

智库圆桌(第61期·总270期)

支持和规范发展新就业形态

新就业形态是伴随着互联网技术应用和数字经济发展而出现的工作模式,目前我国新就业形态劳动者已占职工总数的21%,主要分布在交通出行、生活服务、知识技能、医疗分享等领域。党的二十届三中全会围绕完善就业优先政策作出重要部署,提出“支持和规范发展新就业形态”。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

新就业形态的涵义是什么?与传统就业形态相比,新在哪里?

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):党的十八大以来,党中央坚持把就业工作摆在治国理政的突出位置,强化就业优先政策,健全就业促进机制,有效应对各种压力挑战,城镇新增就业年均1300万人,为民生改善和经济发展提供了重要支撑。

新就业形态是伴随着互联网技术应用和数字经济发展而出现的工作模式,如依托互联网平台就业的网约配送员、网约车驾驶员、互联网营销师等。新就业形态具有劳动关系灵活、工作内容多样、工作时间弹性、创业机会互联等特点,对于扩大就业容量、调节劳动力市场具有重要作用,同时也对提升就业质量、加强劳动者权益保障提出新要求,既应该鼓励发展,也需要对其进行规范。与传统就业形态相比,新就业形态具有以下几个特点。

一是新的配置机制。随着数字技术的快速发展,就业资源借助数字化手段进行整合与配置,将碎片化的就业资源进行优化组合,借助算法模型匹配给适合的劳动者,实现了劳动力资源与工作任务的配置。这一方面扩大了就业资源的配置范围,一方面打破了就业的

为推动新就业形态规范健康发展,国家采取了哪些举措,成效如何?

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):新就业形态快速发展,已成为提升经济活力和吸纳就业的重要力量。从推动新就业形态方面看,2023年商务部重点监测平台交易额全年增幅30%,电子商务交易额468273亿元,比上年增长9.4%;网上零售额15.42万亿元,近5年累计增长45.1%。从吸纳就业方面看,第九次全国职工队伍状况调查显示,新就业形态劳动者数量达8400万人,已占职工总数的21%。

新就业形态发展还面临一些亟需规范的问题。例如,用工链条长,实际用工主体认定难,劳动者在出现用工纠纷后维权难。同时,用工主体模糊也增加了将新就业形态从业人员纳入现行社会保障体系的难度。近年来,各地区各部门不断完善相关制度举措,支持和规范发展新就业形态。

第一,规范平台企业和新就业形态从业人员之间的用工关系。根据企业用工形式和新就业形态劳动者就业方式的不同,健全劳动者公平就

各地保障和推动新就业形态发展积累了哪些经验做法?

李长安(对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员、中国劳动经济学会劳动力市场专业委员会主任委员):从党的十八届五中全会首次提及“新就业形态”的概念,到党的二十大报告强调“加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”,党中央高度重视支持和规范发展新就业形态。近年来,各地区因地制宜出台扶持政策,推出暖心举措,不断增强广大劳动者的获得感幸福感安全感。

第一,完善就业公共服务体系。山西通过构建覆盖全省的零工市场网络,推进灵活就业人员维权由难到易,全力保障劳动者合法权益。一是法律援助落实落地,加大劳动就业和社会保障法律援助宣传,提高灵活就业人员维权意识和安全意识。二是监督管理公开透明,公开零工市场制度举措、服务热线和投诉举报方式,指导督促用工主体依法合规用工。对进入零工市场的用工双方实行初审登记制度,从源头加强零工市场用工管理。三是维权调解有序推动,设置劳动维权服务窗口,为灵活就业人员提供普法宣传、协商调解、劳

资源高效配置开拓就业新领域新赛道

时空限制,提高了劳动者获取就业机会的便利性。

二是新的组织方式。不同于传统科层制的组织管理方式,新就业形态通过各种数字平台对用工进行管理,劳动组织关系从传统的“公司+员工”模式逐渐转变为“平台+个人”模式。企业不再独占劳动力资源,劳动者也不再只为单一雇主服务,平台利用大数据算法构建用工管理规则体系,运用数字化方式对劳动过程或结果进行管理。

三是新型工作模式。新就业形态劳动者的工作模式是按需用工,供需双方在任务结束后,其合作关系也随之结束。相比传统工作方式,新就业形态劳动者在工作时间分配上更加自主、灵活,工作空间也不再局限于工厂、车间、办公室等固定场所,更多的是在线工作和远程工作。拥有多重职业身份的劳动者越来越多,“自带信息、不装系统、随时插拔、自由协作”的U盘化就业方式广为普及。

四是新型用工关系。平台企业对新就业形态劳动者存在多种组织和管理模式,新型工作方式的特征模糊了传统用工关系,以往劳动者归属于某一经济组织而形成的稳定关系,被更

多灵活多样的合作关系所取代。用工管理呈现去雇主化、去组织化趋势,不同用工模式对传统用工管理、就业服务、劳动权益保障等提出新的挑战。

新就业形态快速发展,已成为就业市场不可或缺的重要构成,新就业形态劳动者也成为职工队伍的重要组成部分。从发展态势来看,主要表现为以下几个特征。

其一,蕴含持续拓展就业空间的潜力。数字经济时代,就业市场受到新经济模式的影响不断变化,新就业形态应运而生,兼具时间弹性灵活、工作自主性强、业务辐射范围广等特性,呈现出供需两旺的态势,成为新形势下解决就业问题的重要途径,在就业市场中的地位日渐重要。

其二,覆盖范围向全行业、各领域渗透。新就业形态发展初期主要集中在生活服务领域,随着数字技术与各行业融合,新就业形态的覆盖范围遍布各个领域,且不断由简单操作向专业技能转变,软件开发和信息技术类、多媒体和创意工作类、文书服务与数据录入类、写作与翻译类等职业类型逐步走向平台化,创造了大量就业机会。

其三,获得供求双方的认可。一方

面,企业基于成本与风险管控,对新就业形态产生越来越多的需求,不仅增加了劳动力获取的便捷性,而且降低了用工成本。另一方面,数字时代背景下成长起来的劳动者,其知识技能更加多元化,更向往自由灵活的工作方式,也更青睐各种新就业形态。

就业是最基本的民生,事关人民群众切身利益、经济社会健康发展和国家长治久安。新就业形态不仅为传统产业转岗劳动力就业开拓了新领域,也为高校毕业生、农民工、女性、退役军人、残疾人等重点群体就业开辟了新渠道。也要看到,随着新就业形态劳动者比重不断上升,难以适用传统劳动标准的劳动者范围逐渐扩大,劳动权益保障面临新情况新问题。

促进高质量充分就业,是新时代新征程就业工作的新定位、新使命。党的二十届三中全会围绕完善就业优先政策作出重要部署,提出“支持和规范发展新就业形态”。新形势下,需进一步维护新就业形态劳动者劳动保障权益,持续提升和量的合理增长,不断增强广大劳动者的获得感幸福感安全感。

评价机构目录,为劳动者自主选择培训机构和培训项目提供便利。二是加快建立适合新就业形态劳动者的职业技能培训模式,优化职业技能培训补贴申领、发放流程和提供便利化服务。2023年,人社部确立了73个新业态新模式从业人员技能提升工作试点城市,鼓励各地健全完善政策措施,进一步加大培训力度。三是开展多样化职业技能培训。人社部组织开展了新就业形态技能提升和就业促进项目试点工作,指导上海、江苏等11个省份与美团、滴滴等企业合作开展网约配送员、网约车司机等培训。

在一系列政策举措推动下,新就业形态实现快速发展。据中国信息通信研究院发布的《平台经济发展观察(2024年)》,2023年头部平台企业经营情况明显好转,市值排名前十的上市平台企业总营收3.6万亿元,同比增长12.7%。艾瑞咨询公布的研究显示,2023年即时配送行业规模约3410亿元,预计2028年将超8100亿元。同时,规范化程度持续提升,合同签署覆盖面明显扩大。据统计,全国各级工会推动头部平台企业建立协商机制、签订集体合同,已覆盖快递员230万人、外卖配送员300万人和网约车司机380万人。

工生有权益用人单位的激励机制。

第四,注重发挥群团组织在维护劳动保障权益方面的积极作用。新修订的《安徽省实施〈中华人民共和国工会法〉办法》明确加强新就业形态劳动者权益保障,规定新就业形态劳动者、灵活就业劳动者可以加入工作地或居住地工会,区域性、行业性工会组织可以代表新就业形态劳动者、灵活就业劳动者、没有建立工会的用人单位的劳动者,与用人单位或行业代表组织签订区域性、行业性集体合同。湖南株洲市总工会大力实施新就业形态劳动者“十百千”工程,提出利用3年时间,建立县级以上新就业形态行业工会联合会10个,建成新就业形态行业工会组织100个,建设新就业形态劳动者之家1000个,通过实行工作项目化、项目清单化、清单责任化、责任具体化,提升新就业形态劳动者建会入会质效。截至目前,我国已建成工会驿站18.42万个,平均每天服务户外劳动者327万人次。

完善制度机制破解规范发展难题

业、劳动报酬、劳动安全、社会保险等制度。人社部等八部门联合印发的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,从明确劳动者权益保障责任、补齐劳动者权益保障短板、优化劳动者权益保障服务等方面作出系统部署。值得一提的是,该指导意见针对劳动者和用人单位之间的关系划分这一备受关注的问题,对“符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理”“个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业等”三种情形下如何确定劳动关系以及相关的权利义务提出明确要求。之后出台的《新就业形态劳动者休息和劳动报酬权益保障指引》《新就业形态劳动者劳动规则公示指引》《新就业形态劳动者权益维护服务指南》等,对新就业形态劳动者群体的劳动报酬权、劳动条件权等进一步细化。

第二,加强新就业形态劳动者权益保障。针对出行、即时配送等新就业形态职业伤害发生概率较高的问题,北

京、上海、江苏、广东、海南、重庆、四川7省市开展职业伤害保障试点,为维护新就业形态劳动者权益提供支撑。出台《关于加强零工市场建设 完善求职招聘服务的意见》等,对包括新就业形态劳动者在内的灵活就业人员的求职招聘、就业帮扶服务和载体建设进行部署,广东、湖南等地因地制宜开设适合新就业形态劳动者特点的零工市场,取得积极成效。全国总工会从2021年起推进新就业形态劳动者入会工作,从明确入会路径、创新管理方式、深化维权服务、强化经费保障等方面,把各类平台就业群体吸引过来,组织起来、稳固下来,使工会成为他们愿意依靠的组织。此外,人社部、最高人民法院通过公布新就业形态劳动争议典型案例,有效提高了新就业形态劳动争议办理质效。

第三,大力开展新就业形态职业技能培训。一是推行终身职业技能培训制度,指导各地将职业培训作为公共就业服务重要内容,多渠道公开培训信息,公布补贴性培训目录、培训和

创新举措增强劳动者获得感

动仲裁等服务,做好维权调解工作,帮助务工人员正确运用法律武器维护自身合法权益。

第二,创新市场监管和劳动保障监察执法。贵州出台关于推进新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的实施指导意见,各市(州)、县(市、区)推动建立新就业形态劳动纠纷一站式多元联合调解工作新模式,在各地劳动人事争议仲裁院调解中心、社会矛盾纠纷调处中心(综治中心)或相关调解组织增加一站式联合调解功能,做好各类调解衔接联动工作,合力化解新就业形态劳动纠纷。广西南宁市西乡塘区人民法院与当地劳动保障监察大队签订合作协议,为灵活就业人员劳务报酬纠纷建立快速解决机制,不仅缓解了诉讼程序耗时长的问题,而且有效减少了维权成本。山东泗水县针对道路货运、网约车、快递物流、外卖送餐、网络直播等行业劳动者设立救助基金,分为大病救助、助学救助、急难临时救助三种类型,符合条件的灵活就业形态劳动者本人及其配偶、父母、子女等家庭成员都可申请救助,救助金额一般在1000元至10000元。

第三,完善劳动关系协商协调机制。陕西加强新就业形态劳动者权益协商协调工作,由省市县三级协调劳动关系三方,深入企业指导开展集体协商,在平台企业建立新就业形态劳动者权益协商协调机制,常态化开展集体协商“要约行动”,聚焦新就业形态劳动者工资待遇、工作时间、休息休假、劳动安全与卫生等方面开展集体协商。福建从今年6月起施行妇女权益保障条例,对妇女群众急难愁盼问题作出制度回应,建立健全妇女权益保障体系。其条例有两大亮点,其一是针对灵活就业和新就业形态女性劳动者权益保障作出规定,推动政府为其提供免费的两癌筛查服务;增加灵活就业和新就业形态女性劳动者生育保险规定;要求互联网平台企业在制定制度规则和平台算法时,充分听取女性劳动者意见。其二是增加生育支持和保障举措,减轻妇女和家庭生育负担,鼓励发展托幼一体化服务,率先将国家鼓励幼儿园招收的2岁至3岁婴幼儿扩大至三岁以下所有婴幼儿;鼓励有条件的社区、用人单位提供福利性托育服务;建立对依法保障职

近年来,人社部每年都会公布数量不等的新职业。今年5月公示了19个新职业,包括网络主播、生成式人工智能系统应用员、智能网联汽车测试员、云网智能运维员等。同时,增加了移动操作系统应用设计员等29个新工种。这其中,不少是基于平台经济的新就业形态,由于自由灵活、门槛较低,深受年轻人喜欢,已成为吸纳就业的重要渠道。

目前全国职工总数4.02亿人左右,其中新就业形态劳动者占职工总数逾五分之一,主要分布在交通出行、生活服务、知识技能、医疗分享等领域。新就业形态具有雇佣关系灵活化、工作内容碎片化、工作时间弹性化、创业机会互联网化等特点,劳动关系呈现出模糊化、隐蔽化等特征,对传统劳动模式和法律框架带来挑战。例如,现行的劳动法规定,“用人单位和劳动者必须依法参加社会保险,缴纳社会保险费”。但其仅适用于同企业签订正式劳动合同并形成劳动关系的劳动者。现实中,由于现行的劳动法及社会保障制度建设滞后于劳动力市场的实际发展状况,大部分新就业形态劳动者的合法劳动权益保障问题亟待解决。

对此,应积极探索实施具体可行的办法,明确新就业形态从业人员劳动关系与劳动者合法身份,把新就业形态劳动者作为特定职业类型,纳入劳动法和劳动合同法保护范畴,健全与新经济、新业态、新岗位相适应的劳动监管机制,推动建立新就业形态协同治理机制,指导和督促企业依法合规用工、严格履行责任。

一是加快推进新就业形态的立法工作。不断调整和完善劳动法律法规,其中的重点任务就是从法律层面健全新就业形态劳动者的各项保障,如公平就业权、生命权、休息休假权等,织密新就业形态劳动者权益保障的安全网。在实际操作中,劳动关系的判定应紧密结合新就业形态的用工特点,并坚持事实优先的基本原则,将新就业形态劳动者最大限度纳入劳动法的调整范畴,为维护新就业形态劳动者权益提供法律制度保障。

二是规范新就业形态劳动基准。应改变旧有思路,由过去传统的“二分法”向“三分法”过渡,将其划分为“劳动关系—不完全符合确立劳动关系—民事关系”三种情形,并基于新就业形态的灵活性、独特性,建立与之相适应的基本劳动条件保障制度。从发达国家的实践来看,英国采用“三分法”,将新就业形态劳动者划分为“非雇员劳动者”;德国也采用“三分法”,将新就业形态劳动者划分为“类雇员”。新就业形态是一种就业形态增量,将会是一种常态化的就业形态。应树立增量思维,根据新就业形态的特点确立与之相适应的劳动基准。

三是完善适配新就业形态的社会保险体系。现行的社会保险体系呈现出明显的“单位化”特征,当务之急是要为社会保险进行“单位制松绑”。针对新就业形态劳动者就业形式多元化的特性,社会保险在实际运营中应突破原有思路,通过多种制度安排,扩大新就业形态劳动者的参保范围。例如,在社会保险体系建设方面,根据新就业形态劳动者的不同需求,构建基本社会保险、补充社会保险等多层次的社会保险体系,以满足不同类型新就业形态劳动者的诉求,增加保障层次与保障水平。

四是建立专门针对新就业形态劳动者的职业伤害保障制度。目前,职业伤害保障试点工作已在北京、上海、江苏、广东等7个省市的出行、外卖、即时配送、同城货运行业开展。在具体运营中,由平台企业为劳动者按单缴纳保费,实现“一单一保”。试点两年多来,推动应保尽保取得积极进展,截至今年6月底,7个试点省市参保的新就业形态从业人员累计达886万人,切实维护了劳动保障权益,特别是对重大伤亡事故实现了兜底保障。同时,试点政策也分散了平台企业风险,促进了平台经济规范健康发展。

【作者系中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部副主任、国务院就业促进和劳动保护工作领导小组办公室专家库成员】

平台企业要向依托平台就业的新就业形态劳动者公开订单分配、报酬及支付、工作时间和休息、职业健康与安全、服务规范等与劳动者基本权益直接相关的规章制度、格式合同条款、算法规则及其运行机制等。

——《新就业形态劳动者劳动规则公示指引》