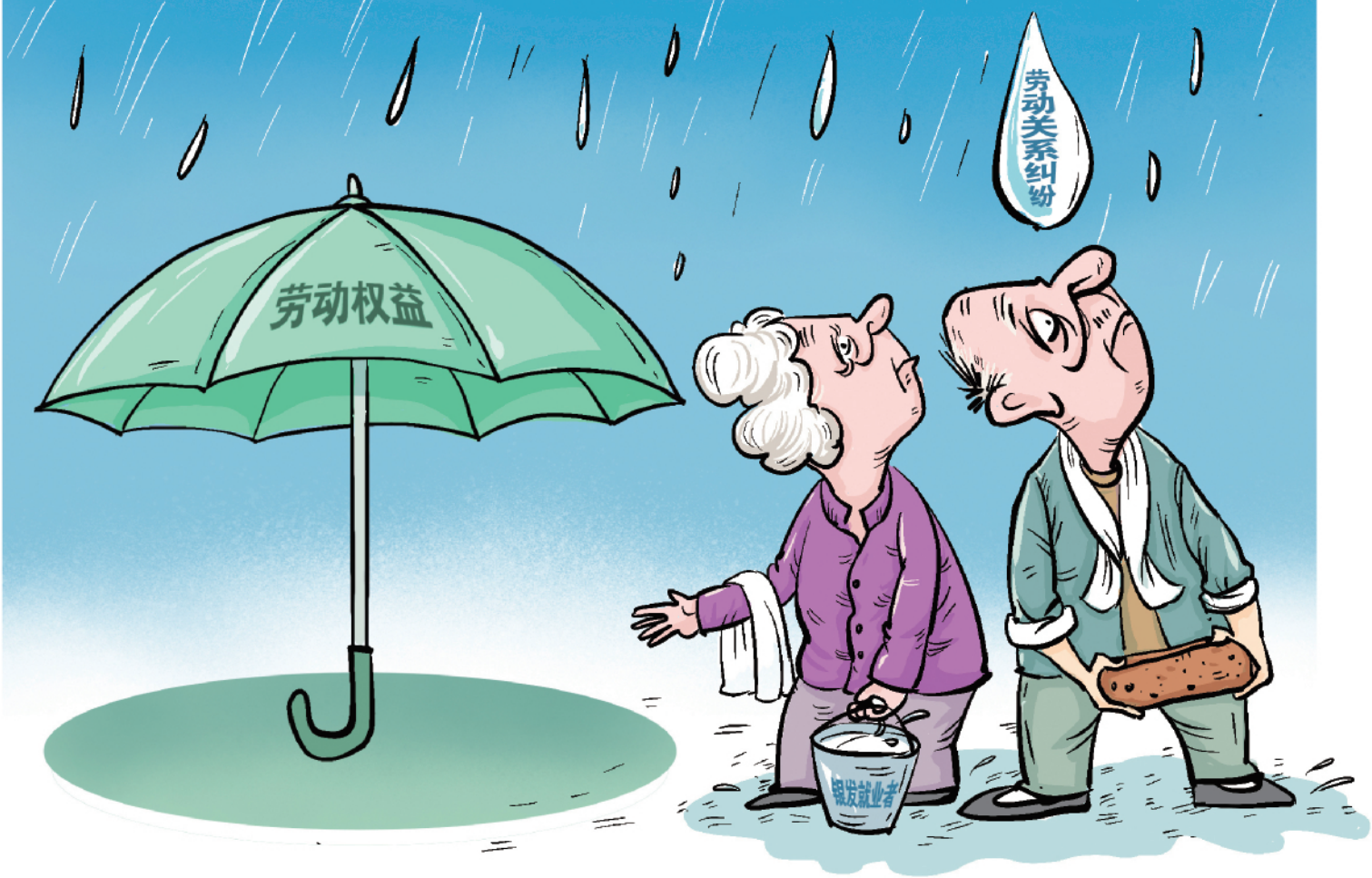




超过退休年龄仍在工作 不建立劳动关系易发纠纷

“银发就业者” 劳动权益如何保障



□ 本报记者 陈磊

今年55岁的安徽芜湖人张红梅虽然到了能在家养老的年纪,但仍然选择在北京做家政赚钱——这份工作没有风吹日晒,干3个月的收入能顶得上她一年的养老金,对此,她很满意。

在我国,职工符合“男年满六十周岁,女年满五十周岁,连续工龄满十年的”,应该退休。但像张红梅这样超过退休年龄仍在工作的“银发就业者”,不在少数。

2019年年底中国老龄科学研究中心发布的抽样调查结果显示,农村老年人中有10.6%仍在工作。国家统计局今年4月29日发布的《2021年农民工监测调查报告》显示,50岁以上的农民工占比达27.3%。根据现行劳动法律法规,“银发就业者”与用人单位不再形成劳动关系,用人单位仅需支付报酬,双方不涉及社会保险等。这使得“银发就业者”的劳动权益保障处于空白地带。

多位专家近日接受《法治日报》记者采访时提出,随着我国老龄化程度的加深,“银发就业者”势必越来越多,他们的劳动权益亟须通过制度予以保障。

退而不休继续工作 用工双方存在需求

5月9日下午,记者在北京市朝阳区一小区门口见到了刚从雇主家下班的张红梅。她身穿一套黑色休闲服,两手略显浮肿,那是长期从事家政工作留下的痕迹。

张红梅个头不高,说话时带着浓重的口音,语速很快。她告诉记者,自己以前在芜湖市一家工厂上班,后来工厂经营陷入困境,她熬到50岁就退休了。2018年过完春节,她和丈夫跟随老乡一起到北京打工,丈夫干装修,她从事家政,两人租住在首都机场附近的一个城中村里。

张红梅早上5点多起床做早饭,饭后乘坐公交车往雇主家里赶,一般8点前到岗,换上工作服后,开始刷碗、打扫房间、擦地板、准备饭菜,下午4点下户换上干净衣服,再乘坐公交车回家。她每周工作6天,每月收入5000元左右。

当被问及是否跟雇主签订合同时,张红梅称,“哪有什么合同,都是干一个月给一个月钱”。此外,雇主每年给她买一份意外保险,其他就没有了。

与张红梅一样,今年68岁的湖南邵阳人文善公,也是一边领着养老金,一边打工挣钱。不同的是,文善公参加的是城乡居民养老保险,养老金很少,每月只有一百一二十元。

文善公的老伴早逝,他一边在建筑工地打工,一边独自抚养两个儿子。如今,两个儿子先后大学毕业,都定居在湖南长沙。

2014年,年满60岁的文善公开始领养老金,当时每月只有五六十元。无奈之下,他继续跟着熟人在当地的建筑工地打工,砌墙、粉墙,每年能有两万元左右收入,为自己赚养老钱。

但文善公发现,近两年,施工队喊他干活的次数越来越少,他去年收入只有七八千元,今年以来工作的机会就更少了。“我现在年纪大了,身体也不太好了,人家不要我了。”文善公感慨地说。

他告诉记者,在他老家,像他这样一边领着养老金,一边在外面打工的村民还不少,但没听说有签合同的情况。

去年从一所学校退休的北京市民杨娟,为了给家庭增加收入,退休后马上找了一份陪读老师的工作,

在领养老金之外,每月能多挣8000元。

他们只是我国“银发就业者”群体的一个缩影。近年来,不少老年人超过退休年龄仍继续工作。根据2019年年底中国老龄科学研究中心发布的抽样调查结果显示,有10.2%的老年人还在从事有收入的工作。城镇老年人中有9.7%仍在工作,农村老年人中有10.6%仍在工作。

根据国家统计局今年2月发布的数据,2021年,我国60岁及以上老年人口达2.6736万人。

在中国社会科学院法学研究所社会法室副主任王天玉看来,这种现象符合社会发展趋势。随着人口老龄化程度的加深,加上养老金替代率的降低,未来将有更多老年人进入就业市场。

北京志霖律师事务所管理合伙人谢阳认为,即使超过退休年龄,很多老年人在身体、智力方面完全具备继续工作一段时间的条件,甚至在管理经验等方面占有优势,因此超过退休年龄人员也是有价值的人力资源。此外,这些老年人继续工作,也反映出用工关系双方都存在这种需求。超过退休年龄人员继续就业的现象今后还会更普遍。

不适用劳动法规 权益保障存在空白

张红梅在雇主家干活时非常小心,避免出现意外事故。虽然雇主每年给她购买意外伤害保险,但她还是担心出了意外,不仅自己受罪,可能还要承担一部分医疗费用。

今年1月中旬,她拿着抹布在擦抽油烟机时,由于个头不够,就站到橱柜柜面上,结果柜面太滑,她一不小心失去平衡跪在上面,好一会儿才爬起来,“膝盖淤青了很长时间,幸好没有骨折”。

记者登录中国裁判文书网检索发现,“银发就业者”在工作期间遭遇意外的事情时有发生。今年4月8日,浙江省湖州市吴兴区人民法院上传的一起案例中,53岁的云南人阮某在湖州一建筑工地上工作时不慎从脚手架上摔下受伤,阮某要求工地项目公司为其申请工伤认定,但由于超过退休年龄而不能与公司形成劳动关系,无法享受工伤保险。

还有的“银发就业者”在工作期间被拖欠劳动报酬。今年1月,最高人民法院发布5起拒不支付劳动报酬典型案例,其中一起涉及“银发就业者”——浙江省义乌市某文化传播有限公司在经营量贩KTV时,因经营不善拖欠方某某等27名员工工资97089元,其中两名员工年龄超过了退休年龄。

记者以“超过退休年龄”“劳动争议”作为关键词在中国裁判文书网上检索,总计搜索到1200多份民事一审判决书。劳动者起诉的原因包括工作期间受伤、拖欠劳动报酬、不予支付补偿金等。

王天玉分析认为,在现行法律框架下,超过退休年龄并领取养老保险待遇的劳动者只要仍在工作,不再适用劳动法规,而归人民法调整范畴,也就是通过签订劳动合同调整与用人单位之间的权利义务,一旦双方没有签订劳动合同,或者劳动合同中对相关内容语焉不详,劳动者的权益保障就存在真空地带,发生上述争议的风险非常大。

在谢阳看来,相对于劳务关系,我国法律对劳动关系的规定相对具体、全面,有一整套由特别法律、法规、部委规章等组成的法律体系,它有很多特有的制度和特点,比如试用期制度、书面合同、双倍工资、解约经济补偿金制度、违法解约赔偿金制度、社会保险制度、工伤制度等,这些制度在劳务关系中基本是不存在的。

谢阳举例说,依据法律规定,劳动合同必须书

面形式签订,如果不签订书面合同,还需要承担支付双倍工资的责任,而对于劳务合同,我国法律没有规定必须订立书面合同,也没有对劳务关系做专门立法,所以劳务关系中的具体权利义务主要依赖于当事人自己约定,超龄人员如果不签署书面合同,对于日后维权肯定会产生不利影响。

王天玉认为,产生这种冲突的原因之一,是我国的退休制度一定程度上已经滞后于社会的发展。

“我国现行退休制度确立于1978年,当时全国平均寿命男66.9岁,女69岁,符合退休条件的职工数量并不多,国家发放的退休金属于福利性质。改革开放40多年来,我国的经济社会有了巨大变化,已经建立与个人缴费挂钩的社会养老保险制度,领取养老金的人群范围也急剧扩大,像‘银发就业者’,不能仅因为超过退休年龄就否定其劳动者身份和就业权利。”王天玉说。

规范劳动合同签订 适时改革退休制度

值得注意的是,针对“银发就业者”在工作期间受伤等问题,人力资源社会保障部门和个别地方已在探索扩大工伤保险的覆盖面。

2016年3月,人力资源和社会保障部印发相关意见提出,用人单位招用已经达到、超过法定退休年龄或已经领取城镇职工基本养老保险待遇的人员,在用工期间因工作原因受到事故伤害或患职业病的,如招用单位已按项目参保等方式为其缴纳工伤保险费的,应适用《工伤保险条例》。

2019年4月,浙江省衢州市下发《退休返聘人员参加工伤保险试行办法》,用人单位聘用男性65周岁及以下、女性60周岁及以下退休返聘人员期间,可为其单独办理工伤保险。截至当年11月底,近5000人参加了此项工伤保险的覆盖面。

2020年12月,广东省出台规定,将已享受和未享受机关事业单位或城镇职工基本养老保险待遇人员,纳入工伤保险。

这意味着,在一些地方,用人单位聘用符合条件“银发就业者”,可为其单独办理参加工伤保险手续。

王天玉的建议是,在现行法律框架下,就“银发就业者”普遍涉及的工伤保险问题,可以采取区分劳动权益和社会保险权益的方案,在地方探索的基础上,扩大工伤保险的覆盖范围,将他们纳入工伤保险合法范围。

在谢阳看来,一些地方已经出台了超龄人员参加工伤保险的具体办法,但是对于参保者有一定的限制条件,比如年龄在65周岁以下且未依法享受职工基本养老保险待遇,这些限制太多,应该予以取消,“超龄人员的工伤保障是底线”。

王天玉还建议,在现行法律框架下,“银发就业者”即便不能与用人单位签订劳动合同,但仍可以与用人单位签订劳务合同,因此政府可以推荐劳务合同范本,提倡双方签订规范的劳务合同,明确约定工作内容、劳动报酬、医疗补偿等双方权利义务,保障合法权益。

在王天玉看来,从长远而言,更需要改革现行劳动法律制度,特别是改革退休制度,将“银发就业者”纳入劳动法调整范畴,“除了年龄外,他们的工作状态与能建立劳动关系的劳动者没有任何差别”。

“从更长远角度看,通过建立劳动关系来保护超龄人员可能才是根本之道。”谢阳说。

(文中张红梅、文善公、杨娟均为化名)
漫画/高岳

调查动机

网格化是近年来各地推进社会治理创新的一大举措,网格化服务管理直接面向最基层群众,对接、回应群众各类诉求。因此,网格化建设关乎群众切身利益,关乎基层和谐稳定。在黑龙江佳木斯,“有事就找网格员”已成为人们的口头禅——生活小事,家庭矛盾,邻里纠纷、法律咨询、代办帮办服务,十大类1390余项各类事项,居民不出网格就能办理。在网格中办理如此多的事项,强大的网格力量从何而来?又如何确保服务事项落到实处?带着这些问题,《法治日报》记者进行了调查采访。

□ 本报记者 崔东凯 张冲

“前天做核酸,我没带身份证。没想到李增艳记住了我的身份证号码,省得我再跑一趟。岁数大了用不好手机,录指纹做生存认证,在网上交个费啥的,我都找李增艳。”提起社区专职网格员李增艳,家住黑龙江省佳木斯市前进区永安街道园林社区的李大爷赞不绝口。

李增艳是佳木斯8400多名专职网格员之一,其积极回应群众诉求,得到群众认可也是佳木斯全面推进网格化建设的一个生动缩影。

2020年年初,佳木斯市成立以市委书记、市长为“双组长”的“加强网格化服务管理推进基层社会治理领导小组”,全面推进网格化建设。2022年,佳木斯市将网格化建设列为66项重点突破性工作之一,推动网格化社会治理迈向3.0时代。

据统计,今年以来,佳木斯各级网格化协调指挥中心接到网格员收集,发现的群众各类诉求事项1.8万余件(不包括网格员现场即时办理的群众诉求),已办结1.7万余件,办结率94%,群众满意率90.6%。

遇到问题就找网格员 用各方力量齐抓共管

前不久,佳木斯郊区红旗街道勤政社区专职网格员田金玲在网格巡查时,社区张大娘向她反映称:自己和老伴想买辆二手车代步,看到朋友圈的卖车信息,交完预付款后,对方就找不到了。

张大娘怀疑自己遇到了诈骗,第一个想到的便是找网格员田金玲商量怎么办。田金玲通过手机“网格通”将此事上报给网格指挥平台,区综治中心协调郊区公安分局法制科民警季文和律师梁淑敏协助田金玲一同解决问题。

经过一番调查了解,原来是张大娘看中的车被非法无法过户,二手车商闪烁其词不愿退订金,最终通过调解,张大娘顺利要回了预付款。

快速解决问题,这归功于佳木斯搭建的“1+6+N”网格运行框架。

佳木斯市委政法委常务副书记曲松涛解释称,“1”是每个网格配备了1名像田金玲这样的专职网格员;“6”代表“党建引领、综合执法、社会治安、矛盾调处、民生保障、物业服务”6项功能,来自这些职能部门的工作人员进入网格成为专业网格员,民警季文就代表了这个“6”;机关企事业单位、群团等各类组织人员以及社会志愿者任兼职网格员,律师梁淑敏就是这个“N”。

专职一格一员,专业一员多格,兼职一格多员,形成一格一个服务团队、高效服务群众。佳木斯同江市进一步探索深化网格应用,率先将“1+6+N”模式升级为“1+X+N”,要求职能部门应进尽进。截至目前,同江市已有63家职能部门,629名专业网格员下沉网格,成为职能部门下沉网格最多、服务功能最全的县级市。

“职能部门进网格是提升能力作风,解决好群众诉求的最好方法。”佳木斯市委副书记、政法委书记刘立民表示,推进网格化建设,加强网格化服务管理,根本在于更好地维护人民群众合法权益,重点在于有效防范化解各类矛盾风险,方法在于整合运用各方力量资源齐抓共管。

六必到六必访六必报 打破事业晋升天花板

佳木斯明确,每一名专职网格员担负起信息采集处理、代理代办服务、矛盾排查化解等6项任务。要做到邻里纠纷、突发事件、居民家庭变故,发生刑事治安案件、群众利益冲突和居民突发生活困难“六必到”;社区矫正人员、困难家庭大病、低保对象、空巢老人、留守儿童、失业人员“六必访”;安全隐患、外来人员流动、公共设施损坏、不稳定因素、村民重病住院,发现新搭违建“六必报”。

专职网格员承担的责任如此繁重,那么如何确保专职网格员有相应的能力,又怎么调动他们工作的积极性呢?

佳木斯市综治中心主任赵玉良介绍,专职网格员来源有两个渠道:一是社区居委会成员全部担任专职网格员,大多数公益性岗位人员自愿原则担任专职网格员;村“两委”成员全部担任专职网格员,不足部分由村党员和村民代表担任;二是根据各街道社区的专职网格员岗位缺口申报,由各县区统一从社会面大量招录、补充,基本保证城区“一格一专职网格员”。

今年3月,佳木斯抚远市面向社会招聘11名专职网格员。其资格审查、学历要求、考试、体检等各环节要求条件之严格与公务员录用近似。

为解决各地普遍存在的网格员“工作辛苦工资低,事业晋升无阶梯”这一问题,佳木斯大胆探索,市、县两级财政每年增加财政预算4320万元,提高专职网格员工资待遇;市编办拿出部分事业编制进行公开招录,打破网格员进入体制的“天花板”。

与此同时,加强对专职网格员的培训。佳木斯市郊区区委政法委牵头组织相关部门,依托职业中学成立郊区网格学校,开设网格员基本素质和能力、社会心理沟通能力技巧、法律常识、救援及逃生技能等十门课程。面向全区4277名“专职+专业+兼职”网格员,构建课堂教学、网上学院、实践基地三位一体教学模式。

市网格办连续两年下发“网格员教育培训方案”,推广郊区培训模式。截至目前,全市共开展各类网格员培训765场次,参训人员5.6万余人次。

佳木斯的网格员为啥这么「能」

化解邻里纠纷 提供法律咨询 代办帮办服务

坚持党建一核促多元 2.5万余党员下沉网格

在社区,封闭式小商铺后窗改后门的

现象并不少见,增加商户客流的同时,也给原本封闭的小区带来了不小的安全隐患,特别是给疫情期间防控带来了巨大风险。

“违规窗改门必须依法封堵。为了补救经营损失,我拉你进小区团购微信群,拓宽你的销售渠道。”面对佳木斯友谊街道长安社区出现的这一情况,兼职网格员温立新多次找店主释法说理,解决了这一问题。

温立新是佳木斯市委党校的一名教师。2020年春节,为协助街道开展防疫工作,温立新在社区里率先扛起了“长安新城志愿者先锋队”的大旗。如今,这支志愿者队伍通过网格完全融入了社区服务体系,队伍中各个行业的党员志愿者均担负起兼职网格员的责任。

据统计,除专职网格员外,佳木斯目前有像教师温立新,律师梁淑敏这样的兼职网格员2.5万余人,有专业网格员5100多人、专属网格员760多人。

这么多兼职网格员是如何组织起来的?原来,在网格化建设中,佳木斯以“党建一核促多元”,健全市委“统揽指导”、县(市)区委“一线指挥”、街道乡镇党委“龙头带动”、社区村党组织“战斗堡垒”,单元网格党支部、党小组“靠前作战”的五级党组织体系。

佳木斯组织全市1246家机关企事业单位等各类党组织和2.5万余名党员干部与社区党组织和网格员结对子,下沉到网格开展服务,认领民生项目2193项。

信息技术融入网格化 建设指挥平台1296个

“群众身边事不出网格,小事不出社区村,大事不出街道乡镇,矛盾问题化解在社区。”曲松涛告诉记者,社区村网格化服务站和网格员作为“哨所”“哨兵”首问负责,即时办、就地办;对于不能解决的事项,进行提级办理,按照网格流程,社区村服务站填“单”,街道乡镇派“单”,县(市)区、市警“单”。

记者在东风区网格化协调指挥指挥中心大厅墙上看到,一块大屏幕显示着网格化信息平台

的强大功能,平台将涉及公共安全、交通、环保、消费、医疗卫生等多个方面事项分成十大类,108个事项。东风区网格化协调指挥中心主任吴高生告诉记者,网格员通过手机软件将收集的信息提交给平台系统,提交的事件由各社区、街道、区级网格化协调指挥中心自下而上逐级处理、反馈,并将事件的受理、处理、办结及反馈评价等情况显示在平台上。

在佳木斯市网格化协调指挥中心,佳木斯市委政法委书记李瑞奇介绍,作为市一级平台,指挥中心运用人工智能、互联网、大数据和区块链技术,成为整个系统的管理层,形成了覆盖全市、统一指挥、功能齐全、数据融通、运作高效、服务群众、确保一方平安的网格化服务管理体系。指挥有平台,网格有触角。为了提升网格员的工作能力、提高工作效率,佳木斯向阳区建设街道九洲社区在网格中配发了40台北斗终端记录仪,可实时向指挥平台传输数据。“快速、高效、精准。”九洲社区党委书记娜告诉记者,北斗记录仪和市里的网格通App互联互通,协助职能部门对特殊人群进行管理。

目前,全市建设各级指挥平台1296个,用“网格+大数据”科技支撑,佳木斯市实现了社会治理全方位“智能覆盖”,构建起“天上有线、中间有网、地上有格”的信息化体系,以科技支撑赋能社会治理现代化。

违法犯罪警情数下降 安全感满意度双提升

“网格的建立对社会治安管理提供了很大帮助,尤其是对流动人口摸排相当精准细致。”东风区公安分局佳东派出所民警吴迪评价说,去年11月,派出所给东风区建国街道造纸社区网格服务站去电:有一名涉嫌故意伤害的在逃人员可能藏在社区,请协助调查核实。

网格服务站把民警提供的在逃人员照片和体貌特征发到网格微信群。很快有网格员反馈,其负责的网格中有一名曾因吸毒被处理过的黄姓女子,最近一段时间家中长期居住一名陌生男性,疑似该名在逃人员。最终,网格员协助民警入户将在逃人员抓获。

实践中,佳木斯市公、检、法、司各系统积极在网格中融入政法单位职能,通过政法干警向基层网格下沉,探索出了一条化解矛盾纠纷,深化平安建设,推进基层社会治理的新路子。

佳木斯桦川县全面推行“四警一律”进网格工作机制,桦川县公安局、检察院、法院、司法局4名政法干警与1名律师组成“四警一律”法律服务团,把工作重心从打击防范向服务管理倾斜。

2021年7月,汤原县人民检察院检察官在网格工作中接到村民叶某某求助,称其儿子在杭州打工时遭遇车祸,因病入院被交警鉴定责任不一,医保部门拒绝报销医药费用,检察官将情况报告给院网格指挥中心,检察院召开听证会实质性化解了行政纠纷。

据了解,佳木斯市委政法委牵头抓总,大力推动各级综治中心与网格化协调指挥中心工作深度融合,与公共法律服务中心、矛盾纠纷预防化解中心、110警务指挥中心联动。2021年,佳木斯市违法犯罪警情数,侵财案件数同比分别下降7.2%和19.3%,每日非警务类警情数量下降30%,化解矛盾纠纷数同比上升21%,公众安全感满意度达97.1%。