

开展人才研究 构筑人才高地

人才政策研究 动态

2022 第 2 期 【总第 145 期】

浙江省人才发展研究院

2022 年 2 月

灵活就业研究专题

◆卷首语.....1

研究专题

◆灵活就业兴起的动因及其对宏观经济运行的影响研究.. 4

◆新业态灵活就业人员社会保障制度健全研究.....17

◆宁波市对灵活就业人员的支持政策和主要做法.....33

◆浙江省人力资源和社会保障厅等 16 部门关于支持多渠道灵活就业的实施意见.....36

人才时讯

◆手机人才时讯信息汇编（2022 年 2 月份）.....39

卷首语

近期，关于“中国灵活就业人员已达到 2 亿人”的话题讨论，引发社会广泛关注。错综复杂的国际形势和全球肆虐的新冠疫情给我国经济持续发展带来一定挑战，尤其是 2022 年高校毕业生人数预计突破 1000 万人大关，在这种形势下，稳就业、保就业面临不小压力。今年中央经济工作会议提出“健全灵活就业劳动用工和社会保障政策”要求，凸显了兼顾就业数量和质量的重要性，继续深入实施就业优先战略和更加积极的就业政策，把就业摆在经济社会发展和宏观政策的优先位置，作为保障和改善民生的头等大事。

灵活就业不仅是稳就业、保民生的重要发力点，而且正在积极作用于实现更高质量的充分就业，是数字化时代推动全社会全民共同富裕的重要路径。由于互联网技术进步以及劳动者就业观念转变，以个体经营、非全日制以及新就业形态等灵活多样的就业模式成为劳动者就业增收的重要途径，充当产业转型升级过程中承接失业群体的“蓄水池”。作为就业领域的重要趋势，灵活就业对拓宽就业新渠道，培育发展新动能具有重要作用。鼓励和支持灵活就业发展，完善灵活就业群体劳动权益保障，使劳动关系和谐稳定，更多劳动者实现体面劳动，有助于激发就业市场活力，促进人力资源的开发和利用，推动经济社会平稳健康发展和全社会共同富裕。

“十四五”规划实施以来，央地密集出台支持灵活就业政策措施，不断激活灵活就业形态，增强发展高度、厚度和韧性，深化完善劳动

要素市场化配置、就业政策优先、就业能力提升、重点人群就业帮扶、劳动关系协调等体制机制，促进就业治理体系和治理能力现代化建设。一是加快完善政策支持和服务体系，明确灵活就业范畴，确定职业培训、社保政策的支持范围。二是探索适应跨平台、多雇主间灵活就业的权益保障和社会保障等政策，明确平台企业和劳动者权利义务边界，保障劳动者基本权益。三是大力发展微经济，鼓励“副业创业”，积极培育新个体，支持自我就业，抓紧取消限制灵活就业的不合理规定，为更高质量就业清障。

本月动态编汇收集三篇文章报告和浙江省关于灵活就业的支持政策，多角度分析灵活就业的路径模式，重点关注灵活就业群体的支持保障体系，探索浙江支持多渠道灵活就业的具体举措，以宁波市的政策和做法为例，分享在支持灵活就业发展方面的实践积累。《灵活就业兴起的动因及其对宏观经济运行的影响研究》一文深入分析灵活就业的范畴、生态和分类，剖析推动其兴起的宏观因素，探析灵活就业在经济转型期的积极作用以及存在的问题，并指出灵活就业的可持续发展短期重在健全政策体系，长期要聚焦优先和创新包容的综合支撑机制。《新业态灵活就业人员社会保障制度健全研究》一文围绕新业态灵活就业人员的权益保护和社保缺失问题展开，基于利益相关者理论和米切尔评分法梳理划分新业态灵活就业人员的主要利益相关者，指出在健全该群体社会保障制度过程中存在的问题，并从利益主体责任角度提出构筑新业态灵活就业人员社会保障制度安全网。李克强总理在考察宁波人才市场时指出宁波对灵活就业人员的支持

政策值得好好总结,《宁波市对灵活就业人员的支持政策和主要做法》一文根据国家发展改革委深入调研宁波市灵活就业人员支持政策情况,总结提炼典型经验做法。浙江省发布《关于支持多渠道灵活就业的事实意见》,聚焦鼓励个体经济、支持新就业形态、促进非全日制就业、强化服务保障等四个方面,提出十项具有针对性的具体举措,进一步拓宽就业渠道,强化灵活就业服务保障。

灵活就业兴起的动因及其对宏观经济运行的影响研究

国家发展改革委宏观经济研究院社会所副研究员 魏国学

摘要：本文构建了一个理论研究框架，探讨了灵活就业兴起的动力，分析了灵活就业对我国宏观经济运行的影响。研究发现，灵活就业主要由四个宏观因素推动，即数字技术进步、创业创新活动、城市化积聚的“职住行”压力、人口结构变迁。灵活就业可以避免失业率过快升高，增加有效工作时间，帮助市场主体保持活力，扩大内需，减少碳排放，推动性别工资平等。然而灵活就业可能阻碍生产率提升，冲击制造业用工，抑制创新，加剧社会不平等。最后提出了促进灵活就业可持续发展的思路。

关键词：灵活就业；失业；效率；创新；垄断

新冠肺炎疫情全球大暴发以来，灵活就业在中国进一步得到发展，并成为政策关注焦点，亟需从宏观视角探讨灵活就业的来龙去脉及影响。据人社部统计，我国灵活就业从业人数达到 2 亿人，其中网约车驾驶员 309 万人，邮政快递从业人员超过 400 万人，美团平台注册外卖员接近 1000 万人，电商平台、分享经济和创业三类灵活就业模式日趋成熟稳定，外加个体经营、非全日制等传统灵活就业模式，我国灵活就业领域不断扩展。新冠肺炎疫情暴发以来，我国灵活用工覆盖面显著扩大，2020 年灵活用工的企业比例达到 56%，同比上升 11 个百分点。“十四五”规划提出，要建立促进多渠道灵活就业机制。

一、灵活就业最新研究进展

近年来，灵活就业在全球范围内兴起，灵活雇佣关系下的劳动力数量实现了重要增长。以稳定、全职、终身为特性的正规就业，长期被视作充分就业和福利待遇完整的同义词，然而灵活就业逐渐也能满足工作福利和劳动力市场再平衡的要求，灵活性体现在工作时间、工作地点和雇佣关系三个相互交叉的维度，其中雇佣关系尤为醒目，劳动者受雇于人力资源代理商，代理商将劳动者分配给用工单位，工人完成任务后返回，从代理商那里领取新任务。研究者早期主要关注正规就业的灵活安排，比如短时工作、带薪休假等。随着互联网技术及数字平台成为更高效的就业纽带，劳动者和客户能够快速建立更直接的劳动联系，零工经济（Gig Economy）成为研究热点，劳动者能通过 Task Rabbit 平台从事保洁、搬家、送货、杂工等工作，也能从 Uber 和 Amazon 获得类似的工作，系统架构师、软件工程师等高技能人群也能灵活就业。近年来，美国和欧洲的灵活就业人数分

别增加了 16%、17%，灵活就业正让劳动力市场经历迅速且深刻的变革。

移动互联网、大数据、人工智能等新一代信息技术催生了数字经济新业态，并直接产生了灵活用工需求，为了应对季节性、周期性、时段性用工难题，人力资源服务商深度介入劳动力市场并推动灵活用工发展，这改变了传统劳动关系的组织化特征，灵活就业越来越为企业和劳动者所接受。作为新增长点，数字化生活服务业推动了灵活就业发展，但在新冠肺炎大流行期，受人员密集度等因素影响，灵活就业发展存在行业分化，在线教育、远程医疗、快递物流等行业灵活就业人数大幅增长，旅游、餐饮、会议则经历了萎缩。文化影响灵活就业的适用性，在工作氛围本已松散的地区，如果继续倡导灵活就业，会加大员工缺勤和离职的可能性，但在快节奏地区，灵活就业则容易被接受。在灵活就业的众多影响因素中，数字技术特别引人注目，但也充满争议。数字技术推动企业提供精细化的用工需求，劳动力市场调整工资更及时，这能缓解失业和经济波动，但付出了工资下降的代价，工资缩水程度甚至超过了经济下滑幅度。在信息不对称问题严重的服务业，数字技术推动灵活就业的收益明显，比如 Uber 司机的收入比工作固定时多了两倍。但是数字技术对制造业部门的就业收入挤出效应，可能高于灵活就业带来的收益，数字技术导致部分工人就业不充分，美国千名工人每增加 1 个机器人，会使得就业人口比例降低 0.2 个百分点，工资下降 0.42 个百分点。人工智能、机器人对中国就业的短期破坏效应有限，但长期替代效应需要重视。

支持灵活就业的理由，主要包括稳定就业、提高生产效率和改善工作体验。灵活就业能额外创造工作机会，自主性工作蕴含巨大潜力，中国蓬勃发展的数字化平台，为健身教练、网课教授、人工智能训练师等创造了灵活就业机会。灵活的工作时间表、远程办公和灵活休假增加了组织的吸引力，降低了员工离职率，有助于降低失业率，促进生活和工作个性化融合。美国优步乘车人次在疫情初大幅减少，但优步饮食迅速提供了新岗位。灵活就业在经济衰退期可以缓冲失业，美国县级层面数据显示，失业率每增加 1%，通过互联网平台找工作的人数将增加 21.8%，在互联网普及率高、年轻人比例高、劳动者受教育水平高、社会关系分散的区域，影响更显著。在基于数字平台的灵活就业模式下，服务质量、地理位置、客户诉求等数据有效缓解了信息不对称问题，提高了用工方和劳动者的匹配效率，可以持续传递劳动者技能水平和职业精神的信号，促进利益相关者支持工人实现可持续的职业发展。此外，按次计费、按量收费的付酬模式，有助于杜绝工资拖欠问题。

最令人困惑的是，灵活就业理论上的积极影响可能并不存在，比如劳动力市

场由僵化转向灵活，理论上有助于降低失业率，但实证结果疲软无力。劳动者的社会关系网络如果被过度弱化，灵活就业就会产生工资下降、过度工作、人际关系单一、社会保障不足、职业前景不明、经济不安全感等负面影响。灵活就业会导致更高的产出和失业波动，会让宏观经济政策无所适从，在总需求下降时，企业能灵活调整开工率甚至裁员，并能让有幸留下来的员工增加工作时间，那些被裁员工被迫在并不好的岗位灵活就业，失业率变得更加不确定，且难以反映经济衰退实情，财政和货币刺激政策的力度及时效更难把握。灵活工作可能让女性遭遇更严重的职场歧视，受教育程度较高的母亲把有薪工作带回家时，她们会在企业面临工资处罚，教育程度低的即使把无薪工作带回家，也会面临处罚。工作机会和薪酬不稳定带来职场危机，工伤难以认定等问题导致社会保障不足，这些问题是近年来国内研究的热点。

二、灵活就业的范畴、生态及分类

灵活就业体现在时间、地点和制度三个维度，至少包含七项彼此可能交叉的内容（见图 1）。一是兼职工作。在正规工作时间之余，劳动者从事每日时长小于 8 小时的工作。二是共享工作。2 名以上员工共同从事某项工作，协商分配工作时间。三是弹性工作。员工可以自主决定工作起始时间。四是集中工作。用工需要保障每周或每月的工作总时长，但可以选择压缩工作天数。五是阶段工作。劳动者需要在每年某个特定时段，按约定工作一定时长。六是远程工作。员工可以在远离雇主办公室的位置工作，包括家、咖啡屋、图书馆、数字工作区等。七是非标准工作。劳动者在标准劳动关系外工作取酬，其中一类受现行劳动法约束，包括劳务派遣、非全日制、人力资源服务外包、共享用工等，另一类则不适用于现行劳动法，包括众包、实习见习、退休返聘、兼职、零工等。

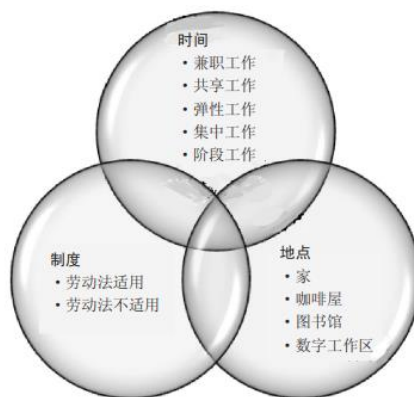


图 1 灵活就业的范畴

劳动者、人力资源商、用人单位共同构成了灵活就业的生态系统。一是用人单位直接灵活用工的模式。快速崛起的中国互联网头部企业是典型代表，包括消费类的美团、医疗服务类的好大夫、出行服务类的滴滴、文化娱乐类的抖音、地产类的贝壳等。二是用人单位通过人力资源商灵活用工的模式。劳动者受雇于人力资源服务商，服务商将劳动者分配到用人单位从事全职工作，劳动者完工后回到服务商处领取新任务，人力资源服务商的核心价值在于帮助用人单位招聘、管

理劳动者，与劳动者签订用工协议、考核劳动者、支付劳动报酬，还能提供培训、实习、外包、众包、税务等综合服务。值得一提的是，人力资源商也能间接产生灵活用工需求，互联网企业为人力资源服务商提供云、数据、软件等数字化解决方案，这些服务产品可能通过灵活用工生产。灵活就业已形成近乎“你中有我，我中有你”的复杂生态。

根据产业特征对灵活就业分类，有助于理解其宏观效应。一是技术密集型产业的灵活就业。瞄准突破常规的创新性任务，需要员工发挥个性化、专业化特长来提高生产效率，其自由度和薪资水平都高于本行业的常规岗位。这对劳动者人力资本水平的要求高，只有小部分“特种”劳动者能跨过门槛，现阶段主要集中在互联网、科研、法律、金融、财会、外贸等领域，能够促进创新，可以预见生产率及工资水平的提高，有利于长期经济增长。二是劳动密集型产业的灵活就业。主要为了克服工作时间的波动性，降低企业用工成本，提高劳动者和企业匹配效率，容易通过标准化培训让员工获得合格技能。其薪资水平偏低，但能享受工作自由的福利，这类工作集中分布在生活服务类行业，包括快递员、外卖骑手、网络主播、网约车司机等耳熟能详的工作，但可能陷入低工资、低生产效率陷阱。需要特别强调的是，灵活就业的产业差别，可能加剧收入差距问题。

三、我国灵活就业兴起的动力

我国灵活就业规模已超过 2 亿人，如能从技术进步、商业模式、区域发展、社会思潮等宏观视角探寻原因，将有助于深化实证研究和政策讨论。

数字技术促成灵活就业的可行性。一是让劳动者得以灵活安排工作。工业机器人在搬运、焊接、装配、喷涂、机械加工等领域广泛应用，人工智能渗透到金融、医疗、教育、养老等传统行业，居家办公类专利申请数量在新冠肺炎疫情期间进一步增加，劳动者得以从简单、重复、耗时的工作片段中解放出来，通过灵活工作增加收入。二是算法提高了岗位的供需匹配效率。人流、物流、数据流在数字经济平台高效衔接，提供了解决消费品和劳动力市场信息不对称问题的颠覆性方案，促进了在线消费及用工需求的繁荣，生活类服务业率先打破了工作空间的限制，“在任何地方工作”的灵活就业变为现实。三是移动互联网让劳动者普遍具备基本数字技能。中国在 2017 年迎来了本世纪第二个互联网加速发展期（见图 2），绝大部分劳动者得以熟练使用即时消息、电子邮件、专业 APP，能够无障碍地接入数字经济平台，能够迅速适应灵活就业模式。正是数字技术在生产、消费、要素市场的全面渗透，让灵活就业高效可行。

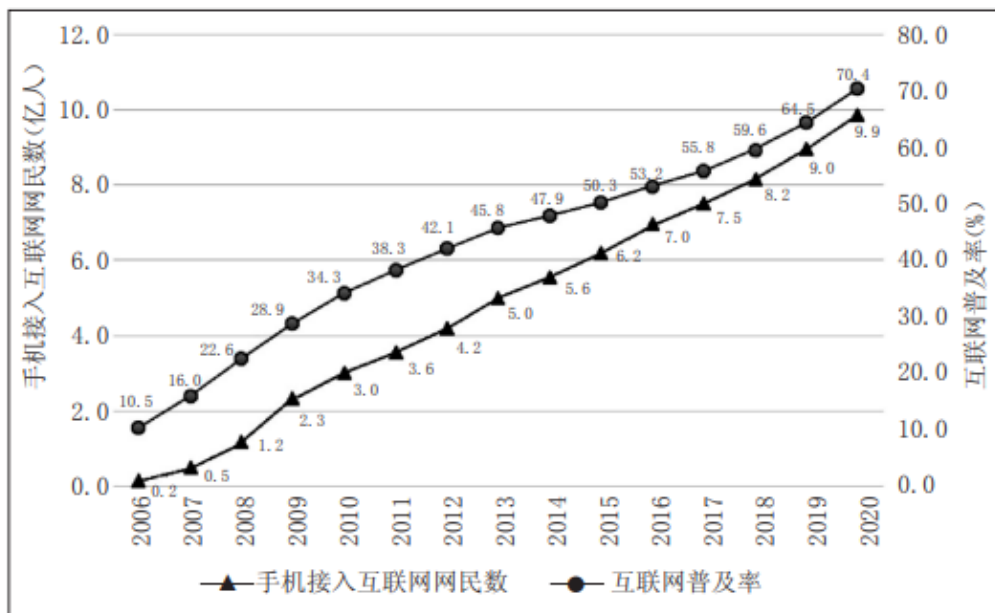


图2 中国互联网普及情况

数据来源: 中国互联网信息中心。

创业创新活动催生灵活就业。一是创业公司直接形成百万级灵活用工需求。2015 年以来“大众创业、万众创新”蓬勃发展，创业公司数量快速增加，创业带动就业能力显著增强，新成立的创业公司每年大约能够创造 240 万个就业岗位（见图 3）。创业公司要适应激烈的市场竞争，就得主攻核心业务以加快完成实质性创新，轻装上阵的一个有效策略便是灵活用工，这对创业公司的吸引显而易见——降低人员管理成本、减小用工风险、增强薪酬激励。二是改变了服务业灵活就业岗位和制造业传统岗位的位势。在制造业快速发展的本世纪前 10 年，无论工资水平，还是福利，朝九晚五的车间工作比零工、兼职有吸引力。最近 10 年服务业创业创新加快，服务业劳动生产率和工资水平快速上升，而且提供了制造业难以企及的灵活自由度。三是创业创新文化的本质是自由灵活。与其说新技术、新产品、新模式倚重创新创业，不如说更依赖跨领域知识交融，创业公司员工需要学习前沿的技术和思想，需要和相关行业开展更高频次的交流合作，传统就业模式成为桎梏，灵活就业符合人力资本投资及互补的时代特征。

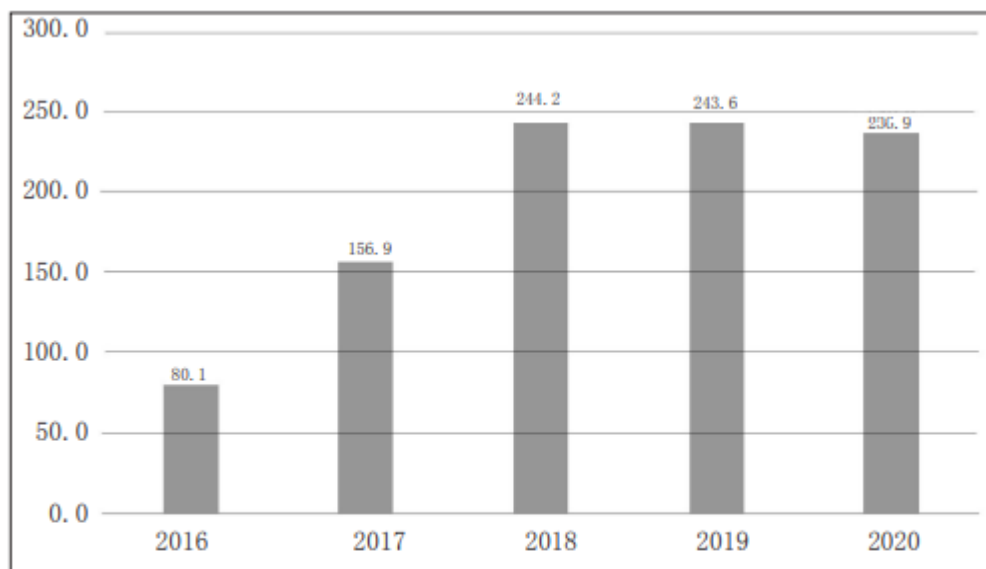


图3 中国创业公司招聘人数(万人)

数据来源: 佰职就业大数据、《2019年中国大众创业万众创新发展报告》。

城市化积聚的“职住行”压力需要通过灵活就业释放。大城市中心城区带动郊区, 区域中心城市辐射周边中小城市, 是“核心-边缘”城市化模式的主要体现。优质就业岗位和公共服务向“核心”集聚, 推动中心城区、中心城市房价快速上涨, 带来职场压力大、居住体验差、交通拥堵等大城市病。大量中低收入劳动者在城乡结合部、卫星城等“边缘”居住, 职住分离现象日益普遍, 高通勤成本的挑战长期存在。面对“核心”“边缘”两难选择, 灵活就业成为新选项。一是改善城市内部“职住行”体验。为了尽早购置房产, 为了住更大更好的房子, 为了生育二孩乃至三孩, 劳动者只能选择住在郊区, 中国许多大城市通勤距离超过 8 公里, 5 公里通勤比例低于 50% (见图 4), 外加路况拥堵, 按时上下班越来越难, 要兼顾工作、居住、通勤, 劳动者需要灵活就业。二是解决跨城“职住行”难题。我国高铁运营里程由 2015 年的 1.98 万公里增至 2020 年的 3.79 万公里, 城市间的要素配置和产业协作日益活跃, 劳动者想跨城工作和居住, 必然将灵活就业作为重要选项。

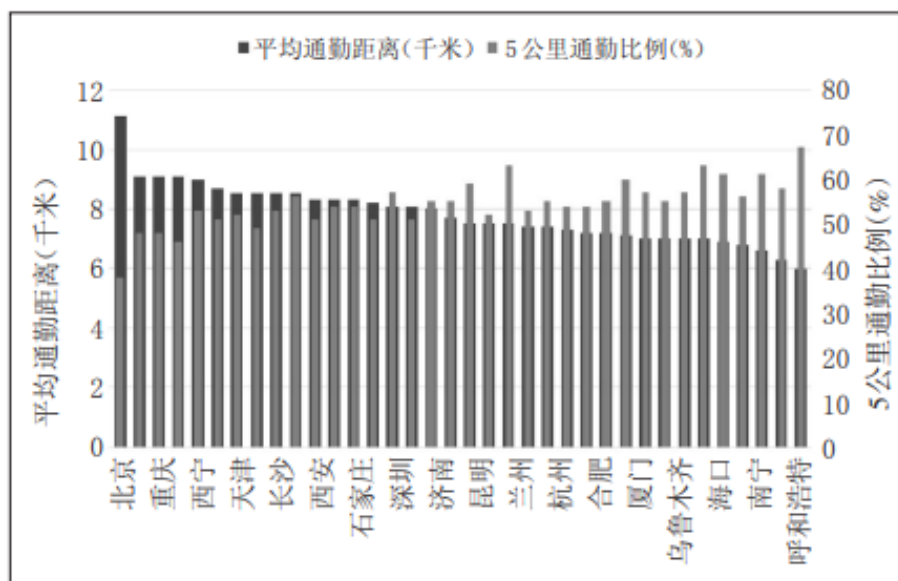


图4 全国主要城市通勤情况

数据来源:《2020年度全国主要城市通勤监测报告》。

人口“老龄化少子化”催生灵活就业思潮。人口结构变化的影响已经传导到就业端。一是人口老龄化衍生灵活就业。我国老龄化程度不断加深,65岁以上人口比重在过去10年快速升至13.5%(见图5),退休人员的兼职需求增强,20世纪70年代后出生的劳动者照护老年人的需求变强,护理行业不断产生灵活用工需求,灵活就业成为应对人口老龄化的重要方式。二是提高子女养育标准需要灵活就业。我国生育率水平持续走低,2020年人口出生率只有8.52%(见图5),与此同时,家庭对儿童陪伴、早教、教育的要求普遍更高,增加了兼顾工作和家庭的难度,特别是对职业女性而言,灵活度成为工作质量的重要内容。

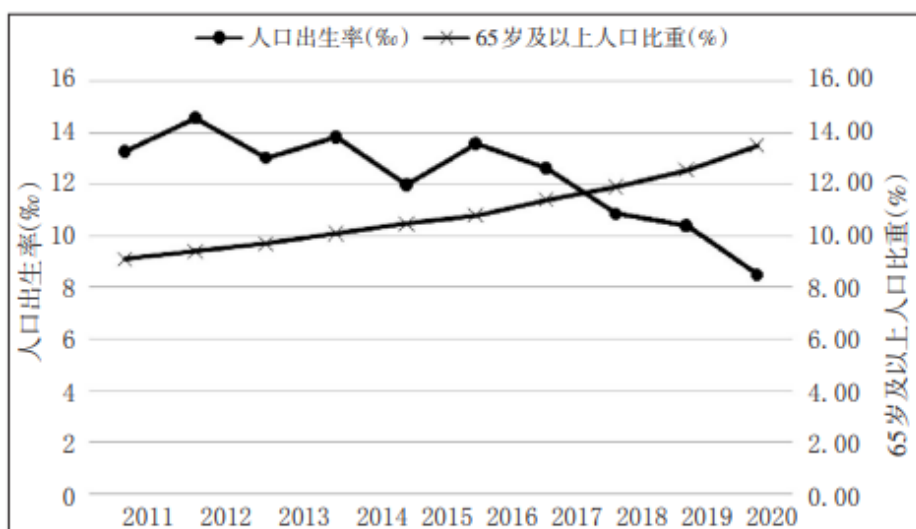


图5 我国人口结构变迁情况

数据来源:国家统计局。

四、灵活就业助推经济社会转型

灵活就业有利于宏观经济稳定，在经济周期或遭遇重大冲击时，能够避免失业率过快升高。失业率波动过大，会使货币和财政政策陷入更艰难的境地，如能灵活就业对失业的缓冲作用有利于宏观经济稳定。一是缓解工资刚性带来的结构性失业。当商品或要素市场遭遇冲击时，工资可以更灵活地调整到劳动力市场的新均衡点，减少最低工资和工会力量在非常时期对工资调整的阻力，2020 年新冠肺炎疫情暴发后，包括中国在内的主要经济体失业率飙升但很快回落，而 2008 年全球金融危机后失业率长期处于高位（见图 6），灵活就业普及程度在两个时期存在巨大差异，可能是失业率差异的重要原因。二是通过解决信息不对称问题降低摩擦失业率。人力资源服务商利用大数据、云计算等技术，帮助灵活用工企业提供更高质量的职位空缺信息，帮助求职者更快更好地反映技能水平及就业诉求，极大地提高了劳动力供需匹配度。灵活就业还能让员工在必要时分担同事的工作，从源头减少离职跳槽频率。三是带来更多的就业机会。在经济繁荣期，新技术和知识通过灵活就业大范围推广，灵活用工行业更易吸引投资并创造岗位，促进产生更多工作岗位。在经济下行期，灵活就业一方面能引导失业人员或者就业不活跃人群参与工作，另一方面可以降低劳动者等待好工作的成本。

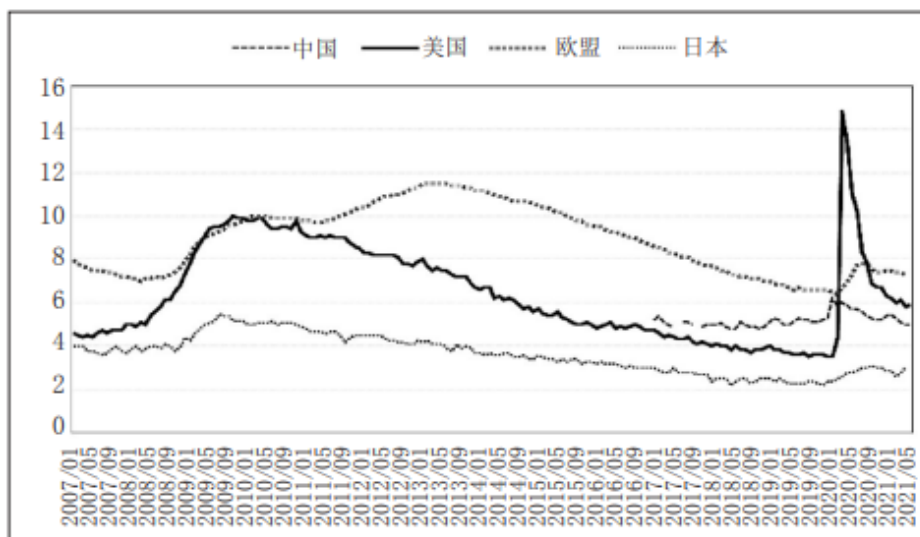


图6 金融危机和新冠肺炎疫情期间的失业率(%)

数据来源: www.tradingeconomics.com.

灵活就业增加有效工作时间，提高工作效率，提振工作士气。一是增加工作时间。减少上班通勤时间，避免在办公室被干扰，优化日程并利用碎片时间，都可以通过灵活就业实现，这对要求专注度的行业尤为重要。二是提高效率。灵活

就业者有动力加快结束当前任务，因为下一份兼职在等待，也可能是温馨的家庭生活，抑或是完整的娱乐时光，他就会克服拖延症，“磨洋工”成为过去时，企业不再疲于监督迟到早退，这种效率提升很难反映在数据上，但看不见的改进至关重要。三是激发员工士气。灵活就业有助于平衡家庭和工作，提高家庭幸福感和生活满意度，员工将重新焕发工作热情。四是提供学习机会。长期以来，坐班、通勤、顾家挤压学习时间，灵活就业开辟了学习的新空间，不同领域的灵活就业者交流学习机会变多，促进新知识和技能融汇，进而实现更高水平的分工。

灵活就业有助于市场主体保持活力。一是应对周期性用工的巨大挑战。制造业季节性用工越来越难预测，旺季因人手不够错失商机，淡季面临人力资源闲置问题，加大了中小微企业的用工成本和经营风险，灵活用工帮助企业相机配置人力资源，部分劳动者在用工高峰后会离开企业，但从长远看，企业将效率更高、竞争力更强，进而持续提供岗位，这比破产要好得多。二是甄别出技能卓越、斗志高昂、热爱行业的员工。传统模式下，企业主要通过面试和实习期表现鉴定劳动力素质，但这是不够的，因为在劳动关系确定后，员工可能失去起初刻意为之的高光表现，也会因劳动关系保护而缺乏激励，企业反悔和重招的成本很高，灵活用工则提供了多次博弈机会，可以通过业绩遴选最需要的员工，并与其建立紧密的长期关系，员工也会因“优胜劣汰”而保持工作热情。三是让企业专注于核心业务。除人力资源专业服务商外，其他企业都希望专注于核心业务，而不是将管理资源分流到人事管理环节，灵活就业能让企业从人力管理繁琐事务中抽身。

灵活就业有助于扩大内需。若能催生高薪岗位，就能拉动商品房、汽车、旅游等重点领域消费。一是带动住房消费，灵活就业打破了地理空间的限制，劳动者不必常住城市中心区域，可以选择房价更低、生活环境更好的非核心区房子，居家办公人士则要购买更大的房子，在特大城市郊区及卫星城，在城市群内的小城市，住房消费可能复苏。二是促进汽车消费。无论为了住在城郊，还是为了在各类兼职工作中穿插，灵活就业者都更偏好驾车，而不像按时上下班者那样依赖公共交通，这对汽车市场是个好消息。三是释放旅游消费潜力。灵活就业意味着时段更加连贯乃至时间更长的灵活假期，这对旅游市场至关重要。

灵活就业对多个社会发展议题产生积极影响。一是减少碳排放。以远程为特征的灵活就业有助于改善环境质量，更少的通勤时间意味着更少的碳足迹，交通拥堵减少也会缓解城市治理压力。二是缓解工资不平等。灵活就业能缓解妇女因为生儿育女而远离职场的压力，有助于缩小性别工资差距。三是帮助弱势群体。从疾病中康复的人，从农村来到城市的人，从原单位离职待岗的人，这些

弱势群体能 通过灵活就业缓解压力，进而站上新发展起点。

五、灵活就业存在的问题

阻碍劳动生产率提升进程。灵活就业岗位主要集中在依托数字平台的劳动密集型服务业，吸引了大量新成长劳动力，短期看，确实提高了行业生产率，改善了就业体验，但是随着行业竞争加剧，快递外卖等行业工资下降压力变大，灵活就业的劳动生产率可能遭遇瓶颈。长远看，劳动力在黄金年龄从事简单重复劳动，并且在不同行业和企业之间穿插工作，劳动力失去专注度，并将就业体验锁定在自由灵活，就会丧失学习动力，一旦形成轻视技能提升的社会环境，就会动摇“干中学”的基础，这显然会损害全要素生产率。从企业的角度看，灵活用工意味着员工里没有“自己人”，企业只愿培训相对固定的“自己人”，而不是那些流动性大的劳动力，灵活就业者除了获得收入和自由外，很难从企业得到高质量的技能培训。

对制造业用工的“诅咒”。新冠肺炎疫情和国际经贸冲突加剧了制造业的不确定性，供应链和产品流通错综复杂，企业面临更加难以预测的周期性订单，与此同时，原材料成本快速上升，利润增长空间受限，涨工资缺乏支撑，制造业对劳动力的吸引力不断下降，季节性用工荒问题日益突出。制造业流水线工作下沉到了职业“歧视链”最底端，许多年轻人不愿意进车间。近几年，灵活就业让这个问题雪上加霜，制造业失去和想招的年轻劳动力，很多都在 2 亿人的灵活就业大军中。外卖、快递、直播、在线营销、自媒体、电子竞技等工作，不受时间和地点限制，不用远离繁华都市，工资水平不比车间差，这些优点被口口相传，年轻劳动力越来越青睐灵活就业，制造业用工因相形见绌而受“诅咒”。不少高校毕业生在送外卖，美团 2020 年上半年的 295 万骑手中，90 后骑手接近一半，其中大专及以上学历（包括网络大学、电大等成人继续教育学历）骑手占比达 24.7%。此外，对于制造业灵活用工需求，人力资源服务企业的整体响应和交付速度不快，人才储备、用工风险管理、公司资质、员工培训方面的满意度不高。

强化平台垄断对创新的抑制作用。当数以亿计的灵活就业人员离不开高科技平台时，会让平台以稳就业的名义垄断并抑制创新。高科技平台通过带动灵活就业，为稳就业做出较大贡献，但平台如果成为“巨无霸”，中小微创新企业将举步维艰。面对平台企业牵动庞大灵活就业群体的重大事实，反垄断可能受到掣肘，那么以灵活就业稳就业的代价就是对垄断让步，也就是说，付出了抑制创新的巨大代价。高科技平台直接或间接带动了大量就业，事实确实如此，但也要注意，

高科技平台企业的“创造性破坏”导致传统企业被淘汰，那些没有灵活就业能力的劳动者会失业，或者只能去从事薪资水平更低的灵活就业，高科技平台创造了新的灵活就业岗位，也冲击了传统就业岗位。严峻挑战还在于，高科技平台垄断力量在强化，灵活就业群体的工资谈判能力在分散，劳资谈判力量此消彼长，灵活就业人员面临工资下降的风险。

加剧社会不平等问题。疫情再次暴露了收入差距问题，那些可以灵活就业的群体收入未受巨大冲击，可是工厂车间、旅游餐饮的从业者就没有这么幸运。在正常时期，和拥有合同保障的“内部人”相比，作为“外部人”的灵活就业群体缺乏归属感，对企业认同感不高，福利待遇差距也大，灵活就业并非让所有人受益。劳资关系更加复杂，企业管理可控性降低，更难监管劳动力质量，工作积极性、业务保密性等方面的监管更难，缺乏紧密沟通机制容易导致不信任和冲突。劳动保护存在制度性障碍，部门灵活就业不具备现行法律法规规定的劳动关系特征，比如在工伤保险行业风险分类表中，目前没有明确划分快递、送餐等灵活就业行业的风险，无法确定相应缴费费率，灵活就业人员出现事故难以得到保障。

六、促进灵活就业可持续发展的思路

灵活就业的发展速度前所未有，政策讨论不应局限于就业稳定和权益保障层面，需要先关注对经济增长和社会发展的整体影响。新冠肺炎疫情显著加快灵活就业发展，但最根本的动力是数字技术进步、创业创新活动、城市化进程中的职住行失衡压力、人口结构变迁，没有这些宏观变量日积月累的影响，就不可能有超过 2 亿人规模的灵活就业大军。灵活就业能提高部分行业的劳动生产率，帮助市场主体保持活力，还可能扩大消费、减少碳排放，在遭遇重大外部冲击时能缓冲失业，部分短期收益已经得到兑现，积极面更易被发现和接受。然而，隐藏的负面影响更值得深思，灵活就业可能阻碍劳动生产率提升，对制造业用工产生“诅咒”，强化垄断数字平台对创新的抑制作用，加剧社会不平等问题，这些都是影响经济长期增长和社会稳定的关键议题。

短期重在健全灵活就业健康发展的政策体系。支持市场主体创造高质量的灵活就业岗位，优化数字平台经济及其他新业态新模式的监管规则，引导人力资源中介服务机构降低服务费，推动收入分配向灵活就业者倾斜。推动劳动者平等拥有灵活就业能力和权利，支持人力资源服务机构为灵活就业人员提供技能培训专业化服务。保障灵活就业人员劳动报酬、休息休假、职业安全等权利，加快将灵活就业群体有效纳入工伤保险范围。完善灵活就业统计制度，探索建立适应灵活

就业新形势的就业监测指标。

长期政策要聚焦效率优先和创新包容的灵活就业综合支撑机制。提供更好的继续教育,营造重视专业技能提升的优良环境,引导灵活就业人员加大人力资本投资,防止全要素生产率停滞不前。鼓励制造业构建灵活用工机制,指导制造业企业规范开展用工余缺调剂,帮助有“共享用工”需求的企业与劳动力精准对接。预防和制止垄断行为,完善平台企业垄断认定的法律规范,保护平台经济领域的公平竞争,引导平台将资源投向技术革新、质量改进、服务提升、模式创新,维护平台灵活就业人员权益。

参考文献:

- [1]李心萍.努力创造更多灵活就业岗位从业人员规模达两亿左右[N/OL].人民日报,2020-08-08(2)[2021-06-07].<http://society.people.com.cn/n1/2020/0808/c1008-31815076.html>.
- [2]交通运输部.1月份网约车驾驶员证增加21.3%[EB/OL].(2021-05-10)[2021-06-01].<https://china.huanqiu.com/article/4250KXqX1Cw>.
- [3]国家邮政局.将制定快递员劳动定额标准和末端派费核算指引[EB/OL].(2021-04-10)[2021-06-01].<https://m.chinanews.com/wap/detail/chs/zw/9387234.shtml>.
- [4]美团.近1000万外卖骑手属于外包没办法直接负责[EB/OL].(2021-05-10)[2021-06-09].<https://finance.sina.com.cn/money/insurance/bxyx/2021-05-10/doc-ikmxzfmml523372.shtml>.
- [5]杨伟国,吴清军,张建国.中国灵活用工发展报告[M].北京:社会科学文献出版社,2020.
- [6]BARBIERI, P. Flexible employment and inequality in Europe[J]. *European sociological review*, 2009, 25(6): 621-628.
- [7]SPURK, D. and C. STRAUB. Flexible employment relationships and careers in times of the covid-19 pandemic[M]. Elsevier, 2020.
- [8]HUWS, U., N. SPENCER, M. COATES, D. SVERRE SYRDAL and K. HOLTS. The platformification of work in Europe: results from research in 13 European countries [EB/OL]. (2020-05-06) [2021-07-01] <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/the%20platformisation%20of%20work%20in%20europe%20-%20final%20corrected.pdf>.
- [9]PERETZ, H., Y. FRIED and A. LEVI. Flexible work arrangements, national culture, organizational characteristics, and organizational outcomes: a study across 21 countries[J]. *Human resource management journal*, 2018, 28(1): 182-200.
- [10]ACEMOGLU, D. and P. RESTREPO. Robots and jobs: evidence from US labor markets[J]. *Journal of political economy*, 2020, 128(6): 2188-2244.
- [11]夏炎,王会娟,张凤,郭剑锋.数字经济对中国经济增长和非农就业影响研究——基于投入占用产出模型[J]. *中国科学院院刊*, 2018, 7(7): 707-716.

- [12]ONKEN-MENKE, G.,S. NÜESCH and C. KRÖLL.Are you attracted? Do you remain? meta-analytic evidence on flexible work practices[J].Business research,2018,11(2): 239-277.
- [13]HUANG,N.,G. BURTCH,Y.HONG and P.A.PAVLOU.Unemployment and worker participation in the gig economy: evidence from an online labor market[J].Information systems research, 2020, 31(2): 431-448.
- [14]VERGEER,R.and A.KLEINKNECHT.Do flexible labor markets indeed reduce unemployment? A robustness check[J]. Review of social economy, 2012, 70(4): 451-467.
- [15]PETICCA-HARRIS, A.,N.DeGAMA and M.RAVISHANKAR. Postcapitalist precarious work and those in the “Drivers” seat: exploring the motivations and lived experiences of uber drivers in Canada [J]. Organization, 2020, 27(1): 36-59.
- [16]KOLASA, M.,M. RUBASZEK and M.WALERYCH. Do flexible working hours amplify or stabilize unemployment fluctuations[J].European economic review, 2021, 131 (C): 1-22.
- [17]FULLER, S.and C.E.HIRSH.Family-friendly jobs and motherhood pay penalties: the impact of flexible work arrangements across the educational spectrum[J].Work and occupations, 2019, 46(1): 3-44.
- [18]谢富胜, 吴越, 王生升. 平台经济全球化的政治经济学分析[J]. 中国社会科学, 2019(12):62-81.
- [19]胡春艳. 跨界骑手成青年就业新趋势[N/OL]. 中国青年报, 2020-07-31(8) [2021-07-01]. http://zqb.cyol.com/html/2020-07/31/nw.D110000zgqnb_20200731_3-08.htm

(原文刊登于《经济学家》2021 年第 8 期 22-30)

新业态灵活就业人员社会保障制度健全研究

电子科技大学公共管理学院 匡亚林、梁晓林、张帆

摘要：随着“互联网+”等就业形式的多样化发展，灵活就业人员从业数量也在平台经济、共享经济的推动下迅猛增加，同时该群体的权益保护和社会保障缺失问题突出。新业态灵活就业人员抵御社会风险能力脆弱，需积极构筑基于多层次社会保障体系的新业态灵活就业人员社会保障制度安全网。通过利益相关者理论和米切尔评分法梳理划分新业态灵活就业人员的主要利益相关者，指出在健全该群体社会保障制度过程中存在的问题，并基于利益主体责任角度提出政策建议。研究建议提升我国多层次社会保障体系统筹范围，借助新兴信息化技术优化“互联网+”人社一体化平台，完善新就业群体的社会保障及相关劳动法律法规，加强利益相关者主体的责任意识等，切实维护新业态灵活就业人员的社保权益。

关键词：新业态 灵活就业人员 外卖员 社会保障制度 利益相关者理论

一、问题的提出

“新业态”来源于“业态”，“业态”是针对商业产业领域的生产与活动形态，最早运用于零售行业，整体彰显产业业态的发展阶段及其产业外化的相关状态呈现。随着互联网技术的普及和手机终端的应用延伸，基于平台经济、共享经济的新业态快速成长，技术与服务业的结合带动了相关产业的发展。至此，“新业态”开始走进了公众视野，依托“互联网+”技术产生了产业的迭代升级和与之相配套的新兴就业形势，新业态灵活就业来自岗位和经济生产的内生特征，而非传统灵活就业来自对正规就业的补充。新业态灵活就业人员有三大特征：一是劳动关系归属模糊，二是劳动风险问题突显，三是缺乏社会保障支持。在新业态领域工作的从业人员往往没有与企业签订劳动合同，既有传统形式的劳务派遣、劳务外包，也有众包的电子服务协议。他们的工作状态有全职、兼职，也有甚至每天工作一两个小时的短职，还有的外卖骑手同时身兼数职。在发生劳动纠纷和工伤事故的时候，其身份归属界定和工伤认定就突显了“新业态”的管理滞后性。文本所探讨的新业态灵活就业人员社保问题主要是指依托新业态平台实现就业，并根据平台规则付出劳动而未与新业态平台相关企业建立劳动关系的从业者。从业人员涉猎行业广泛，如外卖员、快递员、微商、网约车司机和网络直播人员及电商雇员等。聘用性质有自聘、兼职、全职等形式，雇佣主体呈现出多元化，但

共通点是该群体缺乏基本的社会支持。

新业态就业优势和风险并存。一方面，平台经济、共享经济的新业态发展创造了新的就业机会；另一方面，新的就业形态模糊了既有的劳动关系，解构了传统的固定劳动关系。灵活就业成为一种社会保障制度尚未完全覆盖的新就业形态，故而，新业态从业者面临着新的职业风险，亟须从利益相关者的角度重新梳理分析。从利益相关主体来看：一是国家层面，党的十九届五中全会提出要发展多层次的社会保障体系并健全灵活就业人员的社保制度，新业态就业人员的社会保障缺位受到了中央的高度关注；二是企业主体，平台经济中的部分企业主体为从业人员购买了市场化的商业保险，平台或企业自身则未为其缴纳相关保险费用，例如，众包骑手的保险直接通过 APP 缴纳（是每天接单前的必选项），而专送骑手的保险则由站点缴纳，很多站点因为成本、意愿等原因，并未给骑手上保险；三是新业态从业者，平台经济与共享经济吸纳了较大比例的灵活就业人员，给予低收入者和贫困对象新的就业机会，人社部公布的统计数据中我国灵活就业人员大约有 2 亿人，其中新业态从业人员占有较高比例，且由于社会资本缺乏等原因，从业人员中的低收入群体较多。

目前，由于我国正处于社会保障制度的定型关键期，社会保险除养老保险实现全国省级统筹以外，其他保险项目均未完成省级统筹或正在向省级统筹过渡阶段。所以，地方政府为新业态从业者的社会保障权益维护做打算，试图从现有的几种新业态从业者社会保险参与模式中，总结出适宜当地客观实际的过渡办法，但同时又要兼顾后期的省级统筹与全国统筹的制度衔接与平衡问题。对于平台而言，平台企业选择的方式是转移责任，且商业保险相比社会保障而言存在着缴费成本高和短期性等缺陷。从新业态从业者自身出发，较高昂的商业保险对于本不富裕的群体和阶层属于“奢侈品”，价格高昂的商业参保费用对于低收入群体无疑“雪上加霜”，且受到各种因素的影响，其参保效果和缴费意愿并不强烈。上述状况不仅降低了该群体抵御现代性社会风险的能力，同时也增加了社会保障制度覆盖和吸纳该群体的难度。综上，新业态灵活就业人员不论通过何种形式实现就业，其社会保障健全问题均值得引起关注。

二、新业态灵活就业人员利益相关者的主体划定

从新业态灵活就业人员面临的职业风险可知，从业人员即时或长期可能会遭遇变老、工伤、生病、贫困等风险，社会保障缺失是新风险规避的最主要挑战之一。如何更有效地应对“新风险”，需要进一步划分出利益相关者主体，梳理分

析各自在新业态灵活就业人员社会保障问题方面存在的问题，并针对各方应承担的责任找到解决问题的方案，是当下最为紧迫的任务。

利益相关者的概念最初由斯坦福研究院提出，20 世纪 80 年代以后，利益相关者理论开始真正发展，弗里曼将其定义“利益相关者是能够影响一个组织目标实现，或受到一个组织实现目标过程影响的群体和个人”。弗里曼从微观角度制定了企业管理的分析框架，但是没有明确指出企业如何识别利益相关者。米切尔和伍德总结了 27 种概念表述，定义“个人、团体、社区、组织、机构、社会甚至自然环境都是实际的或潜在的利益相关者”，使得利益相关者理论更加全面，而且提出了米切尔评分法，用来界定利益相关者及其类型。米切尔评分法从三个属性对利益相关者进行评分然后确定类型，这三个属性分别是合法性、权力性、紧急性。在企业管理、经济决策等很多领域，利益相关者理论都被用来分析具体问题。通过研究分析，目前我国新业态灵活就业人员数量不断增长的过程中，多数社会主体与新业态灵活就业者之间是一种利益相关者的关系。

基于前期资料收集、文献研究、政策整理，根据利益相关者理论，确定了新业态灵活就业人员社会保障的九个利益相关者：平台企业、从业者、政府机构、代理商、工会、行业协会、媒体、相关专家、消费者。基于米切尔评分法，对上述利益相关者进行评分。邀请了八位相关议题权威专家，首先向专家解释了米切尔评分法的细则，然后专家对新业态灵活就业人员社保权益的利益相关者的合法性、权力性、紧急性进行打分，分数设置在 0-10 之间（0-10 强度逐渐增强）。打分结果见表 1。

表 1:米切尔评分法-新业态灵活就业人员
社保利益相关者主体划分

| 利益相关者 | 平均值 | | |
|-------|-----|-----|-----|
| | 合法性 | 权力性 | 紧急性 |
| 平台企业 | 9.6 | 8.8 | 8.6 |
| 从业者 | 9.7 | 9.4 | 8.7 |
| 政府机构 | 8.8 | 9.4 | 9.3 |
| 代理商 | 7.5 | 7.6 | 7.5 |
| 工会 | 7.9 | 8.1 | 7.3 |
| 行业协会 | 7.7 | 7.9 | 6.9 |
| 媒体 | 4.1 | 5.3 | 8.4 |
| 相关专家 | 4.7 | 5.4 | 8.2 |
| 消费者 | 4.8 | 5.6 | 5.6 |

本文依靠评分均值判断利益相关者类型。均值越高，合法性、权力性、紧急性属性越强，其特征性越显著；评分标准为：[8, 10]特征性高，[6, 8)特征性一般，[0, 6)特征性低。根据具体情况对利益相关者的三个属性进行评分后，利益相关者可以分为三个类型。(1)确定型利益相关者：三个属性的特征性都高；(2)预期型利益相关者：至少有两个一般特征性的属性；(3)潜在型利益相关者：至少有两个属性的特征性都低。据此，本文确定了新业态灵活就业人员社保利益相关者主体的划分类型，划分类型见表 2。

表 2: 米切尔评分法-新业态灵活就业人员
社保利益相关者主体类型划分

| 利益相关者类型 | 利益相关者 | 合法性 | 权力性 | 紧急性 |
|----------|-------|-----|-----|-----|
| 确定型利益相关者 | 平台企业 | 高 | 高 | 高 |
| | 从业者 | 高 | 高 | 高 |
| | 政府机构 | 高 | 高 | 高 |
| 预期型利益相关者 | 代理商 | 一般 | 一般 | 高 |
| | 工会 | 一般 | 高 | 一般 |
| | 行业协会 | 高 | 一般 | 一般 |
| 潜在型利益相关者 | 媒体 | 低 | 低 | 高 |
| | 相关专家 | 低 | 低 | 高 |
| | 消费者 | 低 | 一般 | 低 |

除了依靠均值判断利益相关者的类型，本文还通过层次聚类，确定各利益相关者类型。图 1、图 2、图 3 分别是新业态灵活就业人员社保利益相关者在合法性、权力性、紧急性三个方面的层次聚类。

综合以上分类情况，本文确定了新业态灵活就业人员社保利益相关者主体的类型。平台企业、从业者、政府机构为确定型利益相关者；代理商、工会、行业协会为预期型利益相关者；媒体、相关专家、消费者为潜在型利益相关者。

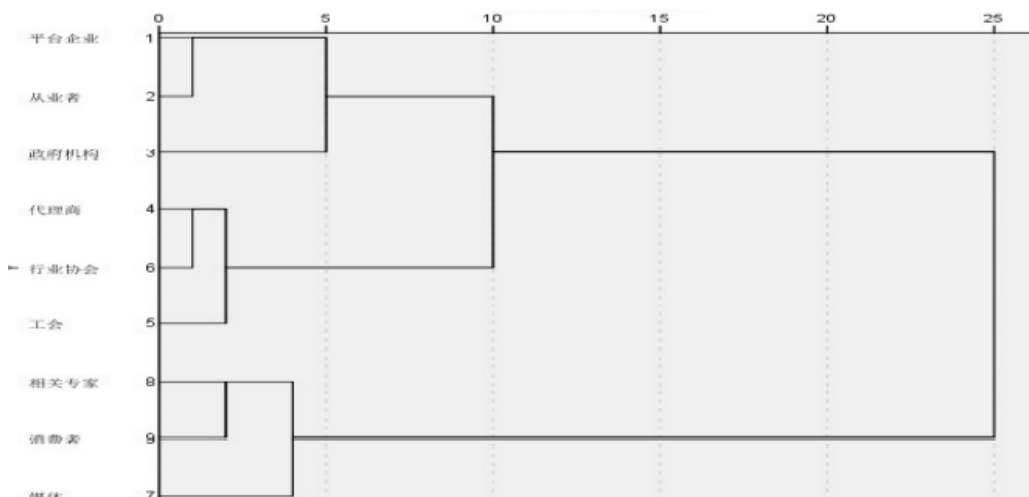


图1:新业态灵活就业人员社保利益相关者主体类型层次聚类(合法性)

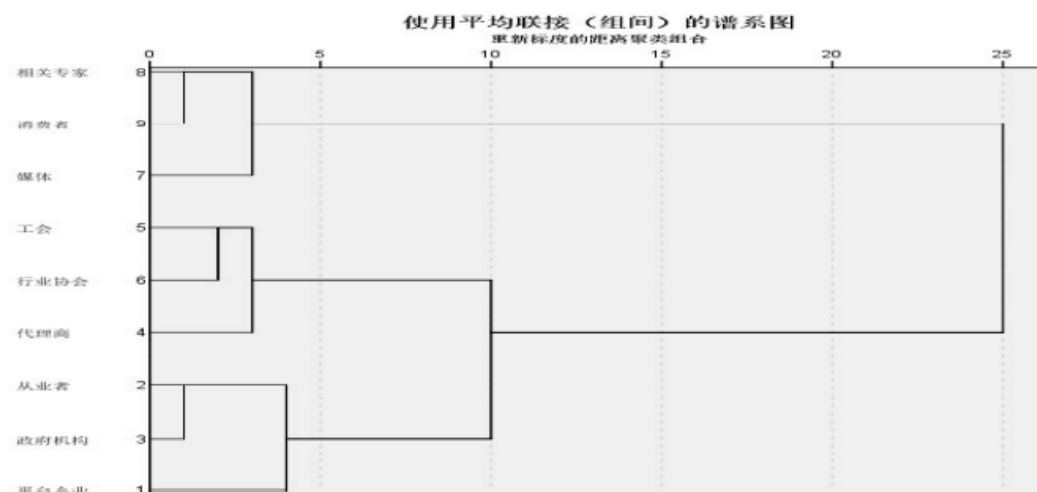


图2:新业态灵活就业人员社保利益相关者主体类型层次聚类(权力性)

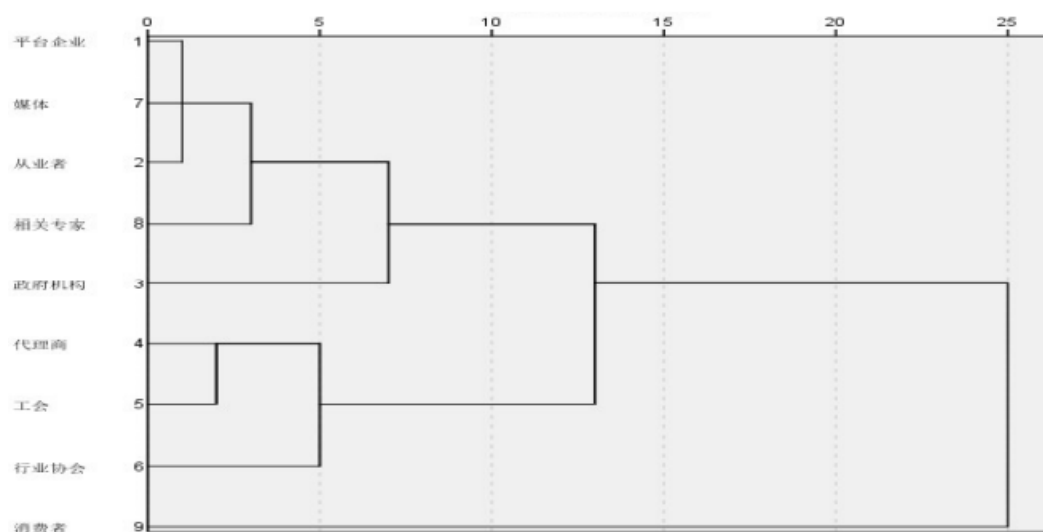


图3:新业态灵活就业人员社保利益相关者主体类型层次聚类(紧急性)

三、新业态灵活就业人员社会保障制度缺失的风险分析

针对欧洲福利国家的转型，彼得·泰勒-顾柏在四类欧洲福利国家中指出了新社会风险的出现，并提出如何积极应对与规避风险的社会政策；吉登斯认为现代性可以抵消部分已有的风险，但是同时会产生新风险。同时，贝克也提出了“风险社会”的理论来论证工业时代向后工业时代的风险转换，主要是从预防自然风险转向人类自身活动的社会风险防范，需要积极应对制度化所产生的各种社会风险，因为这种社会风险正逐渐将责任分散到每个人身上。针对我国新业态灵活就业人员的新风险，从广东、重庆、四川等多个省份的线上线下调研情况可知，目前我国缺少对于新业态灵活就业人员的社会保障，高职业风险的规避方式仅通过短时和即时的商业保险“救急”。需要重新梳理新业态灵活就业人员面对的新风险，特别是新业态灵活就业人员所涉及到的社会保障缺失风险，应从社会救助、社会保险、社会福利和劳动关系风险角度进行制度再审视。

（一）新业态灵活就业人员社会保险缺失的风险分析

我国社会保险中各险种的人群覆盖率最高的为医疗保险和养老保险，医保近十年保持在 95%左右，养老保险覆盖全部人群 90%左右，剩下不到 10%的人群尚未参与社会保险，灵活就业人员占比较大。有关数据显示 80%灵活就业人员都是农民工，在很多城市买房、买车、子女上学等都有社保缴费年限的要求，而新业态灵活就业人员社保的缺失，阻碍了新业态农民工市民化的道路。由于就业样态和用工性质原因，该群体工作不够稳定且职业风险较大，其中在社会保险领域就存在着失业、年老、生病或者职业伤害等风险。

一是失业风险。根据一份调查报告显示，网约车中有超过五分之一比例为全职司机，劳动所得为全部家庭收入来源，倘若遭遇重大疫情等公共卫生事件或者生活变故，收入断档风险较大。而现行我国的《社会保险法》规定，工伤保险的参保前提是基于雇佣双方的劳动合同，网约车司机与网约车平台之间普遍是不签订劳动合同的，那么就不具备参保的基本条件，从而失去了参保资格。新业态灵活就业人员存在收入断档和失业风险，且我国失业保险的瞄准率偏低。事实上，新业态灵活就业人员的失业保护是迫切需要的，社会保障制度的根本就是要为深陷困境的人民提供基本生活保障，但新业态就业人群却游离在失业保险制度之外，未签订劳动合同的灵活就业人员存在着失业风险。

二是职业伤害风险。2018 年，我国共享经济参与者人数约 7.6 亿人，其中

服务提供者人数约 7500 万，占全国城镇就业人数（43419 万人）17.27%。其中，与网络平台企业建立劳动关系的职工 598 万人，未建立劳动关系的 6902 万人，前者基本纳入工伤保险范围，但后者未纳入。我国《工伤保险条例》（2010 年修订版）要求需要有明确的劳动关系和缴费主体作为参与工伤保险的前提条件，新业态从业人员不符合参保条件，目前我国各省市正在积极地探索该群体的职业伤害风险防范办法，暂行办法的出台均参考了该群体的整体收入水平，如果设置较高的基准费率和缴费基数将不利于吸纳该群体的参与。目前，新业态灵活就业人员的职业伤害保护是市场化承担机制，平台要求从业人员购买意外伤害保险，如深圳市、重庆市、成都市等全国各城市美团和饿了么外卖运营团队每天在骑手接单时收取 3 元或以上商业保险，包含人身意外险和第三者责任险，最高可以享受 20 万元的意外伤害赔付待遇，这种基于商业保险的职业保护成本较高，既不稳定，也不持续，反映相关主体规避风险责任和用于救急的底线思维。以外卖为例，平台企业为了节约经营成本，不仅没有承担灵活就业人员的社会保险，还会通过算法不断压缩送单时间，外卖员被迫违章、逆行，风险增大，他们的社会保障权益受到更深层次的损害。

三是养老风险。与职业伤害和失业风险不同，新业态灵活就业人员的养老风险具有长期性和慢性特征，不容易引起该群体的足够重视。实际上该群体是可以进入到社会保险缴费序列的，城乡居民和城乡职工养老保险均可覆盖到该群体，但是由于个人的参保意识和缴费比例等问题，该群体的参保积极性和参保率都不高，为该群体未来退休后的老年生活和收入增加了不稳定因素和风险。从国家层面考虑，该群体参与养老保险普遍面临参保“有心无力”、参而不缴（断缴）、养老保险转移接续困难等新风险。特别是按照现行的养老保险政策参保，对该群体而言制度并不适切。新业态灵活就业人员可以选择城乡居民养老保险和城乡职工养老保险两种，灵活就业人员的养老保险缴费比例是 20%，并全部由个人承担。20%的总缴费比例中仅有 8%进入个人账户，剩下的部分进入社会统筹账户，这对于该群体的负担较大，说明我国灵活就业人员的养老保险瞄准存在一定偏差，成为尚未全员参保的“最后一公里”和最后小部分群体。若新业态的缴费比例直接套上传统就业形式中的缴费比例，无疑会加重其经济负担。

四是疾病风险。中国劳动和社会保障科学研究院 2018 年一项调查显示，新业态灵活就业人员参加职工医保的仅占 6%，参加居民医保的占比 35.7%。与养老保险类似，医疗保险的参保对于新业态灵活就业群体是制度开放的，但医疗保险的缴费灵活性欠缺给该群体带来了较大障碍。制度缺乏弹性和灵活性，缴费规定

不够灵活造成的后果就是制度缺乏适应性、友好性，间接地把该群体拒之门外，让这部分本就脆弱的从业者面临着疾病的风险和随时形成支出型贫困的隐性代价。

（二）新业态灵活就业人员社会福利与社会救助缺失的风险分析

社会福利和社会救助作为社会保障制度中的非缴费型制度，具有一定的共通性，而职业福利和职业保险是两者的补充性制度，为改善和兜底职工的工作、生活做正规社会保障制度的补充性制度设计。该群体的社会福利与社会救助缺失，则会引发工作贫困和可行能力提升困难等风险。

一是劳动福利权益保障缺失。与传统的就业形式相比，企业职工具有相对全面的职业福利权益，如相关劳动法律法规、地方行政性规定以及行业协会部门会有为员工提供休息休假、加班补贴、恶劣天气津贴或者是体检福利等劳动权益。另外，在福利设施方面，一般会设有职工宿舍、食堂、休息室、阅读室，甚至是一些娱乐设施。在新业态背景下，新业态灵活就业从业者的职业福利津贴、权益、设施和服务都是缺失的。如笔者在访谈过程中发现，不同省份新业态平台均未提供给从业者身体健康检查福利、高温或低温天气工作福利津贴、加班补贴、休息和休假权益，作为正当的福利权益，对新业态灵活就业人员群体来说则是“奢求”。

二是职业能力提升和业务岗位培训缺位。劳动力市场具有相对健全的职业能力提升体系，对于新业态领域的从业者则相对缺乏规范性。新兴的“互联网+”就业形势发展迅速，在提供公共服务和市场服务的过程中，市场发展优先于政府的布局，政府处于审慎的监管态势，即鼓励新业态发展，并且在业态健康发展的前提下尽量减少对市场的干预（非市场失灵情景）。职业能力的提升和业务岗位培训，需要在平台经济和共享经济领域内部实现。就目前而言，新业态平台基于劳动者能力提升的相关培训相对匮乏，特别是安全技能培训、工作流程标准化设置等方面，还需要进一步健全，以避免或减少职业伤害风险。

三是工作贫困风险。新业态从业者涉及各行各业，且收入差距较大，但整体而言，该群体的低收入者占比较高。西方福利国家的工作贫困现象较为突出，劳动力市场中处于就业状态的工作者“穷忙”现象时有发生。随着我国脱贫攻坚的顺利开展，绝对贫困的帽子将被脱掉，伴随而来的相对贫困则呈现出多元化、多样性和多维性的特征，工作贫困就是其中一种较为典型的相对贫困类型。劳动而

并不富裕的状态,对于整体就业年龄结构较轻的群体而言,是一种工作贫困常态,表现为劳动收入不低,但生活消费开支多、财富积累却少。从微观的个体层面而言,是消费结构、消费习惯和劳动收入之间的失衡、失范,劳动净收入低,规划性不足;从宏观的国家层面而言,是存在潜在支出型贫困风险的,如遭遇疾病、工伤等意外,在尚未健全该群体的社会保障制度之前需要国家层面的社会救助兜底,且因工作贫困所带来的隐患也极具风险性。

(三) 新业态灵活就业人员劳动关系的法律风险分析

随着平台经济、共享经济的蓬勃发展,在职业场域情景下相关群体承担着潜在或显在制度不健全所带来的新风险。进一步探析新业态灵活就业人员社保制度缺失的法律风险,有利于更好地推进“零工经济”,促进经济社会的高质量发展。目前还面临较多困境,需要进一步厘清问题,并切实维护新业态灵活就业群体的社保权益。

一是新兴就业形态中的劳动关系、雇佣关系模糊。政策法规滞后于现实情景的发展,我国《劳动合同法》第十条指出“建立劳动关系,应当订立书面劳动合同”,强调劳动合同的书面性。可以看出,我国法律将书面劳动合同作为认定劳动关系的主要证据,但绝大部分新业态灵活就业人员未与平台签订劳动合同,两者之间劳动关系十分模糊。网络平台成为新型用人单位的主要表现为:经过招募从业者通过网络平台为其劳动,平台从中赚取利润。表面来看,平台像是在商家与消费者之间架起的中介机构,这更加模糊了平台与从业者之间的关系。传统模式下,劳动者与用人单位线下签约书面劳动合同,形成劳动关系;在平台经济与共享经济的发展下,以网约车为例,通过线上注册并经过云计算等审核方式,司机成为网约车平台的劳动提供者。看似自愿注册并成为平台从业者,但是其中的不平等与平台利益倾斜非常隐蔽地被大众所忽略。在现实中,平台与从业者之间劳动关系的灰色地带演变成了平台遇事后的推诿扯皮,从业者的权利保障更多是通过司法诉讼来解决。以外卖平台为例,外卖平台相当于“甩手掌柜”,外包公司负责派送业务,平台与工人之间的直接雇佣关系被解除;工人自行购买意外伤害险,若发生交通事故,责任则推给保险公司;平台在雇佣关系与社会保险方面均未承担其利益相关者的主体责任。

二是缴费型社会保险的支付主体缺位。目前,我国的社会保险基于劳动关系,由雇主和雇员共同缴纳社保费用。在传统用工模式下,用人单位与劳动者通过书面性的劳动合同确定劳动关系,从而确定社保关系。但在新业态背景下,由于灵

活的就业场所、多样的报酬支付方式以及模糊不清的劳动关系，平台与从业者难以形成确定的社保关系，导致缴费型社会保险的支付主体缺位。灵活就业人员的社保意识淡薄、工作不稳定、收入偏低，再加上平台利益最大化目标，损害了灵活就业人员的社保权益。失业保险与工伤保险必须由雇主缴纳，这对于劳动关系尚未确定的灵活就业人员来说，权利很难受到保障。此外，由于现行劳动法、社会保险法相较现实的滞后性，对灵活就业人员社保的执行还存在实际困难。大多数灵活就业人员要想增强抵御风险的能力，只能通过商业保险实现，但通过调研发现存在两个显性问题：一是灵活就业人员一般收入较低，很难长期持续支付昂贵的商业保险；二是灵活就业人员自身的侥幸心理和淡薄的参保意识，非强制条件下拒绝购买商业保险。

三是相关法律法规覆盖范围、兼容条件等问题。我国现行法律规范中能有效解决平台经济、共享经济劳动关系争议问题的法律规范，在整体性、指导性和普遍适用性方面还存在问题，使得劳动关系的确定变得模糊。现实中，灵活就业人员的维权之路不易。《劳动合同法》第 17 条规定，用人单位与劳动者须对工作地点和场所进行约定，但对于新业态灵活就业人员，尤其是外卖、网约车司机、平台主播等从业者，固定的办公场所不复存在。由于灵活就业人员劳动场所等工作模式变化多样，在实际纠纷中管辖地难以确定，法院一般会以平台的所在地来确定管辖地。有些地方性法院一般会以具体的纠纷事实作为判断依据，但也需要考量营造良好的经营投资环境为背景，在缺乏行业标准和自由裁量权作用下，增加了法院的判案难度，也增加了灵活就业人员的维权难度。我国《社会保险法》中，养老保险、医疗保险已经将灵活就业人员纳入其中，但是针对灵活就业人员迫切需要的失业保险、工伤保险还没有将其纳入其中。在社会保险“以人民为中心”全覆盖的发展目标下，灵活就业人员的社会保险成为亟须解决的重要问题。此外，我国《最低工资规定》中规定“最低工资标准，是指劳动者在法定工作时间或依法签订的劳动合同约定的工作时间内提供了正常劳动的前提下，用人单位依法应支付的最低劳动报酬”，也就是说，绝大多数灵活就业人员的最低工资的合法权益也是难以切实得到保障的。

四、健全新业态灵活就业人员社会保障制度的建议

新业态灵活就业人员对社会风险抵御能力脆弱，亟须加强对新业态灵活就业人员社会保障所遭遇的新风险加以研究，并积极构筑基于多层次社会保障体系的新业态灵活就业人员社会保障制度安全网。新业态灵活就业人员的社会保障制度健全完善问题，可遵循利益相关者履行社会责任的角度进行，政府、平台（或用

工方)和劳动者自身应在“三方机制”“拾遗补漏原则”和“先入门、后提高原则”指导下,从提升社保统筹范围、拓展人社网络平台的服务功能、完善相关法律法规和加强利益相关者的主体责任意识方面进一步健全新业态灵活就业群体的社保制度。

(一) 提升社会保障统筹范围

一是构建未参保灵活就业从业者社保的“三方机制”。对于新业态从业人员中尚未参加社会保障制度,特别是未参加社会保险的灵活就业人员应考虑将其纳入社会保险制度中来。在劳动关系尚不明确的用工形式中,可采取基于国际劳工组织对于劳工关系的“三方机制”,探索未参保人员的社保吸纳方式,政府、主要用工方之一、灵活就业者三方共同承担未参保人员的社会保障相关义务。对于当下较为模糊的劳动关系,还有较多需要厘清的责任关系,但无论通过何种方式的社保精算,都会找到各种用工形式中的唯一确定的主要三方;与之对应,流程上应该简化,无论是劳务派遣公司还是用工企业,总会对应有一个企业方的用工主体。锁定三方以后,划分多个参保缴费的缴费档次,供灵活就业者根据自身收入情况选择。具体的缴费基数标准和缴费系数应尽量参考企业职工的比例进行,为缴费型社会保障制度未来的省级统筹和国家统筹奠定基础,避免设置差距较大的缴费标准和过高的缴费条件。针对该群体的社会保障准入机制,应本着去劳动关系化和职业风险防范为前提的原则。

二是本着先统筹纳入、后优化完善的原则,推行重大职业伤害保险制度。社会救助和社会福利是非缴费型保障制度,社会保险为缴费型制度。目前,社会保障制度中养老保险和医疗保险系统是全面开放的,对于社会保障制度向新业态灵活就业人员开放的部分,应该拓宽缴费的主体,降低缴费比例。工伤保险和失业保险是要求工作时间、工作地点和工作内容相统一的,属于尚未对该群体开放的保障区域,对于社会保障制度未向新业态灵活就业人员开放的部分,应该探索提升社保统筹范畴的具体纳入方式,对最需要社会保险的群体打开制度大门。重大的职业伤害保险的推行是对现有工伤保险制度的有益补充,其去劳动关系化特征可以有效涵盖传统雇佣关系尚未包含的部分群体,为新业态灵活就业人员提供职业保护。推行重大职业伤害保险是实现社保参与人群全面覆盖的关键,也是提供多层次社会保障的政府责任。重大职业伤害保险的具体缴费比例和相关内容方面,可逐步优化完善。

三是推行新业态灵活就业者社会保障政策试点。应为新业态就业群体制定过

渡性的特殊制度安排，比如建立“失业保险储蓄账户”。在新业态灵活就业社保政策方面，地方政府部门应该出台完善的社会保障政策。当前，国内江浙沪地区（如，江苏省太仓市）以及广东省的部分地区以地方政府试点的方式出台了新业态灵活就业人员或者是灵活就业人员的参保政策（失业保险、工伤保险），鼓励社会保障制度积极吸纳新业态灵活就业群体。但相对而言，政策试行办法的行政层级还比较低，缴费比例还尚未统一，均处于前期的探索阶段。

（二）拓展“互联网+”人社一体化平台的服务功能

一是充分运用“互联网+”以及大数据技术实现参保人群的数据采集、数据共享，在一体化平台中，针对新业态灵活就业人员开通网上参保服务。从数据资源到应用支撑定制相关的 APP 平台参保渠道，简化流程，定期精准推送相关新业态灵活就业人员的参保信息、劳动纠纷信息、职业安全保障信息等，鼓励该群体积极参与社会保障制度。针对新业态灵活就业人员培训不足、政府部门职业培训数量不够、内容陈旧、更新不及时等问题，可以通过平台为新业态从业者提供官方培训渠道和信息，本着“缺什么、补什么”原则，有针对性地定向推送职业技能提升服务。

二是创新政府监管方式。新业态背景下，劳动者在行业、职业间转换速度快，部分地方政府采用传统的管理方式对新业态灵活就业人员进行管理，无法跟上日新月异的新业态发展。可基于大数据和区块链技术，与平台实现多中心数据联动，加强对管辖区的新业态灵活就业人员相关的人数、社保、福利等情况的了解，做到精准监管。

三是拓宽新业态灵活就业人员的维权渠道。由于社保制度尚未涵盖所有新业态灵活就业人员的相关信息，在发生劳动纠纷和冲突、甚至是重大职业安全事故时，存在一定的制度覆盖盲区。平台企业在劳动者权益保障方面的责任尚不明确，政府部门对平台企业的行为存在监管盲区，在灵活就业人员的劳动权益受到侵犯时，该群体不能很好地找到维权渠道保护自身合法利益。人社一体化平台可通过新兴信息技术，拓展其服务空间，为新业态灵活就业人员提供纠纷处置的劳动法律援助渠道。一体化平台也可开通“一键维权”频道，为该群体提供劳动与社会保障政策的相关咨询、维权等公共服务。

（三）完善社会保障及相关劳动法律法规

随着平台经济与共享经济的发展，灵活就业人员的人数增加，缓解了近年来

我国日益增长的就业压力。新业态背景下灵活就业人员群体规模的日益增大,已经成为我国不可忽视的群体,对我国的宏观政策指导提出了新要求,社会保障及相关劳动法律法规也应该与时俱进。

一是从法律层面扩大社会保险覆盖范围。我国《社会保险法》总则第一条“维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益,使公民共享发展成果”,第二条“保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利”,明确表明我国的社会保险覆盖者是我国公民而不单单是具有劳动关系的从业者。当前,我国《社会保险法》第十二条和第二十三条指出,我国非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险和职工基本医疗保险。对于收入低、工作不稳定、易发生工伤的新业态灵活就业人员来说,扩大社会保险覆盖范围,将失业保险、工伤保险纳入到灵活就业人员的社会保障体系中,将会增强其抵御风险的能力,切实保障其劳动权益。

二是建议新业态灵活就业人员的社保关系不与劳动关系挂钩。新业态灵活就业人员的社保关系不与劳动关系挂钩,打破现行将劳动关系作为社保关系的门槛标准,也就是说,社保关系应该去劳动关系化。建议工伤保险制度着眼于为所有劳动者提供职业伤害风险保障,即对任何劳动者而言,不管其职业性质如何、就业方式如何,因工作原因导致的伤害,均可享受到工伤保险的保障。社保政策应该重新进行顶层设计,并按下“快进键”,让灵活就业人员也有灵活进入社保的入口,制定平台与灵活就业人员之间“非标准化劳动关系”的法规政策。

三是探索新业态灵活就业人员劳动关系的灵活认定办法。根据江苏、浙江等多地案例反映,现行法律法规对灵活用工的法律关系认定基本处于空白,2018年新修订的《中华人民共和国劳动法》也未涉及灵活就业的相关内容。虽然互联网使劳务提供的行为方式有所变化,但可以依据劳动本质进行判断,建议依据从属性判断其是否存在指挥监督或劳动管理,以“劳动管理”为核心,以“规章制度”和“用人单位安排有酬劳动”为辅助,明晰平台与灵活就业人员之间的关系。政府部门可从制度层面探索,明确新业态灵活就业人员的认定标准,调整“有劳动关系才社保”的政策思路,对传统劳动关系进行适当拓展,灵活认定关于新业态灵活就业人员的劳动关系。此外,应该加快劳动立法,将灵活认定新型劳动关系纳入《中华人民共和国劳动法》《劳动合同法》的约束范围,建立灵活就业人员的劳动保障制度。

（四）加强利益相关者的主体责任意识

按照谁制造职业风险谁负责原理，一方面，政府主体应坚持包容审慎的监管责任，另一方面，还需要加强平台自身作为利益相关者主体的责任意识。平台是新业态灵活就业人员职业风险的制造者，并且也是最具有风险控制的能力主体之一。在法律上，按照谁制造职业风险谁负责和最强管控风险主体负责原理，平台在新业态灵活就业人员的社会保障权益方面具有不可推卸的责任。引导平台在收入报酬、劳动保护、社会保险和福利等方面承担必要责任；引导其维护和保障从业人员的合法权益，开展有关法律法规、职业道德、服务规范、安全运营等方面的岗前培训和日常教育，为从业人员提供基本的安全保障措施。在制定收入计算和分配规则时符合行业标准，对低于基本劳动标准的从业人员采取保护措施。从业者职业相关的社会保障权益得到有效保障，有益于其职业稳定度的促进，职业稳定又将促进平台的发展和效益的提升，这是一个“双循环”权益交互过程。

平台存在劳动关系风险逃避、社会责任承担缺失问题。在平台经济中，企业与信息平台内部从业者签订劳动合同，而与从事物流配送的灵活就业人员之间是合作关系（目前法律没有明确将之界定为雇佣关系）。平台企业为了减少责任，降低人工成本，普遍将其与平台上的灵活就业人员之间的关系认定为合作关系，但是这与法律上的合作关系不符。法律上的合作关系要求利益共享、风险共担。新业态灵活就业人员在平台上，虽然他们有接单和不接单的自由，但是一旦成为注册的劳动提供者，就要遵守平台自制的相关劳动服务规章制度，比如外卖平台的接单、配送等规则。由此看出，平台不仅要实现营利，还需要承担相应的企业责任、社会责任，并制定相应的规章制度切实保障劳动者的合法权益，符合我国《关于确立劳动关系有关事项的通知》未签订劳动合同情况中关于“劳动管理”“业务组成部分”的相关解释，在一定程度上新业态平台应当承担从业人员的社会保障责任。

参考文献：

- [1]陈晓华：《推进龙头企业转型升级，促进农村一二三产业融合发展》，《农村经营管理》，2015 年第 12 期。
- [2]王圣元、陈万明、赵彤：《零工经济：新经济时代的灵活就业生态系统》，南京，东南大学出版社，2018 年。
- [3]R·爱德华·弗里曼：《战略管理：利益相关者方法》，王彦华、梁豪译，上海，上海译文出版社，2006 年。
- [4]Mitchell A, Wood D “. Toward a theory of stakeholder identification

- and salience: Defining the principle of whom and what really counts, ” *Academy of Management Review*, 1997(2).
- [5] 闫鹏飞:《基于利益相关者理论的杭州市共享单车管理模式研究》, 浙江理工大学硕士论文, 2020 年。
- [6] 闫鹏飞、陆维特、朱国旺、杨云芳:《基于利益相关者理论的杭州市共享单车管理对策分析》, 《浙江理工大学学报》(社会科学版), 2019 年第 5 期。
- [7] Shreyas Sekar, Milan Vojnovic, Se-Young Yun. “A Test Score-Based Approach to Stochastic Submodular Optimization, ” *Management Science*, 2020(7).
- [8] 陆维特、陈婷婷、闫鹏飞:《城市共享单车利益相关者判定与分类方法研究》, 《中国水运》(下半月), 2020 年第 10 期。
- [9] 彼得·泰勒-顾柏:《新风险新福利: 欧洲福利国家的转变》, 马继森译, 北京, 中国劳动社会保障出版社, 2010 年。
- [10] 谢明明:《我国基本医疗保险全覆盖的挑战及对策》, 《中国医疗保险》, 2020 年第 1 期。
- [11] 国家统计局:《中国统计年鉴(2019)》, 北京, 国家统计局出版社, 2019 年。
- [12] 国家信息中心分享经济研究中心:《中国共享经济发展年度报告(2019)》, <http://www.sic.gov.cn/News/557/9904.htm>, 2019 年 3 月 1 日。
- [13] 胡京:《我国新业态从业人员职业伤害保障问题及其解决》, 《广东社会科学》, 2020 年第 6 期。
- [14] 商业保险遵循当期出险次期保费增加原则, 如从业者在保险周期内有报保险并实际产生赔付关系, 则在下一周期的商业保费会出险递增的情况; 经过笔者调研了解, 不同平台的保费不互相认同, 假设同一天在不同多个平台工作, 需要叠加购买多次商业保险。
- [15] 平台为灵活就业者购买商业保险的实际数额较低, 以某平台 2020 年 12 月 21 日骑手猝死事件为例, 3 元中仅有 1.06 元用于购买商业保险, 其余的部分用于平台的服务管理费。
- [16] 谭中和:《非正规就业人员基本医疗保险应保尽保问题的几点思考》, 《中国医疗保险》, 2018 年 第 1 期。
- [17] 美团研究院:《2020 年生活服务业新业态和新职业从业者报告》, <http://www.199it.com/archives/1133698.html>, 2020 年 10 月 14 日。
- [18] 张浩淼:《新业态、新风险与社会保障的适应性改革》, 《改革与战略》, 2019, 年第 9 期。
- [19] Goetz Edward G., Goff Lisa. “Forgotten Landscapes of the Working Poor, ” *Journal of Planning History*, 2021 (1).
- [20] 人力资源和社会保障部:《关于确立劳动关系有关事项的通知》, http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zcfg/gfxwj/201407/t20140717_136260_tj.html, 2005 年 5 月 25 日。
- [21] 中国政府网:《中华人民共和国合同法》, http://www.gov.cn/jrzq/2007-06/29/content_667720.htm, 2007 年 6 月 29 日。
- [22] [23] 中国人大网:《中华人民共和国社会保险法》, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/4a6c13e9f73541ffb2c1b5ee615174f5.shtml>, 2019 年 1 月 7 日。
- [24] 中国政府网:《最低工资规定》, <http://www.gov.cn/gongbao/cont>

- ent / 2004 / content_62936. htm, 2004 年 1 月 20 日。
- [25] 中国人大网:《中华人民共和国劳动法》, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/ffad2d4ae4da4585a041abf66e74753c.shtml>, 2019 年 1 月 7 日。
- [26] 王天玉:《基于互联网平台提供劳务的劳动关系认定—以“e 代驾”在京、沪、穗三地法院的判决为切入点》,《法学》,2016 年第 6 期。
- [27] 中国政府网:《关于国务院第七次大督查收集转办部分意见建议情况的通报》, http://www.gov.cn/hudong/ducha/2020-11/28/content_5565404.htm, 2020 年 11 月 28 日。
- [28] 张兴:《网络经济从业人员参加社会养老保险的难点、对策分析》,《中国劳动保障报》,2020 年第 5 期。
- [29] 曹佳:《新业态下的就业及劳动用工相关问题研究》,《中国劳动保障报》,2018 年第 3 期。

(原文刊登于《学习与实践》2021 年第 1 期 93-104)

宁波市对灵活就业人员的支持政策和主要做法

国家发展改革委办公厅

宁波市作为国家计划单列市和共同富裕示范区浙江省的副省级城市，近年来经济发展总量和质量持续提升，人才净流入率居全国主要城市前列。在灵活就业方面，宁波市坚持就业优先战略，加大创业创新支持力度，出台实施平台经济等新业态支持政策，健全新业态用工制度，完善灵活就业人员社会保障体系和职业职称体系，切实维护好灵活就业人员各项权益。

一、健全新业态用工政策，促进灵活就业健康发展

近年来，电子商务、网约车、网络送餐、快递物流等新业态经济蓬勃发展，宁波市把积极应对灵活就业作为新形势下落实就业优先战略的重要举措，强化政策引导。2021 年 1 月，出台《宁波市优化新业态劳动用工服务实施办法》，重点从鼓励电子劳动合同签订、搭建企业与从业人员互通联系平台、优化技能培训和人才服务、加大新业态企业放管服力度、多途径推动矛盾纠纷化解等方面，完善新业态领域劳动用工治理体系，促进了灵活就业持续发展。据不完全统计，目前宁波市共有网约车行业企业 25 家，已许可驾驶人员 4.1 万人；电子商务行业企业 5.8 万户，直接间接从业人员 50 万人；网络送餐行业从业人员 4 万人；快递物流行业企业 156 家，在职员工 3 万人。新业态用工总量超过全市就业登记人员数量的 10%，成为吸纳就业的“蓄水池”和城乡居民增加收入的重要渠道。

二、加大政策扶持力度，鼓励各类创业人员“自己干”

宁波市对包括灵活就业人员在内的各类创业人员给予有力度的政策支持，打造创新创业平台，引导灵活就业群体更好创业。

（一）强化资金支持。将创业担保贷款范围扩大到所有在宁波初创 5 年内的人员，创业者社保补贴、创业场租补贴、创业带动就业岗位补贴等政策覆盖所有在宁波初创 3 年内的人员。符合条件的巡游出租车营运司机和网约车平台专职司机购置车辆，可按规定申请不超过营运车辆购置总额的创业担保贷款和贴息。2020 年，全市发放创业担保贷款 8.05 亿元，新增创业实体 17.16 万家，其中个体经营占 67.6%。

（二）打造创业平台。整合政府、企业、高校、专业服务机构等多方资源，

开展创业孵化服务。目前全市共有市级创业孵化示范基地 20 家、市级众创空间 85 家、注册创客 7800 余人。累计举办创业沙龙 219 期、创业集市 63 期，服务创业者近 7 万人次。

（三）实施创业引导。连续 5 年举办中国宁波青年大学生创业大赛，吸引 200 个参赛项目落地宁波。连续 13 年评选大学生创业新秀 130 名，创办的企业在 2020 年度实现产值 54.97 亿元，带动就业 1.5。

三、完善社会保障体系，实现更多灵活就业人员得到保险保障

针对灵活就业人员劳动关系不确定、社保参加难问题，优先探索工伤保险向灵活就业人员覆盖，完善灵活就业人员职工养老、医疗保险政策，鼓励商业保险参与，提高灵活就业人员保障水平。

（一）探索推进工伤保险向灵活就业人员覆盖。允许建设施工企业人员等单独参加工伤保险，目前全市建设施工企业人员参加工伤保险 88.7 万人，非全日制职工参保 1.77 万人，超龄人员参保 1.34 万人，实习生参保 0.24 万人。2020 年 7 月，出台《关于进一步做好稳就业工作的实施意见》，允许电子商务、网约车、网络送餐、快递物流等新业态从业人员按规定先行参加工伤保险。

（二）将灵活就业人员纳入职工养老和职工医疗保险制度。允许本市户籍灵活就业人员参加职工基本养老保险和职工基本医疗（生育）保险，到 2021 年 4 月底，两项制度参保人数分别达到 52.5 万人和 54 万人。对符合条件的灵活就业人员给予每人每月 450 元的社保补贴，2020 年全市共发放补贴 4.76 亿元，惠及 6.17 万人。

（三）加大多层次社会保障体系对灵活就业人员保障力度。积极引导新业态企业探索符合用工特点的商业保险新产品、新模式。推动开发灵活就业人员意外伤害保险产品，由平台承担费用，为灵活就业人员提供人身意外风险保障。开展专属商业养老保险试点，推动试点保险公司开发满足灵活就业人员养老需求的专属保险产品，鼓励相关企事业单位以适当方式提供投保交费支持。

四、开展灵活就业人员培训，完善职业职称体系

对灵活就业人员实施有针对性培训，有效提高其职业技能水平，完善职业职

称体系，实现灵活就业人员顺畅获取相应职称。

（一）开展灵活就业针对性培训。着眼产业发展和市场需求，及时发布 69 项项目制培训目录，大力开展项目制培训。2020 年累计完成线上线下各类培训 65.2 万人次，其中灵活就业人员占 11%。

（二）加快实施技能提升专项行动。从失业保险基金中提取 11.5 亿元设立技能提升行动专项资金，支持开展多形式技能培训，提升劳动者技能素质，2020 年全市发放补贴 5.3 亿元，惠及灵活就业人员 7.2 万人次。

（三）完善灵活就业职业职称体系。畅通灵活就业专业技术人员职称申报渠道，符合条件的新业态专业技术人员可按规定申报相关专业技术职称。2020 年底，举办宁波市快递工程专业助理工程师和工程师职务任职资格评审会，400 余名“小哥”参加，189 人取得初级、中级职称。

五、加强公共服务，切实维护好灵活就业人员权益

完善灵活就业服务体系，加强灵活就业工会组织建设，实现灵活就业人员平等享受工会福利，确保其各项权益得到有效保障。

（一）优化公共服务。深化大数据等技术创新应用，大力推进灵活就业公共服务领域数字化转型，实现服务“掌上办、线上办”，优化灵活就业人员识别、管理、转介服务，加快实现各部门数据畅联共享，强化供需精准对接，改善服务体验。

（二）健全工会组织。全面推进“三新”领域八大群体入会，组建快递行业工会联合会、房地产中介行业工会联合会、养老服务行业工会联合会以及医养照护行业工会联合会等组织，目前全市灵活就业会员约 5.5 万人。确保互助保障、工会普惠活动、困难职工认定、送温暖送清凉慰问活动、劳模评选等工会福利对灵活就业人员无差别落实。

（三）加强维权服务。发挥好劳动关系三方协调机制作用，引导互联网平台企业、关联企业和劳动者协商确定劳动报酬、休息休假、职业安全保障等劳动权益事项。推进“安薪在甬”工程，推广“掌上仲裁”，依法纠正拖欠劳动报酬等行为，为灵活就业人员提供云端维权。

浙江省人力资源和社会保障厅等 16 部门关于 支持多渠道灵活就业的实施意见

浙人社发〔2021〕25 号

为贯彻落实《国务院办公厅关于支持多渠道灵活就业的意见》(国办发〔2020〕27 号)精神,进一步拓宽就业渠道,强化灵活就业服务保障,经省政府同意,提出以下实施意见。

一、鼓励发展个体经济

(一)放宽市场准入。在县级以上地方人民政府指定的场所和时间内销售农副产品、日常生活用品,或者个人利用自己的技能从事依法无须取得许可的便民劳务活动,无须办理营业执照。仅通过互联网平台开展经营活动的经营者申请登记为个体工商户的,可以将网络经营场所登记为经营场所。对经批准占道经营的,免征城市道路占用费。(省市场监管局、省建设厅按职责分工负责)

(二)加大扶持力度。落实重点人群(在校大学生和毕业 5 年内的高校毕业生、登记失业半年以上人员、就业困难人员、持证残疾人、自主择业军转干部和自主就业退役士兵)创业担保贷款、税费优惠等扶持政策。重点人群及农民工首次创办个体工商户,可给予一次性创业补贴。(省人社厅、省财政厅、省税务局、人行杭州中心支行按职责分工负责)

二、支持新就业形态发展

(三)拓展新业态就业渠道。推动电商新零售、移动出行、网络教育培训、远程办公、数字文旅、在线娱乐等发展,为劳动者居家就业、兼职就业创造条件。探索完善医疗、教育等行业从业人员多点执业新模式。培育直播电商基地,开展“村播计划”“美好生活浙播季”和“浙造好物”推广行动。(省发展改革委、省经信厅、省教育厅、省人社厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省商务厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委等按职责分工负责)

(四)优化新业态职业发展环境。各地可以通过政府购买服务形式,鼓励院校、培训机构、平台企业承接开发新职业标准、培训课程、评价规范等服务。开展新就业形态技能提升和就业促进项目试点,提高从业人员就业稳定

性。加大新业态人才在落户、岗位聘任、职务职级晋升、职称评定、职业技能鉴定等方面的支持力度。（省教育厅、省公安厅、省财政厅、省人社厅按职责分工负责）

三、支持劳动者从事非全日制就业

（五）促进非全日制就业重点行业发展。健全保洁绿化行业劳动定额和评价制度，将非全日制劳动者的工资发放、意外伤害险办理等纳入定额或评价内容。建立省级建筑工人管理服务信息平台，培育建筑劳务网上市场。（省建设厅、省人社厅按职责分工负责）

（六）给予非全日制就业社保补贴。对就业困难人员、离校 2 年内未就业高校毕业生从事非全日制等工作的，按规定给予社会保险补贴。以个人身份参加社会保险的，补贴标准不超过个人依法实际缴纳社会保险费的三分之二，补贴期限不超过 3 年，对初次核定享受补贴政策时距退休年龄不足 5 年的人员，补贴期限可延长至退休。（省人社厅、省财政厅负责）

四、强化灵活就业服务保障

（七）优化人力资源服务。各级公共就业人才服务机构要开展新业态灵活就业专场招聘活动，免费为灵活就业人员提供档案托管服务。人力资源服务机构为灵活就业人员推荐就业、提供用工余缺调剂等服务，按规定给予就业创业服务补贴。将有培训需求的灵活就业人员纳入职业技能提升行动范围，落实培训补贴政策。各地可采用政府购买服务等方式，开展平台企业新业态从业人员信息采集和监测统计工作。（省人社厅、省财政厅负责）

（八）推进灵活就业用工多样化。用人单位依法使用非全日制用工的，可以与从业人员签订书面劳动合同或者订立口头协议；在不影响本单位工作任务完成且原单位未限制的情况下，从业人员可以与其他单位建立劳动关系。用人单位与从业人员未建立劳动关系的，双方可通过劳务外包、加盟协作和其他合作关系等形式，签订民事协议，合理确定权利和义务。（省人社厅负责）

（九）引导更多灵活就业人员参加社会保险。灵活就业人员可按规定以个人身份参加城镇职工基本养老保险或城乡居民基本养老保险。完善新业态从业人员职业伤害保障机制，新业态平台企业可为从业人员单险种参加工伤保险。

非全日制就业人员与多家用人单位建立劳动关系的，每家用人单位应当分别为其缴纳工伤保险费。（省人社厅、省财政厅、省税务局按职责分工负责）

（十）妥善化解矛盾纠纷。各级劳动争议调解仲裁机构和调解组织要依法为灵活就业人员提供权益保护。引导用人单位与未建立劳动关系的从业人员，开展权利义务协商，合理确定服务时间、报酬、休息休假、劳动保护等基本权益，协商不一致的，双方可通过人民调解组织、工会组织和行业协会等解决纠纷。（省人社厅、省总工会等按职责分工负责）

各地、各有关部门要把支持灵活就业作为稳就业保就业的重要举措，进一步细化政策措施，切实抓好贯彻落实，为促进更加充分更高质量就业、建设共同富裕示范区提供有力保障。

手机人才时讯信息汇编

(2022 年 2 月)

丽水推出“聚智共富·十城联动”引才系列活动

【人才时讯】【2022-2-8】近日，丽水推出“聚智共富·十城联动”引才系列活动。10 场网络引才活动陆续上线，将持续一个月，其中“家燕归巢”丽水籍人才专场招聘 8 号线上线下同步启动，并将常年开展。系列引才活动将通过绿谷先锋、丽水人社、丽水人才、丽水日报、丽水发布等微信公众号和指尖丽水 APP 推送报名入口，还将通过丽水人才码“家燕智引”、“金桥智接”应用场景进行靶向引才、数字引才。

相关链接：https://mp.weixin.qq.com/s/BFIdeMOjxsuHP_nUP6me_Q

浙江省农业农村厅印发实施《浙江省农业农村厅干部“现代化能力指数”评价办法（试行）》

【人才时讯】【2022-2-9】近日，浙江省农业农村厅印发实施《浙江省农业农村厅干部“现代化能力指数”评价办法（试行）》。这是浙江省直单位中率先出台的干部“现代化能力指数”评价办法。该《评价办法》具体设置了现代思辨能力、现代学习能力、现代领导（工作）能力、现代专业能力等 6 个一级指标、20 个二级指标，采取自评、互评、上评、下评、考评、督评相结合的评价方式，旨对全厅处级及以下干部开展全方位评价。

相关链接：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724095614293422814&wfr=spider&for=pc>

舟山市出台《关于加快打造新时代海洋特色人才港的实施意见》

【人才时讯】【2022-2-10】近日，舟山市出台《关于加快打造新时代海洋特色人才港的实施意见》，聚焦海洋人才方阵、海洋高能平台、人才管理改革、人才最优生态、人才工作格局等方面提出“五大工程”“黄金六条”。《实施意见》提出加快打造新时代海洋特色人才港的总体要求和目标任务，明确 2025 年、2030 年和 2035 年“三步走”战略安排，分别描述海洋特色人才港建设的阶段性目标，最终建成全球知名的海洋人才中心和创新高地。

相关链接：<https://zj.zjol.com.cn/news.html?id=1807594>

“新春纳才·杭向未来”长三角高层次人才招聘大会拉开序幕

【人才时讯】【2022-2-11】近日，“新春纳才·杭向未来”长三角高层次人才招聘大会拉开序幕。这是春节后全省第一场形式丰富、覆盖面广泛、层次较高的招聘会。长三角高层次人才招聘大会采用线上线下相结合的形式，通过空中双选会、空中宣讲会、云端直播带岗、视频云面试、线下招聘等方式展开，“云招聘”将持续一个月。共有超 1 万用人单位设岗招聘，提供

岗位超 10 万个。

相关链接: <https://zj.zjol.com.cn/news.html?id=1808865>

嘉兴市推出 2022 年“嘉人有约·禾你共富”十百千万系列引才活动

【人才时讯】【2022-2-14】近日,嘉兴市推出 2022 年“嘉人有约·禾你共富”十百千万系列引才活动。活动将线上线下、国内国外同步开展。其中,“十城汇智启共富”活动将面向十座重点城市开展系列引才活动;“百校引才创共富”将面向国内外重点高校开展百所高校嘉兴行等活动;“千企赋能促共富”将梳理嘉兴市千家用人主体,为其提供招才招聘服务;“万岗纳新奔共富”将通过四季大型招聘会等引才活动,吸引创业创新人才。

相关链接: <http://finance.sina.com.cn/jjxw/2022-02-11/doc-ikyamrna0143517.shtml>

湖州市举办 2022 新春人才招聘会

【人才时讯】【2022-2-15】近日,湖州市举办 2022 新春人才招聘会。招聘会在线上线下同步开展,共有 110 余家企事业单位参加,提供优质岗位 4900 余个,吸引全国各地 9 万余人次参加,已收到简历 1412 份,初步达成就业意向 376 人。活动还同步推出 2022 年湖州市名企直播带岗活动。

相关链接: <https://mp.weixin.qq.com/s/HHLfwLKI9mq3jQIOKfleKA>

衢州市启动“南孔圣地·衢州有礼”新春招才活动

【人才时讯】【2022-2-16】近日,衢州市启动“南孔圣地·衢州有礼”新春招才活动。本次活动面向大学生共推出 7337 个岗位,涵盖民营企业、国有企业、事业单位高层次紧缺人才引进。活动采用线上线下相结合的形式,通过“空中宣讲”“岗位直播”、线下招聘等方式展开。下一步还将组织卫健系统、教育系统开展千名硕博专场招聘会。

相关链接: <https://mp.weixin.qq.com/s/MlbCs0ZStNzIvRcYtl2auQ>

浙江省科学技术协会第十一次代表大会在杭州开幕

【人才时讯】【2022-2-17】近日,浙江省科学技术协会第十一次代表大会在杭州开幕。浙江省委书记袁家军出席开幕式并讲话。中国科协党组书记、分管日常工作副主席、书记处第一书记张玉卓视频致辞。大会为期两天。会议期间,与会代表选举产生浙江省科协新一届领导机构,发布省科协“十一大”向全省广大科技工作者的倡议书。大会还举行浙江省青年科技英才颁奖仪式,20 位青年科技英才受表彰。

相关链接: https://news.hangzhou.com.cn/zjnews/content/2022-02/17/content_8172902.htm

建德市 2022 年“新春纳才 遇建未来”招聘会成功举办

【人才时讯】【2022-2-18】近日，建德市 2022 年“新春纳才 遇建未来”招聘会成功举办。招聘会采用线上线上相结合的方式，线上设置了 HR 带岗直播、空中双选会等，线下设置了现场面试、启动仪式等。在启动仪式上，扎根建德的人才代表现身说法，介绍了当地优渥的政策和贴心的服务；同时还发布了全球高层次人才项目征集令，吸引更多的人才和团队来建发展。招聘会将持续一个月，共有 110 多家用人单位设岗招聘，提供岗位 3500 余个优质岗位。

相关链接：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724746049362188584&wfr=spider&for=pc>

宁波市出台《宁波市金融支持人才创业创新实施意见（试行）实施细则》

【人才时讯】【2022-2-21】近日，宁波市出台《宁波市金融支持人才创业创新实施意见（试行）实施细则》，有效落实各项金融支持人才创业创新举措。《实施细则》主要包含首贷户拓展业务补贴、股权投资补贴、“人才保”补贴、租赁补贴、人才信贷风险池、及“金凤凰”人才金融服务平台等内容。本细则补助周期为 2021 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日，期间发生的相关业务，符合本细则规定、但延后发生的补贴、代偿等仍予执行。

相关链接：http://www.ningbo.gov.cn/art/2022/2/14/art_1229096003_1734337.html

浙江省出台《关于支持山区 26 县生态工业高质量发展的若干举措》

【人才时讯】【2022-2-22】近日，浙江省出台《关于支持山区 26 县生态工业高质量发展的若干举措》。在加强人才支撑方面，浙江将加大对山区 26 县企业高管、企业家和小微企业创业者的培训，力争每年培训六千人以上；协同人社等部门实施“新时代浙江工匠培育工程”和技工教育提质增量行动，强化山区 26 县产业工人职业技能培训；加强与山区 26 县互派干部挂职锻炼；建立共同富裕企业家专家智库，为山区 26 县发展提供智力支持。

相关链接：http://jxt.zj.gov.cn/art/2022/2/16/art_1582899_23365.html

2022 年绍兴招才引智“人才专列”活动启动

【人才时讯】【2022-2-23】近日，2022 年绍兴招才引智“人才专列”活动启动。今年绍兴“人才专列”期间，将通过“海智汇”官方招聘平台，建立招聘岗位动态摸排机制，全年将提供不少于 15 万个大专以上学历就业岗位，其中首批 354 家优质企事业单位的 1.7 万个就业岗位已经在“海智汇”网站更新。在人才政策方面，绍兴将为人才提供房票补贴、租房补贴、安家补贴等，积极推进人才租赁住房建设五年行动计划，推行全维度的服务保障政策。

相关链接：https://m.thepaper.cn/baijiahao_16693630

民政部公布 2021 年度全国基层治理创新典型案例

【人才时讯】【2022-2-24】近日，民政部公布 2021 年度全国基层治理创新典型案例。最终全国共有 27 个案例入选，其中，浙江省的杭州市西湖区“以民生综合体打造社区服务体系建设新样本”、丽水市莲都区“阳光票决制助推农村社区治理创新”，以及宁波市江北区““一件事”集成改革激发基层治理新动能”3 项实践成果上榜，为基层治理提供了新动能。

相关链接：<https://zj.zjol.com.cn/news.html?id=1815235>

上海金山发布人才新政

【人才时讯】【2022-2-25】近日，上海金山发布人才新政。新政涵盖高技能、农业、教育、卫生、文化和旅游、新闻传媒等多个领域的人才队伍建设，还结合金山区人才工作实际，新增了人才积分、产业人才、农业人才和金山籍人才回流等政策。金山专门出台了《金山区关于加强农业人才引进和激励的实施办法》，其中对引进的符合条件的农业领军人才，由其牵头开展的相关项目，最高给予 200 万元团队项目资金。

相关链接：<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/454940.html>

浙江省科技信息研究院发布《2021 浙江科技成果转化指数》

【人才时讯】【2022-2-28】近日，浙江省科技信息研究院发布《2021 浙江科技成果转化指数》。《指数报告》已持续发布 5 年，该指数由创新研发、成果产出、成果交易和转化绩效四个分指数构成，采用 2015-2020 年基础数据。报告显示，浙江科技成果转化总指数呈现持续增长态势，年均增长率达到 22.1%，年增速均保持 10%以上，科技成果转化综合水平不断提高，转化效果显著。

相关链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/dQ5BjHVRxn5s2D2Q4z6vpQ>



人才政策研究动态

主办：浙江省人才发展研究院

主编：胡旭阳 陈丽君

编辑：苗青 周含笑

联系电话：(0571) 88273037

邮箱：zjsrcfz@163.com

地址：浙江省杭州市天目山路 148 号

浙江大学西溪校区教学主楼 407 室

邮政编码：310028