

基于劳动者保护视角的平台经济规范与发展^{*}

于凤霞

(国家信息中心 信息化和产业发展部, 北京 100045)

【摘要】基于网络平台的新就业形态在创造大量新工作岗位和机会的同时,也给劳动者权益保护带来了新的问题和挑战。综观近年来我国各级各类政府部门出台的与规范平台企业用工行为相关的政策可以看出,我国在健全制度、补齐平台经济劳动者权益保障短板方面已进入“快车道”,完善平台企业用工和劳动保障制度已成为我国引导和规范平台经济健康发展的重要抓手。研究认为,未来我国劳动保障制度建设将呈现四大发展趋势:制度将更加精准和差异化,构建和完善多层次的社会保险体系成为必然要求,新就业形态劳动者将纳入就业公共服务体系,多方协商共促的劳动者权益保障体系将加快建立和完善。

【关键词】平台经济;劳动者保护;劳动保障制度

【中图分类号】F246; DF47 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-2375(2021)05-0027-09

一、引言

平台经济是基于网络平台的各种经济活动和经济关系的总和^[1]。平台经济的兴起和发展既是一种商业模式创新,代表着产业范式的变迁,又是生产力的新型组织方式,代表着一种新型生产关系。我国政府高度重视平台经济新业态新模式发展,认为平台经济“是经济发展新动能,对优化资源配置、促进跨界融通发展和大众创业万众创新、推动产业升级、拓展消费市场尤其是增加就业,都有重要作用”^①。特别是2020年新冠肺炎疫情暴发,我国经济社会发展面临前所未有的挑战和不确定性,平台经济得到更多关注,在实现“六稳”“六保”方面被寄予厚望。

平台经济的快速发展正在引发劳动力市场的巨大变革。劳务供需双方通过互联网平台可以更加便捷地达成交易,劳动者可以灵活自主地安排时间,根据自己的兴趣与能力选择交易,成为平台经济条件下的灵活就业者。自《中华人民共和国职业分类大典(2015年版)》颁布以来,人社部曾先后4次发布56种新职业,其中超过半数的都是与平台经济相关的职业,如网约配送员等。可以说,伴随平台经济发展而出现的新就业形态,正在深刻地改变着传统的单一劳动雇佣形式,改变着人们的就业方式、就业理念乃至整个就业结构^{[2]44-54}。这其中尤其需要关注的是,在新就业形态发展过程中,现有制度的不适应性日益凸显,基于工业经济时代建立起来的劳动保障制度和社会保障体系面临一系列新的问题和挑战。在已有制度的不适应性日益凸显,新的制度体系尚未

^{*}【收稿日期】2021-07-12

【作者简介】于凤霞(1975—),山东文登人,管理学博士,国家信息中心信息化和产业发展部分享经济处处长,研究方向为共享经济、数字经济与新就业形态。

①参见:《国务院办公厅关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》(国办发〔2019〕38号)。

形成之前,我们看到,平台企业的一些用工行为游走在“灰色地带”,导致许多情况下劳动者的权益保障不足。因此本研究主要从劳动者权益保护的视角,讨论平台经济规范发展中存在的问题及其制度建设的发展趋势。

二、平台经济新就业带来的劳动者保护问题

平台经济新就业是新技术革命的产物,是在新业态不断涌现、传统产业数字化转型加快的大背景下,基于数据驱动和平台支撑的一种比传统雇佣式就业更加灵活、组织更加松散的劳动者就业形态。新就业形态具有4大特点:网络平台是不可或缺的技术支撑,组织形态更加松散,用工模式从“以岗位为导向”走向“以任务为导向”,劳动关系和劳务关系更加模糊^{[2]48-49}。

一方面,从劳动者保护的视角看,劳动就业权是劳动权的最基本内容,基于网络平台的新就业形态的出现,在保障劳动者的劳动就业权方面发挥了重要作用。国家信息中心分享经济研究中心发布的报告显示,2020年我国在各类共享平台上约有8400万的服务提供者,共享经济领域平台企业员工数约631万^[3]。基于网络平台的灵活就业具有较高的包容性和灵活性,在解决重点群体就业、应对就业市场的不确定性等方面的作用日益显现。

但另一方面,数字经济新业态的快速发展给就业带来的不利影响也是显而易见的。有研究估计,在未来10—20年间,美国将有约47%的工作可能会被自动化设备所取代^[4],欧洲掌握先进技术的劳动力将从目前的40%多上升到60%以上^[5]。尤其是基于平台的新就业形态对已有的制度提出了新的挑战,引发了人们对于劳动者权益保护问题的广泛关注。其一,先进技术的广泛应用在大大提高工作效率的同时,也在一定程度上侵害了平台上灵活就业者的劳动条件权、职业安全权等;其二,目前许多国家劳动法适用的一个重要前提就是有确定的劳动关系,当劳动者权益受到侵害时,那些与平台企业没有明确劳动关系的灵活就业者就面临救济困难。

(一) 技术应用对劳动者权益造成负面影响

现代技术支撑下的平台经济用工模式对劳动者造成的不利影响越来越引起社会广泛关注。2020年《人物》杂志刊登的文章《外卖骑手,困在系统里》刷屏社交网络,深刻反映了新技术支撑下的平台算法系统对骑手的巨大影响甚至是“控制”。根据国际劳工组织对众包从业者的一次调查可见,没有足够的工作任务、报酬太低、客户无理取闹和平台对众包从业者推卸责任,已成为导致平台从业者不满的4个主要方面^[6]。

网络平台上的新就业形态劳动者,表面上看具有较大的工作灵活性,他们可以根据自己的意愿安排工作时间。但实际情况是,劳动者一旦接受了任务或者项目,就要遵循平台设定的规则,并执行客户的指令。一项针对北京市多个共享经济平台劳动者就业情况的调查研究显示,许多平台上的从业者由于生存压力没有充足的时间休息,专职从业者每周工作时间6天以上的占86.81%,甚至有31.6%的每周工作时间为7天。绝大部分家政服务员都没有安排休息时间和休假的自主权,因此,他们非常希望能获得在法定假日休息的权利^{[7]63}。

这反映出,平台经济蓬勃发展之所以能给人们带来更方便快捷的生活,一方面得益于科技层面人工智能、大数据等高新信息技术的支撑,另一方面也离不开千千万万一线劳动者的辛勤付出。平台用工已经依托大数据、人工智能等新技术,形成了对劳动者更为精细化、更为严密的管控机制。以外卖平台为例,平台广泛采用的智能派单系统,依托于人工智能算法和大数据技术,可以持续积累骑手送餐过程的各种数据,如所在位置、接单数量、在线时间、配送进度、配送时间、用户评价等,并不断进行数据模拟分析,以便在最短的时间内将用户订单派给最合适的骑手。这一系统在提高配送效率的同时,还有一个隐藏性的规则:它会依据对骑手服务能力的综合性量化比较,优先派单给那些服务能力强的骑手。因此,人工智能技术的应用使得平台可以基于实时动态数据

分析，进行任务分配和“差序格局式”管理^[8]。

平台对劳动者的控制不仅体现在劳动过程中，更体现在作为劳动结果的收入分配上。不管是外卖平台还是网约车平台，虽然劳动者表面上可以控制其工作过程，但平台是其工资收入的掌控者，平台可以单方面设定其抽取佣金的比例、给予从业者的薪酬标准等，劳动者对于直接关乎其劳动收入的各项条款几乎没有任何谈判权和发言权。

（二）劳动关系和劳务关系模糊导致社会保障严重不足

大量基于平台的新就业形态中，用人单位与劳动者个人之间的关系发生了显著变化，出现了不同于传统建立在劳动合同基础上的固定劳动关系的各种各样的加盟、众包等形式。这些新就业形态在增加了适应性和流动性的同时，也造成了劳动者在劳动力市场上技术专业性的丧失。工作岗位失去了安全可靠，劳动者的工作生涯充满了不确定性，短期的工作合同甚至没有合同取代了长期合同^[9]。Levratto 和 Serverin 的研究发现，绝大多数平台企业认为自己不是雇主，而只是从业者的伙伴^[10]。从实践层面看，多数平台认为自己只是在收取一定佣金作为服务报酬的前提下，为服务提供者和使用者的提供居间服务或信息服务，撮合他们之间的交易。也有平台会在提供居间或信息服务的基础上，额外对劳动者进行一些必要的技能培训。但是一旦涉及平台与通过其提供服务的劳动者之间的法律关系时，几乎所有平台企业都认为通过平台接单的这些灵活就业人员并不是企业的正式雇员，因而并不存在劳动关系^{[2]44-54}。可以说，无论是对于平台还是劳动者，雇主和雇员的概念，在这类互联网平台上都不存在^[11]。

劳动关系和劳务关系模糊带来的一个重要问题，就是劳动者的社会保障不足。当前关于劳动者权益保护的有关规定，包括法定工作时间、最低工作标准、失业保险、员工福利等，都是建立在传统意义上的“雇主—雇员”关系基础上，即明确的劳动关系是劳动者权益保障的前提。就全球范围看，在很多国家，自雇者即便享有社会保障的资格，他们实际获得的福利待遇也大打折扣，如一项经济合作与发展组织的研究表明，在 34 个成员国中，10 个成员国的自雇者享受不到工伤保险，19 个成员国的自雇者没有失业保险^[12]。在中国，如现行《工伤保险条例》规定，参保者必须具有劳动关系，由雇主缴费。网络平台上的新业态从业人员普遍是灵活就业或自我雇佣，难以满足现行工伤保险制度的参保条件。一项针对北京市多个共享经济平台劳动者就业的调查显示，平台专职从业者社会保险缴纳不足，专职人员、外地户籍从业人员更加缺乏社会保障。在回答“从事平台就业最担心的问题”时，45.49%的专职人员和 38.96%的外地户籍从业人员选择“没有缴纳社保，存在后顾之忧”^{[7]64}。

此外，目前我国公共就业服务的主要对象是以存在传统劳动关系的专职劳动者为主，中央及各地方财政用于职业培训等的政策性就业补贴，主要是支持传统用人单位，缺乏明确劳动关系的新就业群体在享受职业发展福利方面明显处于弱势。

（三）松散的组织形态使得平台就业者的集体协商和谈判权面临巨大挑战

根据 De Stefano 和 Aloisi 的研究，集体协商权按照国际劳工标准是一项基本人权，平台自雇者也应享有，即便他们没有为企业提供“劳动”，但是他们通过自我管理为平台提供了“服务”^[13]。然而，平台劳动者在形成集体形式的谈判权方面面临新的挑战^[14]。

在平台经济用工模式中，平台的一个重要功能就是为供需双方提供高效的信息匹配服务，随着大型平台数据的快速积累和生态化扩张，灵活就业人员与各大平台之间形成了高度的依赖关系，既有经济依赖，更有信息和数据依赖。尽管形式上，网约工仅需要通过手机 APP 注册并具备一定资质即可获得工作。但实际上，网约工必须接受来自平台的信息，并按照信息的指示来完成相应的工作，才能获得自己的劳动报酬。这样，信息就成为用人单位支配控制权的传递载体^{[15]52}。因此，平台对平台上达成的交易几乎处于完全的控制状态，如单方面提出或修改与灵活就业人员的合作

协议,确定佣金数额,制定服务标准、奖惩制度等。以外卖平台上的众包骑手为例,他们需要通过手机注册才能通过平台接单,从事外卖送餐服务。注册过程中,每位骑手都必须签署一份“用工协议”,这份协议就明确确立了外卖平台公司与骑手之间只存在用工关系而非劳动关系。一方面,这种协议的签署为日后权益保护埋下了隐患;另一方面,高度依赖关系的存在也意味着平台的灵活就业人员的申诉和维权之路异常艰难。

基于网络平台的新就业形态组织更加松散,用工模式从“以岗位为导向”走向“以任务为导向”。一方面,这个新特点使得劳动者更加分散化、个体化,甚至都无法确定他们是否为同一个平台企业工作,因而难以形成传统意义上的组织归属感和认同感,难以形成劳动者集体组织。另一方面,有研究认为,平台从业人员从互联网平台上获得了新的社会流动通道,拥有了更自由的流动权和更多的职业选择权。这种新业态新技术赋予的低成本职业转换、相对劳动自主性为他们提供了极大的从业满足感,从而消减了工作过程中的职业倦怠感,和因收入不稳定、缺乏社会保障带来的不安全感,进一步消解了他们的抗争意识和集体行动的心理基础^[16]。

总之,基于平台的新就业形态中,由于资本的逐利性和技术创新应用的隐蔽性,劳动者的劳动过程受到更加强势的控制,也造成了劳资之间新的不平衡,劳动者权益保护面临新的挑战 and 威胁。“众多平台企业通过大数据路线规划、评分星级管理、接单数量奖励等方式无处不在地实施对劳动者的控制,甚至可以控制劳动者具体的工作时间和工作地点。这些‘隐形’的雇主们之所以不承认劳动关系,是因为由此带来的劳动保障成本是他们不愿承担的,这会大大影响他们的企业收益,虽然他们正源源不断地从平台就业者的劳动收入中高额获利。”^[17]面对数字化、平台化快速发展带来的劳动者权益保障不足的问题,有研究观点认为,“平台资本主义”正在互联网平台的发展之上出现,它使得劳动力逐渐回归为商品,平台就业人员成为“数据苦力”“数据劳动力”^[18]。

三、加强平台经济劳动者保护的积极探索

我国政府对平台经济新业态一直秉承“鼓励创新、包容审慎”的态度,从实践层面看,主要是本着鼓励和支持新业态发展的原则,对平台经济新就业形态的管理相对比较宽松和灵活。2016年7月28日,由工业和信息化部、交通运输部、商务部、公安部、质检总局、工商总局和国家网信办联合发布的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》中提出“网约车平台公司应当保证提供服务的驾驶员具有合法从业资格,按照有关法律法规规定,根据工作时长、服务频次等特点,与驾驶员签订多种形式的劳动合同或者协议,明确双方的权利和义务”。这一规定实际上是允许平台企业与从业者签订服务合同、劳务合作协议等。

但随着平台企业用工模式的不断创新、平台新就业群体数量的持续快速增长,劳动者权益保障面临越来越大的挑战,也引发了广泛的讨论,实践中也出现了大量劳动争议。争论的主要焦点包括两方面:一是如何判定平台上的灵活就业者与平台企业之间是否存在劳动关系,是否应该确认两者之间的劳动关系。我国原有法律法规中对于劳务派遣等的规定,也无法完全覆盖到越来越多的新就业形态,司法实践中各地劳动仲裁和法院对这类案件的判定标准也不尽一致。二是在很多领域中平台就业者劳动权益保障不足已成为不争的事实,要加强相关保障,政府、平台企业、劳动者本人等各方分别该承担怎样的责任。

(一) 国家层面的探索

从国家层面看,加强平台从业人员的社会保障,是近几年我国引导和规范平台经济健康发展的重要内容。

从国务院公开发布的政策文件看,明确将维护平台从业人员合法权益纳入平台经济规范发展要求中的,是2019年8月国务院办公厅发布的《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》。

该文件指出要“保护平台、平台内经营者和平台从业人员等权益”“切实保护平台经济参与者合法权益,强化平台经济发展法治保障”。对于平台从业人员而言,其“劳动者权益”理论上包括多个方面的内容:从短期看,如休息权、职业安全健康权(或者说职业伤害保障权)、社会保险权等,这也是近几年社会各界高度关注的;从长期看,诸如医疗和养老保障权、职业发展权等。该文件重点强调了社保政策、职业伤害保障试点、职业技能培训等3个方面,提出要“抓紧研究完善平台企业用工和灵活就业等从业人员社保政策,开展职业伤害保障试点,积极推进全民参保计划,引导更多平台从业人员参保。加强对平台从业人员的职业技能培训,将其纳入职业技能提升行动”。需要注意的是,这份文件也没有明确说明从业者与平台之间的关系性质,文件使用了“职业伤害”一词,而没有使用劳动法中的“工伤”概念。2021年4月出台的《国务院办公厅关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》,为进一步推动优化就业环境,在“支持和规范新就业形态发展”方面,明确提出要“完善适应灵活就业人员的社保政策措施,推动放开在就业地参加社会保险的户籍限制,加快推进职业伤害保障试点,扩大工伤保险覆盖面,维护灵活就业人员合法权益”。

相比较而言,相关部委对基于网络平台的新就业形态的关注则更早一些,关注的内容也各有侧重。

2017年7月国家发展和改革委员会出台的《关于促进分享经济发展的指导性意见》明确提出“对与从业者签订劳动合同的平台企业,以及依托平台企业灵活就业、自主创业的人员,按规定落实相关就业创业扶持政策”,并要切实加强对劳动者的权益保障,研究完善适应分享经济特点的灵活就业人员社会保险参保缴费措施。可以看出,“与从业者签订劳动合同”是落实相关就业扶持政策的重要条件。而2018年5月发布的《关于做好引导和规范共享经济健康良性发展有关工作的通知》,提出了11条引导和规范共享经济健康良性发展的工作要求,但并没有专门从劳动者权益保障角度提出相关要求。

2018年9月,人力资源和社会保障部提出,正在起草指导意见以规范新业态劳动服务和用工管理,分类规范不同类型的新业态,鼓励和促进新业态行业增强自律,并将在新业态劳动者参加工伤保险和职业伤害保障制度方面,加强研究和政策推出力度。同时,力争将新业态劳动者参保的可行性问题,纳入《失业保险条例》的修订工作,并在充分调查研究的基础上,就此问题向司法部提出针对性的建议,以通过相关立法从制度层面兜住新业态劳动者的权益保护底线^①。2019年2月,人力资源和社会保障部表示,将在适当时间再次修订《工伤保险条例》,力争在解决新业态从业人员工作实践中易于发生争议的问题和工伤保险问题等方面有所突破,从而奠定新业态从业人员工伤权益保障的法律基础,从源头上减少工伤争议^[19]。同年7月人力资源和社会保障部又提出,正在积极推动尽早出台《劳动基准法》,为难以纳入现行劳动保障法律法规调整的劳动者的基本劳动权益保障提供法律依据^②。2021年7月,人力资源社会保障部等多部门联合发布《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》(以下简称《意见》),首次明确平台企业对劳动者权益保障应承担相应责任,从多个方面提出了健全劳动者权益保障制度的相关政策。

针对一些重点领域平台用工中存在劳动者权益保障不足的问题,相关制度建设正在加速完善。2021年7月,交通运输部等部门联合印发了《关于做好快递员群体合法权益保障工作的意见》,该文件将维护快递员的合法权益放在核心位置,重点聚焦保障合理的劳动报酬、完善社会保障增强社会认同、压实快递企业主体责任、强化政府监管与服务4个方面,助力解决快递员收入不稳、

^① 参见:《人力资源和社会保障部对政协十三届全国委员会第一次会议第1376号(社会管理类106号)提案的答复》(人社提字〔2018〕38号)。

^② 参见:《人力资源和社会保障部对十三届全国人大二次会议第6979号建议的答复》(人社建字〔2019〕37号)。

保障不全、职业认同不高等问题。同年7月,市场监管总局等多部门联合印发《关于落实网络餐饮平台责任 切实维护外卖送餐员权益的指导意见》,针对外卖送餐员的劳动收入、劳动安全、食品安全、社会保障、从业环境、组织建设、矛盾处置机制7个方面提出要求,以保障外卖送餐员正当权益。

(二) 地方政府的探索

在平台经济新就业形态的劳动者权益保护方面,地方政府层面的探索更注重解决重点领域和行业存在的问题。

从具体做法上看,有的地方根据新业态发展的实践情况,明确提出不同类型的平台用工形式,探索构建多层次的社会保险体系,进一步扩大社会保障覆盖面。2019年11月,浙江省出台《关于优化新业态劳动用工服务的指导意见》,明确提出“依法建立灵活多样的劳动关系”和“依法使用多样化的用工方式”,并提出重点从引导更多新业态从业人员参加社会保险、积极探索新业态从业人员职业伤害保障机制、鼓励引入商业保险等3个方面,构建多层次的社会保险体系。2019年8月,成都市《关于促进新经济新业态从业人员参加社会保险的试行实施意见》出台,该文件梳理出了全日制、非全日制、劳务派遣、劳务外包、民事协议5种用工形态,并分别明确与之相对应的参保办法,同时提出:到2020年将形成政府引导、企业主体、部门协同、从业人员参与的工作格局,对与新经济组织建立规范劳动关系的从业人员基本实现社会保险参保全覆盖,到2022年对与新经济组织存在其他劳动关系、劳务关系或合作关系的从业人员基本实现社会保险参保全覆盖。

有的地方以重点行业或重点人群为切入点,规范平台用工和强化劳动者权益保障。2019年8月,北京市邮政管理局等多部门联合发布的《关于促进快递行业规范发展加强从业人员权益保障的通知》要求快递企业应做到:依法与劳动者订立劳动合同,缴纳社会保险费,按时足额支付劳动报酬;履行安全生产主体责任,做好劳动保护工作,为从业人员提供必要的劳动保护用品和劳动保护设施,遵守女职工和未成年工特殊保护规定;与工会或职工代表订立集体合同或者就加班工资、竞业限制、劳动保护、女职工特殊保护等事项订立专项行业性集体合同。2019年4月,常州市印发《市本级新业态从业人员优先参加工伤保险试行办法》,针对物业、家政、快递业、环卫等新业态从业人员流动性大、劳动关系不稳定等发展现状,提出“新业态从业人员优先参加工伤保险费率暂按市本级统筹区二类行业基准费率执行,缴费基数按照当期市本级统筹区社保最低缴费基数执行”,鼓励用人单位积极为职工参保缴费,并为用人单位减负,为新业态从业人员提供工伤保险权益保障,帮助化解新兴行业用人单位的工伤风险。此外,考虑到新兴行业的快速流动性,该办法还对参保人员名单实行动态实名制管理,允许用人单位在初次申报的参保人员基础上变更、增减人员,当增加人数低于10%时,可不再另行补缴费用。

四、趋势与展望

对大多数国家来说,数字经济及其所带来的对经济和社会的长期影响还是一个未知领域,现行的政策法规未必能够跟上正在快速转型的经济和社会的步伐。即使在发达国家,应对此类挑战的方法和措施也很少被尝试^[20]。从就业和劳动者保护的角度看,多国政府都认识到了平台经济发展带来的就业机会,也越来越认识到基于平台的新就业形态对劳动者权益保护带来的挑战,认识到已有相关劳动法律制度在加强新就业形态群体社会保障方面的不足。要解决这些问题,需要对现有的政策甚至是法律法规进行调整和完善,或者制定新的政策和法律法规。

综观近年来我国各级各类政府部门出台的与规范平台企业用工行为相关的政策可以看出,我国在健全制度、补齐平台经济劳动者权益保障短板方面已进入“快车道”,完善平台企业用工和

劳动保障制度已成为我国引导和规范平台经济健康发展的重要抓手。笔者认为，我国平台经济新就业劳动者社会保障制度建设将呈现如下发展趋势。

（一）劳动保障制度将更加精准和差异化

对平台经济新就业形态而言，劳动关系和劳务关系模糊导致的一个结果就是劳动者的社会保障不足，因为当前关于劳动者权益保护的制度规定都是建立在明确的劳动关系基础上，而对劳动关系认定的依据仍然是2005年原劳动和社会保障部发布的《关于确认劳动关系有关事项的通知》^①。但平台用工模式导致了一种乃至多种复杂的社会关系的变化，突出表现在劳动者身份认定上的困境^[15]。当前平台用工争论之症结在于各学说意图用一种典型合同及其规则解决全部平台用工问题，而实际上平台用工创新模式只能从非典型合同的角度予以解释并适用法律^[21]。

面向未来看，社会保障制度创新既要充分考虑现行的制度安排，又要充分适应平台经济新就业的特点，改变原来以劳动关系为考量基础的相对单一的“二分法”。2021年7月人力资源和社会保障部等多部门联合发布的《意见》明确提出，“符合确立劳动关系情形的，企业应当依法与劳动者订立劳动合同。不完全符合确立劳动关系情形但企业对劳动者进行劳动管理（以下简称不完全符合确立劳动关系情形）的，指导企业与劳动者订立书面协议，合理确定企业与劳动者的权利义务”“对采取外包等其他合作用工方式，劳动者权益受到损害的，平台企业依法承担相应责任”。这意味着，现行劳动法体系中除了“有劳动关系”“无劳动关系”之外，确立了不完全符合确立劳动关系情形的“第三类”劳动者。无论平台经营企业采取哪种用工模式，都应该对新就业形态劳动者承担一定的雇主责任，这是《意见》的一个重要亮点。未来我国将适应新就业形态的发展，构建更为精准和差异化的劳动者权益保护模式，提高劳动保障覆盖面和保障力度。

（二）构建和完善多层次的社会保险体系成为必然要求

目前灵活就业人员以个人缴费方式参与养老、医疗等社会保险，并已经有了制度化通道，但由于申报手续复杂、个人缴纳费用高、最低缴费年限长、异地转移接续关系困难等问题，导致灵活就业人员参保意愿严重不足。以工伤保险为例，新业态就业人员，特别是平台就业人员以农民工为主，大多数都在老家农村参加了居民养老、医疗保险等，但其工作环境复杂、强度大、工伤高发。新业态从业人员普遍是灵活就业或自我雇佣，绝大多数与互联网平台之间并不存在传统的法定劳动关系，而且多数存在“多平台同时就业”情况，难以满足现行工伤保障制度的参保条件。在基本医疗保险和养老保险等方面，绝大多数异地灵活就业人员则面临户籍限制。

适应平台经济新就业的发展趋势，加强平台从业人员的医疗和养老等社会保障，加快建立和完善多层次的社会保险体系成为必然要求。针对实践中亟待加强的工伤保险问题，《意见》提出，要“以出行、外卖、即时配送、同城货运等行业的平台企业为重点，组织开展平台灵活就业人员职业伤害保障试点，平台企业应当按规定参加”。针对养老和医疗保险方面的户籍限制问题，《意见》则提出，“各地要放开灵活就业人员在就业地参加基本养老、基本医疗保险的户籍限制，个别超大型城市难以一步实现的，要结合本地实际，积极创造条件逐步放开”。此外，还要积极发挥商业保险在补充保障方面的作用，倡导平台企业为劳动者购买雇主责任、人身意外等商业保险，提升平台灵活就业人员的保障水平。

（三）将新就业形态劳动者纳入就业公共服务体系

目前我国公共就业服务所提供的职业培训、职业指导和职业介绍等，大多数都以存在传统劳动关系的专职劳动者为主；公共就业政策性补贴主要是支持传统用人单位，中央及各地方财政的

^①《通知》中确立的认定劳动关系的三项标准为：用人单位和劳动者符合法律、法规规定的主体资格；用人单位依法制定的各项劳动规章制度适用于劳动者，劳动者受用人单位的劳动管理，从事用人单位安排的有报酬的劳动；劳动者提供的劳动是用人单位业务的组成部分。

职业培训补贴资金,用于新就业形态群体的明显偏少。面向新就业群体的技能培训供给不足,网络直播、微商电商、知识分享等新业态新模式发展时间较短,相关的学历教育和职业教育相对滞后,无法形成规模化的人才供给。新就业形态作为新兴事物,一直未被纳入我国就业公共服务体系。

《意见》明确提出,“对各类新就业形态劳动者在就业地参加职业技能培训的,优化职业技能培训补贴申领、发放流程,加大培训补贴资金直补企业工作力度,符合条件的按规定给予职业技能培训补贴。”以创新性方式方法为各类新就业形态劳动者提供个性化职业介绍、职业指导、创业培训等服务被提上日程。所有这些都是为了建立适合新就业形态劳动者的职业技能培训模式,保障其平等享有培训的权利。随着一系列措施的落地,我国公共就业服务体系将覆盖越来越多的新就业形态劳动者,权益保障服务将持续优化。

(四) 多方协商共促的劳动者权益保障体系将加快建立和完善

网络平台新就业形态下的劳动者更加分散化和个体化,他们的用工模式从以往的“以岗位为导向”变为“以任务为导向”,这种模式使得劳动者的组织更加松散,甚至同一个劳动者可以在多个平台同时提供服务,这就导致他们难以形成一个固定的集体组织,也很难在传统定义的框架下确定其劳动关系归属。平台就业者的集体协商权和谈判权面临巨大挑战,工会等劳动者权益保障组织的作用远未发挥出来。新就业形态劳动者的权益保障,还面临着缺少话语权、沟通协调不畅、缺乏申诉渠道等问题。

《意见》指出了这一问题的解决路径:要督促企业在充分听取劳动者代表和工会意见的基础上,修订直接涉及劳动者权益的平台算法和制度规则,如抽成比例、订单分配等;要引导企业通过建立劳动者申述机制,及时回应和客观公正处理劳动者的申述。这些都直接指向过去由于平台在规则制定过程中占据完全主导地位而导致劳动者权益受损的问题。2021年9月,全国总工会也就此下发文件,针对外卖配送员、网约车司机、货车司机、快递员等职业的不同特点,探索具有较强适应性的入会方式,并积极开展与企业代表、头部企业或行业协会的协商。因此,在重点行业和领域,越来越多的平台企业将依法规范建立工会组织,政府、工会、平台、劳动者等多方协同共促的劳动者权益保障体系将日益规范和完善。

[参考文献]

- [1] 于凤霞. 平台经济: 新商业 新动能 新监管 [M]. 北京: 电子工业出版社, 2020: 6.
- [2] 于凤霞. 稳就业背景下的新就业形态发展研究 [J]. 中国劳动关系学院学报, 2020(6).
- [3] 国家信息中心分享经济研究中心. 中国共享经济发展报告(2021) [R]. 北京: 国家信息中心信息化和产业发展部, 2021.
- [4] FREY C B, OSBORNE M A. The future of employment: How susceptible are jobs to computerization? [J]. Technological Forecasting and Social Change, 2017, 114(1): 254-280.
- [5] BOWLES J. The computerisation of European jobs [EB/OL]. (2014-07-24) [2021-04-20]. <http://bruegel.org/2014/07/the-computerisation-of-european-jobs/>.
- [6] BERG J. Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers [Z]. ILO Conditions of Work and Employment Series No. 74, 2016.
- [7] 张成刚. 共享经济平台劳动者就业及劳动关系现状: 基于北京市多平台的调查研究 [J]. 中国劳动关系学院学报, 2018(3).
- [8] VAN DOORN N. Platform labor: On the gendered and racialized exploitation of low-income service work in the 'on-demand' economy [J]. Information, Communication & Society, 2017, 20 (6): 898-914.
- [9] 鲍曼. 流动的现代性 [M]. 欧阳景根, 译. 上海: 三联书店, 2002: 230.
- [10] LEVRATTO N, SERVERIN E. Become independent! The paradoxical constraints of France's auto-entrepreneur' regime [J]. Journal of Small Business Management, 2013, 53(1): 284-301.
- [11] DE STEFANO V. The rise of the "just-in-time work-force": On-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy" [Z]. ILO Conditions of Work and Employment Series No. 71, 2016.
- [12] OECD. Automation and independent work in a digital economy [EB/OL]. (2016-05-30) [2021-04-20]. <https://www.oecd.org/els/emp/>

policy%20brief%20-%20automation%20and%20independent%20work%20in%20a%20digital%20economy.pdf.

[13] DE STEFANO V, ALOISI A. Fundamental labor rights, platform work and human-rights protection of non-standard work [Z]. Bocconi Legal Studies Research Paper No. 3125866, 2018.

[14] CHOUDARY S P. The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being [Z]. ILO Future of Work Research Paper Series, 2018.

[15] 王健. APP 平台用工中的网约工身份认定与劳动关系重构 [J]. 兰州学刊, 2019(6).

[16] 李超海. 技术赋权如何消解新业态中新生代劳动者的集体性行动 [J]. 学术论坛, 2019(5): 9-17.

[17] 闻效仪. 共享经济本质是劳动密集型经济 [EB/OL]. (2018-12-10) [2021-04-20]. https://www.sohu.com/a/280988541_100014482.

[18] DEGRYSE C. Digitalisation of the economy and its impact on the labor market [Z]. ETUI Working Paper, 2016.

[19] 人社部答复“将适时修订《工伤保险条例》” [EB/OL]. (2019-03-10) [2021-04-20]. <https://finance.sina.com.cn/roll/2019-03-10/doc-ihsxncvh1264961.shtml>.

[20] UNCTAD. Digital Economy Report 2019 [R]. New York: UNCTAD, 2019.

[21] 王天玉. 互联网平台用工的合同定性及法律适用 [J]. 法学, 2019(10): 165-181.

A Study on the Standardization and Development of Platform Economy from the Perspective of Labor Protection

YU Fengxia

(*Informationization and Industry Development Department, National Information Center, Beijing 100045*)

Abstract: The new employment form based on the network platform not only creates a large number of new jobs and opportunities, but also brings new issues and challenges for the protection of labor rights and interests. Reviewing the policies issued by various government departments at all levels in recent years related to regulating the employment behavior of platform enterprises, it can be seen that China has entered into the fast lane in terms of improving the system and complementing the shortcomings of the protection of labor rights in the platform economy. Hence, perfecting the employment and labor security system of platform enterprises has become the important starting point for our country to guide and regulate the healthy development of the platform economy. The study believes that the construction of our country's labor security system will present four major development trends in the future: the system will be more precise and differentiated; the construction and improvement of a multi-level social insurance system will become an inevitable requirement; workers with new forms of employment will be included in the employment public service system; and the labor rights protection system promoted through consultation will accelerate its establishment and improvement.

Key words: platform economy; labor protection; labor security system

[责任编辑: 张晋巧]