

织密新就业群体保障网

当前我国新兴领域迅速发展,尤其是以互联网平台为支撑的新业态大量涌现,聚集了规模庞大的新就业群体。新就业群体构成复杂、诉求多元、流动变化大。对近些年出现的快递小哥、网约车司机、电商从业人员等,管理服务空白亟待填补。今年4月,《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强新就业群体服务管理的意见》发布,明确了今后一个时期的总体要求和重点任务,为各地各部门做好相关工作指明了方向。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

到2027年,上下联动、条块结合、有效协同的工作机制进一步完善,新就业群体党的组织和党的工作全面覆盖,劳动用工逐步规范,从业环境显著改善,合法权益有力保障。

——《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强新就业群体服务管理的意见》

新就业群体是美好生活的创造者、守护者,也是美好生活的追求者、共享者。促进新就业群体社会融入,不仅是保障劳动者权益的内在要求,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然选择。新征程上,需通过展示良好形象和引导参与社会治理,在全社会构建起关爱有温度、参与有平台、付出有回报、未来有保障的良好生态,让新就业群体更有归属感和获得感。

促进新就业群体社会融入是一项系统工程,体现在劳动工作和日常生活方方面面。在职业发展上,主要体现为劳动关系相对稳定,劳动报酬合理可持续,劳动权益有效保障,具备较好的职业成长空间。在公共服务上,主要体现为在流入地平等享有基本公共服务,在子女义务教育、住房安居等方面逐步推动相关公共服务随人走。在价值归属上,主要体现为对从事工作的职业认同,对所在城市的情感归属、对社会身份的自我认同,积极参与社会交流,融入本地生活圈。

长期以来,部分新就业群体面临着“工作在城市、保障在老家、流动扎根难”的困境。首先,我国长期在城镇居住生活但不落户的群众超过2.5亿人,其中,进城农民工及随迁家属有1.7亿人。亟须推行常住地提供基本公共服务,让新市民在稳定就业居住的城市获得随迁子女教育、住房保障、就业社保、医疗卫生等方面基本服务,享有更加美好的生活。其次,社会大众对新就业群体的认知有一定偏见,存在标签化、刻板化的印象,甚至将灵活就业等同非正规就业,对这一群体的职业尊重、社会认同不强。加之新就业群体工作时间碎片化、流动性强,导致社交圈层相对封闭。再次,新就业群体的组织化程度偏低,诉求表达和治理参与渠道不畅。由于这一群体从业分散、点位零散、流动频繁,党组织、工会、行业协会等覆盖存在盲区,权益维护等缺乏制度化路径,新就业群体参与基层治理、志愿服务的渠道较少,社会融入的积极性尚未有效调动。

近年来,新就业群体规模持续壮大,已成为我国劳动力队伍的重要组成部分,城市建设的生力军、基层社会治理的新生力量,在以下方面具有不可替代的优势,其角色和作用日益凸显。一是基层治理的“移动探头”。新就业群体常年穿梭居民小区、商圈楼宇、背街小巷,活动范围覆盖基层治理网格,对消防安全隐患、环境卫生乱象、治安风险隐患等能够第一时间发现并上报,成为隐患排查、城市精细化管理的重要力量。如辽宁省吸收6500多名快递员担任社区兼职网格员,积极搭建随手拍、随手清、随手报的载体平台,充分发挥这一群体的移动探头作用。二是城市文明的“青春先锋”。新就业群体以青壮年为主,整体比较年轻化,学习能力强、熟悉互联网和新媒体,容易接受新理念、新治理模式,在文明城市创建、志愿服务、反诈宣传等方面有不少用武之地。三是应急响应的重要力量。在防汛救灾、应急物资配送、独居老人帮扶、突发事件应急支援等场景中,能够快速集结、就近驰援,弥补基层应急力量不足的短板,成为应急保障和便民服务的重要补充力量。如上海市徐汇区发动党员骑手成为急救先锋骨干,计划通过三年系统培训,实现全区30%的网约配送员、快递员取得岗位证书。

今年4月发布的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强新就业群体服务管理的意见》围绕“促进社会融入”作出部署。当前和今后一个时期,需坚持服务与治理并举、引导与激励同步,推动新就业群体从城市过客向新市民转变、从单纯务工劳动者向治理参与者提升。

其一,全方位展示良好形象。常态化宣传新就业群体爱岗敬业、吃苦耐劳、坚守奉献的先进事迹,加大典型选树和表彰力度。破除职业偏见和标签化认知,营造尊重、关爱、理解新就业群体的社会氛围。加强行业自律和从业规范教育,引导新就业群体自尊自信、积极向上。

其二,引导参与社会治理。发挥新就业群体特点优势,调动其参与社会治理积极性主动性。鼓励参加基层治理和志愿服务,参与隐患排查、政策宣传、邻里互助、应急支援等基层事务。支持依法参与行业治理,有序反映合理诉求,发挥好社会监督作用。

其三,畅通社会融入渠道。提升新就业群体党建工作质效,推进党组织、工会、共青团组织向平台企业、网点站点、物流园区等有效覆盖,建立常态化走访关爱、诉求收集、帮扶解难机制,让每一位城市“奔跑者”都能在奋斗中收获保障、在融入中获得尊重、在参与中实现价值,共同绘就人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理同心圆。

(作者系国家发展改革委社会发展研究所社会事业室主任、研究员)

更好

邢伟

一是强化思想引领。针对新就业群体职业认同不足、社会认可度不高等问题,开展行业引导和法治宣讲,帮助其树立正确的职业价值观。健全先进典型选树、评优表彰激励机制,提升新就业群体的职业认同感、荣誉感和归属感。

二是加强权益保障。针对新就业群体用工不规范、维权难、保障弱等问题,明确规范平台用工和算法考核,杜绝不合理派单、超时劳作等现象,扩大新就业形态职业伤害保障覆盖范围,打通社保参保、工伤认定、权益举证堵点,配套完善法律援助、纠纷化解服务,筑牢权益保障防线。

三是优化公共服务。针对新就业群体户外作业多、流动性大、生活保障不足等问题,补齐生活服务短板,推进暖心驿站、休息补给点等便民阵地建设,将子女入学、租房安居、便捷就医等普惠资源覆盖新就业群体。常态化开展安全作业、应急处置、职业技能培训,帮助其提升从业能力,拓宽发展空间。

四是促进社会融入。针对新就业群体社会融入难等问题,搭建多元平台,鼓励参与基层治理、志愿服务,应急保供等,着力增强其法治意识、诚信意识和责任意识。搭建交流互动平台,开展常态化暖心帮扶,丰富精神文化生活,促进新就业群体全面发展。

第二,加强互联网平台算法治理。平台企业应以清晰、易懂、可查询的方式公开订单分配、报酬计算、时长预估、考核奖惩等关键规则。涉及劳动者重大权益调整的,应充分听取工会和劳动者代表意见,开展风险评估,避免单方面调整规则、压低单价、提高劳动强度。建立申诉复核和人工纠偏机制,对交通管制、恶劣天气、商家出餐延迟、小区通行受阻等不可控因素造成的影响,谨防以超时即罚、投诉即扣等简单化做法侵害劳动者权益。

第三,健全多元协商和纠纷化解机制。新就业群体分散流动,仅靠个体维权难以解决普遍性问题。需建立健全涉新就业群体权益重要事项常态化协商恳谈机制,将协商结果向群体公开。充分发挥工会、行业协会、平台企业、属地社区作用,围绕抽成比例、计件单价、职业伤害处理等高频事项完善监督管理。对扣款、封号、事故赔付、工资结算等纠纷,完善线上申诉、一站式调解机制,加大劳动保障监察执法力度,让新就业群体遇到问题“找得到门、说得话、解决得了”。

第四,加强部门协同和责任闭环。新就业群体权益保障涉及人社、市场监管、网信等多个部门,需建立信息共享、联合监管、分类处置的工作格局。对不合理收费抽佣、不公平分配流量等问题,要依法依规查处,让用工责任更加清晰、算法运行更加透明、权益保障更加有力。

一方面,更好满足新就业群体生活保障需求。研究完善促进灵活就业人员参加职工基本养老保险、职工基本医疗保险相关办法,完善缴费方式,探索由平台企业承担部分社会保险缴费责任的可行性。持续推进全民参保计划,针对新就业群体关心的如何参保、如何转移接续、能否中断、待遇如何等问题,加强政策宣传。创新社保政策宣讲方式,帮助新就业群体认识到参保是其生活保障的可靠投资,从而提高参保意愿。

另一方面,更好满足新就业群体职业发展需求。自网约配送员纳入《中华人民共和国职业分类大典》以来,国家职业标准、职业培训包、培训教材陆续发布,为新就业形态劳动者技能提升提供了基本依据。同时,职业技能等级认定稳步推进,为从业者打开从初级工到高级技师的职业发展通道。此外,国家赛、地方赛、行业赛等职业技能竞赛体系逐步完善,以赛促训,切实提高了劳动者技能水平。今年4月,来自上海和武汉的两位“城市骑手”获颁2026年全国五一劳动奖章,大大提升了新就业群体职业荣誉感和社会认同感。下一步,需持续构建全流程、全方位的新就业群体职业支持体系,激励其自尊自立自强,促进其全面发展。

经济社会发展不可或缺的重要力量

任务,准入门槛低、从业自由度高、收入兑现及时,但同时面临劳动强度大、作业风险高等问题,社保覆盖不足、职业发展受限、公共服务覆盖不足等短板亟待补齐。新就业群体队伍持续扩容壮大,已成为稳定就业大盘、畅通经济循环、保障城市运行、赋能基层治理的重要支撑。

扩容就业“蓄水池”。当前我国新兴领域迅速发展,尤其是以互联网平台为支撑的新业态大量涌现。促进新就业形态健康发展,既为传统行业转岗人员开辟了就业新领域,也为农民工等重点群体拓宽了就业新渠道,对稳就业发挥了重要作用。据统计,全国现有网约配送员超1200万人、快递员超300万人、网约车司机超700万人、长途货运司机超1400万人。

畅通经济“微循环”。新就业群体是衔接生产、流通与消费端的重要枢纽,在平台经济驱动下,通过即时配送、同城货运、网约车等服务打通“最后一公里”。如,以外卖骑手、快递员为支撑的末端配送网络,助力即时零售、同城速达等新型消费模式蓬勃兴起,持续释放消费潜力。

织密社会“防护网”。新就业群体承担着城市大量高频刚需的民生服务工作,筑牢了城市高效运转、民生有序保障的

观基础。快递员、外卖骑手等常年奔走于街头巷尾,熟悉辖区设施布局、安全隐患和基层民情,常被吸纳担任社区信息员、网格辅助力量等,协助上报设施破损、消防隐患等问题线索,提升了隐患处置和民情响应效率。

党的十八大以来,党中央高度重视新就业群体工作,立足经济社会发展全局作出加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设的部署,党的十八届五中全会提出加强对灵活就业、新就业形态的支持。党的十九届五中全会强调支持和规范发展新就业形态。党的二十大提出加强新就业形态劳动者权益保障。党的二十届三中全会强调探索加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设有效途径。党的二十届四中全会提出加强思想政治引领,改进各类社会群体服务管理。

今年4月,《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强新就业群体服务管理的意见》发布,这是首个专门关于新就业群体服务管理的中央文件,对推动解决新就业群体急难愁盼、提升获得感幸福感安全感、促进全面发展具有重要意义。总体来看,将给新就业群体带来多方面利好。

规范用工管理维护合法权益

频繁,劳动者难以准确判断收入预期。人社部相关指引已明确,新就业形态劳动者每日工作时间应包括累计接单时间,并适当考虑在线接单、服务准备等因素确定的宽松时间。劳动者达到连续最长接单时间和每日最长工作时间,系统应推送休息提示并停止推送订单。因此,对新就业群体的休息权保障,不能仅停留在“让劳动者自己选择”的层面,需把平台系统的派单机制、考核机制和工时机制一并纳入治理。

二是社会保障。快递员、外卖配送员、网约车司机等群体的工作场景流动性强,叠加交通风险、天气风险、劳动强度风险,一旦发生纠纷,容易遇到责任主体难认定、赔付周期长、维权成本高等问题。近年来,新就业形态人员职业伤害保障试点逐步推进,目前已累计参保超2700万人。但在养老、医疗等社会保险方面,平台从业者普遍参保率较低,亟须健全符合新就业群体特点的社会保险制度体系。

三是算法。订单分配、计价规则、时长预估、考核奖惩等影响薪酬的关键因素,多由算法驱动。算法虽能提高供需匹配效率,但如果规则不透明、目标设置不合理,就可能把效率压力层层传导给劳动

者。长期以来,算法规则的制定和调整由平台企业单方主导,劳动者缺乏知情权,容易陷入“技术黑箱”的被动境地,如超时劳动、不合理扣款等问题,多与算法设计相关。需督促互联网平台企业切实履行社会责任,保障新就业群体对算法规则的知情权、参与权、选择权。

今年4月发布的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强新就业群体服务管理的意见》专门就“依法维护合法权益”,从依法规范用工管理、强化合法权益保障、加强互联网平台算法治理和完善监督管理四个方面作出部署。当前和今后一个时期,需把顶层设计转化为可执行、可监督的制度安排。

第一,以用工事实判断权利义务。对符合劳动关系认定条件的,应依法签订劳动合同,落实社会保险、工资支付、休息休假、劳动安全等责任。对不完全符合劳动关系但接受企业劳动管理的,也应通过书面协议明确报酬、休息、安全、申诉等基本权益,不能以合作、承揽、个体经营等名义弱化平台和合作企业责任。在处理相关纠纷时,应更加注重实际劳动管理、工作任务指派和责任承担。

聚焦急难愁盼加强关爱服务

专用直达电梯,清查“禁止外卖员进入”等字样。各地持续建设15分钟暖“新”服务圈,骑手驿站、司机之家、暖“新”安居房等,如湖南株洲在“诸事达”APP的城市地图中,醒目标注工会驿站、新就业形态劳动者之家位置,方便从业者快速找到服务阵地。

完善社保缴费和转移接续政策。人社部推动各地普遍放开灵活就业人员在就业地参加职工基本养老保险渠道,并在缴费方式上给予更多倾斜政策,减轻缴费负担。如山西省人社厅等部门聚焦灵活就业人员缴费痛点,明确自今年3月1日起,全省灵活就业人员可预缴养老保险费,并针对预缴基数与正式缴费基数衔接问题制定了解决方案。医保部门也积极推动超大城市取消灵活就业人员、农民工等在就业地参加医保的户籍限制,稳妥有序做好在就业地参加医保工作。此外,各地纷纷完善社会保险关系转移接续机制,解决新就业群体跨省流动参保的后顾之忧。

开展职业伤害保障试点工作。在工伤保险制度框架下,结合新就业形态特点,推出按单计费、每单必保的职业伤害保障模式,截至2025年10月底,试点企业共11家,

试点省份达17个,累计2325万人参保,实现了试点范围内新就业形态劳动者应参尽参。北京针对出险慢、流程长问题,推出职业伤害“小伤快赔”,实现了小伤医疗费报销全流程线上办,获得理赔时间比以往压缩了四分之三,并将小伤医疗待遇发放频次由每月3次提高为每日1次,确保报销钱款及时发放到劳动者个人账户。

创新新就业形态职业培训模式。加强职业培训,完善职业技能等级认定,畅通职业发展渠道。如,江苏省面向外卖员、快递员、网约车司机、网店店主、网络主播等广大新就业形态劳动者启动专项培训行动,多部门协同,突出需求导向,并通过大数据分析、调研走访,精准摸清从业者实际需求,动态调整政府补贴性培训目录,鼓励利用现有服务平台开展订单式、项目制培训,优化“江苏工匠课堂”线上资源,强化供需对接,促进即时上岗。

今年4月发布的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强新就业群体服务管理的意见》着眼推动基本公共服务向新就业群体进一步拓展,发挥属地等多方作用提供针对性关爱服务,营造和谐友好从业环境等作出部署。未来,需多措并举,持续响应新就业群体的实际需求。

我国新就业群体情况如何,为经济社会高质量发展作出哪些贡献?

鲍春雷(中国劳动和社会保障科学研究院智库工作办公室主任、研究员):随着数字经济、平台经济快速发展,寄递物流、即时配送、网约出行、道路货运等新业态蓬勃兴起,催生了规模庞大的新就业群体。当前我国新就业形态劳动者总量超8400万人,占全国职工总数的两成以上,主要有以下类型:一是城市生活即时服务人员,涵盖快递员、外卖骑手、网约车司机等,承担着群众日常出行、即时配送、末端寄递等高频生活服务;二是干线物流运输从业人员,承担着跨区域物资转运和产业链配套运输任务;三是电商平台灵活就业人员,包括网络主播、互联网营销师等;四是网约家政、社区上门服务便民服务人员。

新就业群体是社会主义劳动者的重要组成部分,是经济社会发展不可或缺的重要力量。从空间分布看,形成“大城市集聚、县乡扩容延伸”态势,平台经济发达地区是新就业群体集聚的重要承载地,随着平台经济向县乡市场下沉布局,直播电商等新业态日益成为拓宽县域就业渠道的重要支撑。从人员结构看,新就业群体以青壮年劳动力为主体,男性占比更高。从工作方式看,依托互联网平台承接工作

新就业群体用工关系较为复杂,权益保障面临哪些挑战,如何解决?

房连泉(中国社会科学院中国式现代化研究院研究员、世界社保研究中心主任):新就业群体是伴随数字经济、平台经济快速发展成长起来的劳动者大军,在促进就业创业、方便群众生活、推动经济增长等方面发挥着不可替代的作用。也要看到,这一群体的用工关系较为复杂,给权益保障带来挑战。

新就业形态用工模式最显著的特征是去劳动关系化。传统用工模式下,劳动关系多发生在相对固定的单位、岗位和场所,用人单位、劳动时间、工资支付和管理责任较为清晰,各项法定权益有稳定依托。而在新就业形态领域,劳动用工模式在管理方式、工作时间、报酬支付等方面呈现灵活性、多元性、技术性等新特点,造成新就业形态劳动争议所涉情形较为复杂。据统计,在全国法院审结的涉新就业形态民事案件中,劳动争议集中于劳动关系认定、职业伤害赔偿以及报酬支付等方面,这反映出新就业群体的用工管理亟待规范。

一是劳动报酬和休息权。一些平台的收入规则由基础单价、距离补贴、时段奖励、好评奖励等构成,计算方式复杂、调整

如何准确把握新就业群体的特点和需求,提升基本公共服务质效?

范巍(中国人事科学研究院企业人力资源管理研究室主任、研究员):新就业群体构成复杂、诉求多元、流动变化大,经常跨平台、跨行业、跨地域工作和生活,需要准确把握他们的特点和需求,加强关爱服务,着力解决急难愁盼问题。

调研发现,新就业群体由于工作时间、场所不固定,吃饭难、喝水难、休息难、充电难、进门难、找路难、停车难、如厕难成为普遍困扰。受社保政策、缴费标准、主观意愿等多重影响,新就业群体参保率较低,大龄劳动者养老、医疗保障不足,社保转移接续、异地就医、子女入学等存在困难。职业伤害风险高但赔偿率低,理赔流程长,产生纠纷时面临经济赔偿、平台处罚的双重挤压。职业技能培训不及时不匹配,职业技能等级认定覆盖面小,从业者的职场能力提升和职业生涯发展受到影响。

近年来,各地各部门着力提升基本公共服务质效,及时回应新就业群体的殷切期盼,取得显著成效。

推进新就业群体友好场景建设。重庆、湖南、辽宁、安徽等地积极引导小区、园区、楼宇、商场等优化出入口管理方式,合理设置导览图、规划专用停车区、开设

