

以党的二十大精神为指引构建和谐劳动关系

加强新就业形态劳动者权益保障①

# 加快制度创新 保障新就业形态劳动者基本权益

## 观点

保障新就业形态劳动者权益是促进平台经济健康发展的前提条件和有力保证。要加快法治化进程,补齐法律短板,聚焦劳动者底线权益保障,兼顾不同用工方式之间保护力度的均衡性,严格执法和司法。

王文珍

近年来,依托互联网平台就业的新就业形态脱颖而出,成为我国劳动者实现就业和增加收入的重要途径,群体规模不断扩大。与此同时,新就业形态劳动者权益保障问题也日渐凸显,引起社会广泛关注。党的二十大报告明确提出,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。

保障劳动者基本权益是支持和规范发展新就业形态的客观需要

第九次全国职工队伍状况调查显示,目前全国职工总数4.02亿人左右,新就业形态劳动者8400万人。新就业形态在促经济、稳就业、保民生中占据重要地位,发挥重要作用。

相对于平台经济迅猛发展和新就业形态劳动者快速增长的现实,我国的政策法律完善进展则相对缓慢。随着从业人数逐渐增多、争议案件不断上升,新就业形态劳动者权益保障问题渐成热点。综合各类调查研究结果,新就业形态劳动者权益保障问题突出表现在职业安全风险高、收入不稳定、部分从业者工作时间过长、社会保障缺失、民主参与不足、职业发展出口不畅等方面。

新就业形态劳动者是平台经济发展的重要参与者和积极贡献者。我国平台经济起步虽晚,但发展迅速,已经成为全球平台

经济的“引领者”,其中数百万劳动者的辛勤劳动厥功至伟。保障新就业形态劳动者权益是实现互利共赢、共享平台经济发展成果的基本要求和具体体现。

中央经济工作会议提出,支持平台企业在引领发展、创造就业、国际竞争中彰显身手。要完成这样的任务,需要稳定充足的人力资源作为支撑。调研发现,目前,一些平台企业开始出现人员流失率高、队伍稳定性不够等问题。要解决这些问题,就需要在加强劳动者权益保障上着力。从这个意义上说,保障新就业形态劳动者权益也是促进平台经济健康发展的前提条件和有力保证。

保障新就业形态劳动者权益需要制度创新

平台经济归根到底是技术进步的产物。互联网、大数据、移动支付等现代技术的综合应用,改变了传统的生产组织方式,也催生出多种新型用工方式。目前,平台用工呈现出典型的多样性、复杂性特征。整体而言,平台用工可分为平台直接用工与平台通过第三方间接用工两大类。其中,平台直接用工又包括劳动合同用工、劳务派遣用工、非全日制用工等传统用工形式以及大量平台网约用工。近年来,学术界的讨论主要涉及三个方面:一是掩盖用工问题,将传统用工方式包装成新型用工方式,规避劳动法义务;二是劳动关系断裂化问题,通过层层外包设置“隔离墙”,阻断劳动者与平台之间的法律关系,减损劳动者权利,减轻平台责任;三是平台网约用工的定性问题,包括平台网约用工的规制路径、保障力度等,这是当下的焦点问题。

平台网约用工的最大特点是劳动者在是否接受工作任务上具有较大自主权,这对传统的劳动法律体系特别是劳动关系认定标准提出了挑战。传统劳动法律体系以存在劳动关系为权益保护边界,由此形成“应有尽有”与“一无所有”的“二分法”格局。传统劳动关系认定标准在两大法系间略有差异,但经济从属性特别是人格从属性都是最基本的衡量

指标。很显然,运用传统劳动关系认定标准难以定性平台网约用工。

平台网约用工没有改变劳动交换的本质属性,但其自身确实具有鲜明特点。一方面因劳动者是否接受工作任务之自主权不同于传统劳动关系,另一方面因劳动者接受工作任务后必须接受平台管理的义务性又区别于独立合同工。简单将其认定为劳动关系,给予“应有尽有”的全面保护,不符合平台网约用工的特性,影响平台企业的用工方式选择;将其排除在劳动法律保护范围之外,漠视从业者的正当权益,不利于新就业形态的长远规范发展;直接借鉴西方现有的基于经济从属性的“三分法”经验,也无法彻底解决平台网约用工的现实问题。

总之,平台用工发展暴露了劳动用工规制的短板,需要制度创新。创新需要以守正为前提,要合理平衡保障劳动者权益与促进平台经济健康发展的关系。2021年7月,人社部等八部门印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,在重申符合劳动关系情形的前提下,平台中介行为适用民事法律的同时,首次提出“不完全符合确立劳动关系的情形”要订立书面协议。这一全新概念打破了“二分法”的现行架构,是一次有益探索,但限于其位阶和指导意见的定位,加之文件没有明确认定标准,实施效果尚未充分显现。

创新新就业形态劳动者权益保障制度的路径思考

第一,加快法治化进程,补齐法律短板。法治化是保障新就业形态劳动者权益的必由之路。概括学界研究成果,关于法治化路径选择的建议大体有四种:一是抓紧制定劳动法典,对包括新就业形态在内的各种用工方式进行全面规制;二是修改劳动合同法,将平台网约用工作为特殊劳动关系的一种添加到第五章“特别规定”中;三是活用民法典第四百六十七条,将“书面协议”作为无名合同参照适用劳动法的部分规定;四是制定劳动基准法,明确“不完全符合确立劳动关系的情形”适用部分

劳动基准。笔者认为,法治化路径选择需要结合劳动用工的整体变化趋势。新就业形态是劳动用工变化趋势在现阶段的突出反映,并且其用工方式不断更新,应用空间不断扩大。基于此,笔者主张优先制定劳动基准法,总体上适度松绑劳动关系与劳动基准保护的关系,明确已经发展形成的平台网约用工适用部分劳动基准保护,同时为将来可能出现的就业形态和用工方式储备必要的法律空间。

第二,聚焦底线权益保障。分析平台网约用工特点和当下存在的突出问题,建议立法内容将工作时间认定、日最长工作时间、连续工作中的中间休息、小时最低工资标准、劳动安全卫生保护标准、职业伤害保障、平台劳动规章制度和算法的制定程序、劳动者申诉制度等事项作为规制重点。尤其是对在平台用工管理中的算法应用,要落实适当公开和算法取中原则,要求平台企业以适当方式公示算法的基本原理、目的意图和主要运行机制。

第三,兼顾不同用工方式之间保护力度的均衡性。制度落差对企业用工选择具有一定的诱导作用。为防止制度创新产生“洼地效应”和“溢出效应”,一方面,要避免不同用工方式下的劳动者保护总体水平差距过大;另一方面,要明确“不完全符合确立劳动关系情形”的适用范围和认定标准,将其严格限定在互联网平台企业与平台网约劳动者之间。

第四,严格执法和司法。坚持事实优先原则,透过现象看本质,遏制假借“新就业形态”之名,行规避劳动法律之实的掩盖用工现象。

第五,多方施策。完善人力资源和社会保障领域的管理服务制度,进一步畅通新就业形态劳动者参加社会保险和职业培训的渠道;加强平台用工领域的行政指导和公共服务,支持平台企业和新就业形态劳动者规范用工、理性维权;发挥工会组织、行业协会作用,通过开展集体协商、签订集体合同、制定行业标准等途径解决不同业务领域的特质性问题。

(作者为中国劳动和社会保障科学研究院劳动和社会保障法治研究室主任,研究员,全总工会理论和劳动关系智库专家)

## 阶段性降低失业保险、工伤保险费率政策延续至2024年底

为进一步减轻企业负担,增强企业活力,促进就业稳定,3月29日,人社部、财政部、税务总局印发《关于阶段性降低失业保险、工伤保险费率有关问题的通知》。

通知规定 自2023年5月1日起,继续实施阶段性降低失业保险费率至1%的政策与阶段性降低工伤保险费率政策,实施期限延长至2024年底。

保障政策落实 在经办执行中,保障市场主体普遍受益 各地通过内嵌征缴比例到信息系统,基本实现降费率“直兑直达”,企业无需申请,零成本享受政策。

在政策实施中,确保职工权益不受影响 各地要加强失业、工伤保险基金运行分析,平衡好降费率与保发放之间的关系,既要落实降费率政策,也要确保失业人员、工伤人员待遇按时足额发放。

在落实好政策的同时,人社部还将维护好基金安全,严厉打击欺诈骗保等违法违规行为,切实守护好老百姓的每一分“保命钱”。

## 前沿观察

# 以高质量实习 促进大学生就业

陈建伟

实习被很多大学生看作踏上职场的第一步,实习经历也成为大多数求职者简历中的“必填项”和企业眼中的“加分项”。实习能够帮助大学生培养实践能力,了解各种工作流程、技能和职场文化,提前为自己的职业发展做好规划。然而,一份高质量的实习并不容易找到,眼下大学生实习竞争愈发激烈并引发了一系列问题,受到社会关注。

当前,大学生实习过程中出现问题的原因主要有以下几个方面。首先,部分普通高等院校对学生实习的重视程度相对不足。高等教育评价体系相对重视科研、教学、经费等指标,对毕业生的就业技能储备与终身职业发展规划等重视不足,导致一些高校并没有把学生社会实践和就业技能放在足够重要的位置,社会实践课程设置和学分要求流于形式。其次,大学生实习安排低龄化趋势明显。大学生提早参加社会实践,很大程度上与当前毕业生就业压力加大有关。就业压力向低年级传导,使学生提前开始实习以提升求职竞争力的需求增加。另外,用人单位没有从公益普惠的角度吸纳大学生实习。一些用人单位仅仅出于节约劳动成本的目的低薪招聘实习生,不仅使学生在实习过程中无法有效学到职业技能,还可能引发实习生合法权益受到损害的问题。

参加实习实践对在校大学生有非常重要的意义。一方面,参加高质量的实习有助于增加在校大学生的实践经验,更好地将理论联系实际,从而促进大学生学有所成和学以致用。高质量的社会实践可以帮助大学生更直观地了解市场主体的运作方式,有利于学习如何在社会中与不同的人合作完成工作任务,学习如何解决实际工作中的问题等。大学生通过社会实践积累的经验,是实现理论联系实际的必要途径。另一方面,参加高质量的实习有助于大学生建立职业联系,增加就业竞争力,为长期职业发展打下坚实基础。大学生可以借助实习机会更好地了解自己的职业兴趣和职业发展需求,更清楚地认识自己的比较优势和不足之处,以便规划进一步的学业和职业发展计划。许多用人单位也非常重视求职者的实习经历,并将其视为解决实际问题能力的重要标志。

大学生通过高质量实习提升就业技能,更顺利地过渡到工作岗位,有助于缓解全社会的就业压力。鉴于此,未来需要从以下几方面着手完善促进大学生高质量实习的体制机制。

一是要顺应当前数字经济发展趋势,完善普通高等院校支持大学生高质量实习的体制机制。要从高等教育的评价指标体系入手,更加重视毕业生长期职业发展能力在高等教育发展评价指标体系中的权重,激励高校积极组织资源协助在校生实习。数字时代,高校组织大学生实习的形式可以更加数字化,同时要重实质轻形式,不断提高大学生实习质量。

二是要顺应当前劳动力市场技能人才供需结构转型趋势,完善高校有关学生高质量实习的课程体系。例如,高校可以在低年级开设实习准备课程,让学生在参加实习前做好心理准备和技能储备,协助学生做好学业规划和职业规划。与此同时,高校需要结合劳动力市场技能人才的供需结构变化,有针对性地开设通用数字技能培训课程,增强学生的数字技能储备,让学生有能力完成高质量实习。

三是要顺应当前大学生实习需求规模上升的趋势,完善引导企事业单位积极吸纳实习生并提高实习质量的支持政策。实际上,用人单位有招聘实习生的需求,提前聘用实习生有助于用人单位了解在求职者的工作能力和岗位匹配性。但在经济下行压力加大的背景下,企业用人需求有所下降,也会影响招聘实习生的需求,因此,必要的政策支持不可或缺。政府可以考虑为企业支付的实习生工资提供必要的税收抵免,根据企业招聘实习生的规模提供必要的社保补贴等。通过政策激励用人单位扩大实习岗位供给,缓解实习市场竞争,从而促进大学生有更多高质量的实习机会。

(作者为对外经济贸易大学国家对外开放研究院副教授)

## 热点思考

# 打造与智能制造业发展相适应的技能人才队伍

## 观点

人才紧缺和培养体系不完善已成为制约智能制造发展的瓶颈之一,亟须产、学、研、用各界通力合作,加快构建智能制造人才培养体系,提升各类人才培养质量。

张成刚

党的二十大报告指出,推动制造业高端化、智能化、绿色化发展。实现这样的目标,关键是要有升级版的技能人才队伍与之相适应。以智能制造为代表的先进制造业发展,需要具备复合知识结构和多元能力特征、卓越综合素质、创新意识和工匠精神青年人才。当前,人才紧缺和培养体系不完善已成为制约智能制造发展的瓶颈之一,亟须产、学、研、用各界通力合作,加快构建智能制造人才培养体系,提升各类人才培养质量。

智能制造技能人才队伍发展现状与问题

在新一轮科技革命和产业变革中,智能制造是其中的关键技术,也是我国制造业由大变强的难得机遇。据统计,我国约有450万家制造业企业。近年来,智能制

造产业的迅猛发展,引领大量制造业企业向自动化、智能化生产方向转型,对智能制造各类人才需求巨大。智能制造属于传统制造与信息技术的交叉领域,在我国的发展尚处于初级阶段,行业人才缺乏制约智能制造的健康发展。当前,智能制造人才队伍建设过程中主要面临以下问题。

其一,智能制造技能人才供给与需求存在缺口,一些青年人不愿进入制造业企业。随着智能制造市场容量不断扩大,产业发展急需大量高素质技能型专业人才。据人社部预测,到2025年,我国智能制造领域人才缺口将达到450万人,面临人才缺乏、断层等问题。很多智能制造企业尚未建立起科学的人才引进培育体系、合理的用人体系以及人才整合体系,导致从业人员稳定感、归属感不强。同时,尽管制造业的工作条件和环境相比以前已经大为改观,并且与传统制造业相比,智能制造的技术含量更高、发展空间更大,但笔者在调研中了解到,智能制造领域新职业仍然面临青年人不愿进入的问题。

其二,智能制造技能人才培养滞后于产业发展,院校人才培养模式相对单一。技术院校与高校的专业设置、人才培养节奏滞后于产业界智能制造技术的发展,导致技能人才培养不到位,无法有力助推企业转型升级。目前,国内智能制造人才培养主要依托应用型本科、专科类院校、职业技术学院。但院校相关专业设置不全面、教育资源配置有限、人才培养周期长等问题,使技能人

才能力水平和操作规范与产品研发要求不匹配,无法快速承担起企业岗位责任。

其三,智能制造企业社会化招聘困难,存在“引才难”现象。由于智能制造行业专业性强,人才供给和需求渠道狭窄,人才招聘难以通过社会化招聘平台完成。目前,智能制造企业尚未与培养相关专业的院校之间建立起完善的招聘平台,需探索建立属于该类职业的人才输送渠道,需探索建立属于该类职业的招聘平台,解决企业的“引才难”问题。

其四,智能制造所需技能人才有向两极化发展的趋势。智能制造行业发展需要技术水平较高、具备复合能力的高级人才。但其成长周期较长,需要从业者自身付出较大努力才能实现。另一方面,对于智能制造中的运营、维修等岗位而言,所需技能相对较低。随着技术的发展,大量劳动者的经验和技能将被集成到机器设备中,对劳动者的需求会越来越低。

加强智能制造技能人才队伍建设的建议

第一,构建智能制造工程技术人才培养体系,完善职业技能形成机制。应加大培训资源供给,建立长效学习机制,构建完善的线上培训系统,支持鼓励劳动者积极参与智能制造工程技术人才技能培训。政府应发挥引导和支持作用,通过政策扶持等手段,推动和规范职业培训健康发展。同时,通过整合、合理配置各类公共职业培训资源,促进政府公共职业培训有效运作,实现优势资源的高效利用,辐射新职业技能人才培养。

第二,建立职业能力发展通道,健全技能

## 从工运历史中汲取奋进力量

# 永葆“斗争精神”的百年大连工会

## 观点

回顾大连工会百年历史,“斗争精神”贯穿始终,成为工会引领工人阶级战胜各个历史时期困难和挑战的强大精神动力。

郑品毅

大连工会成立于1923年,是党领导下的东北第一个地方工会组织。回顾大连工会百年历史,“斗争精神”贯穿始终,成为工会引领工人阶级战胜各个历史时期困难和挑战的强大精神动力。

20世纪初,大连工人阶级在日本殖民统治的残暴压迫下曾有一些分散的自发反抗行动,但大多以失败告终。直至1922年初,党派罗章龙到大连考察工人运动情况,宣传党的工运方针、政策,为大连工人阶级送来了指路明灯——唯有斗争,而且是在正确理论和无产阶级政党领导下的有组织的斗争,才是工人阶级争取自身权利的道路。此后1年多时间里,大连进步工人在党领导下开始酝酿建立自己的工会组织。

1923年12月2日,“沙河口水场华人工学会”(1924年改称为“大连中华工学会”)成立。在党的思想和理论指引下,大连工会从成立起就将“斗争精神”融入立会之本,并在“斗争精神”指导下,书写一卷大连工人阶级前仆后继、英勇斗争的百年奋斗史。

在新民主主义革命时期反帝反殖民统治的斗争中,大连工人阶级和工会组织积极争取民族独立。以工学会的建立为标志,大连工人群众由自在阶级转变成为自觉阶级,同帝国主义殖民统治展开了坚决斗争。尤其是福纺大罢工震动全国,坚持了101天并最终取得胜利,与香港大罢工形成南北呼应,成为东北工人运动史规模和影响最大的一次罢工。一次次斗争展现了中国工人阶级反帝爱国斗争的磅礴气势和不屈不挠的民族精神。

在大连成为“特殊解放区”时期同国民党反动派的斗争中,大连工会在党的领导下积极参与政权建设,发动组织职工成立工人纠察队,支持和保护新生的大连市政府,阻止了

国民党对新政府的破坏。工会组织为促进生产恢复,组织开展“创模运动”“生产立功竞赛”,首创职工合理化建议活动,努力生产枪炮弹药,有力支援了全国解放战争。

社会主义革命和建设时期,大连工人阶级和工会组织开展抗美援朝爱国主义劳动竞赛,引导全市职工将技术革新与合理化建议作为劳动竞赛的主要内容,极大调动了广大职工的劳动热情。大连各级工会组织还积极参与工资制度改革、奖金分配、保障8小时工作制度、建立推行职工代表大会制度等维护职工权益工作。广大职工投身社会主义建设高潮,创造出第一台铁路干线内燃机车、第一艘万吨巨轮、第一艘导弹驱逐舰等多项“共和国第一”,为国民经济建设发展建立了卓越功勋。

改革开放时期,大连工人阶级和工会组织为深化改革、促进发展、维护稳定作出了巨大贡献。1984年,大连作为经济体制改革综合改革试点城市和沿海14个开放城市之一,全市各级工会按照市委部署和要求,把增强职工

改革开放意识作为重点工作开展,在实践中引导职工群众理解改革、支持改革、投身改革。大连工会推动签订我国第一份外资企业集体合同,推动3家沃尔玛超市在同时建会,在国率先实施资助农民工上大学等。

新时代,大连工人阶级和工会组织以创新创造奏响了老工业基地振兴、走向未来的主旋律。各级工会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,确立了“发展为先、职工为本、基层为重、创新为魂”的工作理念,激发职工听党话、跟党走团结奋斗的精神力量,解决职工急难愁盼问题,维护劳动领域政治安全,全力夯实工会基层基础,以党的政治建设为统领全面加强模范政治机关建设,推动新时代大连工会工作和工运事业实现创新发展。

站在建会百年的时间节点上,面对新阶段、新形势、新任务,大连各级工会组织将赓续百年传统,继续发扬“斗争精神”,为实现中国式现代化贡献力量。(作者单位:大连工科大学)