



## 佟丽华建议完善劳动法律制度全面保障劳动者合法权益

# 制定劳动法典助力实现共同富裕

### 立法眼

□ 本报记者 蒲晓磊

10月8日,国家市场监督管理总局依法对美团“二选一”垄断案作出行政处罚决定。同时,向美团发出《行政指导书》,要求其围绕加强外卖骑手合法权益保护等进行全面整改。

“外卖平台的用工,看似有外包、劳务派遣、众多公司、个体工商户等各种形态,但本质上都是平台通过数据和算法对员工进行管理和控制,所以从用工的角度来说,本质上平台仍应承担用工的法律责任。因此,外卖平台必须承担起保护外卖骑手合法权益的主体责任。”北京青少年法律援助与研究中心主任、北京致诚农民工法律援助与研究中心主任佟丽华说。

在佟丽华看来,要让外卖骑手等劳动者的权益得到更好保护,不能仅依靠企业“自觉”,而必须要有法律的强有力约束。

佟丽华认为,从这些年发生的多起劳动者权益侵害案件来看,当前劳动法、劳动合同法的保障范围还有很大局限,农民工、家政工、外卖骑手等群体的合法权益有待更好获得保障。

“共同富裕是社会主义的本质要求,推动实现共同富裕,需要更加重视‘勤劳致富’这一理念,并为之提供坚实的法治保障。对此,建议将勤劳致富提升到基本国策的高度,从企业及国家经济发展的全局高度来考量如何更好保障劳动者的权益。同时,还要对个人所得税、社会福利等制度进行完善。”佟丽华说。

佟丽华在接受《法治日报》记者采访时建议,对当前的劳动法律制度进行全面改革,尽快制定劳动法典,全面保障劳动者的合法权益,鼓励和扶持有劳动能力的人都愿意通过勤奋劳动来实现富裕。

### 劳动领域问题更加错综复杂

1994年7月,全国人大常委会会议通过的劳动法,对我国劳动立法的发展具有里程碑的意义。此后,我



10月10日,浙江省台州市路桥区路南派出所民警在一重点工程建设现场宣传与工人生产生活密切相关的法律法规。

本报通讯员 蒋友亲 摄

国又先后制定了劳动合同法、劳动争议调解仲裁法等一系列重要法律法规。现在,我国已初步建立了以劳动法和劳动合同法为主体,行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章、司法解释和国际公约等为辅助的劳动法律体系。

“随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,我国现行劳动法律制度的不足日益显露,劳动领域的很多立法已不能很好地适应当前形势的发展,需要尽快修订。”佟丽华说。

自2005年建立北京农民工法律援助专门机构以来,佟丽华和同事们处理了大量建筑领域农民工维权案件。佟丽华注意到,由于建筑领域存在层层转包现象,很多真正从事劳动的农民工主要受包工头直接管理,很难与施工单位签订劳动合同,除非发生权益受到侵害的案件,否则他们很难受到劳动法的保障。即使发生诸如欠薪、工伤等权益受到侵害的案

件,想要认定与施工单位的劳动关系也非常困难。

佟丽华认为,从这些年出现的劳动者权益被侵害现象来看,劳动法、劳动合同法的保障范围还有很大局限,很多农民工、家政工、外卖骑手等人群还没有很好获得劳动法保障,这与勤劳致富的发展理念存在差距。

“过去10多年,我国经济社会形势发生了重大变化,劳动领域的问题也更加错综复杂,对此必须用法治的方式加以解决。值得注意的是,这些问题牵扯到多个方面,仅靠对单部法律的修修补补很难从根本上加以解决,因此,需要通过制定科学系统的劳动法典来进行全面改革。”佟丽华说。

### 可以参照民法典立法程序

在佟丽华看来,除了要解决当前经济社会发

展中存在的突出问题,制定劳动法典还有一个重要目的——推动实现共同富裕。

党的十九届五中全会对扎实推动共同富裕作出重大战略部署,随着我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程,必须把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置,向着这个目标更加积极有为地进行努力,让人民群众真切地感受到共同富裕看得见、摸得着、真实可感。

佟丽华认为,推动实现共同富裕,不仅需要加强劳动者权益保障,还要降低个人所得税负担,审慎发展社会福利制度,这些都需要在法律制度层面加以明确。

“如果盲目地发展高福利的制度,短时间内可能帮助很多人富裕,但这种制度不可避免会滋生懒惰、‘躺平’的风气,是不可持续的。欧洲很多国家已经为我们敲响了警钟。因此,我们需要审慎发展社会福利制度,确立勤劳致富的发展思路,将勤劳致富上升为国家的基本国策,通过制定劳动法典来全面保障劳动者的合法权益。”佟丽华说。

佟丽华认为,制定劳动法典还涉及国家的个人所得税制度改革,建议通过降低个人所得税,有效增加劳动者的到手收入,保障其尽早通过勤奋劳动实现富裕。

在佟丽华看来,劳动法典的重大意义毫不逊色于民法典,起草劳动法典涉及各方利益博弈,将是一个复杂的系统工程,需要党中央从战略全局的高度来加强统筹,建议参照制定民法典的程序,由全国人大常委会法制工作委员会统一牵头,成立劳动法典编纂工作领导小组及起草专班,把起草工作尽快提上议事日程。

### 重构劳动违法案件处理程序

10多年前发生的一件帮助农民工讨薪的事情,至今让佟丽华记忆犹新。

当时,佟丽华和同事帮助68名农民工讨薪。5年后,在执行阶段调解拿回了3万元的欠薪。在拿钱那天,欠薪的包工头趾高气扬地说:“你们忙活了5年,不也就是拿到3万块钱吗?”

10多年过去,佟丽华一直清晰记得当时的场景,

## 新增“儿童与安全”“儿童与家庭”两大领域 新“儿纲”如何影响未成年人立法

□ 本报记者 朱宁宁

未来十年我国儿童发展目标任务有了“路线图”。《2021—2030年中国儿童发展纲要》(以下简称新“儿纲”)近日对外公布。新“儿纲”共设置健康、安全、教育、福利、家庭、环境、法律保护7个领域,提出70项主要目标和89项策略措施。

值得关注的是,与上周期的“儿纲”相比,新“儿纲”既保持了一定延续性,又具有多个新亮点。比如,强调家庭、学校、社会和网络对儿童全方位全过程的综合保护;强调发挥家庭家教家风在促进儿童健康成长和基层社会治理中的重要作用;增加“儿童与安全”领域,进一步保障儿童安全健康成长、预防和控制儿童伤害等等。

近年来,我国促进未成年人健康成长和全面发展的相关立法不断完善,保障未成年人权益的立法脚步不断加快。今年6月1日起,新修订的未成年人保护法和预防未成年人犯罪法正式施行。目前,家庭教育法正在制定当中。

那么,此次新“儿纲”中的新内容新变化将如何影响未成年人相关立法?为贯彻落实新“儿纲”,立法应作出何种调整?又有哪些立法重点值得关注?一些业内人士对此作出解读。

### 呈现三大特点

“总体来看,新‘儿纲’根据近十年来的一些新情况、新要求,对于未来十年儿童发展工作作出重要部署。”在中国政法大学未成年人事务治理与法律研究基地副主任苑宁宁看来,新“儿纲”三大特点值得关注。

一是增加新领域新内容,积极回应群众关切。针对过去十年一直在以及新出现的问题,新“儿纲”及时将实践中的一些新举措、新做法加以吸收上升为相关内容。

二是落实法律规定,体现出立法的新变化、新趋势。新“儿纲”根据新颁布、新修订的一系列法律,包括民法典、刑法修正案(十一)、未成年人保护法、预防未成年人犯罪法等,提出了相对来说较为具体的贯彻落实措施。

三是具有一定的前瞻性。作为我们国家未来十年儿童发展的总体纲要,新“儿纲”为未来实践探索指明了方向。为适应未来十年儿童工作发展方向,新“儿纲”在预测可能出现的问题的同时,还提出了具有前瞻性的举措。

### 新增两大领域

与上一轮2011—2020年“儿纲”相比,新“儿纲”将儿童发展五大领域拓展为七大领域,在原来基础

上新增“儿童与安全”和“儿童与家庭”两大领域。这也被视为新“儿纲”的最大亮点。

分析为何会新增“儿童与安全”领域,苑宁宁认为有多方面的考虑。首先,从保障儿童权利,促进儿童健康发展的角度来说,人身安全毫无疑问是最基本的保障也是底线要求,突出儿童安全会更有利于守住底线。其次,近些年来,由于各种各样的原因,家庭、学校、社会、网络中都出现了一些对儿童造成安全隐患和风险的新情况,因此,有必要在新形势下对儿童安全作出更加全面的保障。此外,新增这一领域也是为了紧密贴合新修订的未保法。“新修订的未保法将安全作为一个主线来突出,包括防止未成年人意外伤害,避免对孩子施暴以及守护未成年人网络安全、校园安全、食品安全等等,因此,新‘儿纲’新增安全领域也是为了落实最新的相关法律规定。”苑宁宁说。

第七次全国人口普查数据显示,我国目前已有家庭4.94亿户,家庭规模、家庭结构呈现出新的特点,家庭领域面临许多新情况、新问题,比如,儿童家庭监护缺失、家长育儿观念存在误区、亲子关系不和谐等等。同时,三孩生育政策的实施,对家庭家教家风建设,对妇女儿童的发展都提出了新的要求。新“儿纲”的另外一大亮点,是将“儿童与家庭”作为一个新领域单独提出。

“此举具有非常重要的意义,有利于进一步完善支持家庭的法律政策,提升家庭的发展能力,增强儿童的获得感、幸福感、安全感,是从根本上促进未成年人健康发展的一个重大举措。”苑宁宁指出,家庭是保护未成年人、促进未成年人健康发展的第一责任主体。国家不断覆盖城乡的家庭教育指导服务体系,通过提供更有成效、全面的家庭教育指导服务促进和提升家庭当中监护人教育子女的意识、能力和水平,提高未成年人监护人的监护观、养育观、成才观,为未成年人创造良好的家庭环境。

### 凸显三大导向

对于这份关系到未来十年我国亿万儿童健康发展的纲领性文件,中国预防青少年犯罪研究会理事、华东政法大学《青少年犯罪问题》编辑部编委主任田相夏认为,新“儿纲”的理念导向更加科学,问题导向更加清晰,责任导向更加具体。由此,也会对我国未成年人领域的立法产生全面而深刻的影响。

新“儿纲”强调尊重儿童主体地位,鼓励和支持儿童参与家庭、社会和文化生活,创造有利于儿童参与的社会环境。“未成年人立法工作所遵循的一个重要原则就是儿童利益最大原则。新‘儿纲’把坚持鼓励儿童参与作为基本原则之一,这意味着今后儿童作为主体不但要参与,而且要以他们为中心,更多地征求他们的意见或看法,更多地发挥儿童的主体性

地位,这是比原来有所进步的。”田相夏说。

与此同时,新“儿纲”的问题导向更加清晰。“孩子的问题其实更多是来自于家庭而非孩子自身,新‘儿纲’新添家庭和安全两个新领域,问题导向更加清晰,目标、具体措施都为了更好地解决现实问题。”田相夏说。

新“儿纲”的责任导向更加具体。“如果民政等相关部门、学校、街道、司法机关都没有明确责任,那儿童主体地位就很难落实。”在田相夏看来,与以往相比此次新“儿纲”更加强调整规。原先的政府责任规定得较笼统,甚至有的还缺乏法律依据。现在则强调要以法律作为指引,贯彻落实好相关的法律规定,对于各方应做到什么程度都有很明确的要求和落实措施。这就意味着未来我国的儿童工作各方面都必须依法依规。

### 提出八项目标

新“儿纲”从发挥家庭立德树人的作用,培养儿童好思想、好品行、好习惯,教育引导父母落实监护责任,树立科学育儿的理念,积极践行和传承好家风,建立平等和谐的亲子关系,构建家庭教育指导服务体系,完善支持家庭的法律法规政策,提升家庭领域研究水平等方面提出了八项目标和九项策略措施。那么,新“儿纲”的这些内容对未来未成年人立法会带来什么样的影响呢?

“新‘儿纲’对于未来十年儿童发展工作作出重要部署,立法要作出回应并进行相应的调整。”苑宁宁举例说,比如,新“儿纲”在儿童与健康领域提出适龄儿童普遍接受性教育,这对于未成年人预防性侵害具有重大价值。又如,新“儿纲”提出逐步推进学前教育全面普及,还提出有针对性的目标和举措。从促进儿童接受更好教育,搭建更完整的教育体系来说,学前教育是需要重点加强的立法。再如,在儿童与法律保护当中,新“儿纲”着重强化对儿童民事权益的保障以及监护制度,注重对性侵害未成年人犯罪的防控,这些都是未来立法中需要加强的环节。

通过对新“儿纲”的梳理,田相夏认为新“儿纲”指明的一些立法方向值得关注。比如,涉及儿童安全的相关立法,有关儿童福利的立法,防控儿童伤害的立法等等。“总之,当前最紧迫、最需要解决的问题,就需要及时地通过立法来解决。”

田相夏说,在新“儿纲”的指引下,今后立法要进一步加强可操作性,涉及儿童保护方面的立法应该更加精准化和具体化,要有可操作、可落地的措施。其次,要注意发挥立法的指引性,涉及未成年人保护、家庭教育、学校教育等方面的法律要注重提示性作用或预防性作用,通过柔性的法律在人们心目中树立起规矩,“这将更有利于未成年人的成长”。

## 人大动态

### 天津市人大常委会召开区乡镇人大换届选举推动会 坚持发扬民主依法有序推进

10月9日,天津市人大常委会召开区、乡镇人大换届选举工作推动会,听取各区人大工作汇报,并就下一步工作提出要求。

天津市人大常委会主任段春华在讲话中指出,选举人大代表是人民行使国家权力的重要方式,是全过程人民民主的生动体现,要全面贯彻中央决策部署,按照天津市委工作要求,讲政治、强担当,确保基层人大换届选举高标准高质量顺利完成。

段春华强调,区、乡镇人大换届选举工作已进入关键阶段,扎实推进下一步工作,一要坚持党的领导,党的领导是做好换届选举工作的首要政治原则和根本政治保证,要在党的统一领导下,履职

尽责、主动作为,加强协调、搞好协作,确保党的领导贯穿于换届选举全过程和各方面。二要坚持发扬民主,坚持人民主体地位,尊重和保障人民群众的选举权和被选举权,激发广大人民群众的政治参与热情,使人民当家作主更加具体地、现实地、有效地落实到国家政治生活之中。三要坚持依法办事,大力弘扬社会主义法治精神,增强法治观念,深入学习贯彻宪法和有关法律,依法有序推进各环节工作。四要坚持严明纪律,严格落实换届选举的各项纪律规定,从严从实加强换届风气监督,持续保持高压态势,营造风清气正、弊绝风清的选举环境。

### 北京市人大常委会部署新版立法规划编制准备工作 聚焦实际问题突出首都特色

为部署新版常委会立法规划编制的准备工作,10月13日,北京市人大常委会召开新版立法规划编制启动会。北京市人大常委会副主任杜飞进、张清、北京市委办公厅、北京市人大常委会各工作机构、北京市司法局和北京市人大常委会立法研究基地的主要领导及相关负责同志参加会议。

杜飞进就新版立法规划编制工作的基本方向提出四点要求:一是要统筹考虑国际国内形势,放眼世界格局变化对首都社会治理的新影响。二是要立足新发展阶段,紧扣新发展理念对法治建设的新要求。三是要完善法规制度供给,落实北京“四个中

心”“四个服务”功能定位的新要求。四是要彰显以人民为中心的价值理念,深入发展全过程人民民主的新实践。

张清指出,新版立法规划的编制工作站位要高、标准要高、项目要实、工作要细。编制工作要面向未来,面向现代化建设,在制度供给上下功夫。要坚持问题导向,围绕“七有”“五性”,解决人民群众急难愁盼的问题,要广泛听取各方面意见,做好项目的基础研究工作。工作专班要把握立法规划编制的基本方向,扎实开展新版立法规划编制的相关工作。

### 上海市人大监察司法委召开企业代表座谈会 优化营商环境开展监督调研

10月12日,上海市人大监察和司法委员会召开企业代表座谈会,就加强商事审判依法服务保障优化营商环境开展专项监督调研。

来自生物医药、汽车制造、银行金融、互联网等多个行业的企业代表就上海市法院系统如何充分发挥审判职能作用,妥善化解各类商事纠纷,依法保护各方市场主体合法权益发表意见建议。

座谈中,上海国盛(集团)公司法律风控部总经理李一萌建议,法院根据企业实际情况进一步细化

“限高令”,并且明确权利救济渠道。上海医药(集团)公司法务部总经理堵辰君建议加强对破产管理人的业务培训,进一步提高他们的专业能力。上海汽车集团公司合作和法律事务部总经理周祺建议维护好汽车制造企业的合法权益。

企业代表们还就严厉打击逃废金融债务,加大执行力度给企业更多支持,提高对恶意拖延诉讼进程、作伪证的惩罚力度,更好地解决立案难、财产保全难等问题进行深入交流。

本报记者 张红兵 整理