

数字经济、灵活就业与公共服务变革

李力行*

【摘要】数字技术的进步，通过改变生产服务和组织的形式以及劳动者的技能，从劳动需求和劳动供给两端导致了就业的转变，引发了灵活择业、线上提供服务、多元就业、创业式就业、新职业的产生等多方面变革，对标准雇佣关系产生了冲击。“以就业单位为基础”的公共服务提供体系遇到了“不以单位为基础”的各种新就业形态带来的挑战，许多灵活就业劳动者不能被现有的劳动保障和公共服务体系所及时和充分覆盖。应调整现有的公共服务和社会保障制度，探索新的服务模式，适应技术进步带来的就业转变和雇佣关系的变化，破除因是否有固定就业单位的不同而带来的接受公共服务的差别，构建就业优先、福利直达个人的公共服务体系。

【关键词】数字经济；灵活就业；零工经济；公共服务；劳动保障

一、引言

近年来，随着数字经济的发展，大量工作在形式、任务、性质等方面出现了根本性的变革，新职业不断涌现，在标准雇佣关系之外的各种新就业形态成为重要的就业形式，各种数据统计均显示出中国灵活就业人员迅速增加^①。与此同时，灵活就业人员就业不稳定、劳动争议增多、劳动不公正等问题屡见不鲜，相关报道引发了广泛的关注。灵活就业人员的劳动保障、社会福利问题，成为下一阶段数字经济发展过程中完善社会治理的一个难点。

要全面认识数字经济时代灵活就业人员的保障和福利方面出现问题的原因，需要理解我国劳动保障、社会福利，以及更广义的公共服务体系的建立基础。简言之，这套体系主要是建立在固定就业单位、标准雇佣关系之上的。一般而言，随着经济的不断增长，发展中国家的经济形态从以非正规经济为主的结构逐渐转向正规经济；与此同时，就业形态也会逐渐转向正规化，劳动者与用人单位构成标准的“雇主-雇员”关系，政府进而对这些正规就业进行劳动保障和社会福利方面的规制，

* 李力行，北京大学国家发展研究院教授。本文系国家社科基金重点项目“数字经济发展、企业组织结构变革与劳动就业研究”（编号：22AJY002）阶段性成果。

① 国家统计局的数据显示，2021年全国灵活就业人员已达2亿人。国家信息中心发布的《中国共享经济发展报告2021》显示，2020年全国共享经济服务提供者8400万人，平台员工631万人。中国人民大学发布的《中国灵活用工发展报告2022》显示，2021年全国有61.14%的企业使用灵活用工，总规模在1亿左右。

相关的社会治理也围绕固定就业而展开。在此前提下，只要经济持续增长，正规经济规模扩大，就业岗位逐渐增加，就会吸纳更多的劳动人口进入正规就业体系，并通过这个体系获得保障、福利以及其他公共服务。事实上，过去二三十年中国的经济发展历程已经生动地体现了这个过程：几亿农村人口逐渐从农村转移到城市，就业形态从务农转向在城市工商业部门实现正规就业，并经由就业单位加入医疗保险、养老保险，进入到社会保障体系中。而更广义的公共服务，如子女教育、公共住房等，也从城市户籍人口开始进行扩容，逐渐覆盖了包括外来务工人员在内的城市常住居民。

按照上述规律，政府在提供公共服务方面的思路，自然就是以正规就业、标准雇佣关系为基础，建立起与之相适应的劳动保障、社会保险，以及更广义的公共服务的筹资和提供体系。在这套体系中，就业单位发挥了重要的组织、缴费乃至管理的作用，就连职业培训等其他一些公共服务也是通过就业单位间接触及劳动者^①。相比于对亿万老百姓直接提供公共服务而言，这个体系是更为经济的，毕竟前者的信息采集成本和沟通成本巨大，远不如通过就业单位来提供的成本低，因为后者数量更少，且已经受到劳动、工商、税务等政府各个部门的监管，政府对其掌握信息更为充分，有固定的政企间联络渠道。另外一个重要的原因是筹资。通过就业单位来收取个人所得税和“五险一金”，是从就业者的工资收入中直接扣除，不用面对个人单独收取，税费负担带来的痛苦感要轻得多。总之，固定的就业单位和稳定的劳动关系，为建立现代公共服务体系奠定了基础。

然而，经济增长并非线性的，随着非正规经济到正规经济的转变而出现的就业正规化的过程，也不过是工业化以来，特别是二战以后主要发达国家的特征，大多数的发展中国家的就业正规化比例还比较低^②。即便是以正规就业为主的国家，当遭遇某些冲击，造成正规就业增加难以为继，甚至出现标准雇佣关系解体时，上述依赖就业单位提供公共服务的体系就会面临巨大困难。例如，在经济波动和全球化的冲击下，近年来欧洲多国都出现了大规模移民涌入、年轻人失业率高企、政府财政严重赤字、高标准的社保体系难以为继等困境，而推迟退休年龄、削减福利等改革措施则引发了一轮又一轮政治危机。

除了经济下行带来的冲击，当前全球范围内数字技术的发展所带来的去公司化、去组织化等方面的生产关系重构，以及数字平台的崛起、数字普惠金融的发展等，也对正规就业体系、标准雇佣关系带来重要冲击。在多重因素的共同作用之下，传统意义上的正规就业占比可能不会继续上升，而各种新就业形态迅猛增加，灵活就业重新成为重要的就业模式。由于依赖就业单位提供公共服务的体系并不能覆盖这些新的就业形态和灵活就业群体，相关的劳动争议、工伤保障，乃至养老保险等问题会日益显现。近期我国出现的灵活就业人员在保障和福利方面的诸多问题，其主要原因也在于此。

在下一阶段的经济发展中，这种非正规就业、非传统雇佣关系的比例会不会持续扩大？现有的劳动保障和公共服务体系如何扩容以覆盖灵活就业群体？这些都成为数字经济发展过程中社会治理方面亟待探讨的问题。本文从数字经济对生产组织结构的影响出发，描述数字经济时代就业所发生的转变，分析雇佣关系的变革，以及与之伴随的公共服务面临的挑战，讨论可能的政策思路。

^① 在传统计划经济体系下，公共服务也是主要通过国有部门间接提供给就业者及其家属。

^② 《2019年世界发展报告》指出，“在发展中国家中，五分之四的人口可能永远体会不到享有社会保障的生活感觉如何。在非正规部门就业的人口已然达到20亿，他们不享受稳定的领薪就业、社会安全网或者教育福利的保障，而新的工作模式正在加剧这一在最近此轮创新之前已然出现的困境”。

二、数字经济下生产服务组织形式和技能的转变

关于数字经济发展如何影响劳动力市场的文献已经比较丰富，但是鲜有研究从生产服务组织形式的角度来看待这个问题，本文将尝试从这一视角提出一些思考。如图1所示，本文从劳动需求和劳动供给两方面，分别考察数字技术通过生产服务的组织形式和技能的转变，对就业和雇佣关系产生的影响。

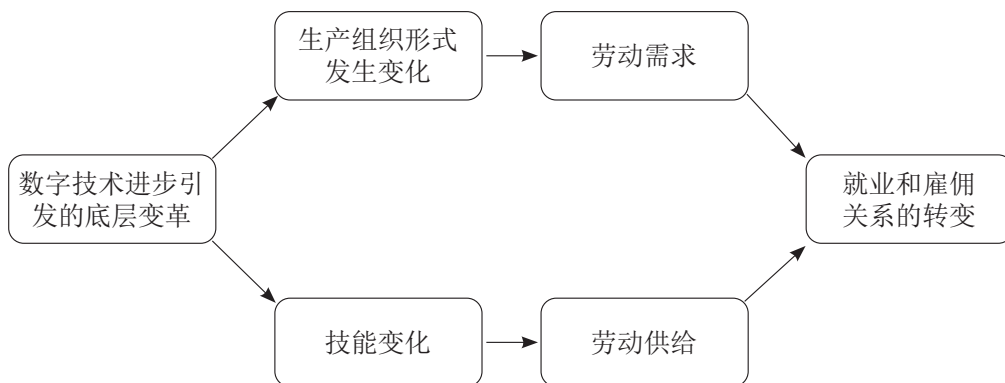


图1 数字技术影响就业的分析框架

（一）劳动需求

从需求侧来看，对劳动岗位的需求本质上来自于生产服务的创造过程，受到生产和服务组织形式的影响。所谓生产和服务的组织形式，包括生产过程使用怎样的要素组合、公司和市场的边界、公司的大小、公司内的组织结构和科层特征，以及生产是一体化还是分散进行等具体内涵。数字技术的发展，通过一些底层变革，在很大程度上改变了生产和服务的组织形式。这些底层变革包括要素的相对效率、规模经济和范围经济、市场交易费用和公司组织费用的高低等。

第一，就生产要素而言，数字经济的进步提供了人工智能等高效的技术生产要素，并提供了数据这一新的生产要素，不可避免地改变了企业进行生产和提供服务时对劳动力的使用。机器替代人工、算法替代人力等劳动力市场上的变化，就属于此列。例如，机器人对中等技能劳动力的替代效应尤为显著，存在“就业极化”的特征^①。

第二，规模经济和范围经济的程度也受到数字技术进步的影响。例如，大科技平台企业的兴起，在很大程度上得益于平台所提供的服务具有规模报酬递增的特点，而平台企业大多同时提供多种产品和服务，则与其服务具有范围经济的特点相关。在规模经济、范围经济、网络效应等的作用下，数字平台企业往往出现“赢者通吃”的现象，头部企业规模庞大。这也意味着大量的中小型服务业企业会被挤出市场，越来越多的劳动者可能会依附于平台从事零工工作。

第三，交易费用和组织费用的变化起到的作用也很明显。信息通讯及其他数字技术的发展，能够大大降低市场交易费用，使得生产和服务的各个环节可以经由市场进行分工得以完成，而不必集

^① 自20世纪70年代以来，计算机技术的发展能够替代“常规任务密集型”的中等技能劳动力，减少了这一群体的就业人数和工资，而主要从事非常规简单劳动的低技能劳动力受到的影响较小。由于计算机能够辅助于从事复杂、抽象任务的劳动者，“认知密集型”的高技能劳动力的人数和薪酬回报则明显增加。这一发现后续发展出了技术进步背景下就业“极化”的理论。详见 Autor D, Levy F, Murnane R. The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 2003, 118(4).

中于一家公司之内。这可能会导致具有纵向一体化特征的大公司的解体^①，劳务外包、研发外包等商业行为变得普遍，这将会增加非正规、非传统就业的比例。与此同时，组织内的沟通协调也会因为信息技术的发展变得更加容易，企业可以通过扁平化来节约成本，这样的变化在劳动力市场上就表现为中层管理人员数量的下降^②。

上述经由数字技术进步所引发的底层变革，带来生产和组织形式的根本性变化，可以被看成是经由劳动需求一侧导致就业形态变化的驱动因素。

（二）劳动供给

从供给侧来看，数字技术的进步，改变了劳动者的技能结构，使得一个个整体的劳动岗位能够被拆解为一项一项的工作任务^③，并分别由不同的劳动者在不同的时间、地点来提供，在节约成本的同时，也创造了许多新的职业。例如，电商销售涉及生产、广告提供、交易、售后服务、配送等一系列过程，分别由不同的人来完成，单就这中间的广告展示环节就产生了主播、主播助理、直播选品师、直播间上链师等新职业。又如，外卖配送包括餐饮烹饪、广告发送、配送和售后服务等过程，也是由不同的主体来提供的，这其中外卖骑手完成了配送的任务。这种数字技术进步所带来的从就业岗位向工作任务的分解，极大地促进了零工形式的劳动供给。

三、数字经济下就业和雇佣关系转变的几个特点

（一）就业的转变

在数字经济时代，许多劳动者从固定工作转向灵活择业。以互联网为代表的信息通信技术的发展，便利了劳动要素供求双方之间的信息搜寻和匹配，使得基于平台的零工就业变得较为普遍。因为灵活的特点，零工也被称为“灵工”^④。互联网平台的大数据和算法优势，在劳动供需匹配和工作任务分配方面体现出极高的效率，是促进灵活择业转变的重要原因。近年来的零工就业呈现出两种主要形式——远程提供数字化服务的互联网零工和提供本地服务的零工。前者主要包括基于互联网提供服务的知识密集型零工，如众包翻译、程序员等，可以通过平台接受工作任务，自行选择时间和地点来完成工作。即便是后者，如网约车司机和外卖骑手，也可以根据自身的情况选择何时接单、接什么样的订单。工作时间和工作长度等方面的灵活性，满足了相当一部分劳动者，尤其是年轻人的择业需求，这是数字经济时代零工工作迅猛发展的重要原因。

数字经济的发展使得许多工作发生了由线下到线上的转变。互联网技术的发展，使得许多服务性质的工作可以在线上完成并提供给消费者。基于互联网提供服务的知识密集型零工，可以在全球范围内远程提供服务，这类工作的各个环节，包括实际的工作任务在内，一般都在线上展开。提供

① 反之，如果组织内沟通协调成本的下降超过了市场交易费用下降带来的效果，则可能出现公司规模变大、纵向一体化的趋势。总之，本节提到的这些生产服务的组织结构变化的方向取决于具体情况，本文旨在指出这些可能的变化及影响途径，对这些变化的方向并没有先验的判断。

② 参见 Babina T, Fedyk A, He A, Jodson J. Firm Investment in Artificial Intelligence Technologies and Changes in Workforce Composition, NBER working paper NO.31325, National Bureau of Economic Research, 2023.

③ 关于基于任务（task-based）的技能衡量方式，详见 Autor D, Levy F, Murnane R. The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 2003, 118(4).

④ [英]杰米·伍德考克、[英]马克·格雷厄姆：《灵工经济：批判性导论》，董志强译，上海人民出版社，2023年，第1页。

本地服务的零工,其就业多属于劳动密集型服务业,虽然实际工作任务在线下完成,但他们往往基于应用程序来接单,劳动的供需匹配、工资结付、评价监管等环节在线上完成。近年来流行的“数字游民”一词,指的就是那些完全通过互联网进行远程工作的人,数字经济下远程办公帮助人们实现了居住地点的多元选择^①。

劳动者从单一职业向多元就业转变。零工从业者可以自主决定在哪个平台工作,也可以更为具体地决定工作时间在不同平台的分配,这就使得一人从事多种职业成为一种新趋势。现实中,往往不容易区分一个人的多份工作中哪一份是其主要职业;要想划分主要工作与兼职工作,需要参考主要收入来源、工作时长分布,以及劳动关系等多方面特征。近年来流行的“斜杠青年”一词就反映了多元就业的趋势。

创业内涵发生改变。基于平台的零工工作,其从属性大致介于传统的雇员工作和自雇创业之间,平台经济在改变传统雇员工作模式的同时,也对自雇创业决策产生了影响。一方面,零工工作能够给从业者带来更高的灵活性和自主权,有利于他们主动寻求包括创业在内的其他发展机会;同时,零工工作能够提供收入安全网,可以平滑创业带来的收入波动风险,也有助于创业。另一方面,零工工作可以成为吸纳以低学历、低技能为主要特征的新生代工人就业的蓄水池,为失业人群提供就业机会,这可能减少“生存驱动型”或自我雇佣型的低质量创业活动^②。电商平台、众包平台、共享办公等数字平台为劳动者提供了低成本创业的便利,造就了一大批平台依赖型创业者,也使得创业的内涵发生了变化。早在2015年,我国就业市场上就开始出现了“创业式就业”的苗头^③,这种现象在很大程度上与互联网等数字技术的发展和运用紧密相关。

数字经济发展催生了新的职业。在2019—2021年期间,人力资源和社会保障部发布了四批共56个新职业,许多职业被正式纳入职业分类大典。《中华人民共和国职业分类大典(2022年版)》中净增了168个新职业,其中数字职业43个,一共标注了97个数字职业,占职业总数的6%^④。利用智联招聘平台提供的数据,本文回顾了2018—2022年四年间职位数量的变化趋势^⑤,发现互联网提供的工作机会大幅上升,尤其是在2019年之后,占比达到了30%以上。其中,零工经济、线上娱乐、线上消费、自由职业和互联网技术是五大数字化和新兴职位,这五大类新兴职位贡献的招聘职位数占所有职位的比重正在稳步上升,由2018年初的不到10%上升到2022年7月的接近14%。通过关键词文本分析的方式,本文进一步从职位招聘广告的具体描述文本中识别了数字化和新兴工作的发展趋势,包括互联网技术类、娱乐类、生活服务类和经营管理等。这些岗位占所有职位比重自2019年的约15%上升到2022年的约20%。此外,值得注意的是,即便职业名称没有变化,其工作内容也可能发生变化。通过对岗位招聘广告中关于工作任务的文本分析,发现在人工智能技术的冲击之下,我国劳动力市场上新增岗位受到人工智能影响的指数的加权平均值在逐渐下

① 调查显示,新冠病毒传播期间,英国伦敦近三成租房者打算通过远程办公等形式搬离伦敦,移居到居住成本更低的郊区,见http://www.xinhuanet.com/world/2020-12/14/c_1210929280.htm,访问日期:2023年6月5日。

② 莫怡情、李力行:《零工经济对创业的影响——以外卖平台的兴起为例》,《管理世界》2022年第2期。

③ 参见《互联网时代:创业式就业热潮快速发展》,《中国经济导报》,2015年8月15日,第B03版。

④ 从产业分布看,大部分数字职业集中在数字技术应用业领域,如数据安全工程技术人员、工业互联网工程技术人员;数字化效率提升业和数字要素驱动业领域,如智能楼宇管理员、互联网营销师;还有数字产品制造业和数字产品服务业领域,如农业数字化技术员等。

⑤ 详见北京大学国发院与智联招聘发布的《2022年雇佣关系趋势报告》。

降,说明那些受到人工智能影响更严重的工作任务,已经出现了人工被替代的趋势^①。总结来看,许多新职业的出现都深受数字经济的影响,即通过数字技术和互联网平台的信息发布和撮合,使得小众的需求和小众的专业技能得以匹配,在创造经济活动的同时,产生了新职业。这也体现了数字技术促进生产服务的专业化、多元化、分工细致等特点。

(二) 雇佣关系转变

灵活择业、线上提供服务、多元就业、创业式就业、新职业产生,这些就业转变也意味着稳定的雇佣关系已经受到冲击,传统的固定就业模式下的“雇主-雇员”关系,在一定程度上被自雇以及零工所取代。在传统的从非正规经济到正规经济的发展规律之下,政府在提供公共服务方面比较自然的思路是以正规就业、标准雇佣关系为基础,建立起与之相适应的一整套劳动保障、社会保险,以及公共服务的筹资和提供体系。按照这一思路,我国的劳动法框架采用了劳动关系与民事关系的“二分法”,二者在主体、关系、劳动待遇、权利义务、适用法律等许多方面存在不同。劳动关系中的用工单位需要按照劳动法律给予劳动者在报酬、休息休假和保险福利等方面的保障,还要承担相应的“五险一金”缴纳责任;而民事关系中的劳动者,通过协商或根据劳务合同确定待遇,通常情况下只获得劳动报酬。两种形态下的用工成本和风险分担具有显著的差别。与传统的“雇员-雇主”模式下建立的劳动关系相比,零工就业者与平台之间的从属性大大降低,但又还没达到民事关系下的自雇劳动者所具有的独立性,因此零工就业者与平台的从属性介于两分法框架下的劳动关系与民事关系之间。劳务派遣、劳务外包等用工形式,则进一步使得雇佣关系多元化、复杂化。在广义定义下,灵活就业包括了非正规部门的就业(如个体户)、正规部门中的非标准就业(如劳务派遣、兼职、劳务外包等)、依赖互联网和平台的零工(包括提供本地服务的零工和远程提供数字化服务的互联网零工),以及传统的零工和自由职业者等多种类型^②,其雇佣关系都有别于传统固定就业模式下的“雇主-雇员”关系。

此外,从劳动供给的角度来看,劳动者对雇佣关系的选择也更加多元化。一方面,不少劳动者追求稳定工作,因此在同等待遇条件下偏好体制内单位和国有企业。另一方面,“逃离大厂的年轻人”“日结工”等的流行,也在一定程度上说明有相当比例的蓝领劳动者对于工作时间、工作内容、工作地点等方面的灵活性的偏好,而代价就是放弃传统雇佣关系的稳定性。据美团调查^③,多达四分之三的外卖骑手曾经是创业者,80%以上的骑手曾有过3份以上的雇佣经历,且大部分骑手的职业规划是未来创业或做小生意。外卖骑手丰富的雇佣经历和强烈的创业偏好,从劳动供给的角度说明“雇员-雇主”模式下稳定的雇佣关系在数字经济时代受到了明显的冲击。

四、公共服务面临的挑战和变革方向

灵活就业人员就业不稳定、劳动争议增多、劳动不公正等问题屡见不鲜,相关报道引发了大众的关注,其中有不少是关于外卖骑手的权益保障问题。在劳动“二分法”的框架下,当出现劳动伤害和劳动纠纷时,一般是先判定劳动者与用工单位是劳动关系或是民事关系,然后套用现有法律进

^① 详见北京大学国家发展与智联招聘发布的《AI大模型对我国劳动力市场潜在影响研究》,2023年7月。

^② 贾毓慧:《我国灵活就业统计研究——基于2021年劳动力调查数据》,《调研世界》2022年第10期。

^③ 《从骑手群体看新生代农民工的就业与再就业选择》,美团研究院调查研究报告,2023年第3号。

行规制,而区分两种关系的一个重要标准是从属性的强弱。在实际的司法判例中,由于以骑手为代表的零工工作具有灵活性和多元化等特点,其与平台的从属性介于两分法框架下的劳动关系与民事关系之间,在实践中通常不容易判断,因此往往导致两极分化的裁决结果,甚至有时还会出现同事不同判的现象^①。通过从属性来判定是否构成劳动关系并进而套用现行劳动法律裁决纠纷,只是解决新就业形态劳动保障问题的权宜之计。对此,学术界提出了劳动关系“三分法”的思路,希望用“独立工作者”或“非独立合同工”等新范畴来定义数字平台和零工这种非标准劳动关系^②,重新划分各方权利义务的范围,并进行相匹配的制度变革。

在政策实践上,西方国家纷纷对劳动法律体系进行改革。例如,欧盟法院不断扩大“工人”这一概念的内涵范围,加拿大一些省份在集体劳动法中扩大解释了“雇员”的概念,英国最高法院将优步司机界定为“员工”,而西班牙出台的“骑手法”否定了全盘自雇模式。这些改革的目标,都是试图在扩大公共服务覆盖范围、保障劳动者权益与不过分增加用工成本之间求得一个平衡,在政府、平台与劳动者之间形成一个合理的费用分摊机制。在我国,有关部门已经陆续出台了一些扩大公共服务覆盖范围的政策。例如,2021年7月,人力资源和社会保障部等八部门联合发布《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》,正式引入了劳动“三分法”的概念,提出了“不完全符合确定劳动关系”的表述,随后的系列文件和地方改革实践也针对第三类就业人群的权益保障问题做出了具体的规定和探索。关于如何将就新业态从业人员纳入工伤保险统筹管理,各地就涌现出了多种不同的模式^③。

实际上,以骑手为代表的平台零工的劳动权益保障问题只是灵活就业人员当前面临的诸多问题之一,他们在社会保险等更广义的公共服务的公平获取方面都存在困难^④。正如前文所述,我国的公共服务体系主要是建立在固定就业单位、标准雇佣关系之上的。当前面临的问题的本质,是“以就业单位为基础”的公共服务提供体系遇到了“不以单位为基础”的各种新就业形态带来的挑战,许多灵活就业劳动者不能被现有的劳动保障和公共服务体系所及时和充分覆盖。一方面,往往并不存在一个主要的、劳动者与之具有较强从属性的用工单位,因此强制性的缴费责任难以认定。以就业单位为基础来提供公共服务,势必造成覆盖不足,许多劳动者无法公平地享受到公共服务。另一方面,建立在标准就业基础上的公共服务体系往往比较昂贵,比如“五险一金”就占到用工成本的接近一半,这会推高用工成本,与各种新就业形态为劳动者提供低成本和普惠就业机会的特点并不匹配。

调整现有的劳动法律制度,对包括劳动保障和社会保险在内的公共服务体系进行改革,探索新的服务模式和不同档次的保障和服务水平,适应技术进步带来的就业转变和雇佣关系的变化,可能是解决问题的思路。在学术界,大量研究指出,基于劳动从属性、以用工单位为基础的劳动保障模式很难适用于当前平台经济下的零工劳动者。例如,美国麻省理工学院乔纳森·格鲁伯教授发现,美国政府对“雇主依赖型保险保障项目”的补贴,实质上形成了灵活就业者、零工劳动者公平获

① 北京致诚农民工法律援助与研究中心2021年发布的《外卖平台用工模式法律研究报告》显示,针对单纯诉求确认劳动关系的案件,其裁判结果往往认定为不构成劳动关系;而在涉及工伤认定及赔偿的案件中,裁判结果则更倾向于认定构成劳动关系。

② 王琦、吴清军、杨伟国:《平台企业劳动用工性质研究:基于P网约车平台的案例》,《中国人力资源开发》2018年第8期。

③ 季振鹏:《新业态就业,职业伤害谁保障?》,《人力资源》2023年第7期。

④ 刘桂莲:《数字平台劳动者就业身份认定及社会保障权益实现路径》,《国际经济评论》2023年第1期。

取社会保障和政府福利的障碍^①。这里的“雇主依赖型保险”，指的就是建立在标准就业基础之上、通过就业单位来提供的社会保险。美国学者进而提倡建立更为灵活的社保体系，让零工劳动者所服务的不同平台都能为社保账户进行注资。这一思路值得我国借鉴，而其特点就是打破公共服务体系对标准雇佣关系的依赖。

改革公共服务体系、扩大公共服务覆盖范围，适应数字经济时代的就业和雇佣关系的转变，可以跟过去十几年以来城乡统筹、城乡融合系列政策中促进公共服务均等化的举措进行类比。在城乡统筹、城乡融合背景下，政策的发力点是让进城务工人员能够在常住地享受教育、医疗等公共服务，破除因户籍身份不同而带来的城乡差异，构建城乡一体、多档保障的公共服务体系。例如，经过多年努力，我国大部分地方都基本实现了根据常住地平等获取义务教育资源的目标。在数字经济发展所带来的就业和雇佣关系转变的背景下，改革的目标应当是破除因是否有固定就业单位的不同而带来的平等享受公共服务的机会的差别，构建一个就业优先、福利直达个人的公共服务体系。

Digital Economy, Flexible Employment, and Transformation of Public Service

LI Lixing

[Abstract] The improvement of digital technology has changed the organization of production and service, and the skill sets as well. These changes further lead to various transformations, including flexible employment, online provision of service, having multiple jobs, self-employment, and creation of new job titles, through both labor demand and labor supply. The standard employment relationship is also affected. Meanwhile, the public service system based on fixed-employer suffers challenges from the new types of employment that are not necessarily based on fixed employer. Many people with flexible employment are not covered by the existing labor protection and public service system. Thus, the labor protection and public service system should be adjusted, new service model should be explored in order to adapt to the transformation of employment and employment relationship, so that one can have equal access to public service, no matter whether he or she has a fixed employer. The public service system should be pro-employment, and directly linked to individuals instead of through the employer.

[Key words] Digital Economy; Flexible Employment; Gig Job; Public Service; Labor Protection

(责任编辑：朱瑞 责任校对：冯贺霞)

^① Gruber J. Designing benefits for platform workers. NBER Working Paper No. 29736, 2022.