“新就业形态”下从业人员的法律权益保障

文丨 李满奎

自2008年世界金融危机以来，以零工经济为代表的“新就业形态”开始兴起，在经济衰退中，失业的劳动者开始以自我雇佣的形式，以零工模式开展工作，既实现了自身经济价值，又以定制服务的方式精准地满足了消费者的需求，逐渐成为全社会认同的就业形态。

近几年，随着数字经济的高歌猛进和智能移动设备的全民普及，互联网平台经济迎来了“高光时刻”，社交电商、网络直播、即时物流、出行行业等保持着快速增长态势，电商、微商、网约车司机、自媒体人、主播等非传统职业正在成为重要的就业增长点。据统计，2018年互联网平台应用生态带动就业机会累计超过6000万个，预计到2030年，灵活用工群体将达到劳动总人口的50%。

突如其来的新冠肺炎疫情打乱了经济发展的节奏，就业压力加大。在这一背景下，中央强调要在疫情防控常态化前提下扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，而“稳就业”与“保居民就业”均列首位，既体现了就业是最大民生的定位，也是对较大就业压力的预判和回应。

值得注意的是，以平台经济为代表的新经济形态在疫情防控中的表现可谓可圈可点，今年前两个月，互联网和相关服务、软件和信息技术服务业营业收入实现逆势增长，涨幅分别达10.1%和0.7%。目前，复工复产工作稳步推进，可以预见，以互联网平台经济为代表的“新就业形态”将在灵活推动就业和分散就业压力方面发挥更大的作用。

劳动者权益保障

稳就业和保居民就业必然涉及就业者的劳动权益保障问题。如何对“新就业形态”下的从业人员权益进行保障，是一个在理论和实务层面均需认真对待的问题。

通高中同属一个层级，是中等教育的组成部分；而专业技术学院与大学专科同属一个层级，是高等教育的组成部分。从办学层次看，职业技术教育的最高层级相当于大专，“高职高专”的说法就反映了这个现实。

近年来，国家在倡导和推进“应用型本科”建设。“应用型本科”与普通本科是什么关系?与“高职”或“新高职”又是什么关系？这些都是有待进一步研究和明确的问题。最根本的问题在于职业技术教育究竟是教育层级，还是教育类型？如果是教育类型，那么，高等职业技术教育与普通高等教育如何形成不可替代的差异性与互补性，就是必须着力解决的问题。

为了让整个社会真正重视职业技术教育，高等职业技术教育是否可以办成“应用型本科”？这也是应当探索的现实问题。如果高等职业技术教育可以办成“应用型本科”，那么，职业技术教育的本科毕业生是否可以攻读各种专业学位硕士研究生？从现阶段来看，如果今后职业技术教育可以达到本科层次甚至专业学位研究生层次，那么，职业技术教育的受关注度可能会发生根本性改变。

其次，加大对职业技术教育的经费投入至关重要。从国家现有的经济实力来看，已经具备从经济投入上切实重视职业技术教育的基础。只有加大职业技术教育的经费投入，改善其办学条件，增加其教师的荣誉感，从而改善其师资队伍，保障优质生源，提高办学质量与办学水平，造就普通高等教育所无法替代的独特技能与就业优势，发展高水平职业技术教育的愿望才能真正变成现实。

当然，技术发展、经济变革乃至“新就业形态”相适应的高水平特色化职业技术教育，还需深入研究，尽快达成社会共识，变成社会愿景，让“新就业形态”带动更多职业人才培养。

（作者系重庆大学新闻学院院长、教授、博士生导师，重庆大学新闻传播与社会发展研究院主任）

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

我国《劳动法》出台于1994年，彼时，就业形态主要是以制造业、服务业为主的传统就业形态，劳动者有固定的工作场所和工作时间，与用人单位的隶属状态非常明显。在这一背景下，当时的劳动与社会保障部于2005年出台了《关于确立劳动关系有关事项的通知》，从组织从属性、经济从属性等方面确立了劳动关系的认定标准。按照这一标准，经认定与用人单位存在劳动关系的劳动者，可以享受在工资工时、休息休假、劳动安全卫生、职业培训以及社会保险和福利方面等劳动权益保障；与用人单位不存在劳动关系的劳动者，则无权获得前述劳动权益保障。

劳动法律为传统就业形态下的劳动者编制了一套相对严密的保护网络。不过，在“新就业形态”下，以平台经济为例，从业人员与平台之间的关系相对松散，在薪酬支付形式、工作时间选择、劳动工具提供等方面出现了与传统就业形态完全不同的表现，按照上述劳动关系认定标准，通常无法认定为劳动关系，进而在“全有或者全无”的保护模式下无法获得劳动权益保障，造成从“保护网络的缝隙跌落”的困境。

这一困境的长期存在将影响从业人员的积极性，继而害及“新就业形态”的发展，并影响其分散就业压力功能的发挥。有鉴于此，国务院办公厅于2019年8月8日发布了《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》，提出对平台企业用工及灵活就业人员加强职业技能培训，对相关社保政策进行研究，作为对这一困境的回应。

在职业技能培训方面，国务院办公厅印发了《职业技能提升行动方案（2019- 2021年）》，提出地方各级政府要加大资金支持和筹集整合力度，将一定比例的就业补助资金、地方人才经费和行业产业发展经费中用于职业技能培训的资金，以及从失业保险基金结余中拿出的1000亿元，统筹用于职业技能提升行动。

今年全国两会上，政府工作报告中明确提出，资助以训稳岗拓岗，加强面向市场的技能培训，鼓励以工代训，共建共享生产性实训基地，今明两年职业技能培训3500万人次以上，高职院校扩招200万人，要使更多劳动者长技能、好就业。

对于就业重点群体，如农村转移就业劳动者特别是新生代农民工、城乡未继续升学初高中毕业生等青年、下岗失业人员、退役军人、就业困难人员等，更是提供免费的职业技能培训，可以在很大程度上提高其技能水平和竞争力，而这些群体又是“新就业形态”的主力军，因此，这些培训对于提升“新就业形态”从业者的技能水平至关重要，也会间接地助推我国“新就业形态”的提档升级。

社会权益保障

与传统就业形态的劳动者相比，“新就业形态”下的从业人员同样面临着生、老、病、死的社会风险，需要建立相应的保障机制，消除劳动者的后顾之忧。我国传统的社会保险机制是建立在劳动关系之上的，对于与用人单位存在劳动关系的劳动者，用人单位需要为其缴纳社会保险费、参加社会保险；反之，则无法参加社会保险。

“新就业形态”下的从业人员对于职业伤害风险保障有着非常迫切的需求，而各个地方也在探索将其纳入工伤保险的途径，如江苏南通和太仓等地。但因“新就业形态”与工伤保险的特性并不相容，始终面临着较大的障碍，可以考虑通过立法规定，强制平台企业为从业人员购买人身意外险的方式来解决职业伤害保障的问题。

在其他社会保险权益方面，2010年《社会保险法》作出了一定的突破，规定无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员，可以以个人身份参加职工基本医疗保险和基本养老保险。根据这一规定，“新就业形态”下的从业人员可以个人身份参加职工基本医疗保险和基本养老保险，解决医疗保险权益和养老保险权益的问题，不过弊端在于从业人员需要承担全部的养老保险费和医疗保险费，缴费高、负担重。

为了缓解疫情对企业生产带来的压力，助力复工复产，人力资源和社会保障部与国家医疗保障局等部门出台政策，对于基本养老保险费与基本医疗保险费的单位缴费部分，阶段性减半收取，既减轻了企业的社保费负担，又保障劳动者的社会保险权益不受影响。不过，遗憾的是，这一政策仅减免社会保险费的单位缴费部分，以个人身份参保的从业人员却无法享受到这一政策的优惠。

令人欣慰的是，今年全国两会上，政府工作报告中专门提到“新就业形态”的从业人员，指出“我国包括零工在内的灵活就业人员数以亿计，今年对低收入人员实行社保费自愿缓缴政策，涉及就业的行政事业性收费全部取消，合理设定流动摊贩经营场所”。“新就业形态”的从业人员众多，多数人的收入会因为疫情而受到不同程度的

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

综合运用政策工具
充分发挥“新就业形态”稳就业作用

文| 罗伟

就业是民生之本，在经济社会发展中处于十分重要的地位。长期来看，我国就业形势保持总体平稳，但国内外风险挑战增多，稳就业压力加大；在新冠肺炎疫情影响下，全国就业形势十分严峻。今年政府工作报告也把就业排在“六保”之首，并指出“就业优先政策要全面强化”。

2019年底，国务院印发《关于进一步做好稳就业工作的意见》，明确表示支持社会“新就业形态”和企业灵活用工。本次疫情危机中，“新就业形态”为受疫情影响的困难群体提供了更多灵活就业和增收机会，稳就业作用凸显。但目前，这一领域还存在诸多问题，需要及时研究完善。从政府治理角度来看，需要综合运用政策工具，加快完善鼓励“新就业形态”发展的政策支持和服务体系，提升“新就业形态”容量、用足“新就业形态”红利、护航“新就业形态”健康发展、增强“新就业形态”预期，充分发挥“新就业形态”稳就业作用。

促进创新经济发展，提升“新就业形态”容量

“新就业形态”与创新经济密切相关。创新经济是以创新为基础所形成的新产业和新业态经济活动，既包括由新技术和新发明等引领的新产业活动，也包括传统经济活动通过业态融合而产生的新业态。顺势而为，政策工具也应从创造新产业和挖潜传统产业两个方面发力，提升“新就业形态”容量。

强化技术创新支持，催生新产业活动。近年来，重庆在这方面出台了众多支持政策。需要继续深化“放管服”改革，进一步优化营商环境。推进落实以《重庆市以大数据智能化为引领的创新驱动发展战略行动计划（2018-2020年）》为代表的创新驱动发展战略，尽快落地新修订的《重庆市促进科技成果转化条例》，通过科技创新和成果转化，创造新产业活动。

优化“双创”环境，以创新激发传统产业活力。近日，国务院常务会议指出，要更好地发挥“双创”带动就业作用，聚焦养老、托育、家政等潜力大的领域，搭载线上线下融合的生活服务业。重庆需要贯彻落实相关精神，细化完善全民创新创业支持政策，围绕养老、托育、家政等生活服务业，提供免费专题创业培训，专项创业担保贷款、担保贴息，免费经营场地等。高校毕业生是双创主体，重庆已实施“优创优帮”“渝创渝新”等专项计划，支持高校毕业生创业就业。今年重庆高校毕业生23.5万人，创历史新高，需要视情况增加资助项目数量、提高资助金额，鼓励毕业生以“互联网平台+创业单元”新模式，推动传统服务领域的转型升级。

提升治理水平，焕发“传统”就业新机。应抓紧清理取消限制灵活就业的不合理规定，如改变城市治理理念，创新无固定经营场所摊贩管理模式，预留自由市场、摊点群等经营网点，在柔性执法中审慎包容，在审慎包容中柔性执法，重新焕发传统就业岗位活力，扩充低端劳动力以灵活方式实现就业的渠道。

影响，对于其中的低收入人员实行社保费自愿缓缴，在其收入状况恢复时再行补缴，符合“放水养鱼”的理念，有利于激发“新就业形态”的活力。同时，我们还需要进一步研究将针对企业的社保费减免政策适用于“新就业形态”从业人员的可行性，出台力度更大的社保优惠政策，在确保其社会保险权益得到充分保障的前提下，尽可能降低其社保费负担。

（作者系西南政法大学经济法学院副教授）

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net