

专家访谈

促进劳动法律体系不断完备并向法典化迈进

——访全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成

本报记者 张菁

“法典化是法律体系稳定、成熟的象征,更是高质量建设劳动法治的标志。”全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成在接受记者采访时表示,在民法典取得成功后,法典化应当成为劳动法治建设的目标,并置于优先位置,因为其关乎最基本的社会关系,且直接影响劳动者权利。应加快促进劳动法律体系完备化,同时尽快启动劳动法典编纂。

数字时代对劳动法治建设提出新要求

记者:随着技术的发展、经济结构的调整、互联网技术的革新,劳动方式不断变化,催生出生计用工、居家办公等一系列新的工作模式。数字时代对劳动法治建设提出了哪些新要求?

郑功成:改革开放后,伴随经济社会结构多元化和劳动体制改革,劳动关系也走向复杂化。国家立法机关和行政机关开始重视劳动法治建设,并先后制定了一批劳动法律法规,为调整劳动关系提供了基本法律依据。但因劳动关系日益复杂化,劳动领域的新问题也层出不穷,劳动法治建设滞后导致的不良效应日益突显,进而对完备的劳动法律体系建设提出了新要求。

中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出,到2035年,法治国家、法治政府、法治社会基本建成,国家治理体系和治理能力现代化基本实现。基于上述目标导向和劳动领域治理的迫切需要,加快完善我国劳动法律体系客观上具有必要性、重要性、紧迫性。

记者:在充分肯定以往劳动法治建设取得巨大成就的同时,能够看到现行劳动法律体系还不能很好适应时代发展需要。

热点思考

立足劳动者权益维护推动劳动法法典化

观点

推动劳动法法典化的制度资源和本土资源丰富。从散见的单行法到体系化的形式,一方面涉及劳动法的法典完善,另一方面也涉及劳动法面向未来的内容更新及劳动者权益维护。

沈建峰

《中华人民共和国民法典》完成制定后,吸收和借鉴民法典制定的经验,在条件成熟时完成其他法律领域法律制度的法典化是我国法治建设的新任务,也是劳动法面临的现实问题。法典化作为制定法的最经典形式,从散见的单行法到体系化的法典,一方面涉及劳动法的法典完善,另一方面也涉及劳动法面向未来的内容更新及劳动者权益维护。

劳动法法典化的立法目标

劳动法典制定应追求两个目标:技术目标和社会政策目标。完整性和体系性是法典化最基本的特征。和民法典等其他法律法典的制定相同,劳动法典首先要实现法典化通常所具备的技术目标,整合旧法,填补法律的规则漏洞,形成清晰完整的体系。劳动法法典化的过程也是劳动法律查缺补漏、体系整合和生成的过程。

此外,比较特别的是,劳动法法典化同时承载着社会政策目标和社会改革目标,而不仅仅是对市场交易规则的“发现”和“重述”。从各国劳动法法典化的历史来看

您认为目前我国劳动立法还有哪些方面需要完善?

郑功成:首先,立法尚有空白且法律法规之间缺乏协调性。从我国劳动法律体系现状来看,立法空白比较突出的主要是基本劳动标准领域,既缺乏综合性立法,也没有高位阶的专门性单项法,目前主要依靠各种政策性文件加以实施,不能适应新时代保障劳动者正当权益的要求。其次,国家层级配套法律文件落后且位阶较低。对劳动法和劳动合同法起草支持作用的法律文件多数为部门规章,地方立法或地方规章,甚至一些基本问题依据的仅是政策性文件。例如,学界广为关注的劳动关系认定问题仍依据原劳动和社会保障部2005年颁布的《关于确立劳动关系有关事项的通知》,立法层次过低,内容也过于简略,导致在司法实践中依然存在争议。另外,地方配套文件导致劳动法实施的地区差异。从积极的一面看,地方配套规范性文件在一定程度上增强了法律的可操作性,但其弊端也非常明显——地方规定不仅弱化了劳动法和劳动合同法的权威性,而且造成法律在实施中的地区差异,需要尽快在国家层面出台规定,统一标准。

充分认识到这些局限与不足,促使劳动法律体系跟上现代化建设步伐,以成熟定型完整体系维系劳动关系和谐,保障劳动者合法权益。

“十四五”时期是我国劳动法治建设的关键窗口期

记者:“十四五”规划和2035年远景目标纲要对和谐劳动关系构建和劳动者权益保障提出了更高要求。在此期间,我国劳动法律体系建设应有什么样的目标?

郑功成:针对目前劳动领域存在的现实问题和各种新就业形态带来的挑战,“十四五”时期应当是我国劳动法治建设的关键窗

口期,其总体目标应当是中国特色劳动法律体系走向完备并向法典化稳步迈进。

一方面,要推动劳动法律体系逐步走向完备。“十四五”期间的核心任务应当是按照“以综合法或基本法统驭专门法,以专门法作为相关制度安排的具体实施依据”的体系构建思路,修订法律与制定专门的单项法律同步进行。必须尽快补上劳动领域的立法空白,修订滞后于新时代发展需要的现行法律,同时将成熟的规章、政策规定上升到法律层面,特别是要适应新就业形态劳动者权益保障需要完善相关法制,以为劳动领域的有效治理提供完备的法律保障。与此同时,还要进一步完善劳动关系协调机制和工作体制机制,健全劳动人事争议调解仲裁体制机制,有效提升劳动保障监察执法效能,提高劳动关系治理能力。争取到“十四五”末期时,劳动领域的运行及问题处理均能做到有法可依、依法办事。

另一方面,要启动编纂劳动法典工程并取得阶段性成果。以劳动法典作为劳动法律体系建设的目标模式已成为学界共识,它符合中国特色社会主义法律体系法典化的总体取向。目前,对于编纂劳动法典的时机尚有争议,但多数学界人士认为,法典编纂并非简单的既有法律汇编,而是一个长期过程。根据民法典的编纂经验,编纂过程也是立法过程。我国已经形成了较完整的劳动法律法规政策体系,具备编纂法典的较好基础。

科学设计法典框架,加紧研究行动方案

记者:目前,编纂劳动法典已经具备必要性和可行性,那么,您认为走向法典化还需要做哪些努力?

郑功成:目前的关键是要明确目标、理清思路、科学设计法典框架并加紧研究行动方案。劳动法典的定位应该是“调整全社会各种类型劳动及其社会关系的法律规范总和”。

首先,需要确定劳动法典的调整范围。现行劳动法关注的是传统正规就业情形下的劳动关系,将很多灵活就业劳动者排除在法律适用范围之外,这显然与时代发展不相适应。劳动法典的关注点应当是劳动,而不是传统意义的劳动关系,应将全社会所有形态的劳动及其社会关系都纳入进来。如果说民法典是市民生活的百科全书,那么劳动法典应是社会劳动的百科全书。

其次,需要创新发展。基于劳动领域就业形态的多样性、灵活性、个性化,劳动法典需要逐一分析现有劳动法律法规、部门规章各项基本制度的成败得失,在此基础上根据时代发展需求,进行劳动法律制度政策的创新升级。劳动法典不能简单地将有劳动规范的排列组合,而应是总结以往制度实践的再创造。

第三,需要填补立法空白。如何填补有两种方案:一种是先法后典,即尽快制定基本劳动标准法,到正式编纂劳动法典时再将其纳入;另一种是法典同步,即不再专门制定基本劳动标准法等,而是在编纂劳动法典时直接对现行劳动标准法规政策进行整理、修订、充实并加以完善。建议采取民法典的做法,对劳动领域尚存的立法空白采取法典同步推进的策略,以便能够早日制定劳动法典,满足劳动领域发展和劳动者权益维护的需要。

另外,需要整合地方劳动政策差异。我国是法制统一的社会主义国家,劳动法典必然要实现全国劳动法制的统一,为劳动力市场创造良好的法制环境,亦为劳动者平等地享有正当权益提供有效法律保障。如何有效整合各地政策差异,实现劳动法制的全国统一,是编纂劳动法典时需要解决好的现实问题。为此,应当全面梳理各部门、各地区出台的劳动领域政策性文件,尽可能做到规则统一。

2022 这些新变化值得期待
近日通过的政府工作报告已正式发布,它与每个人的生活息息相关。2022年,这些新变化值得期待。
就业:目标:城镇新增就业1100万人以上
医疗:完善跨省异地就医直接结算办法
养老:稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹
减税降费:对小微企业年应纳税所得额100万元至300万元部分,再减半征收企业所得税

前沿观察

提高企业年金覆盖面 促进多层次养老保险体系发展

孙洁

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,发展多层次、多支柱养老保险体系。为此,应大力发展企业年金、职业年金,提高企业年金覆盖率,规范发展养老保险第三支柱,推动个人养老金发展。在第二支柱发展方面,在企业职工基本养老保险全国统筹后,应逐步提高企业年金覆盖率。

改革开放以来,特别是党的十八大以来,我国社会保障体系建设取得巨大成就,实现由城镇职工的“单位保障”到统筹城乡的“社会保障”的根本性转变,基本建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次养老保障体系,民生保障网不断织密扎牢,并积累了宝贵经验。

目前,我国第一支柱基本养老保险不断完善,覆盖面持续扩大。然而,第二支柱企业年金制度发展缓慢。从我国三支柱养老金结构来看,企业年金占比偏低。截至2020年末,我国养老金规模合计约8万亿元,其中第一支柱规模约5.8万亿元,第二支柱规模约2.2万亿元,第三支柱养老保险基金可忽略不计。第一支柱占绝对主导地位,第二支柱覆盖面较低,第三支柱仍处于试点阶段。促进二、三支柱发展,优化多支柱养老保险结构,应成为未来我国养老保险体系改革和完善的重要方面。

从参加企业年金的企业数来看,截至2020年末,全国有10.5万户企业建立了企业年金,与我国庞大的企业数量相比,尚有非常大的发展空间。2015年到2020年期间,建立企业年金的企业数复合增长率仅为5.65%。从参加企业年金的职工人数来看,截至2020年底,参加职工约2718万人,仅占参加城镇职工基本养老保险人数的5.96%,占全部就业人口总量的3.6%,企业年金覆盖人数整体较低。

总体来看,虽然企业年金制度已经取得了不错的效果,但发展仍然缓慢,存在发展不充分、总体覆盖面偏低等问题。企业职工基本养老保险全国统筹后,可考虑适当降低基本养老保险缴费比例,以减轻企业负担,为建立企业年金提供支持。另外,可试点推行企业年金强制加入政策,即所有缴纳基本养老保险的企业均应建立企业年金,扩大第二支柱覆盖率。

首先,要优化制度设计,推动多层次养老保障体系协调发展。养老保障体系设计立足于国家、企业和个人三方共担的目标和理念,企业年金和税延商业养老保险正是企业和个人作为养老责任主体的体现。在进一步做实缴费基数的基础上,可探索研究降低基本养老保险费率和缴费比例,减轻企业和个人的缴费负担,为企业(职业)年金、商业养老保险释放更多发展空间。

其次,要加快调整企业年金机制,扩大企业年金缴费来源,协调企业养老保险整体发展。一是根据经济发展和企业负担情况,将降低基本养老保险缴费部分转移至企业年金,这样既不影响企业总体负担,又能提高企业年金缴费基数,解决其缴费来源,为施行企业年金的强制性创造可行条件。二是参考职业年金的政策设计和配套制度安排,优化企业年金相关政策和配套制度,促进企业年金加快发展,减少未来两者之间的差距和不均衡的风险。三是建议商业团体养老保险享受企业年金同等的税收优惠政策,促进企业养老保险整体协调发展。

另外,要简化参加企业年金的程序。可以取消备案审批,采用注册制,简化企业建立、管理企业年金必须履行的程序,缩短办理企业年金事务所需的时间。对于民营企业,可考虑由企业自主决策企业年金方案制定、变更或终止等,在参加人员范围、缴费规则、分配差距、归属规则等方面由企业自行制定。对有企业或类似非私营组织的要求可维持现状,不作调整。另外,可试点企业年金自动加入制度,如果未来能够施行企业年金强制性加入,则可以进一步施行自动加入机制。选取几个发展情况各不相同的城市进行试点,试点期限设置为3年到5年,以观察效果。根据试点情况,研究确定全国推广的可行性,推行政策及措施。

(作者为对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员、保险学院副院长)

工作研究

探索根治欠薪路径 保障农民工合法权益

实现优先受理、优先办理,确保欠薪案件立案查处。启动欠薪约谈“黄色预警”,扎实开展企业欠薪和农民工工资拖欠调研排查工作,掌握企业动态情况,将排查筛选出来的具有欠薪隐患、存在欠薪事实和有群众举报投诉的企业,列为重点检查对象,并实行黄色预警制度;由人社、纪检、工会等部门组成约谈工作组,集中约谈欠薪企业负责人,督促尽快解决欠薪问题。公布欠薪企业“黑名单”,强化对欠薪问题的协同监管和联合惩戒,进一步加大违法行为的打击力度,公布欠薪严重的违法企业,将其列入“黑名单”,并推送至信用信息共享平台,由多部门在招标投标、资质评定、市场准入、信贷支持、评优评先等方面进行联合惩戒,使欠薪企业“一处违法、处处受限”。

在根治欠薪工作成效上下硬功夫。加大根治欠薪工作力度,包括宣传力度、监督力度、治欠力度、清欠力度等,努力完成“两清零、三下降、五覆盖、不发生”的总体要求和根治欠薪工作任务。跟进根治欠薪工作进度,成立联合监督检查工作组,开展常态化监督检查,提升监督检查质量;实时跟进进度,抓住欠薪问题的重点、难点,不断推动根治欠薪工作常态化、规范化、制度化。确保根治欠薪工作常态化,探索推进“系统化组织、规范化管理、立体化维权、精细化根治”的新路子,做到精准排查欠薪情况,精准掌握欠薪数据,精准消除欠薪隐患,精准化解欠薪矛盾,有效根治欠薪顽疾,切实保障好广大农民工合法权益。

(作者单位:云南省昆明市呈贡区总工会)

观点

根治欠薪事关农民工切身利益,维护社会公平正义、促进劳动关系和谐稳定,是一项迫切且重要的民生工程。各级工会要结合实际、找准定位,积极同人社、发改、公安等部门密切配合、各司其职,把根治欠薪专项行动抓好抓实、抓出成效。

章长生

根治欠薪事关农民工切身利益,维护社会公平正义、促进劳动关系和谐稳定,是一项迫切且重要的民生工程。各级工会要结合实际、找准定位,积极同人社、发改、公安等部门密切配合、各司其职,把根治欠薪专项行动抓好抓实、抓出成效。