

促进类立法将成为今后一个时期地方立法越来越重要的立法形式——

地方立法如何发挥好“促进”作用

□ 任亦秋

立法是完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的基础性工程。从发挥的作用来看，立法一般被分为两大类：一类是“管理类”，即直接为各类主体设定权利义务；另一类是“促进类”，即以提倡、激励、服务、引导以及对政府的考核评价作为核心价值。今年3月修改的立法法，全面体现新时代法治的时代特色、实践特色及全过程人民民主的重大理念，完善了立法的指导思想和原则，强调立法应当倡导和弘扬社会主义核心价值观，引导、推动、规范、保障相关改革。基于立法法的新变化可以预见，相对于管理类立法，促进类立法将成为今后一个时期地方立法越来越重要的立法形式。具体而言，促进类地方立法的制度功能至少有四个方面。

一是实现党的主张和人民意志高度统一的重要途径。立法是国家重要的政治活动，是把党的主张和人民意志通过法定程序转化为国家意志的过程。促进类立法以提倡、激励、支持自然人、法人和非法人组织从事某种行为作为立法宗旨，内容上更多的是鼓励性条款而非强制性的禁限性规定，更容易在立法中达成广泛的共识，实现党的主张和人民意志的高度一致。因此，通过开展促进类地方立法，科学设置提倡、激励、服务、引导以及对政府的考核评价条款并建立相应机制，能够实现从党领导经济社会发展的方针政策到地方性法规具体规定的有效转化，使党的主张在地方性法规中得到具体呈现，从法规制度层面保证党的路线方针政策和各项决策部署在地方全面贯彻执行。

二是正确处理改革与法治关系的重要手段。立法法规定，对于不属于国家专属立法权的事项，国家尚未制定法律或者行政法规的，地方可以根据本地具体情况和实际需要先行制定地方性法规。近年来，各地主动适应改革的法治需要，积极开展先行性、创制性立法，为全面深化改革提供了有效法治保障。这些先行性、创制性地方立法中，在总结固化改革成果基础上形成的促进类立法占据绝大多数，它们通过提倡、激励、服务、引导等措施鼓励先行先试，为重大改革提供了制度依据，有效发挥了立法推动改革、引领改革、保障改革的重要作用。

三是以法治方式解决实践问题的

有效方法。坚持以问题为导向、注重解决实际问题，是地方立法的核心价值追求。随着社会治理模式从管理型向治理型转变，促进类立法所倚重的提倡、激励、服务、引导式治理模式越来越成为解决经济社会发展问题的更优方案。推进地方治理体系和治理能力现代化，需要以法治思维和法治方式推进改革发展，善于通过制定促进类地方性法规推动解决经济社会发展中的问题，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用。

四是为人大依法履职行权提供了重要依据。立法是守法之基础，也是人大加强法律法规实施情况监督的重要前提。促进类地方立法虽然不直接规定自然人、法人和非法人组织的权利义务，但对各级政府及其有关部门主导推动相关工作的职责却有着明确的要求，有些促进类立法还对政府及其有关部门相关人员的法律责任作出明确规定。这些职责性规定是各级政府及其有关部门必须履行的法定义务，也是各级人大及其常委会开展法规实施情况监督的重要内容。因此，积极开展促进类立法，为经济社会发展发展和重大改革举措提供法规制度依据，不仅是立法法关于地方立法的职能定位所决定的，更是各级人大及其常委会依法、全面履行职能的必然要求。

促进类地方立法虽然以柔性的提倡、激励、服务、引导性规定作为主要内容，但其作为一种法律法规形式仍需遵循立法法关于法律规范应当具有针对性和可执行性的要求。因此，有必要通过完善相关的机制，增强制度刚性和执行力。

找准法规制定的目标定位。法规制定的目标定位是立法者期望通过立法达成的目的，是开展法规制定工作的出发点。促进类立法一般不具备管理类法规“行为规范—违反规定—法律责任”的法律条文结构模式，如果立法的目标定位不够清晰明确，就可能成为“大而无边”的“口号式”立法。因此，在开展促进类地方立法时，首要的是确定法规制定所要达成的目标，即明确期望通过立法“促进什么”。在此基础上，再进一步梳理出现实中影响目标实现的突出问题，以解决实践问题为目标开展针对性制度设计。

科学确定促进的具体举措。由于促进类法规一般没有针对自然人、法

人和非法人组织的强制性法律责任，其实施的效果更加有赖于制定设计中促进措施设定的科学性。因此，在开展促进类地方立法时，应当根据实际情况首先梳理形成相关的问题清单，结合问题清单对政府“工具箱”中的促进“工具”进行调查研究和评估论证，科学确定相应的促进措施和激励手段。同时，考虑到促进类立法是主动干预式立法，在开展促进类地方立法时需要更加注重对各级政府及其相关部门的职责要求，以此来保证法规确定的各项促进措施都有明确的实施主体来具体推动实施。

推动相关配套制度及时出台。促进类立法有着较多鼓励性的原则规定，这类法规的贯彻实施尤其需要相关的配套规定予以保障。因此，必须重视促进类地方立法中相关配套制度的及时建立。在开展立法时，要对相关的配套文件、技术规范、有关标准进行通盘考量、同步谋划。一方面要通过制定促进类地方立法对该领域需要鼓励和支持的事项进行方向性的引领和推动，发挥法规对于经济社会发展的“固根本”作用；另一方面也要通过细化法规条款的配套制度，向下延伸制度的“触角”，提高法规“抓地力”，推动形成地方性法规与配套规范性文件优势互补、相得益彰的立法工作格局。

强化法规实施情况的监督。监督推动法律法规的实施，是各级人大及其常委会的法定职责，是人大工作的主责主业。促进类立法的落地实施，特别是各级政府及其有关部门履行法规确定工作职责和积极推进促进措施落实的情况，需要各级人大及其常委会通过有效行使监督权加以推动。因此，法规出台以后，需要及时跟进开展执法检查、执法检查、听取专项报告、专题询问、满意度测评等监督手段，把立法的“工作链条”进一步延伸到法规的实施阶段，防止出现促进措施层层衰减的问题。

（作者系浙江省人大常委会副秘书长、法工委主任）



党的二十大报告指出，要“实施积极应对人口老龄化国家战略”。随着人口老龄化程度加深，“银发族”回归劳动力市场现象日渐增多，“老有所为”是许多老年人的真实愿景。中共中央、国务院印发的《关于加强新时代老龄工作的意见》明确提出，“全面清理阻碍老年人继续发挥作用的的不合理规定”。在与老年人息息相关的众多法律制度中，该群体劳动权益的保障是当前一个备受关注的问题。

根据我国法律，劳动合同的签订有合同主体适格的要求，其中之一就是劳动者年龄适格。这是当前“银发族”在劳动保障方面遇到的最大障碍之一。一方面，超龄劳动者的法律身份未予明确。根据劳动合同法第44条第2项的规定，劳动者开始依法享受基本养老保险待遇的，劳动关系终止。因此，超出法定退休年龄的人只能与用人单位签订劳务合同，实际上就是民事雇佣。不成立劳动关系，那么这部分职场“银发族”就被排除在劳动法的保护之外，他们只能从民事雇佣关系出发，寻求民法典的保护。2010年《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（三）》第7条规定：“用人单位与其招用的已经依法享受养老保险待遇或领取退休金的人员发生用工争议，向人民法院提起诉讼的，人民法院应当按劳务关系处理。”劳动关系与劳务关系，一字之差背后的权益相差颇大：成立劳动关系，可依法享受用人单位关于各类保险金的缴纳、最低工资、最高工时、保障劳动者的劳动安全与卫生等保障；成立劳务关系，一般只获得劳动报酬，工作风险则由提供劳务者自行承担。实践中还存在达到法定退休年龄但未享受养老保险待遇的退休再就业人员，这部分人员能否适用劳动法，法律并没有明确规定，这导致当前的司法认定存在分歧，可能导致降低超龄劳动者的权益保护层级。另一方面，超龄劳动者劳动权益保障尚不健全。在司法实践中，由于大量超龄劳动者和用人单位之间无法确认劳动关系，不能适用劳动法律调整，劳动法中的最低工资、最高工时、休息休假、加班费、工伤保险等制度也就难以适用于超龄劳动者。因此，超龄劳动者在职业伤害损害赔偿、休息权、劳动报酬权等基本劳动权益方面普遍存在法律保障缺失问题。

超过法定退休年龄仍在劳动的“银发族”现状，让法律规定与现实社会的矛盾日益暴露出来。当前应在充分调研的基础上，适应老龄化时代要求，全面清理阻碍老年人就业的不合理规定，针对老年人进入职场出台顶层设计，与时俱进保障老年人的就业权益。

首先，明确超龄用工关系的认定标准和权益保障，从法律上保障该群体的平等就业权。宪法明文规定，“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务”，平等就业是所有就业者最普遍、最基础的利益诉求。法律意义上的劳动者依托于劳动关系，部分老年人在就业过程中受到年龄歧视，一个重要原因就是其权益被侵害后没有具体、清晰的法律条文作为维权依据。就业促进法第三章“公平就业”共7条规定，涉及了性别、种族、残疾、疾病等方面，而并未涉及老年人就业过程中的年龄歧视问题。这导致部分用人单位在招聘时将年龄设置为“门槛”，即使老年人能够胜任该岗位，也被排除在外，应聘的机会也因之减少。从长远看，需要依法放开劳动关系主体的适格年龄限制，将达到退休年龄的老年人也纳入法律意义上的“劳动者”范畴，并让这部分劳动者也享受劳动法律法规的保障。在此基础上，完善离休、退休、雇佣等制度，明确老年人与用人单位之间的法律关系，营造有利于老年人就业的良好法治环境。在制度完善之前，可以通过出台司法解释或通过指导性案例等形式，统一超龄劳动者劳动关系认定、工伤认定等相关问题的司法裁判尺度。

其次，进一步探索超龄劳动者的职业伤害保障。因年龄增长等多方面因素，超龄劳动者的工作风险更高，依法保障老年劳动者工伤待遇的社会共识日益凝聚。当前，我国一些地方探索推动工伤保险“扩容”，为超龄劳动者打通了办理工伤保险的通道。例如：《浙江省工伤保险条例》明确规定为超龄就业人员缴纳工伤保险，浙江衢州将全市男性65周岁及以下、女性60周岁及以下退休返聘人员纳入工伤保险保障范围。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。这些探索实践取得了不错的效果，积累了有益经验，获得了社会好评。未来应在这些实践探索基础上，适时推动社会保险法、

□ 强可鉴

切实保障『银发族』的劳动权益

《工伤保险条例》等法律法规的修改，将一些成熟做法和经验上升为法律，明确老年劳动者参保工伤保险的条件、范围、程序以及用人单位的保费缴纳义务，促进用人单位严格履行工伤保障义务，有助于减少劳动争议，也能给“银发族”吃下“定心丸”。

最后，完善配套措施，强化落实监督。一方面，可以通过建立超龄劳动者劳动用工监督管理体系，按照“谁用工，谁负责”原则，对用人单位落实超龄劳动者劳动权益保障情况进行监督，防止和纠正一些用人单位的违法违规行为；对于超龄劳动者提供有针对性劳动权益救济制度，劳动监察部门应在日常监督中，对超龄劳动者的使用进行专项监督，工会在行使劳动保障法规监督权时应高度关注用人单位有关超龄劳动者的用工情况，对于侵犯超龄劳动者合法权益行为提供法律援助。另一方面，可以通过街道办、村委会、社区等，培育一批社会服务机构，为有意向再就业的超龄劳动者提供相应职业介绍、知识技能培训等。同时，相关部门应根据我国公共就业服务与应对人口老龄化趋势相适应的原则，在推进信息化、数字化过程中，构建起针对超龄劳动者的就业服务制度。



（上接1版）

为延迟法定退休年龄创造条件

人口转折点带来的三重挑战揭示了延迟法定退休年龄的必要性和必然性。与此相关的应对办法，就是通过延长人口的就业生命周期，增加社会劳动力总供给、增加个人劳动收入从而增强消费能力和消费意愿，以及缓解养老金支付危机和照护难题。延迟法定退休年龄，已经成为世界各国的普遍做法。

不过，鉴于我国的特殊国情，特别是由于“未富先老”在劳动力市场上的表现，延迟法定退休年龄的实际推动，必须遵循“循序渐进”的原则。这里所说的“循序渐进”，可以从三个意义上理解。第一，鉴于老龄化程度的加深，延迟法定退休年龄已经时不我待，需要尽快出台和实施。第二，这项政策的推进需要步伐稳妥，在不断创造和完善必要条件的基础上，以渐进、协调和同步的方式推进。第三，延迟法定退休年龄不应毕其功于一役，而是应该分解成较小的时间单位，采取长远设

计、分步实施、小步快走的策略。

一些临近现行退休年龄的就业人群，特别是其中的体力劳动者对于延迟退休有所顾虑。这并不是因为他们不愿意延长就业年限，而是担心退休前的就业没有保障。这种担忧既来自微观层面的个人经历，也有宏观层面的统计依据。在技术快速变化和产业急剧调整的情况下，职业的存亡、岗位的更替和就业的创造与破坏，随时随地都在发生。对于劳动者来说，保持住就业岗位的核心在于技能，而技能及其更新则取决于他们具有的人力资本禀赋。

通常，人力资本禀赋可以用受教育年限来衡量。在接近退休的年龄段上，我国城镇劳动者的受教育程度显著偏低，这使得他们中的很大一部分人对继续保持稳定的就业缺乏良好预期，对自身技能与劳动力市场的匹配程度也显得底气不足。根据第七次全国人口普查数据，城镇劳动年龄人口的平均受教育年限，在20岁—24岁时达到最高水平，为13.5年，随后便随着年龄的增长而逐年下降，到50岁—59岁这个年龄段上降低到9.6年，到60岁—64

岁时则进一步降低到9.1年。

如果以劳动者终身接受教育的年限，作为他们工作技能和就业适应能力的代理指标，年龄偏大的劳动者在城镇劳动力市场上的确具有一定的脆弱性，是失业、下岗、退出劳动力市场或提前退休的易感人群。同样根据人口普查数据，分年龄的城镇就业率（即就业人员占同一年龄组人口的比例），在20岁—24岁时为49.8%，在30岁—44岁时达到最高水平，其中在35岁—39岁时尚达82.3%。然而，就业 rate 从45岁以后就开始逐年降低，如在50岁—54岁时降低到64.4%，其中女性降低到45.7%。而在60岁—64岁时，就业率只有20.5%，女性更是低至13.3%。

实际上，老龄化的一个重要原因来自一个积极的变化，即人口预期寿命的大幅度提高。2021年，中国人均预期寿命已达78.2岁，健康预期寿命，即在身体健康状态下的生存年数也显著提高。由此，劳动者工作更长时间的健康条件已经具备，延迟法定退休年龄既可以增加劳动收入、扩大家庭消费，也可以增加劳动力供给、扩大社会总需求。真正延迟法定退休年龄并达到

上述目标，提高大龄劳动者的劳动参与率是前提条件，延迟法定退休年龄则是结果。创造前提条件才能达到预期结果。

延迟法定退休年龄的渐进式路径

延迟法定退休年龄是必由之路。与此同时，对直接当事人即大龄劳动者面临的困难也要考虑，他们的利益也要予以保障。解决这个难题，关键是把提高实际劳动参与率作为直接目标，并依据这方面的进展程度，制定和更新渐进式延迟法定退休年龄的推进时间表。具体来说，可从兼顾提高大龄劳动者的就业能力、就业保障和养老金体系的可持续性三个目标出发，在整个推进过程中保持激励相容，实现各方面政策的综合配套，体现对大龄劳动者的社会保护、公共扶助和物质激励，解除他们延长就业年限的后顾之忧。

首先，完善和严格执行相应劳动法规，杜绝在劳动力雇用和使用中的年龄歧视行为。建议修改《中华人民共和国就业促进法》，把保障大龄劳动者的平等就业权利、消除

就业中的年龄歧视，以及公共就业服务向大龄劳动者倾斜、建立更加年龄友好型公共就业服务体系的内容，更明确地变成法律条文。同时通过严格执法，真正消除劳动力市场的年龄歧视，保护大龄劳动者的合法权益。

其次，把大龄劳动者群体作为公共就业服务的帮扶重点，有针对性地进行职业培训，提高他们继续就业的技能，以及面对就业结构变化的劳动力市场适应能力。在技术结构和产业结构瞬息万变的高质量发展中，职业类型和就业岗位也处于不断变化之中。针对大龄劳动者，一方面，对这个群体的职业培训需特别加强，使其技能尽可能跟上这种变化；另一方面，雇用单位也应该根据大龄劳动者的特点，酌情调整岗位类型，使其从事相对稳定的工作，尽其所长。

再次，以失业保险和最低生活保障等社会保障体系托底，确保延迟退休人员在面对就业冲击时，基本生活得到有效保障。实际中运行的此类社会保护制度仍有提高保障水平的潜力。例如，失业保险应该是一项现收现付的制度，不必要也不应该形成显著数量的结余。然

而，失业保险累计结余与支出的比率，2018年高达6.4，即使在就业受到严重冲击的2021年仍然为2.2。形成累计结余的原因，显然是未能做到应保尽保。2018年与2022年相比，与是否领取失业保险无关的城镇调查失业率，全年平均水平从4.9%提高到5.6%；然而，与领取失业保险直接相关的城镇登记失业率，仅仅从3.8%提高到4.0%。充分利用现行社会保障制度做到应保尽保，可显著消除大龄劳动者的就业不安全感。

最后，养老金设计要让大龄劳动者既有压力，自觉自愿延迟工作年限，又有激励，使其能够从延迟退休的选择中获得更高的收入。既然延迟法定退休年龄是一项利国利民的政策改革，对改革收益进行分享既在情理之中，也不是零和博弈。从制度设计上，要求以预期的改革红利为物质基础，做到让延迟退休者从劳动参与率的提高中获益，形成一个工作年限越长、不仅能够获得越多的劳动收入、也会获得越多的养老保险给付的预期。这样，改革的推进就可以实现激励相容。

（作者系中国社会科学院国家高端智库首席专家）