

广东省灵活就业人员服务管理新规解读

作者：刘宇翔 陈星吾

新冠疫情突如其来，“新就业形态”脱颖而出，今年全国两会上曾强调要顺势而为，这也呼应了习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上提出的在“全面强化稳就业举措”中要“支持多渠道灵活就业”。2019年底印发的《国务院关于进一步做好稳就业工作的意见》中已提出了支持灵活就业和新就业形态的具体政策举措，支持劳动者通过临时性、非全日制、季节性、弹性工作等灵活多样形式实现就业。《广东省人民政府关于印发广东省进一步稳定和促进就业若干政策措施的通知》（粤府〔2020〕12号）（即广东省2.0版“促进就业九条”）也提出了加强灵活就业服务管理，放宽参保条件，开展新就业形态人员职业伤害保障试点，落实社会保险补贴等系列政策措施。在这样的大背景下，2020年7月30日，广东省率先发布了《广东省灵活就业人员服务管理办法（试行）》（以下简称《办法》）。《办法》从2020年9月1日起实施，试行两年。办法在灵活就业人员法律关系认定和非劳动关系下的就业人员权益保障方面做了较为有益的尝试，不排除成为未来的发展方向。

为了帮助广东省内企业在新举措下更好地实现灵活用工，避免合规风险，同时也帮助其他地区企业熟悉灵活用工领域的规则趋势，律师结合相关法律法规政策，梳理总结《办法》中的亮点要点及对实务的指导意义供广大企业参考。

《办法》主要从人员范畴、行政管理和公共服务、社会保障、职业技能提升、贷款优惠、法律保障和救济这几个方面进行规则设计。

1. 明确界定灵活就业人员的范畴

《办法》明确指出灵活就业人员是指个体经营者、非全日制从业人员、新就业形态人员这三类人员和法律、法规、规章规定的其他灵活就业人员。其中新就业形态人员包括依托电子商务、网络约车、网络送餐、快递物流等新业态平台实现就业，但未与新业态平台相关企业建立劳动关系的从业人员。这是广东省第一次以行政法规的形式对灵活就业人员的范围进行明文界定，重点突出了非全日制从业人员和新就业形态人

员，排除了劳务派遣、劳务外包、共享员工模式等日常广义层面上指涉的其他灵活就业形式，并采用列举方式对其中的新就业形态人员进一步定义。长期以来，司法实践中一般无法对这几类人员直接适用劳动法的规定，《办法》的明确有助于为他们提供更完善的法律救济，对使用非全日制从业人员和新就业形态人员的企业也提供了合规指引。

【《办法》原文：“第二条 本办法所称灵活就业人员主要包括：（一）个体经营者；（二）非全日制从业人员；（三）新就业形态人员（包括依托电子商务、网络约车、网络送餐、快递物流等新业态平台实现就业，但未与新业态平台相关企业建立劳动关系的从业人员）；（四）法律、法规、规章规定的其他灵活就业人员。”】

2. 规范对灵活就业人员的行政管理，将其纳入享受就业公共服务的范畴

《办法》规定实行承诺制便捷就业登记和失业登记制度，灵活就业人员进行就业和失业登记无须再提交任何证明材料，而是代之以对信息真实性作书面承诺。同时强调公共就业人才服务机构不得以人户分离、户籍不在本地或没有档案等为由对灵活就业人员的失业登记不予受理，此外还对机构完成手续办理的时限作出了1天（就业登记）和5天（失业登记）的规定，从实体和程序两方面保障灵活就业人员尽可能迅速地完成登记。对于完成就业和失业登记的灵活就业人员，人力资源社会保障部门有将他们纳入相关指标统计范围的义务。该制度设计有助于将大批游离在现行就业服务管理体系外的灵活就业人员纳入服务管理。

针对通过新业态平台实现灵活就业的人员，《办法》还规定人力资源社会保障部门应对他们的工作时长、劳动收入、工作地点、联系方式等信息进行定期采集、汇总比对分析，并按纳入登记人数给予配合提供相关信息的新业态平台企业适当补助，全面建立新业态平台灵活就业人员就业信息采集制度。对于新就业形态人员这一互联网时代的新兴产物，政府需要通过信息反馈掌握该领域的宏观态势从而制定相适应的政策，推动该领域的健康稳步发展。

【《办法》原文：

“第三条 实行灵活就业人员承诺制就业登记制度，灵活就业人员可到就业地公共就业人才服务机构办理就业登记，填报个人信息、就业类型等就业信息，并对信息的真实性作出书面承诺，无需提供就业证明材料。公共就业人才服务机构应当通过对比社

保登记、工商登记、纳税情况等信息核查登记信息。核查无误的，原则上在1个工作日内办理就业登记手续。灵活就业人员已在用人单位参加社会保险的，可纳入新增就业统计。

第四条 人力资源社会保障部门建立新业态平台灵活就业人员就业信息采集制度，对通过新业态平台实现灵活就业人员的工作时长、劳动收入、工作地点、联系方式等信息进行定期采集、汇总比对分析，对采集数据前一个自然月每周工作时长超过1小时，且月劳动收入不低于当地城市居民最低生活保障标准的，可纳入新增就业统计。新业态平台企业按信息采集制度要求提供相关信息的，按纳入登记人数给予适当补助。”

“第六条 人力资源社会保障部门应将办理了就业登记的灵活就业人员纳入城镇新增就业、失业人员再就业等指标统计范围。

“第十四条 实行灵活就业人员承诺制失业登记制度，灵活就业人员失业后可按规定在户籍地、常住地、就业地或参保地办理失业登记。办理失业登记应当提供个人基本信息和失业原因，并对信息的真实性作出书面承诺，无需提交失业证明材料。公共就业人才服务机构应当通过对比社保登记、工商登记、纳税情况等信息加强核查，不得以人户分离、户籍不在本地或没有档案等为由不予受理。核查无误的，原则上在5个工作日内办理失业登记手续。”】

规范行政管理更重要的目的是方便灵活就业人员平等享受政府就业公共服务和失业救济。《办法》规定公共就业人才服务机构应将灵活用工需求纳入常规性岗位信息发布渠道，为灵活用工人员提供个性化、精准化的职业指导、岗位推荐等服务。同时也鼓励经营性人力资源服务机构等向灵活就业人员提供职业介绍、政策宣传、技能培训、参加社保等多元就业服务，并可凭此享受服务补贴。对于登记失业的灵活就业人员，《办法》特别加大了帮扶力度，不仅应及时帮助其尽快实现再就业，还明确对生活困难又不符合失业保险金领取条件的失业人员给予一次性临时生活补助，一定程度上解决了实践中不少灵活就业人员因不构成劳动关系未缴纳失业保险而无法享受失业保险待遇的问题。

【《办法》原文：

“第五条 公共就业人才服务机构应加强岗位信息发布和引导，将新业态平台企业灵活用工需求纳入常规岗位信息发布渠道。灵活就业人员有转岗需求的，公共就业人才服务机构要提供个性化、精准化的职业指导、岗位推荐等服务。鼓励经营性人力资源服务机构、行业协会、社团组织等向灵活就业人员提供职业介绍、政策宣传、技能培训、参加社保等服务，按规定给予服务补助。

“第十五条 各地要对登记失业的灵活就业人员加大就业帮扶力度，及时提供技能培训、就业创业服务，帮助其尽快实现再就业。对生活困难又不符合失业保险金领取条件的失业人员，可由就业补助资金给予一次性临时生活补助。对符合当地城乡居民最低生活保障申领条件的人员，协助引导其向当地民政部门申领城乡居民最低生活保障。”】

3. 健全灵活就业人员多层次社会保障体系

《办法》取消了外省籍和本省跨市流动的灵活就业人员在就业地参加企业职工基本养老保险的参保年限、年龄等条件，使灵活就业人员参保更加容易。凭身份证件和就业登记证明，灵活就业人员（含外省籍）就可在就业地参加企业职工基本养老保险，本省户籍灵活就业人员也可凭身份证件在户籍地参加企业职工基本养老保险。

在工伤保险方面，《办法》回应了长期以来灵活就业人员因不构成劳动关系而无法享受工伤保险待遇的难题，广东省成为全国首个制定行政法规解决灵活就业人员“工伤”问题的省份。其一，对于非全日制从业人员，明确了用人单位有为他们购买工伤保险的法定义务；其二，对于在单位就业的非劳动关系人员，开始试行可以由单位为他们缴纳工伤保险费，参照工伤保险规定享受工伤保险待遇权利的制度；其三，对于新就业形态人员，在广州、深圳、佛山三市开展新就业形态人员职业伤害保障试点，将各类新就业形态人员均纳入职业伤害保障范围。这标志着灵活就业领域的工伤保险实现了从无到有、从不能到能的突破，对于推动灵活就业人员获得更好的劳动保护有着重大意义，可谓《办法》的核心条款之一。

此外，《办法》还对选择灵活就业的毕业2年内的高校毕业生和就业困难人员给予社会保险补贴，鼓励他们通过灵活就业模式实现就业，起到稳定就业形势的作用。

【《办法》原文：

“第七条 鼓励和引导灵活就业人员参加企业职工基本养老保险。灵活就业人员可凭有效身份证件在户籍地参加企业职工基本养老保险。灵活就业人员（含外省户籍）可凭有效身份证件和就业登记证明在就业地参加企业职工基本养老保险。

第八条 用人单位应当为其非全日制从业人员参加工伤保险。在两个或两个以上用人单位同时就业的非全日制从业人员，由各用人单位分别为其缴纳工伤保险费，依法享有工伤保险待遇权利。试行在单位就业的非劳动关系特定人员参加工伤保险办法。在

单位就业的非劳动关系人员，可以由单位为其缴纳工伤保险费，参照工伤保险规定享受工伤保险待遇权利。

第九条 按照国家部署，在广州、深圳、佛山市开展新就业形态人员职业伤害保障试点。根据试点情况逐步建立健全职业伤害保障制度，将各类新就业形态人员纳入职业伤害保障范围。

第十条 毕业2年内的高校毕业生和就业困难人员实现灵活就业，办理就业登记并缴纳社会保险费的，按规定享受灵活就业社会保险补贴。”】

4. 健全灵活就业人员职业技能提升体系

《办法》采取发放补贴的方式激励灵活就业人员参加职业技能培训，对于其中职业技能水平较高的专业技术人员，《办法》规定各地要畅通他们的职称申报评审渠道，符合条件的可通过人事代理机构或各级人力资源社会保障部门设立的职称申报点按规定申报评审相关专业技术职称。另外，《办法》支持新业态平台企业开发相关领域职业标准、行业企业评价规范、培训课程标准等，为这些企业提供一定补贴。这些措施传达出不应将灵活就业人员限定在低准入门槛的用工领域的态度，将推动灵活就业模式的可持续性发展。

【《办法》原文：

“第十一条 灵活就业人员参加技能提升培训，按规定给予技能提升补贴。对生活确有困难的，培训期间可按规定给予一定生活费补贴。支持新业态平台企业开发相关领域职业标准、行业企业评价规范、培训课程标准等，给予一定补贴。

第十二条 各地要畅通灵活就业专业技术人员职称申报评审渠道。灵活就业人员中的专业技术人员，符合条件的可通过人事代理机构或各级人力资源社会保障部门设立的职称申报点按规定申报评审相关专业技术职称。”】

5. 为灵活就业人员提供贷款优惠

《办法》明确个体经营者和新就业形态人员可享受一系列贷款优惠政策。亮点在于将新业态平台就业的灵活就业人员购置生产必需工具纳入创业担保贷款支持范围，体现了政府大力扶持灵活就业的态度，例如，网约车司机购置网约车就可以按规定申请创业担保贷款并享受政府补贴利息。这对于广大灵活就业人员来说是能够直接受益的重大利好政策。

【《办法》原文：“第十三条 个体经营者可按规定申请创业担保贷款并享受贴息；符合条件的，可享受一次性创业资助、租金补贴等扶持政策。新就业形态人员购置生产经营必需工具的，可申请创业担保贷款及贴息。”】

6. 推进政策落实过程中实现全流程网办

《办法》要求各地政府逐步推行全流程网办，建立健全与灵活就业服务管理制度相匹配的“告知承诺-信用管理-联合惩戒”服务模式，为政策的最终落地保驾护航。

【《办法》原文：“第十六条 各地要结合灵活就业人员的实际需求深入开展“互联网+人社”建设，充分利用数字政府资源和全省人社大集中系统平台优势，加大部门数据共享利用，完善人社政务服务线上业务办理，逐步推行就业失业登记、社保经办、政策享受等全流程网办。各级公共就业人才服务机构和社保经办机构应加强诚信体系建设，建立健全与灵活就业服务管理制度相匹配的“告知承诺-信用管理-联合惩戒”服务模式，优化办事流程、简化证明材料、创新服务手段、提高服务效能。”】

7. 明确灵活就业人员的法律救济途径

《办法》明确企业应当与其使用的非全日制员工建立劳动关系，既可签订书面劳动合同，也可订立口头协议。并且规定了各地要畅通举报投诉渠道，运用网络化、网格化管理手段及时掌握和依法查处新业态平台企业劳动保障违法行为。对于这部分人员，新业态平台企业作为用人单位，应全面保障其劳动者合法权益，在可行范围内与非全日制员工一视同仁，不能因其非全日制特点就松懈对其权益进行保障的力度。

灵活就业人员中除了非全日制用工，更多的是未与就业单位建立劳动关系的人员。这类人员与就业单位之间的关系经常因为不满足劳动关系的法律特征而不被认定为劳动关系，无法适用现行劳动法律法规，导致双方权利义务缺位，这也是灵活用工纠纷解决经常陷入困境的源头问题。在《办法》出台前，他们的权益往往很难得到保障，本次新规出台并未直接突破劳动关系的定义对其施以保护，而是引导其通过与就业单位签订民事协议明确双方权利义务的方式获得保护。双方可以就服务时间、报酬、休息休假、劳动保护等基本权益协商达成一致，这类协议虽然性质上属民事协议，但内容上实际是“类劳动合同”，与普通民事协议的区别主要体现在《办法》将工会组织和行业协会等引入了因这类协议产生的纠纷调解解决机制。

该规则明确了不构成劳动关系情形下灵活就业人员纠纷的法律适用和救济途径，将从源头上改善因灵活用工产生的大量纠纷的解决。在这种制度安排下，企业并非用人单位，在权利义务的设置上享有较大空间，既满足了企业节省用工成本的实际需要，也使得灵活就业人员能获得基本的劳动保护，不失为平衡劳资双方利益的有益尝试。可以合理预测，《办法》出台后，广东地区未签订书面劳动合同的灵活就业人员与就业单位产生纠纷的，裁审机构将倾向于认定为非劳动关系，建议企业可以与目前使用和后续计划使用的灵活就业人员统一签订民事协议明确相关权利义务，占据主动地位和掌握有力证据，避免再被认定为劳动关系的风险。

【《办法》原文：

“第十七条 用人单位根据实际情况依法使用非全日制用工的，应与其签订书面劳动合同或订立口头协议。各地要畅通举报投诉渠道，运用网络化、网格化管理手段及时掌握和依法查处新业态平台企业劳动保障违法行为。用人单位和劳动者发生劳动争议的，双方应当积极协商解决；劳动者合法权益受到侵害的，有权依法申请调解仲裁、提起诉讼。

第十八条 对未建立劳动关系，不适用现行劳动保障法律法规的灵活就业人员，人力资源社会保障部门应引导其与就业单位协商双方的权利和义务，合理确定服务时间、报酬、休息休假、劳动保护等基本权益。协商不一致的，引导双方通过人民调解组织、工会组织和行业协会等调解解决纠纷。”】

参考：广东省人力资源和社会保障厅 2020 年 8 月 4 日发布的《广东省灵活就业人员服务管理办法（试行）》解读

附：《办法》规定的灵活就业领域补助/补贴措施一览

序号	种类	对象	条件
1.	信息采集补助	新业态平台企业	按信息采集制度要求提供相关信息（补助标准：按纳入登记人数给予补助）
2.	开发补贴	新业态平台企业	开发相关领域职业标准、行业企业评价规范、培训课程标准等
3.	技能提升补贴	灵活就业人员	参加技能提升培训
4.	技能提升期间生活费补贴	灵活就业人员	（1）参加技能提升培训；（2）生活确有困难

5.	创业担保贷款及贴息、一次性创业资助、租房补贴	个体经营者	按省内各地规定申请 ¹
6.	创业担保贷款及贴息	新就业形态人员	购置生产经营必需工具
7.	灵活就业社会保险补贴	毕业2年内的高校毕业生、就业困难人员	(1) 实现灵活就业；(2) 办理就业登记；(3) 缴纳社会保险费
8.	一次性临时生活补助	失业人员	(1) 生活困难；(2) 不符合失业保险金领取条件
9.	服务补助	经营性人力资源服务机构、行业协会、社团组织	向灵活就业人员提供职业介绍、政策宣传、技能培训、参加社保等服务

¹ 以广州市为例：广州市财政局、广州市人力资源和社会保障局关于印发《广州市创业担保贷款管理办法》的通知（穗财社〔2015〕76号）

第五条 申请担保贷款的个体、合伙经营人员应符合以下条件：

(一) 由本市工商行政管理部门核发的个体、合伙经营营业执照，并在放贷银行开设账户；

(二) 三年内无不良信用或违法行为记录；

(三) 提供担保及反担保措施或符合免除反担保条件；

(四) 个体经营项目需提供具有可在本市相关登记部门办理抵（质）押的不动产（动产）或本市户籍自然人作反担保（免除反担保项目除外）。

反担保人应为本市户籍自然人，且不能与借款人为夫妻关系，需在本市财政拨款单位工作或在本市参加社会保险的企事业单位工作，月收入达到借款人申请贷款上年度全市在岗职工月平均工资收入水平以上的在职人员。反担保人应当与担保机构签订正式的反担保合同，并与放贷银行签订保证合同，明确反担保人的责任与义务。

(五) 合伙经营项目只能采取不动产（动产）抵（质）押的反担保措施。

第十一条 贴息是指财政部门按规定对借款人的财政贴息行为。

.....

借款人申请的担保贷款从事微利项目的，在贷款合同期内的利息由财政部门全额补贴，逾期利息不予补贴。财政贴息实行“先付后贴”，即借款人从取得贷款之日起，根据借款合同支付利息，到期偿还本金后，再由放贷银行将财政贴息一次性发放给借款人。借款人提前还款的，按银行的相关要求办理，财政贴息按实际发生的时间给予补贴。

微利项目是指借款人从事国家限制性行业（包括：建筑业、娱乐业以及销售不动产、转让土地使用权、广告业、房屋中介、桑拿、按摩、网吧、氧吧）外的个体或合伙经营项目。

.....