

圆桌共话

加强劳动者权益保护监督 促推劳动关系和谐共赢



主持人:王莉
最高人民检察院
第六检察厅副厅长

具体实践过程中,由于各种因素的影响,仍然存在一些不容忽视的问题,导致劳动领域矛盾纠纷多发频发,主要体现在以下几个方面:

一是用人单位执行劳动权益保障措施不到位。2019年1月至2022年6月间,从检察机关受理的劳动争议申请监督案件类型来看,确认劳动关系纠纷、追索劳动报酬纠纷、经济补偿纠纷、社会保险纠纷等四类案件的比重达73.5%。关联企业混同用工、妇女“三期”权益保障、职业病患者工伤认定、超龄就业人员劳动关系的认定、社会保险的缴纳主体认定等问题较为突出。

二是农民工欠薪问题时有发生。目前农民工占全国就业人员的比重超过35%,农民工欠薪问题的根治对于“稳就业、保民生”具有重要意义。为此,国务院专门出台《保障农民工工资支付条例》,希望从法律层面解决长期以来建设领域的欠薪顽疾。该条例不但规定了农民工实名制管理、工资专用账户、总包代发工资等特殊工资支付制度,还赋予了有关行政主管部门进行调查核实的职责,并规定了较为严厉的行政处罚,为根治欠薪问题提供了有力的制度保障。但是近年来,检察机关办理的大量

涉农民工讨薪案件反映出,农民工特殊工资支付制度并未充分落实,相关矛盾纠纷仍然频发。

三是新业态就业人员法律地位不清,社会保障力度有待进一步加强。就业是最大的民生工程、民心工程、根基工程。随着共享经济的发展,新业态领域逐渐成为就业新的增长点“引擎”,从最初涉及快递公司、外卖平台,逐渐扩充到网约车、网络直播平台、主播经纪公司等多种行业,用工形式日趋灵活多样,还出现劳动合同订立主体、工资支付主体、社保缴纳主体不同且生产要素被分解至诸多不同企业的情形。新业态就业人员与平台企业就确认劳动关系、工伤待遇、医疗待遇等方面产生一些争议问题,如何维护好新业态就业人员的合法权益,规范平台企业用工管理,引起社会广泛关注。

四是劳动仲裁的公信力和权威性有待进一步提升。我国劳动争议案件除特殊案件实行劳动仲裁“一裁终局”外,原则上实行劳动仲裁前置下的“一裁两审”制,从实际运行看,经仲裁后仍有很多案件进入法院乃至检察机关,耗费较多司法资源。近年来,检察机关办理大量涉及虚假仲裁的民

事监督案件,反映出一些仲裁机构未严格执行劳动仲裁程序规定,仲裁员未尽到对案件事实和证据的谨慎审查责任等问题。

随着我国经济社会进入转型的关键时期,劳动者在劳动报酬、社会保障等方面有更高的要求。近年来,全国检察机关共办理了一大批涉及劳动争议的民事监督案件。2019年1月至2022年6月,全国各级检察机关共办理劳动争议生效裁判监督案件19961件,向法院提出抗诉784件,提出再审检察建议1789件。其中,2019年办理5753件,2020年办理5228件,2021年办理5849件,2022年1月至6月办理3131件,案件数量整体上呈上升趋势。2019年1月至2022年6月,全国各级检察机关共办理农民工讨薪支持起诉案件72287件,其中,2019年办理10319件,2020年办理16001件,2021年办理28920件,2022年1月至6月办理22047件,案件数量逐年大幅上升。

各地检察机关在办理个案过程中,还注意发现司法活动和社会治理中带有普遍性的漏洞和短板,加强类案监督,并积极向当地有关职能部门和单位建言献策,以“我管”促“都管”,延伸监督触角,扩大监督实效,助推协同共治。

一是促进完善劳动监察长效机制,提升劳动监察执法效能。重点关注用人单位在书面合同签订、劳动报酬支付、社会保险投保情况等方面是否规范运作,强化事前监督检查。加强治理拖欠劳动报酬等突出问题,特别要督促建筑工程领域农民工工资支付规定、拖欠农民工工资“黑名单”制度和重大劳动保障违法行为社会公布办法以及严格执行用人单位劳动监察守法信用等级评价管理办法等有关制度的落实。加强对特殊群体的劳动权益保障,特别是妇女、老年人等特殊群体的合法权益保护,当前也要注意切实保障新冠肺炎康复者的就业平等权。

二是推动制度创新,逐步完善新业态就业人员的社会保险体系。通过优化新业态就业人员社会保险办理模式,增强平台企业规范用工的内生动力,强化平台企业用工主体责任,督促企业依法合规用工。对符合确立劳动关系的新业态就业人员,应当督促平台企业与之订立劳动合同,同时积极推进将不完全符合确立劳动关系关系的新业态就业人员也纳入相关制度保障范围。

三是推动完善劳动争议仲裁案件

审查和管理制度,切实防范虚假仲裁的发生。对可能存在虚假劳动仲裁的案件,劳动仲裁机构要加大依职权调查力度,加强证据审查和仲裁文书的说理性,逐步推进仲裁裁决公开制度,接受社会监督,落实错案追究制度,增强仲裁的公信力。

四是建立劳动争议解决协调配合机制,推动劳动者权益保护多元共治。加强信息互联互通,搭建劳动监管部门、社会保障部门、审判机关和检察机关之间的信息共享通道,加强能动履职和溯源治理,将非诉方式挺在前面,建立与总工会、工商业联合会、企业联合会、用人单位协同配合的劳动争议预防协商机制,促进从“共识”走向“落实”,推进国家现代化治理能力的提升。

五是加强法治宣传,推进建立和谐共赢的社会主义劳动关系。积极宣传民法典和劳动法律法规,树立体系化的劳动者权益保护思维,推动用工双方形成共担风险、共渡难关的利益共同体意识,引导劳动者合理表达诉求,依法理性维权,督促企业树立合规经营理念,提升企业依法合规保障劳动者合法权益的思想自觉和行动自觉。

坚持以人民为中心 强化劳动者的社会保险权益保障

□广东省人民检察院第六检察部主任 朱沛东



习近平总书记在党的二十大报告中提出了健全社会保障体系的重大战略部署,社会保险费的依法依规缴纳是落实社会保障制度的重要一环。广东省检察机关坚持“以人民为中心”的发展理念,聚焦用人单位怠于履行社会保险费缴纳义务这一违法问题,切实发挥法律监督职能作用,办理了一批社会保险领域劳动争议检察监督案件,有力保障了劳动者的社会保险权益。具体而言,办理社会保险费纠纷领域劳动争议检察监督案件的“广东经验”包括以下几个方面:

第一,深刻认识加强对社会保险费纠纷领域劳动争议案件的监督力度,是民事检察坚持“以人民为中心”的应有之义。社会保险是将个人生存安全风险设定为由社会共担以实现人民生活安定目标的制度,旨在保障公民在年老、疾病、工伤、失业等情况下,依法从国家和社会获得物质帮助的权利,这一制度要求社会保险基金的筹措需要政府、用人单位、劳动者三方的合理分担,因此缴纳社会保险费是用人单位和劳动者需共同承担的强制性义务。然而现实中,由于用工管理不规范、劳动者的社会保险权利意识淡

薄、社会保险费征缴程序不完善等,一些用人单位选择通过逃避社保费缴纳义务来达到降低用工成本的目的,这让本就缺乏抵抗社会风险能力的劳动者失去了社会安全网的保护,不利于社会的稳定。因此,检察机关应当充分发挥法律监督职能作用,厘清劳资双方之间的社会保险关系、权利义务关系,兼顾用人单位和劳动者的利益平衡,积极回应劳动者的合法合理诉求,帮助劳动者通过民事救济方式恢复受损的社会保险权益。

第二,细致审查证据,准确把握法律法规中蕴含的立法原意,精准开展检察监督。社会保险法确立了职工基本医疗保险、新型农村合作医疗保险和城镇职工医疗保险并行的模式。其中,新型农村合作医疗保险是农民自愿参与的医疗互助共济制度,职工基本医疗保险是保障在职职工和灵活就业人员的强制性保障制度。农民工因其具备农民和劳动者双重身份,同时符合新型农村合作医疗和城镇职工基本医疗保险的参保资格,但两种保险在缴费标准、保障范围、保障水平等方面存在较大差异,后者通过让用人单位和劳动者履行更重的缴费义务保障劳动者在遇到疾病风险时能获得更多补偿。在办理杨某秀与某科技公司劳动争议抗诉案的过程中,检察官深入研究社会保险法的相关规定,深刻领悟、准确把握该法的立法原意,结合案件实际认为,如果以劳动者在其户籍地自行购买新型农村合作医疗保险为由,免除用人单位为劳动者购买城镇

职工基本医疗保险的义务,等于变相减免用人单位的法律义务,此时由用人单位补足两种医疗保险的报销差额更符合公平原则。由此,检察机关提出了精准的监督意见,最终使案件取得了良好的办理效果,有力维护了劳动者的合法权益。

第三,以检察自觉深入能动司法,运用民事抗诉手段实现检法联动。在社会保险领域劳动争议案件中,劳动者往往因疾病、伤残、失业、年老等失去收入来源,而用人单位一旦被判定需承担所有的社会保险待遇损失,将来可能面临来自其他劳动者的诉讼,因此劳资双方的对抗性更强。同时,劳动者作为缴纳部分社会保险费的义务承担者,未及及时敦促用人单位履行义务,甚至默许其怠于履行该义务,对损失的发生存在一定的过错。因此,该类案件存在很大的调解空间,通过充分发挥检法两部门各自的职能优势,以积极的姿态介入劳资纠纷,“以抗促调,以抗促和”,能够取得更好的办案效果。例如,李某与广东某物业公司劳动争议案抗诉启动再审后,通过检法联动,最终促成双方和解。在主审法官的密切配合下,检察官对双方进行释法说理,抽丝剥茧、耐心细致为双方分析利弊,最终促成双方互谅互让。检察机关以“监督+支持”的方式,与审判机关共促民事纠纷的实质化解,一方面切实维护劳动者的合法权益,一方面兼顾用人单位承担风险的能力,体现了司法为民、群众利益无小事的检察担当和检察情怀。

加强能动履职 为保护女职工权益提供最优方案

□上海市人民检察院第六检察部主任 陈子龙



从宪法到各部门法,我国已构建较为完善的妇女合法权益保护体系。今年10月,全国人大常委会审议通过了新修订的妇女权益保障法,在加强妇女权益保护,完善妇女劳动和社会劳动权益保障,消除就业性别歧视、规定用人单位责任、完善生育保障等方面均作出了详细的规定。妇女权益保护的立法更加立体,更为完备。

法治社会就是权利彰显的社会。上海市检察机关始终贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记重要讲话精神,认真做好新时代妇女权益保障工作,加强女职工合法权益保护,消除影响平等就业的不合理限制和就业领域的性别歧视。近日,由上海市检察机关办理的蒋某某与上海某公司劳动合同纠纷检察和解案,被最高人民法院作为典型案例予以发布。

该案的办理,促使我们充分思考办理此类案件应秉持的理念,即从法律监督的视角出发,通过办理个案,充分发挥检察机关在促进社会和谐稳定和构建良好用工秩序方面的积极作用。同时,也促使我们认真总结办理此类案件应坚持的方法,即在加强对女职工合法权益保护的同时,不能简单

地就案办案,而应该主动跨前一步,多想一想有没有更好的方案,多做些工作,从女职工自身权益维护和身心健康出发,为她们提供可选择的最优方案,以实现案结事了人和的目标。具体来说,经验和做法如下:

一是在办理涉女职工权益保护的劳动争议纠纷检察监督案件时,要深刻领会立法精神,确保法律的准确适用。在蒋某某与上海某公司劳动合同纠纷检察和解案中,女职工蒋某某在试用期即将届满时,发现自己怀孕且有先兆流产迹象,需遵医嘱休息调养。她及时将情况报告公司后,当日公司即以新员工试用期考核不合格为由,提前终止了劳动合同,蒋某某遂诉至法院,请求恢复合同履行,支付违法解除劳动合同期间工资。法院最终判决公司支付蒋某某一个月工资标准的违法解除劳动合同赔偿金。蒋某某不服法院生效判决,向检察机关申请监督。在办理该案过程中,检察官联席会议深入讨论了劳动合同法的立法目的和立法精神,一致认为,该法对女职工“三期”劳动权益的保护是一种特殊保护,也是一种刚性保护。对于用人单位而言,不得随意解除与正处于“三期”的女职工的劳动合同,也不得援引该法第四十条和第四十一条关于过失性解除和经济性裁员的相关规定。只有当“三期”女职工存在在该法第三十九条规定的严重过错情形时,用人单位才有权依法解除劳动合同。显然,该法将劳动者存在严重过错的举证责任加诸用人单位。用人单位不能举证劳动者存在严重过错时,其解除与“三期”女职工的劳

动合同的违法性即已存在。因此,检察官联席会议认为,原生效判决虽然认定了用人单位在本案中解除劳动合同的行为违法,但对用人单位违法解除“三期”女职工劳动合同仅判决赔偿相当于一个月工资的赔偿金,未能充分体现法律对“三期”女职工的特别保护,对用人单位而言也存在违法成本过低的问题。

二是坚持依法能动履职,杜绝机械司法和就案办案,努力追求“三个效果”的有机统一。实践中,恢复劳动关系是一个相当复杂的社会问题,劳动者与用人单位之间具有一定的人身依附特征。在蒋某某与上海某公司劳动合同纠纷检察和解案中,强化恢复劳动关系不仅不利于纠纷化解,还容易引发新的矛盾。考虑到这一因素,检察机关确定了“积极促调,争取最大补偿,实质化解矛盾”的工作方针,通过向用人单位宣传法律对“三期”女职工特殊保护的相关规定,指出了用人单位解除劳动合同的违法性;指明法院仅判决某公司承担一个月工资标准的赔偿责任明显与国家法律法规对“三期”女职工的特别保护相悖,公司理应给予合理补偿,并提出具体补偿标准的建议;耐心细致地对劳动者蒋某某释法说理,帮助她分析强行恢复劳动关系之后的利弊,让她在恢复劳动关系与寻求充分合理补偿之间作出理性选择。经过不懈努力,检察机关最终促成双方和解,劳动者放弃了继续恢复劳动关系的诉求,接受了用人单位所给予的赔偿方案,从而使本案纠纷彻底化解。

以“我管”促“都管”维护新就业形态劳动者合法权益

□湖南省人民检察院第六检察部主任 王宇清



近年来,随着平台经济迅速发展创造出大量就业机会,依托互联网平台就业的快递员、网约车驾驶员、互联网营销师等新就业形态劳动者数量大幅增加,新就业形态劳动者权益保障面临新情况新问题。习近平总书记在党的二十大报告中明确指出,要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。为深入贯彻落实党的二十大精神,支持和规范发展新就业形态,促进平台经济持续健康发展,检察机关应紧紧围绕加强新就业形态劳动者权益保障,坚持依法能动履职,善用支持起诉手段,以“我管”促“都管”,着力解决好人民群众的急难愁盼,用实际行动落实“以人民为中心”的发展思想。

第一,依法准确认定新业态领域劳动关系,解决新业态下劳动者维权痛点问题。近些年,去雇主化、平台化的就业模式蓬勃发展,以此为特点的新业态劳动者规模日益壮大,这对于我们如何理解和适用法律提出许多挑战。特别是在电商物流、快递行业领域,从业人员依托互联网物流平台开展工作,雇佣关系呈现出“去劳动关系化”特点。出于降低用工成本的考虑,

新就业形态用工主体普遍采取外包、劳务派遣、临时或碎片化用工等形式,人员流动性大,人员组成多样,认定用工主体与劳动者存在劳动关系成为劳动者维权的一大痛点。如在株洲市石峰区检察院办理的刘某生、黄某华、肖某民与株洲某物流有限公司追索劳动报酬支持起诉系列案中,检察机关从快递加盟商株洲某物流有限公司和快递员刘某生等均符合法律法规规定的主体资格,刘某生等接受该加盟商的劳动管理、从事其安排的有报酬的劳动,提供的派件服务属于该加盟商的业务组成部分等方面,同时参考工资发放记录、银行流水、工作证、服务证、考勤记录、其他劳动者的证人证言等证据,综合判定快递加盟商株洲某物流有限公司和快递员刘某生等之间存在事实上的劳动关系,解决了新业态下劳动者维权这一痛点问题。

第二,依法能动履职、善用支持起诉手段,切实维护弱势群体合法权益。近年来,随着电子商务的迅猛发展,快递行业从业人员规模日益庞大,且就业门槛低,一些从业者受教育水平不高,自身维权意识不强,一旦出现劳动争议纠纷,往往很难有能力维护自身的合法权益。在上述支持起诉系列案中,检察机关根据劳动者黄某华等人提供的工资表、微信聊天记录、转账记录、考勤记录截图等证据,认为株洲某物流有限公司应当支付相应报酬;刘某生等3人与公司签订的《公司职工利润分红协议》已被拖欠的工资作为入股资金,因公司未履行协议约定义务,且目前已处于停止经营状态,该协议符合法律规定的解除条件,相应投资款应当向予以返还。据此,承办检察院先后向法院发出5份支持起诉意见书,法院全部采纳支持起诉意见,判决株洲某物流有限公司支付黄某华、肖某民劳动报酬11982.2元,解除刘某生等3人与株洲某物流有限公司签订的投资入股协议,偿还刘某生等3人借款共计4.5万元及利息。

第三,强化协作协同,形成保障新业态劳动者权益齐抓共管的工作格局。保障新业态劳动者权益是稳定就业、改善民生、加强社会治理的重要内容。针对新业态领域用工存在的普遍性问题,检察机关应加强研判,强化与法院、劳动社会保障部门、司法行政部门等的沟通衔接和工作协同,将保障劳动者权益纳入数字经济协同治理体系,完善相关政策措施,推动形成齐抓共管的工作格局。如在上述支持起诉系列案的办理过程中,承办检察院为缓解劳动者离职后生活上的困难,为刘某生等人申请了1万元的司法救助资金;走访辖区内各物流公司开展寄递行业专项普法工作,引导相关物流公司针对不同的用工主体和方式,灵活签订劳动合同、劳务合同和承揽合同等,主动承担起社会责任;提醒快递员从业者在日常工作中保留必要的数据和电子数据,便于维权时作为证据使用;协同寄递行业主管行政部门、区司法局法律援助中心等召开联席会议,设立“快递小哥维权绿色通道”,为“快递小哥”等新业态从业人员提供便利维护自身合法权益提供新的途径。

“四位一体”精准监督冒充“农民工”类虚假诉讼

□安徽省人民检察院第六检察部主任 杨会友



保证农民工工资及时足额支付,维护农民工合法权益,治理拖欠农民工工资问题,事关人民群众的急难愁盼和社会的和谐稳定,因此我国法律法规明确规定了农民工工资应当优先支付、优先受偿以及工资未及足额支付时的特别救济措施。而现实中,利用农民工工资的特殊保护规定,冒用“农民工”身份胁迫或欺骗劳动者,将普通债权强行造成优先债权受偿,严重侵害了农民工或其他真实债权人合法权益,也严重妨害了正常的司法审判秩序,破坏了农民工工资保护制度,亟须受到法律的严惩。

冒充“农民工”类虚假诉讼隐蔽性强、作案规模大、核实监督难,给民事检察工作带来不小挑战。结合安徽省蚌埠市检察机关办理的张某某等与某建设集团公司劳动争议虚假诉讼检察监督案(以下简称“张某某虚假诉讼监督案”)的办理经验,笔者认为,检察机关可以从四个方面入手,加强对这类虚假诉讼案件的精准监督。

一是拓展渠道排线索。冒充“农民工”类虚假诉讼案件的表面证据与真实情况往往有较大差距,当事人之间的利益纠葛复杂,检察机关要善于从企业破产、劳动报酬纠纷、批量成规模劳动争议、涉农民工控告申诉等异常情形中发现虚假诉讼案件线索,增强大数据助力监督的思维和能。如在办理张某某虚假诉讼监督案中,检察机关发现农民工讨薪未果被他人冒名起诉的线索后,立即依职权启动调查核程序,梳理案件特征,由个案线索排查出103件类似案件,并通过调阅仲裁和诉讼卷宗材料,发现案件所在的发生地、农民工住所地、仲裁委所在地、审理法院均在不同省份等异常现象,为监督工作指明了路径和方向。

二是体化办案增合力。冒充“农民工”类虚假诉讼往往牵出团伙作案、系列案件或群体性案件,呈现涉及人员多、地域分布广、调查核实工作量大、案件敏感性强等特点,单靠基层检察院的办案力量难以应对,需上级检察院统一调度人员支援并给予指导。在办理张某某虚假诉讼监督案中,蚌埠两级检察机关实行一体化机制,成立专案组,抽调业务骨干集中统一攻坚,省检察院专门派员蹲点指导,明确调查重点和方向,统一监督标准和意见,上下一体、增强工作合力。

三是深入调查求真相。充分运用调查核实权,是突破冒充“农民工”类虚假诉讼监督案的关键。检察机关一方面依托书面阅卷查找疑点,另一方面要制定调查提纲,综合运用询问当事人、鉴定笔迹、查询银行流水等方式,穷尽行为

人制造虚假诉讼的证据。在办理张某某

虚假诉讼监督案中,专案组多次前往辽宁省、四川省调查取证,询问案件当事人和证人,查询涉案企业和个人的银行资金转账记录,并对授权委托书上农民工的笔迹进行鉴定,结果显示均非农民工本人签名,案涉身份信息、授权委托书等均为张某某伪造。

四是综合监督提效果。对冒充“农民工”类虚假诉讼监督案件,不仅要运用抗诉和再审检察建议的方式督促法院对生效裁判和调解书及时纠错,还要深挖案件背后相关人员的违纪违法犯罪行为,推进民刑协同,建立线索移送、联合查办、结果反馈、跟踪跟进等机制,实现监督程序的无缝衔接,通过对案监督和对人监督的闭环运行,助力农民工工资支付制度的精准落地。在张某某虚假诉讼监督案中,蚌埠市检察机关先后向法院提出抗诉48件,提出再审检察建议55件,并将张某某涉嫌犯罪的线索移送公安机关。法院采纳了检察机关的监督意见,再审后撤销了原民事调解书,公安机关亦对涉案违法犯罪行为立案侦查。