉴定质量。首先,我们从考务组织精细化管理的目的出发,对整个鉴定的流程,从申报审核、命题制卷、考务组织,考场管理、阅卷评分、证书发放等重点环节和队伍建设、工作制度、工作程序等方面加强质量管理。同时,质量督导工作进一步加深,不仅对考试现场的督导,也要对整个鉴定全过程和工作人员、工作方法和工作态度进行督导。重点做好四项工作:一是完善职业技能鉴定工作标准流程。围绕申报审核、考务组织、场地设备运行管理、阅卷评分、证书办理、收费管理等环节制定标准化工作流程,推动职业技能鉴定标准化、精细化、规范化管理。二是加强质量督导、质量通报和违规事件查处。以现场督导为重点,今年市中心人员参加了市区初中高、县区高级工的全程督导。对督导结果情况进行了全面总结,提出下一步工作计划和措施。对违规事件的查处,由事后向事前转变,注重预防,将可能的违规行为消灭在萌芽状态。三是开展质量防范风险点评估,探索建立质量预警机制。开展质量防范风险点评估,就是要找准鉴定组织实施中影响鉴定质量的关键点,也就是鉴定质量好与坏的临界点,对各个风险点制定出有针对性的具体防范措施办法,化解潜在风险。四是全面

推行质量管理检查制度。结合年初下发给县区的技能鉴定质量评估办法和质量管理评估细则,有针对性的开展专项检查和全面检查。在质量管理检查中抽调各县区人员参加检查,促进各地考务管理和质量管理工作的交流,根据检查情况督促各地改进工作中存在的不足和问题,促进技能鉴定质量管理不断完善,并形成长效机制。

四、创新工作思路,着力技能鉴定信息平台建设。

近年来,按照部省中心的要求,我市相继推广使用了全国联网的考务管理在线平台系统,实现了考生报名、考场安排、考评员派遣、成绩录入、证书打印、数据存档统计等一系列功能,提高了技能鉴定工作智能化水平;市中心购进了读卡器,对部分工种理论采用了答题卡考试,减少了人工阅卷带来的人为因素,技能鉴定的水平得到提高。自2016年以来,我们对全市技校、职业院校的高级工理论鉴定,试行采用无纸化计算机考试,考生无需再带任何文具进考场,只需要通过计算机来进行答题,答题过程中,每一台计算机的试题顺序均为“梅花卷”的随机形式,利用每人的答题顺序都不相同,从而减少了考场的作弊概率。当学员提交试卷时即可看到自己的分数,不仅省去了批阅试卷的时间和精力,而且确保鉴定的公平、公正、公开。这些现代科技手段有力地支持着鉴定工作标准化、规范化和精细化运行。

五、加强考评员队伍建设,提高专业化服务水平。

据统计,目前全市现有考评员1394人,高级考评员86人。开展以提升考评员综合素质和能力为目标的专项培训考核,重点抓好每年一期的考评员培训,典型引路,示范考评。进一步完善考评员信息库建设和制度管理。同时抓好质量督导员培训管理,培养一支专业化、相对固定的质量督导员队伍,切实负起质量督导工作责任。突出权力和利益考核,出现质量违纪情况,要追究管理人员、考评员和质量督导员的责任。

(作者单位:市职业技能鉴定中心)

走帮服心系百姓健康

——人社局长的民情日记

◎ 杨海燕

合作镇竖海村，已经记不清是第几次走访这个村了，车子从平坦开阔的村路上滑过，眼前已是初夏景象，花艳穗青、蝶舞虫鸣、雨后泥土的清香沁人心脾。景色虽然宜人，但进的村来，村民家中大多门户紧闭，鲜见几个大爷大妈在闲聊，这不禁让人心中阵阵焦灼。前几次来了解到这个村地处偏僻，劳动力大多外出打工，留守的都是些老弱病残，有的家庭还不止一个病人，病痛击垮了他们的身心、消磨了他们的意志。

虽无妙手能除病，唯有仁心亦可为。前段时间，我与同志们积极牵线搭桥，把当前农村的这一严峻现实向几家药业公司作了反馈，得到了积极反馈。今天，我们带着江苏先声再康公司捐赠的十万元药品来看望这里的乡亲们，“人社局牵手先声再康、走帮服心系百姓健康”活动在合作镇竖海村正式开始。来到村委会就得到好多村民的欢迎，简短的仪式过后，我们将一部分处方药品留在了村卫生室，带上常用药、拎上小药箱分赴村民家里看望。村民钱志彬家早年因车祸失去独子，现在家里还有高龄的母亲和丈母娘卧病在床，妻子也有重病常年用药，虽已得到了政府照顾，但生活仍十分不易。见到我们又来看望，钱志彬表示十分感谢，并拿出一堆买药的发票，向我们诉说着生活的艰难，不禁哽咽。随行的药业公司老总对此深表同情，并当即表示对钱家今后的用药尽量给予优惠；我们也鼓励他生病不可怕，谁都难免遭遇病魔的侵袭，要把病魔看作挑战，把信念当作武器，越坚强

越乐观越积极面对，康复的希望就越大。随后，我们又来到烈士遗属严二郎家中，老人自幼体弱多病，没有成过家也没有子女，老人满头银发、背影佝偻，70多岁了一直是亲戚照顾生活，见到我们来看望，她微笑着起身迎接，拄着拐杖颤颤巍巍的要给我们让座。握住老人的手，我瞬间感到群众对我们的期望和肩上的责任，绵薄的一个小药箱仍不足以使大家身康健、生活幸福。闲谈间，老人表示政府对她很照顾，家人也对她很好，现在虽然身体一直不大好，但生活还算安定有着落。告别了严老，大家又看望了几户村民，炊烟袅袅、暮色渐起，我们发完了随带药品踏上回程。

群众的疾病就是我们的痛苦，百姓的困难就是我们的心事，通过物质上的帮助和精神上的鼓励，给大家送去健康，送去关爱，让暂时身处困境的村民能够振奋精神，把社会的爱心化为战胜病魔、改变命运的动力，并将这爱心的火种在全社会传播，共同弘扬无私奉献和关爱互助的社会正能量。富民强企奔小康“走帮服”活动有必要作为我们一项长期坚持的工作来抓，充分利用这个了解群众需求，听取百姓诉求的有效途径，切实转变工作作风，以解决实际问题为根本，把群众的冷暖放在心上，把百姓的满意作为我们一切工作的出发点，真正“走”进家门，“帮”出实效，“服”务到位，用我们的真心、用心换群众的放心、满意。

（作者单位：启东市人力资源和社会保障局）