青年报 2017年1月6日 星期五

上海就业援助新政解读

扩范围、调标准、提能力 做好新形势下的就业援助工作

在经济转型发展的新形势下，面向就业困难群体的援助工作也进入了“转型升级”期。为切实做好就业援助工作，日前，上海市人力资源和社会保障局联合多部门发布了《关于进一步做好本市就业援助工作的若干意见》（以下简称“意见”），进一步完善就业困难人员的认定标准，优化用人单位吸纳“就业困难人员”的相关政策规定，扩大灵活就业社保补贴的对象范围，进一步完善“双特”政策，探索购买社会服务促进困难群体就业、探索如职业训练营的培训模式等内容。此项新政调整优化了原有援助模式，使得就业援助政策体系得到进一步完善。 青年报见习记者 陈晓颖 赵颖欣

周培骏 制图

完善“就业困难人员”的认定标准

何为就业困难人员？据市人社部门的工作人员介绍，《就业促进法》规定，就业困难人员是指因身体状况、技能水平、家庭因素等原因难以实现就业，以及连续失业一定时间仍未能实现就业的人员。2010年，本市确立了“失业6个月以上等基本条件与大龄失业、协保人员等七种类型”的“1+7”就业困难人员认定体系。近年来，国家级、市级人社部门在文件中也多次扩充了“就业困难人员”定义。

在上海，到底哪些人群属于就业困难群体？这次“意见”给出了集中界定的认定“准则”。

此次“意见”中明确，“就业困难人员”主要是指法定劳动年龄段内有一定劳动能力且就业愿望迫切，但因自身就业条件差而难以实现市场化就业，连续处于实际失业状态6个月以上，且属于零就业家庭成员等七种类型的本市户籍人员。

我们发现，在此次“意见”中，长期失业青年、“一户多残”家庭成员等群体新纳入了就业困难人员认定范围。

目前，长期失业青年已成为就业工作的重点帮扶对象。“帮助8000名长期失业青年实现就业创业”已于2015和2016年连续两年被列市政府实事项目。人社部门通过“启航”计划等专项帮扶虽然在一定程度上缓解了就业矛盾，但现在的手段还仅仅停留在提供针对性的公共就业服务方面。据工作人员介绍，基层在调研时普遍反映，相当一部分失业青年，除了需要获得公共就业服务支持外，还希望得到“真金白银”的政策扶持。因此，“意见”将“经多次、长期推荐服务仍未就业的长期失业青年”纳入至认定范围。

“在‘一户多残’家庭成员未被纳入认定范围前，即便这类人群在就业方面非常困难，但人社部门也很难利用政策去帮助他们，但新政策出台后就不一样了。”虹口区就业促进中心副主任王星如是介绍。

为了对这一更为特殊和困难的群体提供重点帮扶，同时助推“2020年残疾人家庭人均收入比2010年翻一番”这一上海残疾人事业“十三五”发展总体目标的实现，“意见”将“一户多残”家庭成员列入，以此帮助他们就业，也鼓励用人单位吸纳这类就业人员。

调整合并“就业困难人员”类别

根据本市低收入家庭和低保家庭标准、名称调整的实际，将农村低收入家庭和城镇低保家庭，合并表述为低收入困难家庭成员和最低生活保障家庭成员。同时，根据国家政策规定，删除“解教”人员的表述。

对此，徐汇区就业促进中心主任翁海明赞叹不已：“调整合并这一举措非常好，把原来分散在各个文件中的人群，做了合理的归类，让更多的人能够获得就业援助”。她从一线公共就业服务者的角度分析认为，今后对就业困难人员的认定标准将更加清晰，在宣传、服务等方面，就业援助工作也将得到“升级”。

优化用人单位吸纳“就业困难人员”政策

在用人单位吸纳“就业困难人员”方面，“意见”中优化了两点规定：一是明确“要求在一线非管理类工作岗位就业”的用工条件。在翁海明看来，设置“要求在一线非管理类工作岗位就业”的用工条件使得政策服务的对象更精准。原来用人单位只要吸纳了“就业困难人员”，不管就业困难人群从事什么岗位都能享受政策补贴。

但在实际操作过程中，基层工作人员发现，有些大龄人员被认定为“就业困难人员”比较容易，但他们中的部分人群却从事薪资水平较高的管理岗位。“不一定年纪大就是弱势，他们可能经验更丰富且拥有技能，收入也不低，我认为资金还是要用到真正困难的人群身上。”

二是完善了单位吸纳就业补贴机制。将当前16000元/年的单位定额补贴调整分设为岗位补贴和社保补贴，并建立补贴标准的动态调整机制。其中，岗位补贴标准为最低工资标准的50%；社保补贴标准为以最低缴费基数计算的养老、医疗和失业保险缴费额中用人单位承担的50%。

对此，翁海明认为，从单位角度出发，补贴的增长机制与上年度社会平均工资挂钩，这一机制有望促成补贴稳定且科学合理地增长。“因为企业用工成本也在增加，原来不知道何时补贴能增长，会增长多少，只能很被动地等待新标准的出台，而现在则可以主动准确地计算出增长幅度，那么人们对于未来的预判也能变得更为清晰明了。”从个人的角度出发，翁海明表示企业如果对补贴额度有更加稳定的预期，他们可能会更积极地去吸纳就业困难人员。

扩大“双特”政策行业认定范围

目前，上海就业援助从类型上分为市场化援助方式和保护性安置方式，保护性安置方式主要是通过公益性劳动组织进行安置。

在市场化援助方式中，“双特”政策是本市2013年以来在就业援助领域的一次重要探索，“就业困难人员”的认定条件从“以人群为特征”向“以岗位为特征”进行了拓展。具体而言，“双特”政策指的就是鼓励“特定就业困难人员”到特定行业工作的扶持政策。

具体而言，“双特”政策指的就是鼓励“特定就业困难人员”在特定行业实现就业的专项就业补贴政策。据王星介绍，“特定就业困难人员”认定所属行业原先是四大类，包括绿化市容、物业管理、涉老服务以及农业相关用人单位一线非管理类工作岗位就业，现在“意见”中明确，所属行业将从原先的四大类工作岗位扩大为六大类，增加了邮政快递、养护服务行业。“在这类岗位上工作的人员，如果不符合七大类就业困难人员标准，但他们又愿意去文件规定的相关特定行业单位就职，那么现在就可以把他们认定为特定就业困难人员，给予政策扶持。”

这一举措在一定程度上也鼓励了上海户籍人员去从事特定行业，据翁海明介绍，在多数人看来，目前六大行业工作内容辛苦，薪资较低，故行业内的劳动者以来沪人员为主，鲜有本地人去应聘，“所以有关部门也希望通过政策调整来发挥导向作用，引导鼓励这些具有公共服务性质行业吸纳更多就业困难的本市劳动力就业。”

增补贴、改方式 完善“双特”政策

“补贴提高后，企业招录‘双特’人群的动力肯定会被调动起来。”上海恒润物业管理有限公司运营经理周国梁介绍说，2014年“双特”政策制定后，每净招收一位“双特”劳动者，企业可拿到800元一个月的岗位补贴。但公司在申请“双特”补贴时，需要满足员工“净增加”的条件。也就是说，公司若有20名员工登记在职，在招录“双特”人员时，必须保证原本公司的20位员工无一人离职退工，“净增加”的“双特”员工才能享受补贴。部分企业人事因认为使用政策的时间成本较高而放弃使用该政策。据市人社部门统计，2014年全市申请“双特”政策的为1000余人，2015年上升至两千余人次，与单位吸纳“就业困难人员”数量相差较大。

了解到此情况后，市人社部门在新版“意见”中，同时调整了补贴计算办法，将净增加就业人数的规定调整为“新增”。通俗来说，就是“吸纳一人补贴一人”。如此一来，企业只要招用“特定就业困难人员”，都可以为符合条件的员工申请“双特”补贴。据介绍，新政策后，对“双特”人员的补贴期限也与面上单位吸纳“就业困难人员”保持一致。

“最低工资标准只要每年提升，用人成本也随之上涨。补贴标准是不是也该调整变化？”不少招募“双特”人员的公司人事向区级就业促进中心工作人员提出上述建议。在此次新政中，“双特”人员的补贴标准也做出了调整。将以往800元/月的定额补贴标准，调整为按本市最低月工资标准的50%给予岗位补贴。以2016年的最低月工资标准计算，年补贴额比原标准增加了3540元。作为公司运营负责人，周国梁了解新政细节后拍手叫好，“最近企业要扩大发展规模。对企业来说，用人成本降低，负担自然就少了，我们发展也能‘加速度’。”

扩大灵活就业社保补贴的对象范围

“意见”将享受灵活就业社保补贴的对象，由大龄失业人员和离土农民，扩大到所有“就业困难人员”。

事实上，如今灵活就业已经成为劳动者就业的重要渠道之一。“不是所有人都期望到党政事业单位去就业或正规企业上班，除此之外其实还有很多通过自由职业实现就业的方式。鼓励多重社会就业形态，并将其纳入到政策体系中，多渠道进行就业帮扶，则更为有利。”据翁海明透露，其实在实际操作的时候就发现目前灵活就业的人群数量很大，而在这些人群中，特别是青年人群占了很大比例。“有不少长期失业年轻人由于外貌、体型等个人身体条件原因，很难被企事业单位招用，而这些并不影响他们开个网店、做点小生意。对于这样的人员，相应给予一定补贴，鼓励他们自谋职业、自主创业，也是符合当前实际的。”

记者了解到，此次意见还探索了就业困难人员“自动退出”机制。对于用人单位吸纳的“就业困难人员”（包括“特定就业困难人员”）以及灵活就业的“就业困难人员”，实行补贴期满自动退出的机制。对于这一政策调整，翁海明认为将有利于“优化配置”和“节约资源”。

职业训练营引入“就业困难人员”技能培训

近20年来，上海市的就业援助政策根据经济社会发展不断调整完善，援助方式已经从“以保护性安置为主”向“以促进市场化就业为主”的方式转变，并且更关注援助者的就业能力。本次新政就加强了对“就业困难人员”的职业技能培训内容。授人以鱼不如授人以渔。此次新政规定，“就业困难人员”可以自主选择参加补贴目录内的职业技能培训和鉴定，鉴定合格的予以培训费100%补贴。通过开展定向培训，促进“就业困难人员”提升技能实现就业，就业上岗的人员可获得100%培训费补贴。如今的培训方式是传统技能培训和3-6个月的见习机制。此次，“职业训练营”等服务手段将作为职业培训形式的创新突破，纳入到至今后的就业促进工作，以提升“就业困难人员”的技能素养。

目前，各区就业促进中心正在根据本区特色，探索职业训练营的运作模式。各区就业促进中心将在2017年打造出一个区拥有一系列职业训练营并形成一个品牌的“一区一营一品”模式。根据各区自身条件和区域产业发展方向，职业训练营有望按特点将“分营”开到高校、企业。在高校中，学生将获得有关职业观念、就业能力的学习。在企业里，则为就业困难人员消除“最后一公里”。

“职业训练营是为有就业意愿和求职需求的青年实现自主就业打造的一体化公共就业服务平台。我们会根据不同就业人群的需求，开展融合职业指导、技能实操、岗位实践与岗位推荐等为一体的多功能、模块化的能力训练。”翁海明介绍说，徐汇区的职业训练营中今后或会加入在校大学生就业培训、有重新择业需求的人员职业训练等内容。类似如何精致高效地做出PPT、如何规划职业生涯等职场“硬本领”和“软技能”的培训，今后将会出现在公共就业帮扶培训中，帮助青年树立积极的就业观念，实现个体的稳定就业和高质量就业。

专家观点 沈荣华：培训帮扶政策是本次新政最大亮点

“上海就业新政的亮点主要体现在‘完善标准’、‘加大力度’、‘可持续性’三个方面。”中国人才研究会学术委员会副主任、上海市公共行政与人力资源研究所名誉所长、研究员沈荣华向青年报记者表示，完善标准是指完善就业困难人员的认定标准，这是做好就业援助工作的前提；加大力度是指提高并建立与经济社会发展相适应的补贴标准，以及扩大灵活就业社保补贴的对象范围，这是做好就业援助工作的重点；可持续性是指建立持续进行就业帮扶的培训体系，这是后劲。

俗话说得好，授人以鱼不如授人以渔。沈荣华分析，大力加强职业技能培训，是2017年全力确保就业局势稳定的一项根本性措施。“这次新政策中明确了对就业困难人员的培训帮扶政策，抓到了就业援助工作的根本，是就业援助政策的最大亮点，特别‘职业训练营’等服务手段的引入，是上海职业技能培训的一大创造。”沈荣华向青年报记者介绍，有研究成果表明，一个人的受教育程度对劳动生产力影响甚大。以一个文盲的劳动生产力为基数，一个具有小学文化程度的劳动者可以提高劳动生产力43%，一个具有中学文化程度的劳动者可以提高劳动生产力108%，一个具有大专文化的劳动者可以提高劳动生产力300%。“因此，此项培训措施对提高就业困难人员的自身素质、加快人力资源培养与开发、发展劳动生产力，将起到不可估量的影响和作用。”

要处理好社会长期失业人群的问题，除了完善就业帮扶政策外，沈荣华分析，人社部门还可以创造性地开展工作，“比如，可以研究制定就业战略规划。该规划主要包括四大目标：一是鼓励创业，以带动就业；二是加强职业培训，以提高就业能力；三是强化就业适应性，以鼓励企业灵活用工和员工弹性就业；四是促进公平就业，以消除就业歧视。又如，可以借鉴发达国家经验，开展‘最大限度地促进创造就业机会的经济增长模式’研究。”沈荣华表示，研究内容有四个方向。一是就业宏观政策，要注意促进宏观经济的稳定性和财政税收的平衡性。二是研究产业或部门政策，应通过长期性市场激励措施，促进就业密集型的经济增长。三是研究劳动力市场政策，应制定并实行确保劳动力市场有效而公正运行的体制、机制和政策。四是研究人力资源开发的体制、机制和政策，应制定并实行有利于降低贫困和促进社会融合的目标和计划。再如，把就业效应作为评价经济社会发展成果的最主要指标，作为考核政府实践科学发展观和解决民生问题的首要因素。

就业工作是人社部门的第一位任务。沈荣华分析，在2017年就业形势依然复杂严峻的形势下，上海市调整就业援助政策，是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的重要举措，对于进一步做好就业困难群体的就业工作、实施就业援助和就业帮扶、加强就业服务体系建设、进一步提高劳动力素质、保持就业格局总体稳定，以迎接党的十九大召开，都具有十分重要的意义和作用。