

# “新”题新解:新就业形态劳动保障如何再加力



- 权益保障痛点的背后是平台运营模式跟传统用工管理体制之间的矛盾
- 要从基于“组织”的保障思维,转向基于“个人”的保障制度建设思路
- 统筹考虑数字化转型的发展结构,探索适应本土实践需要的劳动保障“中国方案”

**为搭建一个理论探讨、交流思想、分享智慧的平台,从不同视角出发,更好推进理论创新,解决实践难题,即日起,本版开设《理论圆桌》栏目,定期邀请专家学者、业界专业人士就当下热点问题进行深入探讨,探寻问题解决方案。敬请关注。**

本报记者 李丹青

今年的政府工作报告提出,分类完善灵活就业服务保障措施,扩大新就业形态就业人员职业伤害保障试点,为新就业形态劳动者权益保障提出新要求。近年来,针对这一群体的劳动保障痛点难点,社会各方高度重视,不断推进劳动保障理论创新与制

度完善。温故知“新”。对以往的探索进行回顾与梳理,分析现象背后的本质问题,有助于未来进一步推进新就业形态劳动保障体系完善。那么,新就业形态劳动者面临哪些保障痛点,为何会出现这些问题?已经进行了哪些探索与突破,效果如何?接下来,该如何更好地保障这一群体的劳动权益?带着这些问题,记者采访了3位专家。



**本期嘉宾:**  
中国人民大学劳动关系研究所所长、教授  
中国社会科学院法学研究所社会法室副主任、研究员  
北京中银律师事务所高级合伙人、律师



吴清军  
王天玉  
杨保全

为何会出现痛点的过程中,必须思考平台用工背后的监管难点,这一问题若得不到解决,劳动者的权益保障将难以得到有效支持。

**王天玉:**新就业形态劳动保障之所以面临痛点,主要有三方面原因。一是平台用工的创新性,必然会带来制度空白。灵活就业在我国已长期存在,但基于平台技术实现精准匹配、成规模、成行业的就业形态以往是没有的,需要重新认识和归纳其创新性。

二是现有的劳动法律和社会保障制度对灵活就业缺乏清晰和精准的定义。过往的灵活就业是分散的、小额的,处在劳动法律和社会保障制度的边缘位置。现如今,新就业形态大规模兴起后,制度覆盖的紧迫性愈发凸显。

三是从世界范围来看,暂时还没看到哪个国家很好地解决了平台用工带来的种种问题,

一些国家强调劳动力市场的灵活自由,对新就业形态的管理处于放任状态;一些国家将有灵活就业需求的行业完全劳动关系化,提升了企业的用人成本,导致就业机会被压缩。可以说这是一个世界性的现象和问题。

**杨保全:**新就业形态劳动保障之所以出现痛点,一是因为颠覆传统用工和管理模式的新就业形态大规模涌现,从业人员数量急剧增加,劳动保障问题成了社会各界广泛关注的焦点。二是在立法层面,法律具有一定滞后性。劳动法立法之初,新就业形态劳动群体并未出现,新兴事物或群体出现后,其权益应如何保障成为新问题。三是新就业形态劳动者的劳动方式多元、灵活,存在很大的不确定性,这使得法律在界定和规范这一用工方式时存在痛点难点。

## 明晰各方责任,形成基于数字时代的劳动保障理论阐释

**记者:**在新就业形态领域,还需要着重厘清哪些基础理论问题?

**吴清军:**现在最大的问题是对平台用工模式和性质的理解和界定。平台用工不是我们一般意义上的企业用工模式。一般情况下,用工成本占企业总支出成本的20%~50%,其中社保费用需要用人单位承担的支出就占较大一部分。而平台企业的抽成模式并不足以支撑传统企业的用工成本。因此,我们所面临的最大理论问题还是要理解平台用工本身及其与传统用工的区别,以及这背后涉及的跨区域管理、供给需求及时对接及大数据运算等。

**王天玉:**基础理论问题需要分两个层次理解。一方面,需要从事实出发,归纳和总结新就业形态到底“新”在哪里。原来,传统意义上的劳动用工是基于组织的用工,而在新就业形态下,劳动者想要通过劳动获得收入,不需要再进入一个组织或团体,只需依靠平台技术的赋能和信用担保即可。这就意味着,原来基于“组织”的劳动用工保障规则和思维,必须要转向基于“个人”的权益保障制度建设思路。

另一方面,基于这些现实变化,未来对劳动关系和劳动行为,应该有一套新的基于数字时代的劳动保障理论阐释。过去,我们讲保障,是先讲劳动关系和组织,再讲劳动保障。这也就是为何前几年我们探讨新就业形态劳动保障权益保障问题时,时常会问“他们的雇主是谁”,要先确定雇主再谈责任。如今,国家支持和规范发展新就业形态,支持多渠道灵活就业、增加居民收入,明确不得违法限制劳动者在多平台就业。如果再“一刀切”式地基于劳动关系确定保障规则,显然难以适应现实需求。未来,我们要对平台及其生态体系有一个全新的阐释,平台企业在社会分工体系下,在劳动力市场的结构下,应该承担什么样的责任和义务,这是未来需要重新建构的。

**记者:**未来应该怎么做,才能更好地保障新就业形态劳动者权益?

**吴清军:**解决劳动用工的问题,行政部门

发挥着重要作用。只有用人单位的工商、税务、社保关系在所管辖的区域内,该行政部门才能够加以有效监管。

平台企业作为市场主体,要承担其应承担的责任。同时,要保障劳动者合法权益,必须坚持平台用工属地化管理,即用工所在地与工商注册、社保和税收缴纳地一致,不能将用工所在地与劳动监管、税务监管、工商监管所在地分离开来。要进一步消除互联网跨区域连接运营的弊端和劳动监管的盲区。

**王天玉:**要统筹考虑实践现状、经济协调发展、劳动保障需求,以及整体数字化转型的发展结构,一步一个脚印地逐步探索适应本土实践需要的新就业形态劳动保障“中国方案”。可以从以下几个方面继续加力。第一,针对新就业形态劳动者群体的收入问题,可以通过开展集体协商,调整劳动单价,优化收入分配;第二,针对职业伤害保障,建议在新就业形态就业人员职业伤害保障试点经验相对成熟的情况下,尽快将针对企业的试点扩展为针对特定行业的试点,进而在行业试点探索相对成熟后,向更大区域扩展和推广;第三,新就业形态劳动群体规模庞大,现在要研究如何保障他们的养老和医疗,为其提供制度支持。

**杨保全:**在促进平台经济发展和保障劳动者权益方面,很难一步到位,也没有办法完全倾向哪一方。我的建议是要给法律一个缓冲的时间,逐渐调整。在调整方向上,可以在劳动关系和劳务关系之外,创造出一种新的用工关系形态,保障劳动者最基本的劳动报酬、休息休假和工伤保障权益。同时,探索一种新的机制,让平台企业承担一定的成本,但又不至于像劳动关系的用工成本那么高,并引入商业保险,更好地保障劳动者权益。



扫码观看访谈视频

## 针对痛点难点,劳动保障制度不断探索

**记者:**当前,新就业形态劳动者权益保障面临的痛点是什么?

**王天玉:**新就业形态涉及行业较多,用工形式较为复杂。行业、工种不同,劳动者所面临的问题也有所不同。相对共性的痛点有三方面。一是收入不稳定。这一问题在近两年尤为突出,随着从业者的增加,分摊到每个人身上的收入有所降低。调研发现,新就业形态劳动者最关注的是收入及岗位稳定性。二是工作时间较长,由于按单计酬,劳动者只能靠拉长工作时间获得相应的收入。三是职业安全没有得到较好的保障。很多新就业形态劳动者是户外作业,奔波在路上,面临一定的职业风险,因此,迫切需要解决他们的职业安全保障问题。

**杨保全:**主要是两大痛点:一方面,现有的劳动法律对于与用人单位存在劳动关系的劳动者保护力度较强。而新就业形态劳动者权益保护的核心,在于判定平台企业跟劳动者之间的法律关系。平台用工中的关系判定,是新就业形态劳动者权益保障面临的一大痛点。另一方面,涉及新就业形态劳动者的权益和社会保障,有没有加班费和休息权,受到伤害时何有补偿机制,这些是从业人员面临的权益保障痛点。

**记者:**请简要介绍近几年有关各方保障新就业形态劳动者权益的探索和进展。

**王天玉:**总结起来,近年来,保障新就业形态劳动者权益的探索可以概括为四个阶段。首先是承认新就业形态的“新”。2019年,国务院办公厅印发《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》,明确创新监管理念和方式,实行包容审慎监管,切实保护平台经济参与者的合法权益,强化平台经济发展法治保障。自此,相关制度探索有了基础,体现了在规范和监管平台经济方面的开放、包容、创新的态度。

第二阶段,在支持鼓励的探索上,逐渐提出监管要求。2020年,国务院办公厅印发《关于支持多渠道灵活就业的意见》,提出加大对灵活就业的保障支持,维护劳动保障权益,研究制定平台就业劳动保障政

## 平台运营模式的“新”,给传统劳动保障体系提出挑战

**记者:**新就业形态劳动保障为何面临这些痛点?

**吴清军:**目前,研究领域普遍认为,新就业形态劳动保障所面临的痛点,是如何认定平台企业与劳动者之间的关系,以及判断劳动者应享有哪些权益。这背后实质是互联网平台运营模式跟传统的用工管理体制之间的差异和矛盾。

传统的劳动用工坚持属地化管理原则,即劳动合同履行地、社保和税收缴纳地应在一个行政区划中。然而,在平台用工中,这些往往不在一个行政区划中,平台注

册地在某一个地方,生产与经营所在地在另一个地方,工商注册和税务登记又在另外一个地方。举个例子,一名司机在A省开网约车,即生产经营地在A省,但该平台注册地在B省,平台将劳动者的税收缴纳放在C省。这不仅体现出平台用工跟传统用工管理体系的极大不同,也体现出平台企业的商业模式和逻辑与我们以往的行政管理监管体制之间存在矛盾。上述所说的A省网约车司机遇到的这种情况,经营地、注册地和缴税地的分离,相当于拆解了行政监管。

因此,我们在思考新就业形态劳动保障

## 工作研究

# 加强工会干部教育培训工作的思考

刘东利

干部教育培训是建设高素质干部队伍的先导性、基础性、战略性工程。工会干部队伍是党治国理政力量的重要组成部分,加强新时代工会干部教育培训工作,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总书记关于工人阶级和工会工作的重要论述,围绕中心,服务大局,增强针对性、系统性、有效性,为工运事业和经济社会高质量发展提供坚强的组织保障。

突出抓好理论武装,坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂。坚持正确政治方向。围绕党和国家事业发展,着眼工会工作全局开展教育培训。加强党的思想理论武装,把习近平新时代中国特色社会主义思想作为工会干部培训的必修课、主课,强党性、增智慧、长才干、正作风,严守政治纪律和政治规矩,自觉服从服务于党和国家的工作大局注重培训需求导向。立足工会工作实际,区分不同类型、层级、岗位工会干部需求,实施差异

化、个性化的能力提升培训,提高工会干部的综合素质和履职能力。努力提高培训质量。整合工会干部教育培训资源,充实完善平台载体,优化师资队伍,创新教学方法,持续打造线上和线下、理论和实践、集中和分散相结合的培训模式,提升理论高度,拓展实践深度,开阔思想视野,运用情景模拟、桌面推演、工作复盘等方法,让工会干部在实战化培训中不断提高处理问题、化解矛盾、防范风险的能力。

健全完善工会干部教育培训体系,不断增强教育培训的针对性、系统性、有效性。加强阵地建设,充分发挥工会干部学院(基地)的主阵地作用,改善教育环境,提高服务品质,不断提升培训对象的获得感。完善培训大纲,适应新时代新要求新任务,树立具有工会特色的先进培训理念,强化顶层设计,为工会

干部教育培训工作提供依据和遵循。建设课程体系,满足工会干部强化理论武装、加强党性教育、提升专业水平和履职尽责能力需求,加速构建“理论培训+党性教育+专业培训+素质提升”精品课程体系建设,着力打造一批优质工会干部教育培训课程库、教材库、案例库。提升师资队伍。深入实施“名师工程”,按照政治过硬、素质优良、规模适当、结构合理原则,着力建设一支适应工会干部教育培训要求的师资队伍。创新培训方法。以课程体系为依据,针对不同课程内容,创新培训方式方法,加大研讨式、案例式、模拟式、体验式、辩论式等互动教学实施力度,开展好送教下基层活动,推进优质教育培训资源向基层延伸。

坚持从严治校、从严治教、从严治学,确保工会干部教育培训工作取得实效。强化组

织领导。建立健全师资队伍、培训对象、经费预算等培教资源的内部统筹和协调机制,认真履行统筹规划、宏观指导、预算执行和监督、培训方案落实等职能,整合各方资源,推动工会干部教育培训事业良性发展。统筹培训计划。工会各职能部门及产业工会依据职能定位,共同研究制定培训规划和年度计划。保障培训经费。根据培训计划和方案确定工会干部培训年度预算,确定全年培训计划及预算方案。落实培训方案。工会干部院校(基地)全面承接工会干部培训计划,及时与机关部门(单位)对接,根据年度培训计划,制定培训方案,充分利用工会思想教育、工运史教育等内容载体,扎实推进工会干部教育培训工作健康有序开展。

(作者单位:黑龙江省总工会)

## 新就业形态劳动者权益受到侵害时,如何维护自身合法权益?

为健全新就业形态劳动者权益维护机制,畅通维权渠道,及时、便捷、高质量化解新就业形态劳动纠纷,人社部日前发布《新就业形态劳动者权益维护服务指南》。

新就业形态劳动者在维护自身劳动权益时应依法合理表达诉求,可通过以下方式依法维护自身合法权益:

一是 通过平台企业或平台用工合作企业设置的内部沟通渠道、申诉机制、纠纷调解机构等,与企业协商解决有关问题。

二是 向所在工会组织或当地工会组织请求予以支持和帮助。

三是 无法与企业通过协商解决或不愿与企业协商解决有关问题的,可以向人民调解委员会和各级各类专业性劳动争议调解组织申请调解。

四是 不愿调解,或者调解不成的,属于劳动争议仲裁受案范围的,可以向实际工作地劳动人事争议仲裁机构申请仲裁;不符合劳动争议仲裁受案范围的,可以按照民事诉讼有关规定向有管辖权的人民法院起诉。新就业形态劳动者申请劳动争议仲裁或向人民法院提起诉讼的,可向工会组织申请法律援助等服务。符合法律援助条件的,还可以就近向法律援助机构申请法律援助服务。

五是 符合劳动保障监察职权范围的事项,可以向劳动保障监察机构举报投诉。

策划/制图:张芳

## 前沿观察

# 加大扶持力度 鼓励青年人通过电商平台创业就业

孙洁

创业是经济社会可持续发展的内生动力之一,对激发市场活力和释放发展潜能具有重要作用。初创企业的设立与成长关系着民生稳定与就业吸纳,在社会发展中发挥着积极作用。数据显示,2023年全国新设经营主体3272.7万户,同比增长12.6%,市场主体规模进一步壮大。近年来,为支持创业就业,国家出台了一系列政策。人社部数据显示,2023年,全年各级政府各类资金直接支持创业就业超过3000亿元。

在创业者中,包括高校毕业生在内的青年人是一类重要的创业群体,也是国家创业就业政策关注的重点群体。电商平台的兴起为青年人创业和就业提供了全新的机遇和路径,其拓展了青年人创业就业的空间,创造了大量新兴的就业岗位,为就业增长注入强大动力。

电商平台为青年人创业就业带来的机遇和路径主要表现为,一是降低了青年人创业门槛,相较于传统的实体店,电商平台创业无需大量启动资金,这种低门槛特征让更多青年人有机会实现创业。二是电商平台为青年人提供了丰富的资源和工具,如店铺装修模板、数据分析工具、物流服务等,帮助青年人更便捷、高效地开展电商业务。三是在电商平台创业,青年人可以根据自己的时间和节奏来安排业务开展,工作模式更加灵活。同时,电商平台和相关部门经常举办各种培训和研讨,帮助青年人提升电商运营技能,适应行业发展。

当前,电商平台促进青年创业就业的情况主要有以下几方面特点。首先,电商平台为青年人提供了“轻创业”机会。电商平台创业有资金成本低、投入风险小、运营条件成熟、年轻消费群体聚集等优势。如今,电商平台已成为青年创业、谋生的一种途径。以淘宝天猫平台数据为例,2023年三季度,入驻淘宝开店的新商家中,00后占比达到37.4%;其次是90后,占比为34.9%,两者相加超过七成。其次,电商平台为创业打开了新空间。电商平台上有丰富的产品品类,创造了大量的创业就业机会。同时,电商平台提供了面向小众爱好群体的“长尾市场”,让有相同兴趣爱好,但分散在不同地域的消费需求能够在平台上实现聚集,从而为创业者创造了能够产生规模收益的小众市场。此外,电商平台与高校创业就业教育打通产教融合。比如,为助力大学生创业就业,淘宝联合浙江、江苏、河南等地多所高校开展“高校创业营”项目,为大学生提供网上开店、培训课程等服务,通过资源扶持,帮助该群体创业就业。

随着我国高等教育普及化阶段,高校毕业生人数逐年增加,大量毕业生涌入就业市场。据教育部统计,2024届全国普通高校毕业生规模预计达1179万,同比增加21万。但是,部分高校毕业生的创业就业观念仍停留在工业经济时代,缺乏对以平台创业就业为代表的数字经济就业的客观认知,在一定程度上阻碍了青年参与电商平台创业就业。同时,当前,很多高校创业培训课程、培训模式还停留在校园试验阶段,高校与所在地产业缺乏有效链接,与电商平台缺乏打通渠道,需要不断发现并总结可操作、可复制、可推广的典型案列及模式。

未来,要更好地支持鼓励青年人通过电商平台实现创业就业,需要不断加大扶持力度。第一,要加大对电商平台的支持力度,营造良好的创业就业环境。通过促进消费、税收优惠等方式,支持初创企业发展。出台鼓励和支持网络消费的政策措施,持续打开创业空间。政府金融部门对平台小微企业给予低息贷款、税收优惠等支持举措。第二,要鼓励校企合作,探索电商平台与青年创业的有效模式并因地制宜推广复制。推广“产业集群+平台+高校”模式,通过“职场化育人”提升创业成功率。鼓励高校与电商平台、产业集群多方合作,提升产教融合,发挥高校人才优势、平台资源优势、产业集群产业链优势,引导大学生从校园走入实践,真正学以致用。第三,要加大青年电商平台创业就业典型案例宣传,正确看待电商平台创业就业。进一步挖掘青年在电商平台创业就业典型案例,培育平台创业就业新形态、新职业、新岗位。积极引导青年转变就业观念,培育数字经济时代青年人的新型择业观与就业观。

(作者为对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员)