

《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》国务院政策例行吹风会文字实录

国务院新闻办于8月18日下午举行国务院政策例行吹风会，人社部副部长游钧、人社部劳动关系司司长聂生奎、交通运输部运输服务司负责人李华强、市场监管总局网络交易监督管理司司长庞锦、全国总工会法律工作部负责人黄龙介绍维护新就业形态劳动者劳动保障权益指导意见有关情况，并答问。

【国务院新闻办新闻局副局长、新闻发言人 邢慧娜】各位媒体朋友们，大家下午好。欢迎出席国务院政策例行吹风会。日前，国务院常务会议审议通过了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，今天的吹风会主要向大家介绍这方面的情况。出席今天吹风会的有：人力资源社会保障部副部长游钧先生，人力资源社会保障部劳动关系司司长聂生奎先生，交通运输部运输服务司负责人李华强先生，市场监管总局网络交易监督管理司司长庞锦先生，全国总工会法律工作部负责人黄龙先生。首先，请游钧先生作情况介绍。

【人力资源社会保障部副部长 游钧】各位媒体朋友，大家下午好。首先感谢媒体朋友长期以来对人力资源社会保障工作的关心和支持。日前，国务院第141次常务会审议通过了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》并公开发布，这里我就《意见》出台的有关情况简要向大家作一介绍。近年来，随着我国平台经济的快速发展，新就业形态已成为劳动者就业增收的重要渠道。网约配送员、网约车驾驶员、网约货车司机、互联网营销师等新就业形态劳动者数量大幅增加。由于平台的用工形式和新就业形态劳动者的就业方式相对灵活，大量新就业形态劳动者难以与企业直接确认劳动关系，难以简单纳入我国现行劳动法律调整，其权益保障面临新情况新问题。维护好新就业形态劳动者劳动保障权益，事关更充分更高质量就业、事关公平正义、事关社会和谐稳定。党中央、国务院对此高度重视。习近平总书记多次作出重要指示批示，强调要及时补齐制度短板，维护

好快递员、网约工、货车司机等就业群体的合法权益，明确平台企业劳动保护责任。李克强总理也要求千方百计为群众灵活就业创造更好条件，认真研究保障灵活就业人员基本权益的政策措施。按照党中央、国务院的决策部署，人社部与国家发改委、交通运输部、市场监管总局、全国总工会等8部门聚焦新就业形态劳动者劳动权益保障突出问题，深入各类平台企业进行调研，广泛听取企业、劳动者、地方、部门、专家学者等方面的意见，系统梳理国内外相关做法。经过反复研究，深入论证，制定了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，报经国务院同意后印发。《意见》的总体考虑是，坚持发展和规范并重，统筹促进平台经济发展与维护新就业形态劳动者权益，适应平台用工形式和新就业形态劳动者就业方式，健全权益保障制度机制，明确平台企业责任，优化权益保障服务，切实维护劳动者劳动保障权益。

【游钧】《意见》共四个方面十九条。一是明确了劳动者权益保障责任。要求企业依法合规用工，积极履行用工责任，对符合确立劳动关系情形、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的新就业形态劳动者权益保障承担相应责任。平台企业采取劳务派遣、外包等合作用工方式的，与合作企业依法承担各自的用工责任。二是健全了劳动者权益保障制度。《意见》聚焦新就业形态劳动者权益保障面临的突出问题，健全了符合确立劳动关系情形、不完全符合确立劳动关系情形的新就业形态劳动者公平就业、劳动报酬、休息、劳动安全、社会保险等方面的制度，强化了职业伤害保障，完善了劳动者诉求表达机制。三是优化了劳动者权益保障服务。《意见》针对所有新就业形态劳动者享受劳动保障等公共服务方面的痛点、难点问题，提出了优化就业服务、社会保险经办、职业技能培训、工作和生活服务保障等方面的措施。四是完善了劳动者权益保障工作机制。《意见》要求各地区各有关部门协同推进新就业形态劳动者权益保障工作，出台具体实施办法，做好政策宣传，拓宽工会维权和服务范围，加强矛盾纠纷调处，加大监管力度，努力营造良好环境，切实维护新就业形态劳动者权益。维护新就业形态劳动者劳动保障权益涉及多个

部门，需要形成合力。《意见》是一个总体规定，还需要各主管部门和地方制定具体落实措施。目前，全国总工会已经制定出台了《关于切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》，市场监管总局牵头制定了《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》，交通运输部正在研究制定维护网约车驾驶员、货车司机权益的相关文件。各地区也正在结合本地实际，按要求制定具体实施办法。我们相信，《意见》及相关政策的出台和实施，有利于支持和规范发展新就业形态，维护好新就业形态劳动者劳动保障权益，增强新就业形态劳动者的获得感、幸福感、安全感，促进平台经济规范健康持续发展。人力资源社会保障部将会同有关部门指导地方认真组织实施，推动《意见》及相关政策落实落地，切实维护好新就业形态劳动者的权益。我先介绍这些。谢谢！

【邢慧娜】下面进入问答环节。各位媒体朋友可以开始提问，提问前请通报所在新闻机构。

【中经社新华财经记者】《意见》提出，企业要合理确定与不完全符合劳动关系情形的新就业形态劳动者之间的权利义务，主要考虑是什么？《意见》从哪些方面加强了这些劳动者的权益保障？

【人力资源社会保障部劳动关系司司长 聂生奎】感谢您的提问。这个问题大家都很关注。我们知道，按照我国现行劳动法律规定，建立劳动关系的劳动者，企业应当依法保障其合法权益。没有建立劳动关系的，劳动者与企业之间的权利义务关系一般都是按照民事法律调整。近些年来，随着平台经济的迅速发展，出现了大量依托互联网平台就业的新就业形态劳动者，其中有部分劳动者工作有较大的自主性，比如说，可自主决定是否上线和接单等。但其提供劳动的过程，要遵守平台企业确定的算法和劳动规则，并受其管理。这些劳动者与平台企业之间不完全符合确认劳动关系的情形，双方之间也不是完全平等的民事关系，平台企业应当合理承担维护劳动者权益的相应责任。为了切实保障这部分劳动者权益，《意见》完善了相关制度，补齐劳动者权益保障短板。主要体现在三个方面，一个是劳动报酬支付和休息制度，明确将不完全符合确立劳动关系情形的新就业形态劳动

者纳入最低工资制度保障范围，企业要按时足额支付劳动报酬。通过推动行业明确劳动定员定额标准，科学确定劳动者的工作量和劳动强度，合理确定休息办法。第二个是明确企业不得制定损害劳动者安全健康的考核指标，对企业制定修订直接涉及劳动者权益的制度规则和平台算法，要充分听取工会和劳动者代表意见建议，并公示告知劳动者。第三个方面是强化了职业伤害保障，明确要开展相应的试点。此外，在公平就业、参加职工基本养老保险、医疗保险以及城乡居民保等方面也提出相应意见。这些规定合理界定了平台企业的相应责任，加强了这部分劳动者权益的保障。谢谢。

【中央广播电视总台央视记者】目前社会上对外卖小哥等群体非常关注，关注他们发生交通事故等意外伤害后的保障问题。请问，《意见》对加强职业伤害保障是如何考虑的？谢谢。

【游钧】感谢你的提问。近年来，外卖小哥等群体遭遇意外事故保障不到位问题时有发生，让人痛心。劳动者在发生职业伤害后获得有效救助是基本的社会认知。由于我国现行工伤保险制度是针对传统的用工方式设计，建立在劳动关系的基础上，而部分外卖小哥等就业方式相对灵活，没有与企业建立劳动关系，所以无法直接纳入到现行的工伤保险制度来保障他们的权益。尽管多数平台企业都是通过购买意外伤害险等商业保险，初步解决了他们的职业伤害保障有没有的问题。但由于各种原因导致保障水平过低，这些问题单靠市场力量难以有效解决。针对这种情况，按照急用先行原则，我们正在制定平台灵活就业人员职业伤害保障办法，拟开展职业伤害保障试点，力争尽早地解决职业伤害保障不平衡、不充分的问题。初步考虑：一是要明确平台灵活就业人员职业伤害保障是社会保险的定位，也就是由政府主导的保障制度，在现行工伤保险制度的大框架下建立和实施。二是要创新制度模式，要适应平台线上经营的特点，创新政策、创新方式，畅通平台企业和平台灵活就业人员的职业伤害保障渠道。三是要试点先行。考虑到建立平台灵活就业人员的职业伤害保障制度是一项关系复杂、涉及面广、政策性强的制度创新，是全新领域，所以拟先从社会各界关注度较高、职业伤害风险较大的出行、外卖、即时配送、同

城货运这些行业入手，选择部分工作基础较好的省市来先行试点，待这个制度运行成熟以后再有序地全面推开，有效地保障平台灵活就业人员的权益。

【海报新闻记者】工会作为职工利益的代表者和维护者，如何准确落实《意见》，做好维护新就业形态劳动者权益的工作呢？

【全国总工会法律工作部负责人 黄龙】谢谢你的提问。为有效落实《意见》，全总于近日下发了《关于切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》，要求各级工会重点从以下七个方面开展工作：一是强化思想政治引领。坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想教育引导劳动者，增加他们对中国特色社会主义和社会主义核心价值观的思想认同、情感认同，广泛宣传党的路线方针政策和国家保障新就业形态劳动者权益的政策举措，将党的关怀及时送到职工身边。深入了解这部分劳动者群体的思想、工作和生活状况，以多样性的服务温暖和凝聚人心，团结引导他们坚定不移听党话、跟党走。二是加快推进建会入会。主要是加强对新就业形态劳动者入会问题研究，加快制定出台相关指导性文件，对新就业形态劳动者建会入会予以指导规范，最大限度吸引他们加入工会。三是切实维护合法权益。包括积极与相关行业协会、企业代表组织等就计件单价、抽成比例、工作时间、劳动保护等开展协商，督促平台企业在规章制度制定及算法等重大事项确定中严格遵守法律规定，积极履行社会责任，加强工会劳动法律监督，为权益受到侵害的劳动者提供法律援助等。四是推动健全劳动保障法律制度。包括推动和参与制定劳动保障法律法规，配合政府及政府有关部门完善相关政策，推动司法机关出台相关司法解释和指导案例等。五是及时提供优质的服务。包括广泛宣传相关劳动法律法规及政策规定，推动完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，为新就业形态劳动者提供法律服务。加强职工之家建设和会站家一体化建设，加大普惠服务力度等。六是提升网上服务水平。包括推行网上入会的方式，完善网上普惠服务、技能竞赛、法律服务等。七是加强素质能力建设。包括开展岗位技能培训、职业技能竞赛、法治宣传及心理健康教育，促进劳动者职业素质整体提升。谢谢。

【封面新闻记者】《意见》提出完善社会保险相关政策，请问对新就业形态劳动者的社会保险权益，国家层面有什么保障措施？谢谢。

【聂生奎】谢谢你的提问。大家知道，我国基本养老保险包括城镇职工和城乡居民基本养老保险两类，已经从制度上实现了全覆盖。《意见》明确，符合确立劳动关系情形的劳动者，企业应当依法为其参加职工基本养老保险，其他新就业形态劳动者可以以灵活就业人员身份参加职工基本养老保险，也可以参加城乡居民基本养老保险。为了鼓励灵活就业人员参加职工基本养老保险，在缴费比例、缴费基数、缴费方式等制度设计上做了特殊照顾。从目前情况看，新就业形态劳动者大部分是灵活就业人员，在参保问题上，存在部分人员不愿参、参不起，个别超大城市未放开外省户籍灵活就业人员参保限制，有的地方参保不便捷等问题。在一定程度上影响了灵活就业人员参保缴费的积极性。为此，《意见》提出，要放开灵活就业人员在就业地参加基本养老保险的户籍限制。组织未参加职工养老保险的灵活就业人员，按规定参加城乡居民基本养老保险，做到应保尽保。要督促企业依法参加社会保险，引导和支持不完全符合劳动关系情形的新就业形态劳动者根据自身情况参加相应的社会保险。《意见》还对参加社会保险的便捷服务提出了要求。要探索适合新就业形态的社会保险经办服务模式，提供更加便捷的社会保险经办服务。下一步，我们将按照《意见》的要求推动各地抓紧落实，更好地保障新就业形态劳动者的社会保险权益。谢谢。

【香港紫荆杂志记者】我们关注到，个别网约车平台上的司机反映，平台抽成高、随意调价，造成收入下降，为了获得更多收益，不得不延长劳动时间。请问网约车的劳动权益如何保障？谢谢。

【交通运输部运输服务司负责人 李华强】感谢这位记者朋友的提问。近年来，我国网约车行业得到快速发展，目前全国共有 236 家网约车平台企业，取得许可的网约车驾驶员超过 351 万人，广大网约车司机通过辛勤劳动，为满足人民群众多样化便捷出行需求，作出了积极贡献。同时我们密切关注到个别网约车平台在获得市场优势地

位后，随意调整计价规则等经营策略，设置过高抽成比例，诱使驾驶员超时劳动、疲劳驾驶，侵害了驾驶员的劳动报酬、休息等劳动权益。针对这些问题，这次八部门联合出台的指导意见，进一步规范了平台用工关系，对维护好新就业形态劳动者的劳动报酬、合理休息、社会保险、劳动安全等权益都作了明确要求。下一步，交通运输部将结合网约车行业改革发展的实际情况，会同相关部门加快推动《指导意见》各项举措落地实施，主动关心关爱驾驶员，努力改善劳动条件，切实保障网约车驾驶员等群体的劳动权益。重点包括四个方面：一是压实平台企业主体责任，指导和督促网约车平台企业依法合规用工，更多采取劳动合同制用工方式，落实驾驶员权益保障责任，合理确定平台和驾驶员之间的权利和义务。二是规范平台企业的经营行为，要求网约车平台企业规范自主定价行为、降低过高的抽成比例，加强与驾驶员之间的沟通协商，设定抽成比例上限，并向社会公布。三是保障驾驶员的合理劳动报酬，督促网约车平台企业综合考虑工作性质、劳动强度、工作任务以及当地的平均工资、市场经营状况等因素，合理地确定驾驶员的劳动报酬标准，并向社会公布。四是保障驾驶员的合理休息权益，要求网约车平台企业持续优化派单机制，尽可能提高车辆在线期间的运营效率，科学确定驾驶员的工作时长和劳动强度，避免其超时劳动和疲劳驾驶，切实维护好广大网约车司机的休息权益。谢谢。

[凤凰卫视记者]近期，市场监管总局等七部门出台了《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》。请问，这一《意见》的出台背景是什么，有哪些贯彻落实举措？谢谢。

[市场监管总局网络交易监督管理局司长 庞锦]谢谢你的提问。当前，外卖送餐已经成为一种代表性的新就业形态。外卖送餐员规模不断扩大，已经达到 770 万的规模，维护好外卖送餐员正当权益保障是关乎民生福祉和社会公平的一个重大问题。市场监管总局坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，联合有关部门就外卖送餐员权益保障问题进行了专题调研，对代表性的网络餐饮平台企业进行实地走访、座谈，对外卖送餐员的诉求进行认真分析。在深入研究的基础上，市

市场监管总局会同国家网信办、国家发展改革委、公安部、人力资源社会保障部、商务部、全国总工会联合印发了《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》，着眼全局，从保障劳动收入和劳动安全、落实食品安全要求、完善多层次保险体系、优化从业环境、强化工会组织建设，健全风险防控和矛盾处置机制等六个方面提出了十条举措，从多个维度保障外卖送餐员的正当权益，促进网络餐饮的健康发展。市场监管总局强化工作部署，认真组织落实《指导意见》，提出了“三个强化”。一是强化部门协同，发挥网络市场监管部际联席会议作用。加强与人力资源社会保障等部门的协作配合，把握好、落实好新就业形态劳动者权益保障方面的政策规定，共同保障好外卖送餐员的正当权益。二是强化服务指导，建立与网络餐饮平台的工作沟通机制。推动各地市场监管部门持续优化对网络餐饮平台的政策服务，加强《指导意见》宣传解读，开展常态化协调沟通，促进网络餐饮平台健康发展，保护各方主体合法权益。三是强化属地监管，督促网络餐饮平台落实主体责任。指导各地市场监管部门建立适应本地实际的工作协同机制，会同相关部门加强日常监管，督促本区域网络餐饮平台及第三方企业主动承担用工主体责任，确保平台健康发展和劳动者权益保障齐头并进。谢谢。

[红星新闻记者]我们注意到《意见》提到，推动新就业形态劳动者集中居住，商业区设置临时休息场所，解决停车、饮水、充电、入厕等难题。目前，新就业形态劳动者集中在一线大城市，在这方面给予的关爱和保障够不够？如何加大这方面的相应保障？谢谢。

[黄龙]谢谢你的提问。快递员、货车司机、网约车司机、外卖送餐员等户外新就业形态劳动者大多数在户外劳动，对他们的关爱服务，全总一直高度关注，早在2016年就下发了《关于推进户外劳动者服务站点建设的通知》，要求各地工会建立解决户外劳动者饮水、就餐、如厕和休息等难题的服务站点体系。2019年下发《关于进一步规范和做好工会户外劳动者服务站点建设工作的通知》，2020年下发《关于规范工会户外劳动者服务站点相关工作的指导意见》，不断深化和规范相关工作。几年来，这项工作取得初步成效，涌现出北京

市总工会职工暖心驿站、上海市总工会户外职工爱心接力站、贵州省总工会城区户外劳动者综合服务站等典型经验。据不完全统计，各级工会目前已建设户外劳动者服务站点 78217 个，累计投入资金数额 9.38 亿元，覆盖户外劳动者 5900 多万人。开展货车司机职业与保障行动，累计投入运营 419 家“司机之家”。今年以来，全总着力推动更多社会资源参与站点工作。5 月 10 日，与中国电信共同发布“爱心翼站”公益服务品牌，已建成 2889 家首批营业厅“爱心翼站”专区，基本覆盖全国所有市县。全总下属的中国职工发展基金会启动劳动者驿站（港湾）项目社会公募，已募集资金 60 多万元，计划陆续在全国 3000 家站点推开；联合中国建设银行合作建立“积分圆梦”捐赠公益平台，通过积分捐助助力站点工作。截至目前已累计收到 396.6 万捐赠积分。下一步，全总将加大资金投入，2021 年拟投入 750 万元，5 年合计投入 5000 万元，到 2025 年末，全国工会系统站点工作新增资金规模预计达到 15000 万元以上，不断提升对户外劳动者的关爱保障水平。谢谢。

[上游新闻记者]近期，我们关注到货车司机和网络货运平台间经常产生利益纷争。请问，交通运输部围绕保障货车司机合法权益方面采取了哪些措施？谢谢。

[李华强]道路货运行业是国民经济发展的基础性服务业，是广大人民群众就业择业的重要领域。长期以来，广大货车司机奔波在运输一线、努力拼搏、辛勤工作，为促进经济社会发展做出了积极贡献。围绕维护好广大货车司机等就业群体合法权益这项工作，交通运输部重点开展了以下几个方面的工作：一是深入基层，摸清政策需求。我们以“跟着货车跑运输·我为司机办实事”的主题，组织开展了跟车暗访调研活动，累计跟车超过了 3.7 万公里，覆盖全国 25 个省份，深入了解了广大货车司机在停车休息、投诉举报、证照办理、车辆通行以及从业经营等方面的急难愁盼问题。这项调研为我们进一步完善相关政策制度提供了很好的基础资料。二是开展专项整治，规范行政执法。今年 5 月—10 月，在全行业组织开展了执法领域突出问题专项整治行动，推动交通运输领域严格规范公正文明执法，使交通运输

执法既彰显力度更富有温度。三是畅通诉求渠道，回应关心关切。在各级交通运输部门都设置了12328交通运输服务监督电话，优化投诉举报处置流程，进一步畅通渠道，及时解决广大货车司机的关心关切。截至目前，专项整治期间各级交通运输部门共实地走访企业7.8万余家，与超过27万人次的从业人员进行了面对面座谈交流，处理执法类投诉约9.2万件。四是聚焦突出问题，加强协同监管。我们会同相关部门以交通运输新业态协同监管部际联席会议名义，约谈了满帮、货拉拉、滴滴等平台企业，督促平台企业不得诱导货主不合理报价以及货车司机恶性低价竞争。近期，我部会同相关部门正在围绕进一步规范行政执法，畅通投诉举报渠道，改善工作休息条件、优化营商环境，健全社会保障体系研究制定关于加强货车司机权益保障的政策文件，发挥各方面的职能优势，形成工作合力，进一步维护好广大货车司机的合法权益。谢谢。

[21世纪经济报道记者]平台企业在互联网生态中扮演重要角色，请问在压实网络餐饮平台主体责任维护劳动者权益方面有哪些考虑？谢谢。

[庞锦]谢谢你的提问。近年来，平台经济蓬勃发展，用工方式灵活多元，平台在追求自身发展的同时应当要坚持正确的社会价值观，统筹平衡好各方的利益，实现多方共赢的发展格局。平台无论采取哪一种用工方式，应当符合国家的法规政策，特别是外卖送餐员的工作任务来自平台，也是通过平台获得收入，所以平台应当主动承担起劳动者权益保障方面的责任。一是完善外卖送餐员劳动报酬规则。要建立以工作任务、劳动强度相匹配的收入分配机制，明确劳动报酬发放的时间和方式，确保按时足额发放。二是合理设定对外卖送餐员的绩效考核制度。平台应当合理确定订单数量、在线率等考核要素，适当放宽配送时限，不得通过算法等手段侵害劳动者的正当权益。三是优化平台派单机制。发挥平台的技术优势，优化外卖送餐员往返路线，降低劳动强度，科学确定订单饱和度，合理确定工作时长，切实保障劳动安全。四是完善多层次保险体系。依法为建立劳动关系的外卖送餐员参加社会保险，鼓励其他外卖送餐员也要参加社会保险。按

照国家的规定参加平台灵活就业人员职业伤害保障的试点。鼓励针对平台就业特点探索提供多样化的商业保险的保障方案,提高多层次的保障水平。此外,还要通过优化工作条件、加强职业技能培训等方式维护外卖送餐员的正当权益。市场监管部门将与相关部门紧密合作,督促有关平台企业切实履行主体责任,深入推进外卖送餐员权益保障工作。谢谢。

【邢慧娜】谢谢五位发布人,今天的吹风会就到这里。谢谢各位媒体朋友们,大家再见!