

从四个方面完善国家安全法治体系

□ 冯玉军

党的二十大报告强调：“强化国家安全工作协调机制，完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系、国家应急管理体系，完善重点领域安全保障体系和重要专项协调指挥体系，强化经济、重大基础设施、金融、网络、数据、生物、资源、核、太空、海洋等安全保障体系建设。”新形势下，我国国家安全面临外扰内患的双重考验，统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事的任务更加艰巨，国家维护安全的成本显著增大。从全面落实总体国家安全观、统筹推进国家安全工作的实际需求看，国家安全涉及的各重点领域还存在一些立法“空白”和体制机制“短板”，相关法律法规的协调性、融贯性较差，统筹协调外部安全和内部安全、国土安全和国民安全进而促进国际安全尚在起步阶段，国家安全法治的严密监督和保障效能还存在不足，参与全球安全治理的涉外法治工作经验不多。当前，完善国家安全法治体系重点在于四个方面。

健全完善国家安全法律规范体系。当前，我国已初步建立起以宪法、国家安全法、国家安全具体领域专门性立法和散布于各部门法或单行法中有关国家安全的规定为主要内容的国家安全法律体系，这是完善国家安全法治体系的根基。但立法层面仍然面临突出问题，即国家安全法律法规上下左右的协调性、融贯性还不够；涉及军事安全、政治安全和网络安全立法较多，经济安全、文化安全、社会安

全、生态安全立法较少；人大立法较多，行政立法和地方立法较少。因此，我们亟需适应国家安全面临的新形势新挑战，进一步加强国家安全理论研究，坚持多种立法手段并用，有计划有步骤推进国家安全立法的立改废释纂，加强国家安全领域立法，健全完善国家安全法律规范体系。

推动建设高效的安全法治实施体系。完善国家安全法治体系，离不开国家安全法治实施体系建设。必须坚持以人民安全为宗旨、以政治安全为根本、以经济安全为基础、以军事科技文化社会安全为保障、以促进国际安全为依托，深入推进涉及国家安全的各个领域严格执法、公正司法、全民守法，织密法治之网，强化法治之力，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。具体包括：推动国家安全领导体制、工作体系、运行过程法治化，健全国家安全风险研判、防控协同、防范化解机制，确保国家安全领导体制和安全治理的系统性、规范性、协调性；完善国家安全执法体制，坚持严格规范公正文明执法，全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度。加大食品药品、公共卫生、生态环境、安全生产、劳动保障、野生动物保护等关系群众切身利益的重点领域执法力度；优化衔接国家安全执法和司法制度，落实“保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪”的工作原则，依法打击敌对势力渗透、破坏、颠覆、分裂活动，严厉

打击暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动，遏制和预防严重犯罪行为的发生；稳步增加国家安全法治投入，加强重点领域安全能力建设，确保粮食、能源资源、重要产业链安全；加强国家安全法治教育，加强青少年安全法治教育，提高各级领导干部统筹发展和安全能力，坚持预防为主、标本兼治，增强全党全国人民国家安全意识和法治素养，推动全社会形成维护国家安全的强大合力。

推动建设严密的安全法治监督体系和有力的安全法治保障体系。一方面，健全平安建设指标体系和考核标准，推动建设严密的安全法治监督体系。推进“双随机、一公开”跨部门联合监管，强化重点领域重点监管，探索信用监管、大数据监管、包容审慎监管等新型监管方式，努力形成全覆盖、零容忍、更透明、重实效、保安全的事中事后监管体系。规范互联网企业和机构对个人信息的采集使用，加强关键信息基础设施安全保护，强化国家关键数据资源保护能力，增强数据安全预警和溯源能力，特别是做好数据跨境流动的安全评估和监管。另一方面，加大安全法治建设的人员编制、资金和物资支持，强化科技支撑作用，依法运用“互联网+公共安全”，打造数据驱动、人机协同、跨界融合、共创分享的智能平安建设、国家安全隐患建设新模式。强化突发事件应急体系建设，提升依法防控疫情、防灾减灾救灾能力，强化危害食品药品安全、影响生产安全、破坏交通安

全等重点问题治理。健全执法司法机关与社会心理服务机构的工作衔接，建立健全对执法司法所涉人群的心理疏导机制、危机干预机制。

统筹推进国内安全和涉外安全法治工作。当前，反击西方国家的“长臂管辖”和各种法律“陷阱”，就要加快推进我国法域外适用的法律体系建设，建立健全域外法律查明机制。一方面，积极参与国际规则制定，推动形成公正合理的国际规则体系，有效应对挑战、防范风险，综合利用立法、执法、司法等手段开展斗争，坚决维护国家主权、尊严和核心利益。加强多双边法治对话，推进对外法治交流，深化国际司法交流合作。另一方面，完善我国司法协助体制机制，推进引渡、遣返犯罪嫌疑人和被判刑人移管等司法协助领域国际合作，积极参与执法安全国际合作，共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力和贩毒走私、跨国有组织犯罪。加强反腐败国际合作，加大海外追逃追赃、遣返引渡力度。推进国际商事法庭建设与完善，推动我国仲裁机构与共建“一带一路”国家仲裁机构合作建立联合仲裁机制，强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益，切实增强依法维护国家安全能力。



2022年12月，中共中央、国务院印发的《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》明确提出要“建立假冒伪劣产品惩罚性巨额赔偿制度”，通过市场反馈倒逼产品质量保障与安全保障升级，有利于驱除劣币、营造良性竞争的市场秩序。所谓惩罚性巨额赔偿制度，是指在消费领域，针对有重大影响或主观故意的作伪施害行为，要求行为入赔偿数额远超出实际的损害数额，从而对施害者起到警示作用，防止劣币驱逐良币，维护消费市场秩序，强有力地保护消费者利益。

理解惩罚性巨额赔偿制度，重点是准确把握两个概念，一是“惩罚性”。民法上的赔偿可以分为补偿性赔偿和惩罚性赔偿。与补偿性赔偿相比，惩罚性赔偿的功能主要表现在震慑和惩戒两方面。一方面，典型的司法判例具备强烈的社会示范效应，通过对违反产品责任、侵害消费者安全等不当行为施以巨额赔偿惩戒，能够有效地震慑同业者，避免类似的事件再次发生，并能够在较大程度上倒逼生产者和经营者积极采取措施预防产品缺陷的发生。另一方面，在消费领域的案件中，双方当事人往往处于一种“不平等”的状态，或是经济体量相差悬殊，或是信息储备严重不对称，受害人维权难度较大，维权成本较高，而赔偿性惩罚制度有利于受害消费者联合起来，更加有意愿、有能力维护自身合法权益。因此，建立惩罚性巨额赔偿制度，体现的是国家对侵权损害赔偿的司法干预，也有助于通过提高违法成本实现“实质正义”。目前，我国民法典、消费者权益保护法、食品安全法等法律以及《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》中已经引入惩罚性赔偿制度。民法典第179条中明确提出“法律规定惩罚性赔偿的，依照其规定”，确立了惩罚性赔偿在民事法律体系中的地位；消费者权益保护法第55条设置了500元的赔偿下限，将惩罚性赔偿数额提高到商品价款或者服务费用的3倍，同时针对消费者生命或健康遭到严重损害的情况，将惩罚性赔偿数额调整为不超过损失的2倍；食品安全法第148条对于生产不符合食品安全标准的行为设定了惩罚性赔偿，消费者除了可以要求赔偿损失外，还可以主张“价款10倍或者损失3倍”的赔偿金。二是“巨额”。巨额赔偿主要指侵权获益与赔偿金额之间的对比关系，不能单纯以赔偿金额大小为衡量标准，且赔偿标准不是越高越好，因为赔偿过度也可能带来执行难等问题。我国目前对于惩罚性赔偿数额的确定采取法律规定的固定倍数模式，但由于法律尚未规定“巨额”的具体界定标准，因此此种赔偿是否属于巨额赔偿还有待立法的回应。

从我国的司法实践来看，要建立起惩罚性巨额赔偿制度，还面临一系列问题，需要进一步探究和科学论证。首先，巨额赔偿的标准有待清晰界定，巨额赔偿与普通民事赔偿之间的关系、巨额赔偿与惩罚性赔偿的关系有待从法律层面进一步厘清。其次，消费者权益保护法、食品安全法、民法典存在法律适用上的重叠与冲突，但由于上述法律条文在法律位阶上属于互不统属的平行关系，无法通过一般的冲突规则来解决法律适用问题。最后，在确定惩罚性赔偿的构成要素时，对于对加害人主观要件的判断标准规定模糊，“欺诈”“明知”“恶意”等认定标准不一，是否需要以损害结果为责任承担的必要条件也存在争议。

针对上述问题，惩罚性巨额赔

如何建立『惩罚性巨额赔偿制度』

□ 李慈强

偿制度要有效出炉、快速落地实施，可从以下方面着手。首先，对相关法律法规概念加以明晰，对法律法规的既有规定进行适度整合，在民法典总则或者在侵权责任编中增加一般性条款，为单行立法的适用指明方向。同时，针对相关规范条款冲突以及构成要件模糊的问题，有必要适时出台专门的司法解释，就法律适用进行类型化指引，同时结合产品责任、食品安全等不同领域的立法特点，解决巨额赔偿规模的界定、实施条件认定及实施领域确定等关键问题，提供明确的司法判断标准。其次，进一步强化该制度对特殊群体的保护作用，完善与健全消费公益诉讼制度。目前，公益诉讼范围仅限于食品药品安全、个人信息保护等部分领域，我国法律也并未将消费者的惩罚性赔偿请求权明确赋予消费者协会和检察机关。为发挥公益诉讼的公共利益维护功能，可以出台司法解释对检察机关以及消费者协会的惩罚性赔偿请求权予以肯定，进一步发挥专业机构风险预警、快速反应和强化监管的作用。最后，为顺应惩罚性巨额赔偿判赔数额提高的趋势，如何保障被告的合法权益，防止受害人滥用惩罚性赔偿也是我国诉讼法应当考量的问题。为此，应当重视正当程序理念，制定契合惩罚性赔偿制度的特殊诉讼程序，密切关注惩罚性赔偿的保险涵盖与赔付制度、律师的风险代理与费用转付规则等配套措施的完善与改进，构建符合我国实际的惩罚性巨额赔偿制度。



众包平台劳动者权益亟待法律保障

□ 郭 林

众包是指一个公司或机构把过去由员工执行的工作任务，以自由自愿的形式外包给非特定的（而且通常是大型的）大众网络的做法。现实中，许多行业尤其是物流配送行业已大量采用众包模式，例如平台、商户、配送员通过App直接对接，配送员注册后，上线即可以在手机App上抢单。

众包平台这一庞大且发展迅速的新模式发掘了社会需求，丰富了就业形式，应当予以肯定并加以扶持。但与此同时，我们也看到，数字商业模式虽然改变了企业的管理方式，但是众包平台劳动者从事的工作内容与普通劳动者并无区别，也可能依赖平台企业维持生计，他们的劳动权益保障需求迫切。众包平台与劳动者是否构成劳动合同关系、劳动者在劳动过程中的自身人身损害以及对第三人造成人身损害责任如何承担等问题亟待明确和解决。司法实践中，不同地区出现法律适用不一致、判决不一致的情况时有发生，相关标准需要统一。

不同平台经营模式不同，所形成的法律关系会有差别，需要具体分析。一般来说，互联网平台众包用工主要有以下几种模式：一是互联网平台作为实际用工企业，承包海量的业务，再将承接的业务分派到具体劳动者手中。在此种情况下，根据双方的合同约定，平台与劳动者之间可能构成标准化的劳动法律关系、劳务法律关系、非全日制劳动关系、个人承包经营合作关系，相关的权利义务比较清晰。二是互联网平台作为业务直接的发包方，与相关的人力资源派遣公司相对接，再将具体的业务发包给相关的人力资源派遣公司去具体安排执行，相关的用工关系直接发生在人力资源派遣公司与劳动者之间，并接受劳动法律关系的调整，而互联网平台与人力资源派遣公司之间仅仅是民事法律关系，接受民事法律关系的调整。三是互联网平台作为纯中介机构，仅提供居间服务，为双方提供资源对接和签订合同的机会与便利，劳动者与平台之间构成相应的合同关系，接受民事法律关系的调整，在此种情形



下，平台承担的责任较轻。

但是，现实情况往往更为复杂，绝大部分众包平台实质上并非作为纯粹中介机构出现。首先，平台存在选任行为。以网络配送员为例，平台在招募骑手的时候已经有选任要求，包括无犯罪记录、具有真实有效的健康证、具备使用特定交通工具的能力等，尽管骑手自身的从业门槛不高，但不能否定平台进行的选任行为。其次，劳动者的自由度有限。对网络配送员而言，他们在接单方面拥有较高自由度，但是在配送过程中自由度低，而且一旦违反规定，受到的处罚也高于传统雇佣关系中的被雇佣者。根据各个平台的规定，骑手在送餐过程中必须使用平台专用的服装、送餐盒，对于与客户交流的方式、配送的时间等也有较高要求。一旦违反平台规定，除罚款外，同时还可能会扣减信用分。因此，他们虽然从事的是众包劳动，但自由度却受到较大限制。最后，平台和劳动者之间已经达成合意。各个众包平台通过广告等方式发出要约邀请，吸引用户下载App并注册成为兼职人员。在注册过程中，平台会要求用户勾选用户协议、隐私权政策、安全承诺书等文

件，并上传有关的证件、照片等才能完成注册。因此，通过阅读上述文件和合同，双方已经达成合意。这些都不是中介服务应有的内容，而体现了组织生产的一些特点。

劳动关系具有平等性、财产性及人身依附性。是否构成劳动关系，我们需要根据不同的平台运营模式，并结合《关于确立劳动关系有关事项的通知》第1条规定的劳动法律关系成立要素来具体认定：员工与该单位之间是否存在从属性，工作证及工作外观与单位的关联性，在工作期间，是否遵守单位的各项规章制度及考核要求；其提供的劳动是否属于单位业务的组成部分；报酬结算是否具有周期性、规律性等。由此分析，实践中的许多众包用工并非仅仅是一种信息中介服务，而是一种有劳动关系因素的法律关系。例如对于可自主接单，但接单后整个配送活动受到平台指示、管理与考核的众包骑手，双方之间存在一定程度的人身隶属关系，就符合劳动关系特征。

与此同时，人力资源和社会保障部、最高人民法院等8部门于2021年7月16日发布的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》引入了“不完全符合确立劳动关系情

形但企业对劳动者进行劳动管理的”用工关系类型，符合条件的众包用工也可能属于这种用工关系类型。对此种情形，平台应与劳动者订立书面协议，协商确定工作报酬、工作时间、职业保护等权利义务内容。

在确认法律关系的基础上，保障众包平台劳动者合法权益，还需要多方合力。首先，在鼓励用工方式创新的同时，应出台相应的政策保障制度，引导企业规范用工、促进行业健康发展，杜绝企业借民事合作之名，行规避劳动关系法律适用之实。其次，完善工会制度。比如，有的城市针对快递员、外卖送餐员、家政服务员等新型就业群体，开展区域性、行业性工会“两次覆盖”，以推行联合会等方式，最大限度地把广大员工组织到工会中来。最后，扩大商业保险的覆盖面。目前，各地已有不少探索，如浙江、江苏、广东等地陆续出台相关保障政策，将众包平台劳动者等新业态从业人员纳入工伤保险参保范围。同时，针对众包平台用工灵活性的特点，可在具体制度设计方面有适当调整，如特殊工时制度的适用，通过多层次的社会保险体系，强化劳动者的医疗和养老保险，更好地保障劳动者的职业安全健康权。