

# 新业态产业链企业用工问题及治理策略

## ——基于广东省的调查

孟 泉\*

**【摘要】**从生产链的视角来考察新业态的用工状况有别于以往劳动过程、劳动力市场和劳动法律规制的视角。本文从生产链的视角入手，以广东省6个城市的深度调查为基础，从不同类型的新业态企业、不同地区进行比较分析，发现了其用工方式的灵活多样性。并针对目前用工方面存在的问题，提出了相关的地方政府治理对策。

**【关键词】**新业态 灵活用工 生产链 治理对策

新业态的一般定义是指基于不同产业间的组合、企业内部价值链和外部产业链环节的分化、融合、行业跨界整合以及嫁接信息及互联网技术所形成的新型企业、商业乃至产业的组织形态。新业态企业依托互联网技术的不断成熟而逐步崛起，成为目前创新创业型企业的代表。当前，新业态及其用工模式已广泛引起各界关注，大多数研究或从宏观上仍限制在前端的互联网平台研究，或从微观上主要聚焦在劳动过程的控制方式。前者过于强调新业态企业解决就业的功能，后者则受到理论预设的限制，强调劳资之间的控制与反抗的关系。而引发争论最多的一个研究路径，是对新业态平台用工中网约工劳动关系的认定问题，当然也有学者提出应该重新审视“网约工”的劳动过程、自主性和依附性，进而重新定位，在制度

上兼顾劳动力市场、社会保障体系和网约工的就业质量问题，以新的方式保障其权益。但是，这些研究都未能覆盖新业态多样化用工的全貌。

实际上，新业态也存在一条产业链，涉及不同行业类型的产业链构成不同，在整个产业链上用工方式也呈现多元化特征。相关研究除了要关注对前端平台、平台与劳动者之间的多样化关系外，更应关注不同的产业链，以及不同产业链上各类企业的业务类型、商业模式、用工方式与地域差异等特征。

为更加全面、综合地理解新业态，本文对广东省的6个城市，包括深圳、广州、佛山、东莞、珠海、中山，深度调查企业30家、试图比对分析广东新业态的类型以及不同类型新业态的基本构成、业务模式、用工方式、地域

\* 孟泉，首都经济贸易大学劳动经济学院讲师。

分布等，并针对不同类型新业态提出治理策略。

## 一、新业态产业链的四种基本类型与用工方式

从产业链的视角，我们依据处于产业链上核心位置平台企业的业务范畴与商业模式，将新业态产业链划分为传统型、消费型、中介型及服务型四种类型。这也正与互联网新业态所衍生出的线上消费市场、中介市场、服务市场等相呼应。这四种类型的商业模式和用工方式主要如下：

第一类为传统型。传统型互联网平台产业链以传统门户网站企业以及移动互联网企业为核心，例如新浪、网易、搜狐、腾讯等，其商业模式为“海量的新闻聚合—吸引大量用户—通过广告变现”。传统型互联网平台产业链主要由基础运营商、专业服务商、互联网内容商和互联网用户等几类主体构成；而移动互联网则包含终端、软件和应用三个层面。

由于处于本类型产业链上的企业存在传统雇佣、业务外包及劳动派遣多种用工方式。其中：对于负责网络平台搭建、完善、运营、维护以及负责服务产品运营和管理团队，从事技术研发、组织管理、产品运营等岗位的人员，企业通常采用传统雇佣形式，以形成长期稳定的劳动关系，保持企业核心竞争力。而产业链中辅助性、补充性的功能大多由互联网平台企业的分公司或者业务承包商承担，这类企业多采用传统用工+业务外包的混合就业模式，如网易游戏外包的客服业务团队，腾讯公司视频分类、审核编辑工作采用外包形式，由从事相关专业业务的外包公司承揽。至于负责产业链上后勤保障、日常服务和基层管理类业务的企业，则主要采取劳务派遣等大量的灵活用工形式，如网易的保安和保洁类工作等。

第二类是消费型。消费型产业链通常以对接市场消费需求和市场资源为主要业务的平台企业为核心。典型企业有 Airbnb、小猪短租及调研企业中的欢聚时代、有米科技等。消费型互联网平台企业具体可分为 C2C 和 B2C 两种模式。C2C 模式企业通过打造平台来连接闲置商品和人而不是生产商品；而 B2C 模式企业并不连接闲置资源，而是生产或购置大量商品投入市场，用于分时出租并收取租金生产或购置大量商品投入市场。

在消费型产业链上的消费型互联网平台企业通常会将人员控制在一定规模，并对高端技术人才采用传统就业模式，对企业内部提供辅助性服务的岗位实行外包、派遣或实习生等灵活就业模式。在消费型产业链上，还连接着传统的制造业企业，该类企业的就业模式也呈现传统+灵活的混合式特点。

第三类是中介型。中介型产业链以中介型平台企业为核心。中介平台公司多是以卖方市场为资源，向买方市场收取中介费，比如房产中介、婚姻中介、猎头公司、劳务公司、家教公司、旅行社等。本研究调查的 58 同城、找大状正是处于这种类型产业链上的企业。

在中介型产业链中也呈现多种用工模式并存的特征。企业对核心业务涉及的研发、管理人员采用传统的雇佣模式，如 58 同城各业务线的销售团队以及整体网站的运营、管理团队；对于企业非核心业务则多通过外包的形式剥离出去，而更加基础和辅助类型的工作则越来越多地依靠劳务派遣的就业模式。另外，值得关注的是中介公司往往涉及众多经纪人，经纪人与企业的关系出现“公司+雇员”模式向“平台+个人”模式过渡的趋势。

第四类是服务型。服务型产业链基本上都是以平台企业作为价值链最上游的企业，例如美团、滴滴出行等。服务型产业链包含三个鲜明的特点。其一，互联网平台企业作为价值链

	传统型	消费型	中介型	服务型
业务特征	业务分包	业务分包 任务外包	业务分包 高效信息匹配	业务分包 管理分包 自我管理
用工方式	“传统+外包+派遣” 混合	“传统+外包+派遣”混合 零工工作	“传统+外包+派遣”混合 平台上的个人中介经纪	“传统+外包+派遣”混合 在线工作

的顶端，价值链的形成基本上都是围绕平台业务的发展而产生并随其变化而变化。其二，这一类价值链上不同类型新业态企业承担的业务和功能各有不同，随着在价值链中的位置越低，则其实现的价值越属于非核心的价值，主要承担辅助性、补充性的功能。其三，处于独立型价值链最低端的基本上都是从事平台主营业务的独立合作者，例如网约车司机、送餐员等。

服务型平台主要存在两种用工模式，一种是业务分包模式，互联网平台把工作任务发包给个体劳动者或组织，劳动者或组织通过互联网远程工作，向平台交付劳动成果；另一种是在线工作模式，通过互联网平台实现供需双方信息匹配，由劳动者在线完成工作任务。

尽管这两种用工模式存在一些差别，但是作为共享经济的用工模式，他们在就业模式上都呈现出三个共同的特征：工作自由、按任务付费、劳动者都要接受平台的工作指令。服务型平台企业创新的用工模式颠覆了传统的雇佣关系，对于劳动者与平台在这种用工模式下到底属于何种关系的问题，目前仍然存在着较大争议。

## 二、新业态产业链发展的地域性差异分析

通过对6个地区的调查研究，我们发现绝大多数新业态企业主要集中在广东省内一线和二线城市。而在本研究对广东省6个城市30余家企业进行的调查中，在产业链顶端的大型或者知名的互联网平台企业的总部全都集中在广

州和深圳，全国性企业在广东省的分公司，特别是负责核心研发任务或者调控协调部门，大多也位于这两个城市。在另外四个城市中则很难找到新业态企业的总部，聚集的主要是产业链的中低端部分，包括为各大平台提供支持和进行合作的大量企业，为各大平台协调提供庞大的线下服务的分公司和办事处，新兴的小型互联网平台或相对独立的软件技术和运营企业，等等。

应该说，新业态产业链并不是严格地按照城市的大小和重要性来进行分布的，但是各家企业所处的行业性质和战略发展规划却无疑会受到不同区域的投资和客户条件、人才资源与劳动关系大环境的影响。在不同地方，不仅主要的企业的主导类型不尽相同，而且各自的经营规模、业务性质，以及人员构成和总体就业模式都有所差异。这些差异反过来又和产业链的结构密切相关。

——从总部的地址来看，如果是行业领先的前沿旗舰企业，很难说会选择二三线城市作为首要驻扎地。事实上，很多新业态企业的总部，比如网易、迅雷、欢聚时代和有米，或者全国性企业的广东省分公司，比如58同城等，总部都是选在广州或者深圳。

——在分公司的设立上，在二三线城市，这些大型企业为了拓展业务，会陆续设立分部、分公司或办事处，比如滴滴、曹操专车、58同城等。它们在广东省多个城市设立或大或小的分公司，根据当地的业务量匹配人员和办公设施。有的仅仅是成立几个人的办事处，进行一些业务协调和对接，比如猪八戒网的东莞

办公室。

——为这些大型新业态企业服务的处于价值链低端的一些企业，往往在二三线城市中大量存在。比如莞享互联网租车服务有限公司，作为滴滴的补充服务企业；而珠海市的时代互联也是类似的，是给美团外卖在当地提供外卖人员的企业。

### 三、产业链视角下新业态企业用工问题治理对策

一方面，从用工方式来看，广东省新业态下用工方式包含五个方面的问题。

一是对于处在产业链高端的企业来说，正式签订劳动合同建立雇佣关系，合法合规。一般来说，存在的问题多集中在个别劳动争议案件，特别是离职的问题，容易引发一些劳动争议。二是对于业务外包的企业，有可能通过一些合作商来进行项目制的外包，也就是通过招募符合项目需求的一批人员参加项目，项目结束之后则结束合作关系。但是，这部分人与外包服务的企业及其合作商都无任何劳动关系，基本上属于临时的劳务工，虽然部分劳务工从事的工作也属于技术性较强的工作，但是这部分人员的待遇仍旧比正式的雇员要低，总体也缺乏保障，甚至存在商业保险都不能为这部分劳务工购买的现象。三是平台合作形式的就业模式是目前存在争议最大的一种方式。例如，网约车司机、个体送餐员的劳动关系认定问题就存在较多隐患。一方面，从员工的角度来说，没有与平台签订正式的劳动合同就意味着社保问题无从解决。从短期来看，意外损伤问题还要依靠商业保险来支持。长期来说，医疗、养老问题则将会成为员工面对的最大风险。但是，从企业来看，一旦将这类就业模式界定为劳动关系，则也会出现两类重大隐患。其一，有可能会引发整个新业态企业的消亡，

涉及到新业态企业本身大量裁员的问题。其二，就是在没有新的就业出口情况下，会导致失业率在一定时期内大幅上升。由此，也可能引发一定的社会骚乱。四是平台用工的管理，在培训上尚有欠缺，由于多种灵活用工方式的存在，对于代理商和加盟商等团队形式的平台用工还可以保证有限的培训；而对于众包制和与平台建立合作关系的个人给予的培训投入还非常缺乏。五是目前广东省各地区与新业态生产链中的企业的联系不够紧密，缺乏有效的互动。

另一方面，从区域布局来看，各地的新业态企业劳动关系面临着不同类型和程度的劳动关系问题和挑战。一线城市所分布的多为发展前景较大、劳动标准较高、管理较为规范的大中型企业总部和核心协调部门，从而劳动关系问题并不是特别明显。相对来说，一线城市面临的挑战要远远小于二三线城市。虽然一线城市的企业也屡屡抱怨中高端人才竞争的问题，但这种压力在二三线城市要严峻得多。更重要的是，劳动关系的主要风险集中在二三线城市中，特别是传统型、中介型和服务型三类产业链中低端的企业和延伸出来的大量非全职从业人员中。广泛分布在二三线城市的外包和外延伸，往往涉及数量巨大的从业人员，包括装机和维修师傅、快车司机、外卖送餐员和家政工等等，往往和企业没有劳动关系（全职雇佣所有司机的曹操专车是一个显著的例外），通常以独立承包商、商务合作或者劳务外包的方式存在，管理缺乏规范性，并且缺乏有效的沟通机制预防劳资矛盾。

鉴于以上问题，提出如下治理建议：

**（一）要建立三个基本的治理理念。**一是要在治理的规划中植入产业链视角。从分类治理的角度入手，解决目前新业态企业多样的就业问题。并通过产业链上游的企业对下游企业从业务的角度提出一些要求，以促进中下游企业在就业模式方面更加规范化。二是要具备双

向选择的理念来看待新业态目前的就业模式问题，看到灵活就业模式既符合平台发展的需要，也符合绝大多数注册者自主选择的需求。三是要建立企业与平台服务者共同发展的理念。把劳动力资源纳入到整个平台发展计划当中。

**（二）要依托不同资源的框架搭建治理体系。**政府可以发展依托各地互联网产业园新业态企业较为集中的优势，一方面促进新业态企业之间建立业务往来和联系，在业务关系建立的同时开展就业模式风险预警；另一方面，开发相关就业模式的自查、监测机制，依托产业园收集有关就业模式的信息，预防纠纷出现。对于处于产业链上游的企业和平台企业，政府应敦促其通过加强对合作商的资质审核，进一步加强对于就业模式方面问题的重视程度，加强对合作商的准入机制、考核机制、监督机制的建设。对于四种产业链上后勤保障业务的派遣公司，地方政府也可以从外围对其制定评级制度，通过地方第三方商会、用人单位组织、劳动关系促进会等平台，将更多地正规派遣机构纳入行业性的组织机制中，同时制定相关政策对这类企业的劳动争议状况与企业多大程度上能够享受政府优惠政策挂钩。对于众包、个体与平台企业结合的就业模式，政府与平台企业要政企合作加强公共职业培训机制建设，探索通过商业保险的制度化方式来解决劳动者社会保障需求，特别是对于劳动关系确认问题上，政府部门应在考虑劳动者权益保障的同时，兼顾考虑整体经济发展和劳动力市场就业率的平稳。不仅要从就业模式的角度看到灵活性和不稳定性的一面，也要从劳动者工作选择的角度，看到其自主选择的一面。

**（三）二三线城市要进一步完善劳动用工政策。**一是对外延劳动用工进行规制，了解劳动争议较为频发的原因，对劳动者参照劳动法标准进行保护，可以根据全职劳动的薪资水平、休息休假等按照比例或者其他标准进行较

为细致的规定。二是推动互联网产业园中的上游企业和平台企业的总公司作为政府治理的延伸，通过生产链的整体提升，有效地制约中下游企业的劳动标准。三是二三线城市需要更多地对接新业态类型的企业，了解这些企业的人才需求，并有针对性地对对应高端人才、中等人才和普通人才，出台不同类型的吸引人才的优惠政策。

**（四）有关部门制订出台政策要统筹考虑四方面问题。**一是新业态的用工方式治理，需要分类治理作为基本原则，但应将非劳动关系的用工方式治理作为重点。其中，重点是劳动关系的确认问题。建议对于符合传统劳动关系特征的，加强监管；对于外包业务要明确提供服务劳动者与外包业务公司是否建立劳动关系的身份；对于不符合传统劳动关系特征的，应建立新的对“网约工”管理的制度。二是社会保险是保护劳动者生存底线的重要问题，需要政府在社保系统的设计上给予一定的开放空间，探索对于非传统用工关系的劳动者给予政府、企业和个人风险共担的保险机制。三是探索非标准工时制对于新业态某些岗位的匹配性，是否可以根据其工作时间的灵活性，将劳动者纳入综合工时或不定时工作制，进而能够保护其权益。四是企业的健康、有序发展及其可持续性问题。新业态企业用工规模非常大，在网络平台上注册的劳动者的数量也非常多，因此，企业的业务是否能够保证可持续地良性循环对于未来能否避免可能出现的群体性劳资纠纷具有重要的意义。因此，未来的政策应对新业态企业主营业务健康发展提出相关的规定，从源头避免大规模争议的出现。另外，针对分布在二三线城市的业务外包企业，应该加强规范其用工行为，加强监管的力度。

（责任编辑：杨 婷）