

热点思考

构建“广覆盖、多层次”的劳动者权益保障体系

观点

历经十年发展,我国探索出一条“广覆盖、多层次”的劳动者权益保障之路,以分类规范守住权益底线,形成契合时代发展的劳动治理方案。

王天玉

10月8日,人力资源社会保障部等部门就《新就业形态劳动者权益保障办法(征求意见稿)》(以下简称《办法》)向社会公开征求意见。这是新就业形态劳动者权益保障领域首部综合性部门规章公开征求意见,标志着这一领域的制度建设从指导意见、单行指引迈向体系化规范的新阶段。《办法》贯彻“维护基本权益、依法分类规范”的原则,建立了体系化的制度框架,既夯实了新就业形态劳动者基本权益保障的底线,又为制度未来发展预留了空间。《办法》对于切实保障新就业形态劳动者基本权益、推动我国劳动法律法规与时俱进、促进新就业形态规范健康持续发展,均具有重要意义。

新就业形态劳动者权益保障制度的十年探索

回望来路,从“十三五”规划纲要将新就业形态纳入国家发展规划,提出“加强对灵活就业、新就业形态的扶持”,到“十四五”规划纲要提出“支持和规范发展新就业形态”,再到“十五五”规划纲要提出“推动灵活就业、新就业形态健康发展”“健全灵活就业、新就业形态劳动者权益保障制度”,正好走过了十年。此次征求意见的《办法》是国家和社会各方面十年来持续探索成果的集中体现,表明我国根据自身国

情和制度条件,探索出一条“广覆盖、多层次”的劳动者权益保障之路。

新就业形态是随着移动互联网发展起来的,自2013年以网约车的形式进入社会生活,迅速延伸至外卖送餐、即时配送、同城货运等多个行业,催生出大量就业岗位。2014年至2018年,政策层面的基本态度是支持和鼓励创新,从业者的权益保障问题尚未凸显。但司法裁判的分歧已经出现,同样是网约车司机引发的纠纷,有的法院认定为个人行为,有的法院认定为职务行为。一个直观的事实是,在“劳动关系—民事关系”构成的“劳动二分法”框架下,如果不能认定劳动关系,新就业形态劳动者权益就得不到保障。2019年8月,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》,提出落实和完善包容审慎监管要求,部署开展职业伤害保障试点,权益保障由此提上政策议程。

这一阶段的标志性成果是2021年7月人社部、全国总工会等八部门印发的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》。该文首次在我国规范性文件体系中引入“不完全符合确立劳动关系的情形”,确立了“符合确立劳动关系情形、不完全符合确立劳动关系情形、民事关系”的三分框架,填补了劳动法与民法之间的制度空白。此后,相关部门先后出台外卖送餐员等分行业指导意见和“两指引一指南”等政策文件,“算法取中”等要求进入规范文本,小时最低工资、休息提示、规则公示、维权服务等底线保障逐项落地。党的二十大报告提出“加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”,将这项工作提升到党和国家事业全局的高度。

多方协同的实践演进

值得关注的是,这一进程并非单一主体推进,而是社会各方面持续、积极合作探索的过程。

其一,国家与地方形成良性互动。中央政策指引之下,地方立法相继破题。2024年8月连云港市人大常委会作出首个相关决定,2025年7月安徽出台首部省级专门立法,8月厦门出台首部网约配送员专项立法,并将“算法取中”首次写入法规,深圳、株洲等地跟进探索。2025年12月,国务院向全国人大常委会作专项工作报告,指出“现行劳动法律滞后于企业用工方式变化”,部署抓紧出台权益保障办法。这一过程显示出“指引—探索—回馈—完善—再指引”的制度演进逻辑。

其二,裁判机关发挥规则供给作用。最高人民法院发布第42批指导性案例,确立以“支配性劳动管理”为核心、事实优先为原则的裁判标准。劳动人事争议主管部门牵头构建新就业形态劳动纠纷一站式调解机制,为权益救济开拓新路。

其三,工会组织发挥桥梁纽带作用。工会法修订后明确了新就业形态劳动者加入工会的权利,开展新就业形态劳动者入会集中行动,12家头部平台企业地市级以上分支机构实现建会全覆盖,新就业形态劳动者会员总数达2331万人。

其四,平台企业积极履行用工责任。职业伤害保障试点2022年7月在7省市7家平台启动,按日参保、按单计费、平台全额缴费,不以劳动关系为前提,今年7月起在全国推开,截至今年9月底累计参保达3727万人。人社部门持续推进规则细化与试点扩围,将各方探索经验逐步提炼为规范,最终汇聚于此《办法》之中。

“广覆盖、多层次”的保障体系构建

这种合作探索凝结出的成果是立足我国劳动力市场现实情况的“广覆盖、多层次”权益保障制度。

所谓现实情况,就是数千万新就业形态劳动者,2亿多灵活就业人员构成的大规模、高流动、多样化的就业群体,不能简单套用传

统劳动法,放任不管又无以守住民生底线。

“广覆盖”意味着权益保障不以劳动关系认定为前提,而是面向全体新就业形态劳动者划定底线。《办法》以基本劳动权益清单的方式,明确劳动报酬不得低于最低工资标准、连续工作4小时应当保障休息、法定节假日和恶劣天气支付更高报酬、参加职业伤害保障、享有集体协商权利,并要求对算法实行“算法取中”、解释说明、禁止歧视、重大决定须经人工审核等专项规制,使底线保障成为企业共同遵守的义务。

“多层次”意味着用工关系分层调整、规范供给多元有序。符合确立劳动关系情形的,订立劳动合同,由劳动法律保护;不符合确立劳动关系情形但企业对其进行劳动管理的,订立书面用工协议并以法定基本权益兜底;个人依托平台自主经营的,由民事法律调整;企业内部申诉、一站式调解、仲裁诉讼则构成多元纠纷解决渠道。

进一步分析可见,新就业形态劳动者权益保障十年探索的意义不止于一部规章,而是在制度构造和思维方式上突破了“劳动二分法”的固有框架,发展出适应时代需求的“劳动三分法”,以劳动行为为基点配置权益保障。这种第三类劳动形态的保障模式已经向更广范围延展。今年7月起施行的《超龄劳动者基本权益保障暂行规定》同样不以劳动关系为前提,保障超龄劳动者获得劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保障等基本权益。

循着“广覆盖、多层次”的劳动者权益保障思路,在治理中发展、在发展中完善,符合我国国情、回应时代之问的劳动权益保障方案日渐清晰,此次落实“十五五”规划关于健全灵活就业、新就业形态劳动者权益保障制度的要求,前景可期。

(作者为中国社会科学院法学研究所研究员)

职工医保的意愿。但折算并非对等换算,是否仅将劳动年龄段内的缴费年限纳入折算、折算基准如何确定、折算上限如何设定、如何确保基金收支平衡等,均有待地方在试点中细化形成可操作的方案。又如,政策允许地方在确保基金收支平衡的前提下,参考当地职工基本养老保险缴费基数,合理确定灵活就业人员医保缴费基数,避免“一刀切”加重负担。

这些细节的落地,既考验地方对政策精神的准确把握,也考验其制度设计能力。在鼓励探索的同时,也需做好风险研判与效果评估,避免用人单位诱导正规就业人员转为灵活就业身份以规避缴费责任,冲击职工医保基金收支平衡。只有在框架内充分探索、在试点中积累经验、在推进中守住底线,才能真正让政策红利精准触达灵活就业人员。

综上,此次专项行动以降低参保门槛为基础,以明晰平台责任为着力点,以部门联动和多元共担为支撑,其意义不仅在于短期内提高灵活就业人员的职工医保参保率,更在于构建适配灵活就业特点的职工医保制度框架,让灵活就业人员的劳动权益保障真正落到实处。

(作者单位:中国劳动和社会保障科学研究院)

如何培养新质生产力发展所需人才?

中共中央、国务院日前印发的《关于发展新质生产力的意见》对深化人才工作机制创新提出要求。

培养新质生产力发展急需人才

统筹推进教育科技人才体制机制一体化改革。

推动高等教育提质扩容,发展新型研究型大学,根据产业和科技发展趋势,优化高等学校学科专业设置调整机制。

推动现代职业教育高质量发展,全面推进工学一体化技能人才培养模式。

坚持在实践中造就人才。

鼓励企业和高等学校联合定制化培养人才,支持大国工匠、高技能人才兼任职业学校实习实训教师。

充分发挥科学技术普及对提高劳动者素质的重要作用。

健全人才使用和流动政策

落实税收优惠政策,健全终身职业技能培训制度,实施制造业人才支持计划和专业技术人才知识更新工程,支持用人单位培养人才。

加快推动科研人员考核评价激励与报项目、发论文、评奖励等适度脱钩,防止简单按人才“帽子”定薪酬、定职称、定待遇。

加快破除各种隐性壁垒,畅通高等学校、科研院所、企业人才交流通道。

健全“新八级工”职业技能等级制度,畅通产业工人向上发展通道。

制图:张菁

工作研究

赵丹

当前,人工智能技术快速发展,其凭借大数据、大模型、知识图谱等技术优势,能够重塑就业服务流程,破解人岗错配难题,提升就业治理科学化水平。《关于加快推进“人工智能+人社”应用发展的实施意见》提出,发展数智就业,打造就业服务管理新模式。提升就业服务水平,要立足国内就业现实,统筹技术创新、数据安全、算法公平与服务普惠等,拓展就业领域智能应用场景,推动公共就业服务质量与效率提升,以数智赋能促进高质量充分就业。

第一,统筹数据资源治理,夯实数智就业服务基础。数据是人工智能赋能就业服务的底座,夯实数据基础,才能推动就业服务实现智能化提质增效。一是统一数据标准体系,破除部门信息壁垒,整合求职招聘、失业登记、技能培训、企业用工、参保缴费、创业扶持等数据,完善全国就业信息资源库,构建动态更新、全域覆盖的就业大数据体系。二是健全跨部门共享机制,搭建多级数据协同共享平台,明晰各部门权责与流转流程,打通数据流通堵点,实现就业数据高效利用。三是严守数据安全底线,落实数据采集最小必要原则,建立就业数据安全生命周期安全管理制度。持续提升数据质量,为人社大模型训练、智能场景落地、就业形势研判提供可靠数据支撑。

第二,创新智能应用场景,构建全链条就业服务新模式。围绕劳动者求职、技能提升、创业发展和企业招工、用工监管、政策适配全流程,依托人工智能拓展精准化、智能化服务场景,构建线上线下协同的就业服务模式。一是优化智能人岗匹配,依托行业大模型解析岗位核心胜任力要求,结合劳动者技能、履历、求职意愿构建动态画像,迭代优化双向推荐算法,实现人岗适配,供需对接。二是深化智能职业赋能,依托AI简历诊断、模拟面试、职业测评等工具,精准识别劳动者就业短板,结合市场技能缺口与产业发展趋势,定制个性化培训、就业指导方案,持续提升劳动者就业竞争力。三是完善就业智能预警,动态监测重点群体就业状态,实时研判企业用工波动、结构性失业等风险,为就业政策精准施策、风险前置处置提供支撑。四是升级智能政务服务,拓展AI智能问答、材料智审功能,对失业登记、就业创业补贴、创业担保贷款等高频业务实现智能办理,精简办事流程。

第三,健全算法治理体系,守住公共就业服务公平底线。公共就业服务兼具公共属性与民生属性,必须坚守公平优先、兼顾效率原则,常态化防范算法应用带来的技术异化风险,筑牢就业服务公平底线。一是建立算法审查评估机制,聚焦岗位推荐、简历筛选、名额分配等应用场景,常态化开展算法公平性、合规性审计,重点排查年龄、性别、地域、学历等隐性歧视问题,及时修正算法偏差,杜绝技术壁垒造成就业机会不公平。二是提升算法可解释性,主动公示智能推荐、政策匹配的依据,清晰告知劳动者服务判定标准,保障群众知情权与自主选择权。三是健全纠错兜底机制,开通算法异议申诉与人工复核通道,对智能研判、岗位推送、风险预警等结果存在异议的,可启动人工干预校验,以人工兜底弥补技术短板。四是压实算法伦理准则,将普惠均等、公平非歧视作为公共就业AI应用的硬性底线,确保智能化服务始终贯穿民生保障初衷。

第四,完善多元保障体系,促进数智就业服务长效发展。数智就业服务长效发展,需要人才、制度、机制、试点多维支撑。一是构建多元协同格局,坚持政府主导、多方参与,强化公共就业机构统筹职能,规范人力资源企业、科技企业参与公共服务标准,有序引导社会力量参与场景开发、运维服务,形成政企联动、优势互补的发展模式。二是完善制度规范体系,围绕数据安全、算法应用、权责划分、风险处置等关键环节,细化人工智能就业服务管理细则,明确政府、服务商、服务对象各方权责,规范数据使用、算法迭代、风险处置全流程,以制度化规避技术风险,规范服务运行。三是建强复合型人才队伍,坚持引育并举,引进大数据、人工智能、算法研发、数据安全等专业技能人才,补齐技术短板;常态化开展基层就业人员数字技能培训,提升AI工具应用、智能业务处置、特殊群体帮扶能力,打造懂业务、懂技术、懂民生的复合型服务队伍。四是深化试点示范推广,鼓励各地结合产业特色、就业结构开展“人工智能+就业”试点,聚焦重点群体就业、用工精准对接、失业风险防控等场景探索创新,总结可复制经验稳步全域推广,切实以人工智能赋能就业服务提质增效,助力实现“十五五”时期高质量充分就业目标。

(作者单位:黑龙江省委党校)

以人工智能赋能就业服务提质升级

灵活就业人员参加职工医保如何落地

观点

在政策框架内充分探索、在试点中积累经验、在推进中守住底线,让医保政策红利精准触达灵活就业人员。

赵莹

我国灵活就业人员规模已超过2亿人,但这一群体在职工社会保险中却长期处于边缘位置。受户籍门槛、缴费规则、缴费责任主体模糊等制约,大量灵活就业人员游离于职工医保保障之外,在疾病风险面前格外脆弱,其劳动权益保障存在短板。日前,国家医保局、全国总工会等七部门联合印发的《关于开展灵活就业人员、农民工、新就业形态人员参加基本医疗保险提质专项行动的通知》,从劳动权益保障的核心诉求出发,通过系统性政策优化,明确鼓励其参加职工医保、压实各方保障责任,切实推动劳动权益保障落到实处。

其一,强化政策支持,降低参保门槛,

推动制度适配灵活就业特点。政策首先从准入、缴费、衔接三个环节入手,着力破解灵活就业人员参保的结构性障碍,推动职工医保制度更好适配这一群体的就业特征。准入层面,落实中央关于推行常住地提供基本公共服务的部署要求,推动超大城市全面取消灵活就业人员在就业地、常住地参保的户籍限制,打破长期以来将参保权益与户籍绑定的规则,让外来务工人员、流动人口能够在工作地直接参加职工医保。同时,鼓励地方将灵活就业人员纳入生育保险覆盖范围,补齐育龄从业者的权益短板。缴费层面,充分考虑在确保基金收支平衡的前提下,允许地方参照当地职工基本养老保险的缴费基数合理确定医保缴费基数,使缴费标准更贴近这一群体的真实收入水平,降低参保的经济门槛。同时,允许灵活就业人员以单建统筹模式起步参保,实质降低缴费负担,以较低成本获得门诊、住院等基本保障。权益累计层面,明确职工医保缴费年限允许按月累计,使零散缴费也能有效计入年限,避免因中断影响退休医保待遇享受。同时,允许有条件的省份探索将连续参加居民医保的缴费年限折算为当地职工医保缴费年限,激励已参加居民医保的灵活就业人员向职工医保转接。

其二,明晰用工责任,加强部门联动,构建

多元共担格局。灵活就业人员参加职工医保的痛点之一,是缴费负担完全由个人承担,持续缴费压力较大。此次政策首次在国家层面将平台纳入缴费责任框架,提出鼓励平台企业对稳定接单的新就业形态劳动者参加职工医保采取“个人缴费+平台补贴”、按单位职工模式缴纳社会保险等缴费方式,条件成熟后逐步制度化。这一安排不仅直接减轻了劳动者的缴费负担,更重要的是从制度层面明确了平台作为用工受益方的社会责任,让劳动权益保障有了实质性的责任主体。

与此同时,政策要求部门间定期开展数据共享,精准锁定未参保人员,推动参保动员从“广撒网”转向“精准触达”。此外,政策还支持新就业形态劳动者加入工会组织,鼓励参与职工医疗互助保障,进一步拓宽了权益保障渠道。

其三,鼓励地方探索,细化制度设计,推动政策红利精准落地。考虑到不同地区经济发展水平、灵活就业人员结构存在差异,政策明确要求各地在国家规定的政策框架下结合实际研究探索创新性政策措施,形成具体推进方案。此次政策在诸多关键环节留有弹性空间,需要各地结合实际细化探索。例如,政策鼓励有条件的省份探索将居民医保缴费年限折算为职工医保缴费年限,打开了制度间的衔接通道,有助于增强灵活就业人员从居民医保转向

问题探讨

推动产业“五新”进教材 锚定岗位能力育人

融入教材建设全生命周期,推动教材定位从“学科知识载体”向“职业能力接口”转型,确立以服务新质生产力发展为目标,以培养真实职业能力为核心的高质量育人导向。

对于职业教育而言,教材是承接产业前沿与育人实践的核心载体,推动“五新”进教材,本质上是确立以能力为本的育人导向。这要求跳出传统的学科本位思维,形成基于工作过程的教材内容组织逻辑,通过典型任务驱动,实现教材对技术技能培养的支撑,从而贯通学校与职场、融合理论与实践、衔接学习与就业。通过引入产业一线的“五新”要素,教材不仅要传授“是什么”的知识,更要强化“怎么做”的技能和“如何做得更好”的职业素养。

重构内容体系,实现教学与产业发展同步

“五新”进教材,关键在于“转得准、落得实”。产业前沿的技术与工艺,往往沉淀在企业内部的工艺文件、操作手册和技改方案中,具有高度的情境性和隐性特征,如果简单地把这些内容“粘贴”到教材里,不仅学生看不懂,教师也难教学。因此,要依托“三主编”机制重构教材内容,由企业技术专家提供真实生产案例与工艺标准,行业权威专家把握产业趋势与课改方向,学校专业带头人负责教学内容的重构与转化,三方协同将岗位需求

转化为课程内容,路径是以典型工作任务为载体,拆解转化为教材中的学习模块。这要求职业教育教材编写从“章节式知识罗列”向“工作流程逻辑”转变,确保教材内容与岗位标准深度对接,让学生学到的就是企业正在应用的,有效缩短从“学校人”到“职业人”的转变周期。

变革教学模式,推动课堂向场景实操迁移

教材内容更新了,如果课堂教学方式不变,“五新”就只能停留在纸面上。“五新”进课堂,必须同步推动教学范式的变革,实现从静态讲授向场景实操的迁移。

课堂教学应成为教材内容的活化过程。教师要善于利用工作手册式教材和数字教材,将课堂搬到实训室、车间和虚拟仿真环境中。对于新工艺、新装备,要充分利用数字技术,开发虚拟仿真实训资源,解决传统实训中“看不见、摸不着、难再现”的难题。例如,在化工、建筑等专业,通过虚拟仿真技术,学生可以在强安全、低成本的环境中反复练习高危或高耗材的工艺环节。对于新标准、新方法,要推行项目式、情境式教学,让学生在完成真实或仿真的项目任务中,掌握工艺规范,养成职业习惯。这要求教师作为学习引导者,依托教材中的任务单、工艺卡等载体指导学生实操,使教材真正成为学生手中的“施工

图”与“操作指南”。在此基础上,推动教学范式从知识传授向实践本位转型,实现学习场域从静态课堂向真实生产现场的迁移。

完善保障机制,实现教材动态更新

技术迭代日新月异,“五新”本身也在不断发展。对于职业教育而言,要构建敏响应产业变革的教材动态更新机制,扭转教材建设滞后于技术迭代的局面。

要大力推广活页式、工作手册式教材。这种教材形式灵活,可以根据产业技术的更新,及时替换、增补新的任务模块,实现教材内容的“小步快跑、快速迭代”。建立教材内容更新的触发机制,依托产业学院等实体平台,与头部企业共组混编师资团队,精准捕捉并快速响应产业技术变革的最新动态。建立教材使用效果的反馈机制,根据师生反馈和产业发展动态,持续优化教材内容,形成“产业变化—教材更新—教学改进”的良性循环,助力高水平技术技能人才培养。

以“五新”赋能职业教育教材建设,是提升职业教育关键办学能力、服务国家重大战略的应有之义。这要求教材建设依托“三主编”协同机制实现产业要素的教学化转化,推动教材内容与企业技术同步进化,将产业前沿成果及时转化为教学内容,让职业教育教材真正成为技术技能人才培养的“职业能力接口”。

(作者单位:中国矿业大学)

观点

职业教育应以“五新”进教材、进课堂为抓手,重构内容体系、优化教学模式、完善更新机制,推动教材从“知识仓库”向“能力接口”转型。

郭跃

职业教育教材是技术技能人才培养的核心依托,是产业前沿要素转化为学生职业能力的关键载体。教育部《关于深化职业教育教学关键要素改革意见》明确把“优化教材呈现形式”作为五大改革任务之一,要求建立企业技术专家、学校专业带头人、行业权威专家“三主编”教材开发机制,及时将新方法、新技术、新工艺、新标准、新装备(即“五新”)引入教材内容,这为破解职教教材“内容滞后于产业”难题提供了制度抓手。贯彻落实好这些要求,职业教育应以“五新”进教材、进课堂为抓手,重构内容体系、优化教学模式、完善更新机制,推动教材从“知识仓库”向“能力接口”转型,从源头化解职业教育供给与产业需求的结构性错配。

紧扣时代要求,坚持能力为本的育人导向

当前,新一轮科技革命和产业变革加速推进,对高技能人才的素质结构提出了全新要求。然而,现实中的职业教育教材建设仍存在短板,部分教材内容更新迟滞于产业迭代步伐,人才培养供给侧与产业需求侧的结构性矛盾未能有效缓解。为此,要将“五新”要素深度