

全国政协委员柯希平：

## 加快推进立法保障新就业形态劳动者权益

本报记者 照宁

网约车司机、快递员、外卖送餐员……数据显示，我国新就业形态劳动者已达8400万人，占职工总数的21%。这意味着，每5个职工中就有一个在从事“新业态”，这一群体已经逐渐成为我国经济发展的重要参与者和积极贡献者，加强其权益保障是重要的民生问题。

“由于新就业形态劳动关系的特殊性，新就业形态劳动者面临着权益保障不足、安全风险较高、工作时间过长等问题。”全国政协委员、厦门市工商联主席柯希平呼吁，

加快推进立法保障新就业形态劳动者权益，合法用工，以建立多层次的社会保障制度。

“建议针对新就业形态劳动者权益保障工作推动相关立法，界定新就业形态劳动关系，规范平台企业用工行为，完善劳动保障体系建设，促进从业人员加入社会保险体系。”柯希平提出，针对劳动者工作时间过长、压力大等问题，需引导企业科学设定平台算法运行规则，设置合理的收益分配和薪酬激励机制，规范新就业形态企业用工管理体系，完善劳动者申

诉和反馈机制。

“应完善劳动保障体系建设，促进从业人员加入社会保险体系。”柯希平建议，对现行社会保险法、《工伤保险条例》等进行修订完善，特别是针对平台用工企业与劳动者并非“一对一”雇佣关系等实际现状，建立由政府、平台企业、劳动者三方共同参与的社会保障机制，明确在不同的劳动关系特征下，三方在为劳动者购买社会保险方面的责任及比例。

平台企业在保就业、稳就业、实现灵活就业方面发挥着重要作用。为此，

柯希平进一步建议，在立法过程中要加强法制创新，充分平衡劳动者权益保护与平台经济健康发展两者之间的关系，不仅要有利于劳动者群体，也要有利于平台企业长期良性发展，减少“内卷”和不正当竞争。法律在涉及劳动保护和解决劳动争议时，要谨慎适用对企业的高额处罚、停业吊销等硬性及一刀切措施，在充分保障劳动者权益的基础上，对企业要更多采取柔性执法方式，促进平台企业合规经营、有序发展，从而带动更多灵活就业以及提升劳动者收入和保障水平。

## 结合新业态变化完善工伤保险法律法规

——农工党天津市委建言完善多层次工伤与职工意外保障体系

本报记者 张原 李宇馨

“随着全面深化改革、产业结构调整以及互联网经济等新经济形式的不断涌现，劳动者工作的形式与内容，时间与空间越来越灵活，劳动者所面临的职业风险也更加多样，用工主体也由单一主体变为多主体，甚至无用工主体。工伤保障作为化解劳动者职业风险的制度措施，在逐渐变化的就业形态、职业风险以及劳动关系中，面临巨大挑战。”日前，农工党天津市委深入相关部门、企业调研，与灵活就业人员、新业态从业人员等座谈，提出完善多层次工伤与职工意外保障体系建议。

“2010年修订后的《工伤保险条例》其适用对象主要包括人事关系中的工作人员和劳动关系下的劳动者，但农民工、灵活就业人员以及新业态从业人员无法加入传统工伤保险制度，出现职业伤害保障缺失的困境。”农工党天津市委调研组发现，当前保障范围较窄，预

防、康复和赔偿三大功能发展失衡，如工伤保险中工亡补助金、医疗补助金、就业补助金和伤残补助金等一次性给付占基金支出的比例超过50%，在增加工伤保险基金财务风险的同时忽视了工伤预防和工伤康复的重要性。

“新业态下工伤边界被打破，工伤认定更加复杂。”在调研组看来，目前远程办公、在线作业、灵活用工使劳动者的工作时间、工作空间突破了原来意义上的工作时间和工作场所的边界，职业风险在更大范围的时空内扩张，依靠传统条件下是否属于“工作时间和工作场所内，因工作原因受到事故伤害”的“三工”原则引发新的界定难题。管理和经办队伍规模和能力难以与之相适应，导致工伤认定上的争议与纠纷频发。

“要探索建立由政府引导、用人单位自愿参保、商业保险公司具体承

办的‘补充工伤保险’并扩大覆盖范围”，调研组建议以低费率提供高保障，为更多新业态下的中小微企业纾困解难。补充工伤保险可分为基本工伤保险和职业伤害保险，企业根据自身经营状况与事故风险自由选择参保，参保缴费不细分行业类别，降低企业参保成本，对参保企业发生工伤事故中负担最重的几个环节进行精准保障。同时，将更多新业态中游离于基本工伤保险之外的劳动人员纳入到保障体系中来。基本工伤保险面向已依法参加基本工伤保险人员，职业伤害保险面向用人单位或互联网平台招用的灵活就业人员；已经依法参加基本工伤保险的用人单位聘用超过法定退休年龄的从业人员；通过互联网平台注册并接单，提供网约车、外卖或快递等劳务的人员；用人单位聘用无劳动关系灵活就业人员；未纳入国家工伤保险制度范围的其他从业人员。

“依托市场，推出从预防到康复的

全过程工伤健康管理网络至关重要。”在农工党天津市委调研组看来，可逐步探索提供劳动者健康体检监测服务，进行日常培训，形成工伤预防长效机制，实现补充工伤保险与基本工伤保险、基本医疗保险、长期护理保险有机衔接。

“建议合理优化工伤认定规则，探索构建认定新模式，提高认定质量与效率。”农工党天津市委提出，结合新业态变化完善工伤保险法律法规，合理优化工伤认定规则，统一各方鉴定标准。探索多方协同认定的新模式，可采用政府购买服务的方式，商保公司参与工伤认定调查经办，医疗机构保证劳动能力鉴定科学性，康复机构辅助进行检查与鉴定，凭借多方主体自身优势提高工伤认定时效与认定质量，节约行政成本。同时，为充分保障农民工、灵活就业等特殊劳动人员的合法权益，可为其提供劳动能力鉴定绿色通道，简化认定程序，缩短认定时间。

## 全国政协委员诺敏：让心智障碍者成年监护体系建设更完善

本报记者 奚冬琪

“根据相关统计估算，我国有大约1200万-2000万的心智障碍者。而随着社会发展，现代家庭结构日趋小型化，使依靠大家族血缘关系共助共济来解决残障者终生照料已经变得越来越不现实。”政府工作报告中指出，“加强社会保障和服务”“完善重度残疾人托养照护政策”。为此，在今年的全国两会上，全国政协委员、北京市石景山区八角社区卫生服务中心全科主任诺敏关注到弱势群体监护问题，并建议完善心智障碍者等群体成年监护体系建设。

出于职业的原因，诺敏一直非常关注心智障碍者群体，并将这份关注延伸到了“病房外”。诺敏介绍，心智障碍者主要包括智力发育迟缓、唐氏综合征、孤独症谱系障碍、脑性麻痹伴随智力障碍等发展缺陷人群，这一群体大部分属于无民事行为能力人和限制民事行为能力人。随着民法典的实施，我国由单一的法定监护发展到意定监护、遗嘱指定监护等类型，为心智障碍者家庭解决特殊需要问题提供了更多选择空间。“在上海、广州、宁波、南京等多地出现了一些以社会监护为主要服务宗旨或将社会监护纳入业务范围的非营利社会组织，回应特需家庭的监护需求。”诺敏说。

但诺敏也发现，由于心智障碍者监护周期长、监护任务重，监护人涉及重大决策责任、财务管理责任以及协调安排照护等复杂的责任，同时也承担被监护人肇事肇祸的连带法律责任的风险。因此这些家庭针对特需子女的社会监护安排仍面临诸多政策与实践层面的挑战。

诺敏认为，当心智障碍者的主要监护人（家长）出现能力缺失无法有效履行监护责任时，当前缺少可参照的规范机制，协助建立以心智障碍者为中心、分管其权益决策、事务照管、财产管理等多元需求的社会化监护及支持体系。在此基础上，对于社会化监护及支持体系的监督机制建设亦属于缺失状态。基层民政部门、村（居）委会的法定监护责任缺乏配套操作规范指引，公共监护难以落实。针对智力及精神残疾人民事行为能力判断、宣告程序操作不够严谨，对落实民法典“最大程度尊重被监护人真实意愿”原则与“最有利于被监护人”原则缺乏法律层面的依据。

对此，诺敏建议由民政部门牵头，会同相关部门围绕民法典有关成年监护的相关条款（尤其是意定监护、遗嘱指定监护、兜底监护中关于监护人的选任），研究并制定出台相关配套实施细则，完善和规范监护工作体系及监督机制。鼓励和扶持社会监护组织发展，促进社会监护服务的职业化、社会化发展。建立社会监护人选任标准、管理制度、保障机制。同时，推动设立监护监督机构，对承担监护责任的各类社会主体进行监督。

“要开展对基层民政和村（居）委会人员的监护业务培训，完善配套措施，筑牢兜底监护网并逐步提高服务质量。”诺敏进一步建议残联维权部门会同法律援助机构和专业人员进行能力和撤销监护人资格的工作逐步落实，并结合实践和法律框架建立规范及相关制度。

## 广东肇庆发挥政协委员信访工作优势 当好“四种角色”，让基层家园更和谐

本报记者 林仪

信访是化解人民内部矛盾的重要机制，而政协委员则是党和群众之间的重要纽带。近年来，广东省肇庆市充分发挥政协委员在信访工作中的独特优势，着力解决人民群众急难愁盼问题。政协委员们化身调解员、护薪员、普法员、抢险员等角色，推动了一批群众关心关注的信访事项案结事了，助力社会治理效能提升。

在肇庆市的许多村、社区党群服务中心，专门设有“政协委员调解室”。在这里，政协委员们用心用情用力化解民事纠纷，努力将矛盾化解在萌芽、化解在基层。

肇庆市端州区睦岗街道的兰龙社区因广佛肇高速公路施工，338间房屋受到不同程度的震裂损坏。道路承建方撤场后，广佛肇高速公路通车，但房屋损坏赔偿问题一直悬而未决，兰龙村五个村小组共300多户群众多次信访反映相关问题。肇庆市政协委员柯楚佳在深入了解案件情况后，发现这是一起典型的“三跨三分离”信访案件：广佛肇高速公路的建设主体是省属企业，而征地拆迁工作组办公室设在市政府有关部门，相关主体横跨省、市、区三个层级，矛盾化解难度极大。

此后，柯楚佳统筹协调多个部门，积极与省、市相关单位沟通协调，拟出解决方案。经过3个多月反复会商，最终促成双方达成共识，并推动遗留问题全部妥善解决，受损的338间房屋均落实了合理和满意的赔偿，多年积案得以化解，受到了当地居民的高度赞扬。“倾心听民意，尽情办实事”，兰龙社区村民代表自发到区信访局送上锦旗表示感谢。

近年来，各地受经济下行压力等多重因素影响，农民工欠薪问题时有发生。肇庆市政协委员们主动出击，化身农民工“护薪员”，协调各方助力追讨欠薪，尽最大努力保障农民工合法权益，让农民工不再忧“薪”忡忡。

在四会市罗源镇综治中心，汪某某等20多名农民工集体反映，姚某曾雇请汪某某带领35名工人到肇庆进行电气安装工程。工程初步完工，姚某却声称没有拿到工程款，无法支付工人工资约21

万元，还指引工人直接向某电力工程公司追讨工资。

市政协委员邱丽雯在了解情况后，充分发挥政协委员的“直通车”作用，积极参与镇信访维稳工作，与镇党委副书记冼森友一起成立多部门联合工作组进行调查处理，认真分析、探讨、研究，制定解决措施和方案。通过反复跟当事人双方做调解工作，多次沟通协商，最终快速高效妥善解决了这桩烦“薪”事，领到工资的农民工们脸上纷纷露出了满意的笑容。

为切实改变一些群众中存在的“信访不信法”“以访压法”“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”“法不责众”等错误认识，肇庆市政协委员秉持“普法+信访”工作理念，化身政策法规“普法员”，用好村级公共法律服务工作站平台，带领法律顾问到基层开展法治宣讲微课堂，扩大法律知识覆盖面，提高群众法律意识。

同时，肇庆市政协委员还始终把人民群众生命财产安全记在心上，化身“抢险员”及时消除苗头性、倾向性隐患，真正把危及群众安全的问题解决在萌芽之时。

“感谢吴委员及时帮忙，才保护了我们一家的生命财产安全。”不久前，肇庆市江谷镇新屋村村民杨某来到综治中心，反映他在住的房子被拆了一半，威胁到家人的生命安全。当日接访的市政协委员吴华清意识到事情可能会进一步扩大，威胁到群众生命财产安全，便立即组织综治办工作人员、新屋村委会干部与村民一同到现场了解情况。经核实，杨某来与杨某辉是亲兄弟，共有一座房屋，各占一半。杨某辉准备建新房，在未与杨某来沟通情况下将属于他的半座房屋拆除，导致杨某来的客厅露天、屋顶横梁断裂，严重威胁到杨某来家人生命安全。

“作为一名政协委员，就要想群众所想，切切实实解决群众困难。”经过吴华清深入调解、讲理说法，杨某辉终于认识到自己的不当行为，并为杨某来承认错误，顺利解除了杨某来一家的安全隐患。

今年以来，肇庆市各级政协委员累计调处化解了积压多年的信访事项逾200宗，把惠民生、暖民心、顺民意的工作做到群众心坎上，有力维护了和谐幸福的基层家园。



本报记者 齐波 摄

安徽天长：

## 协商走出“三治”融合路 共议奏出社区“和谐曲”

华东

2023年，安徽省天长市郑集镇向阳社区在实施高标准农田改造过程中，以16个居民小组为网格，动员323户居民参与协商，短短3个月内在全市率先完成近2000亩土地平整，扩建了28口当家塘，建设实施了60座机耕桥和涵管桥。

天长市是如何做到让群众主动迁移树木、菜园，且无一人上访的？这还要得益于当地近年来大力推行的农村社区治理协商，以及“自治”“法治”“德治”的“三治”融合模式。

首先是在自治中充分体现协商。通过村党支部书记牵头，本地乡贤、村（居）民小组、“两代表一委员”和利益相关方作为协商主体，让群众充分参与到协商共治过程中，参与到社会事务处理中。同时，将协商治理纳入到村规民约（居民公约）制定和修订过程中，让村规民约充分体现民意。

其次是在法治中充分引入协商。将协商治理纳入法治示范村建设的评估体系，在村级“清单+积分”监督制约机制中，明确从清单制定到考核评价都充分吸收群众参与，特别是在各项权力行使决策之前，通过群众参与，确保权力运行在阳光下，充分体现民主监督、民主参与。

最后是在德治中充分运用协商。在信用村、文明示范户评选中既定性、又定量，将信用与金融机构的信贷额度、利率相挂钩，信用考评结果群众说了算，真正体现大家评、大家议。

但笔者也发现，目前农村社区治理工作还存在一些短板和弱项。如参与主体不够全面，协商议事过程中民意吸纳范围窄、监督评议效力弱，协商方式不够多元等。为此建议：

发挥政协组织和委员优势，广泛征集界别群众的意见和建议诉求，积极参与协商，切实推动政协协商与基层协商“两商”有效衔接。加快市、镇两级“一站式”矛盾纠纷调处中心建设。加强市镇村三级人民调解委员会和行业专业性调解组织规范化建设，配齐配强人民调解员队伍，不断加强和创新农村社会治理工作。

进一步调整优化议事内容，营造更加主动、开放、包容的基层治理格局。在日常协商议事过程中，除法律法规明确必须依法履行议事程序的事项外，可指导相关镇村延伸拓展议事范围，以小微权力清单形式明确各村（社区）协商目录。进一步扩展议题提出路径，可允许10名以上村民（居民）以利益相关方的形式联名提出议题，交由基层党组织受理和审查，实现由“政府让我们议事”向“我们想要议事”转变。

充分利用好“网格化智慧平台”，结合综治中心规范化建设，强化“线上+线下”的协调联动，结合本地特色，力争形成一套较为成熟定型的制度成果和具有地方特色的工作品牌。利用多种信息化手段引导群众线上全面参与乡村治理，实现“网格全覆盖、服务零距离”的乡村协商治理模式。持续整合村级网格，做到多部门间多网格合一。整合村民（居民）联合自治和志愿组织，有效凝聚群众力量参与治理。

（作者系安徽省天长市政协委员）

重庆：

## “五方联动机制”将矛盾纠纷化解在基层

本报记者 凌云

多年来，工会组织作为党联系群众的“桥梁”和“纽带”，在发挥独特作用、谱写新时代“枫桥经验”实践新篇章的过程中，起到了重要作用。

在重庆，这里建立起了全国首个省级“工会+法院+检察院+人社+司法”群众性劳动争议化解工作“五方联动机制”，为新时代新征程重庆建设营造安全稳定社会环境。

重庆市政协常委、市总工会党组书记余季平介绍，该机制由工会建立，以人民调解员、志愿律师、法律工作者等组成的群众性劳动争议化解工作队伍，通过法律监督、人民调解、法律援助等方式化解劳动争议。司法行政部门加强对工会人民调解、法律援助等群众性劳动争议化解工作的指导。人社部门加

强劳动保障监察与工会劳动法律监督的信息共享与协作，与工会共同做好对用人单位劳动用工的指导。

值得一提的是，“五方联动机制”还积极融入“数字重庆”建设，推动信息技术与调解、仲裁、审判工作深度融合，探索工会12351热线、司法12348热线、人社12333热线的知识库和座席资源共享。2021年至今，全市工会成功化解劳动争议5000余件，涉及金额1.16亿元；“五方联动机制”建立三个多月来，共上升化解劳动争议723件，同比上升83.5%。目前，市总工会正会同相关市级部门，通过工作联动、业务协同、智慧调解、试点建设、最佳案例评选等方式推动“五方联动机制”向各区县延伸，不断提升群众性劳动争议化解工作的实效性、权威性和

生命力，努力将劳动领域的矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽。

“由于‘五方联动机制’建立时间不长，一些工作尚在探索推进，在工作运转制度细化落地、业务多跨协同、依托数字化技术开展工作等方面还存在短板。”余季平坦言。

为此，在不久前召开的重庆市政协六届二次会议期间，总工会界别围绕深化“五方联动机制”建设提出，健全完善处置流程、平台联动、信息通报等方面协作机制，进一步织密联动网络；着力推动数字赋能，加快建成集“调解申请在线受理，调解方案在线提交，调解协议在线达成、在线司法确认”等功能于一体的信息网络平台；加强数据信息互通共享，根据工作需要开放权限，提高信息共享透明度和使用效率。