



## 国务院关于就业工作情况的报告提请审议

## 我国就业形势实现总体稳定

□ 本报记者 朱宁宇

人力资源和社会保障部副部长俞家栋12月28日向十三届全国人大常委会第三十八次会议报告就业工作情况。

“党的十八大以来,我国深入实施就业优先战略,先后印发两个就业促进五年规划,有关部门认真落实各项部署,主动应对风险挑战,推动就业工作取得显著成效。人力资源和社会保障部会同有关方面认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,全力以赴推进就业各项工作,实现就业局势总体稳定。”俞家栋介绍说,十年来,就业规模持续扩大,就业结构不断优化,就业质量稳步提升,重点群体就业保持稳定,在14亿多人口的大国实现了比较充分的就业、为经济发展和民生改善提供了重要支撑。

就业优先导向鲜明  
政策体系更加完善

数字显示,2012年以来,全国城镇新增就业平均每年超过1300万人,2018年以来全国城镇调查失业率平均在5.2%左右,城乡就业结构发生历史性变化,2013年城镇就业比重首次超过乡村,2021年达到62.7%。

报告指出,十年来,我国将就业作为“六稳”“六保”的首要任务,在推动经济高质量发展中促进就业扩容提质。创新实施就业优先的宏观政策,首次提出就业优先政策并置于宏观政策层面;优化推进就业导向的结构调整,全力拓宽农民增收致富渠道,稳定制造业就业规模,大力发展就业带动能力强的服务业;加快健全就业协同的责任机制,将城镇调查失业率纳入高质量发展综合绩效评价体系,将就业政策落实作为财政支持的重要方向。

与此同时,我国的就业政策体系更加完

善。一方面,加力实施减负稳岗系列政策,打出社会保险“降失业返补”政策组合拳。先后7次降低社会保险费率;2020年疫情期间出台力度空前的阶段性社会保险费减免政策,累计减免相关社会保险费1.54万亿元;2022年对部分特困行业和困难企业阶段性缓缴养老、失业、工伤三项社会保险费,对中小微企业阶段性缓缴职工医保单位缴费,截至11月底共缓缴2052亿元;加大失业保险稳返还政策力度,截至11月底累计返还484亿元,惠及769万户企业;创新推出一次性留工培训补助,截至11月底已发放259亿元,惠及472万户企业;出台住房公积金阶段性支持政策,截至11月25日,全国共支持2.92万户企业缓缴住房公积金103亿元。

值得关注的是,我国还加快构建灵活就业、新就业形态服务和保障制度,首次出台支持灵活就业健康发展专门意见。完善网约配送员、网约车驾驶员、网约货车司机等新就业形态劳动者权益保障制度,督促平台企业依法合规用工;放开灵活就业人员在就业地参加基本养老保险的户籍限制,支持自主选择缴费方式、缴费基数,落实困难人员灵活就业社会保险补贴政策;启动新就业形态劳动者职业伤害保障试点,推进灵活就业人员参加住房公积金制度试点;出台加强零工市场建设意见,建立“即时快招”服务模式,推动建设零工市场超3200家,日均提供对接服务超27万人次。

推进重点群体就业  
有效维护合法权益

高校毕业生等青年就业一直是就业工作的重中之重。报告显示,2012年以来,我国高校毕业生年底总体就业率保持在90%以上,为做好高校毕业生的就业,搭建国家大学生就业服

务平台、公共招聘网等青年就业服务平台,持续实施青年百万见习计划,深入开展高校毕业生“三支一扶”计划等基层服务项目,持续开展百日千万、书记校长访企拓岗等招聘活动,加强困难毕业生专项帮扶和离校未就业毕业生实名帮扶,确保工作不断档、服务不间断。

同时,全力稳定农村劳动力特别是脱贫劳动力务工规模,疫情期间创新开展“点对点”返岗服务等专项行动。脱贫劳动力务工规模从2015年的1527万人增至2022年11月份的3270万人。此外,不断健全困难人员就业援助制度,2012年以来,累计帮助失业人员再就业5977万人,就业困难人员就业1931万人,城乡残疾人每年新增就业超30万人,实现零就业家庭至少一人就业。

十年来,我国劳动者合法权益得到了有效维护。在完善劳动关系协商协调机制方面,健全劳动保障法律法规体系,深入实施劳动关系“和谐同行”能力提升三年行动计划。完善协调劳动关系三方机制,深入推进和谐劳动关系创建活动;在改善劳动者就业条件方面,健全工资决定、合理增长和支付保障机制,完善最低工资标准调整机制,增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬,持续推进全民参保计划,建成世界上规模最大的社会保险体系;在规范企业用工方面,加强劳动争议预防和调处,做好对劳动密集型企业、中小微企业用工指导,强化劳动保障监察执法,依法查处招聘过程中的虚假招聘等违法行为,及时纠正性别、年龄及针对新冠肺炎康复者的就业歧视,开展就业性别歧视联合约谈和妇女平等就业权公益诉讼。

就业服务日益健全  
职业培训不断完善

十年来,顺应群众期盼,我国扩大服务供

给,创新运行机制,打造覆盖全民、贯穿全程、辐射全域、便捷高效的全方位公共就业服务。截至2021年底,各类人力资源服务机构达5.91万家,营业收入超过2.46万亿元;全面提升就业服务质量,实施提升就业服务质量工程,启动公共就业服务示范项目,扩大就业失业管理服务覆盖范围,加强重大任务专项保障能力。推进“互联网+”公共就业服务,创新云招聘、远程面试、直播带岗等服务模式,建成失业登记平台、中国公共招聘网等智能公共就业服务平台。

打造规模宏大、结构合理的高技能人才队伍,也是就业工作的重点之一。十年来,我国健全终身职业技能培训制度,完善职业技能培训政策体系,开展常态化大规模多层次职业技能培训,稳步实施重点群体专项培训计划。从失业保险基金结余中拿出超1000亿元实施职业技能提升三年行动,开展补贴性职业技能培训8300多万人次,同时,提升职业技能培训质量,健全职业技能培训工作协调机制,健全职业技能培训共建共享机制。此外,还对技能人才培养、使用、评价和激励机制进行完善。发布新版国家职业分类大典,增加158个新职业。

在介绍就业工作取得显著成效的同时,报告也指出,当前我国就业工作仍面临不少风险挑战,包括就业总量压力依然不减,结构性就业矛盾日益凸显,部分重点群体就业面临难题,疫情等因素对就业造成的影响尚需恢复,就业激励机制有待完善,就业服务培训维权工作体系有待加强。

据俞家栋透露,下一步,将重点做好六方面工作。一是全面加强就业优先政策。二是完善重点群体就业支持体系。三是促进创业带动就业和灵活就业。四是健全就业公共服务体系。五是健全终身职业技能培训制度。六是完善劳动权益保障制度。

出环境问题。以入海排污口、入海污染物排放、海洋垃圾等为管控重点,加强陆源污染防治。根据国家入河入海排污口监督管理要求,优化入海排污口设置,强化入海排污口监管,明确各类入海排污口的排查整治和日常监督管理,增加入海排污口信息平台建设的规定。此外,修订草案加强海洋垃圾污染防治,做好与固体废物污染环境防治法的衔接,从严防控岸滩固体废物,明确沿海县级以上地方人民政府负责其管理海域的海洋垃圾污染防治,建立海洋垃圾清理制度。

针对海洋倾废存在的突出问题,修订草案完善审批与管理体制,加大监管力度,加强废弃物海洋倾倒管理,增加产生废弃物的单位申请海洋倾倒许可,出具废弃物特性和成分检测报告的规定,优化倾倒许可审批层级,鼓励废液物等废弃物的综合利用。同时,明确由国务院生态环境主管部门制定可以向海洋倾倒的废弃物名录和放射性物质豁免浓度,增加编制全国海洋倾废区规划,开展海洋倾废区状况评估等规定,完善倾废作业的监控与报告要求。此外,增加委托他人实施倾废作业的具体管控规定,明确获准倾倒单位应当与造成环境污染和生态破坏的受托单位承担连带责任。

针对防治海岸工程和海洋工程项目对海洋环境的污染损害,修订草案加强海岸工程与海洋工程建设项目海洋环境一体化保护,统筹污染防治、生态保护与沿海产业结构调整。

针对防治船舶及有关作业活动对海洋环境的污染损害,修订草案加大船舶及有关作业活动的污染防治力度,推动发展绿色低碳航运。

## 既有项目也应开展评估

分组审议中,多位与会人士都关注到了修订草案三审稿的第13条。

全国人大社会建设委员会委员郭军注意到,第13条所规定的是新规划和新建项目要开展环评,以减少新建项目对栖息地产生不利影响,他建议在第13条中增加1款,对既有建设项目开展对野生动物及栖息地影响后评估,采取必要的改进或修复措施,以改善野生动物迁徙或生活环境。

郭军指出,目前有很多既有建设项目,特别是早期建设项目时对栖息地保护没有明确要求,或者有要求,但没有现在的标准高,建设中并没有采取有效措施,造成栖息地割裂或阻隔。2015年,环境保护部发布的《建设项目环境影响后评价管理办法(试行)》,规定了什么样的建设项目需要开展环境影响后评估,对确实存在对重要野生动物栖息地或生存环境产生不利影响的,要求业主履行责任采取补救方案,进行设施改造,以改善野生动物迁徙洄游的状况。但这一办法也只是针对新建项目,对既有建设项目还是存在管理上的不足,应对此进行完善。

修订草案第13条第2款中列举了一些应当避让自然保护区以及其他野生动物重要栖息地、迁徙洄游通道的具体建设项目,贾延安委员建议在其中增加“管线”,因为石油、天然气等管线建设和铁路、公路建设一样,也应当采取措施进行避让。

徐延豪委员则认为在法律中详细地列举具体项目,反而不周延,建议采取交通、运输、能源等更为概括的描述。

## 海洋环境保护法修订草案提请审议

## 与固废法衔接加强海洋垃圾污染防治

□ 本报记者 赵晨熙

我国是海洋大国,大陆海岸线1.8万多公里,海岛岸线1.4万多公里,主管管辖海域总面积约300万平方公里。

现行海洋环境保护法于1982年通过,1999年修订,2013年、2016年、2017年先后三次进行了修正。该法自实施以来,对海洋环境保护发挥了重要作用,海洋生态环境总体改善,局部海域生态系统服务功能明显提升,全社会海洋生态环境保护意识显著增强。但随着生态文明建设加快推进,海洋环境保护法已不能适应新的形势要求,亟需修改完善。

12月27日,海洋环境保护法修订草案提请十三届全国人大常委会第三十八次会议审议。修订草案共九章116条,针对海洋环境监督管理、海洋生态保护、海洋污染防治等方面,作出了修改。

## 加强全局谋划注重综合治理

为完善立法宗旨,修订草案在总则部分增加了建设海洋强国,实现人与自然和谐共生的内容。同时,明确海洋环境保护应当坚持“保护优先、源头防控、陆海统筹、综合治理、公众参与、损害担责”的原则。

为进一步压实部门和地方责任,修订草案

调整生态环境、自然资源等有关部门的职责分工,增加海警机构等的海洋环境保护职责,同时,明确沿海县级以上地方人民政府对其管理海域的海洋环境质量负责,强化沿海地方区域协作机制。

在海洋环境监督管理方面,修订草案加强全局性谋划,注重综合治理,抓重点、补短板、强弱项,防风险,完善关键制度机制。

具体体现在:强化海洋生态环境保护规划,明确沿海县级以上地方人民政府对其管理海域的海洋环境质量负责,强化沿海地方区域协作机制。

现行海洋环境监督管理方面,修订草案加强全局性谋划,注重综合治理,抓重点、补短板、强弱项,防风险,完善关键制度机制。具体体现在:强化海洋生态环境保护规划,明确沿海县级以上地方人民政府对其管理海域的海洋环境质量负责,强化沿海地方区域协作机制。规定生态环境分区管控,将近岸海域纳入生态环境分区管控方案和生态环境清单。吸收渤海综合治理攻坚战经验,规定重点海域综合治理制度,协同推进美丽海湾建设。修改完善重点海域排污总量控制制度与“区域限批”制度,增加排污许可管理原则。优化海洋环境标准和监测调查体系,增加开展海洋生态环境质量状况调查,海洋资源调查、海洋生态预警监测等规定。加强海洋环境管理信息共享,增加海洋环境综合管理水平。强化海洋突发环境事件防范和应急处置,增加有关部门和机构查封、扣押船舶、设施、设备、物品的规定,增加海洋环境信用评价与应用规定,将相关信用记录纳入全国公共信用信息共享平台。

## 加强海洋生态保护修复监管

修订草案明确了坚持生态优先,强化重要区域、重点领域等的海洋生态保护工作。

按照自然保护区体系建设总体要求,修订草案修改涉海自然保护区划定与分类标准的规定。同时,完善海洋生态保护补偿制度,加大对海洋生态保护地区的财政转移支付力度。

为维护海洋生物多样性,修订草案增加保护重要海洋生态系统、生物物种、生物遗传资源的规定。为强化海岸线保护,建立健全自然岸线控制制度,明确严格保护岸线的范围,增加海岸线分类保护与利用、因地制宜划定海岸建筑退缩线等规定。为强化海水养殖污染防治,加强对养殖区域、养殖规模、养殖垃圾、养殖污染物排放等管理。

值得一提的是,修订草案加强了海洋生态保护修复与监管,增加重要入海河流生态流量管控、入海口保护等规定,细化生态修复相关要求,明确修复与成效监督评估职责,增加海洋生态灾害防治规定。

## 坚持陆海统筹加强污染防治

防治海洋环境污染损害是海洋环境保护工作的重中之重。

修订草案坚持陆海统筹,针对近岸海域突

## 人大常委会组成人员审议野生动物保护法修订草案三审稿时建议

## 进一步加强基层野生动物保护执法队伍建设

□ 本报记者 赵晨熙

野生动物是人类赖以生存的生态系统的重要组成部分,保护、发展和合理利用野生动物资源,对于维护生态平衡、改善自然生态环境,促进经济社会持续、稳定发展意义重大。

12月27日,十三届全国人大常委会第三十八次会议对野生动物保护法修订草案三审稿进行了分组审议。

与会人员普遍认为,修订野生动物保护法是加强我国公共卫生安全和生态安全的重要立法举措,修订草案三审稿坚持人与自然和谐发展,保持生物多样性和维护自然生态平衡的原则,对野生动物及其栖息地保护、野生动物管理和法律责任等方面进行了修改完善,已经比较成熟,建议审议后提交人大常委会会议决通过。

## 完善信息智能监测保护

修订草案三审稿第5条规定,国家保护野生动物及其栖息地。县级以上人民政府应当制定野生动物及其栖息地相关保护规划和措施,并将野生动物保护经费纳入预算。

在李铨锋委员看来,这条规定从原则上明确了县级以上人民政府在野生动物保护工作方面的法定职责,有利于进一步加强野生动物及其栖息地的保护。但他在调研中发现,野生

动物保护工作除了要加强经费预算保障外,还需要进一步运用信息化、智能化技术对野生动物及其栖息地进行常态化监测和保护。

李铨锋以西部的某省市为例称,该地区野生动物资源丰富,但地处高原,地广人稀,日常监测任务十分繁重,仅靠人员巡逻监测等传统手段,难以实现对野生动物及其栖息地的全覆盖、实时化保护。因此,野生动物保护工作确实迫切需要加强互联网、大数据、卫星定位等信息化、智能化监测体系建设,建议进一步细化明确政府及有关部門建设信息化、智能化监测体系的法定职责,提高野生动物及其栖息地保护的工作水平。

李铨锋同样关注到了修订草案三审稿第35条第3款的规定,国家建立由国务院林业草原、渔业主管部门牵头,各相关部门配合的野生动物联合执法工作协调机制。地方人民政府建立相应联合执法工作协调机制。

“这有利于提高野生动物保护执法工作的法治化水平。”但在调研中,李铨锋发现,野生动物保护执法队伍建设还有待进一步加强,目前县级层面独立设置林草机构的比例只占47%,其中一些县还没有设立专门的野生动物保护机构。比如,东部某省市基层反映,该地没有设立野生动物保护机构,工作人员全部为兼职,这些在一定程度上影响了野生动物保护工作的深入开展。

李铨锋建议,在明确国家和地方人民政府野生动物保护执法机制的基础上,应进一步完善加强基层野生动物保护执法队伍建设的相关规定,切实提升野生动物保护的工作成效。

## 加大保护主管部门权责

在徐辉委员看来,野生动物保护最难的是建设与保护的关系。他认为,修订草案三审稿在涉及建设和保护之间发生关系的时候,国务院野生动物保护主管部门和各地野生动物保护主管部门的权力仍不够。

徐辉以修订草案三审稿第13条第3款为例称,这一条款规定,建设项目可能对自然保护区以及其他野生动物重要栖息地、迁徙洄游通道产生影响时,应当征求国务院野生动物保护主管部门意见;涉及地方重点保护野生动物的,应当征求省、自治区、直辖市人民政府野生动物保护主管部门意见。但征求意见稿在具体实施过程中能起到多大作用,有没有一票否决制权力的设计,还是仅仅征求一下意见,最后可听可不听,这些并未明确。

徐辉建议要给予野生动物保护主管部门更大的权力来实施野生动物保护。同时还要进一步加大责任担当,如果出现重大事故,也要对野生动物主管部门给予更大的问责。

□ 本报记者 朱宁宇

农村集体经济组织法草案12月27日首次提请十三届全国人大常委会第二十八次会议审议。

农村集体经济组织是中国特色社会主义公有制经济组织。制定农村集体经济组织法,对于巩固完善社会主义市场经济制度和农村基本经营制度,对于维护好广大农民群众根本利益,实现共同富裕具有重要意义。

“制定农村集体经济组织法是贯彻落实党中央决策部署的重要举措,是巩固社会主义公有制、巩固和完善社会主义市场经济制度和完善农村基本经营制度的内在要求,是维护广大农民集体成员财产权益,实现共同富裕的客观需要,为健全农村治理体系、巩固党在农村的执政基础提供支撑和保障。”全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文介绍,此次起草工作以坚守底线、坚持正确方向;立足实践,确立有限目标;问题导向,力求务实管用;急用先立,宜粗不宜细为原则。

草案共八章,依次为总则、成员、登记合并与分立、组织机构、财产管理和收益分配、扶持措施、争议的解决和法律责任、附则,共六十八条。

## 健全农村集体经济组织内部治理机制

草案明确了立法目的、适用范围以及农村集体经济组织的法律地位、组织原则、职能职责、特别法人地位、监管部门等。

值得关注的是,农村集体经济组织是以集体土地所有权为基础建立的,按照宪法的规定,土地所有权不得转让,因而农村集体经济组织也不能破产。

“农村集体经济组织除发包集体土地以外,为发展集体经济也需要从事经营活动,同时又必须防止承担超出其承受能力的债务而引发经济纠纷。”据陈锡文介绍,根据长期以来的实践经验,此次草案明确,农村集体经济组织需要从事经营活动的,可以依法出资成立公司,农民专业合作社等市场主体,并以出资为限承担债务责任。农村集体经济组织出资成立的公司、农民专业合作社等按照市场主体依法管理。

同时,草案对农村集体经济组织的设立、合并、分立等事项作出原则规定。草案分别规定了设立农村集体经济组织的基本要求、基本条件,以及农村集体经济组织合并、分立的程序。

此外,草案还对农村集体经济组织的组织机构予以规范,明确农村集体经济组织成员大会、成员代表大会和理事会、监事会的组成、职权、议事规则和决策程序等,并且针对实践中存在的问题规定了禁止的行为,从法律制度上健全农村集体经济组织内部治理机制,保障农村集体经济组织运行顺畅,实现民主管理、民主决策。

## 规定成员如何确认及其权利义务

吸收农村集体产权制度改革成果,参考司法实践和地方立法,草案明确了农村集体经济组织成员的定义、确认、加入、退出,以及确认成员争议的救济程序,规定了成员的权利义务,成员的权利包括土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等经济权利,以及参与管理、监督的权利等。

需要注意的是,按照宪法和有关法律、法规的规定,农村集体经济组织与村民委员会均为特别法人。“农村集体经济组织代表成员集体行使集体财产所有权,主要负责经济事务;村民委员会是基层群众自治组织,主要负责公共事务和公益事业,两个组织在农村基层党组织领导下各司其职,相互配合、相互支持。”陈锡文指出,农村集体经济组织的组织机构和运行机制健全后,原由村民委员会、村民小组代行的集体经济组织的职能应当归由农村集体经济组织行使。同时,农村集体经济组织如何支持村公共事务和公益事业,如何管理好集体所有的公共设施,也需要与村民委员会的职责相衔接。

## 明确对集体财产依法实行分别管理

草案明确了集体财产的主要范围,根据相关法律规定和农村集体产权制度改革实践经验,确定了对集体资源性财产、经营性财产、非经营性财产分别依法进行管理的原则,确定了集体收益分配的原则和顺序,明确集体经营性财产的收益权可以量化到成员,作为参与集体收益分配的基本依据,还对农村集体经济组织建立财务会计、财务公开、财务报告制度及审计监督作了规定。

值得一提的是,在城镇化进程中,一些农村集体经济组织农民集体所有的土地全部被征收,成员全部或者大部分转为城镇居民,但集体财产还在,农村集体经济组织是否应当终止,集体财产如何处分,事关重大。对此,陈锡文指出,由于缺乏实践经验,目前草案对此还难以作出明确规定,可在试点基础上总结经验,再作出法律规范。

农村集体经济组织不仅肩负发展壮大集体经济的职责,还要为成员提供公共和公益服务,理应在政策上予以支持。草案从财政、税收、金融、土地、人才支持方面,对扶持集体经济组织的政策措施作了原则规定。

此外,草案明确了争议的解决办法和法律责任,规定了农村集体经济组织内部争议的解决途径,以及相关违法行为的法律责任,建立了成员代位诉讼制度,完善了成员撤销诉讼制度,强化了成员的监督权利。草案的附则还对村民委员会依法代行农村集体经济组织职能、法律与农村集体产权制度改革的衔接等作了规定。

## 对外贸易法修正案草案提请审议

本报讯 记者赵晨熙 12月27日,对外贸易法修正案草案提请十三届全国人大常委会第三十八次会议审议。

草案删去了对外贸易法第九条关于“从事货物进出口或者技术进出口的对外贸易经营者,应当向国务院对外贸易主管部门或者其委托的机构办理备

案登记;但是,法律、行政法规和国务院对外贸易主管部门规定不需要备案登记的除外。备案登记的具体办法由国务院对外贸易主管部门规定。对外贸易经营者未按照规定办理备案登记的,海关不予办理进出口货物的报关验放手续”的规定。

## 严整乱象让艺考培训回归本真

上接第一版 艺考培训机构吸引了众多目光,与此同时,诸多乱象也逐渐显现:有的机构打着“优质办学服务”“与艺术院校招生合作”等旗号诱导考生和家长;有的机构勾结舞弊,假借上课、辅导等名义进行招揽,形成利益输送链条;更为恶劣的是,一些师德不正者,借助学训便利报录、性侵未成年考生……这些乱象不仅侵犯了考生和家长的合法权益,而且破坏了艺术教育的健康生态,更影响着社会对于教育公平的信心。

艺考培训关乎考生的切身利益和未来发展,须高度重视,严肃对待。有关部门联合部署开展专项治理行动,向无证书、价格欺诈、招揽舞弊、性侵未成年考生等乱象“亮剑”,充分彰显出监管部

## 为健全农村治理体系和实现共同富裕提供有力法治保障

农村集体经济组织法草案首次提请审议

门维护艺考培训市场秩序,切实保障考生权益的鲜明态度。从相关数据看,专项治理行动整治全面、震慑到位,取得了显著成效,也起到了重要的教育警示作用。无论是有关机构还是相关从业者,都必须依法开展艺术指导培训,绝不能观念错位,把育人初心让位给私利。

艺术教育是纯粹的、公正的,是向善、向美、向上的。期待各地各有关部门以专项治理行动为契机,建立健全艺考培训机构长效治理机制,进一步强化日常监管,对违法违规行为发现一起查处一起,彻底铲除艺考“培、招、考”的利益链条,引导相关行业依法依规有序发展,让艺考培训回归本真,助力考生圆梦更进一步。