

协同立法：法治中国建设的重大举措

□ 戴小明

2022年3月11日，十三届全国人大五次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》（以下简称《决定》），贯彻国家区域协调发展战略、总结地方实践经验和做法，明确区域协同立法、区域发展合作机制在国家法治体系中的地位。其中，第10条第3款规定：“省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州的人民代表大会根据区域协调发展的需要，可以开展协同立法。”第49条第3款规定：“省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州的人民代表大会常务委

来，以习近平同志为核心的党中央高度重视地方人大工作、法律实施和政权建设。2019年7月，习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示，要求地方人大及其常委会要“围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，结合地方实际，创造性地做好立法、监督等工作，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务”。《决定》深入贯彻习近平法治思想，落实党中央全面依法治国战略部署，坚持以人民为中心，坚持人民主体地位，着力推进国家治理体系和治理能力现代化，明确地方人大、地方政府相关责任，明确法治政府的原则要求，尊重地方的首创精神，充分考虑地方人大和地方政府贴近基层、贴近群众的特点，充分反映地方政权机关工作、建设和基层治理新成果新经验，总结地方实践中的好做法，更好发挥地方人大和地方政府在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用，在全面建设社会主义现代化国家新征程上，推动法治中国建设迈出新步伐、创造新成就。

推进国家区域发展战略。我国地域广袤辽阔，资源禀赋的区域差异多样，地区发展基础差距明显，区域发展不平衡一直是经济社会的显著特点，区域发展不平衡不充分的问题还将长期存在，加强地方合作、区域协同，推进区域协调发展是宪法序言中贯彻新发展理念的重要组成部分。进入新时代，国家区域协调发展战略深入实施，以京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展五大重大国家战略为引领，连南接北，承东启西，以东部、中部、西部和东北四大区域板块为支撑，优势互补，交错互融，构建起高质量发展的区域协调发展新格局，打造引领高质量发展的重要动力源，探索协同推进生态优先和绿色发展的新路子；

四大区域板块强化举措推进西部大开发形成新格局，深化改革加快东北等老工业基地振兴，发挥优势推动中部地区崛起，创新引领率先实现东部地区优化发展。法治是区域协调发展的基础保障，区域协同发展合作机制需要法律确认，区域营商环境优化依靠法治支撑，区域投资指引、“红绿灯”信号离不开规则明示；推进法治政府建设，构建稳定、透明、可预期的市场规则体系，打造市场化法治化国际化营商环境，实施更宽领域、更深层次对外开放，必须着力规则对接，加强制度创新。所以，推动新时代区域协调、高质量发展，法治不应缺位，也不会缺席、更不能缺失。为此，习近平总书记提出明确要求，“实施区域协调发展战略”“建立更加有效的区域协调发展新机制”。《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》强调指出，“实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一，是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分”“建立健全区域政策与其他宏观调控政策联动机制”“健全区域发展保障机制”“建立健全区域协调发展法律法规体系”。推动区域协调发展，加强大江大河生态保护和系统治理，不只要素流动开放，更要突出区域制度创新、制度开放、地方协同和法治引领，从而为区域协调发展、区域合作治理提供充足的法律资源和有效法治保障，这是《决定》的深刻意涵、价值取向、行动逻辑和明确指引。



（上接1版头条）
扎实推进丝绸之路经济带核心区建设。用足用好国家赋予的特殊支持政策，服务和融入共建“一带一路”，打造内陆开放和沿边开放的高地。积极推进乌鲁木齐国际陆港区、喀什和霍尔果斯经济开发区、口岸经济带等开放平台建设，推进中欧班列高质量运行；加大有效投资力度，推动建设一批重大基础设施和重大产业项目；完善城乡消费网络，多渠道促进消费持续恢复；提升口岸功能和通关效率，大力发展跨境电商，推动“通道经济”向“产业经济”“口岸经济”转变。

发展现代服务业。
打造市场化法治化国际化营商环境。坚持解放思想、深化改革，在“放管服”、“数字政府”和“诚信政府”建设、要素市场化配置等领域实施一批创造性、引领性改革，推进线上政务服务事项“一网通办”“跨省通办”，落实落细惠企政策，促进各类市场主体健康发展，吸引各类企业来疆投资兴业。
持续保障和改善民生。树立和践行正确政绩观，把为民造福作为最大的政绩，紧紧围绕各族群众安居乐业，持续加大民生领域投入力度。持之以恒抓好脱贫攻坚成果巩固和促进就业两件大事，多渠道促进群众增收，突出抓好脱贫人口稳岗就业，推动共同富裕取得更为明显的实质性进展；稳步推进教育、医疗、社保、安居等惠民工程，精准做好普惠性、基础性、兜底性民生工作，不断增强各族群众的获得感、幸福感、安全感。
加强生态环境保护建设。坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，努力建

设美丽新疆。用好新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制等政策，加快重点行业节能升级改造，推进风电、太阳能发电基地建设，推动新疆绿色发展。

坚持长期建疆，久久为功做好新时代新疆各项工作

实现新疆长治久安是一个长期过程，不可能毕其功于一役。要坚持从长计议、稳扎稳打、依法依规、春风化雨、善作善成，做到谋长远之策、行固本之举、建久安之势、成长治之业。
全面加强党的领导。坚定拥护“两个确立”，坚决做到“两个维护”，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，不折不扣贯彻落实党中央决策部署。以党的政治建设为统领全面加强新疆党的建设，不断巩固党在新疆的执政基础；加强自治区党委对兵团的政治领导，为兵团发挥特殊作

用创造条件。弘扬伟大建党精神，勇于自我革命，不断提升党的领导能力，提高治理体系和治理能力现代化水平。
始终胸怀“两个大局”。坚持立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局来审视和谋划新疆工作，既坚持以我为主、办好自己的事，又增强国际视野、加强战略谋划，围绕服务党和国家工作大局，统筹安排部署新疆改革发展稳定各项工作，以实际行动为党分忧、为国尽责、为民奉献。
坚持做到稳中求进。既立足当前、又着眼长远，既注重治标、又注重治本，先立后破、谋定后动，以“功成不必在我”的精神境界和“功成必定有我”的政治担当，扎实做好打基础利长远的工作，积小胜为大胜，图近功至恒远，推进新疆社会稳定和长治久安。
在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，大力推进新疆社会主义现代化建设，努力把新疆建设成为团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业、生态良好的新时代中国特色社会主义新疆。

（上接1版二条）
保就业的关键举措是稳市场主体。为稳市场主体，要实施新的组合式税费支持政策，加强金融对实体经济的有效支持，主要举措包括延续实施扶持制造业、小微企业和个体工商户的减税降费政策，大力改进留抵退税制度，为企业提供现金流支持，推动普惠小微贷款明显增长、信用贷款和首贷户比重继续提升，继续对受疫情影响严重的行业企业给予融资支持，支持地方对特殊困难行业用电实行阶段性优惠政策，开展涉企违规收费专项整治行动，坚决查处乱收费、乱罚款、乱摊派，加强对受疫情影响重、就业容量大的餐饮、住宿、零售、文化、旅游、客运等行业的帮扶等。
实现高质量充分就业需要落实落细稳就业政策。要延续执行降低失业和工伤保险费率等阶段性稳就业政策和失业保险稳岗返还政策，支持鼓励企业不裁员少裁员。要加强高校毕业生的就业创业指导、政策支持 and 不断线服务，切实做好今年高校毕业生就业问题。要完善灵活就业社会保障政策，做好退役军人安置和就业创业，促进农民工就业，深入开展大众创业万众创新，多渠道增加就业机会。要坚决防止和纠正性别、年龄、学历等就业歧视，加强劳动者合法权益保护，大力营造公平公正的就业环境。要增强公共就业服务，加强职业技能培训和稳岗培训，提升劳动力素质和

坚持在发展中持续提升公共服务水平

习近平总书

做好义务教育阶段减负工作，多渠道增加普惠性学前教育资源，加强县域普通高中建设，发展现代职业教育，推进高等教育内涵式发展，健全学校家庭社会协同育人机制，全面提升教育质量。
在统筹效率与公平中加快收入分配改革。改革收入分配制度，多渠道促进居民增收，是促进消费和扩大内需的关键举措。要坚持按劳分配原则，完善按要素分配的体制机制，促进收入分配更合理、更有序。鼓励勤劳守法致富，扩大中等收入群体，增加低收入者收入，调节过高收入，取缔非法收入。坚持在经济增长的同时实现居民收入同步增长、在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。
提高医疗卫生服务能力。加快提高卫生健康供给质量和服务水平，是适应我国社会主要矛盾变化、满足人民美好生活需要的要求，也是实现经济社会更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全发展的基础。在改革疾病预防控制体系基础上，重点推进医保改革、公立医院综合改革、中医药综合改革，健全疾病预防控制网络，落实和完善乡村医生待遇保障与激励机制、持续推进分级诊疗和优化就医秩序。
加强养老保障和服务。积极应对人口老龄化、构建养老、孝老、敬老的政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。继续稳步实施

企业职工基本养老保险全国统筹，适当提高退休人员基本养老金，继续规范发展第三支柱养老保险，加快构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，优化城乡养老服务供给，推动老龄事业和产业高质量发展。
继续保障好群众住房需求。住房问题既是民生问题也是发展问题，关系千家万户切身利益，关系人民安居乐业，关系经济社会发展全局，关系社会和谐稳定。要坚持“房住不炒”的定位，坚持租购并举，加快发展长租房市场，推进保障性住房建设，支持商品房市场更好满足购房者的合理住房需求。
加强社会救助的兜底功能。坚持以人民为中心的发展思想，扎实做好保障和改善民生工作，实实在在帮助群众解决实际困难，加强民生兜底保障和困难群众救助，努力做好应保尽保、应助尽助。
丰富人民群众精神文化生活。加强和创新互联网内容建设，深化网络生态治理，推进公共文化数字化建设，促进基层文化设施布局优化和资源共享，扩大优质文化产品和服务供给，支持文化产业发展，加强文物古籍保护利用和非物质文化遗产保护，推进国家文化公园建设，建设群众身边的体育场地设施，促进全民健身蔚然成风。
（作者系国务院发展研究中心社会发展研究部部长）

平台经济在解决社会就业、拓展消费市场、推动生产升级等方面发挥着重要作用，平台用工也成为重要的新就业形态。新就业形态劳动者劳动关系较为灵活，种类繁多且复杂，面临的职业风险，尤其是职业伤害的风险也更大。有效保障从业者的权益，是积极构建平台经济的重中之重。今年的《政府工作报告》提出，完善灵活就业社会保障政策，开展新就业形态职业伤害保障试点。为加强对平台经济从业者权益的保护，我国在2021年7月出台了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》和《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》等，一些地方政府也出台了相关的配套措施，其中有不少内容涉及职业伤害保障，浙江、广东等多个省份也已开展了相关试点。

□ 李 荣

但是在实践中，平台经济从业者在职业伤害保障方面仍然存在较多障碍，主要表现在：一是劳动关系认定难。在当前的平台用工环境下，平台处于制定劳动规则的优势地位。面对激烈的市场竞争，为了追求最大的效率和业绩，少数企业可能借由合作关系、承揽关系、派遣关系、协议关系、雇佣关系、发包关系和劳务关系等，否认劳动关系的存在，以此规避其对从业者在发生职业伤害后所应承担的责任和义务。司法实践中，随着平台从业队伍的不断扩大，涉及平台从业者权益的诉讼案件日渐增多，但是由于相关立法的滞后性，法官在认定从业者与平台是否存在劳动关系时缺乏明确标准，导致裁判结果的不统一。二是职业伤害救济难。平台经济从业人员受到的职业伤害种类比较多，也比较频繁，其中最主要的是交通事故、职业病等。然而，我国现行的劳动保障和社会保险体系，与劳动关系认定的存在紧密关联。现行的劳动关系调整机制和基本制度，主要是基于传统劳动关系的特点制定，强调员工与用人单位之间的人格从属性和经济从属性。很显然，现行相关保障制度，无法适应新型劳动关系的认定，影响平台经济从业人员社会保险资格的认定。此外，相较于工伤保险，商业保险在平台经济从业人员职业伤害救济方面，发挥的作用非常有限。

为解决上述问题，基于国内一些地区近些年的实践探索经验，重点是要积极构建平台经济从业者职业伤害保障机制，坚持劳动关系的实质认定，完善工伤保险与商业险的衔接机制，提升从业者维权意识，便捷维权服务，降低维权成本。
推进平台经济下新型劳动关系的实质认定。我国劳动合同法规定，用人单位自用工之日起即与劳动者建立劳动关系。因此，劳动关系的认定应始终以事实为依据，既不能简单以是否在形式上签订劳动合同为标准，机械地判断劳动关系的成立与否，也不能片面地以平台从业者注册为个体工商户，就否认劳动关系的存在。要防止平台企业通过故意制造“去劳动关系化”现象，规避本应承担的用人单位责任。在立法层面，要充分结合平台经济中新型劳动关系的发展特点，与时俱进地完善劳动法律制度，建立清晰明确的新型劳动关系认定标准。具体可考虑以下三个方面：一是根据平台经济种类的差异，确立不同从业人员的劳动者身份认定标准；二是优先考虑将平台经济专职从业人员纳入劳动者范围，适用相关的劳动保障制度；三是完善工会制度，将平台经济从业人员吸收到工会组织中，鼓励平台以区域为单位成立非公经济组织工会。

完善工伤保险与商业险在职业伤害救济方面的衔接机制。在平台经济从业人员职业伤害救济方面，工伤保险与商业保险均能发挥重要作用。一方面，国家应履行从业

为平台经济从业者构建起职业伤害保障

用。关于平台经济从业人员的商业保险虽然种类较多，但普遍存在保险金额低、保护周期短、保障范围窄等问题，而且也缺乏与工伤保险的有效衔接机制，因而没有与工伤保险形成保障合力。为此，相关部门可以深化以下几方面的工作：一是建立工伤保险与商业保险信息共享合作机制；二是出台激励平台企业为员工投保商业险的政策优惠措施；三是要鼓励保险企业结合平台用工特点，有针对性地出台适合平台经济从业人员的商业保险。
提升维权意识，降低维权成本。首先，平台经济从业者自身的权利意识，是推进职业伤害保障机制完善的内生力。从业人员不但要提高自身权利意识，了解作为劳动者所享有的权利，还要在发生职业伤害事件时，积极申请工伤认定。此外，对于配送员等高风险行业，从业人员应主动购买适宜的商业保险，防患于未然。其次，相关政府部门和机构作用的发挥，是推动平台经济从业人员职业伤害保障机制完善的关键助推力：一方面，工伤认定部门应增强服务意识，做好工伤认定的政策宣教工作，畅通工伤认定申请渠道，提高工伤认定效率和赔付效率，降低从业者申请工伤认定的时间成本；另一方面，工商登记部门应加强政策释明，对批量在线申请个体工商户注册登记的平台经济从业人员进行“一对一”的电话访问，提示可能存在的风险，确认注册个体工商户为其本人真实意愿。此外，市场监管部门应当定期对平台企业是否存在诱骗、强制从业人员注册个体工商户的行为进行调查，采取必要的预防和干预措施。最后，平台企业的主动作为，是推动从业人员职业伤害保障机制完善的重要合力。平台企业应当积极承担用人单位责任，依法足额为从业人员缴纳工伤保险，积极为员工投保商业险，加强对从业人员的职业技能培训和劳动安全教育，形成企业与员工的良性互动、和谐共赢。
建立平台经济就业人员的职业伤害保障制度是一项复杂繁多、涉及面广、政策性强的制度创新。因此，现阶段，可以先从社会各界关注度较高、职业伤害风险较大的出行、外卖、即时配送、同城货运等行业入手，选择部分工作基础较好的省市先行试点，待这一制度运行成熟以后再有序地全面推开，有效保障平台灵活就业从业者的权益。

