

认真学习贯彻党的二十届四中全会精神 专家访谈

以高质量劳动法治筑牢高质量充分就业之基



林嘉 中国人民大学法学院教授、中国社会法学研究会常务副会长、全总工会理论和劳动关系智库专家

本报记者 卢越

劳动法治建设不仅是维护社会公平正义的重要制度基础,更是促进高质量充分就业、推动经济社会持续健康发展的关键支撑。

党的二十届四中全会审议通过的《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的建议》(以下简称《建议》),提出加强劳动者权益保障,营造公平有序就业环境,为“十五五”时期劳动法治建设指明了方向,提供了遵循。

为深入学习贯彻全会精神,《工人日报》邀请中国人民大学法学院教授、中国社会法学研究会常务副会长、全总工会理论和劳动关系智库专家林嘉,深入分析“十五五”时期以高质量劳动法治建设促进高质量充分就业,助力高质量发展的重点部署和实施路径。

劳动法治是高质量充分就业的重要保障

记者:《建议》中明确了促进高质量充分就业的主要目标,提出了一系列重点任务。在新的历史条件下,如何认识劳动法建设对促进高质量充分就业的重要意义?

林嘉:高质量充分就业要求就业的数量和质量并重,而且要有一个质的跃升。其中,劳动法治建设是非常重要的保障,需要构建一个公平的、稳定的法律环境,推动高质量充分就业目标的实现。

强化劳动法治建设,首先,能够更好地规范劳动力市场,创造更加公平的就业机会和就业环境。劳动法在就业促进方面的一个重要制度就是反就业歧视,就业促进法进一步强调了反就业歧视,通过立法保障构建更加公平的就业环境,让更多劳动者平等地进入劳动力市场。

其次,劳动法治能够维护劳动关系和谐稳定。比如,强调用人单位和劳动者要订立书面劳动合同,符合条件的订立无固定期限劳动合同,对违法解雇作出相应的处罚规定等。这些都有利于就业市场稳定。

第三,法律明确劳动者享有一系列劳动权利,实现体面劳动。比如,保障劳动报

- 劳动法治建设是促进高质量充分就业、推动经济社会持续健康发展的关键支撑
- 科技进步、生产方式变革给劳动法律体系和劳动者权益保障带来极大挑战
- 要尊重市场规律,劳动者基本权利保障也必须落实到位,实现市场主体求变和劳动法求稳之间的平衡

酬权、休息休假权,强调保障劳动者的人格尊严不受侵害,以及提高劳动者的职业技能,让劳动者享有养老、医疗、工伤、失业、生育等一系列社会保障,等等。

这些方面都能体现劳动法治的积极意义,既保障劳动者能够有平等就业的机会,同时通过保障劳动者的各种权利来提升就业质量。

记者:《建议》提出,完善劳动标准体系和劳动关系协商协调机制。您如何理解这一新要求?

林嘉:《建议》提出完善劳动标准体系和劳动关系协商协调机制,回应了高质量充分就业的这一目标。

高质量充分就业要保障劳动者基本权利的实现,而劳动基准就是国家为保障劳动者基本生活而制定的、关于各项劳动条件的最低标准。针对基本劳动标准立法,就是通过规范劳动标准的方式在劳动力市场设定基本底线。

目前我国并没有专门的劳动基准法。自2018年起,在十三届、十四届全国人大常委会的立法规划中,劳动基准法连续两次被纳入第三类立法项目。这次“完善劳动标准体系”写入《建议》,我认为在“十五五”期间国家将进一步推进这一立法进程,这也是十分迫切和必要的。

劳动关系协商协调机制近年来在中央政策层面受到持续重视。这一机制是推动企业良性健康发展、保障劳动者权利的重要方式,是构建和谐劳动关系的重要基础,也是中国特色劳动关系的理论创新。值得一提的是,劳动关系协商协调机制在保障新就业形态劳动者权益过程中发挥了重要作用。比如,各级工会推动平台企业和劳动者开展算法和劳动规则协商,让劳动者有序参与平台算法规则的调整,提升算法透明度、优化改进算法,既维护了劳动者权利,又保障了平台企业的健康发展。

时代发展对劳动法治建设提出新要求

记者:在充分肯定以往劳动法治建设取得巨大成就的同时,您认为目前我国劳动立法还有哪些方面有待完善?其中最急迫的是什么?

林嘉:近年来我国劳动立法在不断发展和完善,为劳动关系的和谐稳定发展发挥了非常重要的积极作用。

当然,劳动法律要随着经济社会的发展不断调整变化,同时也要看到,因为有着严格的立法程序要求,立法相较于经济社会的发展还存在一定滞后。在劳动关系领域,仍然存在一些较为突出的问题。

比如,随着大数据、人工智能等新技术的运用,劳动力市场结构性矛盾更加突出;AI替代工作岗位的现象出现;一些特殊群体可能面临就业歧视问题;劳动用工形态的多样

化发展,也给劳动法律体系带来新的挑战。因此,尽管以劳动合同法、劳动争议调解仲裁法、就业促进法、工会法等一系列法律为代表的劳动法律体系在不断发展,但仍有待完善。比如,希望能够尽快出台劳动基准法。除了工资、工时、休假、职业安全等,数字时代还出现了一些新型权利,涉及个人信息保护、职场性骚扰防范以及离线休息权的保障等,这些都涉及劳动基准,需要立法来明确。

此外,集体协商作为一种劳动关系的法律调整模式,目前没有专门的法律规范,立法需要尽快启动。针对当前社会十分关注的新就业形态劳动者,相关立法也要进一步跟进。从2008年劳动合同法实施以来,我国经济社会发生了巨大的变化,进入新发展阶段,劳动合同法也应适时修改,以回应这种变化和发展。

《建议》提出的新目标,对劳动立法的完善提出了新的更高要求,一定要抓住这个机会,进一步推动立法工作,以适应当前新的变化和发展。

记者:《建议》提出,推动灵活就业、新就业形态健康发展。随着社会的发展、经济结构的调整、互联网技术的革新,新业态不断涌现,劳动者就业方式更加多元,这给劳动关系领域带来哪些新情况新问题,对传统的劳动关系治理模式和劳动法治建设带来哪些新挑战?

林嘉:我国劳动法律体系是构建在标准基础上的,但是随着科技的进步、生产方式的变革,劳动形态越来越多样化,给劳动法律体系和劳动者权益保障带来了极大的挑战。

平台用工大量兴起,已经成为非常重要的就业方式。但目前针对新就业形态劳动者的相关规定还是以政策指导为主,缺乏在法律层面上的规定。可以考虑通过制定劳动基准法,把新就业形态劳动者的劳动基准写入其中;或制定专门性的法律来规范新就业形态劳动者基本权益保障。在立法路径上,可以先出台规章或条例,在此基础上再过渡到法律。

关于新业态劳动基准立法,要根据平台劳动的特点来制定相应的规定,比如,劳动报酬权,要保障新就业形态劳动者获得合理的劳动报酬,对平台罚款等处罚措施作出必要限制,要畅通劳动者的申诉渠道;再如,休息休假权,如果劳动者连续工作超过一定时间和强度,应该给予劳动者必要的休息时间,不能持续地在线上工作;还有职业安全,要对新业态工作环境的安全操作制定标准,做出统一的规范;在职业培训方面,企业对劳动者应该负有培训的义务;在工作时间相关规定方面,待命时间怎么算、等待接单时间算不算工作时间等,这些都是新情况、新问题。

除了这些传统的权利之外,对一些新型数字权利也要做出系统性规定。比如个人信息保护,以及面对平台算法制定,劳动者也要有相应的参与权、协商权,等等。这都是需要在立法中作为重要问题来考虑的。

回应新变化,让立法对劳动者的保护更周全

记者:服务于“十五五”时期经济社会发展的主要目标,我国劳动法治建设有哪些新任务、新目标?

林嘉:当前,劳动用工形式的多样化确实对传统劳动法治带来了挑战,但我认为,不能因为多样化用工形态的出现,让劳动法保护的人群变少了。应该要调整劳动法的一些传统的思维,来回应这种新变化,让立法对劳动者的保护更周全。

那么,市场主体求变和劳动法求稳之间的冲突如何解决?我认为,要尊重市场规律,给予市场主体一定的调整空间。当然,劳动者基本权利的保障必须落实到位。

针对数字化发展带来的变化,尤其是对于劳动者数字权利的增加产生的相关诉求,比如离线权、算法的拒绝权和协商权等,法律都需要快速回应,在既能够适应经济社会发展的同时,又能够保护劳动者合法权益,推动高质量充分就业目标的实现。

记者:《建议》提出,加强劳动者权益保障,营造公平有序就业环境。您认为应从哪些关键环节发力,推动高质量劳动法治建设,使劳动关系更和谐、权益保障更到位、就业环境更公平?

林嘉:针对新情况、新变化、新需求,劳动法治建设要不断调整和完善。具体来说,通过就业促进立法,确保劳动力供给与市场需求的总体均衡。要鼓励新兴行业发展,激励企业创造更多就业岗位,不断拓宽劳动者的就业渠道。就业服务的立法也需要进一步完善,提高人力资源匹配效率,提升就业服务质量。还要针对特殊群体、困难群体提供就业援助和帮扶,以及技能培训、就业补助。推动反歧视立法也是一个重要方面,让劳动者享有平等就业权。另外,应加快制定劳动基准法,把劳动者基本权利保护写进法律。

除了上述劳动权利保障之外,社会保险的权利也需要补齐,特别是针对灵活就业人员和新就业形态劳动者,以更好地解决社会风险分担问题。

职业教育、职业培训同样非常重要,尤其是在当前人工智能快速发展和运用的背景下,需要加大培训力度,以满足产业升级带来的就业需求。

在执法方面,劳动监察需要加大力度,通过行政权力的干预纠正违法行为。通过调解仲裁制度,多元纠纷解决机制,解决劳动用工过程中出现的侵犯劳动者权益的问题。对一些潜在的风险做源头监测,一旦发现问题尽快介入。同时,维护和谐劳动关系离不开工会在推动民主管理、增强凝聚力、多元纠纷解决等方面发挥重要的积极作用。

小微企业如何申请创业担保贷款?

创业担保贷款是指符合规定条件的创业者个人或小微企业为借款人,由创业担保贷款基金或政府性融资担保机构提供担保,由经办银行发放,由财政部门给予贴息,用于支持个人创业或小微企业吸纳就业的贷款业务。



小微企业申请创业担保贷款需要满足哪些条件?

- 属于现行中小企业划型标准规定的小型、微型企业;
- 小微企业在申请创业担保贷款前1年内新招用符合创业担保贷款申请条件的人员达到企业现有在职职工人数10% (超过100人的企业达到5%),并与其签订1年以上劳动合同;
- 无拖欠职工工资、欠缴社会保险费等违法信用记录。

小微企业能贷多少创业担保贷款?

- 经办金融机构根据企业实际招用人数合理确定创业担保贷款额度,最高不超过400万元,贷款期限不超过2年。
- 财政部门给予贷款实际利率50%的财政贴息。
- 对还款积极、带动就业能力强、创业项目好的小微企业,创业担保贷款到期后可继续申请贷款贴息支持,累计次数不超过3次。



如何申领?

向当地人社部门申请资格审核。

- 通过资格审核的个人或小微企业,应向当地创业担保贷款担保基金运营管理机构或政府性融资担保机构提交担保申请,向经办银行提交贷款申请。
- 符合相关担保和贷款条件的,与经办银行签订创业担保贷款合同,由经办银行按季度或月度向地市级财政部门申请贴息资金。

策划/制图:张菁

G 工作研究

积极识变应变求变

推动基层工会组建工作创新发展

钱鑫

站在“十四五”即将收官、“十五五”接续开启的交汇点,工会组建工作正面临着“产业结构之变、企业形态之变、职工队伍之变”带来的深刻影响。要认真学习贯彻党的二十届四中全会精神,积极识变应变求变,克难关、战风险、迎挑战,推动基层工会组建工作不断开创新局面。

工会组建面临的变化与挑战

在当前经济社会发展的大背景下,产业结构不断调整,企业组织形态发生变化,职工队伍结构也发生改变,深刻影响着当下工会组建工作的环境、对象和路径。

从产业结构调整来看,去产能、淘汰落后产能等政策导致部分传统工业企业关停或重组,间接造成了工会组织的“存量流失”。数字经济、现代服务业等新兴产业快速崛起,多以轻资产、灵活用工为特征,传统的工会建会模式难以覆盖。部分地区形成产业集群,企业规模小、数量多且竞争激烈,工会组建则需转向“行业联建”“区域统建”。从企业组织形态变化来看,企业组织形态从科层制大企业主导向平台化、小型化、虚拟化转型。传统“企业工会—地方工会”的垂直管理体系难以适应这种“碎片化”用工。从职工队伍结构变化来看,逐渐成为职场主力的新生代职工习惯通过社交媒体表达诉求,对传统工会活动的形式接受度不高。技术骨干、管理人员等群体更多通过个人谈判争取权益,工会组织对其吸引力不足。此外,不断壮大的新就业形态劳动者群体往往呈现原子化、流动化状态,工会难以通过传统方式将其组织起来。

在上述三大变化共同作用下,工会组建工作将会面临“覆盖难、动员难、作用发挥难”的三重挑战,要善于精准分析研判新趋势带来的新挑战,化挑战为机遇,化压力为动力。

探索创新工会组建新路径

面对新变化和新挑战,要注重分类指导,以“灵活组建、精准服务、数字赋能”为核心,善于运用新方法新手段,不断壮大工会组织的有形有效覆盖。

第一,善用蹲点包联攻坚建。各级工会领导班子带头,分片包干攻坚,深入开展大走访、大调研,持续开展工会干部蹲点工作,推广以职工沟通会和企业沟通会为主要形式的“双沟通”工作机制,深入企业和职工,面对面宣传政策、提供服务,运用“一函两书”等法治方式,指导重点区域、重点企业建会工作。

第二,善用资源整合吸引建。探索通过建立工会服务企业、工会服务职工“两清单”,开展“工会暖新礼包”等服务项目,推动企业经营者政治安排和荣誉表彰与履行社会责任、支持工会组建挂钩,盘活会内外资源手段,推动建会入会工作。

第三,善用数字赋能便捷建。适应新就业形态劳动者“伴网而生,全天在网”的特点,大力推广“职工之家”APP,引导企业工会和劳动者积极参与“职工之家”APP上的普惠性服务和主题活动,提高建会入会的积极性、主动性。

全力以赴工会组建新局面

各级工会应始终坚持党的领导,站稳职工立场,突出问题导向,坚持系统思维,找准工作的切入点和突破口。

一是聚焦强化工作领导,巩固完善党建带工建机制。强化党建引领,争取党政支持,加强与社会工作部门的协同,推动将新兴领域工会组织“两个覆盖”工作纳入党建工作布局,实现同部署、同检查、同考核。

二是聚焦扩大有效覆盖,实现建会入会“两手抓、两手硬”。注重通过区域联动、行业牵头、园区推动、总部驱动、产业链带动等路径,坚持抓总部带全网、抓龙头带全链条,有效提升组织覆盖质量。紧盯平台企业这个关键枢纽,推动企业沿着业务架构调整理顺工会组织设置,把工会组织延伸到业务板块、分支机构,督促用工合作企业成立工会组织。

三是聚焦强基础强队伍,将更多的资源力量向下投放。针对基层缺经费、缺办公场所、缺工作人员等难题,统筹规划、多措并举,合理界定各类基层工会组织的功能定位,依据职责任务,通过项目制、专项补贴、壮大工会社会工作者队伍等方式下沉资源,做实基层工会组建有效开展的现实可能性和执行力。

新征程上,要以“时时放心不下”的责任感,积极担当作为,推动基层工会组建工作创新发展,于变化中开新局,最大限度把劳动者组织到工会中来。

(作者单位:全国总工会基层工作部)

G 热点思考

算法协商:数字时代劳动关系治理的新范式

观点

算法协商是完善劳动关系协调机制的重要实践,推动实现从单方控制到多元共治的转型,构建起数字时代劳动关系治理的新范式。

汪鑫

在数字经济蓬勃发展的今天,新就业形态劳动者已成为劳动力市场的重要力量。党和国家始终高度重视这一群体的权益保障。党的二十大明确提出,支持和规范发展新就业形态,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障;党的二十届四中全会强调,完善监管,推动平台经济创新和健康发展。

作为平台运行的核心规则与调度中枢,算法深刻影响着劳动者的节奏与权益保障。平台算法在优化订单分配、提升运营效率的同时,也带来了配送时限不断压缩、抽成比例不够透明等现实问题,给新就业形态劳动者权益保障带来挑战。

2025年度集体协商“集中要约行动”提出,推动平台企业与新就业形态劳动者代表就平台算法和劳动规则开展协商,推动算法向善改进。今年以来,全国工会系统重点推动平台企业开展算法协商,目前,已有15家头部平台企业纳入工作范围,协商成果预计覆盖新就业形态劳动者逾2000万人。这一创新实践既是对中央部署的有力落实,更是保障新就业形态劳动者权益的关键举措,构建起数字时代劳动关系治理的新范式。

算法控制的形成原因与劳动者权益保障困境

在平台经济的“去劳动关系化”倾向与

算法技术垄断的双重作用下,新就业形态劳动者的权益保障面临诸多难题。和传统工厂的有形管理不同,平台通过算法实现了对劳动者的“无形支配”,订单分配、薪酬计算、绩效考核等核心规则由平台企业单方面制定,不仅隐蔽性强,规则的制定逻辑也较难理解。调查显示,很多新就业形态劳动者反映“算法规则不透明、调整不知情”,在权益保障中处于被动地位。

事实上,算法控制是劳动关系失衡在数字时代的一种体现。一方面,平台通过“层层转包”“注册个体工商户”等方式规避劳动关系,使劳动者失去法定维权的基础;另一方面,分散的劳动者缺乏集体议价能力,平台与劳动者之间的信息鸿沟和地位差距,进一步加剧了劳动关系失衡。更值得关注的是,现行法律对算法规则的规制存在空白,动态定价、抽成比例等核心算法无需第三方审查,形成了“技术中立”表象下的监管盲区,使劳动者权益保护面临诸多制度性困境。

算法协商的核心价值:从单方控制到多元共治

算法协商是落实党的二十大提出的“完善劳动关系协商协调机制”要求的重要实践,它通过集体协商机制重塑算法规则的制定逻辑,推动实现从“企业单方决策”到“多元共治”的转型。刚刚结束的中央经济工作会议进一步将“推动平台企业和平台内经营者、劳动者共赢发展”明确为2026年的重要任务。在这一目标下,算法协商正是实现多方共赢发展的关键路径,有助于在效率与公平、发展与保障之间构建可持续的平衡机制。算法协商的核心价值体现在多个方面。

其一,算法协商保障了劳动者的知情权和参与权。例如,有平台企业通过召开全国性算法协商恳谈会,签署《平台算法和劳动规则专项协议》,明确“定期公示算法变动”,还

在官网增设“算法公开”入口,用可视化方式解读规则。公开AI安全防控及判责算法后,平台风险单量下降30%,司机申诉率也下降了近30%,这些变化让劳动者从算法的被动接受者变成了规则的共同制定者。

其二,算法协商实现了效率与公平的动态平衡。以往算法一味追求“效率最大化”,导致外卖骑手为了避免超时罚款逆行闯红灯、网约车司机疲劳驾驶等问题频发。通过算法协商,多家平台进行了针对性优化:完善派单机制、取消“超时扣款”,网约车行业推出强制休息提醒功能等。这些举措既有效保障了劳动者