

(A)

(公开)

常州市人力资源和社会保障局文件

常人社复函〔2025〕44号

关于对常州市政协十五届四次会议提案 第0133号的答复

王长春等委员：

你们提出的《关于为新就业群体维权提供更多法律帮助的建议》提案收悉，现答复如下：

近年来，我国平台经济、共享经济高速发展，新就业形态劳动者人数快速增长。新就业形态为就业市场带来活力和机遇的同时面临诸多挑战，其中新就业形态劳动者劳动权益保障问题日益突出。我国现行劳动法律法规的适用是以企业和劳动者之间存在劳动关系为前提，由于平台企业用工和新就业形态劳动者等灵活就业人员就业方式的特殊性，劳动关系认定和劳动者劳动权益保

护成为普遍难题。简单地将平台企业和新就业形态劳动者之间认定为劳动关系，纳入现行劳动保障法律调整范围，将大大增加平台企业的责任，不利于新经济新业态的发展，也不利于吸纳灵活就业人员就业。2021年7月，人社部等八部门联合发布了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，明确了劳动者权益保障责任的“三分法”治理模式。同年12月，省人社厅等八部门下发了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》，省交通运输、邮政管理、总工会等部门出台保障货车司机、快递员等新业态群体权益的意见和工作方案，明确规范行业管理、保障劳动报酬、加强安全保护、推动建会入会等方面具体措施，着力解决新业态劳动者权益保障面临的突出问题。

一、持续规范新就业形态平台企业劳动用工行为。一是地方立法明确平台企业责任。2022年1月，省人大通过《江苏省就业促进条例》，以地方性法规形式明确平台企业、与平台企业合作用工的企业应当依法规范用工，履行用工主体责任。二是引导平台企业合规用工。加大对《新就业形态劳动者休息和劳动报酬权益保障指引》《新就业形态劳动者劳动规则公示指引》和《新就业形态劳动者权益维护服务指南》的宣传力度，指导督促平台企业落实“两指引一指南”，厘清压实平台企业、用工合作企业保障劳动者基本权益的用工责任，建立完善利益协调、规范用工的制度机制。发放《新就业形态劳动者入会知识50问》、宣传品等，宣传关爱新就业群体人社服务举措，引导平台企业根据用工事实

和劳动管理程度与新就业形态劳动者订立劳动合同或书面协议，不断提高平台企业依法合规用工水平。三是突出行业监管服务。贯彻落实《江苏省新就业形态劳动者劳动合同和用工协议订立指引（试行）》。在网约巡游车、送餐配送行业开展行政指导会，引导平台企业使用合同和协议范本。与市邮政管理局联合开展快递行业推进劳动合同制度专项行动，开展快递行业劳动用工业务培训，指导和督促快递企业与快递从业人员依法签订劳动合同，推广快递企业签订电子劳动合同，逐步扩大快递从业人员社会保险覆盖面，切实保障快递从业人员基本劳动权益。

下一步，我们将根据上级统一要求，加强部门执法联动。对无故拖欠新就业形态从业人员劳动报酬等劳动基准问题，劳动保障监察机构将联合相关职能部门开展约谈、警示督导、处理处罚；对有关工资报酬、应参加未参加职业伤害保障赔偿等争议，法院和仲裁机构将予以受理并依照双方用工协议约定等处理。

二、不断织密新就业形态劳动者社会保障网。一是推进实施养老保险高质量参保行动。持续放开灵活就业人员参保户籍限制要求，各类灵活就业人员可以根据本人实际，在就业地或户籍地参加职工养老保险，也可以在户籍地参加城乡居民养老保险。灵活就业人员参加职工养老保险的，缴费基数可以在本省全口径城镇单位就业人员平均工资的60%-300%之间选择，可以选择按月、按季、按年等方式缴费，养老保险也可以自由转移接续。适应就业方式的变化，研究完善参保缴费办法，将更多的灵活就业人员、

农民工、新就业形态人员纳入企业职工社保制度，享有更高水平保障。二是落实新就业形态劳动者职业伤害保障办法。根据国家、省统一部署，我市从 2022 年起开展《新就业形态就业人员职业伤害保障办法》试点工作，以曹操出行、美团、达达、货拉拉等 7 家平台企业为重点，对平台灵活就业人员在执行平台订单任务期间遭受职业伤害的，总体上参照《工伤保险条例》的有关规定享受相关待遇。针对新业态劳动者更容易受到意外伤害的实际，积极参与人社部组织开展新就业形态人员职业伤害保障政策研究制定工作，按照急用先行的原则。在经办过程中，我市各级人力资源社会保障部门认真履行监管职责，建立严谨的审核标准和流程，提升了新业态从业人员职业伤害认定的规范化水平，实现了良好的社会效果。

下一步我们将根据国家、省统一部署，通过完善费率等政策，优化经办服务，从新增企业、拓宽行业等方面稳妥有序扩大新就业形态从业人员职业伤害保障试点范围。

三、完善新就业形态集体协商机制。2023 年 5 月 1 日《江苏省集体协商条例》实施，该部地方性法规明确，平台企业以及与平台企业合作用工的企业，与依托平台就业并形成劳动关系的新就业形态劳动者，可以就计件单价、订单分配、抽成比例、报酬构成以及支付、工作时间、休息休假、劳动保护、奖惩制度、商业保险、职业伤害保障等内容开展集体协商。在政府主导下，发挥行业组织作用，引导新业态行业组织就薪酬、劳动时间、休

息休假等进行行业性适度规范和标准制订，督促平台企业改变不合理的业绩考核体系，切实履行保护平台从业人员权益的责任。近年来，我市在建立快递行业协调劳动关系三方组织，探索建立快递行业集体协商机制，组建了快递行业工会联合会，指导头部平台企业召开职代会、开展集体协商、签订集体合同，推动新业态行业集体协商和新就业形态劳动者权益保障工作。一是完善新就业形态协商协调机制。加强协调劳动关系三方和各行业主管部门间的协同配合与政策衔接，建立多部门协调联动机制，积极推行新就业形态系列指引指南，做好政策宣传解读和服务工作，合力促进平台企业规范健康有序发展。二是建立平台内部平等协商机制。支持工会组织采取灵活多样的方式吸纳新就业形态劳动者加入工会，通过平等协商引导平台企业合理确定劳动报酬，科学安排工作时间，公平制定平台劳动规则，畅通劳动者利益诉求表达渠道，及时调处有关矛盾纠纷，切实维护新就业形态劳动者合法权益。三是健全平台企业民主管理机制。让新就业形态劳动者参与平台算法管理的决策制定，增强劳动者有效话语权，进一步落实“算法取中”，提高平台自动化决策的透明度和可预测性，探求平台用工灵活性与劳动者权益保障的平衡点，促进平台经济下的高质量充分就业。

下一步，我们将加强新业态行业协调劳动关系三方组织建设，拓展新业态集体协商领域，持续推动平台企业、关联企业与工会或劳动者代表就关心的内容开展协商，不断改善新业态劳动

者劳动权益保障状况。

四、完善新就业形态劳动者权益保障工作机制。一是打造精准高效的法律援助体系。建成覆盖市、区、镇三级法律援助网络，在政成物流、顺丰快递等企业设立 15 家新业态法律援助站。2024 年，办理法律援助案件 652 件，为劳动者挽回经济损失 191.8 万元。创新“工会+法院+仲裁”联动机制，成功调解常州金太阳家电 90 名职工欠薪案，涉案金额 120 万元。构建“电话+窗口+网络”三位一体服务矩阵，通过 12351 专线接听咨询电话 3000 余次，法律援助专窗接待来访 500 余人次，线上处理案件 200 余件。在邮政快递、网约车等行业建立调解中心，调解纠纷 120 件，调解成功率达 92%。二是强化源头治理的法律监督机制。连续三年开展企业“法治体检”专项行动，累计为 800 余家企业提供用工风险评估，发出 208 份法律监督意见书。建立“基础+深度”双轨服务模式，对网约车、外卖平台等重点企业开展专项检查 34 次，督促补签劳动合同 412 份。在全省率先出台《关于加强全市新就业形态劳动者权益保障工作的实施意见》，对 12 家重点平台企业开展“法治体检”，推动企业建立用工台账，规范劳动定额标准，优化薪酬分配机制。三是推进共建共享的多元调解平台。贯彻人社部等部门联合下发的《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》，培育 2 家省级新时代“枫桥经验”示范点。创新“调解员+律师+工会干部”协同机制，开发“劳动争议阳光调解”平台，实现纠纷受理、调解、反馈全流程，2024 年调解劳动争

议案件 494 件，调解成功率达 89.3%。在 13 个基层调解中心试点“工会+法院+检察+人社+司法”五方联动机制，2024 年，通过该机制调解重大案件 15 件，涉案金额超 300 万元，其中网约车司机工伤赔偿案入选省总工会典型案例。推动货运、快递行业开展集体协商，签订行业集体合同 4 份，覆盖企业 23 家，惠及劳动者 1.2 万人。**四是**打造专业化的调解服务品牌。市司法行政系统积极推动新业态行业调解组织建设，打造专业化的调解品牌，高效化解矛盾纠纷，切实维护新就业形态从业者合法权益。

2020 年，在常州市道服中心成立行政调解委员会，作为江苏省首家道路运输服务行业的专业性调解组织，其打造的“调解直通车”品牌广获赞誉。对于疑难复杂案件，调委会建立“一案一团”工作机制，由 6 名业务骨干构成的行政调解员团队和 18 名行业专家、律师、资深媒体记者成立的调解专家团，为复杂案件提供“专家会诊”，确保解纷止争。2021 年，常州市道服中心协助天宁区人民法院成立运输纠纷调解室，先后派驻道路客运科、驾培服务科、维修服务科等多科室业务骨干开展相关纠纷案件化解工作，推动道路运输纠纷行政调解和司法调解相结合，真正做到案结事了。2024 年，在常州钟楼区交警大队成立网约车及外卖小哥道路交通纠纷人民调解工作室，与交警、保险公司打造“快速理赔保险联盟”，通过“及时定责、协商调解、快速理赔”方式，促使当事人纠纷得到快速圆满化解。

下一步，我们将做好《江苏省矛盾纠纷预防化解条例》等立

法的意见征集反馈，推进实施“法治护航”专项行动，扩建新业态法律援助示范站；整合 12351 热线、微信公众号等资源，开发一体化维权平台；在平台企业试点“线上调解+区块链存证”，通过“劳动争议阳光调解”平台缩短纠纷处理周期；探索“工会+商业保险”补充机制。

五、加强新就业形态劳动者的司法保护。一是加强案例指导和法律适用。当前围绕新就业形态领域的合同、劳动基准、集体协商等，都在靠政策推动，缺乏刚性要求，而且有的规定并不清晰。为此，我们注重发挥最高人民法院指导案例以及人社部与最高院联合发布的典型案例的指引作用，同时加强对法律适用的探索。例如，对法律没有规定的“不完全符合劳动关系情形”用工，根据《中华人民共和国民法典》第四百六十七条的规定，参照适用劳动合同法中与这种用工关系最相类似的规定。二是坚持倾斜保护原则。劳动法通过对民法“契约自由原则”的修正，实现保护劳动者的责任。在不完全符合劳动关系的纠纷中，如无法认定为劳动关系的，法院可以对劳动者的个别基础权益依法予以支持。在诉讼活动中强化平台企业的举证责任，由法官释明平台企业不提供相应证据应承担的不利后果。三是坚持事实优先原则。建立劳动关系的典型模式是双方当事人达成缔结劳动关系的合意，以书面形式确立并实际履行。如果一方或双方当事人没有明确表达缔结劳动关系合意，或者双方合意是普通民事法律关系，就需要基于已经发生的劳动事实来判断双方法律关系的性质。对新就业

形态中劳动关系认定也应坚持事实优先，既要对平台用工这种创新行为予以肯定，也要防止平台企业逃避劳动法上本应承担的法定义务，避免劳动关系认定的泛化和淡化。四是实质审查从属性要素。在审理平台企业劳动用工争议时，应结合用工事实，关注实质上的从属性，探究合同订立的真实目的，依法认定劳动关系，保障劳动者的合法权益。

下一步，我们将继续坚持劳动关系从属性认定标准，按照最高人民法院司法政策指引，依托地方新就业形态的治理实践，加强裁审衔接，参与多元纠纷解决机制，在新就业形态的发展中提升劳动权益保障水平。同时逐级向国家有关机关提出完善新就业形态劳动者劳动权益保障的意见建议，

感谢你们对新就业形态劳动者劳动保障权益的关心和支持。

签 发 人：严德群

经 办 人：李明杰

联系电话：0519-85682023

常州市人力资源和社会保障局

2025年5月20日



抄送：市政府办公室、市政协提案委员会。

常州市人力资源和社会保障局办公室

2025 年 5 月 20 日印发
