



法治日报  
星期二  
2025年8月19日

# 人大视窗

05  
专刊

编辑/郭晓宇  
美编/李晓军  
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

## 织密新就业形态劳动者权益保障网

相关全国人大代表建议被重点督办

### 聚焦重点督办建议

□ 本报记者 朱宁宁

随着数字经济蓬勃发展,我国新就业形态劳动者规模持续扩大,外卖骑手、快递小哥、网约车司机等群体成为服务民生的重要力量。但与此同时,新就业形态劳动者面临的劳动关系模糊、社会保障不足、维权渠道不畅等问题日益凸显。

新就业形态劳动者权益保障,历来受到全国人大代表高度关注。代表们从法律完善、制度创新、监管协同等多维度提出建议,为破解行业痛点建言献策。

今年,全国人大常委会将“加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”建议确定为重点督办建议,由人力资源社会保障部牵头办理,全国人大社会建设委员会督办。

点督办建议共包括11件建议,代表们围绕目前新业态领域的痛点难点,从加快相关立法,明晰企业劳动用工责任,妥善处理新业态劳动纠纷,健全新业态社会保险制度等方面建言献策。

其中,劳动关系认定这一核心问题被多名代表反复提及,成为当前新业态劳动者权益保障的最大梗阻。

全国人大代表,SK海力士中国半导体有限公司主管工程师孙华芹在调研中发现,平台经济的多层分包模式让法律关系陷入“剪不断理还乱”的困境:劳动者往往处于“平台管业务、外包管用工”的灰色地带。以快递行业为例,除少数大型企业外,多数平台通过区域加盟商管理从业者,即便签订了劳动合同,劳动者也难以直接向平台总部主张权利。这种法律关系的模糊化处理,导致劳动纠纷发生时,劳动者常陷入“仲裁无门、诉讼乏力”的被动境地。

明确界定标准

该如何走出劳动关系认定模糊化困境?多名代表呼吁加快相关立法进程,明确新型用工关系界定标准。“必须加快修订和完善劳动法律法规,针对灵活就业

业人员的工作模式和特点,进一步明确其与平台企业、合作企业之间的劳动关系认定标准。”全国人大代表、北京市信利律师事务所律师首席合伙人阎建国说。

全国人大代表,福建省政协副主席严可仕建议通过专项立法对劳动关系进行清晰界定,通过细化“不完全劳动关系”的法律内涵,对劳动关系认定、最低工资标准、职业伤害赔偿等作出明确规定。

“现行劳动法律法规难以适应新业态是导致劳动者权益维护难的根本原因。”全国人大代表,江苏省扬州市宝应县国风刺绣厂技术总监莫元花呼吁,国家层面加快修法进程,将新业态劳动者纳入现行劳动法的调整范围,或者单独立法,构建新的系统性法律制度设计。

高度重视建议

作为该项重点督办建议的主办单位,人力资源社会保障部高度重视建议办理工作,研究制定了工作方案,认真梳理代表提出的意见建议。

7月25日,人力资源社会保障部召开加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障重点督办建议沟通座

谈会,邀请李火林、陈友坤、阎建国、刘忠斌等代表面对面沟通交流有关情况,还邀请了全国人大社会建设委员会、全国人大常委会代表工作委员室及相关部委有关局负责同志参加。

会上,相关部委参会人员介绍了代表建议办理工作的进展情况,与代表共同研究相关问题。

“新就业形态劳动者为经济社会发展和居民生活便利作出重要贡献,却在社会保障方面面临诸多困境。调研发现,参保率低是当前突出问题。”座谈会上,阎建国深入分析参保率低的症结,建议通过细化法律规定,破解实践中劳动关系模糊不清的难题。

“创新劳动关系认定的证据规则十分必要。”全国人大代表,南京图书馆参考咨询部主任刘忠斌提出,应结合平台算法控制权、工作规范约束度、报酬支付方式等核心要素,建立“实质重于形式”的认定标准,防止企业以“合作协议”为名逃避法定责任。

代表们的发言切中要害,参会部门工作人员认真记录。会上,相关部委负责人介绍了代表建议办理进展。座谈会结束后,当天下午,人力资源社会保障部就邀请代表前往美团等企业进行现场调研,将纸上建议转化为实地探访,让政策研究更接地气,更具实效。

### 健全保障机制

为解决新就业形态劳动者权益保障法律支撑不足的问题,相关立法工作在不断推进。“基本劳动标准和新就业形态”方面的立法已列入十四届全国人大常委会立法规划第三类项目,一些地方也在积极探索相关地方立法,为国家层面立法积累实践经验。

2021年,人力资源社会保障部会同有关部门印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导原则》,根据企业用工形式和新就业形态劳动者就业方式的差异,将双方关系明确为“符合确立劳动关系情形”“不完全符合确立劳动关系情形”“民事关系”三类,创新了权益保障制度机制。2023年,又相继印发《新就业形态劳动者休息和劳动报酬权益保障指引》《新就业形态劳动者劳动规则公示指引》《新就业形态劳动者权益维护服务指南》等系列文件,为实践提供具体指引。

下一步,人力资源社会保障部将加强劳动关系认定、新就业形态劳动基准、企业用工责任等重点难点问题研究,有序推进新就业形态劳动者权益保障立法进程,让新业态劳动者的权益保障网越织越密,越扎越牢。

### 说法典

□ 吕忠梅

“公众参与”在生态环境法典草案中十分重要。生态环境法典草案在第六条将“公众参与”作为一项基本原则加以规定,并在第九章用11个条文专章规定“信息公开与公众参与”,此外,在一些生态环保相关规范中如环境影响评价制度等,也有具体的公众参与形式与程序的规定。

如此强调“公众参与”,其本质是通过环境民主重构国家与公民关系,将政府主导的生态环境保护模式转化为全民共治模式。

### 基于多方面考虑

公众参与原则,是指公民、法人和社会组织依法通过法定程序参与环境决策、管理与监督的权利和义务。该原则强调生态环境作为公共产品,治理并非完全依赖行政力量,而应由公众与政府共同承担,其核心是赋予公众环境知情权、决策参与权、监督救济权,确保环境政策的民主性与科学性。

生态环境立法之所以要规定“公众参与”,主要基于三个方面的考虑:

首先,生态环境问题具有复杂性和突发性。在复杂的生态系统中,任何个人对环境产生影响的活动都可能产生“蝴蝶效应”。由于政府难以全面监测和控制所有对环境可能产生影响的行为,仅仅依靠政府的力量难以完成生态环境保护的艰巨任务。而公众作为生态环境的直接接触者和生态环境问题的直接承受者,能通过日常监督发现潜在风险,填补监管空白。因此,必须广泛吸纳公众的意见,尽可能收集相关信息,通过公众参与减少因信息不对称带来的监管漏洞。

其次,生态环境问题涉及复杂的社会利益关系,单纯依靠行政管理模式容易引发“邻避效应”或“搭便车”心理,不仅会导致政府与公众关系紧张,还会导致公众缺乏主动性、积极性。通过公众参与,一方面,可以汇集多元利益诉求,防止决策偏向特定集团,提升政府决策的可接受度,走出“政府理单一群众反对”的治理困局。另一方面,通过公众参与了解群众诉求,有利于动员全社会的力量,转变生产生活方式,积极履行垃圾分类、低碳消费等绿色义务,积极参与生态环境保护工作。

最后,生态环境保护涉及“自然生态系统”与“社会生态系统”两个巨大复杂系统之间的关系调适,必须形成“多主体参与、多层次联动、多环节协同”的治理体系。通过公众参与,既能够以“用脚投票”,抵制污染产品等方式形成市场压力,倒逼企业绿色转型;也能够以监督举报、提起诉讼等方式请求保护,监督企业生产经营活动;还能够以提出意见、表达诉求等方式参与决策,提升政府决策和监管效率,并监督政府依法行政。

### 相关规定不断完善

1973年,第一次全国环境保护会议提出了“全面规划,合理布局,综合利用,化害为利,依靠群众,大家动手,保护环境,造福人民”的环境保护工作方针(以下简称“32字方针”)。其中,“依靠群众、大家动手”的表述是“公众参与”的雏形。1979年环境保护法(试行)第四条将“32字方针”以立法方式加以确认,初步规定了“公众参与”。1989年环境保护法规定了公民的“检举控告权”。

我国在立法中正式规定“公众参与”的是2003年施行的环境影响评价法,该法详细规定了公众参与规划环境影响评价和建设项目环境影响评价的内容与程序。原国家环境保护总局于2006年颁布《环境影响评价公众参与暂行办法》,更为系统地规定了公众参与环评的原则、范围、形式,并于2007年颁布《环境信息公开办法(试行)》,规定了政府的环

境信息公开义务和程序。

2014年修订的环境保护法在总结前期立法与实践的基础上,不仅在第五条明确将“公众参与”作为一项基本原则加以规定,而且专设“信息公开与公众参与”一章,将原来分散在相关法律法规中的环境信息公开和公众参与规定予以集中,建立了相对完整的公众参与制度。随后,在水污染防治法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法等法律的修改以及土壤污染防治法等法律的制定中,均强化了公众参与的内容。

### 提供完善法律依据

目前,我国在公众参与方面还存在一些问题,比如,公众参与深度不足,事后举报多,决策前期参与有限;程序保障相对薄弱,法律规范可操作性不强;城乡公众参与意愿不均,参与能力存在短板等。

针对这些问题,生态环境法典草案对“公众参与”进行了体系性集成,构建了从基本原则到分级实施机制,为真正实现公众参与提供完善的法律依据。

一是扩大“公众参与”的覆盖范围。草案在总则编将“公众参与”作为基本原则,设立“信息公开与公众参与”专章,并在相关各编规定了实体性权利和义务。“公众参与”从原来的污染防治领域扩大到生态保护、绿色低碳发展领域,并且能够涵盖法典之外的生态环境保护活动。

二是系统整合公众参与的实体性权利与程序性权利。草案形成了公众参与的实体性权利、衍生性权利、救济性权利的完整结构。一方面,草案将“保障公众健康和环境权益”作为立法目的,承认公民对良好环境的享有权,确认了公众环境权这一实体性权利。另一方面,以“信息公开与公众参与”专章通过规定公众的知情权、参与权、表达权、监督权,明确了公众环境权所衍生的相关程序性权利。此外,通过规定生态环境损害赔偿权与公益诉讼提起权,明确规定了公众参与的救济性权利,由此形成了完备的公众参与权利体系。

三是系统规范主体行为和参与形式。草案针对不同群体规定了不同的参与方式,如在赋予公民个体对油烟噪声等民生问题直接监督权的同时,要求其承担绿色生活义务;明确生态环境保护公益组织提起公益诉讼的主体资格,并规定行政机关提供相关业务咨询的义务;鼓励媒体、科技工作者通过环境曝光、技术方案等参与生态环境治理。在参与程序方面,草案针对不同场景设计差异化路径,如针对规划与标准制定,要求公开向社会征求意见;对于环评审批,规定必须召开听证会和专家论证会;对于生态修复项目,规定必须举行社区座谈会并进行问卷调查;对于企业污染和破坏行为,公开举报电话和提起公益诉讼等。

目前,草案还在进一步修改完善过程中。在这样的总体思路下,公众参与原则及其实施相关规定将愈发完善。

(作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员、中国法学会副会长、本报记者朱宁宁整理)



制图/李晓军

### 代表风采

## 司富春代表:用岐黄之术守护人民健康



司富春代表(中)在贵州毕节一医院义诊。

□ 本报记者 朱宁宁 文/图

在万米高空的飞机上以中医穴位按压之术缓解乘客急痛,在疾驰的高铁上用推拿之术让突发急症的旅客化险为夷;在贵州毕节山村里带领医疗团队为贫困群众送去健康……全国人大代表、致公党河南省委会主委司富春有一个行动准则——代表履职不仅在人民大会堂,更在日常。

司富春连任十三届、十四届全国人大代表,还身兼医者和学者多重身份。八年的人大代表履职之路,他始终以“精诚为医,致力为公”为信念,用专业与担当展现新时代人大代表的风采。

### 立足专业服务民生

2023年5月20日,在CZ8766航班上,一名青年突发腰部剧烈绞痛,汗水浸透了衣襟。危急时刻,同乘该航班的司富春施以援手,在无药可用的情况下,迅速判断病情,交替按压患者数处关键穴位。十分钟后,青年的疼痛逐渐缓解。随后,司富春沿肾经、膀胱经推拿相关经络,最终使其疼痛得到完全控制。

类似的紧急救援在2024年4月再次上演。在G806高铁上,一名乘客因急性肠胃炎引发剧烈腹痛,蜷缩在座位上呻吟。司富春听到广播后,从2号车厢快步跑到16

号车厢,运用中医穴位按压技术精准施术,半小时后便成功控制住病情。

两次急救经历经媒体报道后感动了很多。有网友为他点赞:人大代表在危急时刻成为“生命守护神”!

司富春深耕中医临床三十余年。作为一名中医专家,他的双手既能在诊室为患者把脉开方,也能在危急时刻为群众解除病痛。这种专业优势与代表职责的结合,让他更加坚定了“人民至上、生命至上”的理念。

深知基层群众特别是农村地区群众“看病难”的痛点,司富春坚持把义诊帮扶作为履职的重要内容,先后10次带领110余名河南中医专家奔赴毕节市七星关区及周边贫困地区开展“致福医疗”帮扶。在那里,他们累计诊治患者4万余人次,涵盖病种800余种,不仅为群众解除病痛,更为当地卫生院培训了大批诊疗骨干。

在毕节的帮扶现场,有个细节让司富春始终难忘:当地群众看到医院大厅摆起长排桌子,就知道“河南的中医专家来了”,这种无需言说的信任,正是对他“医疗帮扶践使命”的最佳诠释。

在日常工作之余,周末、节假日,无论多么劳累,司富春都会热心为患者义诊,把治愈病人当成最大的快乐、最好的休息,把每一次问诊都当作倾听民声的机会。在司富春看来,代表履职的“根”在群众,只有把脚印留在基层,才能让建议接上“地气”。

### 扎实调研破解难题

“没有调查就没有发言权”,这是司富春履职八年一直恪守的原则。

作为人大代表,司富春的调研足迹遍布高校实验室、乡村卫生院、中药种植基地、社区服务中心。2024年,他走访60余家单位,围绕中医药发展、生物医药产业、黄河流域生态保护等主题开展调研;2025年,又聚焦内河航运、智能机器人、社区卫生等领域完成30余次专题调研。

调研不仅要“身入”更要“心至”。渐渐地,司富春养成了随时收集信息、发现问题的习惯:在门诊接诊时,他留意患者对医保政策的“吐槽”;在高校讲间隙,他

## 殷勇代表:把群众冷暖当作头等大事



殷勇代表(左)在工作室接待来访群众。

□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

在基层工作近四十载的江苏省宿迁市泗洪县邮政分公司归仁支局支局长殷勇,一直把群众的冷暖当作自己的头等大事。作为一名老邮政人员,殷勇用脚步丈量了乡村170多公里的邮路,与千家万户有了紧密联系。

当选全国人大代表后,殷勇进一步发挥自己的工作优势,经常到镇上和村里走访了解民情。在履职过程中,他积极落实“带着课题去、带着问题去,带着民意回、带着建议回”机制,及时反馈并推动问题解决。

2023年10月11日,“殷勇全国人大代表工作室”在泗洪揭牌成立。工作室将每周三固定为“人大代表工作室”接待日,着重发挥“三个阵地作用”,使之成为党的路线方针政策的宣传阵地,代表履职、反映社

情民意的桥梁阵地,创新社会治理、化解矛盾的调解阵地。

代表工作室成立以来,殷勇已相继接待来访60余人次,认真倾听群众的诉求,在对群众反映的问题进行认真研究后,会同有关单位共同解决。

殷勇在一次调研中注意到,镇上有个小区的路口和高速公路相汇,存在安全隐患,于是凭借“人大+检察”协同联动工作机制,向泗洪县人民检察院公益诉讼部门反馈线索,建议在路口合理设置信号灯,保障居民的出行安全。泗洪县检察院调查走访后,向相关部门制发检察建议,最终促成在路口增设一组信号灯,得到附近居民的一致赞扬。

在日常工作和生活中,殷勇密切关注群众反映的热点难点问题,通过走访调研、接待选民等方式,广泛收集民意。

在一次调研时,有不少群众向他反映,希望降低农村医保缴费标准,提高医保报销比例,提高居民基础养老金发放标准等。在了解群众的需求后,殷勇进行了深入调研,在2024年全国人大会议上积极提出相关建议,努力推动相关问题解决。在今年全国人大会议上,看到政府工作报告中提出“城乡居民基础养老金最低标准再提高20元”“居民医保和基本公共卫生服务经费人均财政补助标准分别再提高30元和5元”时,殷勇非常激动,“合力推动民生利好政策落实,那一刻我的心里充满温暖,身上充满干劲儿”。

近年来,殷勇以工作室为纽带,进一步拓宽矛盾纠纷多元化解渠道,充分发挥代表在基层治理中的作用,实现代表与群众“面对面”沟通交流。2024年8月,江苏省高级人民法院组织代表委员视察宿迁法院,参观“殷勇全国人大代表工作室”时对他的工作给予高度评价:

“工作室畅通了人大代表与人民群众的沟通渠道,努力做到民有所呼,我有所应。”

近年来,殷勇坚持立足本职岗位,发挥模范带头作用。在履职过程中,他积极参与社会公益活动,在志愿服务等方面发挥模范带头作用,努力营造良好的社会风尚。

在殷勇珍藏的群众来信中,有来自河北省隆化县满族小学、存瑞小学和存瑞小学学生冀宜伊寄来的三封感谢信,对他捐赠书籍的爱心行动表示由衷感谢和崇高敬意。

信中写道:“您这种爱心的行动意义远远不只是物质和金钱的援助,更重要的还在于精神的鼓励和鞭策。无私奉献,真诚相助,您这种捐助助教的美德,必将成为一种无形的精神力量,激发我在校学生更大的学习热情,向着更高的目标不懈努力。”

原来,殷勇此前在走访联系群众时发现,当地很多家庭把孩子读过的课外书当成废品卖掉,殷勇觉得,很多偏远地区困难家庭孩子买不起书,这八成新的书却被当作废品卖掉,很可惜。于是,他联合相关部门发起“书香致远 共享‘悦’读”旧书爱心捐赠活动,不到1个月,就收到科普、历史等各类课外读物3万余册。他们筛选品相较好的图书,悉数捐赠给偏远地区学校。其中,隆化县满族小学、存瑞小学分别获赠5000册。

“在今后的履职过程中,我将进一步加强与选民的沟通联系,拓宽联系渠道,丰富联系形式,真正做到深入基层、深入群众,倾听民声,了解民意;不断提高调研能力,深入细致地开展调查研究,找准问题的关键所在,提出更具针对性、可操作性的议案建议。”殷勇说。