



### 临时用工关系定性模糊 缺乏专门争议处理规则 专家建议

# 国家层面出台零工市场用工规范指引

□ 本报记者 赵丽

今年3月底,当城市还笼罩在清晨的薄雾里,重庆市沙坪坝区天星桥正街的路边,已经聚集了两三百人。他们揣着工具,目光紧盯着每一个路过的行人,只要有人疑似招工,便一拥而上围拢过去推销自己。这是传统日结零工们延续多年的找活日常——在马路边蹲守,等一份生计。

而在千里之外的广东省广州市,今年30岁的广州市民杨奕(化名)在家里,指尖在手机屏幕上快速滑动,就能提前锁定次日的零工岗位。

一旧一新,两种不同的打零工场景,勾勒出当下零工群体的生存百态。近年来,零工作为灵活就业的重要形态,成为无数劳动者的生计兜底与职业过渡选择。

受访专家建议,现阶段可借鉴新就业形态顶层设计理念,由国家层面出台零工市场用工规范指引与典型案例,明确用工协议订立、工时标准等核心规则,保护劳动者合法权益,促进零工市场规范发展。

#### 零工市场不可或缺

在北京市通州区马驹桥镇,今年36岁的张建从河北省保定市来到这里,每天清晨都会守在商业街十字路口的自发劳务市场,盼着能被招工方挑中。

在重庆市,今年36岁的金小林在当地的零工驿站自助服务区完成登记,系统很快为他匹配了保安岗位。一同搭伙找活的杨永彬,也被分配到超市做杀鱼工。他们不但收入稳定,用工方还为他们购买了商业保险。

线上零工平台的兴起,则让打零工变得更加灵活便捷。

杨奕因被前公司拖欠工资后辞职,房贷等开销压力让她焦头烂额。她偶然发现的零工平台,成了她的“救命稻草”。她专挑大品牌,闪电般的订单,每份零工都会签订平台派遣协议与门店用工协议。如今的杨奕日均收入94元,最高时月收入超过7000元。靠着打零工,她的存款渐渐多了起来。

零工市场已然成为吸纳灵活就业群体的重要领域,为失业者、过渡期求职者筑牢生计底线。

首都经济贸易大学劳动经济学院教授范向(法治日报)记者介绍,根据人力资源和社会保障部相关数据,截至2025年12月,全国各地因地制宜加强8000多家零工市场规范化建设,拓宽“线上+线下”用工信息发布渠道,形成了一批具有地方特色的零工市场及相关模式。

“零工市场未来发展空间广阔,已成为我国劳动关系体系中不可或缺的重要组成部分。”中国劳动关系学院副教授张丽云告诉(法治日报)记者。

张丽云介绍说,湖南、重庆等地在规范零工市场方面已形成较为成熟的治理路径,主要体现在几个方面:一是明确主体责任,将零工市场纳入政府公共就业服务体系;二是统一服务标识,规范公共就业标识的使用主体、使用规范与视觉标准,推动零工服务品牌化、规范化管理;三是推进线上线下融合,依托线上平台实现零工信息公开化、精准化推送,打破时空限制,实现足不出户即可完成供需匹配等。

#### 制度保障尚存不足

但繁华的新就业图景的背后,零工市场的供需矛盾、服务短板依旧突出。

虽然零工驿站匹配到了岗位,但金小林也有烦恼。他告诉(法治日报)记者,自己以前在工地摸爬滚打十余年,瓦工、电焊工、油漆工样样都能干,可零工驿站匹配的大多是基础服务业岗位,给他匹配的保安岗专业不对口,“12小时夜班的收入,远不如工地小工”。

部分老年打零工者则被挡在了规范化市场



之外。今年59岁的陕西人刘秀英一直靠打零工作为收入来源,曾经在陕西的煤矿、湖北的工地和江苏的茶园之间辗转,这些打零工机会,全靠乡里乡亲介绍。

2019年,刘秀英为了照顾孙子,到重庆定居生活,离开长期依赖的熟人网络,她选择到当地零工市场求职,但她咨询后发现,市场里提供的工作岗位“大多要求45岁以下,少部分要求50岁以下”。年龄成为限制她打零工的一道现实门槛。

范向认为,零工自身的特点使其具有灵活性、零散性,因此,零工市场在规范化、规模化发展方面仍然存在供需矛盾、服务短板等问题。

张丽云认为,在零工市场上,制度保障依然不足,例如临时用工中发生人身伤亡等纠纷时,争议多按劳务关系或民事纠纷处理,缺乏专门争议处理规则;临时用工关系定性模糊,从业人员在社保、法律救济等方面权益保障不足等。

“目前我国尚未形成统一清晰的零工定义,导致相关制度建设与实践探索经验难以适应零工市场的发展。”西南政法大学法学院教授李雄分析,当前对零工的认知,主要从工作时长与用工关系两个维度界定。

李雄指出,从本质来看,零工属于非标准化用工形态,是相对标准化用工而言的,具有用工时间灵活、劳动关系临时性、薪酬结算即时性等特征,既包含传统线下小时工、季节工等形式,也涵盖技术驱动下部分线上新就业形态劳动者,如外卖骑手、网约车司机等。

“零工与新就业形态劳动者不能等同,二者仅在概念交叉。部分劳动者利用业余时间灵活就业从事零工,具备典型的临时性、临时性特征,与常规新就业形态劳动者存在明显区别,这也是零工概念界定中面临的现实难题。”李雄表示,为将零工市场的潜在价值转化为实际成效,应在发展理念与目标上实现转型,由单纯规范管理转向健康发展,多方共赢,推动零工市场实现高质量发展。

#### 规范零工市场发展

从“马路蹲活”到“线上求职”,从“焦虑待业”到“弹性增收”,零工市场的变迁,见证着就

业形态的迭代升级,也对其规范化发展提出了更高的要求。未来,如何进一步规范零工市场,受访专家给出了建议。

“推动零工市场规范化发展,不能仅以约束为目标,而应顺应新就业形态转型规律。”李雄认为,应以法律刚性约束为基础,平衡规范与激励、保护与发展的关系,激励覆盖劳动者、用人单位与平台多方主体;劳动基准设定应参照新就业形态规制经验,落实分类分层保护,循序渐进原则,针对不同用工场景与群体差异化施策,杜绝“一刀切”。

在李雄看来,相关立法难以一蹴而就,现阶段可借鉴新就业形态顶层设计理念,由国家层面出台零工市场用工规范指引,明确用工协议订立、算法管理、工时标准等核心规则,保护劳动者合法权益,促进零工市场规范发展。

“零工信息发布渠道须建立前置审查机制,确保信息真实合规。”张丽云建议,同时应配套法律服务支撑,降低供需双方沟通成本,提升信息匹配效能。若通过平台交易产生纠纷,需明确平台责任,衔接劳动监察等公共服务,协助争议处理,唯有构建全流程、闭环式监管服务体系,才能切实增强零工市场公信力,推动零工市场健康有序发展。

范向分析认为,从政府的角度来看,零工市场的规范化是重点,也是难点。可以从几个方面发力:强化公共零工数字平台的建设,限制营利性第三方零工机构介入,强化监管,促进供需对接;强化对用工主体的监督以及信用体系建设,将用工主体的违法行为纳入信用评价,为打零工者提供指引;做好相应的配套公共服务,包括对打零工者进行职业技能培训等。

“可借鉴电商平台的资金监管与履约保障机制,建立零工平台保证金制度、数据留存制度、争议调处机制,明确平台在证据固定、协助维权、纠纷处置等方面的法定义务,实现资金安全与交易可追溯。”在张丽云看来,线上零工作为未来主流模式,必须纳入统一监管体系,强化制度约束与规范化治理。

漫画/李晓军

#### 记者手记

结束关于零工市场的采访,记者久久不能平静,几位采访对象的面孔,总是不经意浮现在眼前。张建是常年在北京通州马驹桥镇自发劳务市场蹲活的中年人。他忘不了每一个清晨等待上工的日子,因此,每见得一份零工,他便格外珍惜。还有一位来自湖北襄阳的妇女。她曾辗转于东南沿海的工厂,岁月不饶人,年岁渐长后,工厂的活儿再也不敢干,只得回到老家。儿子尚未成家,没有收入的地整日坐立难安。偶然听说社区有个“零工驿站”后,便抱着试试看的心态登记了信息。没过几天,“零工驿站”便打来电话,为她介绍了一份临时保洁的工作。凭借勤快的表现,用工单位对她很满意,将她聘为长期用工。就这样,她在自己家门口,稳稳地扎下了根。

让记者尤为关注的是零工市场的快速崛起——从街头巷尾的“马路蹲活”到指尖轻点的“一键接单”,从过去被视为无奈之选,到如今灵活就业多元的就业新赛道。这不仅改变了千万劳动者的增收方式,更成为稳就业、扩就业的重要“蓄水池”。

但硬币的另一面同样不容忽视。尽管零工市场已实现跨越式发展,各地也探索出一系列规范路径,但受其自身特性所限,市场规范化、集聚化、规模化水平仍有待提升,在权益保障、概念界定、服务供给等方面,堵点难点依然不少。

记者在采访中深切感受到,打零工者的需求远比想象中复杂:技能匹配、年龄包容、流程简化、数字信任……每一条都是零工市场亟待补齐的短板。

如何将公共就业服务的触角延伸得更深更广?如何创新服务模式,以零工“小市场”激活就业“大民生”?如何让公共就业服务更精准、更有温度?这已成为摆在我们面前的一道必答题。

零工市场,不仅是就业体系的有益补充,更是无数普通劳动者安身立命的依托。唯有真正贴近零工群体的真实诉求,才能让灵活就业更有温度,让每一位靠双手谋生的人,都能找到属于自己的安稳归宿。

### 解·基层经验

□ 本报记者 王春 □ 本报通讯员 杜佳衡

做生意怕什么?既怕合同签了,货发了但货款回不来,又怕为了讨债撕破脸导致客户丢了。

这是浙江省杭州高新区(滨江)许多企业法务负责人的共同困扰。作为国家级高新技术产业开发区、杭州高新区(滨江)市场主体多、总部经济发达,商事纠纷也随之增加。2025年,杭州市滨江区人民法院受理各类案件25300件,其中商事案件占民事一审案件的50%。案多人少的压力,企业对快速解纷的迫切需求,将法院推向了一个必须破题的关口。

让企业从“对簿公堂”到“握手言和”,中间隔着什么?滨江法院的探索是:一场以“滨纷调”为名的商事调解实践。

国务院公布的商事调解条例将于今年5月1日起施行,在此背景下,这条“市场化、专业化、协同化”的解纷新路径,正悄然改变这片创新热土的解纷生态。

事情要从浙江大华技术股份有限公司(以下简称大华公司)的一笔货款说起。

2022年,大华公司与某制造公司签订多份购销合同,货物发出后,对方却没有及时付款,总计拖欠货款220余万元。如果选择起诉,即便胜诉了,诉讼周期也长,诉讼费用还高。更关键的是,两家公司以后还做不做生意?

大华公司的纠结不是个案。滨江区法院在分析收案态势时发现,辖区内存在一批高频诉讼主体,企业反复成为原告、被告,在诉讼上耗费大量精力。与此同时,法院内部案多人少的矛盾日益突出。2025年,滨江区法院共办结各类案件24467件,同比上升112.89%,法官人均结案661件,高于全省均值263件。

“传统的解纷方式,已经跑不赢纠纷数量增长的速度了。”滨江区法院立案庭庭长陈波坦言。

怎么办?滨江区法院将目光投向了“市场”。

2023年底,一场“商事调解+企业”试点悄然启动。滨江区法院锁定大华公司等3家具有代表性的高频涉诉企业,引导专业通过“浙江解纷码”平台等方式,将纠纷委托给由专业律师组成的商事调解组织。

“我们一开始也有顾虑,调解能化解矛盾吗?调解协议的效力有法律保障吗?”大华公司法务负责人章文成回忆道。

很快,实践给出了答案。以那笔220余万元的欠款为例,纠纷被委托给杭州律诺调解中心。杭州律诺调解中心受理后,指派专职律师作为调解员接手。调解员没有急着“说和”,而是先做功课,通过梳理协议内容、交货凭证、付款记录,精准定位争议焦点。

接着,调解员设计了一套“阶梯式”清偿方案:被告分3期支付欠款,原告放弃违约金诉求;如果任何一期付款逾期,原告可直接申请强制执行并追究高额违约金。

“阶梯式”清偿方案获得两家公司认可,双方达成调解协议,并由滨江区法院进行司法确认。在约定期限内,220余万元欠款全部清偿完毕。

“调解比打官司好。”大华公司特地致信感谢滨江区法院推进商事调解高效解纷,为企业纾困解难。

商事调解的优势凸显:专业律师作为调解员能够精准把握双方核心诉求,设计出“共赢”方案,调解费用低,实现了以更高效率、更少成本、更有利于关系修复的方式化解争议。

在商事调解中,法院的角色是什么?答案显而易见,不是“甩手掌柜”,而是“坚强后盾”——滨江区法院强化法官指导调解,及时进行司法确认,夯实执行基础,并通过执前督促等方式督促当事人主动履行调解协议,从而构建“调解—确认—督促—执行”的全链条解纷闭环,让公平正义的实现更加高效、更有温度。

数据显示,2025年,在杭州高新区(滨江),通过“滨纷调”商事调解模式化解纠纷59件,回收货款1664万余元。

更重要的是,企业的态度发生了转变,从“要我调”变为“我要调”。过去,企业遇到纠纷第一反应是“找律师、写诉状”,现在,大华公司等企业已经将商事调解写入了合同条款,主动在纠纷发生后“先调后诉”。

与此同时,滨江区法院也将“商事调解+企业”的模式推广到辖区园区和相关行业。

在滨江区华业科技园和互联网产业园,法院在“暖企小站”设立“共享法庭”,商事调解力量直接入驻。企业遇到纠纷,“足不出户”就能委托专业调解员进行调解,调解成功后直接申请司法确认。园区负责人感慨地说:“以前企业有矛盾,先吵架,再起诉,现在第一反应是‘走,调解去!’”

针对物业纠纷频发的问题,滨江区设立了“清·和滨江”物业调解中心,引入专业律师团队,实质性化解物业矛盾。2025年,“清·和滨江”化解全区房地产、物业服务等矛盾纠纷4843件,全区物业服务类信访量同比下降48.35%,法院受理的涉物业类案件量占总收案量比例由0.71%下降至0.46%。“行业纠纷行业解”,正在从愿景走向现实。

滨江区法院相关负责人表示,从“对簿公堂”到“握手言和”,不仅是解纷方式方式的转变,更是平安建设理念的跃升。商事调解这条新路径,解的是企业的燃眉之急,破的是法院的效能之困,筑的是法治化营商环境的坚实根基。商事调解条例施行在即,滨江区法院将持续深耕“滨纷调”商事调解品牌,助力迭代解纷模式、延伸服务触角,以基层司法之力破解治理难题,护航企业发展、守护社会和谐。

今年5月1日起,商事调解条例将施行。面对新机遇,滨江区的新蓝图是:以综治中心为主阵地,进一步做实“调解优先,诉讼断后”的纠纷过滤体系,让更多矛盾在诉前化解,在源头消弭;将“商事调解+企业”模式扩展到更多高频诉讼主体,同时在“商事调解+园区”“商事调解+平台”“商事调解+行业”上持续深耕;迭代升级AI调解系统,让调解不仅有“人情味”,更有“智慧脑”;建立健全商事调解组织的准入、退出及考评机制,确保商事调解“活得好”“走得正”。

## 杭州滨江法院以「滨纷调」商事调解化解解矛盾

企业涉商事纠纷数量多担忧诉讼周期长



# 检察和解实质性化解金融借款纠纷

## 重庆检察院第五分院推动实现“案结事了人和”

□ 本报记者 战海峰 □ 本报通讯员 肖紫依 周灵

“感谢检察官,守住了我们一家人的安身之所,让我们真切感受到了司法的温暖。”近日,在重庆市人民检察院第五分院的组织见证下,重庆市民罗乐陈、小陈父女与某银行正式签署和解协议。至此,这起横跨多年,涉及特殊群体权益保护的金融借款合同纠纷,在检察机关的持续推动下得以实质性化解,实现了“案结事了人和”。

事情还要从2020年6月说起。为了让女儿有一个安稳的居所,罗乐陈拿出积蓄购置了一套商品房,以小陈的名义办理了住房抵押贷款,并按时将月供转入女儿账户。

天有不测风云。此后,小陈不幸罹患抑郁症,理性管理财务的能力受到影响,多次冲动消费,其父亲转给她用于还月供的钱,被她拿来偿还债务及消费,导致房贷连续多期逾期。

直到银行提起诉讼并进入强制执行程序,涉案房屋被查封,银行账户被冻结,罗乐陈才得知此事。截至2023年6月,小陈尚欠某银行64万余元本金及相应利息、罚息。

2025年5月,父女二人向重庆市临江区人民检察院申请民事检察监督。

案件受理后,该院承办检察官罗乐全面梳理事实,细致核查证据,经审查认为,原审裁判结果并无不当。但看着卷宗里小陈的残疾证明,罗乐心中满是牵挂:“小陈患病无何收入来源,这套房是她唯一的住所,一旦被拍卖,她的生活将失去保障。”秉承司法为民初心,罗乐决定将工作重心转向矛盾实质性化解。

为进一步了解情况,罗乐与同事多次前往当地残联,逐一核实小陈的精神残疾等级、病情状况等关键信息,同时,多次上门与涉事银行沟通对接,主动联合残联等专业力量,向银行方详细阐释特殊群体权益保障的政策导向与司法理念,既讲清金融债权依法受保护的基本原则,也深入分析对特殊家庭强制执行可能引发的社会风险。

另一边,罗乐耐心与老陈沟通,细致解读民事检察和解的政策与相关法律规定,努力搭建双方沟通的桥梁,推动矛盾化解。

然而,和解之路并非一帆风顺。老陈对某银行扣款不足不向其告知,短期违约便提起诉讼

的做法不满,不同意某银行提出的“支付逾期本息,承担诉讼费,执行费用后继续按月还款”的方案,和解工作一度陷入僵局。

2025年9月,临江区检察院依法作出不予支持监督申请决定。老陈不服该决定,向重庆市检察院第五分院申请复查。

收到复查申请后,重庆市检察院第五分院成渝金融检察部检察官薛启飞全面梳理案卷材料后发现,本案并非当事人恶意违约,而是特殊群体认知能力不足、金融机构自动扣款规则刚性运行,借贷双方信息不对称等因素叠加所致。

“生效裁判并无不当,但对特殊家庭的生存难题必须妥善解决。”薛启飞说。

找准案件的核心矛盾后,重庆市检察院第五分院迅速启动上下联动办案机制,统筹协调残联、金融监管部门、行业协会等多方力量,为检察和解工作搭建沟通平台,凝聚化解合力。

一方面,检察官多次与老陈促膝长谈,耐心释法说理,引导其正视生效裁判约束力,明确违约责任的法律后果,同时倾听其诉求与顾虑,最终打消老陈的抵触情绪,促使其在自身能力

范围内清偿逾期本息,以诚信履约争取某银行理解。另一方面,检察官多次与银行方座谈协商,详细介绍小陈的病情,家庭实际困难,引导银行践行金融企业社会责任。

与此同时,检察机关还联合法院执行局共同开展释法说理工作,让双方在法理与情理之间找到平衡点,逐步凝聚和解共识。

经过多方不懈努力,某银行同意减免部分原本应由小陈承担的诉讼费,在小陈清偿逾期本息后,恢复执行原按揭贷款还款,不再要求一次性清偿全部剩余贷款。

2026年3月2日,双方正式签署和解协议,小陈当场撤回复查申请。两天后,重庆市检察院第五分院依法作出终结审查决定,这场横跨多年、兼顾金融债权保护和特殊群体生存权益的纠纷画上了句号。

“这起案件是检察机关践行司法为民宗旨、以民事检察职能实质性化解矛盾纠纷的生动实践。检察机关在依法维护司法裁判权威、保障金融秩序稳定的同时,用心用情守护特殊群体的合法权益。”重庆市人大代表、中冶赛迪集团有限公司总法律顾问周艺梅说道。