

劳动合同法施行15年 如何提高治理效能引发探讨 编纂劳动法典构建和谐劳动关系

□ 本报记者 朱宁宇

2007年,劳动合同法颁布施行,这是我国劳动立法史上的标志性成果,也对此后的我国劳动用工形态产生了广泛而深刻的影响。但劳动合同法在立法过程及施行过程中,一直伴随着诸多争论,甚至产生较大的学术分歧并延续至今。

多种迹象表明,有关劳动法典编纂的学术研讨正持续推进中。其中,劳动法典编纂视角下如何看待劳动合同法法的探讨尤为值得关注。

编纂劳动法典,离不开回顾和总结劳动立法历史,在法治演进的脉络中提炼本土制度资源和实践经验。近日,主题为“十五年后再回首:青年学者议劳动合同法之争”2022年度中国法学会青年论坛线上线下相结合的方式在京召开。会上,如何绘制劳动法典的蓝图,如何设定劳动法典的功能,如何建构劳动法典的体例等重大基础性问题,成为与会人员热议的焦点。

系统总结劳动立法经验

“劳动合同法的颁布具有划时代意义,可以说是

一石激起千层浪,撬动了劳动法长期封存冰山。”中国社会法学会研究会常务副会长、中国人民大学法学院教授林嘉说,劳动合同法施行以来,社会各界对劳动法的关注越来越多,劳动关系双方的法律意识、合规意识也越来越强,但在劳动合同法颁布15年后再回头看,一些争论仍然反映出劳动关系领域的很多问题,值得反思。

据介绍,目前我国已经建立了包含劳动法、劳动合同法等在的一系列基础性劳动法律,但还存在着立法技术欠发达等问题。以劳动合同法为例,该法施行以来,一系列司法解释以及行政法规相继出台。各地也陆续出台了一些解答或指导意见等,据不完全统计,数量多达几百个,由此也导致了一定程度的立法冲突。编纂劳动法典,一方面可以将一些成熟做法和经验上升为法律,同时,也要给一些有争议或变动较大的领域留下适当的空间,以适应不断发展的经济社会需求。

本次论坛的发起人、中国社会科学院法学研究所社会法室副主任王玉指出,劳动法典编纂需秉持历史视角,重视本土制度资源。在王玉看来,劳动法典编纂必须要立足本土国情,通过回顾和总结劳动立法

史,将劳动法治实践与法学理论相结合,为劳动法典奠定坚实基础。

“劳动合同法虽然解决了工业时代背景下劳动关系权利义务边界问题,但在互联网和人工智能广泛发展的数字时代,劳动合同法所秉持的基本理论假设遇到了挑战。”上海财经大学教授吴文芳认为,这些问题在编纂劳动法典的过程中都需认真研究。

凝聚编纂法典理论共识

达成理论共识,是编纂劳动法典需要解决的首要问题,也是率先迈出的关键一步。

“法典是一个国家、一个民族精神和理性的表征。中国气质应是劳动法典化的理性追求。”对外经济贸易大学副教授太月认为,劳动法典应彰显民族风格,在法典化过程中,一定要增强文化认同感和民族凝聚力,彰显中华民族的精神特质,要在中国化的语境中,处理好劳动法所调整的诸多关系、各种制度的构建和衔接。

中国劳动关系学院教授肖竹提出了现阶段编纂劳动法典的几项具体原则,包括最大共识原则、最大可能

尊重现行法原则、问题导向原则、阶段性原则,法典容量科学性、合理性原则。“各方力量参与推动劳动法典编纂,有更多的资源可以让法典持续繁荣,并以此为契机,推动社会法的繁荣。”肖竹说。

华东政法大学副教授李凌云认为,劳动法典编纂的目标和任务是应对劳动关系从工业时代到智能社会的时代变迁中发生的转变,传统劳动关系以及一些新业态形态也应纳入劳动法典中进行调整。实践中,司法解释、地方立法、裁判规则中一些有益的经验,可以吸收到劳动法典中。

“编纂劳动法典,既要考虑法典稳定性和政策变动性之间的关系,也要考虑法典统一性和劳动传统多样化之间的关系。”华东师范大学副教授张颖慧认为,劳动法典应树立底线思维,对法律强制和当事人自治之间的分配掌握尺度,“强制性是一个底线,而自治要给予一定的空间”。

首都经济贸易大学教授范则认为,劳动法典在篇章设计方面应当包含总则篇、劳动就业篇、社会保险篇。“我国劳动力和劳动政策具有鲜明的地区特色,如果仅仅吸收域外某些国家和地区劳动法典的内容,是不利于我国劳动力市场发展的。”

努力实现公平效率平衡

我国到底需要一部什么样的劳动法典?研讨会上,与会学者就劳动立法的立法价值进行了深入探讨。

“对各类劳动者的保护需要考虑各种约束条件,以实现公平和效率的平衡,实现法律效果和社会效果的平衡。”西南民族大学教授贺玲认为,保障劳动关系双方合法权益要考虑到灵活性、稳定性之间大致的平衡状态。

中国劳动关系学院副教授李文涛把劳动合同法定位为劳动者权益保障法。在他看来,思考任何一部劳动法或者劳动关系的争论问题,既要依据科学原理,解剖劳动合同中具体的债权、债务和履行,也要坚持法律价值的判断,以此考虑法律规范的目的。

针对近年来广受关注的新就业形态问题,沈阳师范大学副教授崔丽提出,劳动管理和业务组成的法律规定随着实践的发展,在概念内涵层面发生了新变化,应当采取场景化和动态判定的劳动关系判断标准。“面临时代发展的新课题,劳动法研究应当采取一种回应性法的思路,对于新兴领域不适宜采取一刀切的规制模式,应对法律基础概念进行改良和更新。”崔丽说。

严查利用网络对未成年人性引诱行为 专家建议在刑法中单设罪名进行严厉打击

□ 本报记者 蒲晓磊

7月18日,中央网信办、国务院未保办(民政部)、教育部、共青团中央、全国妇联联合举行“清朗·2022年暑期未成年人网络环境整治”专项行动启动仪式。

此次专项行动为期两个月,主要聚焦十个方面整治重点,其中有一个乱象整治引起了北京青少年法律援助与研究中心主任佟丽华的格外注意——“严查查处利用社交软件、群组、同城频道等,对未成年人进行性引诱、教唆未成年人拍摄裸露视频图片、实施网络猥亵等行为。”

“针对未成年人的性引诱,主要是指那些基于性目的引诱未成年人的活动。性引诱与性骚扰不同,在性引诱的过程中,即使父母发现,也很难处理,因为目前我国并没有相关法律对这种引诱的过程及行为予以规制。”佟丽华建议,对刑法及治安管理处罚法进行修改,明确禁止对未成年人进行性引诱,将性引诱未成年人设为一个单独的罪名,进行严厉打击。

网络环境下儿童容易受侵害

近年来,我国对侵害未成年人的色情问题始终保持高压打击态势。然而,侵害未成年人的色情问题仍会以多种方式,在互联网上一些隐晦的角落里冒出头来。

近日,有北京消费者反映小天才T1儿童平板电脑应用商店,下载的部分游戏、漫画等App含有色情、血腥、暴力、诱发未成年人模仿违法犯罪行为内容问题。7月18日,北京市消费者协会、天津市消费者协会、河北省消费者权益保护委员会联合约谈了广东小天才科技有限公司。

在佟丽华看来,这一事件也显示了开展专项行动进行整治的必要性,“净化网络空间,给孩子们一个清朗的成长环境,是数字时代的巨大挑战和责任”。

网络环境下,施害人进行性引诱的行为难度和成本大大降低。北京青少年法律援助与研究中心所统计的案例分析表明,很多网络性引诱案件的受害人都为3人以上。在互联网环境中,施害人身份具有更强的虚拟性,引诱行为可以一对多,具有超地域性和更强的隐蔽性,儿童在此环境下处于更明显的弱势地位,更容易受到侵害。

佟丽华认为,随着互联网的发展,针对未成年人的性引诱日益成为一种严重威胁未成年人身心健康及安全的行为。在传统时代,父母或者其他监护人可以教育、帮助孩子提防“陌生人”,以此来有效保障未成年人的身安全。但在互联网时代,恋童癖以及一些潜在的违法犯罪分子在线上引诱未成年人,与其建立联系,“陌生人”“犯罪分子”有时就在家中,甚至就在孩子的卧室中,孩子随时面临受到性侵害的风险,但家长几乎很难察觉。

“这是我们必须意识到的时代变化给孩子们带来的巨大风险。”佟丽华说。

严重伤害未成年人身心健康

近年来,不法分子利用互联网形成的虚拟空间作



为犯罪工具和场所,对被害人进行猥亵,已成为目前性侵犯犯罪的新形式。

性引诱与性骚扰不同——性骚扰主要是指成年人之间通过言行在违背对方意愿情况下的“骚扰”行为,但性引诱主要是指成年人针对未成年人,以性活动为目的建立联系的行为。

“针对未成年人的性引诱,开始的时候并不是直接的性骚扰或者猥亵,而是通过观察了解未成年人的兴趣爱好,满足其需求以赢得未成年人的信任,而后通过赠送礼物、满足需求等方式形成情感依赖,并通过鼓励孩子做一些父母并不同意的行为以在情感上隔离父母与孩子,最后才是加入以性为主题的交往内容。”佟丽华说。

利用互联网针对未成年人的性引诱行为,会对未成年人造成巨大伤害。

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认为,网络性引诱行为足以对未成年人造成严重的身心伤害,会影响未成年人形成正确的性观念、性知识,这些危害可能会对其终生形成持续性影响。

北京青少年法律援助与研究中心在对相关案例研究后发现,就对儿童的性引诱而言,无论是线上还是线下实施的,其终极目的都是对儿童实施性虐待或性剥削。而且在有些案件中,对儿童性引诱的过程,也是对儿童实施性虐待或性剥削的过程。性引诱行为会进一步导致线上或线下的性剥削或性虐待行为的发生,例如,通过与儿童建立联系,后对其实施强奸、猥亵等行为,或者控制、强迫儿童参与色情表演、制作、传播以儿童为对象的色情制品。

北京师范大学未成年人检察研究中心主任宋英辉指出,目前,线上儿童性剥削侵害的对象非常广泛,数量多,而实施这种行为的成本很低,危害性很大。对此,有必要在网上采取更加主动的防范、制止措施。

明确禁止持有儿童色情制品

对于利用网络对未成年人进行性引诱的行为,最有效的“防护网”莫过于严密的法律制度。

在国际社会,越来越多的国家意识到线上儿童性剥削的严重危害并针对以色情为目的的线上儿童性引诱和性剥削行为进行立法。国际失踪和受剥削儿童中心2017年的法律调查表明,至少有63个国家已经对出于色情目的的性引诱进行了立法。

我国现有法律主要是打击强奸、猥亵等已经对儿童实施了性侵害行为的犯罪,但是,针对未成年人的性引诱是行为犯,应该认识到,性引诱行为本身就足以对儿童的身心健康造成巨大的损伤,如果没有明确规定可以处罚以性活动为目的对儿童的性引诱,会使得性侵害案件无法得到事前遏制,也会由于缺乏震慑力导致不法分子更加肆无忌惮。而且,我国对“持有、浏览”以儿童为对象的色情制品行为的法律规制力度还不够,这在一定程度上助长了儿童性引诱行为及其他严重性侵害未成年人的犯罪行为。

新修订的未成年人保护法第五十二条规定,禁止制作、复制、发布、传播或者持有有关未成年人的淫秽色情物品和网络信息。佟丽华说,这是我国在立法中第一次明确规定禁止“持有”有关未成年人的淫秽色情物品和网络信息,是一大进步,但不足是没有规定罚则,对违法者没有规定如何处罚。

对此,佟丽华建议,在治安管理处罚法以及刑法中增加专门的条款,对“持有、浏览”以未成年人为对象的色情制品以及性引诱未成年人行为进行打击,“社会正在快速迈入数字时代,网络已经渗透到未成年人生活的方方面面,相关法律要跟得上时代发展的步伐,及时修订和完善,以保障网络时代未成年人的健康成长”。

漫画/李晓军

立法资讯

修订教师法

保障教师地位和待遇

本报讯 记者朱宁宇 百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。加快修改教师法,对于加强新时代我国教师队伍建设和教育高质量发展,具有重大意义。教育部2022年工作要点明确指出,配合做好职业教育法、学前教育法、学位法、教师法审议。修改教师法列入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目,并列入2022年全国人大常委会立法计划预备审议项目。

现行教师法于1993年10月31日经八届全国人大常委会第四次会议表决通过。教师法颁布施行以来,对于提高教师的地位,加强教师队伍建设和保障教师的合法权益,促进我国教育事业的发展起到了重要作用。但是,随着我国经济社会飞速发展,教师法的许多规定已不能适应当前教育改革发展要求和教师队伍建设实际,有的规定甚至严重滞后,社会各界呼声不断。

2018年1月,中共中央、国务院印发了《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》(以下简称《意见》),这是中华人民共和国成立以来第一次以中共中央的名义发布加强教师队伍建设的意见。《意见》就如何加强新时代教师队伍作出了一系列重大战略部署。2019年1月,全国人大常委会教育工委、教育部组织有关专家在京举办教师法修订调研座谈会。教育部于2019年启动教师法修订工作,委托中国教育学会、北京大学、华中师大等7家单位分7个专题开展立法课题研究,教师法的修改工作提上议事日程。2021年11月,教育部发布《中华人民共和国教师法(修订草案)(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),面向社会公开征求意见。

今年十三届全国人大五次会议期间,有代表提出关于修订教师法的议案,建议加快教师法的修法进程,目前《征求意见稿》还存在未明确教师转任公职的待遇保障,窄化了“有偿补课”的严重违法情况,未明确家长和媒体在教师教育中应履行的义务等问题。

鉴于此,议案建议,增加教师职称与公务员级别对等互通的规定,通过建立科学合理的教师与公务员的互通机制,保障教师在转任过程中的地位和待遇;修改关于“有偿补课”的相关内容。禁止教师违规补课,除了从提高教师待遇、社会地位等方面努力,也应在教师法中作出更严格更明确规定,建议修改第八章“法律责任”第五十二条第四项为“故意不完成教育教学任务,给教育教学工作造成严重损失,组织开办校外培训班,到校外培训机构兼职补课,一对一补课,或者以其他方式进行有偿补课的”。

此外,议案认为,要保障教师的合法权益,不仅需要各部门的支持,家长作为与教师息息相关的利益群体也需负起相应责任,应从立法角度规范约束家长干预学校的行为,规范媒体报道内容,形成尊师重教氛围,建议在法律中增加规定:“为保障教师正常开展教育教学工作,营造尊师重教良好氛围,家长和媒体应当履行下列职责:(一)家长不得干涉教师正常教育教学行为;(二)媒体要多形式多渠道对教师队伍进行正面报道,引导社会形成尊师重教氛围。”

制定碳达峰碳中和促进法

促进经济高质量发展

本报讯 记者朱宁宇 实现碳达峰碳中和目标是贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的内在要求,是党中央统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策。今年十三届全国人大五次会议期间,有代表提出关于制定碳达峰碳中和促进法的议案,建议加快碳达峰碳中和立法,促进我国经济高质量转型,为如期实现社会主义现代化强国建设目标及履行碳达峰碳中和国际义务提供法律保障。

议案认为,碳达峰碳中和的立法理念需要进一步与发展理念对标对表。现行法律体系未能充分反映生态文明的内在要求,相关法律法规不完善,存在法律约束分散化、碎片化等问题。同时,碳达峰

碳中和立法的基础也亟待夯实,碳达峰和碳中和的实践行动在我国尚未全面深入推进,客观上影响了我国对碳达峰碳中和立法本质及其规律的全面认识与整体把握,对于涉及碳达峰碳中和的相关法律术语内涵作出明确的法律界定等。

议案建议将立法重点放在提高战略思维能力上,要把系统观念贯穿碳达峰碳中和立法工作全过程。具体来说,法律条文在规范和指导各类行为主体时要处理好几方面的关系,包括发展和减排的关系、整体和局部的关系、长远目标和短期目标的关系以及政府和市场的关系,同时,要考虑发挥科技创新与国家治理体系治理能力创新的“双轮”驱动作用。

从“为民做主”到“由民做主” 韶山人大代表票决产生民生实事项目

见证全过程人民民主

□ 本报记者 阮占江 师栋 □ 本报通讯员 朱俊文

“农业面源污染治理项目总投资10186万元,在全市四个乡镇以韶河干流、韶河南源、杨林河为轴线的重点农村区域,对畜禽养殖、水产养殖、农业种植、农村地表径流等四个方面污染进行治理。目前项目实施在全市四个乡镇分5个片区稳步推进中,其中杨林乡片区的屏村姜堰学校周边工程已全部完工。”近日,在湖南省韶山市十届人大常委会第四次会议上,韶山市人大常委会专题听取了2022年度韶山市人大代表票决民生实事项目实施情况汇报。

2021年10月,韶山市十届人大一次会议票决产生了5个民生实事项目,涵盖高新小学建设,全市小型

病险水库除险加固及相关灌溉设施完善,农业面源污染治理,农村公路安防工程和体育公园建设,共计划投资约2.4亿元,目前各项工程正在稳步推进中。

近年来,韶山市人大及其常委会持续推动票决制规范化、常态化、长效化,实现了民生实事项目从“为民做主”到“由民做主”,人民群众获得感、幸福感和安全感不断提升。

“票决制有利于集中财力办有利于发展的大事、办人民受益的实事,办群众期盼的好事,我们实实在在地感受到了这个制度的优越性,体会到了什么叫‘民生实事民做主’。”韶山市人大代表、银田镇银田村党委书记颜昌为回忆起3年前参与投票表决同意实施本镇民生实事的一幕,仍不禁感叹。

2019年,作为湖南省民生实事项目人大代表票决制首批试点乡镇之一,银田镇成立民生实事项目人大代表票决制工作领导小组,制定实施意见,明确指导思想 and 实施步骤,召开民生实事项目征集工作会议,启动民生实事项目征集工作。通过人大代表联络站,广泛征集各界对民生实事项目的意见建议。相关职能部门对征集到的项目论证后,汇总形成初步候选项目。当年年底,6个备选民生实事项目被放到该镇人大会议上,决定权交给了该镇人大代表。最终,由该镇人大代表通过投票方式决定了4个实施项目。次年6月,人大代表对这4个民生实事完成情况进行了满意度测评,其中两个项目满意度为98%,另两个项目满意度为96%。

广听民意,广纳民智,“想做什么事”由群众提,最大程度让各项民生实事更加合乎民心民意,不断提升基层决策的民主科学化法治化水平,进一步密切党群干群关系。自2019年银田镇率先开展民生实事项目人大代表票决制工作以来,市、乡两级人大代表和群众代表走访调研的突出民生问题中票决出民生实事项目32个,顺利实施完成27个,正在实施5个,累计投入资金5.1亿多元,青年水库清淤项目,城镇污水收集系统建设,高标准农田建设,农村公路安防工程等一批群众所需所盼的实事通过票决制得到实施,一个民生实事项目成为当地党委、政府和人民群众的“连心桥”。

践行“全过程人民民主”,就是要实实在在在解决群众关心的事,满足人民日益增长的对美好生活需求。2021年韶山票决产生的5个民生实事项目,把“靶心”瞄准了全市经济社会发展中的民生“短板”、社会“痛点”,反映的是广大人民群众的呼声和诉求。

为确保票决项目如期落实,韶山市人大常委会将民生实事项目的实施工作列入年度监督工作计划,推动政府层面根据各个项目所涉及的内容进行责任分解,明确项目建设的目标任务、时间节点、牵头部门和完成时限,同时,不断完善民生实事项目人大跟踪监督机制,成立了专项监督工作小组,各监督小组综合采取听取专项报告、专题视察、专题调研和专题询问等方式,及时了解项目实施进展,发现项目实施中存在的问题,及时提出推动项目建设的意见和建议,督促民生实事项目按照时间节点有序推进,监督环节覆盖从项目产生到项目完成全过程,确保民生实事做一件、成一件,把人民群众对美好生活的向往转变为实实在在、可触可感的现实生活。