

新业态劳动者权益保障路线图明晰

顶层设计落地生根亟待专项立法提供支撑

立法热点

□ 本报记者 朱宁宇

随着数字经济蓬勃发展,我国灵活就业人员规模已突破2亿人,其中新业态形态劳动者达8400万人。他们活跃在网约配送、出行、网络直播等多个领域,成为劳动力市场的重要组成部分,维系着城市运转与市井烟火。然而,这一群体长期面临职业伤害保障不足、社会保险参保率低、法律制度适配性欠缺等一系列问题,权益保障需求日益迫切。

不久前,《国务院关于灵活就业和新业态形态劳动者权益保障工作的报告》(以下简称《报告》)提请全国人大常委会会议审议。《报告》明确了社保提质扩面、优化参保缴费办法的核心方向——用3年左右时间,推进职业伤害保障广覆盖,稳步扩容省份、新增企业、拓宽行业。同时,研究完善灵活就业人员参加职工基本养老保险、职工基本医疗保险相关办法,完善缴费方式,提升参保和享受待遇便捷度。

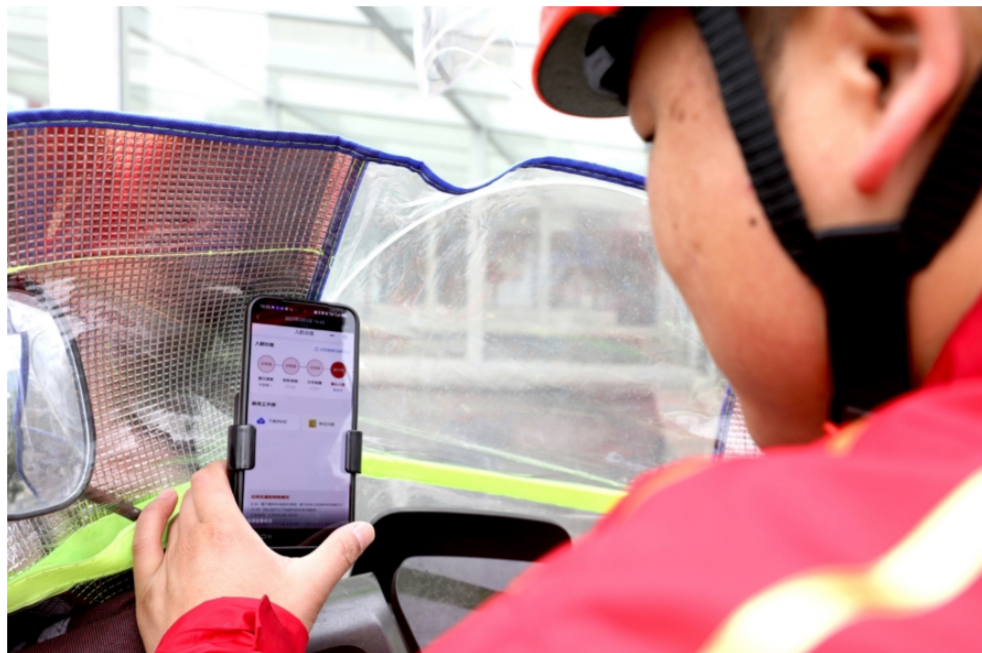
这份清晰的“路线图”如何落地,让社会保障的阳光普照每一位新业态劳动者?多名专家近日就此接受《法治日报》记者采访时呼吁,加快相关立法进程,保障新业态劳动者权益。

试点破冰 摆脱职业伤害保障困境

“以前送单时最怕出意外,现在有了职业伤害保障,心里踏实多了。”在北京从事外卖配送工作的李师傅,是职业伤害保障试点的受益者。

针对新业态形态工作场景复杂、难以适用传统“三工原则”认定工伤的问题,我国于2022年在工伤保障制度框架下,结合新业态形态特点启动职业伤害保障试点,创新推出按单计费、每单必保的保障模式。以美团、京东等平台企业为例,骑手每完成一单配送,平台便同步缴纳相应保障费用,实现风险与保障实时匹配。

人力资源社会保障部最新数据显示,截至2025年10月底,职业伤害保障试点省份已增至17个,试点企业达11家,累计参保人数突破2325万人,实现试点范围内新业态劳动者“应参尽参”。但试点推进中仍面临挑战:保障范围尚未全覆盖,大量非试点企业及未规范注册的劳动者仍处于“盲区”;随着试点扩大,



图为浙江杭州外卖骑手“五险一金”参保审核通过,成为享受平台“五险一金”的全职骑手。 CFP供图

资金收支不平衡等问题逐渐显现。

“新业态形态的壮大,凸显了劳动与社保体系变革的必要性。”中国社会科学院法学研究所研究员王玉指出,传统“打补丁”式的解决方案难以适应新业态形态发展需求,长远来看必须突破传统制度框架。只有紧跟数字技术节奏,构建全新体系而非对旧有制度进行简单修补,才能从根本上解决职业伤害认定难、保障范围窄等问题。

《报告》明确,未来3年将持续推进职业伤害保障广覆盖,逐步消除保障空白地带。

中国政法大学社会法与社会政策研究中心主任、民商经济法学院社会法研究所所长姜宇建议,在总结试点经验基础上,明确以“劳动行为”作为职业伤害保障核心依据,简化认定流程;同时建立全国统一的保障信息平台,实现跨区域数据共享和待遇衔接,让劳动者异地工作也能享受同等保障。

中国政法大学教授刘润霖指出,职业伤害保障试点成熟经验应及时修法固化。修法焦点应放在法律关系产生、中断、终止的特殊法律效果,而非形式上新规定。一方面,新业态社保立法应突破传统劳动关系束缚,通过“责任分担+制度嵌入”建立独立保障模块;另一方面,通过筹资机制将平台缴费与劳动者技能等级、接单稳定性挂钩,体现“投资于人才”理念。

精准施策 破解社保参保率低难题

灵活就业人员社会保险参保率不高,是长期存在的棘手问题。数据显示,截至2024年年底,我国灵活就业人员参加职工养老保险、医疗保险人数分别达7057万人、6615.9万人。从整体规模来看,参保率仍处于较低水平,且超过半数的新业态劳动者游离在职工社保体系之外。

缴费负担重是制约参保的关键因素,以职工养老保险为例,灵活就业人员需个人承担20%的缴费比例,对于收入不稳定的新业态劳动者而言压力不小。“每个月收入波动大,有时连交房租都紧张,实在没余力缴社保。”从事网约车驾驶工作的张先生坦言,自己更倾向于将钱用于即时开支。

此外,现行工伤和失业保险制度以劳动关系为基础,而新业态劳动者与平台企业的劳动关系模糊,导致这两类保险参保通道基本关闭。医疗保险领域问题更为突出,大量外卖骑手、网约车司机等群体游离于职工医保之外。

王玉指出,参保率低的核心成因是制度设计长期以“标准劳动关系”为前提,新业态劳动者常因

劳动关系模糊被排除在强制参保范围之外,同时,户籍限制、缴费负担重、转移接续难等问题进一步抑制参保意愿。他呼吁,通过立法落实2025年中央经济工作会议部署,强化常住地参保服务。同时,构建“平台按单缴费+个人适度分担+政府补贴”的多元筹资机制,从根本上降低个人缴费压力。此外,应完善配套制度,实现医保关系跨区域无缝衔接,切实保障劳动者流动中的医疗权益,实现制度公平与风险共担。

中国人民大学教授鲁全认为,对于低收入群体,直接纳入职工社保体系并不现实,应引导其以较高档次参加居民养老保险。他特别强调,制度信任不足是比成本更高的障碍,需要通过稳定政策预期,提升待遇透明度,培育劳动者对社保制度的信心。

中央财经大学教授沈建峰指出,职业伤害保障试点经验可为养老改革提供借鉴,但须兼顾养老保险对政策稳定性的更高要求,避免制度频繁调整影响劳动者预期。

加快立法 重构权益保障法治体系

劳动关系难以认定,使得新业态劳动者在与平台产生劳务报酬等争议时,面临格外艰难的维权之路,法律短板成为权益保障的突出瓶颈。

国家层面已意识到立法的紧迫性。《报告》明确提出,将抓紧出台新业态形态劳动者权益保障办法,适时修订劳动法、劳动合同法等相关法律,补齐制度短板。地方层面已率先突破,《安徽省新业态形态劳动者劳动保障规定》《厦门经济特区网约配送员劳动权益保障若干规定》等地方性法规相继出台,为国家立法积累实践经验。

“当前社保领域的诸多问题,根源在于缴费不足与制度分割,而这些问题的解决离不开法律制度的支撑。”王玉指出,法律制度体系构建需聚焦两大关键:一方面明确平台企业责任,要求其在算法透明、安全培训、劳动条件改善等方面履行义务,禁止利用算法设定不合理考核指标或诱导超时工作,从源头减少劳动纠纷;另一方面完善劳动争议解决机制,优化劳动关系认定标准,降低劳动者维权成本,让劳动者权益受损时能“有法可依,有处维权”。

中国政法大学教授王显勇表示,传统劳动关系与新业态的适度区分显著,当前新业态社保实践形式多样,缺乏统一之制度与理论依据,既不公平也不利于构建全国统一大市场。他强调,亟须通过立法确立统一制度逻辑,为新业态劳动者权益保障筑牢法治根基。

全国人大农委高质量做好代表议案办理工作 推动涉农保障促进立法项目提上议事日程

本报讯 记者近日从全国人大农业与农村委员会获悉,十四届全国人大三次会议主席团交付该委审议的代表提出的议案共33件。全国人大农委高质量做好代表议案办理工作,3件议案涉及的3个立法项目已提请全国人大常委会会议审议,4件议案涉及的2个立法项目已列入全国人大常委会立法规划和立法工作计划,推动11件议案涉及的2个立法项目提上议事日程。

办理过程中,全国人大农委充分尊重和发挥代表的主体作用,认真听取、深入研究,积极采纳代表议案提出的意见建议,推动将代表议案转化为立法成果。

同时,全国人大农委着眼和突出议案办理实际工作成效,促进与立法、监督工作深度融合。根据议案涉及立法项目所处阶段、成熟程度,分类施策,精

准推进,在牵头修改农业法、组织实施全国人大常委会森林法执法检查中,积极回应代表关切,充分考虑、认真吸收采纳4件议案涉及的4个立法项目所提建议,通过加快立法,加强法律实施,完善政策,改进工作,解决代表提出的相关问题。

全国人大农委拓展和深化“两个联系”,不断完善议案办理和审议工作机制。2025年累计邀请51人次全国人大代表参加相关立法项目调研、执法检查、专题调研、议案办理座谈会、委员会全体会议等,不断拓宽代表参与议案办理和委员会立法、监督工作的广度深度;实现对提出议案的代表团和30名领衔代表沟通反馈全覆盖,通过面对面交流,全过程沟通,及时反馈议案办理工作情况,充分听取代表对审议结果报告的意见。

据了解,33件议案中,建议制定法律的18件、修

改法律的14件、废止法律的1件,共涉及15个立法项目。其中,关于制定耕地保护法的立法项目已提请全国人大常委会会议审议;关于废止乡镇企业法和修改乡镇企业法的立法项目,在全国人大常委会法律清理工作中统筹落实;关于修改农业法和修改水法的立法项目,已列入十四届全国人大常委会立法规划和立法工作计划,全国人大农委计划2026年适时将两部法律修订草案提请全国人大常委会会议审议。

此外,深入研究论证修法的必要性和可行性,推动修改农业机械化促进法和制定农业保险法2个立法项目提上议事日程。

对于议案提出的制定植物保护法的立法项目,全国人大农委认为,加强重大植物疫病防控与确保国家粮食安全和生物安全密切相关,建议有

关部门深入研究议案所提意见,在总结植物疫病防控实践的基础上,进一步加强立法论证。该委将持续跟踪相关工作进展,待条件成熟时争取列入全国人大常委会立法规划、立法工作计划;对于议案提出的修改森林法的立法项目,全国人大农委认为森林法执法检查报告提出的进一步简化采伐条件和审批程序、推动解决代表关注的自然保护区竹林采伐受限问题,经过实践后,可在森林法修改时予以明确。

此外,对于议案涉及的制定农产品地理标志法和制定人参与产业发展法的立法项目,全国人大农委认为可在相关地方立法中先予考虑,建议有关部门结合地理标志统一认证制度,人参与区地方性法规实施等情况,在进一步改进工作的基础上,继续加强相关领域立法研究论证。

大连市人大常委会助力高质量发展提质升级 首次开展常委会五年立法规划评估

地方两会

□ 本报记者 张国强 韩宇

2025年制定法规2件、修改1件,开展立法调研8件;听取和审议专项工作报告18项,开展财政经济工作监督10项,组织执法检查4次,专题询问2次、视察1次;作出决议决定15项;任免国家机关工作人员160人次。

1月14日,辽宁省大连市人大常委会主任王启尧在市十七届人大五次会议上作常委会工作报告时说,2025年,大连市人大常委会紧紧围绕市中心工作依法履职尽责,全面完成市十七届人大四次会议确定的各项任务,为推进新时代“两先区”(产业结构优化的先导区和经济社会发展的先行区)高质量发展提质升级作出积极贡献。

提升法治保障水平

过去一年,大连市人大常委会坚持急需先行,突出地方特色,把立法决策同改革发展决策更好结合起来,以高质量立法保障引领经济社会高质量发展。

增强监督工作实效

过去一年,大连市人大常委会坚持聚焦中心工作和重点任务,打好推进问题解决、工作改进和法律实施

“组合拳”,持续强化正确监督、有效监督、依法监督。

实践中,大连市人大常委会紧扣振兴发展之要,强化监督。首次集中对《大连市推进东北亚国际航运中心建设条例》《大连东北亚国际物流中心建设促进条例》《大连区域性金融中心建设促进条例》实施情况开展执法检查,听取审议市政府、市法院关于金融司法协同治理工作情况的报告并开展专题询问,在连续3年对营商环境分项系列监督基础上,对市场化、法治化、国际化一流营商环境建设情况开展专题询问。

“我们还紧盯社会治理之需深化监督。”王启尧介绍,“对实施《历史文化名城名镇名村保护条例》《大连市历史文化名城保护条例》情况开展执法检查,助推创建国家历史文化名城。听取审议市检察院民事检察工作情况报告,大连海事法院工作报告,推动提升司法工作效能。开展安全生产、突发事件应对‘两法一条例’实施情况执法检查,推动兜牢安全底线。”

2026年,大连市人大常委会将听取审议国有资产、政府债务管理、社会信用体系建设、营商环境建设情况分项系列监督和专题询问审议意见整改落实等报告;听取审议文物保护工作情况报告;出台进一步加强审计查出突出问题整改情况报告制度的意见;对促进房地产业高质量发展、构建东北人才“蓄水池”、高标准农田建设等情况开展专题调研。

代表风采

□ 本报记者 赵晨熙 文/图

“不好意思,我正在村里入户走访,等晚上回去再联系……”当《法治日报》记者拨通全国人大代表、重庆市酉阳土家族苗族自治县桃花源街道天山堡村党支部书记冉慧的电话时,她正在村子里挨家挨户走访村民。

自2018年当选全国人大代表以来,深入一线倾听民声便成为冉慧的“日常”。她始终坚持扎根基层,用脚步丈量民情,以实干回应期盼,在乡村振兴的征程上书写了一曲履职为民的动人篇章。

天山堡村位于武陵山区腹地,曾因地处高山,交通不便,基础设施落后,进村难如“上天”而得名。

“有人说,武陵山的‘褶皱’里藏着一万个故事,但路不通,故事就是故事。让山里的好东西走出‘褶皱’,让山外的幸福流进家门,是我最大的心愿。”作为大山里的土家女儿,冉慧是一个爱“找路”的人,当选全国人大代表后,她所做的第一件事就是破解交通瓶颈。

多年来,冉慧走遍山里的沟沟坎坎,记录下群众对畅通道路的迫切期盼,在全国人大会议上提交了关于加大民族地区交通建设支持力度的建议,持续为渝湘高铁、渝湘复线高速、酉黔高速等项目奔走呼吁。不懈努力终于盼来喜讯——2025年12月,渝湘复线高速公路实现全线通车,曾经山里的羊肠小道升级为双向车道,山里的农产品能快速运往外地,山外的游客也纷纷纷至沓来。

在着力打破交通瓶颈的同时,深知“乡村振兴,产业为基”道理的冉慧将目光投向产业振兴,带领村民整合资源,制定产业发展规划,不断壮大村集体经济……在冉慧的不断奔走之下,村民热情高涨,村里的产业发展愈发红火。如今,天山堡村已发展烤烟2800亩,高山蔬菜600亩,中药材300亩,依托“酉阳800”区域公用品牌,让特色农产品远销深圳、香港等地,村人均纯收入从5年前的不足7500元增至1.9万元,村民几乎都与产业挂钩,村域经济日益壮大。

依托优美的生态环境,冉慧积极推动村里打造农家水车湿地“网红打卡地”,鼓励村民开办农家乐和精品民宿,让乡亲们吃上“旅游饭”,实现了“春赏花、夏避暑、秋摘果、冬玩雪”的四季旅游格局。

一排排古村民房依山而建,一面面文化墙图文并茂,新翻修的柏油路干净整洁,苞谷灯戏台、休闲娱乐广场一应俱全,田园风光令人心旷神怡……曾经“脏乱差”的乡间土路和土坝坝交错的天山堡村如今焕然一新,成了游客争相打卡的美丽乡村。

“人大代表就是要把乡亲们的心声带到北京,把政策的春风吹回山里。”这是冉慧常说的一句话。

为了更好地倾听民声,她在村里建立“家、站、点”三合一的人大代表活动站,每月定期接待群众,把调研走访融入日常,她的笔记本上记满了村民的急难愁盼,从易地扶贫搬迁到人居环境整治,从养老纠纷到就业帮扶,每一条诉求都被认真梳理成建议。截至目前,她已提交建议30余件,其中2018年提出的易地扶贫搬迁建议为酉阳县争取到1亿元扶持资金,9000人直接受益。

如何让法律直达偏远地区群众心中?这是冉慧在履职中不断思考的另一个问题。她在调研中发现,部分偏远地区仍存在“学法渠道不畅、维权路径不明”的困境,存在法治宣传“最后一公里”难题。

“传统‘大水漫灌’式的法治宣传模式,在精准性和实效性上已难以满足新时代人民群众的法治需求。”在参与检察机关普法活动时,冉慧了解到,酉阳县人民检察院打造的“检察西声·困难群众司法综合保护”应用,为破解这一难题提供了鲜活样本。该应用实现普法宣传、法律维权、综合服务“一站式”指尖办理,借助个案需求画像功能,针对赡养纠纷、欠薪维权等案件推送定制化指引,让普法实现了“靶向滴灌”。

冉慧调研后提出深化智慧普法的建议,她倡导借鉴“检察西声”应用经验,用方言微视频、图文解读等通俗易懂的形式,让法律知识“听得懂、用得上”。同时,拓展协同普法,构建代表收集诉求、检察优化服务、部门协同落实的闭环模式,凝聚多方合力打造社会大普法格局。

连任两届全国人大代表,冉慧的履职初心始终未改。“乡亲们如今不再称呼我为‘冉代表’,而是亲切地叫我‘慧姐’‘慧儿’,真正把我当家人一样对待。”这份信任与支持不断激励着她,继续用脚步践行“人民选我当代表,我当代表为人民”的庄严承诺。

接受完记者采访,冉慧又马上投入到紧张繁忙的工作中,她仍在为酉水高速纳入国家高速公路网规划并积极奔走,并计划在今年的全国人大会议上继续为武陵山区的发展发声。

山间的履职路还在延伸,她要让更多乡村振兴的阳光照亮武陵山的每一个角落……



图为全国人大代表冉慧(右五)在重庆市酉阳土家族苗族自治县桃花源街道天山堡村收集民情民意。

全国人大代表冉慧:
用脚步丈量民情
以实干回应期盼