

# 新业态背景下劳动公益诉讼模式的构建

秦 添

四川省社会科学院 四川省成都市 610500

**摘 要：**随着经济的发展和科技的快速进步，新就业形态对促进就业产生了十分重大的影响，一方面在缓解就业压力的同时也带来了一系列劳动者权益保护方面的问题。新业态背景下传统劳动者权益保护机制由于受到科技的冲击导致无法对劳动者给予以往那样完整的保护，各个国家机关对于劳动者权益保护也面临着案多人少，精力不足等各种问题。在这样的背景之下，劳动公益诉讼具有支持劳动者起诉，维护劳动者合法权益的作用，是面对新业态冲击下保障劳动者合法权益的重要手段。构建劳动公益诉讼制度，需要明确劳动公益诉讼的主体以及履行诉前通知流程，劳动者方面也需要“穷尽行政救济原则”，避免出现滥诉现象。

**关键词：**新就业形态；劳动公益诉讼；劳动者权益保护

## 1. 劳动公益诉讼概念界定

### 1.1. 劳动公益诉讼的含义

一般认为，公益诉讼制度起源于古罗马。“在罗马程式诉讼中，有私益诉讼( *actiones privatae* )和公益诉讼( *actiones publicae populares* )之分，前者乃保护个人所有权利的诉讼，仅特定人才可提起；后者乃保护社会公共利益的诉讼，除法律有特别规定者外，凡市民均可提起。”公益诉讼所保护的社会公共利益本应该由国家行使其职能来对其加以保护，但在当时的社会背景之下，国家公务人员难以对各种公共利益进行周密的保护，所以允许公民提起诉讼，因此又被称为民众诉讼。由于当时的生产力水平较低，社会上并没有出现较为严重的侵犯公共利益的时间，公益诉讼在当时并没有得到顺利的发展。现代意义上的公益诉讼的概念首次产生于美国，美国是现代民事公益诉讼的创始国，《谢尔曼法》是世界上公认的公益诉讼成立的标志。公益诉讼的范围在美国虽然非常广泛，但美国也没有单独的公益诉讼制度及程序，而是融合在民事诉讼里，散见于各类法律之中。劳动公益诉讼作为公益诉讼制度的重要组成部分，是公益诉讼制度的特殊形式，在学界中对其有很多不一样的认识，其中一种观点认为劳动公益诉讼应当是属于目前的民事公益诉讼和行政公益诉讼。在这种观点下，劳动公益诉讼的含义是指由于用人单位和行政机关的违法行为导致不特定多数的劳动者的合法权益受到侵害时，由法律授权的主体为了维护劳动者的合法权益而向法院提起诉讼，由法院追究相关责任主体的一种

制度，另外两种观点则认为劳动公益诉讼独立于当前的民事公益诉讼和行政公益诉讼以及认为仅属于民事公益诉讼制度的一种。

个人认为第一种观点更加具有说服力，首先，因为劳动关系在其性质上本身就与民法有着密切的联系。在我国劳动纠纷的解决绝大多数情况下都是适用民事诉讼程序，并且劳动公益诉讼的请求权内容和民事公益诉讼的请求权内容有着类似的地方。其次，对于劳动者保护，我国设有专门的行政机关来维护劳动者的合法权益，然而在实践中也难以避免因为劳动行政机关的不作为或者乱作为导致劳动者的权益受侵害，因此提起行政公益诉讼时劳动行政机关就是适格被告。最后，我国确立了有关民事公益诉讼和行政公益诉讼的制度，其中检察院在保护英烈权益、未成年人保护、环境保护方面都可以提起民事或者行政公益诉讼，而劳动者合法权益保护与上述公共利益保护方面有着异曲同工之妙，因此劳动公益诉讼制度应当与我国公益诉讼体系保持一致，并且应当包含民事和行政公益诉讼两个方面。

### 1.2. 劳动公益诉讼与普通劳动诉讼的区别

劳动公益诉讼与普通公益诉讼制度一般，在面对侵犯劳动者公共利益的情形之下，由法律所规定的主体来代表劳动者向人民法院以用人单位或者劳动行政机关为被告来提起的诉讼活动，归根到底还是为了保护劳动者群体的共同利益。而对于普通的劳动诉讼而言，其提起诉讼的出发点是在于站在自己的角度出发来维护自身的合法权益，与公益之间

没有实际的联系。另外劳动公益诉讼的原告具有多样性，由法律规定的国家机关或者组织来代位劳动者行使权利，维护劳动者公共利益，但在普通劳动诉讼中，原告则就只有劳动者本身，没有其他主体能够取代其行使权利。如果劳动者公共利益受到侵害，而相关主体又难于或者怠于行权，使得劳动者自身的合法权益受侵害，在这种情况下又如何来维护公共利益呢？

## 2. 构建劳动公益诉讼制度的必要性与可行性分析

### 2.1. 劳动公益诉讼模式的必要性

#### 2.1.1. 新就业形态下劳动关系认定存在问题

在判断是否构成劳动关系方面，我国法律并没有直接的明确定义与识别标准而司法实践以及劳动法学界普遍遵守的认定劳动关系的三要素标准其中的核心便是“从属性”标准，但是在当前的社会背景之下，劳动关系的认定存在一定的复杂性。随着新就业形态的发展，使得用人单位和劳动者之间的关系变得更加错综复杂，比如在当前的外卖平台运营过程中，与骑手期间存在着多种法律关系：第一种是外卖平台直接通过平台来寻找骑手并与其达成劳动关系，这种模式下和传统的劳动关系没有什么差别；另一种则是另一种是平台通过 APP 众包的模式来“雇人”，这种模式就是本文所指的新就业形态。在第二种模式之下，司法实践中对于平台和劳动者之间的关系认定存在一定的模糊性，甚至对于同一个案件一审和二审对是否构成劳动关系存在不同的认定，比如在李相国与北京同城必应科技有限公司劳动争议案，（2017）京 0108 民初 53634 号一审民事判决书与于建新与北京同城必应科技有限公司生命权、健康权、身体权纠纷，（2019）京 02 民终 5483 号二审民事判决书中，均对“闪送员”与同城必应科技公司是否构成劳动关系进行审查，在对各种证据进行了核对之后，一审和二审法院却做出了不同的认定。从上述两个案件中可以看出，我国现行法律对于劳动关系的认定并没有一个很明确的标准，导致对新业态下所出现的这一系列新型用工关系难以评判。

#### 2.1.2. 新就业形态背景下劳动者权益更易受侵害

如前文所述，新业态背景下用人单位与劳动者之间的劳动关系的认定存在一定的模糊性，使得大部分平台开始利用这种模糊来规避用人单位责任。平台在大多数情况下都会通过 APP 众包的模式来“雇人”，比如如今外卖平台的认劳率基本控制在 1% 以内而配送商也通过网络状外包和个体工

商户模型将认劳率从 281.62% 成功降至 46.89% 和 58.62%。平台通过该种方式规避用人单位责任，使得劳动者不能得到劳动法上应有的权益，并且新就业形态劳动者与何单位构成劳动关系，该单位对外承担法律责任的能力等问题都存在巨大的疑问。另外由于科学技术的发展还存在这一定的算法歧视，算法程序是在人类的编排之下产生的，如今一些大企业为了追求高效率、高收益，在这个过程中通过算法所做的决策可能会对劳动者夹杂着一些歧视条件，比如在日常工作中会对某些劳动者增加更多的工作任务或者基于成本的原因无故开除劳动者，这些行为无疑会对劳动者的合法权益造成严重的侵害。

#### 2.1.3. 弥补普通劳动诉讼的不足

在普通劳动诉讼背景之下，保护劳动者合法权益的任务由劳动者本人承担，这样的模式导致那些无力追求合法权益的劳动者维权失败后没有其他主体能够代为维护劳动者公共利益，并且在实践中，作为“直接利害关系人”的劳动者无论是物质方面还是调查取证方面大部分情况下都是处于劣势的地位，并且民事诉讼的审理期限也较长甚至还可能出现延长的情况，使得部分劳动者维权成本过高，更加打击了其维权的积极性。试想，在实践中所遇到的农民工讨薪的问题，如果为了讨薪而提起诉讼，还需要承担律师费等一系列费用，经过漫长的审理周期后就算得到了胜诉判决，所花去的时间和物质成本也是普通农名工所难以负担的。

最后，面对侵犯公益的行为还有代表人诉讼或者集体诉讼这种模式，这种规模具有一定的公益性质，但这种模式也存在一定的弊端，比如无法整合劳动者力量，并且法院处于各方面因素的考虑也不愿意轻易尝试代表人诉讼，该制度本身也存在着一定的缺陷，因此不能完美的保护劳动者的合法权益。所以，建立劳动者公益诉讼制度，引入社会组织和检察院的力量来实现对“直接利害关系人”的突破，平衡劳动者和用人单位之间的实力差别，能够最大程度的保障劳动者的合法权益。

### 2.2. 劳动公益诉讼模式的可行性

#### 2.2.1. 劳动公益诉讼模式在解决劳动争议方面具有一定的可行性。

首先，这种诉讼模式可以弥补传统诉讼模式的不足，为劳动者提供更加公正、有效的法律保障。在传统诉讼模式下，劳动者往往需要承担举证责任，而在劳动公益诉讼中，

举证责任可以由相关机构或组织承担，从而减轻了劳动者的举证负担。此外，劳动公益诉讼可以拓宽维权渠道，鼓励劳动者积极维护自己的权益，促进社会的稳定和发展。其次，劳动公益诉讼可以促进劳动法律体系的完善和发展。随着社会的不断变化和发展，劳动法律体系也需要不断更新和完善。劳动公益诉讼可以促进相关法律法规的制定和实施，为劳动者提供更加全面、有效的法律保障。同时，劳动公益诉讼也可以推动劳动法律法规的宣传教育，提高劳动者的法律意识和维权意识。最后，劳动公益诉讼可以促进社会的稳定和发展。劳动者是社会的重要组成部分，他们的权益得到保障可以增强社会的稳定性和公信力。同时，劳动公益诉讼也可以推动企业和政府更好地履行社会责任，促进社会的和谐发展。当然，劳动公益诉讼模式的实施也需要得到相关机构的支持和配合。例如，政府需要制定相应的法律法规和政策，为劳动公益诉讼提供法律保障和支持。法院需要积极受理劳动公益诉讼案件，保障劳动者的合法权益得到维护。此外，工会和社会团体等组织也需要积极参与劳动公益诉讼，为劳动者提供更多的支持和帮助。

### 2.2.2. 公益诉讼在实践中不断积累

新业态下劳动者合法权益的保障应属于社会公共利益的一种，应当成为公益诉讼所保护的主体。最高人民法院内部也存在“将公益诉讼适用范围逐渐拓展至劳动领域”的声音。我国公益诉讼制度自确立以来，在实践中不断发展，已经积累了十分丰富的经验，例如英烈名誉和未成年保护中都提到了有关公益诉讼的内容，这些都是在实践中不断探索而形成的制度。另外，在《民事诉讼法》中规定了“支持起诉”的相关条款，实践中主要表现为检察院支持起诉，在2021年最高人民检察院检察委员会讨论“民事支持起诉”的指导性案例中，明确涉及了“确认劳动关系纠纷支持起诉案”以及“追索劳动报酬纠纷支持起诉案”两类，这也表明如今劳动公益诉讼也会不断发展，对于新业态下劳动者的权益保护也将会迈入一个新阶段。

## 3. 构建劳动公益诉讼制度的对策建议

### 3.1. 劳动公益诉讼前置程序

检察机关提起公益诉讼的诉前程序是指检察机关在向人民法院提起民事行政公益诉讼前，必须履行的前置性程序，具有程序必经性和方式特定性。在其他诸如环境民事公益诉讼中，检察院向人民法院提起诉讼也需要履行诉前程序，在劳

动公益诉讼中也需要进行相似的程序。当检察机关针对新业态下劳动者权益保护提起行政公益诉讼后，应当通知有关劳动行政机关，通过听证论证等合理方式来对行政机关的行为是否合法进行探讨，当行政机关存在违法履职的行为时，应首先通过建议的方式来督促行政机关予以改正，如行政机关经过合理期限后仍没有作为则可就该行政行为向人民法院提起行政诉讼。

当检察机关针对新业态下劳动者权益保护提起民事公益诉讼后，应当首先通知有关工会或者劳动者权益保护相关组织来对该争议提起诉讼，如果有关工会或者组织没有提起诉讼则再由检察院起诉，这样一来能够避免只规定检察院提起诉讼而导致对方当事人所面临的来自国家公权力机关的压力。

### 3.2. “穷尽行政救济原则”

另外劳动者在向检察院或者有关组织申请劳动公益诉讼时应当坚持一个原则，“穷尽行政救济原则”，其基本涵义，是指当事人没有利用一切可能的行政救济以前，不能申请法院裁决对他不利的行政决定，当事人在寻求救济时，首先必须利用行政内部存在的、最近的和简便的救济手段，然后才能请求法院救济。劳动者应当首先向劳动行政机关就劳动争议进行救济，在行政机关不履行或不作为的前提下考虑劳动公益诉讼这条路径，这样的好处在于一方面能够督促行政机关及时解决劳动争议，另一方面也可以避免劳动者将所有的劳动争议全都交给检察院或有关组织提请劳动公益诉讼，避免造成滥诉的现象。

## 4. 结语

新业态背景下劳动公益诉讼模式的构建具有重要的现实意义和深远的社会影响。通过劳动公益诉讼模式的构建，我们可以有效应对新业态背景下劳动领域的新问题、新挑战，更好地维护劳动者的合法权益，促进社会的公平正义和稳定发展。当前，新业态背景下劳动公益诉讼还面临着一系列的问题和难点，如如何确定公益诉讼的范围和目的、如何确定原告、如何完善相关的程序和规则、如何加强宣传教育、如何建立健全的组织和协调机制等等。因此，我们需要加强研究，积极探索，逐步建立起适应新业态发展需要的劳动公益诉讼制度。同时，我们还需要注意到，劳动公益诉讼模式的构建需要各方面的支持和配合。政府需要制定相应的法律法规和政策，为劳动公益诉讼提供法律保障和支持；法院

需要积极受理劳动公益诉讼案件,保障劳动者的合法权益得到维护;工会和社会团体等组织也需要积极参与劳动公益诉讼,为劳动者提供更多的支持和帮助。只有全社会共同努力,才能推动劳动公益诉讼模式的健康发展。

#### 参考文献:

- [1] 周枬. 罗马法原论 [M]. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [2] 王全兴: 《劳动法》, 法律出版社 2014 年版, 第 32 页
- [3] 郑尚元. 雇佣关系调整的法律分界——民法与劳动法调整雇佣类合同关系的制度与理念 [J]. 中国法学, 2005(03):80-89. DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2005.03.009.
- [4] 熊丙万主编: 《平台责任: 网络平台的治理机制研究》, 法律出版社 2021 年版, 第 97 页。
- [5] 管云彪, 章韶轩. 平台经济下的劳动基准保障——以劳动公益诉讼为进路 [J]. 湖北工业职业技术学院学报, 2022, 35(02): 34-42.
- [6] 北京致诚农民工法律援助与研究中心: 《外卖平台用工模式法律研究报告》, 载微信公众号“中美法律评论” 2021 年 9 月 27 日
- [7] 管云彪. 新就业形态劳动公益诉讼的证成 [J]. 社会学研究, 2022, 4(00): 210-231.
- [8] 纪闻. “996”背景下劳动工时检察公益诉讼的正当基础与功能定位 [J]. 人民检察, 2021(16): 28-32.
- [9] 刘辉. 检察机关提起公益诉讼诉前程序研究 [J]. 中国检察官, 2017(03): 71-74.
- [10] 沈福俊. 论“穷尽行政救济原则”在我国之适用——我国提起行政诉讼的前置条件分析 [J]. 政治与法律, 2004(2): 133-140.