



拓展新就业形态劳动者权益保障的思路方法

近年来，随着新就业形态劳动者规模不断扩大，其权益保障问题凸显，引起包括从业人员在内的社会广泛关注。习近平总书记多次强调，要加强灵活就业和新就业形态劳

动者权益保障。对此，我们需要尽快理清新就业形态劳动者权益保障迫切需要解决的难题，明晰这些难题产生的原因，以新思路新方法应对好这一新挑战。

持续加强新就业形态劳动者权益保障

□ 赖德胜 关棋月

大数据、云计算等新技术的广泛应用，促进了平台经济的繁荣发展，也推动了新就业形态的不断涌现，为劳动力市场注入了新动能。灵活自主、形式多样的新就业形态充分发挥了就业“蓄水池”作用，为我国就业局势的总体稳定作出了重要贡献。但同时，新就业形态劳动者劳动雇佣关系模糊、权益保障不足等问题也日益突出。因此，如何在大力发展新业态、新模式的同时，持续加强新就业形态劳动者的权益保障，是一道需要细致解答的民生考题。

支持新就业形态健康有序发展。就业问题的解决，根本要靠发展；劳动者权益保障问题的解决，需要靠新业态的持续健康发展。中华全国总工会调查数据显示，目前全国职工总数4.02亿人左右，其中新就业形态劳动者达8400万人，占职工总数的21%。相关预测显示，到2030年，我国预计将有近4.5亿人实现数字经济就业。体量巨大、蓬勃发展的新就业形态需要专门性的政策支持，国家应在顶层设计层面，为新就业形态提供更加清晰、稳定的发展环境。

在政策制定方面，为新就业形态提供更多发展空间。通过财政扶持、税收优惠等措施，加大对新兴产业和创新企业的支持力度。具体而言，可以设立专项资金，向相关企业提供资金支持，还可以通过税收减免、减税优惠等，降低高新企业经营负担，激励更多企业投入新兴产业，为新业态的发展打下坚实基础。

在政策实施方面，根据新业态的发展特点与实际需求，及时、灵活调整政策方向。针对不同类型新业态、新模式的发展需求，制定差异化、个性化的政策支持举措，确保政策的有效性和精准性。此外，还可通过建立更加便捷的政策落地和执行机制，加强政策的宣传、解读力度，确保相关企业能够及时了解政策内容和操作流程，增强政策实施效果。

在政策监管方面，建立健全新业态行业监管机制，明确新就业形态市场准入条件，规范相关企业的经营行为。比如，细化平台企业数据处理规则、支持第三方机构开展算法评估，引导平台企业提升算法透明度与可解释性，促进算法公平，增强平台经营透明度。加强对新就业形态的监测和评估，发现问题及时处置，防范和化解各类风险，推动新业态健康有序发展。

加强对新就业形态劳动者的法律保

护。当前，新就业形态下的劳动关系呈现出模糊化、隐蔽化和去保障化的特征，这些特征给传统劳动模式和劳动法律框架带来了挑战。现行的《中华人民共和国劳动法》规定：“用人单位和劳动者必须依法参加社会保险，缴纳社会保险费。”但其仅适用于同企业签订正式劳动合同并形成劳动关系劳动者。现实情况中，由于现行的劳动法及社会保障制度建设滞后于劳动力市场的实际发展状况，大部分新就业形态劳动者因游离于正规劳动关系之外而无法被当前的社会保障体系所覆盖，其合法劳动权益的保障问题已成为我国劳动法律制度的短板。对此，应积极探索实施具体可行的办法，明确新就业形态从业人员劳动关系与劳动者合法身份，把新就业形态劳动者作为特定职业类型，纳入《中华人民共和国劳动法》和《中华人民共和国劳动合同法》保护范畴。健全与新经济、新业态、新岗位等相适应的劳动监管机制，推动建立新就业形态协同治理机制，指导和督促企业依法依规用工、严格履行责任。

国家立法部门应加快推进新就业形态的立法工作，不断调整和完善劳动法律法规，保障新就业形态劳动者的合法权益。其中的重点任务就是从法律层面健全新就业形态劳动者的各项保障，如公平就业权、生命安全感、休息休假权等，织密新就业形态劳动者权益保障的安全网。在实际操作中，劳动关系的判定应紧密结合新就业形态的用工特点，并坚持事实优先的基本原则，将新就业形态劳动者最大限度纳入劳动法的调整范畴内，为维护新就业形态劳动者权益提供法律制度保障。例如，在规范新就业形态劳动基准方面，改变过去的旧有思路，由过去传统的“二分法”向“三分法”过渡，将其划分为“劳动关系一不完全符合确立劳动关系一民事关系”三种情形，并基于新就业形态的灵活性、独特性，建立与之相适应的基本劳动条件保障制度。

同时，应加强新就业形态劳动者法律知识教育，健全法律援助制度。通过开展普法讲堂、提供法律咨询等方式，增强新就业形态劳动者的法律意识，提高劳动者维权能力。为贫困、弱势劳动者提供法律援助服务，有效保障新就业形态劳动者合法权益。此外，加强新就业形态劳动者劳动纠纷处理机制，建立健全劳动争议调解、仲裁和诉讼机制，

通过强化劳动仲裁委员会和劳动争议调解机构建设，为新就业形态劳动者提供高效便捷的维权平台，解决劳动关系中出现的矛盾和问题，切实维护新就业形态劳动者的各项劳动权益。

完善适配新就业形态的社会保险体系。现行的社会保险体系呈现出明显的“单位化”特征。因此，当务之急是要为社会保险进行“单位制松绑”。对此，可以通过加快建立针对新就业形态劳动者的社会保险体系，加强对他们的就业保障。同时，为化解新就业形态劳动者无保障或低保障的现实困境提供制度依据与制度保障。

具体来说，针对新就业形态劳动者就业形式多元化的特性，社会保险在实际运营中应突破原有思路，通过多种制度安排，扩大新就业形态劳动者的参保范围。例如，在社会保险体系建设方面，根据新就业形态劳动者的不同需求和情况，推出多样化的社会保险产品，构建基本社会保险、补充社会保险等多层次的社会保险体系，以满足不同类型新就业形态劳动者的相应诉求，增加保障层次与保障水平。此外，针对新就业形态劳动者就业灵活的特征，可以采取弹性化的社会保险参保方式，如采取按月度、季度、年度多级社会保险费用缴纳制度，以满足劳动者灵活就业的需求。积极探索现行社会保险中“五险一金”的分解机制，即允许新就业形态劳动者以单一险种或自主组合的方式参加社会保险，允许其先行缴纳对其而言最重要的险种。

同时，在现行的工伤保险制度框架下，建立专门针对新就业形态劳动者的职业伤害保障制度。目前，职业伤害保障试点工作已在北京、上海、江苏、广东等7个省市的出行、外卖、即时配送、同城货运4个行业开展。在具体运营中，由平台企业为劳动者按单缴纳保费，出行、外卖、即时配送、同城货运每单缴费标准分别为0.04元、0.06元、0.04元、0.2元，实现“一单一保”。数据显示，截至2023年9月，累计有668万人纳入职业伤害保障范围，试点对象总体做到应保尽保。1年多来，试点省份累计做出职业伤害确认结论3.2万人次，支付职业伤害保障待遇共计4.9亿元，切实保障了新就业形态就业人员发生职业伤害时的权益，特别是对重大伤亡事故实现了兜底保障。试点政策也分散了平台企业经济风险，对促进平台经济规范健康发展发

挥了积极作用。未来应在试点基础上，在更大范围有序推广开来。

推动新就业形态劳动者职业技能培训。新就业形态下，劳动者所需的职业技能往往与传统岗位有所不同，需要劳动者具备更加先进、多元的技能来适应市场需求。因此，推动新就业形态劳动者职业技能培训，已经成为当前的紧迫任务。在不断提高职业技能的过程中，劳动者不仅可以更好地适应新就业形态工作要求，还能为更好维权打下坚实的基础。

首先，政府在这一过程中扮演着重要角色。应加大对新就业形态劳动者职业技能培训的支持力度。在培训内容方面，可以根据不同类型的新就业形态岗位实际需求，设计并提供相关的培训课程。培训内容应涵盖相关行业的理论知识、实操技能及专业发展能力等方面。在实际培训中，可以通过与专业机构或组织合作的方式，共同制定和完善培训标准与课程体系，确保培训内容符合市场需求。通过官方引导支持，帮助新就业形态劳动者更加系统地接受职业技能培训，适应劳动力市场需求，同时提升劳动者的竞争力。

其次，企业作为就业岗位的主要提供方，也应主动加强对新就业形态劳动者的职业技能培训。根据岗位的实际需求和岗位需求，对新就业形态劳动者开展有针对性的职业技能培训，提高劳动者的工作技能和综合素质。

最后，建立健全职业技能认证和评价体系是推动新就业形态劳动者职业技能培训的重要一环。通过职业技能认证与职业资格鉴定，可以更好地衡量新就业形态劳动者的职业技能水平，为其就业提供有力支持。在具体操作上，可以通过建立不同层次的新就业形态职业技能认证标准和机制，允许劳动者根据自身情况选择适合的认证项目，提高职业技能水平。同时，职业技能认证和评价应该与新就业形态市场需求相结合，及时调整认证项目和评价标准，确保新就业形态劳动者所获得的认证能够反映劳动力市场的实际需求，提高新就业形态劳动者的就业匹配度。

〔作者单位分别为中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部、北京工业大学〕



新就业形态呼唤劳动者权益保障的新理念与新模式

□ 马 亮

随着平台经济的迅猛发展，以快递员、外卖配送员、网约车司机、货车司机、网络主播等为代表的新就业形态劳动者越来越多。新就业形态的低门槛、灵活性等特征，吸引和拉动了大量人员就业，也极大地改善了人民生活品质。

中华全国总工会2023年发布的第九次全国职工队伍状况调查表明，全国新就业形态劳动者8400万人，超过职工总数4.02亿人的五分之一。换句话说，每5位劳动者中就有1位是新就业形态劳动者，其已成为我国劳动者的主力军。但是，劳动关系难以确定、传统社会保障体系不匹配、平台企业规避责任、“条块分割”带来的监管滞后等问题，使这些劳动者的权益保障问题日益凸显。相对于依托雄厚资本与先进技术的强大平台企业，新就业形态劳动者是“困在系统里的”弱势群体，亟待加强政府监管和平台治理。

平台经济使传统劳资政关系日趋复杂，也使劳动权益保障问题错综复杂。新就业形态劳动者权益保障是一项系统工程，涉及就业准入、劳动报酬、劳动强度、劳动安全、社会保险、休息休假等许多方面。近些年来，有关部门下大

力气推动体制改革和机制创新，切实保障新就业形态劳动者权益。2021年7月，人力资源和社会保障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》。2023年11月，人社部办公厅印发《新就业形态劳动者休息和劳动报酬权益保障指引》《新就业形态劳动者劳动规则公示指引》《新就业形态劳动者权益维护服务指南》，进一步细化权益保障制度规则。

当前，劳动者权益保障制度的刚性约束同互联网平台经济的高度灵活性之间存在巨大鸿沟，如果让新经济适应旧制度，无异于削足适履和开历史倒车，甚至会制约新经济发展。要想破解新就业形态劳动者权益保障问题，就需要新思路和新方法，通过新经济发展带动旧制度变革，循序渐进地弥合制度与技术之间的鸿沟，实现新经济发展与新保障制度的“双向奔赴”。

劳动者权益保障，首要的是雇主或劳动发包平台的责任。要加强平台监管和平台治理，推动平台企业肩负起劳动者权益保障的应有责任。当前，不少平台企业的抽成比例过高，苛刻的算法带来劳动强度过大、休息时间不足和劳动

行为扭曲等问题，严重侵害劳动者权益。为此，要因循平台经济的商业模式，建立数据驱动和敏捷智能的平台监管体系，避免老办法解决不了新问题的尴尬。解决“条块分割”带来的平台监管碎片化问题，建立劳动者权益保障的区域性和行业性基础平台，形成“以平台治平台”的新格局。

另外，之所以不少劳动者不愿参与社会保险，一个重要原因就在于新就业形态劳动者的主力军是男性青壮年，且以农业户籍人员为主，他们没有认识到未来医疗和养老的巨大需求，也担心在不同城市和平台缴纳的社保经费难以积累和取用。为此，应推动社会保障提级统筹，形成区域乃至全国统筹平台，切实解决参保却难取用的问题，激励新就业形态劳动者参保。引入数字技术来实现“一件事一次办”“高效办成一件事”，降低社保关系迁移的学习成本、合规成本和心理成本等负担，便利灵活就业人员享受社保红利，免除他们参保的后顾之忧。

同时，社会保险制度应随技术和经济的发展变化，超越传统劳动关系的概念和认定标准，创新劳动者权益保障机

制。随着以新一代人工智能为代表的数字技术的发展和应用，越来越多的传统工作也将趋于新形态，也会面临类似乃至更加复杂的劳动者权益保障挑战。为此，应根据平台经济特征重构劳动者权益保障体系，建立适应新就业形态的社会保障制度。平台企业对劳动者的行为全程跟踪留痕，由此积累的大数据可以精确记录劳动者的劳动投入和收入。这为打造灵活就业和终身追溯的数字劳动账户提供了条件，也为据此确立劳动关系和加强权益保障创造了可能。

新就业形态劳动者权益保障是跨领域、跨部门、跨地区的新问题，亟需各个层级、各个部门和各个地区通力合作、协同治理。不过，劳动者权益保障问题不是必须政府大包大揽和亲力亲为的，而是需要联合企业、社会组织等推动模式创新，形成多主体参与和多支柱支撑的全新权益保障体系。

〔作者系中国人民大学国家发展与战略研究院研究员〕



新就业形态是指新一轮信息技术革命特别是数字经济和平台经济发展带来的一种就业新模式。

与传统就业形式相比，新就业形态具有一些新特点。一是组织方式平台化。随着数字技术的快速发展，各类数字化用工平台大量出现，构建起动态化、网络型、无边界的就业系统，形成大规模的线上劳动力市场。二是工作安排任务化。新就业形态基于按需用工模式，工作任务处于中心地位，合作关系随供需双方对任务达成合意而建立、任务结束而结束，新就业形态劳动者的工作过程也是将各种碎片化工作任务资源整合的过程。三是用工管理数字化。平台企业依靠先进的信息系统和智能模型进行管理，基于大数据算法建立了用工管理规则体系，通过数字化方式对劳动过程或结果进行管理，确保劳动者按照要求完成工作任务。四是用工关系复杂化。劳动者归属于某一经济组织而形成的稳定关系被更加灵活开放的关系所取代，劳动者对平台的人身依附性弱，用工管理去雇主化、去组织化，用工单位与劳动者之间出现不完全符合劳动关系的情形。

新就业形态的快速发展，在促进就业转型的同时，也对就业扩容增效提质带来积极影响。一是创造新的就业机会。数字技术与市场需求相融合，推动各类互联网用工平台大量涌现，网约配送员、互联网营销师、在线学习服务师等新职业快速兴起，为广大劳动者提供了大量新的就业机会。相比传统就业方式，新就业形态覆盖范围更广、包容性更强，提供了广泛的择业机会和多元的从业方式，为传统产业转岗劳动力就业开拓了新领域，也为青年人、农民工、女性、退役军人、残疾人等重点群体就业拓展了新渠道。很多新就业形态工作性质具有“即插即用”特点，给难以从事全职工作或倾向于兼职工作的劳动者提供了新的就业选择。二是优化就业资源配置。数字技术推动工作模式不断创新，使碎片化的工作资源得以整合，并通过大数据算法匹配给相应的劳动者，减少了无效的工作搜寻时间，扩大了就业的范围和空间，实现了劳动力资源与工作任务的配置。新的就业资源配置方式也打破了就业时空限制，加快了就业的区域协调发展，使就业机会在更广阔的空间进行分配和扩散。三是促进就业质量提升。新就业形态基于数字化对岗位改造而形成，一些复杂的工作内容逐步被智能方式替代，减轻了劳动者的工作强度，并且通过搭建交互平台、将工作数据“留痕”，建立信用机制等手段，逐步改善从业人员的劳动保障问题。

与此同时，随着新就业形态劳动者比重不断上升，难以适用传统劳动标准的劳动者范围逐渐扩大，从业人员劳动权益保障等方面面临很多新的问题和挑战。一是新就业形态边界模糊、统计困难导致难以精准施策。目前对新就业形态的概念和范围并没有形成统一规范的认定标准，对应的统计指标体系不健全、统计监测手段不完善，再加上从业人员流动性强、灵活多样、就业形式复杂，难以精确界定政策服务对象，给相关政策的出台和实施带来挑战。二是用工关系复杂导致劳动者权益保障难度大。新就业形态劳动者工作的任务化特征模糊了传统用工关系，从业人员、平台企业、客户（消费者）、用工服务机构等主体之间复杂多样的契约安排加剧了司法实践中的劳动关系认定难度，非标准劳动关系下的劳动权益保障变得更加困难，受制于复杂多元的用工方式以及相对不固定的工作场所与工

新就业形态带来哪些新挑战

□ 鲍春雷

作时间，对平台用工的劳动监管存在较大难度，平台组织与劳动者之间劳动争议的定性和处理仍是实务中的难题。三是就业稳定性低、收入不连续风险大。虽然某些创造性、技术型的自由职业者在新就业模式下获得了较高收入，但不少从业人员收入水平偏低且收入来源不稳定，特别是低技能劳动者。即便某些行业报告显示从业者的平均收入高于正规部门，但一些高收入的取得是以更多的工作时间投入和没有缴纳社会保险为代价的。另外，新就业形态劳动者大都缺乏规范的劳动合同保护，且没有参加失业保险，一旦工作需求中断，就会出现没有收入的情况。四是数字化管理导致部分劳动者面临算法困境。平台通过算法管理对劳动者进行劳动过程管控，由于缺乏劳动标准或劳动标准不适应新就业形态的工作模式，一些劳动者在算法的驱动下为了提高收入长时间工作，强度高、负荷重且伴有较高的安全风险隐患。尽管平台从业者人数众多，但组织化程度相对较低，很难真正形成可以与平台谈判的对等力量，维权能力相对较弱。五是新就业形态劳动者参保扩面仍有较大难度。新就业形态从业者参加社会保险热情不高，主要是以灵活就业人员身份参加城镇职工社会保险，只能全部由个人缴纳，另外社会保险管理模式与劳动者流动性大的特点不相适应。当前，新就业形态职业伤害保险试点正在有序推进，但参保人员范围、缴费主体、缴费标准、费用分担机制、取证认定等方面的制度设计还需进一步完善。

面对新就业形态快速发展带来的影响与挑战，一方面要积极发挥新就业形态对稳定和扩大就业的重要作用，加强就业促进、创新创业、技能提升等方面的政策支持，为新就业形态发展创造良好的环境。另一方面要及时对新就业形态发展中的不规范现象进行纠偏，并通过规范新就业形态劳动基准、扩大职业伤害保障试点等方式，加强对新就业形态劳动者的劳动权益保障。顺势而为、补齐短板，让快速发展的新就业形态成为促进高质量充分就业的重要阵地。

〔作者系中国劳动和社会保障科学研究院智库工作办公室副主任、研究员〕