



研究报告

(2024 年 第 2 期 总第 133 期)

2024 年 5 月 10 日

化解灵活用工平台难点，发展新质生产力新动能

清华大学五道口金融学院金融安全研究中心

【摘要】 2024 年《政府工作报告》指出，要“大力推进现代化产业体系建设，加快发展新质生产力。”一方面，新质生产力的发展促进了灵活用工平台的使用和普及，提高了劳动力市场的效率和灵活性；另一方面，灵活用工平台通过提供多样化的用工方式和新型工作模式，为新质生产力带来的就业市场变革和劳动关系变革提供高质量的人力资源服务。本研究在对天津最大的灵活用工平台公司——云账户(天津)共享经济信息咨询有限公司(简称“天津云账户公司”)进行调研的基础上，对当前我国灵活用工平台积极赋能新质生产力的发展情况进行了分析，并针对当前灵活用工平台面临的数字化难点问题提出了发展建议。

灵活用工平台的建设对于发展新质生产力具有积极的推动作用，不仅促进了就业市场的多元化和经济活力的提升，也加速了产业升级和社会创新，为经济的可持续发展提供了重要支撑。

一、灵活用工平台积极赋能新质生产力

更高素质的劳动者是新质生产力的第一要素。人是生产力中最活跃、最具决定意义的因素，新质生产力对劳动者的知识和技能提出更高要求。灵活用工平台的出现、发展与不断转型升级，正是顺应了时代发展的需求，通过创新用工模式和优化生产要素配置，为新质生产力的发展提供了重要赋能作用。

一是激发新型产业发展活力。灵活用工平台为新兴产业提供了高效灵活的人力资源支持，满足了这些新兴行业对人力资源的灵活需求，如互联网经济、共享经济、平台经济等，激发了这些新型产业的发展活力。

二是助力传统产业转型升级。通过灵活用工平台，传统产业可以根据订单和市场变化灵活调整人力资源配置，降低人力成本，提高生产效率，增强产业竞争力，为传统产业的转型升级注入新动能。

三是推进新技术新模式应用普及。灵活用工平台搭建起新型人力资源供给渠道，为新技术、新产品、新业务模式提供了专业人力支持，加快了新技术、新模式的推广应用，促进了新质生产力的形成。

四是优化生产要素配置。平台通过高效对接人力资源供给与需求，减少了资源错配和闲置，提高了生产要素配置效率，为新质生产力发展创造了良好环境。

五是拓展创新创业空间。自主选择工作时间和方式的灵活性，为有创新想法的人群提供了更大发展空间，推动了创新创业活动，激发了新质生产力的源头活水。

灵活用工平台通过这些作用机制，不仅推动了新质生产力的发展，还促进了经济结构的优化升级，增强了社会就业的包容性和多样性，是现代经济发展中不可或缺的力量。

二、进一步用好灵活用工平台，发展新质生产力新动能，三个问题需进一步优化

新质生产力是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的当代先进生产力，它以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的质变为基本内涵，以全要素生产率提升为核心标志。灵活用工平台作为平台经济产业链条中重要的一环，高效匹配就业供需，是赋能新质生产力推动“劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的质变”的重要一环。以发挥灵活用工平台数据价值为抓手，落实新业态知识产权保护与发展，对提升就业水平和质量、优化生产要素创新性配置、加快产业深度转型升级具有重要意义。

灵活用工平台发展是典型的数据驱动型新业态。综合目前发

展情况看，进一步推动我国灵活用工平台建设工作，发展新质生产力新动能，还有三个方面的问题需进一步优化。

（一）需进一步细化数据权属

当前，我国现行法律中对于数据的数据权属相关问题，还有待进一步细化。例如，《民法典》《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》确认了能够单独或结合其他信息识别特定自然人的各种信息受到法律保护，但具体保护对象的主体是否仅限于数据来源的个人，合法获取并加工利用个人信息的企业和政府受到侵害时能否作为适格主体提起侵权诉讼仍有待进一步明确。同时，随着我国数据资源入表等相关工作的推进，数据的经济价值将进一步显现。新业态数据权属和保护相关细节的进一步明确，将有利于数据资源价值的快速释放。

以灵活就业数据为例，灵活用工平台所累积的就业数据不仅可以辅助更加精准地进行宏观就业预测及经济社会发展现状评估，还可通过对该就业数据分析，及时把握就业结构的变化及趋势。例如天津云账户公司服务的 9000 多万名新就业形态劳动者中，低龄老人超过 300 万人；从其就业行业来看，排名前三的是视频传媒、分享社区、网络资讯行业，这展示了退休群体就业创业的现实渠道。通过观察劳动力在不同生产率水平行业间的转移规律，可以更加精准掌握行业结构变化趋势，为相关行业政策、就业政策制定提供参考。

（二）需进一步开展数据分类分级指引

灵活用工平台在依据现行《数据安全法》开展数据分类分级时，遇到两个难题需要有关部门进一步提供指引：一是仅将数据分类分级规定于“数据安全制度”的分则中，框定了数据发展的安全底线，但难以规范数据流通及处理等数据行为；二是虽然明确国家建立数据分类分级保护制度，并将数据划分为核心数据、重要数据与通用数据，但对于三类数据的分类分级标准、制定实施主体等相关规定还希望能够进一步细化，给企业开展相关实践提供更为明确的指引。

（三）需进一步推动数据要素流动

一方面是需要进一步推动各类企业平台数据的“跨圈”流动。防止个别平台采用算法限制和数据屏蔽等方式阻滞数据要素的自由流动。例如，单个平台对于个人数据的屏蔽和“圈存”，会阻碍个人交易履约行为全网拓展的实现，不利于持续的个人“IP”价值创造及信用累积，进而会降低个人在就业市场中的竞争力，影响数据要素市场发展活力。

另一方面是需进一步发展全国公共数据的统一大市场。以灵活用工平台为例，当前我国大量灵活用工平台是服务全国就业市场的。但是目前还不能直接开展跨省域的灵活就业人员个人数据信息真实性核查，需要通过多方协调沟通才能够实现。这对于为上百万、上千万灵活就业人员服务的平台而言，将会面临巨大的数据核查压力。因此，对于公共数据的价值发挥，亟须建立全国统一大市场。建议可通过建立全国统一的公共数据平台，推动各

部门、各地区的数据共享和交换，打破数据孤岛，促进数据的流通和利用；通过完善数据交易机制，进一步加快全国数据要素内循环。总之，建立全国公共数据的统一大市场需要政府、企业、社会各方面的共同努力和协作。通过完善数据治理体系、建立数据交易机制等可以逐步建立起一个健康、有序、高效的数据市场，为我国经济社会的发展提供有力的数据支撑和保障。

三、多措并举，积极推动灵活用工平台赋能新质生产力新动能发展

新质生产力是生产力现代化的具体体现，即新的高水平现代化生产力（新类型、新结构、高技术水平、高质量、高效率、可持续的生产力），相比于传统生产力，其技术水平更高、质量更好、效率更高、更可持续。

（一）建议进一步完善数据权属相关法律体系

完善数据权属相关法律体系是一个重要而紧迫的任务，因为随着新质生产力的发展，数据将会成为越来越重要的资源和资产，对于包含灵活用工平台在内的各类经济实体发展具有重要意义。

一是要明确数据权属。数据权属问题不仅影响数据开发利用和数据市场交易，也会影响平台经济的创新发展。应持续完善数据权属相关法律体系，针对数据保护、数据公开、数据交易、法律救济等方面合力构筑数据流转的法律保障体系。关于数据权属的立法设计，应注重效率的同时兼顾权益保护，处理好个人、平

台、社会公共的利益关系，解决好劳动者权益保护、不正当经营垄断、数据安全等法律问题，充分确保数据赋权主体能够有利于数据流通与共享，进而促进正向的数据价值充分释放。

二是要加强数据保护。进一步完善覆盖数据生命周期的数据保护制度，包括数据加密、数据备份、数据访问控制等措施，确保数据的安全性和完整性。

三是加强数据赋权。特别是对个人数据权利的赋权，激发个体数字经济活力。在数据权利体系设计上，可考虑根据不同主体对数据形成的贡献程度不同，构建数据源发者拥有数据所有权、数据处理者拥有数据用益权的权利分配机制，实现个人与企业之间数据财产权益的均衡配置。

四是规范数据交易。进一步明确数据交易的规则和流程，保障数据交易的公平、公正和透明。

（二）建议进一步充分发挥数据要素流动市场机制作用

推动数据要素的全国性流动，需要充分发挥有效市场作用。一方面在制度上，以灵活用工平台的就业数据为例，监管部门可考虑建立根据国家安全、个人敏感数据等要求，设定“最小限定范围”。在最小限定范围之外的数据应该允许在做脱敏处理后参与市场自由流通。另一方面，对于各行业的数据分级分类，建议进一步赋权行业协会等行业组织开展。例如依托灵活用工平台自律组织开展灵活用工相关数据的分级分类工作，提高一线企业的参与积极性，保证相关标准的更新迭代效率。

（三）建议进一步打通全国各类公共数据接口，推动数据扁平化、跨区域流动，提高数据要素价值

一是在确保安全的情况下，积极打通企业与政府的公共数据接口，特别是进一步打通全国各类公共数据的安全可靠流动接口。例如，天津云账户公司沉淀了 9000 多万新就业形态劳动者的大数据，为深化数据价值和数据应用，在天津市委市政府的支持下，天津云账户公司与天津市各相关部门打通数据接口，加强关键数据互动，前置研判和处置风险，确保业务真实，高效发挥数据应用价值，助力行业规范健康发展。

二是加强技术创新，推动数据扁平化、跨区域流动。例如，积极探索区块链技术与行业应用融合创新，为灵活用工平台、新就业形态劳动者、平台企业、监管部门等打造多方互信、保护隐私、易于监管的链上链下相协同的通用支撑平台。发挥灵活用工平台合规履约、数据安全以及个人价值积累的作用，确保数据赋权主体享有数据流通与共享价值。通过设立和健全规范数据交易标准，推动跨区域数据交易，进一步促进数据价值释放。

（四）建议积极推动天津市地方标准《共享经济灵活就业人员管理与服务平台基本安全要求》进一步提升为国家标准

天津市市场监督管理委员会出台《共享经济灵活就业人员管理与服务平台基本安全要求》（本文简称《要求》），是首个针对灵活用工平台的地方标准。《要求》自 2021 年出台以来，对灵活用工平台发展起到了积极的指引作用。建议在已经积淀了

数年的基础上，进一步完善相关内容，积极推动《要求》提升为国家标准。

一是《要求》如果提升为国家标准，需进一步平衡全国统一性要求与地方特色。一方面应保证标准的基本原则和底线要求在全国范围内落地的可行性；另一方面也需要根据不同地区的实际情况，允许有一定的调整空间，以体现地方特色。

二是要进一步细化分级分类管理。《要求》需覆盖不同类型和规模的共享经济平台灵活用工服务的差异化的管理要求。

三是《要求》要进一步完善与监管部门衔接的内容。平台的安全运营不仅涉及劳动人事部门，还涉及税务、社保、公安、网信等多个部门的职责。标准在全国推广时，需要明确相关部门的分工协作机制，形成监管合力。

四是《要求》需进一步完善风险评估和应急预案相关内容。特别是建立健全全国性平台、政府、第三方机构等多方联动的应急响应机制的相关内容，还需进一步补充。

五是《要求》应进一步补充数据安全与隐私保护相关内容。