

# 聚焦“十四五”

## 专家笔谈

# “十四五”时期工会维权服务的变化与走向初判

## 观点

“十四五”时期,为适应新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,工会履行维权服务基本职责将出现新的变化和走向。在内容上,从重点维护职工劳动经济权益向改善职工生活品质拓展;在对象上,从重视普遍群体向“三新”领域就业群体聚焦;在方式上,从线下为主向线上线下相融合延伸;在格局上,从发挥自身优势向整合社会资源推进。

吕国泉

习近平总书记在全国劳模大会上强调,要坚持以人民为中心的发展思想,维护好工人阶级和广大劳动群众合法权益。党的十九届五中全会提出了“十四五”时期经济社会发展的指导思想、原则和主要目标,明确以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,坚持以人民为中心,把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点,实现民生福祉达到新水平。这对工会更好地履行维护职工合法权益,竭诚服务职工群众的基本职责,带来了新机遇、提出了新要求。

### “十四五”时期 工会履行维权服务 基本职责的重要意义

“十四五”时期,我国将进入新发展阶段,深入贯彻新发展理念,全面构建新发展格局,履行好工会的维权服务基本职责与新发展阶段、新发展理念、新发展格局存在紧密的内在联系。

**履行好工会维权服务基本职责是立足新发展阶段的现实需要。**“十四五”时期,我国进入新发展阶段,发展环境面临深刻复杂变化,发展任务更加繁重艰巨。新一轮科技革命和产业变革深入发展,国际力量对比深刻调整,世界进入动荡变革期。我国进入高质量发展阶段,将从重视经济规模的高增速度转到提高效率和质量上来,转变发展方式,推动质量变革、效率变革、动力变革,特别是生产方式转型、产业结构升级、社会关系重塑将给劳动关系领域带来深刻变革,劳动力市场极化、用工方式灵活化、就业需求高技能化日趋明显,给工会维权服务带来新课题,要求工会抓住机遇、应对挑战,履行好维权服务基本职

责,不断提升广大职工群众的获得感、幸福感、安全感。

**履行好工会维权服务基本职责是贯彻新发展理念的具体体现。**贯彻新发展理念明确了我国现代化建设的指导原则。完整、准确、全面贯彻新发展理念,必须更加注重共同富裕问题。新发展理念中,共享理念实质就是坚持以人民为中心的发展思想,体现的是逐步实现共同富裕的要求。五中全会第一次把“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”作为2035年基本实现社会主义现代化的远景目标之一。实现共同富裕是社会主义的本质要求,是包括广大职工在内的人民群众的共同期盼。当前,我国城乡区域发展和收入分配差距较大,民生领域存在诸多短板,职工利益的实现还有一些难点和堵点。贯彻新发展理念,要求工会做好维权服务工作,这既是工会基本职责的题中应有之义,更是贯彻新发展理念、实现职工共建共享经济社会发展成果的重要切入点和着力点。

**履行好工会维权服务基本职责是构建新发展格局的内在要求。**加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是我国经济现代化的路径选择。构建新发展格局,最关键的是立足自身,把国内大循环畅通起来。不断提高人民生活品质,是畅通国内大循环的出发点和落脚点,也是国内国际双循环相互促进的关键连接点。构建新发展格局,工会必须做好维权服务工作,推动构建适应经济社会发展的收入分配新格局,在发展基础上努力提高职工收入水平,提高消费意愿和能力,让职工群众的日子越过越好,进一步为扩大内需、促进双循环特别是国内经济大循环奠定厚实基础。

### “十四五”时期工会 维权服务的变化与走向

“十四五”期间,为适应新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,工会履行维权服务基本职责也将出现新的变化和走向。

**在内容上,从重点维护职工劳动经济权益向改善职工生活品质拓展。**长期以来,工会把维护职工劳动经济权益作为重点,做了大量卓有成效的工作。“十四五”时期,经济社会发展主要目标着重关注不断实现人们对美好生活的向往。职工群众的美好生

活需要将不断增加、日益广泛,从追求生存权益向追求发展权益转变,从追求物质权益向

追求民主权利、精神权益转变,从利益诉求

一体化、同质化向差异化、多元化转变,对工

会的要求将不仅限于维护其劳动经济权益,

也期盼工会能够在推动改善职工生活品质

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,明确了“十四五”时期经济社会发展的指导思想、原则和主要目标,展现了我国发展的光明前景。其中,对劳动领域也提出了新的目标任

务与要求。为帮助广大读者进一步深化认识,本版开设《聚焦“十四五”——问题·观点·思路》专栏,邀请一批知名专家学者进行探讨,深入解读其中的丰富内涵、现实基础和实现路径。

——编者

上下更大功夫。

工会要积极构建以精准帮扶为重点,覆盖广泛、快捷有效的服务职工工作体系,打造工会特色的职工服务体系品牌,培育一批职工群体受益面广、改善职工生活品质的服务项目。健全完善常态化送温暖机制,推动职工服务中心(困难职工帮扶中心)转型升级并纳入社会救助体系,巩固和拓展城市困难职工解困脱困成果,建立健全防止返贫监测机制和困难职工家庭常态化帮扶机制,大力支持和组织开展职工互助保障活动。进一步做好司机之家、劳动者港湾、爱心驿站、暖心驿站、爱心接力站等工会户外劳动者服务站点工作,更好发挥工人疗休养院、工人文化宫、职工互助保障组织等服务职工的作用。实施提升职工生活品质行动,培育一批以满足职工需求为导向的服务项目,健全职工需求与政策帮扶、制度保障、社会服务相结合的制度机制,在做好物质服务、生活服务的同时,提供更高水平的精神和文化服务,加强人文关怀和心理疏导,打造健康文明、昂扬向上、全员参与的职工文化,更好促进职工体面劳动、舒心工作、全面发展。

**在对象上,从重视普遍群体向“三新”领域就业群体聚焦。**近年来,新产业、新业态、新商业模式迅猛发展,“三新”领域成为吸纳就业的重要蓄水池。国家信息中心数据显示,2020年我国共享经济服务提供者约为8400万人。新冠肺炎疫情加速“三新”领域就业群体的发展。新就业形态优点是灵活性强、成长性强,不足是稳定性、稳定性差,“三新”领域就业群体也面临权益维护方面的困境,现有劳动保障体系尚不能完全涵盖“三新”就业群体,有些就业人员与平台企业关系没有被认定为标准劳动关系,其劳动权益未能得到有效保障。这对工会做好包括“三新”领域就业群体在内的维权服务工作提出了新要求。

各级工会要积极推动出台规范新就业形态劳动用工的法规政策,健全共享用工方式,完善灵活就业人员劳动用工、社会保险制度,推动灵活用工集中的行业制定劳动定额指导标准,推动平台企业、关联企业与就业者就劳动报酬、支付周期、休息休假和职业安全保障等事项开展协商,推动政府部门加强劳动保障监察,为就业者提供更加贴合、便捷的服务。工会组织要拓展“三新”领域就业群体入会渠道,持续开展货车司机、快递员、护工护理员、家政服务员、商场信息员、网约送餐员、房产中介员、保安员等八大群体会员入会行动,推行网上申请入会、集中入会仪式等行动,把他们有效地吸引过来,组织起来,稳固下来,紧密团结在党的周围,不断巩固党执政的阶级基础和群众基础。

**在方式上,从线下为主向线上线下相融合延伸。**伴随着5G、人工智能等技术的发展应用,互联网和手机应用已深度渗透到职工

生活的方方面面。根据中国互联网络信息中心《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2020年12月,我国网民规模达9.89亿,互联网普及率达70.4%。网民群体中职工占69.7%。职工通过网络进行生活娱乐、获取服务已经成为一种常态。互联网深刻改变人类交往方式,职工的社会观念、社会心理、社会行为方式发生深刻变化,工会维权服务工作要与时俱进、乘“网”而上,加强“互联网+”工会建设,打造工会工作升级版。

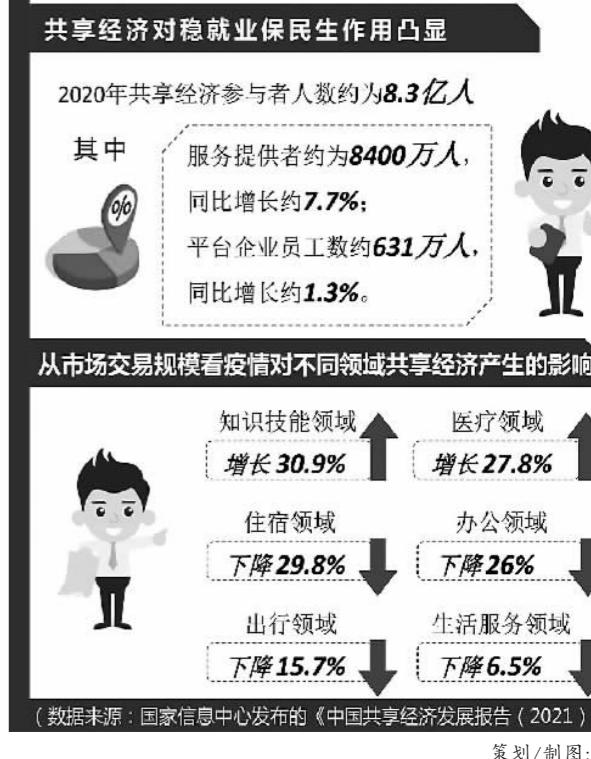
各级工会要强化互联网思维,加快推进智慧工会建设,通过线上线下深度融合,对职工“大数据”的深入挖掘和分析,使职工可以通过网络随时与工会组织互动,掌握职工群众所需所急所盼,不仅做到面对面,而且做到“键对键”,拉近工会与职工之间的距离,走好网上群众路线。推进“互联网+”工会普惠性服务工作,以就业服务、技能提升、法律维权、困难帮扶等为重点,建设工会网上服务职工平台,拓展网上服务渠道,为职工提供全天候全覆盖全方位的普惠性服务。积极开展项目化服务,推动线下服务向信息化、数字化、智能化发展,促进线上服务与线下服务相互补充、有效衔接。

**在格局上,从发挥自身优势向整合社会资源推进。**职工权益的实现是一个系统工程,党委和政府的重视支持是根本保证,法律制度的健全落实是重要保障,社会各界的参与配合是有力支撑。做好维权服务工作,既需要工会组织切实履行基本职责,将已有的工作载体、工作方式、工作手段、工作品牌运用好、发挥好,同时也需要工会主动向党委汇报,积极争取政府支持,推动形成党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与的工作格局,建立健全党政主导的维权服务机制,使职工合法权益得到切实保障。

要加大工会源头参与力度,积极推动涉及职工利益的法律法规政策制定和修改,完善劳动法律法规政策体系。推动出台工会源头参与的政策法规,明确工会源头参与地位、作用、方式,形成有制度、有保障、有落实的工会源头参与体系和工作机制。健全劳动关系协商协调制度、政府与同级工会联席(联系)会议制度、企事业单位民主管理制度、集体协商制度。深化“法院+工会”劳动争议多元化解工作,加强与司法、律师事务所等相关部门合作,联系引导社会组织为职工提供专业化服务。加强与新闻媒体及新媒体的合作,对侵害职工合法权益的行为及时发声,对维权服务的先进典型总结宣传,营造尊重职工、关爱职工、维护职工合法权益的良好社会氛围。

(作者为全国总工会研究室主任)

## 理论实践



策划/制图:张菁

## G 前沿观察

# 返乡入乡劳动力是 乡村振兴重要人力资本

田永坡

人力资本被视为经济增长的“发动机”,这一点已经被全球各国的发展实践所证明。随着人口年龄结构的转变,如今,农村剩余劳动力可转移的空间越来越小。可喜的是,当年从农村到城市的单向“乡—城”流动趋势正在悄悄发生变化,由城市到农村的“城—乡”流动开始出现并逐步增加,成为当前城乡劳动力流动的一个重要现象。从某种程度上讲,乡村振兴战略的实施,离不开乡村劳动者素质水平的提高和人才集聚。

近日,中办、国办印发的《关于加快推进乡村人才振兴的意见》提出,要坚持把乡村人力资本开发放在首要位置,健全乡村人才工作体制机制,强化人才振兴保障措施,为加快推进乡村人才振兴作出重要部署。

当前乡村振兴中人力资源格局的变化,主要有两个表现。第一,农民工返乡创业人数持续增长。根据农业农村部的测算,预计2020年返乡入乡创业创新人员达到1010万,比上年增加160多万,首次超过1000万,带动农村新增就业岗位超过1000万个。人社部的相关调研显示,返乡创业人员80%为农民工,且目前进入快速增长阶段,2019年第三季度返乡农民工中有9.5%选择了创业。国家发改委等19个部门在2020年联合印发《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》明确提出,到2025年,全国各类返乡入乡创业人员达到1500万人以上,带动就业人数达到6000万人左右。

第二,本地农民工增速超过外出农民工。从国家统计局发布的历年农民工监测报告看,近十年来,无论是增长规模还是增长比例,本地农民工均高于外出农民工。2019年,本地农民工达11652万人,比2011年增加了1727万人,增长23.7%;外出农民工为17425万人,比2011年增加了1562万人,增长9.8%。

无论是农民工返乡还是城镇劳动力入乡,都是农村发展的重要人力资本,为乡村振兴战略注入强劲动力。简单地讲,当年走出农村的一个劳动力,回来的时候,其生产力可能会相当于几个劳动力的生产力甚至更高,能力“倍增”效应明显。原因有二:一是返乡入乡人员积累了大量的知识、技能和经验。根据诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨的观点,人力资本是凝结在人身上的知识和技能等,其获得途径包括教育、培训、迁移等。外出农民工通常是在城市和发达地区就业,在第二、第三产业的各个行业、岗位工作,经历了产业化、现代化培训,积累了大量知识和技能,加上工作经验和职业素养,使得其人力资本水平大大提高。而且这些途径获得的人力资本,比通过学校教育获得的人力资本更具有精准性,更适合现实工作的需要。

二是返乡入乡人员具有较强的城乡融合能力。农民工具在农村和城市两种不同状态下生活的经验,熟悉城乡的文化特点、生活环境,可以较好地整合城乡各类资源、技术乃至资金,实现优势互补,提高资源配置效率。从相关调查也能看出这个特点,在返乡入乡创业项目中,85%以上属于一二三产业融合类型,55%运用“互联网+”等新模式,促进了直播直销等业态快速发展。

需要指出的是,要让乡村人力资本发挥作用并传递到乡村振兴一线,以下几个着力点值得注意。一是推动人力资源、科技、资本等要素投入合理配比,在农业生产率提高和农村三次产业融合发展过程中形成科学的要素结构,让各个要素协同发力,为人力资源发挥作用提供必要的产业环境。二是按照高标准市场体系建设的要求,消除各类市场壁垒,顺畅各类要素在区域之间、城乡之间的流动。三是深入推进农村各项制度改革,夯实各项社会建设,引导村民、居民转变观念,培养公平、竞争、诚信的市场意识,大幅提升农村营商环境,为返乡入乡人才干事创业提供良好的社会氛围。

(作者为中国人事科学研究院人力资源市场与流动管理研究室主任、研究员,国家“万人计划”入选者)

## G 热点思考

# 关于新业态职业伤害保障制度建构的思考

## 观点

在移动互联网技术的赋能下,灵活就业在平台经济中形成了行业性、大规模的新业态,亟须补齐从业人员的职业伤害保障。可以根据平台类型和职业风险类型建立阶梯化保障机制,建立灵活就业人员个人账户制度,采取记账制以方便接续转移。

王天玉

新业态职业伤害保障制度是当前学术界和实务界讨论的热点,笔者认为,有四个基本问题对于制度建构至关重要:为什么要建构新业态职业伤害保障制度?此制度保障的是哪些群体?与现行工伤保险制度是什么关系?此制度应当如何建构?

**第一,建构新业态职业伤害保障制度的必要性。**在平台经济兴起之前,灵活就业已长期存在,但是灵活就业中没有劳动关系的人员并无职业伤害保障。《社会保险法》规定,无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险、职工基本医疗保险,但未规定这一群体可以参加工伤保险。此后人社部《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》明确规定非全日制从业人员按照工作时段参加工伤保险,这就遗留了无雇工的个体工商户和其他灵

活就业人员的职业伤害保障问题,也就是说,大量灵活就业人员长期没有职业伤害保障。以家政服务人员为例,我国有近3000万家政服务人员,大多数都是灵活就业。随着平台经济的兴起,以众包方式参与平台用工的灵活就业人员大规模快速增长,更为重要的是,外卖送餐、城市闪送等典型平台用工形式的职业风险外溢到公共交通风险中。从历史脉络看,灵活就业以往是零散、小规模分布,但在移动互联网技术的赋能下,其在平台经济中形成了行业性、大规模的新业态。因此,亟须补齐灵活就业人员的职业伤害保障。

**第二,新业态职业伤害保障制度的适用对象。**此项保障制度因灵活就业的发展而设立,那么该制度的适用对象就应是灵活就业人员。应当明确的是,平台用工有多种商业模式,存在多种用工形态。仅就外卖送餐平台而言,大量骑手是与代理商建立劳动关系的专送骑手,不属于灵活就业人员,这一群体应当依法参加现行工伤保险。那么,平台经济下的灵活就业人员都有哪些?人们最为关注的外卖送餐平台仅是其中的一种类型,因平台在交易过程中的组织作用称之为组织型平台,消费者与平台缔约,平台与骑手缔约,类似的平台还包括网约车、城市闪送、代驾等。此类平台下的众包从业者是灵活就业人员,并且可以分为全职从业者与兼职从业者。根据《中国共享经济发展报告(2020)》,兼职就业是共享经济领域具有代表性的就业形式。此外,容易被忽视的是大量未进入公众视野的劳动群体,例如家政服务人员、上门维修人员等,这些劳动者大多通过中介型平

台提供服务,此类平台与组织型平台的根本区别是不参与交易过程,仅提供工作机会,由消费者与从业者直接缔约。这一类型平台的从业者规模远大于外卖送餐行业,以全职工作为主,并且也存在较高的职业风险。

**第三,新业态职业伤害保障制度的性质和定位。**此项制度应为独立于现行工伤保险的社会保险制度。自社会保险制度建立之时,除非全日制从业人员以外的灵活就业人员未能以自愿方式加入工伤保险,根本原因在于灵活就业的劳动形态与劳动关系的劳动形态有本质区别。劳动关系的本质是用人单位与劳动者之间因指挥监督管理形成人格从属性,用人单位既对劳动者负有安全保障义务,又对劳动者造成他人损害承担替代责任,因此工伤保险与劳动关系不能解绑。工伤保险是为免除劳动者通过民事诉讼获得赔偿的成本,提高救济效率,通过保险机制替代用人单位的责任。而灵活就业人员并不存在这样的从属关系,其工作过程具有显著的自主性和灵活性,难以在工伤认定、工伤责任等多方面与工伤保险制度契合。应当看到,随着平台经济形成的用工领域主要是城市服务业,大量灵活就业人员在信息技术的赋能下以较低的门槛获得相对较高的收入,那么可以预见,随着技术的进步,新业态职业伤害保障制度应发挥的作用是工伤保险之外的安全网,使脱离劳动关系的灵活就业人员能够获得保障。鉴于此项制度旨在弥补社会保险的制度空白,那么其性质应当是与现行工伤保险制度并行的一种社会保险制度,按照社保机制运行,包括强制参保、人社部门主管、政府补贴等。

台提供服务,此类平台与组织型平台的根本区别是不参与交易过程,仅提供工作机会,由消费者与从业者直接缔约。这一类型平台的从业者规模远大于外卖送餐行业,以全职工作为主,并且也存在较高的职业风险。

**第四,新业态职业伤害保障制度建构的三个基本规则。**首先,平台与灵活就业人员共同缴费。平台与灵活就业人员之间的关系用劳动关系的雇主理论无法周延解释,而仅仅根据平台通过灵活就业人员获益或者社会责任就主张平台承担类似雇主的责任缺乏足够的说服力。应当协调考虑平台的规则及算法要求与灵活就业人员的自主性,双方对于职业风险的控制均有一定义务和能力,应将二者视为应对风险的共同体,创新平台义务的理论基础,适应数字时代的发展需要。其次,根据平台类型和职业风险类型建立阶梯化保障机制。平台用工的不同类型对应的职业风险差异很大,当前最高风险类型应是外卖送餐等组织型平台用工,应设定最高保险费率。并且此类平台对从业者的规则要求相对较强,应承担次要缴费义务。家政服务人员的职业风险低于外卖骑手,中介型平台对从业者的规则要求较低,因此这一类型的平台用工可设定相应保险费率,由从业者承担主要缴费义务,平台承担次要缴费义务。最后,建立灵活就业人员个人账户制度,采取记账制以方便接续转移。基于技术条件可以实现每个灵活就业人员建立个人账户,对兼职人员可以覆盖标准就业以外的工作时间,对全职人员可以跟随其转换职业。假设某众包外卖骑手工作一段时间后停止从业,此职业伤害保障个人账户可处于中止状态,在其开始灵活就业后再启动。

(作者为中国社会科学院法学研究所社会法室副主任)