

认真学习贯彻党的二十届四中全会精神

高端笔谈

# 加快推进新就业形态劳动者权益保障立法

王天玉

党的二十届四中全会高度重视就业工作,将其作为“加大保障和改善民生力度”的重要组成部分,全会提出,加强稳岗促就业工作,促进重点群体稳定就业。着眼于未来五年发展,“十五五”规划建议提出,完善就业支持和公共服务体系,稳定和扩大高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业,推动灵活就业、新就业形态健康发展,并要求“完善社保关系转移接续政策,提高灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参保率”。

2025年12月,国务院《关于灵活就业和新就业形态劳动者权益保障工作情况的报告》提请全国人大常委会审议,报告提出,我国将抓紧出台新就业形态劳动者权益保障办法。这份报告不仅系统梳理了近年来我国在应对平台经济迅猛发展所带来劳动关系深刻变革中的制度探索与治理成效,更以权威数据揭示了一个基本事实:当前全国灵活就业人员已超过2亿人,其中大量劳动者依托互联网平台从事外卖配送、网约车驾驶、快递物流、网络直播、内容创作等新型职业。这一就业模式,已不再是传统就业体系的边缘补充,而是日渐成为吸纳城乡劳动力、缓解结构性就业矛盾、激发创新创业活力的重要渠道,是我国就业体系中不可忽视的力量。

然而,正如报告所指出的,新就业形态在创造就业机会的同时,也带来了前所未有的法律挑战。这一劳动者群体构成复杂、就业形式多样,企业用工存在主体多元、用工链条长等特点,平台企业及其

合作企业的用工责任尚未厘清;算法管理规则不透明,存在抽成比例过高、随意调价、不合理罚款等问题。加之现行劳动法律滞后于企业用工方式变化,导致大量劳动者在劳动关系认定、社会保险参保、职业伤害保障、休息休假权利等方面存在制度性短板。这些不仅损害了劳动者的基本权益,也潜藏着社会风险隐患,制约平台经济的健康可持续发展。因此,加强新就业形态领域法治建设,已不是可选项,而是必答题。

面对这一系统性制度挑战,我国劳动权益保障政策坚持问题导向、实践先行、制度创新的原则,逐步探索出一条具有中国特色的治理路径。2021年,人社部等八部门联合印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》,首次在国家政策层面界定了新就业形态用工的基本模式,将其划分为“符合确立劳动关系情形”“不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理”以及“个人依托平台自主开展经营活动”三种类型,初步构建起“劳动三分法”的治理框架。这一突破性举措打破了传统劳动法的二元思维定式,为分类施策、精准保障提供了制度基础。

在此基础上,近年来,各地积极开展探索,出台本地实施细则,部分省市已推进地方性立法。例如,广东省《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见》将新就业形态分类为劳动关系、新型用工关系和平等民事关系,配套发布了《广东省新就业形态新型用工关系协议参考文本》。安徽省于2025年7月颁布新业态领域全国首部地方性法规《安徽省新就业形态劳动者劳动保障规定》,在地方立法层面回应三类用工关系的治理需求。厦门市于2026年1月1日起施行《厦门

经济特区网约配送员劳动权益保障若干规定》,聚焦外卖骑手这一典型群体,通过“小切口”立法为这一新就业形态典型场景的权益保障提供了可操作的法治样本。在司法层面,最高人民法院发布第42批新就业形态专题指导性案例,明确将“企业是否对劳动者实施支配性劳动管理”作为判断劳动关系的核心标准,强调“事实优先”原则。这些政策实践与司法实践不仅验证了“劳动三分法”的可行性,也为后续制度定型积累了宝贵经验。

近年来的实践探索表明,推进新就业形态法治建设应当坚持渐进式立法路径。渐进式立法是以既有政策探索成果为基石,以现实问题为导向,以制度成熟度为考量,分阶段、有步骤地提升法律规范层级。当前,较为可行的举措是以部门规章形式制定并出台新就业形态劳动者权益保障办法(以下简称“办法”)。“办法”应系统整合中央多部门保障意见的政策精神与最高人民法院指导性案例的裁判规则,吸收各地推行“劳动三分法”的实践经验 and 立法成果,采取“劳动关系+权益清单”的体例结构。基于“支配性劳动管理”这一劳动关系认定标准,划定现行劳动法的调整范围,涵盖实质性控制工作时间、任务分配、服务评价、收入定价、惩戒机制等要素。对于存在此类管理的劳动者,即使未签订书面劳动合同,也应赋予劳动法的全面保障;针对“存在劳动管理但管理程度未达到支配性”的情形,规定劳动权益保障清单;而“不存在劳动管理”的情形则归为民事关系,由民法调整。

新就业形态劳动者的“劳动权益保障清单”应体现分层分类、底线保障与弹性适配相结合的原则:对“存在劳动管理但管理程度未达支配性”的劳动者赋予报酬、休息、劳动安全、知情权和参与权等基本权益,以叠加强制

性的职业伤害保障、便捷参加职工养老与医疗保险的通道等社会保险方式提供保障。同时,“办法”应压实相关企业主体责任,落实公开算法规则、规范抽成比例、安全保障义务等,并支持工会依法开展建会入会、算法协商和维权服务。

以“办法”为先导,实施渐进式立法是立足国情、尊重规律的务实选择。作为部门规章,其制定程序相对高效,可快速回应当前最紧迫的权益保障缺口,避免因追求高位阶立法的“一步到位”而陷入理论争议或程序僵局。更重要的是,它能发挥“制度试验田”功能,通过实践运行检验规则有效性、社会接受度与监管可行性,为后续制度演进积累数据、凝聚共识、扫清障碍。待“办法”实施一段时间后,通过系统评估其运行效果,再适时推动将其上升为国务院行政法规,最终纳入国家法律体系,形成一部具有中国特色、体现数字时代特征、兼顾效率与公平的新就业形态劳动者权益保障全国性立法。

综上,新就业形态已深度融入我国经济社会发展全局,成为不可逆转的就业趋势。保障这一庞大群体的合法权益,不仅是实现高质量充分就业、扎实推进共同富裕的内在要求,更是推进国家治理体系和治理能力现代化在劳动领域落地生根的具体体现。面向“十五五”时期的新发展格局,加快制定新就业形态劳动者权益保障办法,坚持渐进式立法路径,从规章起步、向法规迈进、最终升华为法律,才能逐步建立起一套符合我国实际、回应时代之问、守护劳动者权益的新就业形态劳动者权益保障法律制度,让每一位在数字浪潮中辛勤奋斗的劳动者,都能在法治阳光下获得应有的保障、尊重与发展机会。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)

## 热点思考

## 工会组织开展法治宣传教育的独特优势与实践路径

### 观点

工会组织开展法治宣传教育是构建和谐劳动关系、促进社会公平正义的重要途径。要强化宣传引导,注重实践参与,提升队伍素养,更好推进法治宣传教育。

卢玉亮

《中华人民共和国法治宣传教育法》于2025年11月1日起正式施行。该法明确规定,工会等群团组织,应当在各自的职责范围内开展法治宣传教育。在全面推进依法治国的时代背景下,工会作为党联系职工群众的桥梁和纽带,开展法治宣传教育不仅是履行法定职责的必然要求,也是构建和谐劳动关系、促进社会公平正义的重要途径。工会组织应切实增强责任感和使命感,在扎实推进法治宣传教育中贡献智慧和力量。

### 工会组织开展法治宣传教育的价值意蕴

第一,提高依法履职能力,建优建强工会干部队伍。工会干部作为工会组织开展法治宣传教育的具体实施者,既要谋划制定具体工作方案,确保普法宣传顺利推进,还要熟练掌握法治基本理论,参与工会法律援助服务,通过“理论+实践”工作模式的历练,有助于提高工会干部运用法治思维和法治方式推动工作、化解矛盾、应对风

险的能力和水平,扎实推动工会工作法治化建设。

第二,化解劳动争议纠纷,促进劳动关系和谐稳定。在下沉式开展法治宣传教育过程中,通过与职工群众面对面沟通交流,能够及时掌握了解企业劳动关系运行情况以及职工群众维护自身权益保障的痛点难点,并及时采取措施予以妥善解决,切实将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态,有效提升劳动纠纷诉源治理水平。

第三,增强依法维权意识,保障职工群众合法权益。以开展法治宣传教育为抓手,通过普及工会法、劳动法等劳动法律法规,为职工群众提供协商调解、代理仲裁等全方位法律援助服务,有助于职工群众增强法治意识、提升法律素养,形成对自身权益保护的正确认识,切实做到运用理性方式表达诉求、通过法定程序维护权益。

### 工会组织开展法治宣传教育的独特优势

第一,发挥组织优势,构建工会法治宣传教育体系。我国工会已建立起从全国到地方、从产业到企业、从城市到乡镇的完整组织体系,能够最大程度直接联系各行业各领域职工群众,形成上下联通、紧密协作的工会组织体系。工会凭借这一优势,能够将法治宣传教育有关部署安排快速延伸至各级工会组织,并通过基层工会组织网络将相关法律法规知识在职工群众中普及宣传。

第二,发挥群众优势,凝聚法治宣传教育力量支持。工会组织始终与职工群众保持密切联系,深得广大职工群众的信任与支持,具有深厚扎实的群众基础。工会组织凭借这一

优势,能够广泛动员职工群众参与法治宣传教育。同时,工会组织能够倾听来自职工群众最真实的声音,不断优化改进方式方法,切实提升法治宣传教育的实效性。

第三,发挥资源优势,夯实法治宣传教育服务保障。工会组织具有独特的政治优势和社会地位,能够有效整合各方资源开展法治宣传教育。在横向协作上,工会可以与法院、检察院、人社等部门建立合作,共同开展专题普法活动。在纵向联动上,上级工会可以为下级工会提供专业指导、教材支持和师资培训。在社会资源整合上,工会可以动员律师、法学专家、大学生志愿者等社会力量参与其中,形成“专业力量+群众力量”相结合的普法格局。

### 工会组织开展法治宣传教育的实践路径

第一,强化宣传引导,营造法治宣传教育浓厚氛围。一是依托新闻媒体平台及微信公众号、APP等新媒体矩阵,推动形成工会系统法治传播合力。二是充分利用大数据、人工智能等现代信息技术,开发智能普法平台,实现普法内容的个性化推送和精准匹配。通过法律机器人问答、VR法治体验馆、在线法律课程等形式,提升普法的趣味性和便捷性。三是利用司机之家、户外劳动者服务站等工会服务阵地,以维护新就业形态劳动者权益为重点,打造一批法治宣传教育阵地。

第二,注重实践参与,开展法治宣传教育实践活动。一是通过“以案说法”“法律门诊”“模拟法庭”等形式,让职工群众在解决实际问题过程中学习法律知识,将法治宣传教育从单一灌输转变为互动式、场景式的精准

## 工作研究

## 办好劳模工匠大讲堂 助力培养高素质产业工人

人机制,培养拔尖创新人才。这不仅有助于建设一支有理想守信念、懂技术会创新、敢担当讲奉献的高素质劳动大军,也能够为实现高质量发展奠定坚实基础。

广泛开展劳模工匠大讲堂,宣传劳动模范和大国工匠的先进事迹,能够让“三个精神”在广大青年劳动者中薪火相传,培养出一代又一代德智体美劳全面发展的青年人才。笔者认为,办好劳模工匠大讲堂,要坚持一盘棋统筹,盘活体制内外、线上线下等各类资源,打通壁垒和堵点,解决讲授场所、人员、内容和形式等问题。

第一,在哪讲。打造“1+N”阵地模式,其中“1”是以各级工匠学院为主阵地,“N”是广泛依托企业车间、班组活动中心、职工书屋、工会驿站等阵地作为教学场所,方便职工青年在厂门口、家门口、校门口就能听到劳模工匠的生动讲解。同时,要充分发挥工会的传统活动优势,借助劳动技能竞赛的“擂台”,赋能行业内的劳模工匠,使其示范引领作用得到充分展现,增强职工群众对劳模工匠的认同与信任,激励更多青年职工成长为高素质劳动者,树立争当劳模

工匠的远大志向。

第二,谁来讲。一方面,要构建“劳模+工匠”师资队伍,组建以外聘大国工匠、本土工匠和劳模为主要力量的讲师团队,建立健全以县为单位的本土劳模工匠骨干讲师体系,并打造本级劳模工匠“名师带高徒”师资库。另一方面,劳模工匠是广大劳动者中的楷模和榜样,必须加强思想引领和政治引导,增强其社会责任感和先进性,激发其发挥示范带动作用的内生动力。此外,在选拔上要突出“强”,严把政治思想、身体状况和能力素质三大标准;在使用上要力求“准”,通过充分调研、科学论证,实现供需精准对接,确保人尽其才、才尽其用。


第三,讲什么。围绕行业细分,打造“1+N”课程体系:“1”是明确以“弘扬‘三个精神’”为核心主题,“N”是鼓励各行业企业结合自身实际,自主确定课程内容、教学形式和开班频次。以乡村振兴大讲堂为例,各地可梳理本地区现代农业产前、产中、产后各环节中涌现的劳模工匠,覆盖机械、化肥、种养殖、储运、营销等领域,组织他们围绕如何发挥专业、技能和社会优势,推动围绕乡村企业

发展和产业人才培养等进行授课。同时,在效果评价上要突出“实”,围绕思想引领、精神传承、政策宣传、技能传授、项目落地、品牌培育、实际效益等方面,设置具体可量化的考评指标,细化评价体系。

第四,怎么讲。探索“线上+线下”相结合的教学模式,运用视频、音频等多种载体,通过互动式、体验式教学增强课堂的趣味性和吸引力。一方面,从顶层设计入手,市、县工会可推动成立劳模工匠协会,由协会理事会负责日常运行,着力加强劳模工匠的思想引领、服务管理与作用发挥等,组织各级劳模工匠在大讲堂开展宣传宣讲、创作交流和示范带动等活动。另一方面,要紧抓关键节点,围绕重大战略、重大工程、重大项目、重点产业,精心组织开展劳模工匠比武竞赛活动,邀请相关劳模工匠为参赛人员提供赛前指导与培训,推动“师徒结对”、创新联盟等机制落地。由于劳模工匠参与结对帮扶主要基于其责任感,并非强制任务,因此,在发挥其作用时应尊重其自主意愿,同时应给予必要的支持保障。

(作者单位:湖南省岳阳市总工会)

规范网络招聘秩序  
新规一图看懂



为进一步加强网络生态治理,规范网络招聘市场秩序,近日,人社部等5部门联合印发《关于规范网络平台招聘类信息发布的通知》。

01

加强网络招聘服务许可监管

经营性人力资源服务机构通过互联网站、应用程序等发布招聘信息,网络平台为用人单位提供招聘信息发布等网络招聘服务,应依法取得人力资源服务许可证。

02

强化账号注册管理

网络平台应实施账号登录实名制校验,进一步完善用户协议,明确账号信息注册、使用和管理相关权利义务。

03

分类核验认证账号资质

网络平台对招聘服务类账号,区分经营性招聘服务、公共招聘服务、用人单位自主招聘等不同类型,按照材料清单加强资质核验认证。

04

明示账号资质信息

网络平台应在资质认证基础上,设置“招聘服务类”标签,并在账号主页明示资质和认证信息。

05

规范招聘信息格式标准

网络平台应明确招聘信息格式标准,发布招聘信息应包含用人单位基本情况、招聘人数、招聘条件、工作内容、工作地点、基本劳动报酬等要素。

06

严禁以招聘信息为名非法引流

网络平台应强化对招聘服务类账号网络行为的规范,严禁欺骗、诱导求职者签订“招转培”“培训贷”协议等违法行为。

07

严肃处置违法违规账号

网络平台应对违法违规行为,及时固定证据,暂停或终止有关服务,并向人社和有关主管部门报告。

策划/制图:张菁

## 前沿观察

## 强化招聘环节诚信履约 促进就业友好制度建设

孟庆吉

近日,最高人民法院发布第四批人民法院大力弘扬社会主义核心价值观典型民事案例,其中“张某诉某科技公司缔约过失责任纠纷案”具有鲜明的制度示范意义。该案明确用人单位发录用通知后无故取消录用导致劳动者从原单位离职后失业的,应当承担赔偿责任责任,不仅厘清了用人单位在招聘录用环节的诚信义务边界,更从司法实践层面强化了对劳动者合理信赖利益的保护,为劳动关系前端治理提供了权威裁判指引。

现行劳动法律制度主要聚焦于劳动合同成立后的权利义务配置,对自录用通知发出至正式签约这一缔约阶段的规范尚显薄弱。然而,在人才流动加速、灵活就业形态多元、劳动关系双方信息不对称的背景下,劳动者往往基于用人单位发出的录用承诺,作出辞去原职、搬迁安家等重大生活决策。一旦用人单位无正当理由由单方撤回录用,易导致劳动者陷入职业空窗期、收入中断等困境。

本案中,张某收到的录用通知书已明确载明岗位、薪酬、入职时间等实质性条款,其确认回复后,双方虽未签署书面劳动合同,但已形成具有法律约束力的缔约合意。尽管通知书注明“经签字并由公司确认后生效”,但结合招聘沟通背景及职场惯例,该表述不足以否定劳动者基于诚实信用所形成的合理信赖。法院据此认定用人单位违反先合同义务,构成缔约过失,体现了司法对劳动者权益的实质化保护,也为弥补劳动关系缔结前的制度盲区提供了有力支撑。

诚信不仅是道德准则,更是民法典确立的基本法律原则。劳动关系兼具人身依附性与财产属性,尤需秉持诚信理念。用人单位在招聘过程中的行为,直接影响劳动者的职业选择与生活规划,应依法承担相应法律后果。若放任企业随意反悔、出尔反尔,不仅侵害个体权益,更将影响劳动力市场的信任基础,损害整体用工生态。

确立并细化用人单位在劳动合同缔结阶段的过失责任机制,是健全劳动关系治理体系、推动实现高质量充分就业的关键制度安排,亦与我国实施就业优先战略、扎实推进共同富裕的政策导向高度契合。在高质量发展成为新时期经济社会发展主要目标的背景下,营造公平、诚信、可预期的就业环境,既是保障劳动者合法权益的核心要求,也是提升国家治理现代化水平的重要体现。

最高人民法院将本案列为典型案例,彰显了诚信原则在构建和谐劳动关系中的重要地位。通过司法裁判明确用人单位在缔约阶段的诚信义务,有助于遏制虚假招聘、恶意毁约等失信行为,强化企业社会责任意识,推动形成规范有序、互信共赢的用人机制。当前,各级工会正着力推进高质量维权服务体系建设,强调源头参与、预防为主、精准服务。司法对缔约过失责任的确认,能够与工会组织、人社部门、行业协会等形成制度合力,共同织密劳动者权益保障网。

国家已明确提出实施就业优先战略,健全就业促进机制,努力实现高质量充分就业。在此背景下,劳动关系的稳定性与公平性尤为关键。用人单位在招聘环节的诚信履约,是保障就业质量的逻辑起点。本案判决的制度示范效应远超个案,未来应进一步细化缔约过失所致损失的认定标准,综合考量劳动者原有收入水平、合理求职周期、社会保险中断损失等因素,提升裁判的可操作性与补偿实效。同时,可鼓励企业通过投保招聘责任保险等方式分散合规风险,实现劳动者权益保障与企业可持续发展的有机统一。工会可依托基层服务站点,为因用人单位无故毁约而失业的劳动者提供法律援助、心理疏导与再就业支持。人社部门可探索建立招聘诚信档案,对屡次违约、恶意撤录的企业实施警示、约谈或联合惩戒,引导企业规范招聘行为。

本案的裁判理念与“稳就业、保民生、促公平”的国家政策导向高度一致。通过落实缔约过失责任,既有效弥补了劳动者实际损失,也向社会传递了守信尽责的鲜明信号。这将倒逼企业将人力资源管理重心从短期成本控制转向长期人才培养,推动形成尊重劳动、珍视人才的健康生态。同时,也有助于提升劳动者的就业安全感,支持其在职业流动与技能转型中释放创新潜能,更好适应新质生产力发展的时代要求。

(作者单位:岭南师范学院)