

# 灵活就业重在做好服务和保障

中国劳动和社会保障科学研究院课题组

今年高校毕业生将首次突破千万人,就业问题成为社会关注的焦点。“灵活就业”已连续4年写入政府工作报告,截至2021年底,我国灵活就业人员达到2亿人,与近7.5亿人的总就业人口相比,占比超过四分之一。为了更好发挥吸纳就业“蓄水池”作用,需要进一步做好灵活就业的服务和兜底保障工作。



## 观点速递

### “2亿就业者”传递积极讯号

张玉胜在《中国就业》2022年第3期《“灵活就业者达2亿”传递积极讯号》一文中指出,解读“灵活就业者达2亿”,其既是一个庞大群体的数据信息,也折射出未来就业趋势的发展方向,其传递出的积极讯号值得关注。首先,灵活就业透射出对“就业”概念的新认知。这种可以兼职、合伙,也可以单干的多样性形态,降低了“就业”概念的门槛,使就业范围更广泛,能够吸纳更多劳动者。其次,灵活就业让求职者的选择更为多元和丰富。灵活就业既为失业者、辞职者、自谋职业者及个体劳动者搭建了展现能力的舞台,更为进一步深化大众创业万众创新搭桥铺路。再次,灵活就业为“多面型”人才搭建职业进阶。它既为“一专多能”的复合型人才提供施展才华的机会,同时也激励和引领更多人在做好主业的基础上挖掘潜能、尝试副业,为社会多作贡献。另外,“灵活就业者达2亿”传递积极讯号的同时,也提示我们这一庞大群体亟待关注与呵护。

### 毕业生成灵活就业新生力量

王佳慧、王乐乐在《中国商论》2022年第5期《基于灵活就业视角下高校毕业生求职意愿的现状及对策研究》一文中指出,在就业压力不断加大的情况下,社会对人才的需求缺口仍在持续扩大,灵活就业凭借其对新经济的适应性、融合性,具有较高的社会认可度。同时,灵活就业以较高的效率、较低的风险与成本为越来越多的高校毕业生所青睐,毕业生作为知识群体,也为灵活就业的实施注入了新生力量。对于现阶段灵活就业政策落实中存在的问题,应予以高度重视并及时采取相应的对策加以解决:高校方面,应主动打破传统就业的局限性,迎接数字经济浪潮,弥补在灵活就业中的指导缺口;企业方面,应积极承接有灵活就业意愿的高校毕业生群体,结合毕业生群体的合理诉求进行岗位调整,有效提高毕业生与工作岗位的适配度;高校毕业生方面,应积极转变传统的就业观念,适应“互联网+”、大数据等网络技术的运用,在灵活就业的过程中实现自我价值。

### 新业态要求完善保障政策

石艳、刘晋祚在《经济师》2022年第2期《新技术新业态新模式下灵活就业人员参与社会保障的主要困境和对策研究》一文中指出,在新技术新业态新模式下,灵活就业人员在实现了较为充分就业的同时,也由于不同于传统的用工关系之中,自身的社会保障权益维护成为一个亟待破解的难题。由于灵活就业人员的劳动关系模糊化、劳动供给自由化、劳动激励数字化等因素,致使部分就业人员的社会保障权益面临新的挑战,主要表现在:灵活就业人员参保质量不高;社会保险的连续性不强;社会保险政策仍有短板,缺少辅助性的社会保障项目;社会救助制度在灵活就业群体中未能充分发挥作用。对此,一是要进一步明确政府职能部门、平台企业和工会的相关主体责任;二是要进一步调整优化针对灵活就业人员的社会保险参保缴费机制;三是要进一步补齐辅助性社会保障项目短板;四是要探索建立针对灵活就业人员的社会救助识别体系;五是要进一步优化针对灵活就业人员的社会保障服务方式。

## 健全政策和服务支持

坚持以创造和稳定就业机会、提升就业能力和就业质量、促进灵活就业更加有序、更可持续、更高质量发展为着力点,进一步加强对灵活就业的政策和服务支持。

第一,进一步深化市场化改革,保持宏观经济稳定发展,最大限度为灵活就业开发就业资源和机会。加快构建全国统一开放大市场,在“放管服”改革中规范市场竞争和市场秩序,促进各类要素有序高效流通匹配,破除或降低各种行业和职业进入门槛;加大宏观政策经济调节力度,稳定经济发展基本面,特别是加强对中小微企业和个体工商户、自营业者的财

四是从业者“全职化”趋势明显。当前灵活就业的一个明显特征即从业者不再以“兼职”满足生存需要为主,而更多将“零工工作”作为“全职工作”。

## 就业质量和权益保护待完善

在灵活就业规模不断扩大、领域不断拓展、业态不断丰富的时候,灵活就业发展存在的问题也日益凸显。

一是劳动者就业可持续性和职业发展性不强。灵活就业的最大优点是灵活,其相应的主要弊端就是工作的不确定、不稳定,导致从业者发展性技能收获不足、职业发展持续性差,甚至有舆论将平台从业者看作是从产业工人转变为平台经济的“不稳定生产者”。

## 青年和大龄劳动者是主体

课题组调查了解到,新就业形态就业群体差异较大,青年劳动者和大龄劳动者是主体。具体来说,主要有两类。

一类是被动型灵活就业者,大多是低龄的“两后生”(初、高中毕业后未继续升学的学生)或“40后”“50后”大龄劳动者,其就业不稳定,就业质量不高,主要从事手工加工、简单服务、工地建筑等工作。根据中国人民大学《中国灵活就业用工发展报告(2022)》测算,我国建筑业约有76.6%为灵活就业人员,交通、物流、邮政业的灵活就业人员占比达46.4%。

另一类是主动型灵活就业者,以年轻、高学历和技能劳动者为主,其就业机会主要依靠以移动互联网技术为基础形成的网络配置机制,就业观念和从业动机更多从自身兴趣和职业发展出发,工作方式和职业状态多突破工厂式生产和传统灵活就业的时空限制。这类人群

灵活就业在我国作为一个政策概念的使用始于上世纪90年代,与之相关的还有非正规就业、弹性就业、非标准就业等。我国对非正规、非标准化就业等统一使用“灵活就业”的概念,它既包括正规部门的非全日制、临时性、季节性、弹性工作用工,也包括小微企业、家庭企业和劳动者个体等在非正规部门的就业。

## 一种特定的劳动力市场形态

灵活就业本质上是劳动力资源与生产要素在供需条件约束下形成的一种特定生产服务方式和工作形态。虽然作为政策概念提出时间较晚,但作为一种事实存在却伴随着经济发展的全过程,从农业经济时代的零工劳动,到工业经济时代的灵活就业现象,再到数字经济时代的新就业形态,不同经济社会发展时期有不同的表现。进入本世纪以来,以移动互联网技术为依托的信息流,以快速交通网络为基础的物流流,以点对点移动支付方式为基础的资金流,以及基于自由择业制度的人员流,通过交互平台建立了更加开放共享的资源与机会配置机制。经济社会要素的高度流动性引领了社会生产和商业沟通方式的新变革,改变了企业的组织架构、生产组织方式,工作的时空边界不断被重塑。灵活就业概念更为泛化,其工作内容既延续了短期性、项目性、碎片化、灵活性的传统特征,又兼具远程化合作、知识技能按需即时分配的新兴特征。以新就业形态为主体的灵活就业,在就业资源机会配置机制、生产契约关系、工作表现形式、价值理念和职业群体构建等方面都表现出新的特征。

总体上看,灵活就业作为一种特定且不断发展的劳动力市场形态,内嵌在整个经济和市场体系内,成为不可或缺的有机组成部分,发挥着重要作用。同时,灵活就业的发展也面临许多挑战,随着经济社会进入新的发展阶段,需要在新的条件下实现更加有序、更可持续、更高质量的发展。

## 各国灵活就业规模不断扩大

在国际上,灵活就业目前尚没有明确统一的概念和共同的可操作性政策定义,各国在接受国际劳工有关非正规就业、非标准就业等定义基础上,使用不同的名称和统计标准,涵盖的就业群体也不完全相同,各方关注的重点群体和政策倾向也各异。但总体来看,灵活就业规模不断扩大,具体就业形式更加多元,涉及领域更加宽泛,各国促进灵活就业发展、加强灵活就业者劳动权益保障的趋势明显。根据牛津大学在线零工经济指数,与2016年相比,2021年同期全球互联网零工经济规模增长近75%。

随着灵活就业人员的增加,世界各国都很重视对灵活就业人员的支持和保护,特别是在疫情期间出台了一系列政策措施。欧盟成员国分别推出有针对性的“短时工作计划”“部分失业计划”“工作保留计划”“临时失业计划”等,为灵活就业人员提供补贴和失业保障。美国“疫情失业援助”等计划将失业金受益范围扩大,覆盖自雇人员、独立承包人、就业不足人员等,允许自雇人员延期缴纳社保税。加拿大通过“工作共享计划”,为自愿减少工时、共享工作机会的雇员提供补助,对收入下降较多的自雇人员给予一定资金的“复苏补贴”等。

## 我国灵活就业人员达2亿人

在我国,灵活就业伴随着市场经济体制的建立与完善、经济结构调整和业态发展、科学技术升级换代而不断发展。改革开放后,我国实行“三结合”的就业方针(即劳动部门介绍就业、劳动者自愿组织起来就业和自谋职业相结合),出现了个体劳动者,以返城知识青年、进城农民工、企业优化增效减员人员、城镇失业青年等为主体的灵活就业群体逐步扩大。上世纪八九十年代,为解决国企改革深化出现大批下岗工人和大规模进城务农农村转移劳动力就业问题,从引导劳动者转变就业观念、扩大就业和再就业门路的角度,我国提出鼓励和支持以灵活就业的形式实现就业。

进入本世纪以来,随着互联网技术的发展和普遍应用,特别是大量数字化平台出现,临时性、弹性、平台型、创业型等各种灵活就业形式迅速兴起,外卖骑手、网约车司机、网络直播等应运而生。灵活就业形态种类日趋多样,覆盖的行业和群体不断扩大,从业人员规模迅速扩张,成为社会就业重要的有机组成部分。人社部数据显示,目前全国灵活就业人员规模达到2亿人,占总人口数量近七分之一。



根据需要随时随地即可工作,大多以自营创业、自由职业和兼职等形式出现,其从业的领域主要在电子商务、文化设计、艺术娱乐、远程教育辅导以及其他个体性消费服务业等。

## 平台经济成重要载体

当前,我国灵活就业发展主要有以下几点特点。

一是灵活就业市场结构多维化。灵活就业的工作内容、工作岗位、工作形式、雇用形式灵活多变,工作层次涵盖高中低端,新职业不断涌现。从过去集中在低端、简单的劳动用工领域,已覆盖各个层次和方面;既包括从事临时工、季节性劳务活动,从事建筑、装修、保洁、餐饮摊点、家政服务及其他服务性职业,也有通过自身知识或技能从事各类自由职业,通过各类创新创业平台实现众包就业、网店就业、创业就业等。特别是数字技术的普遍使用,催生了大量吸纳灵活就业的新职业。

二是平台用工规模化。平台经济是灵活就业发展过程中出现的重要经济载体,平台依附的灵活就业人员数量远远超过传统企业雇用规模。国家信息中心发布的《中国共享经济发展报告(2021)》显示,共享经济参与者约为8.3亿人,其中服务提供者约为8400万人,同比增长约7.7%;平台企业员工数约631万人,同比增长约1.3%。

三是关系主体多元化,劳动契约形式多样化。随着平台组织、共享经济等新经济模式兴起,平台、平台合作伙伴(承包商、加盟商)、商家、中介机构、劳动者、消费者之间形成了一个相互联系、紧密协作但权责义务更加分散的网络化关系。与传统的、线性的雇用劳动关系比较,新就业形态的灵活就业在生产关系上具有明显的社会网络“弱关系化”特征,其形成的工作关系具有多元主体性和更加灵活多样的劳动契约形态。

二是平台灵活就业的相关社会关系法律责任不清楚。平台灵活就业利益主体构成复杂,甚至分布在不同的国家和地区,平台、从业者和服务对象是基于网络存在的“陌生人社会”,责权关系确定困难。同时,由于平台经济的特殊性,一些大型平台容易形成垄断性经营,通过游戏规则和程序制定、信息控制等,在平台与从业者之间、平台与政府部门之间造成信息不对称和关系不平衡,形成不公平的权利和义务分配关系,可能损害从业者利益。

三是部分从业人员就业质量和劳动权益保障亟需改善。灵活就业者工作时间普遍较长,劳动强度较大,工资收入差距大。由于工作和收入不稳定,缺乏对长期职业生涯的理性安排,参加社会保障的意愿和能力不足。当前社会保障体系主要是参照正规就业设计,灵活就业人员只能以个人身份参加社保,养老保险个人承担更高的缴费比例。灵活就业从业者失业很难被认定,工伤保险面临缴费主体、费用分担机制、取证认定等难题。短期内,个人可能面临经济下行和职业自身带来的风险;长期看,保障机制不健全也会增加整个社会的运行风险。由于缺乏明确的劳动关系规范和劳动保障,劳动者工作时间、报酬、社会保障等面临挑战。

四是公共政策和服务存在短板,多元主体协同治理机制有待完善。由于灵活就业概念和范围并没有形成统一规范的认定标准,对应的统计指标体系尚不健全,统计监测手段也不完善,加之从业人员流动性强、就业形势复杂,现有政策和公共服务存在针对性不强、责任不清、力度不够、可及性低等不足,服务和政策落实存在困难。随着灵活就业向不同领域扩展以及平台型就业涉及的行业越来越多,亟需政府各部门之间完善协同治理机制,增强政策协调性。

政金融支持;持续深入推进大众创业万众创新;引导各类平台企业建立可持续的经营和盈利模式,实现数字领域新业态可持续发展,为灵活就业劳动者提供更加稳定的就业资源和机会。

第二,完善相关社会政策制度,维护劳动者基本权益保障,提升劳动者可持续就业能力。研究适应灵活就业人员不同特点的多元化社会保险办法,建立以劳动者收入状况为基础的社会保障政策,研究以个人身份跨户籍所在地参加职工养老保险以及失业保险办法;加强对新就业形态的劳动关系、劳动基准等问题研究,完善劳动争议处理方法;探索建立劳动者职业技能培训账户,大力加强职业技能培训,提高其依靠职业能力而不是固定岗位获得就业稳定性和职业可发展性。

第三,加强政策统筹协调,提升多元主体协同治理能力。统一规划政策制度顶层设计,增强政策的系统性协调性,提升协同治理能力;确定平台法律地位和各方责权利关系,研究制定包括劳动关系在内的不同类别法律关系界定标准和认定范围;对不同领域、不同类型平台企业采取有针对性的监管模式,界定不同监管部门和平台职责边界;加强政府管理和行业规范,建立政府管理、行业自律、社会参与的协同治理机制。

第四,分类施策,进一步健全对各类灵活就业形态的政策支持和服务举措。强化促进灵活就业扶持政策,培训补贴、社保补贴等要覆盖和适用新业态就业创业人员;平衡好普惠型和特惠型政策,针对不同灵活就业群体的共性问题要有区别性界定,在政策支持、职业培训、就业服务、发展渠道等方面靶向处理;探索利用大数据技术对灵活就业进行统计和监测,完善全方位公共就业服务体系,加快推进“数字就业”建设。(执笔:陈云 曹佳)