

上海市人力资源和社会保障局等八部门关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见

沪人社规〔2022〕1号

各区人民政府，市第一、第二中级人民法院，各区人民法院、总工会：

为深入贯彻落实国家人力资源社会保障部等八部门《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》（人社部发〔2021〕56号，以下简称《指导意见》），促进平台经济健康发展，维护新就业形态劳动者合法权益，经市政府同意，现提出以下实施意见。

一、明确劳动者权益保障责任

（一）加强用工督促指导。指导和督促企业准确理解法律政策，依法合规用工，积极承担劳动者权益保障责任，稳定劳动者队伍。企业要主动关心关爱劳动者，保障合法报酬权益，努力改善劳动条件，拓展职业发展空间，逐步提高权益保障水平。培育健康向上的企业文化，增强职业认同，推动劳动者共享企业发展成果，不断提升劳动者的获得感、幸福感、安全感。（市人力资源社会保障局、市总工会和各区按职责分工负责）

（二）明确权利义务关系。企业和劳动者符合法定主体资格，企业对劳动者进行严格劳动管理，劳动者对企业有较强从属性，符合确立劳动关系情形的，企业应与劳动者订立劳动合同，履行劳动用工义务。企业采用劳务派遣、非全日

制等方式用工的，应严格执行法律规定。对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，劳动者劳动过程要遵守平台企业确定的算法等规则的（以下简称不完全符合确立劳动关系情形），企业应与劳动者订立书面协议，协商确定工作报酬、工作时间、职业保护等权利义务内容。个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业的，按照民事法律调整双方的权利义务。（市人力资源社会保障局、市高级人民法院按职责分工负责）

（三）夯实用工主体责任。平台企业应选择具备相应许可或经营资质的企业进行合作并对其劳动者权益保障情况进行监督。平台企业采用劳务派遣方式用工的，只能在临时性、辅助性或者替代性的工作岗位上实施，同时应依法履行用工比例、同工同酬等责任；给被派遣劳动者造成损害的，劳务派遣单位与平台企业承担连带赔偿责任。平台企业采取外包等其他合作用工方式的，应督促合作企业依法用工并维护劳动者相关权益；平台企业存在未及时有效进行监督、未合理披露实际用人单位情况等过错，导致劳动者权益受到损害的，应依法承担相应责任。企业以非劳动关系名义用工，但符合劳动关系特征的，应依法承担相应责任。（市人力资源社会保障局、市高级人民法院按职责分工负责）

二、补齐劳动者权益保障短板

（四）落实公平就业制度。落实公平就业制度，消除就业歧视。建立劳动者平等参与市场竞争的就业机制，营造公平市场环境。企业招用劳动者不得设置性别、民族、户籍等

歧视性条件，不得以缴纳保证金、押金或者其他名义向劳动者收取财物，不得违法限制劳动者在多平台就业。对于建立劳动关系的劳动者，如果同时与其他企业建立劳动关系，对完成本企业工作任务造成严重影响，或者经本企业提出，拒不改正的，依照劳动法律相关规定处理。（市人力资源社会保障局和各区按职责分工负责）

（五）保障合理劳动报酬。支持工会与行业协会、头部企业开展协商，订立行业集体合同或协议，合理确定行业劳动定额标准和计件单价。劳动者在提供正常劳动情况下，折算到小时后的劳动报酬应不低于本市最低工资标准。督促企业按时足额支付劳动报酬，不得克扣或者无故拖欠。引导企业建立劳动报酬合理增长机制，逐步提高劳动报酬水平。（市人力资源社会保障局、市总工会和各区按职责分工负责）

（六）完善休息休假制度。推动行业明确劳动定员定额标准，科学确定劳动者工作量和劳动强度。督促企业按规定合理确定休息办法，保证新就业形态劳动者的休息权。企业因工作性质或工作特点，不能实行标准工时制度的，符合条件的可以申请实行不定时工作制或综合计算工时工作制等其他工作和休息办法。督促企业在法定节假日支付高于正常工作时间劳动报酬的合理报酬或给予额外补偿。（市人力资源社会保障局、市总工会和各区按职责分工负责）

（七）切实保障劳动安全。健全并落实劳动安全卫生责任制，严格执行国家劳动安全卫生保护标准。牢固树立安全“红线”意识，不得制定损害劳动者安全健康的考核指标。

按照管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全的原则，督促企业严格遵守安全生产相关法律法规，落实全员安全生产责任制，建立健全安全生产规章制度和操作规程，配备必要的劳动安全卫生设施和劳动防护用品，及时对劳动工具的安全和合规状态进行检查，加强职业操守、服务规范、安全生产和职业卫生等教育培训，重视劳动者身心健康，及时开展心理疏导。强化恶劣天气等特殊情形下的劳动保护，最大限度减少安全生产事故和职业病危害。（市应急管理局和各区按职责分工负责）

（八）提升社会保险水平。结合本市实际，研究积极创造条件逐步放开外省市户籍在本市灵活就业人员参加本市基本养老、基本医疗保险户籍限制的可行性。组织未参加职工基本养老、职工基本医疗保险的本市户籍灵活就业人员，按规定参加城乡居民基本养老、城乡居民基本医疗保险，做到应保尽保。督促企业依法参加社会保险。企业要引导和支持不完全符合确立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社会保险。（市人力资源社会保障局、市医疗保障局按职责分工负责）

（九）强化职业伤害保障。以社会关注度较大、职业伤害风险较高的出行、外卖、即时配送、同城货运行业的平台企业为重点，积极开展本市平台灵活就业人员职业伤害保障试点工作，平台企业应按规定参加。采取政府主导、信息化引领和社会力量承办相结合的方式，建立健全职业伤害保障管理服务规范和运行机制，积极运用互联网思维改进服务模

式，加快推进经办服务数字化转型。加强试点期间职业伤害保障运行分析，研究解决试点中的新情况新问题，探索完善职业伤害保障的覆盖群体、参保缴费、保障情形、待遇支付等政策规定。鼓励平台企业通过参加职工互助专享保障、通过购买人身意外、雇主责任等商业保险，提升平台灵活就业人员保障水平，形成多样化、多层次的职业伤害保障体系。

（市人力资源社会保障局、市总工会和各区按职责分工负责）

（十）制定完善规则算法。督促企业制定修订平台进入退出、订单分配、计件单价、抽成比例、报酬构成及支付、工作时间、奖惩等直接涉及劳动者权益的制度规则和平台算法，督促平台优化算法原则，不得将最严算法作为考核要求，遏制“以罚代管”，建立协商机制，充分听取工会或劳动者代表的意见建议，将结果公示并告知劳动者，保障劳动者对涉及切身利益重要事项的知情权。工会或劳动者代表提出协商要求的，企业应积极响应，并提供必要的信息和资料。支持企业工会加强对企业执行相关制度规则和平台算法情况的有效监督。指导企业建立健全劳动者申诉机制，保障劳动者的申诉得到及时回应和客观公正处理，有效维护用工稳定。

（市市场监督管理局、市总工会、市人力资源社会保障局按职责分工负责）

三、优化劳动者权益保障服务

（十一）完善就业服务体系。创新方式方法，积极为各类新就业形态劳动者提供个性化服务。通过人力资源社会保障部门网站和“乐业上海”微信公众号等各类媒体，及时发

布视频微课、案例解析、政策解读、招聘和就业服务活动信息等资讯，为新就业形态劳动者提供各类职业指导。通过“一网通办”平台，提供预约制职业指导，并开展一对一咨询。发挥创业担保贷款贴息资金引导作用，加强资金保障，支持劳动者改进劳动工具、提高劳动效率、提升生产水平。依托创业指导专家志愿团，为新就业形态劳动者提供创业指导、创业培训、创业咨询等服务，推动开展线上创业服务，全力支持创业就业。为企业和劳动者提供便捷化的劳动保障、税收、市场监管等政策咨询服务，便利劳动者求职就业和企业招工用工。（市人力资源社会保障局、市市场监督管理局按职责分工负责）

（十二）优化社会保险经办。积极探索适合新就业形态的社会保险经办模式，在参保缴费、权益查询、待遇领取和结算等方面提供更加便捷的服务，做好社会保险关系转移接续工作，提高社会保险经办服务水平，更好保障参保人员公平享受各项社会保险待遇。（市人力资源社会保障局负责）

（十三）加强职业技能培训。建立适合新就业形态劳动者的职业技能培训模式，保障其平等享有培训服务的权利。探索完善新就业形态劳动者职业技能培训体系，对符合补贴条件的劳动者参加职业技能培训或取得相应技能证书的，按规定享受培训补贴或技能提升补贴。推动新就业形态技能提升和就业促进试点项目，扩大培训规模和覆盖领域。扩大线上培训资源供给，适应新业态就业特点，支持院校、培训机构、企业建设线上培训平台，开发线上课程，采用线上线下

相融合的培训方式，组织有技能提升需求的新业态就业人员参加相关技能培训。健全职业技能等级制度，支持符合条件的企业按规定开展职业技能等级认定，促进新就业形态劳动者实现技能就业、稳定就业。完善职称评审政策，畅通新就业形态劳动者职称申报评价渠道。（市人力资源社会保障局负责）

（十四）改善工作生活条件。加快城市综合服务网点建设，营造良好从业环境。推动在商业楼宇、居民小区等新就业形态劳动者集中居住区、商业区设置临时留驻点，提供必要的休息、停车、充电、饮水、如厕等条件，为新就业形态劳动者提供工作生活便利。鼓励企业积极采取措施，对劳动者住宿、子女教育、特殊困难方面给予关心帮助。（市总工会和各区按职责分工负责）

（十五）增强职业社会认同。保障符合条件的新就业形态劳动者子女在常住地平等接受义务教育的权利。推动公共文体设施向劳动者免费或低收费开放，丰富公共文化产品和服务供给。引导社会对新就业形态劳动者形成身份尊重和职业认同，提高公共环境融入度，营造和谐关系和良好氛围。（市发展改革委、市总工会和各区按职责分工负责）

四、完善劳动者权益保障工作机制

（十六）加强组织领导和协同。各区要加强组织领导，强化责任落实，切实做好新就业形态劳动者权益保障各项工作。各有关部门和单位要认真履行职责，强化工作协同，实施包容审慎监管，建立平台企用工情况报告制度，鼓励平

台企业与从业人员就劳动报酬、劳动保护等建立沟通协调机制。引导平台企业完善申诉处理机制，按行业标准积极协商解决从业人员的合理诉求。健全劳动者权益保障联合激励惩戒机制，完善相关政策措施和适法解读。（各部门、各区按职责分工负责）

（十七）发挥工会组织代表作用。各级工会组织要通过单独建会、联合建会、行业建会、区域建会等多种形式，扩大新就业形态工会组织覆盖面。推动平台企业尤其是头部企业及其关联企业依法建会；条块结合推动站点建立工会小组，加入街镇“小二级”工会，广泛组织新就业形态劳动者加入工会。通过加强对新就业形态劳动者的思想政治引领、团结职工建功立业、培养选树先进典型、完善工会服务阵地、搭建沟通表达渠道等工作，加强工会对新就业形态劳动者的服务和保障。积极与行业协会、头部企业或企业代表组织开展协商，签订行业集体合同或协商协议，推动制定行业劳动定员定额、休息办法、计件单价、抽成比例等行业劳动标准。企业要支持工会开展工作，配合做好为劳动者提供依法维权咨询、政策宣传解读、技能培训、心理疏导、思想关爱、困难帮扶和送温暖等服务。（市总工会负责）

（十八）依法高效处理争议。各级法院和劳动争议调解仲裁机构要加强劳动争议办案指导，畅通裁审衔接，根据用工事实、把握本质特征、合理认定企业和劳动者的法律关系，统一新就业形态劳动争议案件的受理标准和办案尺度。各类调解组织、法律援助机构及其他专业化社会组织要依法为新

就业形态劳动者提供更加便捷、优质高效的纠纷调解、法律咨询、法律援助等服务。（市高级人民法院、市人力资源社会保障局按职责分工负责）

（十九）落实部门监管职责。各级人力资源社会保障行政部门要加大劳动保障监察力度，督促企业认真贯彻落实劳动保障法律法规和《指导意见》有关要求，依法查处企业拖欠劳动报酬、超时加班等违法行为，维护劳动者合法权益。各级交通运输、应急、市场监管等职能部门和行业主管部门要规范企业经营行为，加大监管力度，及时约谈、警示、查处侵害劳动者权益的企业。（各部门按职责分工负责）

各区各有关部门要根据本实施意见要求，细化相关措施，加强政策宣传，广泛凝聚共识，确保各项工作落到实处。

本实施意见自 2022 年 1 月 4 日起施行，有效期至 2026 年 12 月 31 日止。

上海市人力资源和社会保障局
上海市发展和改革委员会
上海市交通委员会
上海市应急管理局
上海市市场监督管理局
上海市医疗保障局
上海市高级人民法院
上海市总工会
2022 年 1 月 4 日

