

中国特色公共管理话语体系构建的逻辑与应用： 以“灵活就业保护”为例

习怡衡 王海燕

中国科学院大学公共政策与管理学院 北京 100190

摘要：中国特色公共管理学科是中国特色哲学社会科学的重要组成部分，是新时代构建中国特色哲学社会科学体系的着力点之一。公共管理学科要服务中国特色社会主义事业，就需要构建具有中国特色的话语体系，讲好中国故事。本研究根据政治逻辑和话语逻辑提出公共管理学科的话语体系构建逻辑，并进一步针对“灵活就业”的就业保护问题进行应用，从“学理”到“治理”探讨中国特色公共管理学科的话语体系构建，以期为中国自主知识体系的构建贡献力量。

关键词：中国特色；公共管理；话语体系；灵活就业；就业保护

21世纪以来，中国公共管理研究不断发展：研究立意前瞻化，研究问题国际化，研究范式多元化。这些研究进展得益于公共管理学科理论和实践的互动，既立足于中国的特色社会主义的具体实际，同时也积极吸取人类社会治理发展过程中的优秀文化积淀和理论成果，从而不断探索中国公共管理学科的发展之道。公共管理学科是哲学社会科学体系的重要组成部分，要建设服务于中国特色社会主义事业的公共管理学科，就必须构建具有中国特色的公共管理话语体系，讲好中国故事，展示国家形象，为人类命运共同体的发展贡献中国智慧。

一、话语体系构建逻辑

话语的逻辑首先表现为以语境为前提，语境框定了话语生发的背景、条件和范围；其次，话语的逻辑表现为范畴的呈现，文本包括索绪尔所说的能指（符号）和所指（观念内核）两部分；再次，话语还是一种行动者的语言，是一种话语实践，以话语的方式进行；最后，话语实践又不局限于话语的范畴，必然同人类更广阔的社会性实践联结起来，因此还是一种社会实践（表现为话语转变为人类关于思想观念的运动、或者话语内化为人的思想观念等）。我们可将话语建构的话语逻辑归纳为：语境——范畴（能指与所指）——话语实践——社会实践（运动、内化）。公共管理理论话语体系的建构过程是政治逻辑与话语逻辑相互交锋、相互渗透，相互妥协以至相互融合的过程。

中国特色的公共管理话语体系构建另一个特点即在于中国特色，不是要建立中国特立独行的话语体系，而是强调要围绕中国特色问题展开，解决中国公共管理实践中突出和关键的问题。突如其来的新冠肺炎疫情使“灵活就业”脱颖而出，包括阿里巴巴、京东、苏宁和联想等在内的许多企业都开展了与传统企业的“共享员工”计划。在过去的十几年里，处于灵活就业关系的劳动者人数大大增加。然而，关于灵活就业人员例如临时性雇佣、临时中介工作以及新用工形式——共享经济用工中劳动者工作保护问题，仍是就业保护法规适用中的一个难题。对于监管者而言，如何在促进新业态行业发展和维护劳动者基本权益之间的价值考量上寻求平衡，需要其拿出更多的智慧。本研究将以灵活就业保护问题为例，从“学理”到“治理”，根据话语体系的构建逻辑完善“灵活就业保护”问题。

二、语境：疫情期间灵活就业劳动者面临的风险和机会

工作方式的灵活性可分为工作时间的灵活性、工作地点的灵活

性和雇佣关系的灵活性。工作时间具有弹性的正式员工通常其工作地点较为固定。而工作地点灵活的正式员工往往是全职工作者，且有固定的工作时间安排。疫情对正规就业者的工作时间、工作地点灵活性的转变具有广泛、即时、短期的影响。例如在疫情期间，人们尽可能地选择可以灵活安排工作时间的家庭办公工作方式，当家庭遇到突发事件时人们也可以调整工作安排。尽管有学者肯定这种灵活性的价值，但也有文献表明，这些转变会导致员工每日工作时间的增加。^[1]

作为最灵活的工作方式类型，平台型灵活就业与常规工作方式相比，在工作时间、工作地点和雇佣关系三个方面都更加灵活。平台型灵活就业工作方式是一种通过数字平台直接将个体劳动者与客户联系起来的临时合同工作方式。平台型灵活就业者可以分为众包型员工（在线完成并交付工作，工作地点固定）和按需工作型员工（线下完成并交付工作，工作地点灵活）。平台员工还可根据完成任务所需的技能水平进行区分。

对于大多数属于按需工作类型的平台型灵活就业者来说，媒体已经报道过他们面临的机会和风险。部分劳动者面临生活压力大和收入聚减的困境，根据深圳市交通运输局数据显示，2020年前三月深圳网约车平均日接单量已降低至4.8单，环比下降28.1%。^[2]网约车司机将面临收入损失和担心生病的问题。而快递员、外卖配送人员等灵活就业者则迎来了机会。疫情期间，滴滴出行公司在21个城市上线了跑腿业务，让网约车司机可以在物流送货领域找到兼职工作。疫情期间，亚马逊宣布雇佣10万名员工提供外卖服务，美团平台从2020年1月20日至3月18日新招聘了33.6万骑手提供外卖服务。^[3]Uber鼓励他们的司机转型为Uber外卖。由于人们为了减少病毒的传播选择在家隔离，许多人希望通过平台订购商品和食物来避免出门，所以外卖配送服务的需求量很大，这些相关行业的劳动者可能并不担心收入或失业，而会担心生病或无法继续工作。COVID-19疫情加剧了平台型灵活就业劳动者在工作中的危险处境，例如工作时间过长和感染的风险，但也为这些劳动者提供了提高其技能和拓宽职业生涯的机会。

对于众包型平台灵活就业者，媒体对他们的相关报道比较少，这类劳动者受疫情及相关措施的冲击较小，因为他们已经习惯于在高度灵活的工作地点和工作时间安排下工作。例如，百度众测、Amazon Mechanical Turk上的劳动者依然可以随时随地轻松地参与

在线调查。开源众包、Upwork 和 Fiverr 上的软件程序员依然可以被雇佣编程。可以预计疫情之后,平台型灵活就业者可能会在劳动力市场上占据更受人们认可的位置。

三、范畴:COVID-19 疫情期间劳动力市场上灵活用工方式

在世界范围内,以平台用工、外包、劳务派遣为基础的临时员工的使用正在增加,并改变了许多人的雇佣关系的性质。疫情期间我国灵活用工方式得到快速发展,主要形式有:

(一) 共享员工

共享员工是疫情发生以后新出现的做法,最典型的事例是云海肴将其员工共享到盒马生鲜餐厅作货物配送员,体现了对劳动力的灵活调配。共享员工是暂时无法开工的企业为保住成熟的劳动力所采取的一种临时性的人员调配模式。从发起共享用工的盒马鲜生和云海肴来看,云海肴是受到疫情负面冲击一方,企业当时被迫歇业,员工闲置;而盒马鲜生由于客户数和业务增长亟需员工,于是,两家企业以最快速度主动联手调剂员工余缺。

(二) 平台用工

大部分平台用工劳动者也是游离于长期稳定的劳动关系之外的,是灵活用工的一种。这些公司通过一个虚拟平台,致力于将客户与个人服务提供者直接联系对接起来,使“提供平台的人”和“在该平台上工作的人”之间很难建立起劳动关系,并将支撑这些公司核心业务的劳动者归类为自我雇佣者。企业组织形式和经营模式的改变使得平台员工难以获得劳动法保护。

(三) 多岗位兼职员工,即“斜杠青年”

“一人身兼数职”的现象越来越普遍,比如说一个人,他既是自由撰稿人,又是摄影家,甚至还经营一家咖啡馆;或者有的会计师在数家会计师事务所提供会计服务。总之,人们不再拘泥于单一固定的工作方式和职业状态,或基于兴趣爱好或基于不确定的就业环境,不断拓展本职工作以外的领域,这一现象在年轻人中非常普遍,被称为“斜杠青年”。疫情背景下可能许多人会选择这种就业方式,通过多岗位就业提升生存空间和生活水平。

四、话语实践:灵活就业的法律保护

COVID-19 疫情对灵活就业者的短期和长期影响可以为利益相关者提供长期改善灵活就业者工作条件的信息,灵活就业者在疫情期间的工作经历凸显了他们所面临的风险和机会。有必要研究灵活就业者所要求的保护与从属工作所需要的传统保护是否相同,从这个意义上讲,可能需要一种新的法律保护。

(一) 为新型劳动关系提供新保护

简单将平台员工直接认定为劳动者会抑制灵活就业,给平台企业经营带来压力。但如果完全无视平台员工权益,从长远来看也不利于共享经济的发展。现行劳动关系认定标准带来的平台员工劳动保护的“全有或者全无”的方式不能很好地解决这一问题。应当针对当前新业态企业的不同用工类型,进行分类规范,区别施策。对符合现行劳动关系认定标准的,可直接将其纳入劳动法调整范围,按照相关法律规定保障劳动者权益。对难以认定是否属于劳动关系的其他用工形式,应当引导企业积极履行社会责任,合理确定企业和劳动者之间的权利义务关系。具体包括以下二种方式:

一是将平台用工归为特殊劳动关系进行特殊法律保护。现行的劳动法不适用于互联网用工方式,导致了法律上的不确定性。随着技术的发展,企业组织形式得以改变,不能再固守过去单一劳动关

系概念,要允许多重劳动关系的存在。即使认为劳动关系适用于平台劳动者,也并不意味着新型和传统劳动者所需要的保护是相同的。现今的劳动保护法规并不完全符合平台经济的商业模式,这种模式的主要特征之一是工作时间的灵活性。平台员工可以自由选择他们想要的工作时间,这与传统有关工作时长、工时安排、法定休息休假的规定相去甚远。另外,由于员工可以自由选择自己要工作多久,因而固定工资和最低工资似乎也很难适应这种商业模式。

二是专门为通过在线平台工作的劳动者制定相关劳动条例。在西班牙、意大利和其他一些法律制度中,对不同的职业劳动者有不同的劳工条例,这就是所谓的特殊劳工法。例如,对高级管理人员、运动员、销售人员、艺术工作者、家务和律师等特殊劳动者的规定。这些特殊劳工法的目的是使就业条例适应某一职业的具体需要。借鉴这一制度安排,可以将平台劳动者纳入劳动保障法律的适用范围,前提是那些与这种新商业模式不相容的规定会根据后者的情况进行修改。对于那些通过特定的在线平台进行线下工作的人,应在不妨碍行业正常发展的前提下保护其基本劳动权利。

(二) 对灵活就业劳动者进行“兜底保障”

在正规就业形态下,企业需要承担市场潜在风险,同时为劳动者提供相对比较稳定的就业岗位,相对持续的劳动报酬,比较安全的工作场所和劳动条件,以及社会保障等。但在新业态就业中,这些责任和风险越来越多的由劳动者个人来承担。新业态企业发展是建立在劳动者提供劳动的基础之上,从这个角度讲,新业态企业应当从获利角度适当承担相应用工责任,不能将所有风险和都推给劳动者一方承担。针对一些企业通过加盟商、代理商、劳务外包等方式设立劳动关系的防火墙,应当要求他们在交易规则中明确合作方应当依法承担的用工责任,保障其招用的劳动者的基本权益。

规制新业态用工模式应当遵循如下原则:一是保护劳动者合法权益;二是尊重企业之间的协议,发挥企业之间协商作用;三是不违反法律强制性规定。比如在共享用工中是不是不得牟利有待商榷,因为企业培养一个成熟团队需要投入管理成本,允许企业收取一定的管理费用,并不一定不合理。目前,新业态就业劳动者亟需解决的是工作中的伤害问题。平台企业应当依法为劳动者参加相应的社会保险项目,在不能参加社会保险情况下应当通过商业保险方式对劳动者提供基本医疗和意外伤害保障,对因为工作原因受到突发的、非疾病的事故伤害进行托底保障。政府要完善灵活就业人员社会保险政策,设计与劳动关系脱钩的新业态劳动者社会保险制度,开展职业伤害保障试点,抓紧清理取消不合理限制灵活就业的规定。

参考文献:

[1]McKeever, V. Corona virus lockdowns are making the working day longer for many, CNBC, www.cnbc.com, last visit on April. 13, 2020.

[2]深圳市交通运输局:《2020 年第一季度深圳市网约车行业运营动态》,https://pta.jtys.sz.gov.cn/hygs/20200408/1586331410743_1.html, 2020 年 4 月 18 日。

[3]美团研究院:《2019 年及 2020 年疫情期间美团骑手就业报告》,2020 年 3 月。

课题:教育部哲学社会科学专项(党的二十大精神研究)