

智库圆桌(第14期·总223期)

# 加强零工市场规范化建设

我国灵活就业人员已达2亿人,灵活就业日益成为一种重要就业形式。2023年底召开的中央经济工作会议提出,更加突出就业优先导向,确保重点群体就业稳定。今年1月,人力资源社会保障部发布《关于加强零工市场规范化建设的通知》强调,各地要将零工市场纳入就业公共服务体系建设工作,整体谋划、统筹推进。本期邀请专家围绕相关问题进行研讨。



零工

根据世界银行有关研究,零工经济占全球劳动力市场的比重达12%,全球从事零工人数4.35亿人,零工市场成为就业增收的重要渠道,灵活就业人员成为经济社会发展重要生力军。但零工市场建设存在工作和收入不稳定、劳动者权益保障欠缺等问题也是普遍现象。

从国际上看,如何加强零工市场规范化建设是各国面临的共同挑战,一些国家的做法和经验对我国更好发挥零工市场促就业作用,协同推进劳动力市场、人才市场和零工市场建设具有借鉴意义。

明确零工的劳动关系。与传统用工方式不同,零工经济的从业者大多是从互联网平台获得工作,而互联网平台与零工之间又不是传统意义上的雇佣关系,有不少平台公司将员工归类为独立承包商或个体工商户,劳动权益往往得不到有效保障。各国采取了不同方式明确零工与平台之间的劳动关系。美国加州从2020年正式施行“零工法案”,将零工列为职工,并与全职员工享受同样福利和带薪休假。英国最高法院于2021年判定出行平台优步的司机为处于正式员工与独立承包商之间的劳动者,而不是独立承包商,可以享受最低工资、带薪休假等部分劳动者权益。为了更好地明确零工的劳动关系,欧盟制定了工人的7个分类标准:确定薪酬水平的上限;要求遵守有关外表、行为或工作表现的某些规则;监督工作表现;限制选择工作时间或缺勤时间的自由;限制接受或拒绝任务的自由;限制使用分包商或替代品的自由;限制建立客户群或为任何第三方开展工作的可能性。如果零工满足上述标准中的3个,将被归类为雇员,而不是自营职业者。这些劳动关系的确立,为平衡零工市场的灵活性和稳定性奠定了制度性基础。

加强零工的社会保障。与传统用工方式相比,零工群体比较自由,但稳定性、保障性相对较差,面临更大的不确定性。有调查显示,当被问及从事零工工作的弊端时,有三分之二的受访者提及“缺乏工作保障和收入的不可预测性”“无法获得健康保险和一系列福利”等。因此,切实为零工提供社会保障成为各国共识。印度拉贾斯坦邦通过《2023年平台零工(注册和福利)法案》,明确成立一个福利委员会和专门的社会保障基金,持续为平台零工群体提供社会保障。该法案规定,每笔交易均征收1%至2%福利税,用于零工群体医疗、养老等支出。欧盟成员国2023年也达成一项协议,旨在规范快递员、外卖员等的社会保障。此外,很多机构还适时推出针对零工群体的保险、医保和福利机制产品,形成了多样化保障体系。

提升零工的专业能力。技能高低是决定岗位获得、薪酬水平和职业发展的重要因素。当前,零工群体受教育程度有不断提高趋势,但总体偏低,无技能、低技能现象比较普遍。而且,零工群体工作时间较长,学习充电时间有限,在新业态、新职业不断涌现的背景下,面临较大失业风险。因此,各国普遍重视对零工群体进行有针对性的职业技能培训,提升其劳动技能与职业发展能力。这种培训既有国家层面的,也有企业层面的。英国通过国家职业资格框架,为零工群体提供统一的职业培训标准。越来越多的平台运营者也主动承担社会责任,为零工群体提升技能创造条件。据统计,在伦敦和纽约,分别有82%和90%的优步司机是移民,为使他们更好适应工作,平台积极与相关部门合作,开发出新的语言学习软件,供司机等零工免费使用。同时,还为所有司机和配送员出具信函,证明他们的专业技能和经验,用以寻找新的工作和升职机会。

加强对网络平台的治理。网络平台是零工市场的重要主体。由于信息不对称,零工经济从业人员常常受到平台的不合理控制,所谓的“困在系统里”是这一特征的典型表现。因此,结合实际不断调整规范网络平台行为是零工市场规范化建设的重要内容,重中之重是增强信息和过程管理的透明性。欧盟委员会出台《欧洲议会和理事会关于改善平台工作条件指令的建议》,致力于提高算法使用方式的透明度,确保对工作条件进行人工监控,既促进零工群体体面劳动,又不损害网络平台利益,促进零工经济和零工市场健康可持续发展。

【作者系中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部副主任、教育部“长江学者”特聘教授】

赖德胜

龄和就业困难人员的就业保障水平将进一步提升。

有助于提升就业服务的便利性。将零工市场纳入就业公共服务体系,将使零工市场的布局更加合理,有助于劳动者更加便捷地就近获得相关服务。对零工需求量大、交通便利的地方,可设立辐射一定区域的综合性零工市场,集中向灵活就业人员提供就业创业服务。对用工行业集中、岗位需求相似的地方,可设立行业性、专业性零工市场,重点服务行业用工需求。

有助于提升就业服务的规范性。随着就业公共服务体系标准化和信息化建设不断推进,未来零工市场在服务功能、运行模式等方面将更加规范,进而引导用工方式更加规范化,兜底帮扶劳动者实现就业增收。

有助于提升就业服务的有效性。随着零工市场纳入就业公共服务体系,零工市场就业服务的功能将不断拓展,除了就业信息汇集、推送等基础服务,还包括技能培训、就业指导等专业服务。健全完善以即时快招服务为核心、以技能提升和权益维护服务为支撑的零工市场基本服务。

服务的产业和对象也各具特色:红菱村是农业大村,其零工服务点的招聘重点是种油菜、撒种苗、种植水稻等各类田间管理和作业人员;大舜村是全国有名的“纽扣之乡”,纽扣和服装辅料是村里特色产业,其零工需求主要集中在拉链、吊牌、织带等岗位。

四是利用数字技术提升零工市场服务效率。数字技术的快速发展使就业服务的载体和方式发生较大变化,一些从事零工的劳动者从寻找工作到完成工作都是在线上进行的。因此,大力提升公共就业服务的数字化水平是适应这些需求的应有之义。例如,山东省在零工市场建设中充分利用现代信息技术,积极打造零工市场线上平台,利用大数据分析技术,描绘零工市场“电子地图”,对工种、技术、工作时间等信息进行筛选匹配,有针对性地提供信息推送服务,实现“岗位找人”。江苏苏州市的零工市场数据与省就业平台贯通,依托全省统一的“就在江苏”智慧就业服务平台和“苏心聘”小程序,实现各级求职招聘业务一网通办、全省共享,为零工人员提供全天候就业服务。浙江杭州市积极参与全省零工市场统一标识征集工作,推动建设并试点“浙里找零工”应用场景。

盖列为2023年民生实事之一,全省117个县(市、区)均已建成零工市场,实现“县县全覆盖”。公益性零工市场运行以来,累计提供就业岗位10万余个,服务灵活就业人员超8万人次。山东省开发了“帮您找活”等零工服务手机小程序,劳务双方可实时“掌上”揽活招工,为灵活就业人员和用工主体提供7×24小时全天候不打烊服务。在零工市场网络建设方面,以省市为总领,县区为枢纽,以社区、村为驿站节点,全网互联互通。

第四,大力加强就业服务能力建设。针对零工市场服务种类众多的特点,加强工作人员队伍培训。综合考虑当地灵活就业人员规模、行业用工特征、零工市场辐射范围等因素,按照服务对象数量的一定比例配备专职兼职工作人员。加强零工市场工作人员常态化能力培养,定期组织业务培训轮训,分析就业形势、解读就业创业政策,提高工作人员的专业素质和能力。

## 纳入就业公共服务体系

服务的意见,明确了加强零工市场建设及强化相关就业服务的重点。

做好零工市场的就业服务,必须把握好灵活就业人员的求职需求和特点。无论求职需求和方式,还是工作内容和模式,灵活就业人员都有其自身的显著特征。

一是工作内容呈现任务化特征。灵活就业的工作模式是按需用工,供需双方完成供需匹配后,根据任务情况确定劳动者的工作时长和劳动报酬等,任务结束后合作关系随之结束。因此,灵活就业人员的求职过程也是将各种碎片化任务整合的过程。

二是工作场景呈现多元化特征。灵活就业人员的工作场所不固定,要根据工作需要适应不同的就业环境,甚至适应不同的工作类型。这种用工方式常被形象地比喻为“U盘式就业”,即劳动者像U盘一样,需适应多样化的就业环境。因此,很多灵活就业人员求职不限于单一工种、单一场景,需做好准备接受多样化的工作任务,具备多种劳动技能。

三是工作方式呈现灵活化特征。相较于早出晚归全天候的工作方式,灵活就业人员在工作时间分配上更加自主,可以根据自己的实际情况选择是否工

作,以及选择适合自己的工作任务,并灵活安排工作时间。相应地,就会出现工作不饱、收入不连续的问题。

四是求职行为呈现高频次特征。由于灵活就业人员的就业稳定性相对较低,因此到劳务市场的求职频率明显更高。

五是收入呈现即时性特征。灵活就业人员一般在任务结束时就会获得相应报酬,往往是按单取酬或日结工资。由于不少灵活就业的岗位缺少规范的指导价格,加之相关保障机制缺乏,不按时足额支付报酬的情况时有发生,这也是灵活就业人员最担心的问题。

今年1月,人力资源社会保障部发布《关于加强零工市场规范化建设的通知》,提出各地要将零工市场纳入就业公共服务体系建设工作,意味着零工市场成为我国人力资源市场不可或缺的组成部分,意义重大。

有助于提升就业服务的普惠性。让所有劳动者享有基本就业公共服务是公共服务的均等化和全方位公共就业服务体系建设的内在要求。将零工市场纳入就业公共服务体系,为所有灵活就业人员提供免费、规范、可持续的基本就业公共服务,将使零工市场就业服务惠及范围更广,更多灵活就业人员受益,特别是大

## 规范发展实践探索见成效

实施“赣南革命老区高质量就业服务示范区项目”重点建设内容,布局建设“2+5+N”零工市场(打造2个综合性零工市场、结合劳务品牌打造5个特色零工市场、结合劳务品牌打造5个特色零工市场以及打造N个区域性零工市场),截至2023年底在全省率先建成35家公益性零工市场、300个乡镇(街道)就业驿站,累计服务16.4万人次,打造劳务品牌20个,开展技能培训共计677次3.21万人次,带动就业逾百万人次。

二是充分考虑零工市场供需特点,在人员量大、交通便利和零工供需集中的地区设立特色明显、服务精准、便利可及的零工市场。例如,湖南长沙市新消费零工市场作为全国率先建设的新消费产业与灵活就业相结合的零工市场,吸引了大量新消费龙头企业在此汇集并挖掘了为数不少的灵活就业岗位。该零工市场助力形成品牌与产业、产业与就业“共创、共生、共享”发展模式。其中,天心区创新性跨行业合作布局就业驿站,充分融合邮政储蓄银行网点覆盖广、平台技术强、基层人社服务

站点对点等基础优势,在邮政储蓄银行长沙市1800个网点打造“新消费就业驿站”,构建了上下联动、市场和政府协同互动、线上和线下多元驱动的就就业服务格局。广东佛山市瞄准“育儿妇女”这一群体的灵活就业需求,打造了针对“妈妈岗”的零工市场。禅城区人社局在张槎街道童梦广场建设的佛山市零工市场——“妈妈岗”服务站暨禅城区基层就业创业服务站,自建站以来已为辖区内上百名育儿待就业妇女提供就业促进、创业指导等公益服务,积极引导她们就近务工,营造了有利于育儿妇女充分就业的良好氛围。

三是着眼乡村振兴等国家战略,积极推进零工市场建设向乡村延伸。例如,位于长三角地区的浙江嘉兴市嘉善县,建设了包括县、镇、村在内的嘉善长三角零工市场体系,为群众在家门口就业提供了充分的服务载体。2023年运行一年来,已促成就业5.5万余人次,发放零工薪资850万余元。该市场设立了红菱村、大舜村、中寒圩村等村级服务站,

实施“赣南革命老区高质量就业服务示范区项目”重点建设内容,布局建设“2+5+N”零工市场(打造2个综合性零工市场、结合劳务品牌打造5个特色零工市场、结合劳务品牌打造5个特色零工市场以及打造N个区域性零工市场),截至2023年底在全省率先建成35家公益性零工市场、300个乡镇(街道)就业驿站,累计服务16.4万人次,打造劳务品牌20个,开展技能培训共计677次3.21万人次,带动就业逾百万人次。

二是充分充分考虑零工市场供需特点,在人员量大、交通便利和零工供需集中的地区设立特色明显、服务精准、便利可及的零工市场。例如,湖南长沙市新消费零工市场作为全国率先建设的新消费产业与灵活就业相结合的零工市场,吸引了大量新消费龙头企业在此汇集并挖掘了为数不少的灵活就业岗位。该零工市场助力形成品牌与产业、产业与就业“共创、共生、共享”发展模式。其中,天心区创新性跨行业合作布局就业驿站,充分融合邮政储蓄银行网点覆盖广、平台技术强、基层人社服务

站点对点等基础优势,在邮政储蓄银行长沙市1800个网点打造“新消费就业驿站”,构建了上下联动、市场和政府协同互动、线上和线下多元驱动的就就业服务格局。广东佛山市瞄准“育儿妇女”这一群体的灵活就业需求,打造了针对“妈妈岗”的零工市场。禅城区人社局在张槎街道童梦广场建设的佛山市零工市场——“妈妈岗”服务站暨禅城区基层就业创业服务站,自建站以来已为辖区内上百名育儿待就业妇女提供就业促进、创业指导等公益服务,积极引导她们就近务工,营造了有利于育儿妇女充分就业的良好氛围。

三是着眼乡村振兴等国家战略,积极推进零工市场建设向乡村延伸。例如,位于长三角地区的浙江嘉兴市嘉善县,建设了包括县、镇、村在内的嘉善长三角零工市场体系,为群众在家门口就业提供了充分的服务载体。2023年运行一年来,已促成就业5.5万余人次,发放零工薪资850万余元。该市场设立了红菱村、大舜村、中寒圩村等村级服务站,

停即走、工具借用寄存、候工休息以及平价超市、住宿餐饮和车辆接送等服务,把零工市场努力建成全方位服务的“零工之家”。以就业创业培训和劳动技能培训作为零工市场的中心任务开展,将零工市场打造成形式多样、内容丰富的培训基地,努力提高灵活就业人员的技能水平和创业能力。

第二,建设布局要突出便捷简约。各地可结合城乡建设发展规划,通过整合、改造、升级、新建等方式,选择交通便利、人员求职集中的地点建设一批能融入、有保障、可持续的零工市场,让灵活就业人员求职不再“站马路”。在推进零工市场规范化建设过程中,应统一建设目标、场所名称、形象标识和服务功能,设置求职登记、信息咨询、对接洽谈、候工休息等区域,也可配备便民服务设施以及饮水机、常用工具、免费充电装置、无线网络等,让布局容易辨识、设备容易操作、信息通俗易懂。

第三,加快构建多层次、网络化运行模式。逐步形成以零工市场为主、辐射街道社区和乡镇服务站的格局。大力推进各系统网络互联互通,实现信息共享。不断创新服务方式,积极开展数字化服务。例如,山西省将公益性零工市场实现全覆

灵活就业人员求职需求有何不同?将零工市场纳入就业公共服务体系意义何在?

鲍春雷(中国劳动和社会保障科学研究院智库工作办公室副主任、研究员):零工市场是向灵活就业人员与用工主体提供就业服务的重要载体,对健全就业服务体系、优化人力资源配置、拓宽就业渠道具有重要作用。伴随着经济社会发展以及就业形式变化,零工市场在发展中不断规范,对促进农民工、下岗失业人员、大龄及就业困难人员等实现就业增收具有积极意义。

我国零工市场的发展可追溯到改革开放之初,大量农村剩余劳动力进入城市,通过打零工的方式获得收入。为适应市场发展需要,配置相关劳务资源的零工市场自发形成,主要分布于城市的路边、桥头以及城郊的一些户外场所。进入20世纪90年代,我国城镇化、工业化快速推进,城市公共服务能力不断提升,零工市场也迎来新的发展。21世纪以来,随着新业态、新模式、新产业不断涌现,灵活就业的范围遍布各行业各领域,成为劳动力市场新常态,给经济社会发展和繁荣就业市场注入新动能。国家先后出台《关于支持多渠道灵活就业的意见》等政策文件,鼓励支持灵活就业发展并要求优化人力资源服务。人力资源社会保障部等部门印发《关于加强零工市场建设完善求职招聘

近年来在推进零工市场规范化建设方面,各地有哪些可供借鉴的经验做法?

田永坡(中国人力资源科学研究院人力资源市场与流动管理研究室主任、研究员):在灵活就业快速发展的过程中,灵活就业人员分布的行业和岗位也在发生变化,既有过去传统的灵活就业比较集中的行业和岗位,也有部分专业水平和收入水平较高的行业和岗位,这一构成上的变化对公共就业服务提出了新需求。

公共就业服务是促进高质量就业、提高劳动力市场运行效率的重要推动力量。将零工市场纳入就业公共服务体系将带来重大利好:一方面,进一步优化劳动力市场公共就业服务结构,提升就业质量、保障劳动者权益、提升劳动者获得感。另一方面,提高公共就业服务质量,对公共就业服务机构产生一种“倒逼”机制。近年来,各地在推进零工市场规范化建设中取得积极成效。

一是统筹规划,一体推进零工市场建设。例如,浙江杭州市出台“零工市场建设与运行实施意见(试行)”,提出零工市场建设、运行、监管等方面的具体要求。江西赣州市把零工市场(驿站)作为

零工市场在发展过程中存在自发性、随机性等特点,未来如何加强规范化建设?

李长安(对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员、国务院就业领导小组办公室就业领域专家库成员):将零工市场纳入公共就业服务体系,是加强零工市场规范化建设的重要举措,是确保零工市场“灵活而不零乱”的必要之举。

今年1月,人力资源社会保障部发布的《关于加强零工市场规范化建设的通知》,突出了“规范化”的必要性和具体路径。多年来,我国零工市场在发展过程中存在自发性、随机性等不规范现象,既会产生市场辐射范围窄、运行效率不高的问题,也容易引发各种劳务纠纷。在灵活就业日益成为我国一种重要就业形式的背景下,规范零工市场建设和运行,为更多劳动者提供更好就业服务,将有力提升劳动者获得感、幸福感、安全感。

党的十八大以来,我国加快零工市场规范化建设步伐,各地纷纷开展相关试点工作,积累了宝贵经验。但总体上讲,我国零工市场建设尚不完善。一是市场知晓度有待提升。一些求职者不知道或不愿意到零工市场登记求职,用人单位也对零工市场认知度不高,到零工市场发布灵活就业人员招聘岗位的企业仍然较少,导致零工市场有市无位、供需

到2025年

● 城镇新增就业 5500万人以上

● 劳动年龄人口平均受教育年限达到 11.3年

新增劳动力受过高等教育比例达到

55%

● 开展补贴性职业技能培训 7500万人次左右

——《“十四五”就业促进规划》

本版编辑 张静美 编高妍  
来稿邮箱 jrbjzsk@163.com