

从“粗放发展”到“规范有序” 法治为灵活就业者护航

□ 本报记者 韩丹东

北京市丰台区的陈女士曾在服装厂做流水线车工，每天不仅工作辛苦，还有严格的上下班考勤，后来工厂搬到外地，她不愿背井离乡，便在家附近的小区一楼租了一间空房，于去年三月开了一家依靠老顾客介绍的手工改衣店。开店后，社区法律服务志愿者为她定制相关服务协议，写明项目、工期、价格、违约责任，避免了可能发生的纠纷。在社区做了登记备案后，居民更信任，改衣店的客源也比之前多了一倍。

陈女士的经历，是我国加强广大灵活就业人员合法权益保障的生动体现。

据测算，我国灵活就业人员规模已超过2亿人。作为我国市场的重要组成部分，灵活就业以其门槛低、形式活、适应性强的特点，为经济社会发展注入强劲活力，既拓宽了劳动者的就业渠道，也为企业发展提供了灵活高效的用工支撑。

接受《法治日报》记者采访的专家认为，灵活就业的健康发展离不开法治护航，通过依法构建完善的制度体系，实施精准监管，能够解决部分灵活就业人员“有人没人管”“干得多保障少”的困境，推动灵活就业实现从过去“粗放发展”到现在“规范有序”的深刻转型。

搭建法治框架

记者梳理发现，近年来，我国立足灵活就业发展实际，构建起全方位、多层次的法治保障体系，为灵活就业划定清晰的发展边界。

2021年，人力资源社会保障部等八部门共同印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，从国家层面将平台用工划分为符合确立劳动关系、不完全符合确立劳动关系、民事关系三种情形，为自主经营的灵活就业从业者的就业自主性，也为规范平台用工提供了政策指引。

2025年，《国务院关于灵活就业和新就业形态劳动者权益保障工作的报告》提出，我国将抓紧出台新就业形态劳动者权益保障办法，进一步完善灵活就业和新就业形态劳动者权益保障制度。

今年1月27日，人社部举行新闻发布会，宣布我国将制定《新就业形态劳动者基本权益保障办法》，进一步明确新就业形态劳动者权益保障和企业劳动保障责任。

《法治日报》律师专家库成员、北京天驰君泰律师事务所合伙人郭政律师认为，分层分类规制彻底结束了灵活就业领域“无规可依”的状态，相关指导意见明确了不同用工关系的界定标准，禁止平台通过承包经营、引导注册个体工商户等方式规避用工责任，配合相关社保补贴规则，让平台、合作企业与劳动者之间的权责关系清晰明确，为灵活就业的规范发展奠定了坚实的制度基础。

社保覆盖的优化和纠纷化解机制的完善，是发展框架的重要支撑。2025年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步保障和改善民生着力解决群众急难愁盼的意见》提出，强化社会保险在社会保障体系中的主体作用，健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社会保险制度，全面取消在就业地参加社会保险的户籍限制。目前已有部分城市设置平稳过渡期，推行弹性缴费规则，让“保障跟着人走”成为现实。此外，据统计，截至2025年三季度，全国已建立新就业形态劳动纠纷一站式调解中心3000余家，累计调解纠纷3万余件。

《法治日报》律师专家库成员、北京市两高（上海）律师事务所律师徐吉平说：“从社保参保的便利化到维权渠道的畅通化，从算法规则的民主化到职业伤害的保障化，一线实践充分证明，法治不仅是规范灵活就业发展的‘硬约束’，更是保障劳动者权益的‘软支撑’。灵活就业不再是‘无依无靠’的就业方式，而是充满



温度、拥有坚实保障的职业选择。”

筑牢保障根基

两年前，湖北的李师傅曾在推拿店打工，不仅要被门店抽走不少提成，还要遵守严苛的上下班时间，遇到难缠的顾客往往只能忍气吞声。后来他考取了正规推拿师证书，开始从事上门推拿服务，只服务熟客和由熟客转介绍的客户。

李师傅说，自从去年开始选择灵活就业后，收入全部归自己，比在店里打工翻了一倍；可以自主选择客户，拒绝不合理要求，工作更有尊严，时间高度自由，兼顾家庭与健康，真正实现了“工作为生活服务”。

“灵活就业也可以参保，快速理赔，遭遇职业伤害也有了保障。”李师傅说。

灵活就业要想规范发展，需要在保障劳动者合法权益的前提下释放就业活力。

2024年12月，最高人民法院发布首批新就业形态劳动争议指导性案例，明确新就业形态劳动关系认定标准，对于存在用工事实，构成支配性劳动管理的，依法认定劳动关系，保障劳动者依法享受劳动权益。

2025年4月，人社部等九部门联合印发《关于扩大新就业形态人员职业伤害保障试点的通知》，决定扩大职业伤害保障试点。与传统工伤保险不同，“新职伤”由平台企业直接缴费，采取按单计费、按月订单申报缴费方式，既不以存在劳动关系为前提，也不以工资总额为缴费基数。上述通知明确用三年时间，从扩容省份、新增企业、拓宽行业三个维度分步骤、渐进式推进职业伤害保障试点扩围工作，进一步兜住、兜准、兜牢职业伤害保障底线。

人社部于2025年7月发布的《超龄劳动者基本权益保障暂行规定（公开征求意见稿）》，明确超龄劳动者基本权益的范围及保障水平。当前，已有一些地方出台规范解决超龄劳动者权益保护问题。比如，江苏省明确用人单位须为超龄劳动者单独缴纳工伤保险；浙江省宁波市探索“超龄人员职业伤害保障”商业保险补充机制。

郭政表示，职业伤害保障制度的推行，填

补了新就业形态劳动者的社会保险空白，是法治以刚性制度保障劳动者基本权益的重要体现，而相关规定的制定有助于为超龄劳动者的劳动报酬、职业伤害保障等权益提供更明确的法律依据。

保持优势发展

采访中，中央财经大学法学院教授沈建峰说：“近年来，我国在灵活就业领域的制度建设，形成了稳定的灵活就业用工规则，有效减少了劳动争议，为构建和谐劳动关系奠定了重要基础。从非全日制用工、劳务派遣到新就业形态劳动者，我国逐步实现了灵活就业领域特定群体保障制度的全覆盖，即将制定的新就业形态劳动者基本权益保障办法，更是让数字时代的灵活就业有了专门的规则指引，法治的基石作用愈发凸显。”

针对灵活就业领域依然存在的社保覆盖不足、纠纷化解难等问题，徐吉平建议，首先要

记者手记

重庆市个体摊贩刘大姐，在街道便民服务点完成摊位登记、备案，规范经营告知后，拥有了固定的标准化摊位，经营秩序愈发稳定，心里也多了份踏实，再也不用上演“猫鼠游戏”般的占道经营博弈；河北省搬运工老赵，通过村里的“零工超市”对接活计，薪酬结算、工作要求都有明确约定，工作人员全程协助对接，有效避免了务工纠纷……

我在采访中了解到的这些发生在灵活就业者日常工作中的细微变化，正是我国灵活就业领域从粗放发展走向规范有序的生动缩影，更是法治为灵活就业保驾护航的真实写照。

从曾经的“有人没人管”，到如今权益有保障、维权有渠道，我国灵活就业领域正以法治为帆，实现从“粗放发展”到“规范有序”的转型，并成为就业市场的重要组成部分。

分层分类规制，是法治规范灵活就业的关键。我国明确平台用工三类情形，划定劳动关系认定标准，既为受平台管理的劳动者撑起劳

继续推动职业伤害保障全覆盖，加大试点推广力度，逐步实现全国、全行业、全企业覆盖，让所有新就业形态劳动者都能享受职业伤害保障；其次要进一步修订社保缴纳政策，除取消户籍限制外，还可设置预缴费制度，实行“按单按比例缴费”，并通过政府补贴、平台承担部分费用等方式，减轻灵活就业者的社保缴费压力；最后，要保持畅通维权渠道，开设新就业形态劳动纠纷专项通道，加急处理相关案件，鼓励专业律师开展法律援助，降低劳动者的维权时间与经济成本。

“在长效监管方面，要落实跨部门协同监管机制，完善平台用工情况报告制度，实现全流程动态监管，同时细化‘不完全劳动关系’的权责边界，依托《就业补助资金管理办法》等加大职业技能培训力度，结合零工市场规范化建设，在保持灵活就业优势的同时推动行业高质量发展。”郭政补充道。

漫画/高岳

动法“保护伞”，也为自主经营从业者保留灵活就业空间。职业伤害保障制度试点扩围，填补了非劳动关系从业者的社保空白，超龄劳动者的权益保障也有了法律依据。

值得注意的是，法治规范并不意味着要牺牲灵活就业的“灵活性”，而是在保障与活力间找到平衡点。弹性社保缴费规则适配灵活就业者收入特点，穿透式监管紧盯用工事实防止平台“去劳动关系化”，头部平台“守门人”制度从根源上压实权益保障责任。

可以说，我国灵活就业领域的法治建设越来越完善，法治不仅为灵活就业划定了发展的“红线”与“底线”，更为其注入了可持续发展的动力。在法治的护航下，灵活就业将不再是“临时的选择”，而是更加稳定、更有保障、更具活力的就业形态，既为广大劳动者提供更多就业机会，也为我国经济社会高质量发展持续注入新动能，让每一位灵活就业者都能实现从“就业”到“乐业”的美好愿景。

□ 本报记者 赵红旗

如今，40岁出头的陈杨，已担任河南省信阳市淮滨县人民法院副院长三年多。此前，他在三空桥人民法院有过8年的工作经历。

“这段工作经历不仅是我职业生涯的沉淀，更让我学会了如何更好地将法官与群众融为一体，以及如何在法律框架内寻求矛盾纠纷最优解。”近日，陈杨在接受《法治日报》记者采访时说。

淮滨县人民法院共有6个人民法庭，近年来，在淮滨县人民法院成长起来的院班子成员和优秀法官，全部在人民法庭历练过。

“人民法庭虽远离机关，但贴近基层，贴近人民群众，是法院服务高质量发展和高效能化解矛盾的前沿阵地，院党组鼓励年轻法官到人民法庭锻炼，在职业晋升、评优评奖等方面予以倾斜，以此激发人民法庭干警干事创业活力。”淮滨县人民法院院长张振芳说，截至目前，6个人民法庭以规范化建设为抓手，依托地域乡土文化打造“一庭一品”，服务乡村全面振兴，助推平安建设。

优化法庭布局

“我咽不下这口气！我和王某从小一同长大，他借了我3万元钱，已经5年了，他还没有还。我准备到县法院起诉他。”今年春节前夕，赵集镇务工人员李某返乡过年，遇到村里开展巡回审判的三空桥人民法庭法官王开锋，向其咨询法律问题。

“你不用去县城，找我们法庭就能解决问题。法庭就是为方便群众诉讼设置的。你先说说欠钱的相关情况。”在王开锋的引导下，李某说：“都是乡里乡亲的，我也不好意思要。他就像是忘了一样，也不提这个事。这次他开着豪车回来过年，还是不提这个事，我就很生气。”

见状，王开锋没有急着搬出法条规定，而是把村干部叫过来：“你去给王某说说还钱的事，李某爱面子，不好意思去找他。大过年的，你好好劝劝他们，别闹出乱子。”

在村干部的说和下，王某主动找李某归还了3万元欠款，还送了两瓶酒，两人和好如初。

“这类发生在熟人之间的小额借贷纠纷，进入诉讼程序后，法院就要对欠款数额、支付方式、包括诉讼时效、利息等进行认定，但时常会遇到原告举证难等问题；即便最终有了判决结果，也可能加深双方的隔阂，调解成功的效果是最佳的，既解决了问题，又节省了司法资源。”王开锋说。

数据显示，2023年至2025年，淮滨县法院6个法庭分别受理民事案件2830件、2904件、3089件，分别占全院民事案件的51.31%、50.13%、52.48%，案件类型主要为婚姻家庭、邻里关系、土地承包、小额借贷。

在张振芳看来，人民法庭作为基层人民法院的派出机构，直接面对广大人民群众，处于司法审判、化解矛盾第一线，要积极探索符合乡村特点的司法服务新模式，让人民法庭工作沾泥土、接地气。

“我们本着方便群众诉讼、高效便捷的原则，根据辖区案件数量、地域范围、人口分布等情况，优化法庭布局，着力提升人民法庭司法能力，把人民法庭建设成为推进乡村全面振兴、积极参与平安建设的重要法治力量。”张振芳说。

融入优秀传统文化

前些年，马集镇村民王某把自己名下的耕地流转给张某，近年来，随着国家加大强农惠农政策支持力度，王某想提高土地流转租金，而张某认为，他投入大量资金，刚进入发展时期，王某就想提高租金，其要求明显不合理。

两人来到马集人民法庭讨说法。庭长沈小平把双方引导到“老村长调解室”，一看到刘新建，双方对立的情绪很快平复下来。原来，刘新建曾担任多年的村党支部书记，在当地颇有威望。退休后，刘新建被马集人民法庭聘为特邀调解员，法庭为其设置了“老村长调解室”，负责调解辖区的矛盾纠纷。

刘新建结合当地的风土人情，提出调解建议：“在土地流转期间，租金按照每亩每年100元的幅度递增。”

“老支书在村里任职时，就以清廉、处理问题公道正派著称，他说的都是实实在在的道理，我听他的。”王某说道。

沈小平介绍说，马集镇是弱筋小麦主产区，弱筋小麦是制作饼干、糕点等食品的重要原料，近年来，市场需求量大，产品附加值高，因土地流转引发的矛盾纠纷呈多发势头。

“马集人民法庭结合土地流转、农资采购、小麦收购等潜在的风险，充分发挥基层人民法庭立足基层、贴近群众的优势，始终将非诉讼纠纷解决机制摆在前面，打造‘老村长调解室’品牌，切实推动矛盾前端预防、实质化解，以司法力量助力弱筋小麦等涉农产业提质增效，为平安建设和乡村全面振兴提供了有力的司法服务和保障，自然赢得群众称赞。”淮滨县人大代表、马集镇人大主席李英评价道。

淮滨文化底蕴丰厚，自古以来就是南北文化的交汇点。近年来，淮滨县法院6个人民法庭按照“一庭一品、一庭一策”的模式，将“和为贵”“定分止争”等中华优秀传统文化与“案结事了政通人和”“双赢多赢共赢”等现代化的审判理念相结合，结合各人民法庭地理条件、人文环境、硬件设施等因素，因地制宜分别制定符合实际的法庭优化布局调整方案，不断推进人民法庭规范化建设，打造法庭品牌，提供精准服务。

形成高效解纷模式

张某练就了一手精湛的瓦工技术，常年外出务工，最令他头疼的是有时会遇到工钱难以按时发放的情况。今年2月25日，他路过张庄人民法庭时便咨询道：“出门在外，人生地不熟，遇到工钱被拖欠，我很苦恼，不知道该怎么办才好，甚至想去堵包工头。”庭长刘晓珊耐心解释说：“遇事首先要冷静，千万不要冲动，不要有过激行为。在工地发生纠纷后，可去当地的劳动监察部门反映情况，也可去公共法律服务中心寻求法律帮助，我们法庭也设立了‘劳务纠纷调解室’，里面有法律工作者、基层干部组成的普法和调解队伍。另外，你可关注我们法庭的公众号，可以留言，也可与我们连线，我们负责提供法律帮助，让你们安心务工。”

“我这心里可有底了！再遇到劳资方面的问题，可以在线咨询家乡的法官。”张某说。

三空桥乡有养牛的传统，近年来，三空桥乡肉牛奶牛产业链不断优化发展壮大，不少纠纷与养牛有关。三空桥人民法庭聚焦肉牛奶牛养殖产业，打造“孺子牛调解室”，采用“法理+乡情+产业常识”模式化解养殖合同等涉养殖产业纠纷，联动乡综治中心、乡司法所、乡公安派出所提供定制化法律服务，开展专项普法，打造矛盾化解、便民服务的“法律明白人”培养的核心阵地，推动人民法庭从案件办理转向参与平安建设，为辖区养殖产业高质量发展保驾护航。

如今，淮滨县6个人民法庭结合地域特点，在以“和”为主线的中华优秀传统文化中，逐步打造出各具特色的调解品牌。防胡人民法庭围绕辖区猫爪草种植、渔网编织等富民产业，梳理两大产业高频风险点，打造“富民调解室”，高效化解相关纠纷；栏杆人民法庭地处县城城区，辖区企业和金融单位多，设立“银企纠纷调解中心”，精心打造“营商环境”法庭；期思人民法庭聚焦辖区区域文化和产业发展，坚持“以和为贵、以人为本、以德服人”理念，打造“和合调解室”特色品牌……

截至目前，淮滨县法院结合各个人民法庭筛选出的典型案例，针对多发性、类型化纠纷制作《农村家事纠纷法律风险防范指引》等法治宣传资料，引导各行政府群众学法、知法、用法、守法，“有事先协商，凡事先讲法”已成为当地民众解决矛盾纠纷的一种习惯。

“淮滨县各人民法庭将持续立足地域文脉积淀，将中华优秀传统文化和传统美德与新时代‘枫桥经验’有机融合，通过文化浸润，使裁判文书说理与乡规民约对话，真正实现‘审理一案、教育一片、滋养一方’的效果，助推‘接地气、得民心’的‘枫桥式人民法庭’创建。”张振芳说。

依托地域乡土文化打造“一庭一品”

河南淮滨法院不断推进人民法庭规范化建设

杭州余杭检察“执破衔接”保障农民工工资优先受偿

□ 本报记者 王春 □ 本报通讯员 孙学智

“积极参与治理欠薪工作，起诉拒不支付劳动报酬犯罪1190人，支持农民工提起讨薪诉讼28万件，追索欠薪13.5亿元。”这是今年最高人民检察院工作报告中的一组数据，展现了检察机关依法守护劳动者合法权益的坚定担当。

从“依法惩治”到“支持起诉”，从传统行业到“新就业形态”，检察机关如何打通欠薪治理的“最后一公里”？

今年1月，杭州市余杭区人民检察院办理的“执破衔接”保障农民工工资优先受偿案，入选全省涉破产领域民事检察典型案例。入选全省涉破产领域民事检察典型案例。入选全省涉破产领域民事检察典型案例。

某建材公司因经营困难，自2023年初起就无法按时足额支付员工工资。截至2024年10月，公司共拖欠李某等七名农民工工资36万余元。

在翻看案件材料时，承办检察官注意到，这七名农民工分别从事机修、卫生等工作，且大都是年龄约60岁的“银发”劳动者。

承办检察官说：“在向我们递交支持起诉申请书时，他们中有人反复说着，已经拖欠房东好几个月的房租了，再不交钱就要被扫地出门了；还有人提到，家里人常年生病，急需这笔钱看病吃药。对他们而言，这笔被拖欠的工资不仅是他们辛勤工作的劳动报酬，更是七个家庭赖以维系的生活来源。”

受理该案后，余杭区检察院立即开展调查核实工作。查明案涉七名工人中有四名与该建材公司构成劳动关系，剩余三名工人因超过法定退休年龄，与公司构成劳务关系。

2024年10月16日，余杭区检察院决定“兵分两路”：一是按照劳动争议案件仲裁前置的规定，支持四名构成劳动关系的工人向劳动仲裁委提起劳动仲裁；二是支持三名构成劳务关系的工人依据民法典相关规定向法院提

起诉讼。

为了减少当事人诉累，实质性化解矛盾纠纷，该院联合劳动仲裁委和法院开展释法说理，促成双方当事人达成和解协议。劳动仲裁委和法院于当天分别出具了劳动仲裁调解书和司法确认裁定书。

原本以为，在检察院的支持下，工人们能顺利拿到属于自己的工资。但当他们拿着胜诉裁决向法院申请强制执行时，却被告知该建材公司的资产已因其债务被依法冻结了，到手的胜诉裁决很有可能变成一纸空文。一时间，工人们的情绪再次跌入谷底。

为了保障劳动者的合法权益，余杭区检察院及时跟进并调取了与该建材公司有关的执行案件材料。深入分析研判发现，以该建材公司为被执行人的案件中，其资产不足以清偿全部债务，符合法定破产条件。而根据企业破产法的相关规定，破产人所欠职工工资优先于其他普通破产债权。这一转机的出现，让工人

们又重新燃起了希望。

明确案件突破方向后，余杭区检察院向法院发函建议将该建材公司依法移送破产审查，并在启动破产程序后，积极与法院执行局、破产庭、破产管理人及工人们保持沟通联系。面对工人们的不安情绪，检察官耐心解释办案流程，并及时跟进反馈案件进展。

2025年5月16日，一串清脆的电话铃声响起。“我们的工钱已经全部支付了！”电话那头工人们抑制不住内心的激动和喜悦。原来，七名职工债权优先清偿的方案经公示后无人提出异议，破产管理人经法院同意后通过预分配的方式对七名工人工资进行了全额优先清偿，工人们的心终于踏实了。

一起案件的结果并非终点，更是深化治理、推动源头预防的新起点。余杭区检察院将持续聚焦农民工欠薪这一民生痛点，切实筑牢民生保障的法治防线，让每一位劳动者的辛勤付出都能得到应有的尊重和回报。