



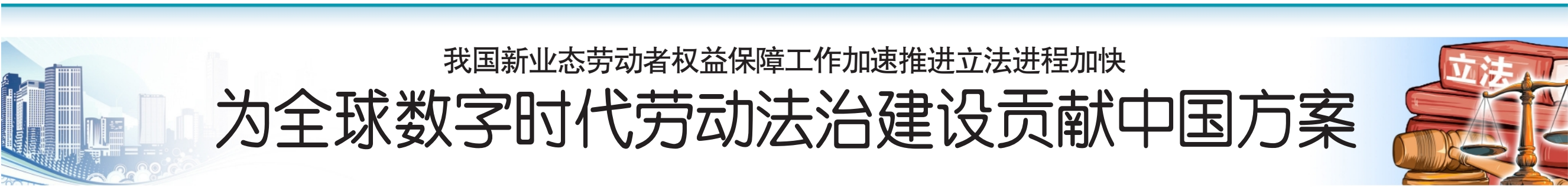
法治日报
星期二
2025年9月9日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY



□ 本报记者 朱宁宁

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负责督办。全国人大常委会还将在年内听取和审议国务院关于灵活就业和新就业形态劳动者权益保障工作情况的报告。

人大监督不仅推动相关政策落地,而且为新业态领域立法做了更多筹备。目前,“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。

多名专家在接受《法治日报》记者采访时认为,我国新业态领域立法推进的“时间表”和“路线图”正在逐渐清晰。随着立法进程加快,新业态劳动者权益保障将逐步迈入法治化轨道,不仅将为我国数字经济发展提供制度支撑,也有望为全球数字时代劳动法治建设贡献中国方案。

灵活就业须与尊严生活并重

我国新业态劳动者规模已突破两亿人,他们活跃在交通出行、生活服务、知识技能、医疗分享等多个领域,成为劳动力市场的重要组成部分。

然而,新业态劳动关系认定难,权益保障法律支撑不足等问题日益凸显。外卖员每天跑12小时外卖,平台

算法盯着配送时长却不算正式员工……这些现实折射出新业态劳动者权益保障的核心痛点——劳动关系认定难导致权益“悬空”。平台通过算法调度、动态定价等方式管理劳动者,却往往以“合作关系”“民事关系”为由规避用工责任,使得大量劳动者处于“既非雇员也非独立承包人”的灰色地带。

职业伤害保障是新业态劳动者的另一大诉求。由于无法纳入工伤保险范围,外卖骑手、网约车司机等群体在工作中受伤后,往往面临索赔难的问题。目前,全国已有17个省市开展新业态职业伤害保障试点,部分平台企业也探索为劳动者缴纳专项保障费用。这些实践经验为立法提供了重要参考,有望通过立法将职业伤害保障纳入制度化轨道,明确保障范围、缴费标准和理赔流程等。

中国政法大学民商经济法学院教授姜宇指出,在部分平台用工模式中,劳动者虽然需要遵守平台服务规则、接受算法管理,但其工作任务不连续,工作时间不固定,不符合传统劳动关系的认定标准,无法适用劳动法保障权益。

“这些劳动者从事的每一单工作与传统劳动者并无本质区别,却享受不到最低工资、社会保险、职业伤害赔偿等基本保障,这是当前立法必须解决的核心问题。”姜宇指出,新就业形态是未来就业的重要趋势,应尽快完善立法,让劳动者在享受灵活就业便利的同时,获得稳定的权益保障,实现体面劳动、尊严生活。

规范性文件提供“过渡性方案”

从政策层面看,人社部门已出台多项规范性文件,为立法铺路。2021年,人力资源社会保障部会同多部门印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,将平台与劳动者的关系划分为“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,首次明确了“不完全符合劳动关系”这一中间状态的法律定位。2023年,《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》等系列文件相继出台,从休息时间、薪酬计算、规则公示等具体环节为实践提供指导。

这些政策文件是立法的“过渡性方案”,既解决了当前部分突出问题,也为后续立法积累了经验。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,有序推进新业态劳动者权益保障立法进程。

虽然目前国家层面的立法尚未推出,但地方立法探索一直在推进,部分省市已率先开展相关调研和制度设计,为国家立法积累实践经验。例如,一些地方针对外卖骑手、网约车司机等群体的职业伤害保障问题出台试点办法,为国家立法中的关键条款设计提供了参考样本。从实践来看,部分平台企业开始主动探索权益保障措施,如为劳动者提供商业保险,设立权益保障基金、建立争议调解机制等,有效改善了劳动者待遇。

“这一系列举措体现了党中央对民生保障的高度重视,也为新业态领域立法奠定了坚实的制度基础。”姜宇指出,新业态是科技革命和产业变革的产物,只有通过顶层设计加快立法进程,才能解决现有法律制度与新业态发展不匹配的问题,避免出现“制度死角”。

渐进式立法与多方共治并行

新就业形态处于快速发展阶段,商业模式、用工方式不断创新,如何在立法中平衡稳定性与灵活性,成为关键。我国新业态领域立法应当采取何种路径?多名专家认为,“渐进式立法”是符合我国国情的选择,即通过“试点—总结—推广”的路径,逐步完善制度体系,避免因立法滞后或过度超前影响新业态发展。在业内看来,“渐进式立法”并非消极等待,而是主动探索,通过试点积累经验,让立法更具科学性和可操作性。

中国社会科学院法学所研究员王天玉用“水浅行小舟,水深走大船”比喻“渐进式立法”的必要性。“新业态仍处于‘激荡’的探索期,若急于用统一的‘大船’标准规范,可能导致部分新业态‘搁浅’;若仅以‘小舟’标准放任发展,又难以抵御风险。”他建议,当前先开展多地区、多行业的试点,将劳动报酬、工作时间、社会保险、争议处理等保障机制进行成本收益评估和风险测试,将可复制的经验提炼为地方规定和部门规章,再逐步上升为地方性法规、行政法规,最终制定全国层面的新就业形态促进法。王天玉强调,立法应摒弃“一刀切”的保护范式,根

据劳动者的实际需求分类保障。精细化的制度设计,既能保障劳动者基本权益,又能保留新业态的灵活性。

此外,多方共治是新业态领域立法的另一重要方向。“政府负责制定底线规则和数据监管;平台承担算法透明、收入监测、职业伤害预防等责任;劳动者通过工会或行业组织参与议价和申诉;消费者则通过评价机制反向约束平台行为。”王天玉指出,只有让风险在多元主体间合理分散,才能避免将成本转嫁给劳动者。

北京大学法学院教授阎天认为,新业态领域立法首要解决的问题是突破传统思维,承认“第三类劳动形态”的存在,即不完全符合劳动关系但需特殊保障的情形。“传统劳动法是为大工业时代‘单雇主、强管理’模式设计的,而新业态中‘多主体管理’‘算法控制’成为常态,立法必须与时俱进,为这种新型关系设计专门的权利义务体系。”阎天说。

算法透明化也是立法的关注点。阎天表示,近年来我国逐步落实算法公开,对于预防“最严算法”“不合理派单”等问题起到了一定作用。“立法可以要求平台公开算法的基本逻辑和决策依据,探索建立算法审查机制,防止算法滥用对劳动者造成不公平对待。”

“立法还需兼顾平台经济发展与劳动者权益保障,实现‘双赢’。一方面,立法要促进平台经济发展,发挥其吸纳就业、带动共同富裕的作用;另一方面,要坚持以人为本,保障劳动者基本权益,营造友好的就业环境。只有平衡好各方利益,才能推动新业态健康可持续发展,让平台和劳动者共享发展成果。”阎天说。

说法典

□ 吕忠梅

重污染天气对公众健康损害严重且成因复杂,必须多管齐下、多措并举,进行综合治理。

生态环境法典草案污染防治编将“大气污染防治”作为第二分编放在通则之后,整合现行大气污染防治的法律规范,归纳提炼“蓝天保卫战”的成功经验,并专设“重污染天气应对”一章,针对重污染天气预防进行了系统深入的制度设计,建立了预防与应对相结合的标本兼治的应对重污染天气的规范体系。

从通则的一般规定到大气污染防治措施、重点区域大气污染防治章节,通过源头预防与过程控制的结合、点源治理与面源管控的协同、常态管理与应急响应衔接,政府主导与社会共治的互补,污染防治编建构了预防重污染天气的多层次、全流程制度体系,为保障打好大气污染防治攻坚战、持久战,实现“天更蓝”提供坚实法律保障。

通则奠定制度基础

污染防治编通则作为统领各项污染防治工作的总纲,通过确立污染防治的方向和目标、基础性制度和管控手段,为预防重污染天气奠定了坚实的制度基础。

比如,规定坚持精准治污、科学治污、依法治污的方针和统筹规划、源头防控、分类管理、社会共治的基本原则,为各项具体制度的设计提供目标价值指引。

又如,规定重点污染物排放总量控制制度和超过重点污染物排放总量控制指标地区的区域环评限批措施,以约束机制促使地方政府切实加强大气污染防治工作。

再如,规定排污许可管理制度,通过对排污行为的全过程监管,确保企业依法排污、按证排污,从而有效控制大气污染物排放量,规定“三同时”和禁止非法排污制度,从加强源头管理、过程管理的角度堵住企业违法排污的漏洞,保障大气环境质量。

这些规定体现了预防优先、源头治理的现代环境治理理念,从不同角度、不同环节减少了大气污染物排放,降低重污染天气形成的风险,为预防重污染天气提供了制度根基和机制保障。

系统设计预防性制度

污染防治编大气污染防治分编的“大气污染防治措施”章节,针对不同污染源的特点,设计了一系列专门性防治制度。

在能源结构调整方面,草案强调清洁能源替代和能效提升。规定调整交通运输结构,加强散煤管理,从能源消费侧推动减少化石能源使用,尤其是分散燃煤的使用,注重减少颗粒物、二氧化硫等污染物的排放;鼓励对燃煤电厂、钢铁、水泥等重点行业实施超低排放改造,降低工业污染源的排放强度。

针对不同的大气污染防治措施,草案作出相应规定。在工业污染治理方面,强化对重点行业的全过程监管,鼓励采用超低排放等技术推动工业企业有效降低污染物排放总量,减少重污染天气形成的物质基础。在移动源污染防治方面,首次将发动机和铁路机车纳入监管范围,实行对机动车船、非道路移动机械、铁路机车、发动机的大气污染防治,特别是加强对重型汽车的监督管理,有效遏制移动源污染排放。在面源污染防治方面,要求地方各级人民政府加强秸秆、落叶等焚烧的组织和管理,禁止特定区域和时段的露天焚烧,消除重要的污染源。这些措施体现了从污染源头抓起,多种污染物协同控制的思路,从多个维度减少了大气污染物的排放量,降

低重污染天气形成的可能性和严重程度。

建立协同预防机制

针对大气污染的显著区域性特征,污染防治编设立了“重点区域大气污染防治”专章,通过建立区域协同治理机制,共同预防重污染天气的产生。

联合防治行动计划打破行政区划界限,要求从区域整体角度出发,制定统一的防治目标和措施,通过优化区域经济布局,统筹交通管理,发展清洁能源等系统性措施,从宏观层面减少区域大气污染物排放总量,降低重污染天气发生的风险。

严格环境准入要求通过对重点区域实施更严格的环保、能耗和技术标准,倒逼产业结构升级和能源结构优化,从源头上减少高风险、高污染、高能耗项目的建设投产。同时,统一机动车排放标准和油品质量标准,有效解决“污染洼地”问题。

规划会商机制确保可能对区域大气环境产生重大影响的规划和项目在决策前充分征求相关地区的意见,避免因信息不对称或缺乏协调导致的区域环境矛盾,提高规划布局的科学性和合理性。煤炭消费总量控制,实施煤炭等量或减量替代,确保新增煤炭消费不增加区域煤炭消费总量,从能源结构上减少污染物产生量。

信息共享机制,通过建立统一的监测网络和数据共享平台,为科学决策和精准治污提供数据支撑。

这些制度设计,是对大气污染防治区域特征的直接回应,也是我国在大气污染治理实践中成功经验的法律化、制度化。

规定多个应急措施

污染防治编大气污染防治分编专门设立了“重污染天气应对”一章,以现行大气污染防治法相关规定为基础,整合了《空气质量持续改善行动计划》《关于进一步优化重污染天气应对机制的指导意见》等内容,规定了多个重污染天气应急措施——

预警与应急响应。国家建立重污染天气监测预警体系,统一预警分级标准;省、自治区、直辖市建立本区域重污染天气监测预警机制,制定应急预案。提前发布预警信息,及时启动应急响应。

快速削减污染物排放。县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级,及时启动应急预案,可以采取责令有关企业停产或者限产,限制部分机动车行驶和非道路移动机械使用,禁止燃放烟花爆竹、停止工地土石方作业和建筑物拆除施工、停止露天烧烤、停止幼儿园和学校组织的户外活动,组织开展人工影响天气作业等应急措施。

指导公众健康防护。预警信息发布后,人民政府及其有关部门应当通过电视、广播、网络、短信等途径告知公众采取健康防护措施,指导公众出行和调整其他相关社会活动,减少重污染天气对公众的健康危害。

绩效分级差异化管控。国家对重污染天气重点行业进行绩效分级,以绩效分级水平作为重污染天气差异化采取应急措施的依据,环保绩效水平先进的企业在重污染天气期间可不采取或少采取限产措施,环保水平低的企业则需加大减排力度。

信息公开和提升应急能力。政府制定的重污染天气应急预案,对突发环境污染事件产生的大气污染物进行监测的数据,都应向社会公开。应急响应结束后,人民政府应当及时开展应急预案实施情况的评估,适时修改完善应急预案。

这些重污染天气应急措施,积极回应人民群众的健康保护诉求,平衡发展与保护关系的诉求,有效保障了公众的环境知情权、参与权、表达权、监督权。

(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)

邓朗妮代表:用好专业优势解决群众急难愁盼

代表风采

□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

作为一名来自高校的教育科技工作者,全国人大代表、广西科技大学副校长邓朗妮在履职过程中,总是聚焦“科技”和“教育”两个主题建言,经常深入基层倾听群众呼声。

针对调研中发现的问题,邓朗妮会结合教育行业前沿动态,提出推进教育信息化、加强西部地区高层次人才培养、完善教育评价体系等建议。对于群众关注的热点难点问题,她会结合实地调研和工作经验,从政策支持、科技创新等角度建言献策。

“我会继续探索科技创新领域的新模式、新方法,聚焦科技创新、绿色发展、人工智能等重点领域建言献策。同时,在深入调研的基础上,用好自身专业优势,推动解决人民群众的急难愁盼。”邓朗妮说。

扎根基层调研

邓朗妮深知,人大代表的履职根基在于密切联系群众。在履职过程中,她坚持扎根基层调研,密切关注民生问题。

邓朗妮在参与“老旧小区改造”专题调研时发现,水库移民安置工作不够完善,部分移民的生产生活条件较差。为此,她提出《关于延长大中型水库移民后期扶持政策期限,提高移民群众生活水平的建议》,建议延长直补资金发放10至20年,大力发展移民增收项目,提升移民村屯产业发展水平、乡村建设水平和治理水平。

针对调研中发现的中心城区“停车难”问题,邓朗妮提出《关于依托人工智能技术,加快推进城市立体停车场建设,破解停车难问题的建议》,建议国家出台财政补贴、税收优惠等政策,鼓励企事业单位加大研发投入,进行技术改造和设备升级,强化示范应用推广,推动立体车库的技术创新和产业升级。

关注科技创新

作为来自科技领域的代表,邓朗妮始终关注科技创新的发展趋势。

邓朗妮通过参与本专业的科研培训、调研,实验室开放日等活动,深入了解人工智能、量子计算等前沿技术,在去年的全国人大会议上,她提出《加大对广西智能网联产业扶持,助力打造面向东盟的“人工智能+汽车产业”发展基地》(促进西部地区以中小企业为代表的实体经济和数字经济深度融合,加快新一代信息技术全方位全链条普及应用)等8件建议。

多年的科研工作经历让邓朗妮深刻认识到,强化企业科技创新主体地位,是落实创新驱动发展战略的关键抓手。为此,她一直致力于推进青年博士挂职企业工作,并努力争取到政府持续经费支持。近3年,她所在的广西科技大学共选派109名青年博士深入39家企业挂职,攻克核心技术47项,助力企业新增营收5.5亿元,得到地方政府和企业的高度评价。



全国人大代表邓朗妮(右)在科研试验。

坚持立德树人

作为一名高校教育工作者,邓朗妮始终关注教育强国建设,积极为高水平人才培养和高素质专业化教师队伍建言献策。

为充分发挥高校在科教兴国战略中的重要作用,

何国英:纺织车间里的“立法发声人”

□ 本报记者 余东明 张海燕

上海嘉麟杰纺织科技有限公司的研发车间内,机器声此起彼伏。面料研发员何国英的办公桌上,一本最新的法规汇编与一本泛黄的笔记本并排摆放,悄然勾勒出她横跨技术岗位和法治参与者的双重身份。

2024年9月,中华全国总工会在上海市金山区召开的产业工人队伍建设立法座谈会,成为何国英人生的重要转折点。作为一线职工代表,她鼓起勇气提出加强技能人才待遇保障的建议。尽管表达略显生涩,但这次经历让她真切感受到:普通劳动者的声音,也能敲响国家立法的大门。

自此,何国英踏上了学法之路。她自费购买法律书籍,利用休息时间啃读。看到工友因劳动合同模糊维权难,因工伤赔偿流程复杂放弃诉求,她运用所学法律知识为工友答疑解惑,并将法言法语转化为“大白话”。

今年5月14日,当金山区人大常委会区总工会协助立法联系点聘她为信息员时,她知道,自己能为更多劳动者发声了。

成为立法信息员后,何国英把技术员的严谨带到履职中,摸索出“三步验证法”——先和工友反复讨论,再对照法律条文分析,最后提炼成简洁建议。

在参与《上海市法律援助若干规定(修订草案)》意见征集时,她针对工友因不懂法错过维权时效的问题,提出“简化法律援助申请流程”的建议;为修订《上海市养老服务条例》,她走访金山多个乡村,与留守老人拉家常,针对“子女不在身边,没人说话”“生病没人推轮椅”等需求,提出“建立农村互助养老护工补贴机制”;面对《上海市食品安全条例修正案(草案)》,她关注到小微餐饮店因处罚风险隐瞒过期食品的问题,提出“建立过期食品统一回收补偿机制”。

在面料研发技术员岗位上,何国英勤于钻研,精于实践。针对绒类面料生产中的技术难题提出创新解决方案,因此还荣获“上海市劳动模范”荣誉称号。从面料研发到立法建言,何国英始终带着“干一行、爱一行、钻一行”的劲头,不仅自己积极建言,还在车间组建“草根智囊团”,把纺织车间“晨会”变成立法意见讨论会。

参与《上海市民营经济促进条例(草案)》立法征询时,她及取车间“晨会”的建议,针对“专业对口人才”的限制,提出放宽跨行业职称考取的专业限制,认可技术工人的实践能力;为传统制造业中小企业发声,建议给予社保补贴、技能培训支持等。

自成为金山区协助立法联系点信息员以来,何国英共参与上海市人大常委会制定和修改法规草案意见建议征集6部,提出立法建议14条。这位纺织车间里的“立法发声人”,正用行动诠释着基层劳动者在全过程人民民主中的使命与担当,当好法治中国建设的主人翁。