

# 适应新就业形态发展 促进更高质量和更充分就业

北京市职业介绍服务中心

就业是最大的民生，是宏观调控的重要目标。稳就业又位居“六稳”之首。做好就业工作是各级政府的重要职责，需要社会各方面共同努力、协同推进。新就业形态是新技术、新业态、新模式、新产业（以下简称“四新”经济）发展的产物，是主要依托互联网等现代信息科技手段，有别于传统就业模式的灵活性、平台化的就业形态。从我市来看，新就业形态广泛分布于电子商务、网约车、外卖送餐、快递物流、旅游住宿、网络直播等行业，是实现更高质量和更充分就业的重要形式，已逐渐成为就业市场发展的新趋势，在服务经济社会发展、培育经济增长新动力、吸纳劳动力就业创业和增加城乡居民收入等方面发挥了重要作用。但是，在新就业形态发展过程中，也面临着政策法规不够完善、监管服务相对滞后、社会协同治理格局不够健全、从业人员权益保障力度相对不足等难题，亟需研究和破解。为此，我们与中国社科院人口与劳动经济研究所组成联合课题组，采取问卷调查、座谈交流、实地走访、文献研究等方式，重点对本市网约车、餐饮外卖、快递行业进行调查研究，了解和掌握新就业形态基本情况，分析新就业形态的特点和发展过程中需要研究破解的问题，结合实际研究提出相关对策建议，形成了本调研报告。

## 一、北京市新就业形态的主要特点

课题组通过问卷分析、专家研讨以及与美团、滴滴、顺丰、字节跳动等平台企业进行座谈交流和实地调研，认为我市新就业形态主要体现出以下 4 个方面的特点：

### **（一）就业蓄水池作用显著**

近年来，在就业总量压力不断加大的背景下，新就业形态带来了大量就业机会，在扩大就业规模、降低失业率等方面提升了宏观就业质量。根据国家信息中心《中国共享经济发展年度报告（2019）》估算，2018 年我国共享经济参与者约 7.6 亿人，其中服务提供者约 7500 万人，新就业形态从业人员数量庞大。

根据相关平台企业注册和在线人员数量初步估算，我市新就业形态从业人员总数已经超过百万人，其中快递员、网约车司机、外卖送餐员三类从业人员总数约 50 万人，在全市稳定和扩大就业方面发挥了重要作用。主要体现在 3 个方面：

一是新就业形态为青壮年和专业技能不高的群体提供了大量就业岗位。以快递、网约车、外卖等生活性服务业为主的新就业形态，就业门槛较低。从年龄看，大多数是 20 岁到 40 岁的青壮年，占比约为 70%。比如，美团骑手中 80 后 90 后占比约为 82%<sup>1</sup>。从技能水平看，没有任何专业技能等级的占比 71.4%。比如，美团众包、蜂鸟众包等平台规定符合年龄 18-65 岁之间，具有完全民事行为能力，经过简单的线上培训考核即可成为众包配送员，没有任何技能等级要求。从文化程度看，高中及以下占比 66.7%，大专及以上学历占比 33.2%。据相关研究显示，在本市滴滴司机中，高中或中专以下的学历占比约七成，大专或高职占二成，本科以

---

<sup>1</sup>数据来源：美团全国数据。

上仅约一成。

二是新就业形态接纳了产业转型升级过程中“转出”的大量就业人口。近年来，在经济下行压力加大，转型升级持续提速背景下，原来在制造业、建筑业的劳动者，在外卖骑手、快递员和网约车司机等行业中轻松就业，成功从传统工厂转向服务业，促使包括新就业形态的第三产业就业人员比重大幅度上升。从全国来看，2013年到2018年间减少的2000多万制造业岗位，基本被服务业所吸收，而且更多的是转移到外卖、网约车等劳动密集型的生活性服务业中。从北京市来看，新就业形态从业人员在来源上以自由职业者和工厂打工者居多，在各类兼职人员中，煤炭、钢铁等去产能行业工人的比例也较高。比如，美团外卖的峰峰矿区“外卖兄弟连”就是最先来北京工作的外卖小哥李荣，带着河北峰峰矿区通二矿的16个老乡一起到北京跑外逐渐形成的。

三是新就业形态对环京地区特别是京津冀地区的就业辐射作用明显。在本市新就业形态从业人员中，除网约车司机有严格的京人京车政策限制外，其他行业都保持着较高的非京籍比例。课题组对北京地区主要平台企业的外卖员调查结果显示，外地户籍人员比例高达86%。在外地户籍人员中，有近三成来自北京周边，其中23.9%来自河北，4.9%来自天津，另外71.2%来自其他省份，北京市新就业形态的发展对京津冀地区就业拉动效果较为明显。

## **（二）工作方式高度灵活自主**

区别于传统就业形态，新就业形态利用现代信息科技手段，在工作和薪酬等方面赋予了从业人员更多的自主权，有效提高了从业人员就业质量。

**一是工作时间、地点灵活。**新就业形态最大的特点是工作时间弹性自由，从业人员随时选择上线提供服务并自行决定工作时长。调查显示，81.3%的从业人员表示能够自主安排工作和休息时间<sup>2</sup>。与传统企业集中式的工作场所不同，生活服务平台业务覆盖范围广泛，从业人员的工作地点相对分散灵活。

**二是劳动报酬获取方式灵活。**在新就业形态领域，普遍采用按单结算、计件制工资的报酬方式，从业人员可以根据自己的意愿多劳多得少劳少得，劳动报酬有较大的弹性空间。调查显示，38.5%快递员为无底薪计件工资<sup>3</sup>，外卖骑手和网约车司机都采取类似的计酬方式，按单收取服务费。

**三是兼职兼业自主灵活。**新就业形态从业人员兼职比例较高，大部分从业人员以兼职为主；也有部分从业人员同时为多个平台服务，在不同平台间自由切换。据调查，快递员兼职占比56.3%<sup>4</sup>，滴滴网约车司机有90%是兼职，美团众包骑手均为兼职。同时，有30.1%的新就业形态从业人员“在多家平台间灵活选择、随时切换工作”，比如美团众包骑手中有94%、专送骑手中有35%的人员还为其他平台服务。

### **（三）多种用工方式并存**

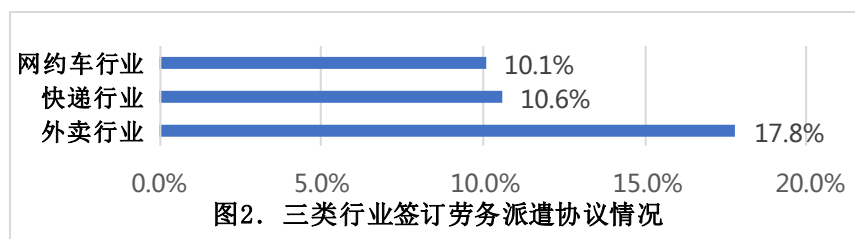
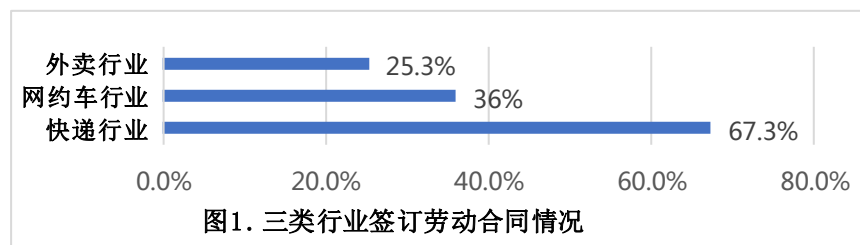
---

<sup>2</sup>数据来源：首都经济贸易大学《共享经济平台劳动者就业及劳动关系现状——基于北京市多平台调查研究》。

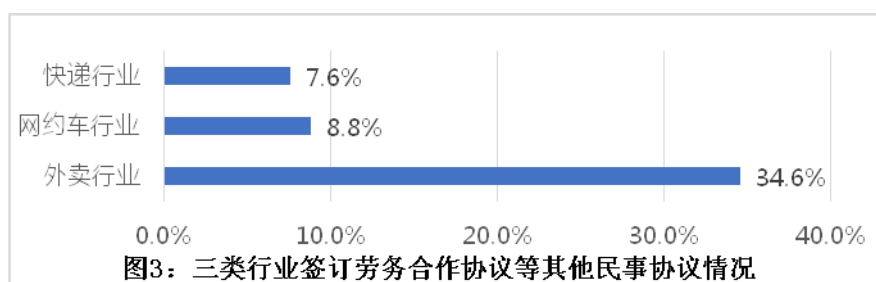
<sup>3</sup>数据来源：外经济贸易大学《来自北京市快递小哥群体的调查报告》。

<sup>4</sup>数据来源：首都经济贸易大学《共享经济平台劳动者就业及劳动关系现状——基于北京市多平台调查研究》。

新就业形态的用工形式较为多样，既有传统的直接雇佣的劳动合同制用工，也有劳务派遣用工，还有加盟、代理、外包、众



包等多种形式。通过对本市快递、网约车和外卖三类人员调查显示，签订劳动合同的比例约为 42.9%，采用劳务派遣的约为 12.8%，签订“劳务合作协议等其他民事协议”的比例约为 17%，其他的为“不清楚签没签”或“不知道签的是什么”。



#### （四）从业人员部分权益得到了较好保障

部分企业从社会责任和平台管理角度出发，为从业人员提供了较有针对性的劳动保障，为提升宏观就业质量做出了相应贡献。一是从业人员收入较高。比如，本市快递员月均工资在 6000 元左

右，其中收入在 3000—8000 元的占 84.1%<sup>5</sup>；滴滴网约车司机月收入在 5000-10000 万元的占 21.7%，1 万元以上的人占 28%<sup>6</sup>；美团专送骑手月收入也多在 6000-8000 元之间<sup>7</sup>。二是参加商业保险比例较大。调查显示，超过八成的新就业形态从业人员参加了不同类型的保险，其中 34.6%参加了商业保险，19.2%参加了其他省市职工或居民社会保险，19.1%参加了北京市职工社会保险，13.1%参加了北京市城乡居民保险，7.1%“没有参加任何保险”，6.9%“不清楚是否有保险”。具体来看，平台企业通常结合业务特点与保险公司合作，提供人身意外险等最基本的人身保险。比如，美团众包平台在配送员认证成功首次接单日起，配送员所属劳务公司自动从配送员账户余额中代扣保险费 2 元/天，如果配送员当日不接单则不扣除，具体项目包括意外伤残、意外医疗、误工费、造成他人伤害或财产损失费、一次性伤残就业补助金等。

综上所述，我们认为新就业形态与传统就业形态的差异，可以主要归纳为以下几个方面。

**表 1 以生活服务平台为主的新就业形态与传统就业形态比较**

项目	新就业形态	传统就业形态
准入机制	线上注册+线下审核 线上注册，提供真实身份等简单信息	审核、面试等招聘流程
工作地点	分散、不固定	固定
生产工具	个人提供+平台补充	企业提供
协议签订	劳动合同、服务协议、无合同或协议	劳动合同

<sup>5</sup>数据来源：外经济贸易大学《来自北京市快递小哥群体的调查报告》。

<sup>6</sup>数据来源：滴滴出行平台数据。

<sup>7</sup>数据来源：美团全国数据。

任务管理	派单模式/抢单模式，拥有一定自由	遵从企业安排
兼职兼业	兼职比例较高；可在不同网络平台自由切换。	全职工作，兼职比例低
工作时间	个人自主+平台规定	企业工时制度规定
收入报酬	订单收入+补贴奖励等形式，收入相对较高	由企业按工资制度支付；一般按月支付
参保情况	参加商业保险比例较大	以参加社会保险为主

## 二、在促进新就业形态发展过程中亟需解决的问题

当前，我市正处在城市更新、高质量发展的关键阶段。如何在落实城市总体规划、满足首都功能的基础上，更好发挥新就业形态在促进就业、推进产业优化升级、保障城市运行、满足市民生活需求等方面的积极作用，是当前面临的重要课题。我们从北京实际出发，结合国内外相关研究成果，通过调研走访和研究分析，认为我市新就业形态发展亟需解决以下四个方面的问题与不足：

### （一）“四新”经济助推高质量就业的力度亟需加大

近年来，国家层面围绕促进平台经济、共享经济规范健康发展，出台了《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》等一系列政策文件。我市按照国家要求制定了相关政策，但尚未形成系统完整的政策支持和服务保障体系，“四新”经济创造带动就业的引擎作用发挥得还不够充分。一是**包容审慎的监管体系不够健全**。从调研情况来看，目前针对企业的服务支撑体系与“四新”经济发展还不完全适应，在市场准入、平台责任界定、网络交易监管等方面需要进一步优化调整。比如，滴滴反映，网约车监管方式总体上沿用过去的出租车监管框架，在认证车证、人证等方面准入门槛高，从业成本较大。二是**产业扶持政策相对滞后**。据

滴滴、美团等平台企业反映，现有的投融资、货款贴息、税收优惠、专项资金等产业扶持政策比较多，但对平台企业的适用性或针对性还不够强，需要进一步加大力度。**三是生活性服务业与“互联网”的融合需进一步加强。**调研中有些专家认为，近年来我市积极对生活性服务业进行业态优化提升，但与“互联网+”融合不够，发展模式相对单一，替代原有小摊贩、小作坊、小餐馆的便民网络平台发展不充分，业态升级对提升就业质量的带动作用还不够明显。

## **（二）促进新就业形态发展的社会协同治理格局不够完善**

新就业形态涉及政府、企业、社会 and 劳动者各个方面，需要各方共同参与、协同治理。但从实践看，整体协同力度还不够。**一是相关法律法规不健全。**近年来，国家先后出台《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》《国务院关于进一步做好稳就业工作的意见》等与促进新就业形态发展有关的政策，但尚未上升到法律层面。同时，专门针对新就业形态劳动用工、就业服务、权益保障以及职业伤害保障等方面的监管政策也不健全。**二是行业监管还不到位。**目前，我市仅在网约车、快递行业出台了《北京市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则》和《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》等规范性文件，其他行业领域相关监管政策还不健全。同时，相关行业协会也缺少符合本行业实际、有针对性的行业用工规范和劳动标准，亟待通过加强行业监管和行业自律规范促进新就业形态发展。**三是部分平台企业履责意识不强。**平台企业大多将自身定位为中介或桥梁，更多关注自身经济利益，对从业人员的劳动权益、职业发展、



社会保障考虑不多，在制定平台规则时基本不会征求从业人员意见。调研中，部分企业认为自身发展是纯粹的市场行为，不希望政府过多介入，并将平台数据作为核心资产，政府难以掌握平台企业及所在行业数据信息，增加了政府统计分析和统一管理的难度。**四是从业人员维权意识亟需提升。**大部分从业人员主要考虑自身经济收入，通常被动接受平台企业要求，对维护自身劳动保障、职业发展等权益的意识不强，只有在发生纠纷时，才会选择向平台企业主张权益。

### **（三）从业人员劳动保护机制不够健全**

在新就业形态领域，对从业人员劳动保护、职业发展、社会保障等方面的权益保障还不够到位。**一是劳动关系复杂，用工风险较大。**部分从业人员与平台企业不属于传统劳动关系，不受劳动法、劳动合同法等强制性保护，无法适用最低工资、最高工时、加班工资等劳动权益维护措施，很多从业人员劳动强度比较大，存在较高的职业安全风险。同时，一些从业人员收入不稳定，发生拖欠工资等纠纷时维权难度较大。**二是专业培训不足，从业人员职业发展通道不宽。**大部分平台企业的培训仅限于岗前培训、业务和安全培训，缺少有利于从业人员未来职业发展和职业选择的技能培训，从业人员很难与产业发展实现同步提升。同时，现有职业培训补贴政策主要适用于签订劳动合同的劳动者或本地户籍劳动者。如何扩大职业培训范围、可否将外埠户籍人员纳入技能培训体系、如何创新平台企业专业技术人才职称管理和技能人才职业资格制度等，还需进行探索和创新。**三是社会保障覆盖率不高，不同行业参保情况差异较大。**一方面，很多平台企业因不

与从业人员签订劳动合同，而不承担社会保险责任，部分从业人员特别是年轻人更注重短期收入，也不愿意参加社会保险。另一方面，现行社会保险政策分别以劳动关系的和户籍为参保依据，部分从业人员因没有劳动合同不能参加职工社会保险，部分外埠户籍人员也不能参加本市居民保险。同时，专门针对新就业形态的商业保险、企业年金等多层次社会保险发展较慢，也未能提供充足的保障。

#### **（四）现行就业创业服务模式不完全适应形势发展要求**

现行就业创业服务模式主要基于传统就业形态设计，与新就业形态组织化程度低、自雇性强、流动性高的特点不完全适应，难以满足平台供求双方的需求。一方面，就业创业政策覆盖面不宽。当前，我市就业创业政策主要针对标准劳动关系来设定，实现了对传统就业形态的全覆盖，但是对新就业形态覆盖率不高。另一方面，公共就业服务较为滞后。目前，我市公共就业服务主要是帮助劳动者进入传统行业就业，专门针对新就业形态从业人员的就业信息较少，供需双方信息匹配度不强。同时，公共就业服务网络化、智能化水平还不高，不够符合新就业形态从业人员特点，劳动者到公共就业服务部门寻求服务的意愿较低。

### **三、促进新就业形态发展、提升就业质量的对策措施**

针对新就业形态发展面临的各类问题，适应新就业形态发展的特点和规律，课题组根据《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》《关于进一步做好稳就业工作的意见》精神，坚持立足当前与着眼长远、包容审慎监管与社会协同治理有机统一，研究提出以下四个方面促进新就业形态发展、提升就业质量的对策建

议。

### **（一）鼓励发展“四新”经济，培育新的就业增长点**

聚焦新就业形态对优化营商环境的需求，通过持续深化“放管服”改革，进一步激发市场活力，为平台企业创新发展和吸纳就业提供有力保障。

**一是优化市场准入环境。**针对部分缺乏标准的新兴行业，及时制定出台相关产品和服务标准，为新产品新服务进入市场提供保障。着重解决网约车等行业反映的“合规难”问题，开展相关政策评估，优化审批流程和服务，降低企业合规成本。同时，指导平台建立对入驻企业及其产品、信息的常态化审查管理制度，加强准入与交易、质量和信息等方面的安全保障，营造良好市场环境秩序。

**二是科学合理界定平台企业责任。**研究确定平台企业法律定位和各方的责权利关系，界定不同监管部门和平台职责边界，明确平台在经营者信息核验、产品和服务质量、消费者权益保护、网络安全、数据安全、劳动者权益保护等方面承担的责任，允许新就业形态企业在合规经营前提下探索不同经营模式，扩大平台、个人等市场主体选择空间。

**三是加大资本市场创新和监管力度。**完善与风险投资相关的金融法规政策，支持建立新就业形态风险投资基金，稳妥推进实物众筹、股权众筹、网络借贷发展，鼓励银行业创新适应新就业形态特点的金融产品和服务。同时，加强对新就业形态企业资金链风险管理的指导，引导企业建立可持续的运营和盈利模式，实现长远发展。

**四是推动互联网与三次产业深度融合。**在实体经济中大力推广应用物联网、大数据，促进互联网平台与工业、农业生产深度融合，支持基于互联网的医疗健康、教育培训、养老家政、文化、旅游等新

兴服务领域发展，探索建设集物业服务、家政餐饮、智慧养老等信息共享和社区服务功能于一体的信息服务平台，创造更多新就业形态就业机会。

## **（二）推动共建共享，形成新就业形态多元共治合力**

坚持企业自律、行业协同和政府监管有机统一，建立全社会共同参与的新就业形态治理机制，促进新就业形态持续健康发展。

**一是加强促进新就业形态发展的整体政策规划。**立法部门及行业主管部门应从顶层设计高度突出规划引领和政策导向，通盘研究新就业形态支持政策，适时启动相关立法，加快修订不适应新就业形态的相关法规与政策规定，破除体制机制障碍，统筹推进政策落实，在严守安全底线的前提下为新就业形态发展留足空间。

**二是健全政府、行业、企业多元协同治理机制。**本着鼓励创新的原则，分领域制定监管规则 and 标准，以落实我市《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》为牵引，以点带面，进一步研究完善促进新就业形态有序发展协同监管格局。充分发挥新就业形态行业主管部门、行业协会的作用，探索健全行业监管、行业自律、联合信用激励惩戒等制度，形成责任共担机制。鼓励新就业形态龙头企业带头制定企业行为守则，带动行业规范劳动用工行为，发挥引领示范效应。

**三是分类规范新就业形态用工行为。**对于使用直接雇用或是劳务派遣等用工形式的，督促企业与劳动者签订劳动合同，纳入传统劳动关系范畴。对于采用加盟、代理、劳务外包等形式的，指导新就业形态企业选择具备合法经营资格的用人单位合作，在设置加盟和准入条件时添加用工规范方面的条件，承担必要的监管责任。对于“平台+个人”等用

工形式，引导新就业形态企业参照劳动法律法规与劳动者签订民事协议，合理约定双方权利义务。**四是推动矛盾多元化解机制建设。**进一步完善行政、司法协同机制，对标准劳动关系用工行为带来的劳动纠纷，严格按照劳动法律法规妥善化解；对于不符合标准劳动关系用工行为产生的争议纠纷，引导至民事诉讼司法途径化解。推动新就业形态企业建立工会组织，对不符合标准劳动关系的企业和从业人员之间发生的纠纷隐患，引导双方尽量通过调解方式柔性化解。

### **（三）创新完善用工政策，加大新就业形态支持力度**

从提高就业质量角度出发，进一步丰富用工政策，支持劳动者通过临时性、非全日制、季节性等灵活多样形式就业。**一是研究将灵活就业、自谋职业社保补贴政策扩大到新就业形态从业人员。**清理不合理限制灵活就业的规定，探索允许应届高校毕业生、城乡就业困难人员、退役士兵等依托平台就业的人员享受灵活就业补贴政策。**二是创新完善促进从业人员参保政策。**按照分类管理、分类施策的原则，将具备劳动关系的人群纳入现行社保范围；对于本市灵活就业人员，引导通过个人缴费方式参保。以外卖、网约车等劳动密集型行业为重点，探索建立政府主导、商业保险运作的职业伤害保障模式。鼓励和引导企业针对灵活就业人员的特定风险需求，以商业保险为劳动者提供医疗、人身意外伤害险等保障作为有效补充。**三是畅通新就业形态从业人员发展通道。**针对部分新就业形态从业者职业技能低、职业发展可持续性差的问题，将从业人员纳入职业技能提升行动，对组织开展技能提升

培训的企业给予培训补贴，支持高技能人才参加快递工程专业技术人才职称评审，激励从业人员持续提升技术技能素质。

#### **（四）适应新就业形态特点，完善全方位公共就业创业服务体系**

着眼多元化用工实际，逐步建立一套与新就业形态相适应的就业服务模式，为平台企业和从业人员提供良好的就业创业服务。

**一是分类提供公共就业服务。**对与劳动者建立规范劳动关系的新就业形态企业和劳务派遣单位，提供用人需求信息采集、用人指导等精细化服务；对与求职者签订民事协议的新就业形态企业，加大采集短期用工、灵活用工招聘信息及岗位发布力度。研究新就业形态企业招用本市劳动力的职业介绍补贴政策，鼓励职业介绍中介机构帮助本市劳动力到新就业形态企业就业。

**二是搭建灵活就业平台。**完善就业超市等网上平台，为新就业形态供求双方提供线上岗位发布、匹配推荐、在线面试等服务。鼓励人力资源服务企业搭建“员工共享”平台，促进淡旺季期间相近行业或职业间员工余缺调剂，实现员工价值再造、满足阶段性用工需求、减轻用人成本。

**三是依托互联网平台开放创业创新资源。**深入推进“互联网+创业创新”，鼓励平台开展创新任务众包，更多向中小企业开放共享资源，支撑中小企业开展技术、产品、管理模式、商业模式等创新，进一步提升创业创新效能。

**四是开展新就业形态就业监测。**探索建立新就业形态统计监测制度，加强公共就业服务机构与市场中介机构合作，运用大数据和信息共享等途径，全面动态掌握新就业形态从业人员的数量、结构、工资和社保等情况，为新就业形态人力资源管理和相关政策制定提供依据。