

# 推动实现更加充分更高质量就业

## 政协委员为加强新就业形态劳动者权益保障建言献策

### 加强顶层设计，夯实权益保障的法治基石

记者 徐丽敏

就业是民生之本，一头连着经济发展，一头连着千家万户。近年来，随着经济社会结构的深刻变化，新就业形态群体不断涌现。据不完全统计，在宁波，新就业形态劳动者就达40万人。

新就业形态是伴随着互联网技术应用和数字经济发展而出现的工作模式，具有劳动关系灵活、工作内容多样、工作方式弹性、创业机会互联等特点。目前，相关法规政策尚待健全，劳动者自身应对风险能力较弱，权益受侵害情况时有发生。近年来，我市虽然在维护新就业形态劳动者权益保障方面做了积极探索，但仍面临着一些挑战和困难。

4月11日上午，市政协举行“请你来协商”活动暨委员月谈会，围绕“加强新就业形态劳动者权益保障”主题，组织委员与有关部门协商议政。政协委员、专家、从业人员代表等从促进网约车规范管理、构建“三维”权益保障体系、破解新就业形态用工法律难题、促进新就业形态劳动者参加社会保险、协同推进新就业形态劳动者权益保障工作、构建全过程保障和维权机制等方面，为我市做好新就业形态劳动者权益保障工作提出了许多真知灼见。

目前，我国灵活就业和新就业形态蓬勃发展，类型丰富多样，已覆盖生产生活各领域。然而，新就业形态劳动者权益保障难度增大。比如，用工人员与平台企业或其他经营主体之间的从属性不断弱化，一对一的劳动关系模式演化为一对多模式，导致劳动关系及用工主体难以认定。

针对难点堵点，她提出，加强新业态领域劳动权益保障立法探索，以“小快灵”立法为突破口，根据不同服务领域与互联网结合的不同方式，针对不同平台的就业类型、用工类别进行小切口、短周期立法，及时回应目前我市平台经济发展面临的问题。同时，执法司法多部门要同向发力，强化司法裁判规则的指引作用，加大对典型案例的宣传力度，探索将平台算法侵权、格式合同侵权、数据删改侵权等规避法律责任行为纳入检察机关公益诉讼适用范围，树立新业态领域劳动权益保护“风向标”。

新就业形态涉及的法律关系更加复杂，劳资双方强弱对比更加明显。“在欠缺法律帮助的情况下，劳动者对该签什么合同、跟谁签合同、怎么签合同等无法有效应对，‘源头性’保障不足导致劳动者的基本劳动权益难以保障并加大后续维权的难度。”陈勇委员在发言时指出。

陈勇委员建议，构建针对新就业形态劳动者的法律援助机制，引导和鼓励律师群体积极参加针对新就业形

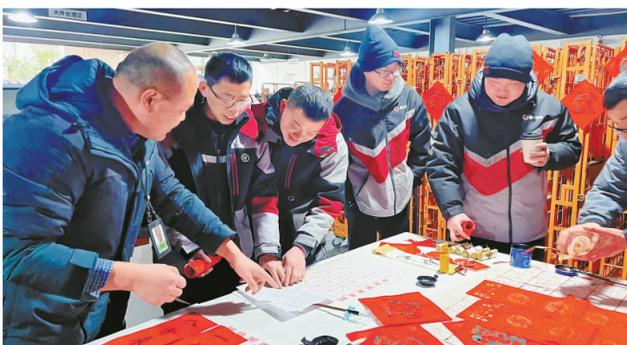
态劳动者在签订合同、申诉投诉和争议解决等方面的法律援助；通过提升工会人员能力和强化工会协商功能等路径，组织和引导劳动者通过集体协商签署合法、规范、公平的用工合同。

新就业形态下，劳动过程中派单规则、劳动报酬、劳动时间、奖惩考核等，多由平台企业单方制定，部分平台企业虽有听取劳动者代表意见等渠道，但难以实现平等、有效协商。劳动者进驻平台签订的协议、派单记录、报酬支付记录等原始载体均存储在互联网平台，导致劳动者获取维权证据困难。

针对新就业形态劳动者的维权短板，陈勇委员提出，引导和支持检察机关履行公益诉讼检察监督职能，发挥管辖范围广、调查取证权限大以及对违法行为震慑力强等功能，排查和发现损害新就业形态劳动者共同利益和社会公共利益的行为，向存在问题的企业发送检察建议并督促整改；同时，建议参照我市由检察机关联动其他部门创建全国首个营商环境投诉监督中心的经验，打造具有标识度的新就业形态劳动者权益投诉监督和维权中心。

“要保障网约车市场持续、健康发展，现阶段就必须出重拳。”袁涌泉委员在发言时指出，由于网约车保险费和报废要求较高，非法营运增多。非法营运严重扰乱了正常的网约车市场价格体系，造成合规车辆被反向淘汰，严重危害到网约车市场的健康发展。

他建议，一方面，公安部门授权交通管理部门接入相关数据，大数据部门配合交通管理部门搭建“本地网约车司机和车辆资质核验平台”，对注册司机和车辆数据进行实时更新。另一方面，严厉打击非法营运，畅通广大司机、乘客的匿名举报渠道，对提供有价值线索的人员给予重奖，大幅提高非法营运的违规成本；交通管理部门对违规行为加大处罚力度。



春节期间，“甬爱家”一家一江北枢纽站为快递小哥送上祝福。（陈结生 摄）

### 形成监管合力，促进新就业形态规范发展

近年来，由于新就业形态劳动权益保障立法滞后，平台企业利用大数据和智能算法等技术将侵害劳动者权益行为隐蔽化，对部门日常监管和执法都提出了新挑战。

“低准入门槛与快速迭代特性催生职业高流动性，劳动者频繁跨平台流动或短期从业，行业部门对群体底数不清，传统监管体系难以覆盖动态从业群体，形成监管真空与行业失范风险。”张宇辉委员认为，高流动性与低监管度并存是当前一大现实困境。

他还分析了用工关系多元化与社会保障碎片化并存、平台算法霸权与集体议价缺失并存等困境。比如，平台企业对新就业形态劳动者存在加盟、外包、劳务派遣等多种用工模式，用工管理呈现去雇主化、去组织化趋势，导致劳动者面临“三无”（无合同、无社保、无安全保障）困境，同时相关部门对服务资源统筹整合不足，尚未形成保障合力。

张宇辉委员提出，以分类管理为基础，完善监管体系。具体而言，制定适合本地实际的新业态从业人员劳动权益保障管理规范，根据行业特点制定差异化监管政策，探索“政府+平台+行业协会+专家+从业者”协同管理模式，督促平台提高算法透明度、优化算法规

则。建立新就业形态劳动者管理服务工作组，明确牵头单位和成员单位，加强部门间信息数据共享和政策资源统筹，摸清新业态劳动者底数，为政策制定、资源分配提供支撑。

“注重发挥党组织和群团组织在维护劳动者权益保障和融入社会治理的积极作用，采取单建、联建、共建多种方式，提升党组织和工会组织有效覆盖率，真正把新业态劳动者吸引过来、组织起来、稳固下来。”张宇辉委员进一步补充。

“目前，平台企业监管难的问题主要体现在平台企业乱象多，部门监管职能不明确。”冯国铭委员认为，相关行业主管部门的法定职责和监管范围未涉及劳动用工领域，对劳动者维权诉求主要以约谈、协商为主，尚未与人社、工会、司法等部门形成联动维权和执法机制，对平台劳动用工突出问题存在监管缺口。

“在平台监管上应加强统筹协调，形成强大合力，促进社会公平正义。”冯国铭委员说，既要形成工作合力，又要切实形成监管合力，建议有关部门牵头建立宁波市新就业形态劳动者权益保障联席会议机制；进一步厘清压实部门、属地和企业责任，建立与平台总部协商沟通机制，自上而下制定权益保障措施；督促劳务用工合作企业强化公平

竞争意识，规避扰乱市场秩序、将经营风险转嫁给劳动者等问题。

加强对平台合作企业依法规范此范用工情况的监管势在必行，冯国铭委员进行了详细阐释。对符合确立劳动关系情形的，应督促用工企业依法与劳动者订立劳动合同、缴纳社会保险；对通过外包、加盟、劳务派遣等方式规避法律责任的，要加大行政执法力度；对劳务用工合作企业不在宁波辖区内，存在侵害从业人员劳动权益的，应按照相关管辖权开展联合执法；对不完全符合确立劳动关系情形的，应探索建立基于工作关系、由平台和劳动者共同负担，且与标准劳动关系劳动保障水平大体相当的意外伤害保险制度。

“搭建智慧平台提升部门数字监管能力。”他还建议市数据局会同行业主管部门，建立新就业形态劳动用工统一数据库，在不涉及算法底层逻辑和商业机密的前提下，与平台建立数据接口，推动政府与平台在用工信息、接单数据等方面深度对接，为部门日常监管和行政执法提供数据支撑。建议大数据局、交通、市场监管、人社、公安等部门对平台算法规则进行深入研究，提升对平台算法权重赋值的监管能力，引导平台企业从盲目追求效率的“最严算法”向符合劳动安全的“折衷算法”转化，构建全要素集成的新就业形态数字化治理场景。



外卖小哥领取暖心礼物。（市总工会提供）

### 加大服务供给 织密劳动者权益保障网络

外卖员的工作是在与时间赛跑，长期高强度的工作和紧张的精神状态，加上长时间在城市道路奔走，他们患上心血管疾病、呼吸道疾病的概率增加；直播行业工作强度很高，与大多数人的工作时间和生活节奏不同，影响主播规律作息。

委员们发现，大部分劳动者为了提升收益，会主动选择通过超时劳动增加收入，极易引起过劳现象。同时，劳动者往往出于多种因素考量放弃签订劳动合同或协议，应对风险能力较弱。另外，新就业形态从业人员普遍存在工作时间不固定、工作地点不稳定、收入保障不持续、长期缴费能力不确定等状况，一定程度上影响了他们参加社会保险的意愿。

“适当降低新就业形态劳动者社保缴费率，并对养老保险和医疗保险实施平台与劳动者分责制，工伤保险则由平台缴纳，确保社保覆盖的公平性和可持续性。”叶建洋委员建议，创新“分责制”参保模式，构建多元责任分担机制。

此外，浙江省和宁波市均为新就业形态就业人员职业伤害保障试点地区。叶建洋委员建议利用试点实施契机，加快探索建立覆盖全面、保障有力、服务便捷的职业伤害保障体系。

多渠道精准宣传是提升政策知晓率与参与度的重要手段。叶建洋委员还建议，广泛利用“线上+线下”宣传渠道，线下推动人社、医保等部门联合平台企业、行业协会等，对平台企业负责人、各站点站长等进行集中宣传培训，重点宣传灵活就业参保、工伤保险单险种参保等政策；线上相关部门联合平台企业利用微信公众号、微信群、接单App等新媒体平台，定期推送参保指南和权益保障信息，提升知晓率和参保积极性。

“新就业形态劳动者通常以个体形式工作，与其他劳动者之间的交流和互动较少，很难融入一个稳定的集体中，容易产生孤独感和漂泊感。”林琳委员说，新就业形态劳动者的工作特点、职业素质参差不齐等原因使得他们普遍存在就业不稳定、职业发展通道受限等现实问题，获得感安全感幸福感亟待提升。

她认为，一方面要架构

多元关爱保障网络，让城市奔跑者有依靠，能依靠，如成立外卖员行业协会；推行“甬爱免费停”，为高强度工作的司机提供一个便捷安心的休息时间和空间；推出新就业形态劳动者“免费体检计划”，并采用多机构适用、线上就近体检模式，确保每一名新就业形态劳动者均能享受到。另一方面要统筹利用各类教育资源，开办培训班、云课堂，提供职业资格培训、职业技能提升、学历教育服务等，大力引导新就业形态劳动者不断学习技能和知识，提升就业竞争力。同时，探索建立新就业形态劳动者的职称评定机制，提升职业荣誉感与成就感。

此外，林琳委员还建议，要构建优质公共服务体系，建立健全新就业形态劳动者就业岗位信息库、人员信息库和线上求职招聘平台、线下灵活就业招聘平台，加强岗位征集，动态发布灵活就业供求信息，促进新业态灵活就业人员与岗位便捷、精准对接；探索按薪酬或“服务小时数”计算积分挂钩公租房申请等问题，增强他们的归属感和凝聚力。

就优化服务，张宇辉委员也提出建议，建立权益协商协调机制，常态化开展集体协商“要约行动”，聚焦新就业形态劳动者工资待遇、工作时间、休息休假、劳动安全与卫生等方面开展集体协商。在区级社会治理中心矛盾调解大厅专设新就业群体“绿色通道”，在新就业群体聚集的商圈、园区等地建设区域性综合服务平台，提供法律援助、纠纷调解、就业辅导等一站式服务。

委员们对加强新就业形态劳动者权益保障进行客观理性的分析研究，真诚建言。相关部门积极坦诚回应，并表示将认真梳理、充分吸纳。“新就业群体是经济社会发展发展的新动力，政协既要助力新经济形态的发展壮大，又要关注新就业群体的权益保障。”市政协相关负责人表示，将认真研究委员和专家的意见建议，尽快研究制定计划方案，齐心协力把协商成果转化为落地举措，真正让新就业群体在宁波受人尊重、感受温暖、收获幸福，为打造共同富裕宁波样板贡献政协智慧和力量。