

新就业形态及其潜能释放

方长春

随着信息技术的发展和运用，以及平台经济、共享经济、“网红经济”等新经济形态的兴起，电商、兼职文案、网约车、电子竞技师、快递、外卖等各种新型就业形态不断涌现，新就业形态不仅成为就业增长的重要渠道、“稳就业”的重要发力点之一，而且还将积极作用于实现“更高质量和更充分就业”。正因为如此，新就业形态得到了中央到地方各级政府的高度重视，“新就业形态”这一概念连续多次出现在各级政府工作报告中。党的十九大以来，江苏省围绕实现“更高质量就业”进行了积极探索和大胆实践，新就业形态在新增就业、吸纳传统产业溢出劳动力等方面发挥了积极作用。不过在新就业形态发展过程中还存在着诸多问题，进一步激发新就业形态在吸纳就业方面的潜能变得越来越迫切。

新就业形态及其特征

目前无论是学界还是政府管理部门对新就业形态都缺乏统一的界定。综合学者们的讨论，我们认为，所谓新就业形态指的是：在新技术、新经济和新业态发展的推动下，借助信息技术手段，通过互联网平台提供商品或服务的、并在一定程度上表现出去雇主化特征的就业形态。

新就业形态主要有这样一些特征：其一是雇佣关系的非确定性或曰灵活化。平台企业与借助平台实现就业的从业人员签订劳动合同的现象并不普遍（若平台企业与从业人员签订劳动合同，那么就表现出传统的雇佣关系特征）。较为常见的现象是平台与劳动者通常就特定事项建立临时性、松散的合作关系，并且存在劳动者同时与多个平台建立合作关系的情形。其二是工作场所、工作时间的非确定性及工作方式的弹性化。其三是劳动报酬的非工资化。与有着明确雇佣关系的劳动者领取相对固定的工资和福利所不同的是，新就业形态下，劳动者的劳动报酬由其提供的服务所决定，而其所能提供的服务除了受自身技能和劳动时间的影响之外，还受到平台及其受众等因素的影响。其四是劳动者的个体化、分散化。在传统的就业形态中存在明确的雇佣关系，劳动者通常被组织到特定的用人单位之中，而新就业形态中，劳动者的非组织化特征明显，劳动者通常以个体化、分散化的方式进行劳动。其五是从业人员的多元化。新就业形态既有受过良好教育和训练的高技能人才，也有以体力劳动为主的劳动者。此外雇佣关系的灵活化、工作方式的弹性化，以及利用互联网进行就业或创业吸引了越来越多的90后新生代劳动者。

新就业形态已经成为当前就业增长的重要渠道，在吸纳就业过程中发挥的作用越来越突出。国家信息中心分享经济研究中心的《中国共享经济发展年度报告 2019》显示，2018年我国共享经济参与者人数约7.6亿人，参与提供服务者人数约7500万人，平台员工数为598万人。《阿里巴巴零售平台就业机会测算与平台就业体系研究报告》显示，2018年，阿里巴巴零售平台总体上为我国创造了4082万个就业机会，比上年的3083万个增长32.4%。其中包括1558万个交易型就业机会、2524万个带动型就业机会。《滴滴平台就业体系与就业数量测算报告》显示，2018年滴滴出行平台在国内共带动1826万个就业机会，其中包括网约车、代驾等直接就业机会1194.3万个，还间接带动了汽车生产、销售、加油及维保等就业机会631.7万个。值得注意的是，新就业形态在吸纳传统行业分流出的劳动力方面发挥着重要的作用，吸纳了许多行将被市场淘汰行业和过剩产能群体的从产人员。

正视新就业形态存在的问题

新就业形态在吸纳就业中已经发挥、并将继续发挥重要的作用，但新就业形态雇佣关系的非确定性、劳动者的个体化和分散化、工作场所和工作时间以及工作方式的弹性化等特征也使得新就业形态在发展过程中存在着诸多问题。

其一，劳动关系与劳动者法律地位方面。新就业形态打破了传统的雇佣关系形态，使得现行劳动法律法规对劳动关系界定的适用性大大下降。以平台经济为例，除了平台运行维护人员之外，多数劳动者与平台企业之间的关系并非传统的劳动关系。此外，劳动者同时对接多个平台、借助平台开展具有自雇性质的工作等形式都有存在，这些都增加了新就业形态下劳动者法律地位认定的难度。

其二，劳动者的权益维护方面。由于劳动关系的特殊性和劳动者法律认定的复杂性，劳动者的权益维护存在众多障碍。包括这样几个方面：1. 劳动者与平台之间、劳动者与消费者（或服务对象）之间的纠纷或争议如何避免和化解？2. 劳动者的劳动安全如何保护？3. 如何避免超时工作对劳动者或社会带来的消极影响？4. 如何保证劳动者的社会保险和福利权利？其中引发广泛关注的是新就业形态从业人员的养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险等社会保障问题。《劳动法》和现行城镇职工社会保障体系所针对的主要是传统雇佣关系下的劳动者；而各地针对灵活就业人员的参保规定一方面险种有限，另一方面对参保人员都有不同程度的限制（如户籍限制等），再一方面是个体参保负担重，因此不仅不能完全适用新就业形态从业人员，而且推行的阻力较大。

其三，劳动监管方面。与新就业形态相关的劳动监管不仅由于劳动关系的复杂性和劳动者法律地位认定的特殊性而变得复杂，而且由于劳务和商品供给方式的多样性和分散性导致监管难度大大增加。近年来与新就业形态相关的信息安全问题、网络诈骗、网络“杀熟”、非法集资、网络传销等时有发生，这些都意味着相关监管工作已经超出单纯劳动监管的范畴。

其四，就业服务方面。现行公共就业服务体系主要针对的是传统就业模式。目前各地除了鼓励各种电商平台建设、培养新就业形态载体，以及对部分劳动者进行电商和相关信息技术培训之外，针对新就业形态从业人员或拟进入新就业形态的从业人员的公共就业服务还存在着很大的空白。

除了上述几个方面的问题之外，由于新就业形态处在不断发展过程中，还有些新的问题也开始需要正视。譬如，部分新就业形态从业人员的劳动供给过程中还伴随着生产资料的投入（如资金、运输工具、网络设备等），他们的劳动过程中还存在着资金或生产资料投入风险。从业人员法律身份的不确定性，特别是当他们不从属特定的法人时，劳动和服务供给过程中个体风险责任大大增加。此外，新就业形态从业人员内部的收入分化现象也非常突出，既有高收入者，也有工作相当不稳定的低收入者。

以制度创新促进新就业形态潜能进一步释放

新就业形态作为新技术和新业态发展的产物，在吸纳就业、推动经济和社会发展方面的作用越来越凸显。江苏经济和社会发展一直走在全国前列，劳动就业工作也不例外，近年来我省城镇新增就业一直处于全国领先地位。我省重视新就业形态在吸纳就业工作中的作用，新就业形态已经并将继续成为我省就业增长的重要渠道。

如前文所述，由于相适配的制度和规范的缺乏，新就业形态的发展还面临着诸多问题。当前全国普遍面临的问题是，针对新就业形态的倡导有余，但规范不足，并且对新就业形态进行规范和引导的依据大多来自以往针对传统就业模式的制度和规范。为进一步释放新就业形态的潜能，发挥发达地区引领作用，江苏应结合自身实际，针对新形态就业展开深入研究，率先进行制度创新，以消除阻碍新就业形态发展的因

素。特别值得注意的是，相对于传统的就业模式，新就业形态无论是从劳动关系、劳动者的法律身份，还是劳动供给的具体形式上，均带来了革命性的变化，因此相应的制度创新工作已不再局限于劳动就业部门，而应该是发改、工商、税务、公安、劳动就业等众多部门的共同努力和探索。建立并完善与新就业形态相匹配的制度规范体系，特别是与之相关的用工和权益保障制度，建立基于大数据的政府多部门整合的新就业形态的管理和服务体系，成为新就业形态健康发展和潜能进一步释放的关键因素。