

充分发挥平台经济稳就业作用

智库圆桌
(第63期·总113期)

主持人

本报理论部主任、研究员 徐向梅

平台用工已成重要新就业形态

主持人:与传统用工方式相比,平台用工方式具有哪些新特点?

王伟进(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所公共管理研究室主任):随着数字经济和数字社会快速发展,外卖骑手、快递员、网约车司机、网约家政服务人员和网络主播等平台用工已成为当前重要的新就业形态,规模快速增长。根据国家信息中心发布的《中国共享经济发展报告(2021)》,2020年我国有平台企业员工631万人,共享经济服务提供者约8400万人,较上一年增加600万人。以网约车司机为例,近年来我国网约车司机公司经营许可量逐月上升,网约车驾驶员证从2020年10月的254.5万本快速增长至今年10月的488.8万本。再如餐饮配送人员,2018年我国仅有餐饮配送及外卖送餐服务从业人员12.5万人,截至今年6月份,仅美团注册的骑手就有470万人。

平台用工具有较强的人员包容性。平台用工尤其是共享平台的用工辐射行业领域多,岗位类型多、专兼职灵活,具有较强的包容性。从岗位需求看,平台用工既有外卖骑手、网约车司机等劳动密集型岗位,也有在线教育、创意策划等知识密集型岗位,为不同文化程度、技能水平的就业者提供就业机会。以滴滴平台为例,近年来有41.1%的专职司机来自制造业,有13.6%来自交通运输业。从职业类型看,与平台有关的新职业不断涌现。2019年至2022年国家发布的4批、56种新职业中,数字化管理师、物联网安装调试员等与平台相关的职业占相当高的比重。不仅如此,平台可根据市场需要及时调整劳动力供给,减少摩擦性失业。比如疫情期间,美团平台53.2%的骑手来自工厂工人,31.4%来自创业或自己做小生意的人员,17.8%来自办公室职员。

平台在用工中处于优势地位。平台用工与传统用工的一个重要区别是,平台成为用工的组织载体和组织方式,平台掌握运转产生的大数据资源和技术,在劳动关系中处于优势地位。这体现在两方面:一是劳动规则制定优

我国灵活就业人数已超2亿,平台经济快速发展。2022年1月份,国家发展改革委等部门联合印发《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》提出,加强新就业形态劳动者权益保障。5月份,国务院印发《扎实稳住经济的一揽子政策措施》提出,充分发挥平台经济的稳就业作用。本期邀请专家围绕相关问题进行研讨。

势。平台正常运转需要规则,注册平台意味着对平台规则的接受。以平台与众包骑手签订劳务协议为例,平台在劳务需求信息提供、配送服务规范、报酬和奖惩规则、社会保障参保方式等方面具有决定权,骑手必须全部接受才能注册和接单,协商空间有限。二是劳动调配的技术优势。平台拥有消费者和用工的海量数据,可依托大数据算法和人工智能,不断优化用工配置、提升效率。以外卖平台为例,平台通过算法可找到距离最近、用时最短的骑手,进而促使骑手不断减少配送时间。

平台用工的平均工时偏长。以快递、外卖、网约车为代表的平台用工主要集中在批发和零售业、住宿和餐饮业及交通运输、仓储和邮政业,这些行业均是当前我国平均工作时间靠前的行业。2020年,我国城镇就业人员平均周工作时间最长的两个行业为住宿和餐饮业、批发和零售业,分别达到52.6小时和50.1小时,交通运输、仓储和邮政业也达到49.3小时,远高于城镇就业人员47.0小时的平均水平,更高于我国法定标准工时40小时/周。不仅如此,近年来这几个行业的周工作时间均呈快速增长态势。

平台用工的社会保障亟待解决。从社会保险来看,我国现行社会保险以正式的劳动关系为前提,平台用工尤其是灵活就业不同于一般劳动合同关系,用工多采取自用或劳务合作方式,多平台同时就业比较普遍,难以满足社会保险参保条件。目前,平台用工可以个人缴费方式参与养老、医疗保险,但缴费高、异地转移接续难、手续较为复杂,平台灵活就业人员实际参保率不高。鉴于社会保险参保难,平台企业普遍选择为灵活就业人员上商业保险,但保障力度有限。

平台用工的法制保障面临适应性困境。我国规范劳动关系主要靠民法和劳动法。民法主要针对平等的民事主体,规范自然人雇用家政工等独立性劳动。劳动法针对处于弱势地位的劳动者,规范企业雇用员工等从属性领导。平台用工的快速发

展使得现行劳动法面临适应性挑战。以外卖平台用工为例,专送骑手多与平台签订劳动合同,建立了正式的劳动关系,受到劳动法明确保护。问题主要出现在众包骑手等具有复杂劳动特征的平台用工上,这些灵活就业人员没有正式的劳动合同关系,在是否工作、什么时候工作、到哪里工作等问题上具有较大自主权和灵活性。同时,他们所处的劳动环境也更为复杂,比如需要在大街小巷快速穿梭,劳动风险系数也更高。因此,亟需按照党的二十大部署,健全劳动法律法规,完善劳动关系协商协调机制,完善劳动者权益保障制度,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。



数据来源:国家统计局、工业和信息化部

平台就业在全球方兴未艾

主持人:平台经济在全球保持快速增长态势,那么平台就业在其他国家呈现哪些特点?

房连泉(中国社会科学院社会发展战略研究院研究员、世界社保研究中心秘书长):全球经济转型的一个明显趋势是数字经济的兴起,大数据、人工智能、云计算和区块链等一系列互联网信息技术广泛渗透生产和生活各个方面,并引发就业方式变革。区别于传统劳动合同、全日制的就业方式,平台经济下各类非标准化就业形态不断涌现,培育大量就业机会,带动工作岗位增加。

根据联合国电信协会统计,2021年全球有63%的人口为互联网用户。电商平台主要运用互联网科技手段为客户提供线上线下服务。早在20世纪90年代,一些电商平台就开始在北美国家出现,将生产和劳务服务外包给一些南半球的低收入国家。早期的平台主要采取众包服务经营模式。例如美国Elance公司成立于1999年,为全球自由职业者提供线上找工作服务。2015年其与ODesk合并成为Upwork公司,目前已发展成为全球最大最规范的招聘平台之一,拥有500多万企业客户。进入21世纪,“众包工作”在线平台逐渐兴起,大量出租车和快递在线服务平台开始出现,由于其服务的便捷性和价格等方面优势,很快被广大用户接纳。

国际劳工组织数据显示,自2010年以来全球电商平台数量增长5倍多。2021年全球规模较大的电商平台有近800家,服务内容包括两大类:线上服务型和现场服务型。电商平台的快速成长拉动了数字产业发展,2021年全球平台经济投资额达到1190亿美元,主要集中于出租车和快递两个行业,当年产生营业收入520亿美元。2018年全球平台经济产值为1420亿美元,预计到2023年将增至3116亿美元。

数字平台上主要有两类就业关系,一类是平台直接雇用的工作人员,即内部就业;另一类是平台作为中介商提供的就业机会,即平台带动的间接就业。例如上文提到的Upwork公司在全球有570多万全职雇员和1200多万兼职雇员。线上服务型的平台大部分为中小微企业,直接雇用较少,人数多在50人以下。Uber公司是全球雇用规模最大的出租车平台公司,有近2.7万名雇员,主要为律师、软件工程师和市场营销等。在快递行业中,美团、DeliveryHero(德国)、Swiggy(印度)和饿了么等大公司的雇用人数也都达到千人以上。

美国是发达经济体中平台就业规模最大的国家,约有22%的工作人口参与某种形式的平台经济,

特别是在佛罗里达州和加利福尼亚州等互联网和服务业较发达地区,平台已成为吸纳新增就业的主力。预计到2023年,全美参与平台就业的人员规模将达到7800万。在英国,2016年至2021年期间,快递行业就业增长350%,家政服务业增长166%,远程线上服务增长100%,有15%的工人每周参加至少一次平台工作任务。

一些新兴经济体则后发优势,包括中国、印度、印尼、巴西以及部分东南亚国家,近年来在经济转型中互联网产业获得快速发展,平台就业成为新增长点。据估测,目前全球数字平台下的自由工作者每年正以15%的速度增长。新冠肺炎疫情暴发以来,受经济和就业形势影响,工作任务进一步转向远程居家办公和线上服务,在线注册的平台从业者数量进一步增加,成为缓解各国失业压力的一个有效途径。

从人员分布看,平台就业主要集中于青年、低收入者和自由职业者。欧盟委员会将平台工作任务划分为27类,各类工作的复杂性有较大差别。一般来说,线上服务型平台对劳动者素质要求较高,而从现场服务(包括家政服务、外卖送餐和网约车服务等)的从业者技能水平较低。从收入情况看,平台从业者的平均收入要高于一般工作。大量平台从业者兼职,赚取正常工资的补贴收入,接近一半的受访者认为“可以自由安排工作时间”是参与平台工作的重要因素。同时,平台就业也遇到一些不可回避的问题,表现为劳动者身份难以甄别、雇用关系不清、工作环境差、用工不规范、缺乏劳动合同和劳动权益保护以及国家税收流失等。面对这些挑战,各国在加强劳动立法、就业监管和劳动权益保护等方面做出积极探索,纷纷出台措施规范平台经济发展。

总的来看,平台就业发展势头方兴未艾,必将对未来的商业经营模式和就业市场带来较大冲击。面对这一新生事物,全球需要通力协作,在优化治理中形成共识,将平台就业纳入更加健康可持续的发展道路。



主持人:平台经济在带动就业的同时,也给相关劳动者权益保障带来新挑战,下一步如何推动平台用工更加规范发展?

陈云(中国劳动和社会保障科学研究院就业创业室主任):平台经济在稳定和促进就业创业方面发挥了不可替代的重要作用。让全体劳动者共享改革发展成果,是党和政府一贯坚持的方针政策。

如何让平台经济更加健康发展,维护好各类平台从业者的劳动保障权益,事关实现高质量充分就业、事关公平正义与和谐稳定。2021年,人社部等8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》,从多方面加强平台从业者的劳动保障权益保障,取得良好效果和社会反响。但是,平台就业具有人员数量规模大、人员构成类型复杂、就业方式灵活、关系主体多元、劳动者权益诉求差异大等特征,其劳动保障权益保障仍面临许多新情况新问题。

贯彻落实党的二十大精神,支持和规范发展新就业形态,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障,需各方加强协同治理,继续完善相关法律法规,创新制度设置,优化政策运行环境和机制,进一步加大保障力度、强化保障措施、提升保障能力和水平。

一是推进平台经济规范可持续发展,夯实劳动者就业和权益保障的基础。顺应数字经济发展新浪潮,坚持数实融合,做大做强一批数字平台或行业龙头企业,发挥其创新、放大、叠加、倍增作用,创造更多新的就业机会和岗位。引导各类平台企业建立可持续的经营和盈利模式,提高平台发展层次,避



免走“低劳动力成本”发展的老路,避免从“低劳动力成本优势”掉入“低人力资本发展陷阱”,坚持以“高质量就业”促“高质量发展”的经营发展和人力资源策略。在推进平台企业可持续发展的同时,实现平台从业者就业机会、职业生涯和保障能力的可持续。

二是加强协同治理。要在包容审慎、规范促进的原则下,加强政府管理和行业规范,完善平台治理机制。平台企业要坚持科技向善的发展方向,树立承担社会责任意识,自觉依法合规用工,积极履行社会责任,规范经营与管理行为,避免非经营性风险。发挥工会、行业协会等组织作用,促进行业及其从业者行为自律。发挥劳动者自身的主观能动性,明确作为从业者在企业治理中的角色,行使民主参与权利。完善协商协调机制,在制定关于劳动报酬、劳动过程管理、劳动时间和强度等重要事项的制度和平台算法时,多听取劳动者代表和工会组织的意见建议,畅通投诉举报渠道。

三是加强政策供给,增加政策系统性、包容性和可及性。加强顶层设计,适时修订完善《就业促进法》《劳动合同法》等相关法律法规。研究制定工资工时等有关劳动保障、确立劳动保障基本保护标准。完善灵活就业人员社会保障制度,切实落实灵活就业人员不受户籍限制可在就业地参加养老保险和医疗保险。评估研究外卖、及时配送、同城货运等新业态从业行业龙头企业,发挥其创新、放大、叠加、倍增作用,创造更多新的就业机会和岗位。引导各类平台企业建立可持续的经营和盈利模式,提高平台发展层次,避

免走“低劳动力成本”发展的老路,避免从“低劳动力成本优势”掉入“低人力资本发展陷阱”,坚持以“高质量就业”促“高质量发展”的经营发展和人力资源策略。在推进平台企业可持续发展的同时,实现平台从业者就业机会、职业生涯和保障能力的可持续。

四是创业的定义变得模糊。传统意义上的自雇创业与受雇劳动之间区别明显,但在平台经济下,两者的界线不再清晰。由于平台连接商家、消费者和劳动者等多方的特点,一些创业者在平台产生了较强的从属性,而一些受雇劳动者

与雇主的从属性却在变弱。与此同时,大批零工工作体现出由雇主介乎于受雇就业和自雇创业之间。多样化的非标准就业形态的出现,难以再用传统的劳动关系标准区分衡量。

值得注意的是,就业形态的转变,不仅出现在我国,也广泛出现在其他国家。如果说几亿农民工进城是我国劳动力市场特有的现象,那么数字经济时代新就业形态的涌现则是全球劳动力市场共同发生的结构性变革。究其原因,与互联网、智能制造、云计算等方面的技术进步紧密相关。例如,互联网的快速发展使得各经济主体之间的沟通协调变得更加容易,交易费用呈现下降趋势,许多生产服务流程被分解,引发了去公司化、去组织化的趋势。再如,云计算的快速发展使许多中小企业的研发和供应链管理被移到云端,技术进步推动了企业雇用需求的变化,或是进行扁平化改革、裁员瘦身,或是将非核心工序外包,衍生出劳务派遣、劳务外包、众包等用工形态,引发了就业的非正规化、灵活化、多元化趋势。可以说,正是由于技术进步,促进了企业组织结构变革,推动了就业形态转变。而平台企业的应运而生,则加速了这种转变。

就业形态的转变,伴随着雇佣关系的变化,对企业经营管理提出挑战。在传统的固定雇佣关系下,企业为员工提供工资、福利、缴纳五险一金,员工只为一家企业服务。当固定雇佣关系出现分化,在短期、灵活、多元的雇佣关系下,企业在维持员工质量、保障员工福利等方面面临诸多新情况新问题。能否及时转变观念、有的放矢地进行经营和组织管理创新,关系到我国企业在数字经济时代的可持续发展。

就业形态的转变,也对政府公共服务提出挑战。例如现有的工伤保险、失业保险、就业培训等公共服务,主要基于劳动者拥有固定就业单位来提供。而当“以单位为基础”的公共服务体系遇到大量“不以单位为基础”的新就业形态冲击时,劳动者的权益保障就成为一个焦点。亟需在制度配套方面做出相应调整,使得公共服务体系有效覆盖灵活就业和新就业形态劳动者,保障好他们的劳动权益,解决好他们平等获取公共服务的问题,这也是我国在数字经济时代实现包容性增长的重要前提。

五是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

技术推动就业形态转变

与雇主的从属性却在变弱。与此同时,大批零工工作体现出由雇主介乎于受雇就业和自雇创业之间。多样化的非标准就业形态的出现,难以再用传统的劳动关系标准区分衡量。

值得注意的是,就业形态的转变,不仅出现在我国,也广泛出现在其他国家。如果说几亿农民工进城是我国劳动力市场特有的现象,那么数字经济时代新就业形态的涌现则是全球劳动力市场共同发生的结构性变革。究其原因,与互联网、智能制造、云计算等方面的技术进步紧密相关。例如,互联网的快速发展使得各经济主体之间的沟通协调变得更加容易,交易费用呈现下降趋势,许多生产服务流程被分解,引发了去公司化、去组织化的趋势。再如,云计算的快速发展使许多中小企业的研发和供应链管理被移到云端,技术进步推动了企业雇用需求的变化,或是进行扁平化改革、裁员瘦身,或是将非核心工序外包,衍生出劳务派遣、劳务外包、众包等用工形态,引发了就业的非正规化、灵活化、多元化趋势。可以说,正是由于技术进步,促进了企业组织结构变革,推动了就业形态转变。而平台企业的应运而生,则加速了这种转变。

就业形态的转变,伴随着雇佣关系的变化,对企业经营管理提出挑战。在传统的固定雇佣关系下,企业为员工提供工资、福利、缴纳五险一金,员工只为一家企业服务。当固定雇佣关系出现分化,在短期、灵活、多元的雇佣关系下,企业在维持员工质量、保障员工福利等方面面临诸多新情况新问题。能否及时转变观念、有的放矢地进行经营和组织管理创新,关系到我国企业在数字经济时代的可持续发展。

就业形态的转变,也对政府公共服务提出挑战。例如现有的工伤保险、失业保险、就业培训等公共服务,主要基于劳动者拥有固定就业单位来提供。而当“以单位为基础”的公共服务体系遇到大量“不以单位为基础”的新就业形态冲击时,劳动者的权益保障就成为一个焦点。亟需在制度配套方面做出相应调整,使得公共服务体系有效覆盖灵活就业和新就业形态劳动者,保障好他们的劳动权益,解决好他们平等获取公共服务的问题,这也是我国在数字经济时代实现包容性增长的重要前提。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。

六是创新完善平台劳动者权益保障工作机制,加强服务体系。加大劳动保障监察力度,创新监察监督手段方法,督促企业落实劳动者权益保障责任,推进治理拖欠劳动报酬、违法超时加班等突出问题。利用行政指导、发布典型案例指导等方式,引导相关责任方和主体切实落实法规政策要求。加快建设零工驿站、劳动者驿站等服务网点,完善城市综合服务网络,及时为平台劳动者提供政策咨询、劳动纠纷矛盾调解、就业信息对接、工余临时休息等工作生活便利。