●充分运用法治力量维护劳动者合法权益

编者按 “劳动最光荣、劳动最崇高、劳动最伟大、劳动最美丽”,这一时代强音彰显了劳动者的价值与尊严。经济社会高质量发展的基础是每一位劳动者兢兢业业的劳动。只有让广大劳动者受保护、受尊重,才能更好凝聚起推进中国式现代化的强大力量。充分运用法治力量维护劳动者合法权益,是推动经济高质量发展、维系社会和谐稳定的重要基石。在此,本报聚焦新就业形态劳动者权益保障、检察公益诉讼守护劳动者合法权益的扎实举措等话题,邀请专家学者及实务部门人员展开对话与研讨,以期推动在更大范围、更多领域、更深层次维护好广大劳动者合法权益。

随着经济社会快速发展,我国就业形态正在发生深刻变化,新就业形态已成为越来越多人的就业新选择和职业新赛道。新就业形态劳动者的权益保障也持续为社会所关注,其劳动关系的认定与相关纠纷的处理成为一项重要课题。中国社会法学研究会常务理事,北京化工大学文法学院副院长、教授薛长礼在接受本报记者采访时表示——

把握新就业形态劳动关系认定要点 强化劳动者权益保障实效

□本报记者 张宁

党的二十大报告提出,“支持和规范发展新就业形态”“完善劳动者权益保障制度,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”。全国总工会第九次全国职工队伍状况调查结果显示,新就业形态劳动者已达8400万人。我国的就业形态正在发生深刻变化,新就业形态已成为越来越多人的就业新选择和职业新赛道。新就业形态劳动者的权益保障也持续为社会所关注,其劳动关系的认定与相关纠纷的处理成为一项重要课题。本报记者就此采访了中国社会法学研究会常务理事,北京化工大学文法学院副院长、教授薛长礼。

记者:据全国总工会第九次全国职工队伍状况调查显示,新就业形态劳动者占职工总数的21%。新就业形态劳动者主要有哪些群体?

薛长礼:近年来,随着新业态经济的快速发展,新就业形态劳动者的权益保障问题受到社会高度关注。根据人力资源社会保障部办公厅印发的《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,主要指线上接受互联网平台发布的配送、出行、运输、家政服务等工作任务,按照平台要求提供平台网约服务,通过劳动获取劳动报酬的劳动者。货车司机、网约车司机、快递员、外卖配送员等均属新就业形态劳动者群体。

记者:在支持和规范发展新就业形态以及对新就业形态劳动者的权益保障方面,我国目前开展了哪些卓有成效的探索?

薛长礼:从党的十八届五中全会首次提出“新就业形态”,到党的二十大报告要求“加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”,再到党的二十届三中全会强调“健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度”,全社会关心关爱新就业形态劳动者的氛围越来越浓。

首先,针对新就业形态劳动者数量大幅增加的现状,为更好保障新就业形态劳动者合法权益,相关部门出台了一系列规范性文件。例如,2021年7月,人力资源社会保障部、国家发展改革委等八部门共同印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》。随后,人力资源社会保障部办公厅印发《新就业形态劳动者劳动合同和书面协议订立指引(试行)》《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》等一系列规范性文件,与最高人民法院办公厅等六部门联合印发《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》。全国总工会也于2021年印发《关于切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》。可以说,目前我国已初步形成新就业形态劳动者的制度保障体系。

薛长礼

其次,司法实践也在不断探索。据统计,2020年至2024年,全国法院共受理新就业形态民事纠纷案件约42万件。相关机关也陆续发布了一批指导性案例及典型案例为司法实践提供指引。比如,2023年4月,为充分实现平台经济良性发展与劳动者权益保护互促共进,人力资源社会保障部、最高人民法院联合发布第三批劳动人事争议典型案例。2024年12月,最高人民法院发布新就业形态劳动争议专题指导性案例。2024年2月,最高人民检察院与全国总工会联合印发《关于协同推进运用“一函两书”制度保障劳动者权益工作的通知》,强化检察机关和工会协同保护劳动者合法权益。2024年12月,全国总工会、最高人民法院、最高人民检察院联合发布10件劳动法律监督“一函两书”典型案例。

记者:劳动关系难以确定、传统社会保障体系不匹配等是当前新就业形态劳动者权益保护面临的难题。您认为,应如何精准认定新就业形态劳动关系?

薛长礼:在传统劳动关系认定中,“支配性劳动管理”是核心判别标准,具体通过人格从属性、经济从属性与组织从属性三个维度展开。若劳动者与用人单位之间形成从属性管理关系,符合建立劳动关系特征的,应认定为存在劳动关系。其中,人格从属性强调劳动者需严格遵循用人单位的规章制度,接受其工作指令与监督管理;经济从属性表现为劳动者以用人单位支付的劳动报酬作为主要生活来源,缺乏独立的经济地位;组织从属性则体现为劳动者是用人单位生产经营体系的有机组成部分,劳动过程深度嵌入单位组织架构之中。

然而,在新就业形态背景下,平台用工模式的灵活性、自主性特征显著,使得上述三种从属性呈现弱化、异化或重构的特征。如在人格从属性方面,劳动者工作时间、地点的自主性有所增强;经济从属性上,收入来源呈现多元化;组织从属性层面,劳动者与平台的关系更为松散,传统劳动关系认定标准面临新的挑战与适应性调整。

因此,对于三类从属性的审查,一要注意不同行业采用不同判断标准,标准的差异更多体现在各从属性内部的审查要素、共通的核心要素、行业的个性要素;二要注意三类从属性具有独立的地位和差异化的要素,不能相互取代,个案中应全面审查;三要注意三类从属性的权重不同,审查顺序为人格从属性—经济从属性—组织从属性;四要注意对从属性进行量化考核,定性判断,从属性内部重点考察行为主体和性质的强弱。

具体来说,有关人格从属性的判断,要根据平台企业的工作规则、劳动纪律、奖惩办法等是否适用于劳动者,平台企业是否可通过制定规则、设定算法等对劳动者劳动过程进行管理控制;劳动者是否须按照平台指令完成工作任务,能否自主决定工作时间、工作量等进行判断。有关经济从属性的判断,要根据平台企业是否掌握劳动者从业所必需的数据信息等,是否允许劳动者商定服务价格;劳动者通过平台获得的报酬是否构成其重要收入来源等进行判断。有关组织从属性的判断,要根据劳动者是否被纳入平台企业的组织体系当中,成为企业生产经营组织的有机部分,并以平台名义对外提供服务等进行判断。

值得一提的是,司法实践也为新就业形态劳动关系的认定提供了相应指引。比如,2023年4月,人力资源社会保障部、最高人民法院联合发布的典型案例明确了“从属性+要素式”的劳动关系认定标准,即认定新就业形态劳动者与平台企业之间是否存在劳动关系,应当对照劳动管理的相关要素,综合考量人格从属性、经济从属性、组织从属性的有无及强弱。

记者:加强劳动者权益保障,是促进经济社会高质量发展,维护国家安全和社会大局稳定的重要方面,关系人民群众劳有所获、劳有所保,关系强国建设、民族复兴。在您看来,检察机关作为国家的法律监督机关,应如何充分履行职责,高质效办好涉劳动者权益保障案件?

薛长礼:近年来,检察机关强化全面履职、类案监督与协作配合,通过积极履行支持起诉、制发检察建议、提起行政公益诉讼等职能,在劳动者权益保障方面发挥着重要作用。最高检与全国总工会联合印发《关于协同推进运用“一函两书”制度保障劳动者权益工作的通知》,提出对涉及新就业形态劳动者权益的相关线索移送检察机关依法启动法律监督程序,强化协同保护合力。各地检察机关也在积极探索、落实,如青海省检察院与青海省总工会会签《关于建立协作保障劳动者合法权益部门联动机制的意见》;江苏省常熟市检察机关向相关部门发出检察建议,力求从根源化解新业态领域用工矛盾,切实维护劳动者与企业双方的合法权益。

新就业形态劳动者是涉及不特定多数主体的特定群体,当前,新就业形态劳动者尚面临职业风险高、保障水平低等问题,检察机关应当强化一体化履职,与人社、市场监管、工会等部门协同发力,高质效办好涉新就业形态劳动者权益保障案件,促进新业态经济健康发展。

尽快把劳动者权益保障纳入公益诉讼法定领域

如何突破劳动者个体诉讼局限?代表委员呼吁——

2025年全国两会上,多位代表委员聚焦劳动者维权中的难点,呼吁尽快把劳动者权益保障纳入检察公益诉讼,建立劳动者权益保障检察公益诉讼法律制度。

国网泰兴市供电公司六级职员张强代表发现,当前劳动者权益保障领域还存在一些问题。一是劳动领域矛盾纠纷多发,传统劳动争议解决机制难以应对系统性、群体性侵权问题;二是新就业形态劳动者数量不断增加,面临着劳动关系认定难、社会保障体系覆盖不全、法律保障体系不完善等问题;三是相当部分的劳动者因法律意识薄弱、举证困难或经济压力大而放弃维权,个体维权难度较大。

“我国现行法律没有将劳动者权益保障纳入公益诉讼的法定领域。适用民事诉讼法中的代表人诉讼,又存在代表人难以产生等难题;工会法规定,职工认为用人单位侵犯其劳动权益而申请劳动争议仲裁或者向人民法院提起诉讼的,工会应当予以支持和帮助,但若无人敢起诉,支持起诉就无法适用。”全国总工会办公厅主任吕国泉委员也注意到劳动争议解决机制的不足。

代表委员们认为,需要采取更有力更高效的法律手段维护劳动者合法权益,促进劳动关系和谐稳定——建立劳动者权益保障检察公益诉讼法律制度。这样,可以突破劳动者个体诉讼局限,针对劳动诉讼高风险行为实现预防性司法,平衡举证能力。

“建议尽快推动立法,明确‘劳动公益诉讼’,设立劳动者权益案件举证责任倒置规则。”吕国泉委员表示,应修订民事诉讼法,增加劳动者权益保护作为独立公益诉讼领域,明确非法限制就业权、算法歧视、系统性社保违规、群体性欠薪等为典型案由,并引入预防性诉讼条款,允许对尚未造成实际损害但具有显著风险的行为提起诉讼。此外,通过相关立法,明确检察机关对侵害劳动者合法权益、损害社会公共利益的用人单位运用检察建议、提起民事公益诉讼等方式,依法履职;对劳动保障监察、卫生健康等行政机关可以依照职权实施监督,督促其依法维护劳动者权益,必要时可以提起行政公益诉讼。

近年来,全总与最高检、最高法等部门推动各地形成“工会+法院+检察院+人社+司法”的劳动争议多元化解机制。“应支持检察机关探索实践劳动者权益保障检察公益诉讼,以及联动工会开展劳动者权益保障公益诉讼。”吕国泉委员表示,应发挥劳动法律监督“一函两书”作用,建立联合取证机制,工会提供侵权线索,检察机关启动相关程序,深化沟通联络、信息共享、线索移送、办案协作等机制,形成工作合力。

(摘自《工人日报》 记者朱欣 陈晓燕)

聚焦重点精准监督 加强新就业形态劳动者权益保护

□李跃 王文锟

从党的十八届五中全会首次提出“新就业形态”概念到党的二十大报告明确要求“加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”,再到“推进扩大职业伤害保障试点”“切实保障劳动者工资发放,清理整治欠薪,坚决纠正各类就业歧视”等系列举措写入2025年政府工作报告,彰显了国家对新就业形态劳动者权益保护的持续高度关注。江苏省苏州市检察机关全力贯彻落实最高检、省检察院关于加强新就业形态劳动者权益保护的相关决策部署,聚焦网络电商直播、外卖平台等新业态行业,聚焦线索拓源、案件办理、提质增效三个维度,加强公益诉讼检察履职,全力做好新就业形态劳动者权益保护。

向宽拓展,丰富案件渠道。多措并举拓宽线索来源,破解线索发现难题。一是紧跟上级部署,在指定工作中抓实“关键点”。例如,在作为专案分组成员参加最高检直接立案的外卖骑手权益保障公益诉讼专案(下称外卖骑手权益保障专案)中,苏州市检察机关坚持最高检高位指导、省院中位支撑、市院一线指挥,基层院属地推进,分类有序清退外卖骑手个体工商户,积极探索职业伤害保障,推动建立健全新就业形态劳动者权益保障体系。二是紧扣地方需求,在服务大局中找准“切入点”。例如,立足常熟市打造“电商创业福地”城市IP的发展需求,指导常熟市检察院走访调研妇联、工会、直播电商等部门、企业,加强线索研判,查询涉新业态职工劳动权益纠纷案件68件,发现试用期超期、女职工特殊保护条款缺失等8类问题,开展专项监督推动行业治理。三是紧贴群众心声,在为民办实事中把牢“契合点”。坚持主动问需,从一线群众中发现线索问题,例如,苏州市检察院指导昆山市检察院通过汇总分析12345热线投诉数据、走访外卖站点、向骑手发放调查问卷、梳理建议提案等方式,发现存在组织管理缺位、配套服务不完备、权益保障困难等问题。指导张家港市检察院调取苏州近5年涉网约车民事、行政裁判文书,分析争议焦点及裁判规则,并通过走访各平台网约车司机,开展平台模拟注册、场景实验等方式,形成《网约车行业法律风险分析报告》,明确监督重点,为后续精准监督履职指明方向。

向实发力,夯实案件基础。其一,充分调查核实,突出办案质效。在走访询问当事人和企业,以及向行政机关调取涉案数据取证固证的同时,梳理检索涉直播电商行业女职工、网约车司机、外卖骑手劳动者权益仲裁案件435件,结合案例重点分析劳动关系确认、劳动合同内容的合法性等问题,以圆桌会议找准监督对象、明晰监管职责。其二,内部联动履职,上下一体推进。针对办案中的“硬骨头”问题,积极争取上级院办案指导和帮助。如昆山市检察院在参与办理外卖骑手权益保障专案中多次形成书面报告,层报上级院,上级院公益诉讼检察部门从加强检察监督与民主监督合力、争取“益心为公”志愿者外脑支持、与昆山市总工会协同协作等方面提供全方位指导,推动问题高效解决。其三,善于借势借力,争取外部支持。检察机关注重将新就业形态劳动者权益保护案件办理与省检察院“六长出题”部署要求相结合。张家港市检察院联合市委社会工作部、市交通运输局、市总工会及网约车司机代表召开专题座谈会,梳理网约车司机劳动报酬争议、职业安全保障不足等突出问题,共同推动将“网约车驾驶员权益保障”检察监督项目纳入2025年全市“关爱民生法治行”实事项目及基层社会治理“强基提能惠民”三年行动计划。

向深扎根,提升案件办理质效。一是由表及里,开展源头治理。苏州市检察机关针对新就业形态劳动者工会入会率低、社会保险机制不健全等深层社会问题,综合运用社会治理检察建议,推动市总工会组建5家新业态行业工会联合会、3家头部企业建立工会,吸纳2.9万余名新就业形态劳动者加入工会。会同人社部门探索落实职业伤害保障,由平台企业按相应标准为骑手缴纳职业伤害保险。该案获评全国总工会重点工作创新案例。聚焦网络电商案件背后成因,编发《网络直播营销活动法律风险防范手册》,联合仲裁委在企业标准劳动合同中嵌入妇女职工权益保护特殊条款,从源头加强权益保护。二是由点带面,推进全面治理。梳理9类直播电商用工常见违法点,在全市开展专项行动并推动市级层面出台直播电商发展若干措施,优化营商环境。在参与办理外卖骑手权益保障专案中,注重将检察建议转化为省、市人大代表建议,推动职业伤害保险在苏州全市落地。该检察建议获评全国检察机关优秀社会治理检察建议。三是由近及远,注重长效治理。加强与属地工会联动协作,联合设立新业态劳动者“法治会客厅”维权阵地,串联板块新业态驿站、服务点提供服务保障,开展多场普法宣传。通过参与办理外卖骑手权益保障专案,推动地方党委政府出台新就业群体权益保障“1+4”系列文件,新建13个“昆小哥”服务驿站、推出60余项城市服务,在昆山花桥试点成立“有光骑手”先锋队,发展外卖骑手等新就业形态劳动者成为基层治理网格员,目前已加入500余名骑手、向各部门提报线索3200余条,取得良好办案效果。

(作者单位:江苏省苏州市人民检察院)

深化保障劳动者合法权益 找准着力点注重协同联动

□汤博为 张传利 孙蕾 侯天

党的十八大以来,习近平总书记多次强调要崇尚劳动,尊重劳动者,保障好劳动者的权益。加强劳动者权益保障,不仅关乎个体劳动者合法权益之维护,更关乎宪法规定的公民劳动权利与义务之实现,关乎“创造劳动就业条件,加强劳动保护,改善劳动条件”的国家义务之落实,也是全面深化改革和高质量发展的应有之义。近年来检察机关基于既有法定办案领域或者以新领域探索的形式,办理了一批检察公益诉讼案件,加强对劳动者合法权益的保障。相关案件办理呈现如下特征:

一是注重在法定办案领域找准着力点,推动强化劳动就业和劳动防护领域劳动者权益保障。例如,邛崃市检察院办理的妇女权益保障领域案件,推动解决部分企业在通过网络招聘员工时,无正当理由对女性设置“已婚已育”和相对男性更严格的年龄要求等条件的“不合理差别对待”即歧视问题,保障女性平等就业。武侯区检察院办理的安全生产领域案件,推动解决放射诊疗机构未依法配备放射个人剂量监测预警设备、未建立监测档案等问题,切实保障相关从业人员职业健康安全。

二是注重发挥行政公益诉讼督促之诉作用,推动行政机关高效履职促成问题解决,并通过综合履职推动开展专项摸排整治,促进全域系统治理。例如,都江堰市检察院通过办案推动解决部分汽修企业在喷涂作业中,未按规定向职工提供符合要求的劳动防护用品,也未监督教育职工正确佩戴使用等问题,并制发社会治理检察建议,推动将汽修行业纳入职业病防治重点,多部门协同开展职业病防治安全生产专项行动,督促全市68家一、二类汽修企业投入300余万元用于开展职业健康体检和职业病危害因素监测,更新配备符合要求的防护用品3万余件。

三是注重强化与工会、行业协会等联动,推动形成公益保护合力。例如,在办案实践中,都江堰市检察院积极联系汽修协会发挥行业协会自律作用,建立标准化劳动防护用品推荐目录,指导企业采购符合要求的防护用品;邀请市总工会跟进调查,确认案涉汽修企业已配备符合要求的劳动防护用品,相关制度得到完善,并与市总工会制定《关于共同推进劳动者权益保障构建和谐劳动关系工作的协作机制》,构建检察机关法律监督与工会劳动法律监督协同保障劳动者权益新格局。

可以说,在全国范围内,检察机关围绕劳动者权益保障办理的公益诉讼案件并不鲜见。但是,随着工作深入,劳动者权益保障未纳入公益诉讼法定办案领域等法律制度供给不足带来的问题也逐渐显现,导致检察公益诉讼助力强化劳动者权益保障的作用难以进一步发挥。例如,就业歧视不止于针对女性的性别歧视,也包括针对男性的性别歧视,以及基于年龄、身高、长相、户籍等要素的歧视;劳动过程中不仅存在劳动防护问题,还常见涉及工作岗位、薪资待遇、社会保险等方面的违规违法等问题。相关问题不在既有法定办案领域范畴内,势必增加检察机关办案的难度。尤其在新就业形态劳动者规模大幅增长的背景下,相关劳动者权益保障问题往往涉及平台经济、数据算法等,法律制度供给不足更将显著影响相关工作开展。

相关问题得到社会广泛关注。例如,2025年全国两会期间,多名代表委员建议建立劳动者权益保障检察公益诉讼法律制度,以更有力更高效的法律手段维护劳动者合法权益,促进劳动关系和谐稳定。对此,检察机关有必要持续以公益诉讼履职强化劳动者权益保障,以更多的案件实践样本和理论研究成果,推动将强化劳动者权益保障纳入法定办案领域,并完善相关法律制度。

一是突出重点,以公益诉讼办案全链条推进劳动者权益保障。持续用好既有法定办案领域,推动解决针对女性的就业性别歧视、劳动防护不到位等问题;加大涉劳动者权益保障的新领域探索力度,选择具有典型性、代表性的问题,推动解决群体性欠薪、社会保险违规,以及涉及新就业形态和平台经济的算法歧视等问题。

二是综合运用行政公益诉讼、民事公益诉讼手段,充分发挥并展示各有侧重的制度优势。根据不同违法主体、违法行为类型和公益受损情形,合理选择公益诉讼履职措施。重点发挥行政公益诉讼督促行政机关履职高效解决问题、推动相关预防性法律制度实施的制度优势,同时发挥民事公益诉讼独特价值,以民事公益诉讼追究民事赔偿等责任。

三是个案办理中注重推动系统治理、建章立制。基于公益诉讼个案办理,深入发掘劳动者权益保障领域普遍性、共性问题,尤其是新就业形态劳动者权益保障问题,通过开展公益诉讼专项监督、制发社会治理检察建议、形成调研报告等方式,督促行政机关开展专项整治、加强部门协同、完善监管制度,推动相关问题和公益诉讼工作难题得到党委、人大关注重视,进而统筹推进问题整治或出台文件支持检察机关开展相关工作。

四是强化社会协同,引导各方有序有效参与。除发挥人民监督员、“益心为公”志愿者、特邀检察官助理等在发现线索、辅助办案、法治宣传等方面的积极作用之外,加强与劳动人事争议审判机构、劳动人事争议仲裁机构、工会、行业协会及劳动者权益保障领域专家等合作开展调研,研究论证劳动者权益保障纳入检察公益诉讼法定办案领域的可行性和必要性,常见、多发、新发问题及其解决路径,公益诉讼办案、行政监管及诉讼规则、标准、程序优化,“检察+”机制完善等理论和实践问题。

(作者单位:四川省成都市人民检察院、都江堰市人民检察院、邛崃市人民检察院、成都市武侯区人民检察院)