

八部门联合发文维护新就业形态劳动者劳动保障权益 专家解读

新业态用工纳入劳动法律规制

- 随着平台经济的快速发展,新就业形态的劳动者队伍也快速增长。这些不断增长的平台从业者,已经成为我国劳动者队伍的生力军
- 人力资源社会保障部等八部门近日联合印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,作出多项制度安排,补齐劳动者权益保障短板
- 不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理的,指导企业与劳动者订立书面协议,合理确定企业与劳动者的权利义务



□ 本报记者 陈磊

近年来,平台经济迅速发展,依托互联网平台就业的劳动者数量大幅增加。为解决他们面临的劳动保障权益问题,近日,人力资源社会保障部等八部门联合印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》(以下简称《指导意见》),作出多项制度安排,补齐劳动者权益保障短板。

如何理解“新就业形态劳动者劳动保障权益”?《指导意见》中具有哪些开创性意义的制度安排?围绕这些问题,《法治日报》记者近日采访了中国人民大学教授常凯。

常凯是我国劳动关系学科的主要开拓者和创始人之一,曾担任劳动合同法立法课题组组长。

平台经济快速发展 建立多种劳动关系

记者:您认为八部门联合印发《指导意见》的背景是什么?

常凯:随着平台经济的快速发展,新就业形态的劳动者队伍也快速增长。据国家统计局数据,到2020年底,平台企业员工数约631万人,而相关服务提供者约为8400万人。这些不断增长的平台从业者已经成为我国劳动者队伍的生力军。但这些劳动者的身份如何界定,他们的劳动保障权益如何保障,则是一个越来越突出的社会问题和法律问题。

为维护新就业形态劳动者劳动保障权益,今年7月,中央及各部门采取了一系列行动。

7月7日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,确定加强新就业形态劳动者权益保障的若干政策措施。会议为平台用工治理定了基调,即“适应新就业形态,推动建立多种形式、有利于保障劳动者权益的劳动关系”。

7月16日,八部门联合印发《指导意见》,就落实国务院常务会议精神提出了19条具体措施,与此同时,全国总工会等也相继召开会议或发布文件作出具体

安排。半个多月时间,各部委密集地出台同一议题的文件,可见中央对于平台用工治理的紧迫和重视。

聚焦新业态劳动者 指导订立书面协议

记者:《指导意见》第二条明确,“不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理(以下简称不完全符合确立劳动关系情形)”,指导企业与劳动者订立书面协议,合理确定企业与劳动者的权利义务,我们该如何理解适用这条规定?

常凯:劳动关系不是只有一种形式,除了以前的传统劳动关系形式,还有根据新业态发展起来的新劳动关系形式。

《指导意见》第一条规定,指导和督促企业依法合规用工,积极履行用工责任,稳定劳动者队伍,这是原则性的规定,其中的关键词是“用工”。企业要依法合规用工。

《指导意见》第二条规定了适用范围,即“不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理的”,指导企业与劳动者订立书面协议,合理确定企业与劳动者的权利义务。《指导意见》的出台,就是要解决这部分新业态劳动者的劳动保障权益问题,他们才是《指导意见》的最重要的适用主体。

记者:为什么《指导意见》要求企业与此类劳动者订立“书面协议”而不是订立“劳动合同”?“书面协议”是什么协议?

常凯:企业与劳动者之间实际上是一种用工关系,通常用《劳动合同》确认用工双方的权利义务。但《指导意见》没有把这种用工关系明确界定为劳动关系,在这里实际上有一个保留。其原因在于,一方面这种用工类型比较复杂,有的能够归属于劳动关系,有的不能归属于劳动关系;另一方面,由于实践中平台企业的去劳动关系化操作,使人们在认识上产生分歧,即到底该怎么定性这部分劳动者意见并不一致。

在这样的情况下,《指导意见》如果简单地下结

论,无论是说属于劳动关系还是不属于劳动关系,都不太合适,毕竟在《指导意见》起草过程中,各方对这个问题还有争议。现在这种表述比较灵活,各方都能接受。

但“书面协议”作为“确定企业与劳动者的权利义务”的协议,虽然不能明确称为“劳动合同”,但肯定不是民事协议,那么我们可以称之为“用工协议”或“工作协议”。实际上,这就是一个有名无实的劳动合同,内容就是企业对劳动者进行劳动管理所形成的权利义务,也可以将其称为“劳动的合同”。

推动建立相应制度 切实保障劳动权益

记者:据您观察,《指导意见》为维护新就业形态劳动者劳动保障权益,作出了哪些重要的制度安排?

常凯:首先是推动新就业形态劳动者纳入最低工资和支付保障制度保障范围。也就是说,新就业形态劳动者也将有最低工资,这在过去是没有的,比如外卖配送员都是送一单收一单的费用。企业与劳动者签订书面协议之后,就要向劳动者支付最低工资,还要保障支付,须受到制度的刚性约束。

其次是休息制度覆盖新业态劳动者,监管部门要推动行业明确劳动定额标准,科学确定劳动者工作量和劳动强度,这也是一个新内容,第一次提出签订书面协议的劳动者有休息的权利。再次是落实劳动安全卫生责任制,明确提出企业要牢固树立安全“红线”意识,不得制定损害劳动者安全健康的考核指标。

此外,《指导意见》还在养老保险、医疗保险、职业伤害保障等方面为新业态劳动者设计了相应的保障制度。

值得注意的是,这些制度约束要求,实际上都是按照企业与劳动者有劳动关系这种情况去执行的,是强制性规定,而非选择性规定。这些制度强调的是用人单位的义务,实际上是把新业态劳动者作为企业的雇佣劳动者加以保护的。

记者:我们该怎样看待《指导意见》赋予新业态劳

动者的这些权利?

常凯:新业态劳动者并不是都可以建立劳动关系,需要具体问题具体分析,如文件提到的货车司机、网络营销师等,因为没有固定雇主,很难确定其劳动关系,但很显然,绝大部分新业态劳动者,如网约车司机、网约车驾驶员等可以建立劳动关系。

《指导意见》务实但又模糊处理了新就业形态劳动者的劳动关系问题,有利于各方接受并贯彻实施,但从这些制度设计赋予新业态劳动者的劳动保障权益来看,都是劳动者的基本权利,反过来说,如果不是劳动关系中的劳动者,怎么能用这些制度予以规制呢?

回归劳动法律规制 健全完善相关规定

记者:有观点认为,“不完全符合确立劳动关系情形”的表述,意味着我国增加了第三种劳动形态。也标志着不同于劳动法和民法的制度体系开始建构,我国由此将进入“劳动三分法”时代。您怎么看这种观点?

常凯:据我了解,国外学界并无“劳动三分法”的概念,这可能是中国学者的理解和创造。平台用工由于其构成复杂,如何分类及适用法律,还需深入研究。

从逻辑上讲,一个劳动者的具体行为规制,只能是劳动法或民法二者适用其一。从劳动法发展趋势来看,是在不断扩大调整对象。但劳动法调整的对象也是分层次的,如劳动合同法的调整对象,既有正规雇佣的劳动者,也有非正规雇佣的完成一定生产任务的劳动者和派遣劳动者。这三类劳动者在法律保护的广度和程度都是有差别的。今后如果明确某类平台劳动者适用劳动法,则又增加了一类保护对象。

《指导意见》并没有支持“劳动三分法”的意思,实际情况恰恰是要把被“去劳动关系化”的新业态用工形式纳入劳动法律的调整范畴,或者说用劳动法律规制这类用工形式,让这类用工形式回归到劳动法律规

制的轨道上。总体来说,新业态中的绝大多数者,仍是具有人身从属和经济从属的雇佣劳动者,另一部分是只有经济从属性的类雇佣劳动者。前者由劳动法全面保护,后者由劳动法部分保护。

记者:学界为什么在这方面有这么大的分歧?

常凯:原因之一是一些本应被劳动法保护的劳动者,由于平台用工去劳动关系化,被雇主作为独立劳动者对待,甚至诱使其领取个体工商户执照造成既定事实,而我们一些学者尽管出发点也是为了保护劳动者,但他们只是从现实存在出发,没有从劳动者保护的应然角度出发,揭示这种用工形态的本质。原因之二是,对所谓“第三类劳动者”,忽视了这类劳动者的产生,是从民法规制的独立劳动者转变为劳动法规制的类雇佣劳动者,是劳动法扩大适用范围的结果,而不是将那些可由劳动法规制的雇佣劳动者降低为类雇佣劳动者。路径选择搞反了。原因之三是,他们也忽略了我国劳动法律的渊源和现有的法律资源,实际上,劳动合同法等劳动法律能够为新业态劳动者提供制度支持。

记者:切实维护新就业形态劳动者合法权益,是否需要推动健全劳动保障法律制度,从法律源头上加以保障?

常凯:现有劳动法律,特别是劳动合同法,可以适用于大部分的新就业形态的劳动者。但这需要对于这类劳动者予以细分,根据从属性的差异,可能是全部保护,可能是部分保护。

从劳动法律完善的角度,将来修改劳动合同法时,除了原有调整对象的四种类型之外,可以考虑将平台劳动者作为一种新类型纳入。在劳动合同法修改之前,可以利用现有法律资源加以解决,比如通过法律解释,制定部门规章或规范性文件等,增强法律针对新情况的适用性。《指导意见》实际上就是在解决实际问题的基础上,为将来的法律修改进行资源储备,这正是《指导意见》的价值所在。

制图/高岳

□ 本报记者 董凡超 张雪泓
□ 本报见习记者 杨佳艺

长85.6mm,宽54mm,厚0.9mm。一张小小的居民身份证,于方寸之间承载着证明中华人民共和国公民身份的重要使命,早已融进了人们生产生活的方方面面。

感受便利的同时,居民身份证制度缘起何时?历经了哪些变迁?未来又将迎来怎样的创新升级?带着这些问题,《法治日报》记者近日走进北京市公安局人口管理和基层工作总队,探寻方寸之间背后的光影流转和公安机关始终不变的为民情怀。

立制

手工完成第一代身份证

时间的指针拨回1984年8月30日傍晚。

北京市朝阳门内大街文化部宿舍大院内挂满彩灯,我国首批居民身份证颁发仪式在这里举行,380名居民幸运地成为我国第一批居民身份证的持有者。

而在此之前,我国公民很长一段时间没有身份证,证明自己身份的时候用的是户口簿和单位介绍信。

“外出住宿要介绍信,领取汇款要介绍信,就连坐火车买软卧车票也要有介绍信。”作为我国第一位领到居民身份证的公民,著名女高音歌唱家单秀荣回忆说,直至上个世纪80年代初,证明“身份”都是一件困难繁琐的事。

北京市公安局人口管理和基层工作总队办公室副主任陈一心自参加工作伊始,就扎根人口管理工作岗位,职业生涯经历了身份证从无到有,从第一代发展到第二代的全过程。

他告诉记者,从新中国成立到上个世纪80年代,我国用作证明公民身份的证件有工作证、介绍信、户口簿等,但工作证、介绍信种类繁多,既没有统一格式,也只能在特定的范围内使用,不具有证明公民身份的一般法律效力,还容易伪造、顶替,被不法分子利用。至于户口簿,一户一本,携带不便,没有照片,无法做到人证统一认证。

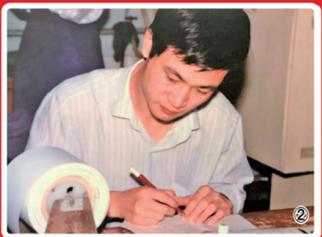
彼时,在改革开放浪潮中,社会经济愈发活跃,人口流动日益频繁,公安部在广泛征求社会意见,充分借鉴国外经验,深入调研充分论证的基础上,将出台统一的身份证提上日程。

1984年4月6日,国务院批转公安部关于颁发居民身份证若干问题请示的通知,同时公布了《中华人民共和国居民身份证试行条例》。自此,我国通过实施居民身份证制度,揭开了居民户口簿证件化管理的序幕。

1984年、1994年、1996年、1999年……在北京市公安局人口管理和基层工作总队办公楼的文化长廊里,记者见到了不同年份制作的第一代居民身份证,它们均为聚酯薄膜密封,单页卡式,15位编码,最初发放的有

居民身份证:方寸之间尽显为民情怀

从我国制发第一张身份证说起



一大批身份证是用手写填写的。登记项目包括姓名、性别、民族、出生日期、住址和有效期。

“别看第一代身份证只是一张小小的卡片,但制作程序繁琐,全部需手工完成,要经过填写、校验、过塑等16道复杂的工序,平均制作周期需要60天。”陈一心指着当年制作身份证的铅字打印机和过塑机的老照片对记者说,伴随着打印机的出现,铅字打印代替了手工填写,后来又发展到使用286、386电脑……科技的进步节约了大量时间和精力。

焕新 第二代身份证内置芯片

第一代身份证虽然比过往的介绍信进步了许多,但也存在着制作工艺繁琐,制作周期长,信息辨识效率低,防伪措施弱等问题。为此,公安部治安管理局抽调全国各地一线业务骨干,牵头组建全国颁发第二代身份证领导小组,陈一心作为业务专家成为其中一员。

经过一年多的论证、研制,生产工艺更加先进,制作精良、内置芯片的第二代居民身份证正式走进大众的生活。

2004年5月16日上午,北京市颁发第二代居民身份证的首发仪式在东城区六十五中学的礼堂内举行。当天,东城区1300名居民拿到了北京市首批第二代居民

身份证,其中年龄最小的是一位7岁男孩。

“坐飞机,住旅馆都要用到身份证,比带着户口簿方便多了。”当时,这位小男孩自豪地说。他的母亲张女士接受媒体采访时说,为儿子申领身份证是为了让他从小树立公民意识,“走到哪里都记得自己是中国人”。

“新一代的身份证在技术层面有了质的飞跃。”陈一心说,第二代身份证采用非接触式IC卡技术制作,具备视读和机读两种功能,证件表面采用防伪膜和印刷防伪技术,证件内置智能芯片,“就算有人伪造,即使能造出‘模样’,也难以复制‘心脏’”。

在第二代身份证的生产车间里,从电脑自动排版到膜打印机,层压冲切机、电写人机,身份证的“出炉”几乎实现了全自动化。“出炉”后,还有专门的分拣机,自动读取证件芯片中的信息,将身份证按设置好的受理点分拣出来。

陈一心兴奋地介绍说,如今一套流水线设备一天能制作出上万张身份证,效率大大提高,办证时间也从过去的60个工作日缩减到现在的10个工作日。

“警察同志,我父亲今年快90岁了,行动不便,我实在不知道该怎么给他补办身份证。”2020年9月的一天,一个电话打进了北京市公安局。原来,89岁的童大爷在住院看病期间不慎将身份证丢失,导致无法办理医保等手续,童大爷行动不便,无法到派出所照相,补

办身份证,这着实让他的儿子犯了愁。

得知情况后,属地北京市公安局海淀分局北太平派出所民警专程上门为老人补办身份证。“我们让老人坐在床上,帮他整理衣服、梳头、摆正姿势、拍照,并采集指纹等信息。”民警说,只用了几分钟,信息采集和登记工作就完成了。民警告诉老人,等证件办好后会第一时间送到,老人激动地拉着民警的手连连致谢。

对于户籍民警来说,像这样的故事几乎每个月都会发生。近年来,北京市公安局陆续推出多项便民举措,比如为行动不便的老人或者残疾人上门办理身份证;每年中考、高考季,24小时为考生提供补办身份证加急服务;每年开学季,去高校集中为大学生办理身份证等。

记者在采访中了解到,随着经济社会发展以及群众自身权利意识的增强,群众对本人居民身份证相片效果提出了更高的要求。

针对这一情况,近年来,公安机关为群众办理居民身份证提供相片“多拍优选”服务,受到普遍欢迎。自2018年年底这项服务实施后,群众在办理居民身份证时如果对拍摄的相片不满意,可以申请重新拍照3次,从中优选满意相片。同时,对于办理过居民身份证的群众,两年内再次申请领取居民身份证时,可以使用原相片信息办理,进一步提高群众对居民身份证相片的满意度。

优化

App自助申领电子身份证

近日,记者走进北京市公安局朝阳分局东风派出所,在窗明几净的户政大厅内,身份证自助申办和自助发证终端前群众络绎不绝。

在这里,群众通过智能语音提示,进行输入信息、拍摄照片、采集指纹等操作就可以独立完成一整套申办流程。陈一心告诉记者,像这样24小时“不打烊”的身份证自助申办终端,目前在北京市共有92个。

正如陈一心所言,近年来,公安机关围绕人民群众对居民身份证服务管理工作的新期待、新要求,紧密结合深化公安“放管服”改革,接连推出创新服务举措,不断优化居民身份证服务体验,让群众办证更加便利,证件使用更加安全。

按照中央关于全面深化公安改革的决策部署,2017年,公安部部署各地公安机关在已建成覆盖全国人口相关资源库的基础上拓展应用,建成居民身份证异地受理、挂失申报、丢失招领信息系统,各地户籍派出所和户政办证大厅直接接入系统,为长期外出工作、学习、生活的群众就近办理居民身份证换补领提供便利。

各地公安机关结合当地流动人口数量、分布等实际情况,就近设立居民身份证跨省异地受理点2.6万个,设立挂失申报和丢失招领窗口3.8万个,方便群众在居住地就近办理居民身份证业务。同时,充分利用现代科技手段,积极探索推出户政业务App、微信公众号等线上服务,为群众提供居民身份证业务咨询、预约办理、证件到期提醒等服务,满足群众日益增加的“少跑腿办、网上通办”需要。

“科学技术为新时代人口管理工作注入了源源不断的动能。”在采访的最后,陈一心拿出手机点开“北京通”App,向记者展示了一项北京市公安机关在身份证管理方面的全新探索——电子身份证。

他说,目前群众在“北京通”App中可以自助申领获取电子身份证,在北京市政务工作大厅的各个服务窗口,持此证便可办理业务。随着这项工作的持续深化推广和社会认可度的不断提升,在不久的将来,群众通过电子身份证还可以享受更为便利的“一网通办”。

30多年来,陈一心经手办理的身份不计其数,他说,薄薄的身份证,在方寸之间记录了我国社会精细化管理和便民服务的巨大提升,也见证了祖国的发展变迁,还将伴随着我们继续迈向新的征程。

图① 上个世纪80年代,民警为呼吁市民领取第一代身份证而绘制的宣传画。

图② 民警正在手工制作第一代身份证。

图③ 身份证24小时自助办证机。

(图片均由北京市公安局人口管理和基层工作总队提供)