

公益周刊

公益诉讼检察

2023年5月4日

第089期

本刊策划 肖荣
张 国 卫
编 辑 郭 琦
美 编 任梦媛
校 对 郝涛涛

联系电话
010-86423316
电子信箱
gongyixiansuo@jcrb.com

一周记要

① 两部门签署深化卫星遥感应用的战略合作协议

4月28日，生态环境部与国家航天局在京签署关于深化卫星遥感应用的战略合作协议。据了解，近年来，生态环境部与国家航天局通力协作，依托高分辨率对地观测系统等重大专项，推进一系列科研卫星的建设和应用，推动构建了生态环境领域卫星监测体系，为促进生态环境保护工作发挥了重要作用。根据协议，双方将重点围绕生态环境保护、“碳达峰、碳中和”等领域，在生态环境卫星体系建设、遥感应用服务、国际交流合作等方面开展深入合作，促进卫星遥感技术更好支撑生态文明建设和生态环境保护。

② 第六届数字中国建设峰会数字生态文明分论坛举行

4月27日至28日，第六届数字中国建设峰会数字生态文明分论坛在福州举行。以习近平同志为核心的中共中央高度重视生态文明建设和数字化发展，党的二十大报告明确提出加快建设美丽中国、数字中国。《数字中国建设整体布局规划》中将“建设绿色智慧的数字生态文明”纳入数字中国建设“2522”整体框架，为数字技术助力生态文明建设指明了前进方向、提供了根本遵循。在以“加快数字生态文明建设，促进人与自然和谐共生”为主题的分论坛上，发布了30个全国数字生态文明优秀案例，有关政府、地方、企业等代表作主题报告。会议期间还组织开展全国生态环境信息化工作研讨和两个子论坛，交流实践经验，深入研讨创新减排降碳数字引擎，构建扩绿增长智慧体系。

③ 《绿典之路》第一阶段成果发布

4月28日，由中国法学会环境资源法学研究会主办的《绿典之路》第一阶段成果发布暨法典编纂研究座谈会，在国家图书馆典籍博物馆5层举行。2021年，全国人大常委会把启动环境法典编纂研究纳入立法工作计划。中国法学会环境资源法学研究会自2017年起启动“环境法典编纂研究”重大项目，经过五年多努力顺利完成既定研究任务。相关理论研究成果已结集为“绿典之路”系列丛书出版，分为“外国环境法典译丛”“环境法典编纂研究文丛”“生态环境法典编纂丛”三个子系列，共计17部，并形成了五编1000余条的《生态环境法典专家建议稿（草案）》。

（整理：郭琦 来源：生态环境部官网、中国法学会环境资源法学研究会微信公众号）

“赶时间的人”

——外卖骑手权益保障问题引起最高检关注

□本报记者 闫晶晶

“从空气里赶出风，从风里赶出刀子……赶时间的人没有四季，只有一站和下一站……”外卖骑手王计兵，最多同时接到11个订单，他拼命地跑，用了一个小时，按时送达了7单，还是有4单超时，被罚了款。在平台对外卖骑手的评级中，王计兵是“黄金”等级，距离最高等级“王者”，还隔着一个“钻石”。在又一次因为顾

客留错地址造成好几单超时之后，他在回家的路上写下了这首诗，诗的题目就叫《赶时间的人》。

在路上的他们，意外受伤怎么办？劳动权益有没有得到保障？平台监管是否存在漏洞？国家统计局2022年初发布的数据显示，当前我国灵活就业人员规模已达2亿。在外卖骑手等新业态已经成为我们生活一部分的今天，这些劳动者的权益保障始终被各方关注着。

01 被割裂的劳动过程：

一名外卖骑手与多家公司

2019年底，北京致诚农民工法律援助与研究中心（下称致诚中心）接手了一个案件。一个名叫邵新银的外卖骑手在送餐途中发生严重交通事故，双腿严重骨折，还断了3根肋骨，可他在申请工伤待遇中遇到了难题。“要求工伤待遇，前提是存在劳动关系。”致诚中心主任佟丽华告诉记者，在这起案件中，与外卖骑手相关的就有包括平台在内的多家公司，而认定外卖骑手与这些公司存在劳动关系均有欠缺，邵新银甚至不知道自己与这么多公司存在如此复杂的关系。

最初，邵新银打赢了在北京的劳动仲裁，确认他与站点所属的某物流公司存在劳动关系。但该物流公司随后在其注册地重庆提起了诉讼。在之后的诉讼中，邵新银屡屡败诉，从来没有去过重庆的他也要负担不起高昂的应诉成本。最终，该案以调解结案。

“发生工伤，用人单位就应该积极采取措施，尽快解决。为何外卖骑手在申请工伤待遇时遇到困难？我们觉得有必要作深入研究。”佟丽华告诉记者，致诚中心着手对2016年4月至2021年6月期间关于外卖平台与外卖骑手认定劳动关系的1900余份有效判决进行分析，并发布了《外卖平台用工模式法律研究

报告》。报告显示，专送模式下外卖骑手劳动关系认定出现明显困难，认定比例由传统的100%降至45%至60%。外卖平台和配送商/众包公司的法律隔离效果显著，外卖平台的认劳率（确认劳动关系的比率）基本在1%以内。

记者采访了多位外卖骑手，当被问到知不知道自己与哪家公司签订劳动合同时，他们的回答几乎一致：“不太清楚。”但大部分外卖骑手知道自己的合同是和平台之外第三方签的，具体哪家公司也说不上来。

《外卖平台用工模式法律研究报告》还指出，专送模式下演变出了个体户商户模型，出现了大量“疑似外卖骑手个体户”。辽宁大学法学院教授王素芬分析，这样就造成作为合作商的公司与外卖骑手是平等的合作关系，而非劳动关系。从劳动法角度看，劳动关系双方主体中一方是用人单位，另一方是劳动者，而个体户并不能够成为劳动关系中的劳动者。外卖骑手被注册为个体户即应“自担风险、自负盈亏”，从而失去了“劳动者”的主体资格。由此，必然从整体上影响外卖骑手的相关劳动权益，外卖骑手的休息休假权、劳动报酬权、职业安全权以及社会保险权等，都可能受到影响。



图①：北京某十字路口一外卖骑手逆行。

郭琦摄

图②：深夜，等待接单的骑手。

郭琦摄

图③：2023年4月21日，在最高检举办的“完善公益诉讼制度”专题研修班上，北京致诚农民工法律援助与研究中心主任佟丽华，以“平台企业数字权力的监督制约”为题作专题讲演，介绍了外卖骑手权益保护的困境与破解建议。

王锋丽摄



（新华社发）

02 无形的手：

一场力量悬殊的博弈

辽宁省检察院第八检察部副主任王人禾也注册成为一名众包骑手。送单期间，他一边打电话一边骑车，还要留意地图路线，单多时，听到新订单的提示音都让他心里一紧。根据平台规则，众包骑手每次最多能接5单。他选择了自己比较熟悉的片区，即便这样，接到3单的时候就已经开始超时了。如果拒单的话，接下来的一段时间则会派单非常少。

送了一段时间外卖，王人禾在路上总能遇到和他一样的外卖骑手。“哥们儿，你的车明显比我的快很多呀？”一次，骑着电动车送餐的王人禾问并排着红灯的外卖骑手。对方回答：“我的车能跑75码。”

“从外观来看，他的车应该是改装过的车。”王人禾告诉记者，他所在的沈阳禁摩，按照规定，电动车最快也只能跑到25公里每小时，而遇到的这名外卖骑手车速很快。这种情况不在少数，甚至有的外卖骑手会行驶到机动车道，非常危险。外卖骑手如果超速或违规，一旦发生交通事故，认定工伤时对外卖骑手也会非常不利。

注册成为外卖骑手，是王人禾在办案时开展前期调研的方式之一。受最高人民检察院委托，辽宁省检察院负责“外卖骑手权益保护与算法监督”的专题调研。用了一年时间对124名不同年龄段的外卖骑手进行了系统访谈并形成了报告。

2022年4月27日，最高检对平台经济发展过程中出现的外卖骑手等灵活就业和新就业形态劳动者权益保障突出问题立案并成立专案组。在最高检的指导下，辽宁、江苏、天津、广东、浙江、上海、北京等地分别开展专案办理工作。

外卖骑手的问题如何进入最高

检关注视野？最高检第八检察部副厅长邱景辉介绍，如何在促进外卖平台等新业态高质量发展同时保障外卖骑手等灵活就业劳动者合法权益，是当下的一道社会治理难题。运用法治思维和法治方式，发挥公益诉讼制度优势，把难事办成、好事做实，需要在充分调查研究的基础上推动系统治理、源头治理。为此，专案组综合公共安全、劳动关系、算法管理等不同监督视角，协同相关职能部门、各方力量，从外卖骑手权益保护这个“小切口”，积极做好促进社会公平正义、保障人民安居乐业的“大文章”。

记者也采访了在北京的多位外卖骑手——

陈先生，专送骑手。他告诉记者，之前也有过月薪过万的时候，每天高峰期固定的时间段必须在线。近期，平台有了新政策，按照外卖骑手评分和服务星级给予相应的奖励。比如六星的外卖骑手，平台每单补贴七毛六，加0.1分。相比一个差评每单扣掉的20分，这些奖励在陈先生看来，并没有很大吸引力。

乔女士，是这个群体中为数不多的“女外卖骑手”。乔女士从去年开始做兼职的众包骑手，讲起自己被投诉的经历，她有些委屈。去年冬天，一位顾客想要退单，但是外卖已经送出来不及退，她与顾客说明情况后，商量好将餐品放在门口的保温箱，因小区管理严格，无法送货上门。没想到没过多久，她便被客户投诉了，理由是餐损。被投诉的惩罚是扣16块钱。她联系平台专员申诉，平台总是优先考虑顾客利益。反反复复好多次，她终于申诉成功了，被罚的16块钱退回了她的账户。

这两位受访的外卖骑手有个共同点，孩子都在老家上学，长期与他

们分隔两地，一年只能见两三次。选择来北京，就是希望能出来多赚点钱。

辽宁省检察院经过调研之后形成的报告，有更为详细的外卖骑手群体画像。报告显示，目前39岁以下的外卖骑手占比七成左右，外卖骑手以“80后”“90后”的中、青年群体为主；在外卖骑手数量饱和、单价不断降低、人均接单量减少的三重作用下，他们的人均月收入均有下降；专送骑手人均每天工作时长长达10个小时以上，受访的众包骑手人均在线时间8小时左右；在工伤保险方面，平台外卖骑手因为劳动关系难以确定无法被纳入……

超时、评价、派单、奖惩机制……这些看起来似乎习以为常的规则，背后无形的手便是平台算法。算法是平台公司运营的核心规则，在提升劳动管理效率的同时也带来了严峻挑战，使劳动者权益保障遭遇困境，外卖骑手们并没有和平议价的能力。

王素芬教授参与了这项调研，她认为，平台利用算法限定送餐时间、划分外卖骑手等级、计算外卖骑手收入。算法于外卖骑手而言，已经是一种广泛而普遍的控制能力，是一种公共力量。当算法过分体现平台意志，外卖骑手在平台算法与数据的驱动下，配送时间被不断压缩，倒逼外卖骑手采取超速行驶、逆行、闯红灯等各种违反交通法规的行为以缩短配送时间，实质上极大地增加了发生交通事故的风险。同时，外卖骑手还会在收入激励作用下与平台连续达成订单合意，在劳动强度持续增加的状况下疲于奔命，这一系列行为均会对社会公众的生命安全造成严重隐患，形成对社会公共利益的危害。

03 合法权益不落空：

用法律手段加强规范和监管

5月1日起，浙江省杭州市出台的《杭州市网络餐饮外卖配送监督管理办法》（下称《办法》）正式实施。《办法》以三分之一的篇幅规定了外卖配送员在签约、培训、保险、报酬、补偿、查询、重大事项知情权、防疫权、算法规则、申诉、关怀基金等方面的各项权益，引起社会关注。

“近年来，杭州检察机关针对灵活就业用工现状、劳动者权益保障、电动车安全等开展专题调研。在交通安全、平台信息公示等方面办理了公益诉讼案件。”杭州市检察院第八检察部主任毕克来表示，他们下一步将从网络治理新需求出发，在平台算法规则、用工管理等方面积极探索，搭建“以网管网”的数字化检察监督场景，配合相关部门落实《办法》，为外卖骑手权益保护提供有力司法保障。

法律有时虽滞后于社会生活和司法需求，但新问题的产生，也会进一步推动相关法律法规的完善。早在2021年7月，人社部等八部委联合制定《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，直指从业者最关心、最直接、最现实的权益问题。国家市场监督管理总局等七部委联合印发《关于落实网络餐饮平台责任切实维护外卖送餐员权益的指导意见》，要求网络餐饮平台不得将“最严算法”作为考核要求，通过“算法取中”等方式，合理确定订单数量、准时率、在线率等考核要素，适当放宽配送时限。

对于电动自行车安全问题，上海市检察院也已开展了相关调研。上海市检察院第八检察部副主任林仪明告诉记者，调研发现，外卖骑手电瓶车充电造成事故占比较大。上海市检察院开展了为期5个月的电动自行车电动自行车安全管理领域公益诉讼专项监督。上海市嘉定区检察院就辖区内销售电动自行车商户存在提供加装、改装、定制电动车等翻新电池服务问题，向市场监督管理部门发出诉前检察建议，督促其规范日常监管。

在佟丽华看来，外卖骑手的问题是数字时代平台经济的典型表现，对于外卖骑手个人来说，维权的成本是巨大的。外卖骑手劳动权益的保障，涉及平台企业建设问题，公益诉讼不仅可以解决个案，更可以依法监督平台企业完善制度，受益群体是广泛的。他还建议检察机关联合全国总工会培育劳动者权益保护相关公益组织。公益组织可以及时提供法律援助等救济。

2021年，全国总工会印发了《关于切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》，提出切实维护新就业形态劳动者合法权益，推动健全劳动保障法律制度。随后，上海市检察院与上海市总工会等部门联合下发《关于上海推进新就业形态劳动者会和服务保障工作的指导意见》，引导新就业形态劳动者依法理性有序表达合理利益诉求，构建和谐劳动关系。其中，要求上海各级检

察机关依法履行法律监督职责，通过督促相关部门履行职责、相关企业承担责任以及支持相关适格主体和劳动者提起诉讼的方式，积极参与职工劳动权益维护，保护社会公共利益。

近年来，外卖骑手等新就业形态劳动者的权益保障也得到了多位全国人大代表的关注。广西林业集团有限公司副总经理黄超代表，辽宁广播电视台新闻中心党委委员、播音主持管理部主任管旭代表在今年的全国两会上分别提出了相关建议，建议检察机关督促协同相关职能部门以强化算法监督为重点，推动数字法治的良法善治。通过检察机关的公益诉讼引入强有力的外部规范机制，督促平台坚决落实算法“取中”要求，避免算法成为“法外之法”。

在邱景辉看来，办理外卖骑手权益保护专案，更深层次的意义在于反思、权衡“外卖化”的生产生活方式对传统文化、健康中国、生态文明、人类发展的利弊影响，通过中国式现代化找寻最佳解决方案。

共同富裕的路上，他们是值得尊敬的奋斗者，也是美好生活的创造者，更应当享有应有的保障和权利。采访结束后，王计兵给记者发了条信息：“我不发光，只是被光照耀。”被温暖过，所以想把光和温暖传递更多的人。外卖骑手们、人大代表、律师、教授、检察官，都是如此。