

港澳青年在粤就业保障制度探析

——以粤港澳大湾区法治合作为视角

严椰铭

摘要：港澳青年内地就业保障制度虽已在珠三角九市初步成型，但仍存在诸如就业保障体系框架有待扩展，就业保障工作有待契合港澳青年需求，政策执行效率有待提升等三方面问题。具体而言，以劳动者实现就业的阶段划分，包括就业服务水平的提高、专业人士执业便利化、港澳青年参与社会保险规则的完善、职业技能培训的投入、劳动纠纷解决机制的优化等多个制度层面的问题。一方面，港澳青年自身应以粤港澳大湾区建设为契机，找到在内地发展的机遇；另一方面，各地政府应从加强粤港澳大湾区法治合作的角度，完善就业保障体系，以港澳青年内地就业的实际需要为基础，帮助港澳青年尽早融入当地。

关键词：就业保障制度；就业服务机构；社会保险；粤港澳大湾区

中国分类号：D432.8;F249.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2019) 06-0047-08

由于经济发展、社会变迁等多重因素的影响，长期以来，港澳青年在港澳本地的发展面临诸多掣肘，诸如就业行业、发展上升空间有限、住房需求难以充分满足等。数据显示，港澳青年能选择从事的行业十分有限，“进出口、批发及零售业”“公共行政、教育、人类医疗保健及社工活动”“住宿及膳食服务业”等行业，则吸纳了近六成的香港青年就业人口；^①澳门吸纳就业人口前三位的行业亦集中在服务业，即“文娱博彩及其他服务业”“批发及零售业”和“酒店及饮食业”，

有约 15 万人从事有关行业，占总就业人口的五成以上。^②解决港澳青年的生存与发展问题，是港澳问题的重中之重，亦是影响到港澳青年能否以粤港澳大湾区建设为契机，顺利实现融入国家发展大局的重要方面。

2019 年 2 月，《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《规划纲要》）发布以来，珠三角九市及周边城市出台了一系列鼓励港澳青年在粤创业就业的专门性政策。梳理这些政策可以发现，现有政策侧重于为港澳青年创业提供硬件设施、

① 香港特别行政区政府政府统计处：《香港 2016 年中期人口统计——主题性报告：青年》，2018 年 2 月 12 日。

② 澳门特别行政区统计暨普查局：《2019 年第 2 季就业调查》。

政策优惠与配套生活便利措施,但较少关注为在粤就业的港澳青年提供持续、稳定、有力的就业服务,建构相应的配套保障机制。青年创业者若想成功创业,需在商业经营、技术研发、团队管理、市场拓展等方面具有较为充足的经验或技能,与之相比,就业吸引人才的比较优势明显,能以更为多元的形式,吸引更多港澳青年深入粤港澳大湾区腹地,解决港澳青年生存发展问题。港澳青年因其成长环境、所受教育等因素的影响,有其不同的、专门性的就业服务、就业保障、劳动纠纷解决方面的需求。因此,有必要在现有就业保障制度的基础上,结合港澳青年自身属性、群体特征与实际需求,整合港澳青年来粤就业保障制度资源;在推进粤港澳大湾区法治合作视野下,结合本地产业发展定位与特色,为港澳青年融入粤港澳大湾区,乃至实现融入国家发展大局提供动力与支持。

一、支持港澳青年在粤就业的重要意义

(一) 有利于深化区域法治合作的创新成果

粤港澳青年就业保障制度的实施与运转,需统筹各项社会保障资源,实现各个层级的资源对接,保障各职能机构的信息畅通,离不开积极探索粤港澳大湾区法治合作。同时,港澳青年在粤就业保障制度的体系化,也能为粤港澳大湾区法治合作提供样板,丰富合作形式与路径,创新合作理论,深化合作成果。当前,粤港澳大湾区法治合作的壁垒集中在公法领域,特别是,珠三角九市地方政府之间的合作如何展开,依然是困扰区域法治合作的重要问题之一。^①珠三角九市经济水平和产业发展情况各不相同,港澳青年就业保障制度也应各有侧重。随着粤港澳大湾区区域一体化程度加深,可以预见的是,人才要素在大湾区内流动机会与流动速度也将进一步提升。港澳青年在粤就业保障制度的构建也应适应这一趋势,

尽力消解港澳青年在珠三角九市就业的法治壁垒,以更为灵活的方式解决就业服务制度、专业人士执业准入制度、社会保险制度衔接层面存在的问题,所积累的经验和方法,对其他领域的法治合作亦有参考价值。

(二) 有利于提升粤港澳大湾区区域治理能力

建设粤港澳大湾区,是基于区域内各城市的发展特点与区位优势,重点谋划、统筹布局,以继续发挥该区域开放程度高、经济发展活力强的优势,助力新时代全面开放新格局与“一国两制”事业的发展,推动港澳融入国家发展大局为目标,而制定的重要国家战略,亦是提升粤港澳大湾区区域治理能力的新思路。区域治理能力理论发端于,对欧洲一体化中城市群多层次治理模式问题的解决过程,其描述了城市群内部的各成员在面对发展机遇时,如何寻求共同决策,即积极协商,取得共识,协同行动,达成共同发展目标的状态。^②区域治理机制的核心在于区域整体发展,而区域治理能力则由区域治理社会基础、合作机制、治理理念、治理体系等要素决定。^③

与欧洲一体化所不同的是,粤港澳大湾区的区域治理在“一国”之下的区域治理,有其自身的特点。其保障机制是“一国两制”下府际合作制度,其意义不仅在于为了共同的利益诉求,区域成员之间互相合作,取得更为长远的发展,更重要的是破除阻碍生产要素流动的体制壁垒,^④形成区域治理的制度创新,为国家治理的制度创新提供经验。^⑤作为生产要素中最为活跃因素的人的要素,是粤港澳大湾区区域治理的出发点也是落脚点,而支持港澳融入国家发展大局,也是支持包括港澳青年在内的港澳同胞与祖国共命运、同发展,实现香港、澳门更好地发展。

当前,实现粤港澳大湾区的区域协调发展,仍有一些问题亟待解决,比如粤港澳大湾区尤其

① 王春业、丁楠:《论粤港澳大湾区合作中法治壁垒及其消解》,《天津行政学院学报》2019年3期。

② 欧时新:《欧洲一体化的区域治理对粤港澳大湾区发展的启示》,《知识经济》2018年9期。

③ 官华、唐晓舟、李静:《粤港澳大湾区建设中的区域治理体系研究》,《港澳研究》2018年第3期。

④ 官华、唐晓舟、李静:《粤港澳大湾区建设中的区域治理体系研究》,《港澳研究》2018年第3期。

⑤ 官华、唐晓舟、李静:《粤港澳大湾区建设中的区域治理体系研究》,《港澳研究》2018年第3期。

是珠三角九市之间存在产业趋同的现象，^①未来应提升产业合理化、产业高级化的水平，巩固金融、外贸、物流等优势产业在全球的地位，并为其在大数据、人工智能等领域有所作为而做准备。^②从这一意义上讲，支持港澳青年来粤就业，是破除阻碍港澳青年深度参与粤港澳大湾区建设的要素，将实现区域协同发展与提升区域在国家经济发展和对外开放中的支撑引领作用为目标，提升粤港澳整体综合竞争力。

（三）有利于港澳青年融入国家发展大局

正如前文所述，港澳青年在香港、澳门本地的生存发展空间有限，受本地经济产业发展的限制，大部分青年流向传统服务业等劳动密集型行业，创新型、技术型人才外流。在粤港澳大湾区建设的视野下，如何吸引优秀人才进入湾区发展，培育经济、社会发展新的驱动力，既是粤港澳区域协同发展面临的重要问题，也是港澳青年如何激发自身创造力与积极性，将自身发展与粤港澳大湾区建设相结合，增强对内地的了解，增强对国家的认同感。

综上所述，支持港澳青年来粤就业在区域法治合作、区域综合竞争力提升与国家发展层面上，均具有重要的现实意义，是粤港澳大湾区建设背景下，亟待解决的重要议题。

二、现有港澳青年在粤就业保障制度存在的问题

2018年港澳台居民内地就业所需办理的《台港澳人员就业证》被正式取消，为港澳青年赴内地就业创造了更为适宜的就业环境，降低了用人单位因聘用港澳人员而额外支出的用工成本。可以预见，随着就业限制的逐步放开，在现有的政策条件保持不变的情况下，相较而言，将会提升港澳青年进入内地就业的意愿和信心。《规划纲要》提出，扩大某些领域专业资格互认范围、推广“一

试三证”、拟定执业的业务范围等举措，也在一定程度上，为港澳青年进入内地寻求职业发展空间提供更多便利。在此背景下，分析粤港澳大湾区^③的就业政策环境（见表1），发现支持港澳青年来粤就业的政策与工作实践，仍存在如下问题：

穗、深、珠三地支持港澳青年就业政策汇总分析^④

城 市 区	优惠政策							
		实习计划/专项招聘	用人单位招聘补贴	就业奖励（补贴）	专业人士执业便利性措施	就业/法律服务中心	职业技能培训	参与社会保险的市民待遇
广州		√	×	×	√	√	√	×
	天河	×	×	×	×	√	×	×
	黄埔	√	√	√	×	×	×	×
深圳		√	×	√	√	√	√	√
	前海	√	√	√	○	√	×	√
珠海		√	√	√	√	×	√	√
	横琴	×	×	√	√	×	×	√

第一，就业保障制度的框架有待完善。侧重于就业人数数量的增加，较少关注就业群体动态发展。各地出台的支持港澳青年来粤就业政策，多以向聘用港澳青年的企业发放补贴、按一定比例奖励本地就业的港澳青年以及开展实习计划提前招收港澳实习生等方式，吸引更多港澳青年赴粤就业。目前，各地支持港澳青年来粤就业，少有关关注港澳青年实现就业后社会保险的衔接。

第二，工作方式未充分契合港澳青年需求。目前，广州、深圳两地已出台相应政策，计划设立专门的港澳青年服务机构，但仅有广州市天河区已成立并实际投入使用一家专门性的服务机构。现有的就业服务机构，并未对港澳青年就业服务

① 覃成林、潘丹丹：《粤港澳大湾区产业结构趋同及合意性分析》，《经济与管理评论》2018年第3期。
② 张震：《粤港澳大湾区产业结构变迁对经济协调发展的影响分析》，《科技进步与对策》2019年第7期。
③ 本文选取广州、深圳、珠海为代表的珠三角九市部分地区的区、市两级作为分析样本，进行统计和分析。
④ 信息来源于广州市行政规范性文件统一发布平台、深圳市人民政府网、珠海市人民政府网。表中，√表示有相应政策，×表示没有相应政策，○表示有相应政策，但在广东政务服务网未见公示有相应的办理渠道。

需求予以回应,且工作方式对个人自主性的尊重较为不足。尤其是,港澳社会环境不同于内地,港澳青年形成了与内地青年不同的价值观,具备较强的隐私保护意识,若不尊重港澳青年的认识规律和生活习惯,可能会适得其反,不能让港澳青年对粤港澳大湾区产生应有的认同感。

第三,政策实施效率有待优化。珠三角九市以港澳青年为主要受益者的专门性政策,大多由省级、市级、区(县)级政府制定,少数由单个或几个政府职能部门牵头制定。政策制定主体的属性和职能,决定了政策的内容是以原则性、框架性的规定为主,详尽的操作细则仍需要各职能部门加以完善和补充,是符合职权法定原则的。但实践中较突出的问题是,规范性文件已做出规定,实际执行力度则稍显不足,政策出台与实施时间间隔过长,政务服务在线平台更新不及时等。^①这一问题,在为港澳专业人士提供执业便利方面尤为突出。

总而言之,港澳青年内地就业保障制度的完善,宏观上讲,主要有三个问题亟待解决,即就业保障制度体系有待完善,工作方法未契合港澳青年需求,政策执行效率有待提升。具体到制度层面,若以劳动者实现就业的各阶段划分,则包括就业前就业服务水平的提高、专业人士执业便利化、港澳青年参与社会保险规则的完善等多个方面。下文将从具体制度出发,从港澳青年在粤就业服务制度、执业准入制度、社会保险制度的构建提出相应建议。

三、就业服务制度的区域统筹设想

按照常规的分类方法,青年就业的法律保障制

度,一般分为就业机会提供、就业服务、社会保障、劳动纠纷、就业救济等几个方面。但港澳青年由于所处社会与内地就业市场供求关系、法律制度、社会保障制度等方面存在较大差异,在粤港澳大湾区建设的契机下,支持港澳青年在粤就业,还需结合港澳青年自身特点与需求,对港澳青年在粤就业保障制度做出不同于一般就业保障制度的设计与安排。如何为港澳青年提供与其能力、期待相匹配工作岗位,是首先应当解决的问题。

(一) 现有就业服务机构及其就业服务产品

《就业促进法》第33条规定,就业服务机构按照运营主体的不同,可以分为公共就业服务机构和职业中介机构两种,前者由县级以上政府设立,后者则是经营性主体设立的。此外,地方教育主管部门有对高校毕业生就业进行引导、协调、宣传的职能。^②以广东省高校就业指导中心运营管理的“智慧招聘平台”为例,该平台是专门为省内高校应届大学生(包含港澳籍学生在内)提供就业服务的网上平台,开设了毕业生求职、就业创业信息、电子报到证、电子三方协议^③等专栏,为毕业生求职提供在线服务。启用该平台需要填写生源信息(个人资料),并提交所在院系和学校审核。平台要求提供的资料主要有三大类,有学籍信息,比如学校、专业、学号、生源地;个人基本信息及联系方式,比如身份证号、微信、QQ号、邮箱、电话;此外,还包括家庭信息,比如提供家长姓名、电话、家庭住址、邮编。就业服务网上平台收集学生信息的本意是为提供更好的就业服务,推广电子报到证、电子三方协议等应届毕业生就业所需的重要凭证和书面文件,以

① 以深圳为例,深圳市人民政府《深圳市加强港澳青年创新创业基地建设工作方案》(深府函〔2019〕207号)第2条规定,“扩大港澳专业人才在前海直接提供服务的试点成果,拓展香港会计师、医生、律师、建筑师等各领域专业服务人士的就业和执业空间”。但以“港澳”为关键词,查询广东政务服务网(深圳市)公示的办理信息,截至2019年10月24日,暂未有可供港澳专业人士申请相关资格认证或者执业许可的办理事项。2019年10月29日再次查询,仅有港澳医师内地医师资格认定(口腔)和港澳医师内地医师资格认定(临床)两种行政许可可供港澳相关专业人士申请。而根据《国务院关于在线政务服务的若干规定》(国令第716号,2019年4月30日发布)第4条、第6条的规定,申请专业资格认证的政务服务事项应纳入在线平台办理,且应在线上平台公示受理条件、所需材料和流程。

② 国家教育委员会《普通高等学校毕业生就业工作暂行规定》(1997年3月24日发布,教学[1997]6号)第5条、第8条。

③ 三方协议,即普通高等学校毕业生、毕业研究生就业协议书,是毕业生、用人单位、学校三方签定的,学校派遣毕业生的依据。在学生毕业离校前,学校将根据协议书的内容开具毕业生就业报到证和户口迁移证,并转递学生档案。

上信息亦是三方协议必填信息,但提供家庭信息的必要性仍有待商榷。^①

目前,广州、深圳两地均已规划设立专门性的港澳青年就业服务机构,为港澳青年在粤就业提供政策咨询、就业引导、政务事项代办等服务。比如,广州市计划筹建的港澳青年创业就业服务中心,^②深圳市规划在每个创新创业服务基地均内设“港澳青年人才一站式服务窗口”,^③深圳前海拟筹建的港澳青年前海发展服务中心、前海港澳青年互联网服务平台等服务平台。^④此外,广州市天河区还设立了天河区港澳青年支援中心,为港澳青年提供包括政策解答、法律咨询、法律援助、人民调解等多方面的支援服务。^⑤

(二) 提升专门性就业服务机构的服务机制

结合上文所述,现有的公共就业服务机构大致可以分为三类:一是劳动就业服务机构,即面向全体劳动者提供就业服务(一般多为提供档案、户口、职称、人事代理服务)的人才市场;二是教育主管部门主办的,专门针对高校毕业生提供就业服务的就业指导中心;三是专门性就业服务机构。目前,三者之中,专门性就业服务机构力量较弱、影响力有限,应予以更多关注。提升专门性就业服务机构的服务质量,需要将专门性就业服务机构纳入就业服务体系中,处理好专门性就业服务机构与其他就业服务机构在业务范围、职能分工、管理方式、信息共享等方面的关系。具体而言,应从以下两方面加以完善:

一是专门性就业服务机构的统筹。粤港澳大湾区城市虽各自的优势与发展定位各不相同,但长远

来看各地相互协作、扬长避短,避免形成同质化竞争,实现区域协调发展是应有之义。专门性就业服务机构的建设亦宜由一个机构进行统筹,实现各就业服务机构相互协作、就业服务资源相互补充。

统筹专门性就业服务机构有两种方案可供选择,即分设省级、市级港澳青年就业服务机构,由其统筹下一级专门性就业服务机构;或者由现有机构负责统筹。综合来看,选择新设机构的方案更具有可行性。原因在于,一方面,新设机构能更为方便对接本级有关职能部门,接受本级主管单位的监督和管理;也有利于更全面地掌握下级就业服务机构运行情况,开展就业政策宣传、信息发布的统筹工作。另一方面,基于职权法定原则,现有的单一机构或政府职能部门,较难完成协调和统筹工作。港澳青年就业服务不仅涉及各级就业和社会保障主管部门,也可能涉及教育主管部门、住房主管部门、医疗卫生主管部门等多个职能部门,但若由各级政府出面统筹,则较难保证执行效率。

因此,已有的以港澳青年为服务对象的专门性就业服务机构分属不同的行政区划,业务主管部门也稍有差异,有必要在省级、市级分设专门性就业服务机构。考虑到各地区经济发展差异和实际需求,对区级的专门性就业服务机构可不做统一安排,由各地按照实际情况自行决定;而已设立的区(县)级专门性的港澳青年就业服务机构,亦应纳入专门性就业服务体系中,由省、市级机构进行统筹和管理。

二是专门性就业服务机构的服务范围。除了

① 虽然家庭住址信息是为了解决学生户口、档案退回原籍时的对接问题,但无论从个人信息保护抑或青年学生自我成长的角度,提供家庭信息尤其是家长联系方式都有失妥当。毕业生所提供的学籍信息、个人联系方式已达到就业服务提供者、学校、用人单位对掌握毕业生就业动向所需信息的最低要求,提供家庭信息非但不必要,而且不利于即将以劳动者身份参与社会生活的青年学生的个人成长,使其较难消解对家庭的依赖心理。

② 广州市推进粤港澳大湾区建设领导小组支持港澳台青年来穗创新创业专项小组《发挥广州国家中心城市优势作用支持港澳青年来穗发展行动计划》,2019年5月30日发布,第14条。

③ 深圳市人民政府《深圳市加强港澳青年创新创业基地建设工作方案》(深府函〔2019〕207号)第2条。

④ 深圳市前海深港现代服务业合作区管理局《关于支持港澳青年在前海发展的若干措施》(深前海规〔2019〕4号),第29条(港澳青年前海发展服务中心,提供港澳青年申请享受有关政策的业务受理、咨询和权益保障等服务)、第31条(前海港澳青年互联网服务平台,围绕港澳青年实习、就业、创业开展人才信息采集和归档、人才供需发布、创新创业服务及相关业务受理工作)。

⑤ 2019年5月16日,天河区港澳青年支援中心成立,依托于天河区公共法律服务中心,服务在天河区的港澳青年,为其提供政策解答、法律咨询、法治宣传、法律援助、人民调解、心理辅导、临时救助等9大类服务。

常见的服务内容之外,专门性就业服务机构应考虑港澳青年群体的特征与所在地的实际情况,为港澳青年提供就业服务,包括但不限于:

就业优惠政策咨询。各级政府以及职能部门、由公共财政支持设立的港澳青年创新创业基地制定和推出的各类政策,需要由统一对外的机构或窗口进行宣传,仅依靠政策发布部门宣发、港澳青年自行检索、亲友推荐等途径,很难获悉以及掌握政策内容、适用条件、申请方式等信息。

就业信息发布。进行招聘信息发布时,对不同行业、不同资质要求的岗位进行分类,优先推送港澳青年较为青睐的行业、职位的信息。同时,在建设就业服务网上平台时,将港澳青年较为关注的因素设置为检索标签,比如行业、薪酬待遇、发展前景等,方便获取相应的信息。

法律咨询和培训。为港澳青年提供法律咨询服务,有利于保护港澳青年应有权益,化解因不熟悉内地法律规定产生纠纷时,对内地法律制度不信任感和社会环境的疏离感,从而提供更好的保障。咨询的范围应不限于劳动纠纷、劳动保障有关的法律问题,还应当提供与个人生活紧密相关的民商事、刑事、行政法领域的法律咨询服务;同时,可向港澳青年提供线上或线下的法治宣传课程,方便港澳青年掌握有关法律规定。

四、港澳专业人士执业准入制度的构想

《国务院关于在线政务服务的若干规定》(国令第716号)规定,在全国开展建设一体化的政务服务平台,“除法律、法规另有规定或者涉及国家秘密等情形外”政务服务事项应纳入在线平台办理,^①且应在线上平台公示受理条件、所需材

料和流程。^②该规定的出台,也对港澳青年在粤就业保障制度提出了更新、更高的要求,地方政府不仅需要配置相应政策,而且应将便利港澳青年办理有关政务服务作为工作目标。具体来说,便利化的执业准入制度应当关注以下两个方面:

首先,执业便利措施的多元化。执业便利措施包括但不限于“单方认可港澳执业证书”、证件互认、“一考三证”、发放短期执业许可、鼓励港澳专业人才申请国家职业资格证书等方式。采用何种方式实现便利化的执业,应当从行业特点、三地行业发展程度、执业需求、人才流动的便利性等因素,综合考虑。比如,对于香港的会计、金融等对接国际标准、国际认同度较高行业的专业人才,可以用“一试三证”方式提供跨境执业的便利。

以港澳医师在内地执业准入管理为例,广州市、深圳市实行的是向港澳医师发放内地医师的执业资格证书,^③而珠海则是向港澳医师发放专用的短期执业证书。^④主要区别在于:一是受理主体和权力来源不同,港澳医师在广州、深圳可以申请港澳医师内地医师资格认定(口腔)和港澳医师内地医师资格认定(临床)两种行政许可,受理主体分别为广州市卫生健康委员会、深圳市卫生健康委员会,是经广东省卫生健康委员会委托办理的行政许可事项;港澳医师在珠海申请办理港澳台医师来内地短期行医核准,受理主体为珠海市卫生健康局。二是许可内容不同,前者审批通过后发放《医师资格证书》,与内地医生享有同等的执业权利;后者则发放《港澳医师短期行医执业证书》,允许在珠海市的医疗机构从事短期(不超过3年)诊疗活动。以上例子说明,同一行业

① 《国务院关于在线政务服务的若干规定》(国令第716号,2019年4月30日发布)第4条第1款。

② 《国务院关于在线政务服务的若干规定》(国令第716号,2019年4月30日发布)第6条。

③ 对应的政策如下:广州市推进粤港澳大湾区建设领导小组支持港澳青年来穗创新创业专项小组《发挥广州国家中心城市优势作用支持港澳青年来穗发展行动计划》,2019年5月30日发布,第8条(鼓励申请国家职业资格,实现专业人才的便利执业),第12条(提供医师注册便利)。深圳市人民政府《深圳市加强港澳青年创新创业基地建设工作方案》(深府函〔2019〕207号)第2条规定,“扩大港澳专业人才在前海直接提供服务的试点成果,拓展香港会计师、医生、律师、建筑师等各领域专业服务人士的就业和执业空间”。申请需满足四项条件:(1)符合《中华人民共和国执业医师法》及其有关规定;(2)2007年12月31日前已取得香港或澳门特别行政区合法行医资格满5年;(3)具有香港或澳门特别行政区专科医师资格证书;(4)在香港或澳门特别行政区医疗机构中执业。

④ 申请需符合的条件有:(1)港澳医师是指具有香港特别行政区或者澳门特别行政区合法行医资格的医师;(2)港澳医师在内地短期行医,应当符合内地有关港澳人员的就业规定,由内地具有独立法人资格的医疗机构邀请并作为聘用单位。

在不同地区,亦可以根据自身需要和有关主管机关享有的事权,设置不同的执业便利措施。

其次,确定职业资格互认具体覆盖的行业或职业,宜循序渐进,以本地的产业发展情况和人才需求为主,不宜过于强调各地的统一和协作。比如,横琴新区结合自身的区位和旅游资源优势,试点对港澳导游开放申请本地导游证,已有港澳导游成功申领了首批横琴新区专用导游证并在2019年国庆期间带团成行。^①

五、港澳青年参与社会保险制度的衔接规则构建

目前,在粤港澳大湾区内地城市工作的、符合条件的港澳青年,参与工作所在地的社会保险并享受社保市民待遇是主流趋势,但相关规范性文件未对社会保险制度的衔接问题,做出更详细的规定。港澳青年参与内地社会保险是保障港澳青年的基本权益,增强抵御就业市场风险的能力,在一定程度上,也起到了促进港澳青年融入当地社会、增强认同感的作用。在对社会保险规则进行设计时,需要考虑和关注的,除了保障港澳青年平等享有社会保险待遇之外,还应当对劳动者跨境的自由流动预留空间。

(一) 社保制度对接对跨境流动劳动者的影响

20世纪90年代,广州市、江门市等地因与港澳存在天然地缘关系,不少原属国有企业或单位的职工,离职前往港澳就业并定居。其中,部分已定居港澳的人士,后又回到内地就业,或虽未返回内地但已达到退休年龄,向当地劳动和社会保障部门申请领取养老保险待遇。由于新旧制度更替,部分申请人当年的离职时间,恰在本单位实行职工个人缴纳养老保险费之前,其按照国家原规定计算的连续工龄,并不能视为缴费年限,^②且根据当时的规定,职工前往境外定居社会保险关系即终止。^③根据《社会保险法》,享受养老保

险待遇,需同时满足符合法定退休年龄和累计缴费年限的规定,^④也就是说,这部分申请人因离职前往港澳定居,按照当时的政策,之前的工作年限不能再作为缴费年限累积计算,直接影响了其达到法定退休年龄后能否按时享受养老保险待遇。

社保制度的衔接,不仅仅是粤港澳三地相关社会保障制度的对接,也应当包括同一劳动者实现跨境就业后,又返回来源地就业的情形。这对于消除阻碍人的要素在粤港澳大湾区自由流动有重要的作用,同时也有利于以更为灵活、更为多元的方式吸引港澳青年赴粤就业。

(二) 探索制定社保制度衔接规则

由于社会保障制度的复杂性和专业性,在此不进行展开,但对原则性的规则可予以探索。首先,需要明确社会保障制度衔接的目的。社会保险制度衔接目的,是消除因三地制度差异给劳动者跨境流动带来的阻碍,并在劳动者遭遇风险时,保障其维持基本生活的权益。其次,需要明确社会保障制度衔接的范围与方法。三地社会保险制度的衔接,并不是简单地达成相应制度要素的对接,而是在三地之间合理配置资金供给义务,同时为跨境就业者享受社保待遇,提供便利的措施和路径。此外,社保制度衔接还应包括为跨境就业者返回来源地或前往粤港澳大湾区其他地方就业预留相应的空间。再次,可以在推行区域一体化的基础上,推行港澳居民自愿参与内地社会保险制度。例如,珠海市横琴新区开展的常住横琴的澳门居民参与基本医疗保险的试点,供款由个人和横琴新区共同负担,纳入珠海市市级统筹的保险基金进行管理。^⑤

《规划纲要》发布以来,珠三角九市以支持港澳青年就业为目标,出台了一系列政策,使港澳青年内地就业保障制度初具规模。然而,就业保障制度体系仍有待完善、工作方法还有待优化、相关政策执行效果欠佳等三大问题,仍是港澳青年

① 《首批领取横琴新区专用导游证港澳导游“十一”带团体验琴澳一日联游》,《珠海特区报》2019年10月3日第5版。

② 广州铁路运输中级法院(2018)粤71行终1859号行政判决书。

③ 广东省江门市中级人民法院(2017)粤07行终108号行政判决书。

④ 《中华人民共和国社会保险法》第16条。

⑤ 珠海市人民政府《关于常驻横琴的澳门居民参加珠海市基本医疗保险试点有关问题的通知》(珠府函[2019]226号),第1条、第2条、第3条第1款。

在粤就业保障制度必须面对和解决的。实际上,是对包括就业服务制度、专业人士执业准入制度、社会保险制度等在内机制的体系化。制度设计的总体指导原则是因地制宜,既强调区域统筹,又强调各地的自主性,选择符合本地实际的方案,尊重港澳青年群体的认知习惯和就业偏好。因此,建议加强对专门性就业服务机构的投入,建立统筹辖区内就业服务机构、就业服务范围符合港澳青年需求的就业服务制度,将法律服务纳入服务体系;以循序渐进选择执业便利化措施所覆盖行业范围和运用方式,为专业人士执业准入制度设计的总体思路;明确实现社会保险制度衔接的目的,是消除劳动者跨境流动的壁垒,并保障其维持基本生活的权益,还应为跨境就业者再次实现跨境流动预留相应的制度空间,在区域一体化的基础上,探索推行港澳居民自愿参与内地社会保险。

除上文所述,港澳青年在粤就业保障制度的构建,还应包含以下两方面:一是加大对职业技能培训制度的投入。现有政策中有关职业技能培训的规定,多是对港澳未就业的青年学生在内地接受职业技术教育以及粤港澳职业教育的教学合作予以支持,^①对鼓励在岗、在职人员参与技能培训或职业素养培训关注不足。相较之下,珠海市建立的较为完备的职业技能培训体系值得借鉴和推广。^②二是建立劳动纠纷的多元化解决机制,以应对港澳青年就业中面临的问题与挑战。

参考文献:

- [1] 香港特别行政区政府统计处. 香港 2016 年中期人口统计: 主题性报告 (青年) [R]. 2018.
- [2] 澳门特别行政区统计暨普查局. 2019 年第 2 季就业调查: 按行业统计的就业及失业居民

[DB/OL]. 2019.

[3] 王春业, 丁楠. 论粤港澳大湾区合作中法治壁垒及其消解 [J]. 天津行政学院学报, 2019, (3).

[4] 欧时新. 欧洲一体化的区域治理对粤港澳大湾区发展的启示 [J]. 知识经济, 2018, (9).

[5] 官华, 唐晓舟, 李静. 粤港澳大湾区建设中的区域治理体系研究 [J]. 港澳研究, 2018, (3).

[6] 覃成林, 潘丹丹. 粤港澳大湾区产业结构趋同及合意性分析 [J]. 经济与管理评论, 2018, (3).

[7] 张震. 粤港澳大湾区产业结构变迁对经济协调发展的影响分析 [J]. 科技进步与对策, 2019, (7).

[8] 广州市推进粤港澳大湾区建设领导小组支持港澳台青年来穗创新创业专项小组. 发挥广州国家中心城市优势作用支持港澳青年来穗发展行动计划 [Z]. 2019-05-30.

[9] 深圳市前海深港现代服务业合作区管理局. 关于支持港澳青年在前海发展的若干措施 (深前海规〔2019〕4号) [Z]. 2019-02-26.

[10] 珠海市人力资源和社会保障局, 珠海市财政局. 珠海市支持港澳青年来珠就业 (创业) 和技能培训 (训练) 若干政策措施 (珠人社〔2019〕119号) [Z]. 2019-07-12.

作者: 严柳铭, 中山大学粤港澳发展研究院 (港澳珠江三角洲研究中心) 立法学专业博士生

责任编辑: 钟晓媚

① 广州市推进粤港澳大湾区建设领导小组支持港澳台青年来穗创新创业专项小组《发挥广州国家中心城市优势作用支持港澳青年来穗发展行动计划》(2019年5月30日发布), 第5条(举办面向港澳青年的专业技能培训班, 引进港澳职业技能培训课程, 职业教育实训基地相互交流)。深圳市人民政府《深圳市加强港澳青年创新创业基地建设工作方案》(深府函〔2019〕207号)第10条(深港澳三地职业教育领域开展合作, 创新合作办学方式, 支持职业教育实训基地的合作)。

② 珠海市人力资源和社会保障局、珠海市财政局《珠海市支持港澳青年来珠就业 (创业) 和技能培训 (训练) 若干政策措施》(珠人社〔2019〕119号)。第5条(鼓励澳门居民赴珠海参与职业技能培训, 对符合条件者给予培训鉴定补贴、职业培训补贴)、第6条(港澳在珠企业职工参加技能培训的, 给予相应的职业技能补贴)、第7条(港澳从业人员、青年、大学生的职业训练)、第9条(港澳青年、大学生的就业技能实践活动)。