

五地出租车管理条例涉嫌就业歧视 全国人大代表提出审查建议

地方性法规设置出租车司机户籍门槛被叫停

深聚焦

□ 本报记者 朱宁宁

2020年备案审查工作情况报告近日揭开面纱,在披露的13件典型案例中,有一件引起广泛关注:由于有的地方性法规将具有本地户籍规定为在本地从事出租汽车司机职业的准入条件,有公民为此提出了审查建议。

一直以来,一些地方出台的地方性法规对出租汽车司机或网约车司机设置了一定的户籍门槛,从户籍方面提出要求已成为出租汽车行业的通行做法,由此也曾引发不少争议。

此次全国人大常委会法工委给出了权威结论。法工委经审查认为,地方性法规对出租汽车司机资格条件设置本地户籍限制,存在与党中央文件精神不符的问题,不符合党中央关于“引导劳动力要素合理畅通有序流动”“营造公平就业环境,依法纠正身份、性别等就业歧视现象,保证城乡劳动者享有平等就业权利”的改革要求,应予纠正。而居住证一般只与社会管理相关,且取得较为容易,规定居住证条件虽不如户籍那样明显构成对就业的限制或歧视,但一定程度上也对公平就业产生影响,也需要适时进行调整。

人大代表认为地方性法规存在就业歧视

提起审查建议的,是全国人大代表、中国法学会副



会长张苏军。之所以要提起这份审查建议,是因为在张苏军看来,“稳就业”是当前党和国家的头等大事。各地应当积极采取有效措施,努力营造良好的就业环境。然而,昆明、南宁、武汉、太原、石家庄五个城市的出租汽车管理条例都以户籍或居住证(暂住证)作为出租汽车司机准入门槛,构成了严重的就业歧视,更是严重阻碍了出租汽车行业“稳就业”功能的实现。

“对出租汽车司机设置户籍门槛违反了相关上位法规定。”张苏军认为,以是否具有本地户籍或居住证作为准入条件,排斥了外地司机在本地工作,构成对外

地区身份分割,违反了优化营商环境,促进人力资源有序流动的要求。五地以保护本地就业为出发点设置户籍和居住证门槛,构成了对外地司机的歧视,触碰了法律的红线,违反了劳动法、就业促进法、行政许可法以及《优化营商环境条例》的规定。

同时,张苏军认为,对出租车司机设置户籍门槛也不符合国家的大政方针。“这会导致外地司机无法通过网约车实现灵活就业,不利于稳就业,就业是最大的民生工程、民心工程、根基工程,必须顺应新形势新要求,取消地方性法规设置的就业障碍。”

在张苏军看来,居住证更是不应成为就业的前提条件。“就业与居住证之间的关系应该是,先有稳定的就业才能申领居住证,而不是有了居住证才能就业。国家实行居住证制度的目的是为了让居住证持有人‘在居住地居住,作为常住人口享受基本公共服务和便利’,并非让其成为限制外来人口就业权利的门槛。”2020年9月,经过调研后,张苏军向法工委提交《关于对昆明、南宁、武汉、太原、石家庄等五个城市出租汽车管理条例实施备案审查的建议》。他同时建议有类似做法的其他一些城市开展自查自纠,维护法治统一。

多地已经陆续取消出租车司机户籍限制

据了解,除上述五市外,北京、上海、成都、沈阳、郑州、大连、福州、银川、哈尔滨、杭州等20余市的客运出租汽车行业具有相同规定,有的甚至更为严格。但近年来,广州、杭州、三亚、贵阳等城市纷纷取消了对出租车司机的户籍和居住证限制,畅通司机流动渠道。

2018年,杭州市率先降低出租汽车司机准入门槛,将“取得本市户籍,或在本市取得浙江省居住证6个月以上,或在本市取得浙江省临时居住证12个月以上”,改为“具有本市户籍,或持有本市核发的浙江省居住证,或在本市已办理居住登记,或在本市已办理身份信息登记”,2019年,广州市修改网约车细则和巡游出租汽车条例,不再要求出租汽车司机持有本地户籍或居住证。青岛市通过修改网约车细则,将原细则中要求网约车司机“具有本市户籍或者有效的居住证”修改为“具有本市户籍或者有效的居住证,或者已经在本市办理身份信息登记”,东莞市取消了要求网约车司机“具有本市户籍或者本市有效居住证”的规定。

“这些城市的做法充分体现了劳动力市场化流动的要求,取得了很好的效果,值得推广。”张苏军说。

制定机关认为相关规定合理合法

为何要对出租车司机设置户籍门槛,各地人大常委会也给出了自己的理由。

有的地方人大常委会提出,条例是向全国公民开放的,符合立法法、道路交通安全法法律法规,户籍管理法规,不会对外地人员从事出租车驾驶员工作产生不利影响。

有的地方人大常委会提出,“有本市户籍或者居住证”的规定具有合法性和合理性,从实际看也并未阻碍外地人就业。据统计,目前有该规定的地方,有的出租汽车驾驶员中外地从业人员占比达40%,还有的地方比例甚至高达74%,并没有形成就业歧视。此外,要求有居住证也是司机依法享受居住地相关权利和便利的依据,例如参加社会保险、缴存住房公积金、申领机动车驾驶证等,有利于维护 and 实现其合法权益。

有的地方人大常委会提出,目前当地已经施行了更为开放的落户户籍政策,办理居住证的过程快速便

捷,基本上不会对外地人员落户或者办理居住证并从事出租汽车驾驶工作产生不利影响。

全国人大常委会法工委一锤定音

“地方性法规中以本地户籍或者居住证作为出租汽车司机职业准入条件的规定,主要涉及与中央要求和改革精神是否一致的问题。”全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰说。

在收到张苏军提起的这份审查建议后,全国人大常委会法工委按照《法规,司法解释备案审查工作办法》的规定对有关地方性法规进行了审查研究。法工委经审查认为,随着经济社会发展,党中央对户籍制度改革和营造公平就业环境作出了明确部署。《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出,“引导劳动力要素合理畅通有序流动”“放开放宽个别超大城市外的城市落户限制,试行以经常居住地登记户口制度”“营造公平就业环境,依法纠正身份、性别等就业歧视现象,保障城乡劳动者享有平等就业权利”。

由于户籍制度具有很强的身份区分和人口流动限制特点,对出租汽车司机资格条件设置本地户籍限制,存在与党中央精神不符的问题,应予纠正。而居住证一般只与社会管理相关,且取得较为容易,规定居住证条件虽不如户籍那样明显构成对就业的限制或歧视,但一定程度上也对公平就业产生影响,也需要适时进行调整。

另据了解,法工委认为有的地方政府出台规章等文件对网约车驾驶员资格条件设置户籍限制,已向司法部发函建议以适当方式推动有关地方政府作出修改。

建议创新工作举措维护公共安全

值得一提的是,不少地方性法规之所以设置出租汽车司机户籍门槛,一个主要理由就是此规定有利于确保安全运营,有利于实现保障公民平等就业和维护公共安全之间的平衡。

出租汽车是城市主要的交通工具之一。客运出租汽车驾驶员是否能保证乘客的人身财产安全,是群众普遍关注的热点问题。2018年发生了多起乘客被客运出租汽车驾驶员性侵害或者杀害的事件,为此,交通运输部和公安部曾联合发文要求对出租汽车驾驶员进行背景核查。

目前对出租汽车客运驾驶员的准入条件并没有法律、行政法规的规定,鉴于城市人民政府是出租汽车管理的责任主体,法工委建议,地方人大在注重引导劳动力要素合理畅通有序流动的同时,也要注重督促政府部门、有关社会组织、出租车运营公司、互联网平台等注重预防发生侵犯乘客和侵犯驾驶员人身财产安全的恶性案件。尤其是一些特大城市、大城市,应当也完全有能力开拓工作思路,创新工作举措,积极主动作为,既消除出租车驾驶员的户籍资格限制,又维护好当地公共安全。

制图/李晓军

全国人大代表杨震：

以专业建议为疫情防控提供支撑

履职录

□ 本报记者 蒲晓磊

一年前的这个时候,湖北武汉已经进入“封城”时期。

2020年1月底,全国人大代表、南京邮电大学原校长杨震收到了抗疫一线医务人员的求助信息,“核酸检测的速度和准确性还不够,可否借助CT影像技术提高病例筛查效率?”

杨震和团队骨干李海波教授等在和一些医务人员沟通后了解到,武汉的疫情比他想象的更加严重,在医疗资源非常紧张的武汉,怎样才能快速筛查疑似和确诊病例,成为最为棘手的问题之一。

于是,杨震立刻组织团队进行研究试验。长期从事信息技术研究的杨震及其团队在仔细研究之后认为,可以利用人工智能辅助肺部CT影像诊断技术,来更加有效地筛查新冠肺炎病例。

2020年2月初,杨震与全国人大常委会相关部门取得联系,提交了“用人工智能赋能CT使其成为万人级疑似病人筛选的利器”的建议。

很快,他的建议交由工业和信息化部会同国家卫健委、国家药监局等部门办理,迅速在疫情防控工作中得到落实,有关部门加快推进智能CT影像技术协同攻关和应用,为疫情防控提供支撑。

面临抗疫一线急迫需求

杨震收到医务人员求助信息的时候,正是武汉抗疫的关键时刻。在和医务人员沟通后,杨震了解到,“封城”之后的武汉,由于通过核酸检测的常规方法需要较长的时间才能出结果,在病例筛查环节面临很大的压力。

更让杨震感到忧虑的是,除了武汉这个疫情防控阻击战的主战场,一些中心城市也面临巨大的疫情防控压力,“春节假期过后,各大中心城市陆续迎来返程客流,这些城市的疫情防控工作因此承受了巨大压力”。

对于各地而言,如何在几周之内对与新冠肺炎患者有过密切接触的人群进行有效早期筛选和隔离,是疫情防控工作中面临的一大挑战。当时,核酸检测技术还未达到现在的水平,还不能用于大规模人群的有效早期筛选。

杨震说,当时的核酸检测量和准确性都存在不足,尤其是在检测早期患者这方面,还有很大的不足,让“假阴性”患者回到家中,假如居家隔离不好,一旦造成社区传播,那就有可能把输入性病例转化成本土病例,一旦控制不住扩散开来,那就容易出现第二个武汉。“假阴性”患者的漏诊,无疑会给人家和社会带来巨大风险。

在当时已经发布的几版诊疗方案中,CT影像学检查一直是诊断标准之一,在有效甄别早期病症方面发挥了重要作用。但在实际一线应用中,尽管其有

着扫描时间短,检查时间短的优势,但需要通过专家阅片进行判断,大量CT片存在阅片时间长,消毒时间长的弊端,成为限制其发挥作用的一个瓶颈。

对于当时的疫情防控而言,快速诊断是当务之急。让准确度高的CT影像技术“扬长避短”,成为一件迫在眉睫的事情。

“作为全国人大代表,我们必须承担起这个重任,用自己的专业技术,为打赢这场疫情防控阻击战贡献力量。”杨震说。

研究试验提出可行方案

杨震及其团队在经过仔细研究,多次试验后发现,采用人工智能来帮助影像科医生减少读片时间和工作量,是一种可行的技术。

“具体讲,就是引入人工智能技术,开展医学影像的深度学习,由机器自动识别CT影像肺特征来确定是否感染新冠病毒,需要强调的是,这不是用人工智能取代医生,而是用AI辅助医生使读片筛查效率变快,准确度提高。通过这一方法,可以让人工智能赋能的CT,成为万人级疑似病人筛选的利器。”杨震说。

随后,杨震向全国人大常委会相关部门提交建议,从医疗有效、技术、系统大规模上线、时间等角度论证了可行性。

杨震的这件建议,很快交由工业和信息化部会同国家卫健委、国家药监局等部门办理。在收到建议后,工业和信息化部即和杨震进行了沟通,并组织专家学者召开座谈会,讨论这一方案的可行性。随后,工业和信息化部对杨震的建议进行了答复。

“当前,我国新冠肺炎疫情防控工作仍处在关键时期,全球疫情有蔓延趋势,智能CT影像技术有望提供更高效的诊断支撑手段。长期看,以智能CT影像技术为代表的智能医疗影像辅助诊断系统,将在提高医疗诊断效率和可靠性等方面发挥重要作用,可适时考虑将智能医疗影像辅助诊断等新技术纳入我国重大疫情防控体制,未雨绸缪做好技术储备。”工业和信息化部在回复中说。

及时沟通推动建议落地

自收到杨震的建议后,全国人大常委会办公厅联络局便及时与承办单位沟通,追踪建议办理后续进展情况。对于建议从提出转化为疫情防控措施的速度,联络局有着深切感受。

联络局相关负责人介绍说,承办单位自收到建议后,便迅速组织有关研究机构、企业和专家加快推动智能CT影像技术产品创新应用,加快医疗器械审评审批,支持新技术新产品落地应用。截至2020年9月,已完成4家企业的肺炎AI产品准入测试,各家企业的肺部CT影像诊断技术产品进入临床试验阶段。

在建议办理过程中,工业和信息化部等承办单位一直与杨震保持联系,多次就一些意见建议进行沟通,详细听取他的意见建议。工业和信息化部科技司高技术处王正介绍说,在沟通期间,工业和信息化部

部即把建议中好的做法落实到具体的产业发展中,组织了一些企业进行相关科研项目的攻关,攻克智能CT辅助诊断的技术,取得了一些很好的效果。

“承办单位办理态度认真负责,同代表沟通、听取意见,答复实事求是,明确具体,”在代表建议办理和答复征求意见表上,杨震郑重地写下了“很满意”三个字。

提出议案建议是人大代表依法履职基本的方式,最主要的。代表们的建议,凝聚着他们的心血和智慧,反映了人民群众的意见和呼声。

“在国家发生重大突发公共卫生事件的时候,把基层和抗疫一线的呼声反映给政府,用自己的专业能力为疫情防控工作出一份力,是我作为全国人大代表应尽的责任和义务。”杨震说。

福建：佩戴口罩成餐饮业人员法定义务

本报讯 记者王莹 1月21日,福建省十三届人大常委会第二十五次会议表决通过《福建省餐饮服务从业人员佩戴口罩的规定》,将佩戴口罩这一行业规范变成餐饮服务从业人员上岗的法定义务。据了解,这是全国首个对餐饮服务从业人员佩戴口罩的专项立法,于2月1日起施行。

青海：立法基地提升地方立法质效

本报讯 记者韩萍 徐鹏 记者近日从青海省人大常委会获悉,青海省人大常委会与青海民族大学、青海师范大学合作设立立法法研究评估与咨询服务基地(简称立法基地)两年来,立法基地受委托起草地方性法规案3件、规范性文件1件,对4件地方性法规进行了立法后评估,提出了修改建议稿,参与50余部法律法规草案的论证和修改工作,提出许多高质量的意见建议。

“地方设立立法基地,是时代发展和推进民主法治建设的必然要求。”青海省人大法制委员会主任委员、常委会法制工作委员会主任杨牧飞说,立法基地聚焦地方立法工作,通过发挥自身优势,优化学科建设,培养新时代法治人才,积极参与地方立法活动,在各方资源共享、良性互动中积累了经验,为推动理论研究与立法实践有机衔接、深度融合探索了路径,凝聚了合力。

为了总结基地运行以来的工作经验,保障基地科学规范运行,青海省人大常委会制定出台了《青海省地方立法研究评估与咨询服务基地工作规范》(以下简称《工作规范》)。杨牧飞

说,《工作规范》共二十条,从不同方面对立法基地规范运行作出规定。

据介绍,立法基地凝练出“生态法治”“教育法治”“民族法治”等特色方向,聚焦青海生态文明建设、民族地方文化保护等重点工作,加强地方立法理论学术研究,开展了一些具有地方特色、民族特点的立法理论研究和司法社工实务,探索创新“双语”法治人才培养和重点科研团队建设,取得了实实在在的效果。

对于立法基地的作用发挥,青海师范大学法学和社会学院院长马旭东认为,立法基地注重将地方立法问题与学院科研建设作统一规划,让教师关注地方立法问题,并以解决地方立法中的问题为科研导向,通过地方立法项目的参与,发掘科研问题,从而真正把学术做在青海大地上。

青海民族大学法学院教授吐尔塔认为,立法基地一方面为全省各个地方人大及政府的立法评估与咨询提供优质的智力服务,另一方面为青海民族大学法学院教师对全省地方立法及问题研究提供很好的研究和参与平台。

本报讯 记者朱宁宁 记者近日获悉,十三届全国人大三次会议主席团交付全国人大教科文卫委审议的87件代表议案中,已有13个立法或修法项目或纳入本届全国人大常委会立法规划和2021年立法工作计划,或纳入强化公共卫生法治保障立法或修法项目。

这些立法或者修法项目包括:制定学前教育法、修改职业教育法、修改教师法、制定学位法、修改科学技术进步法、制定文化产业促进法、修改文物保护法、修改传染病防治法、修改执业医师法、修改中医药法、修改精神卫生法、修改食品安全法以及修改献血法等。

据了解,87件代表议案共涉及36个立法项目,两个监督项目。教科文卫委按照代表议案办理的有关法律规定和全国人大常委会代表议案办理工作要求,结合委员会立法和监督工作实际,就代表议案办理广泛征求中央和国务院有关部门的意见,加强与有关代表的沟通联系,在时间紧、疫情防控要求严的情况下,创新议案办理方式方法,通过到代表驻地交谈、视频会议、电话沟通、邀请代表参加座谈或开展调研等,认真做好代表议案办理工作。

其中,13件议案涉及修改国家通用语言文字法、修改高等教育法、制定终身教育法、制定全民阅读促进法、制定执业护士法、制定药师法、制定现场救护法7个立法或修法项目。教科文卫委认为确有立法必要,建议国务院有关部门加强立法或修法前期调研,抓紧开展相关法律法规起草工作,条件成熟时列入全国人大常委会立法规划。此外,还有22件议案提出的16个立法或修法项目,该委建议国务院有关部门对议案所提建议和问题深入进行分析研究,不断完善相关配套法规,加大现行法律法规政策的贯彻实施力度,开展相关立法前期调研论证工作。

学前教育法等已列入今年立法工作计划