

灵活用工模式下劳动关系治理的制度困境与优化方向

谭玉露

国网湖北省电力有限公司恩施市供电公司

DOI:10.32629/bd.v9i6.4529

[摘要] 随着数字经济、平台经济的蓬勃发展以及企业降本增效需求的日益迫切,以非全日制、劳务派遣、业务外包、平台用工等为代表的灵活用工模式已成为我国劳动力市场的重要组成部分。作为关系国计民生的基础性、战略性行业,电力行业在保障能源安全、推动绿色转型的过程中,也深度融入了这一用工变革浪潮。然而,传统的劳动法律制度体系主要围绕标准、稳定的全日制劳动合同关系构建,在面对灵活多变的新型用工形态时,显现出诸多制度性困境。本文旨在以电力行业为具体观察窗口,深入剖析灵活用工模式下劳动关系治理所面临的认定模糊、权益保障缺位、监管协同不足及工会作用式微等核心问题,并结合行业特性,从立法完善、监管创新、企业责任与工会赋能四个维度,提出具有针对性和可操作性的优化路径,以期构建和谐、规范、可持续的新型电力劳动关系提供理论参考与实践指引。

[关键词] 灵活用工; 劳动关系治理; 制度困境; 电力行业; 平台经济

中图分类号: D922.5 **文献标识码:** A

Institutional Dilemmas and Optimization Directions for Labor Relation Governance under Flexible Employment Models

Yulu Tan

Enshi Power Supply Company, State Grid Hubei Electric Power Co., Ltd.

[Abstract] With the vigorous development of the digital economy and platform economy, as well as the increasingly urgent demand for cost reduction and efficiency improvement from enterprises, flexible employment models represented by part-time work, labor dispatch, business outsourcing, and platform employment have become an important part of China's labor market. As a fundamental and strategic industry related to national welfare and people's livelihoods, the power industry has deeply integrated into this wave of employment change while ensuring energy security and promoting green transformation. However, the traditional labor legal system, mainly constructed around standard and stable full-time labor contract relationships, shows many institutional dilemmas when facing new, flexible, and changing employment forms. This paper aims to take the power industry as a specific observation window to deeply analyze core problems faced by labor relation governance under flexible employment models, including ambiguous identification, lack of rights protection, insufficient regulatory coordination, and the weakening role of trade unions. Combined with industry characteristics, it proposes targeted and operable optimization paths from four dimensions: legislative improvement, regulatory innovation, corporate responsibility, and trade union empowerment, aiming to provide theoretical reference and practical guidance for building harmonious, standardized, and sustainable new-type power labor relations.

[Key words] flexible employment; labor relation governance; institutional dilemma; power industry; platform economy

引言

全球正经历产业与技术变革,催生“去雇主化”“平台化”新型就业形态。我国“稳就业”“保市场主体”目标下,灵活用工因成本与配置优势被多行业采用。电力行业作为国民经济命

脉,运营模式加速向分布式、智能化、市场化转型,影响其人力资源结构,电网建设等环节对临时等岗位需求大增,新兴业务契合灵活用工逻辑,大量岗位采用劳务派遣、业务外包等模式。这种转变提升企业效率、降低成本,却对工业时代的劳动法律制度

构成挑战。传统“二分法”难界定新型用工权利义务,大量灵活就业人员缺乏法定权益保障,埋下劳动争议等隐患。对有重大社会责任的电力企业而言,如何在用工灵活时规避风险,构建保障劳动者尊严的治理体系,是时代课题。本文将立足电力行业,梳理灵活用工制度困境,探索治理优化方向。

1 电力行业灵活用工的现状与特征

电力行业灵活用工并非简单劳动力替代,而是具鲜明特色与结构性特征。用工形式多元且层级分明,上游发电侧大型基地日常运维以正式员工为主,周期性作业引入专业化检修外包团队;中游输配电侧是灵活用工集中领域,基层网络普遍存在“正式工+派遣工+外包工”三层结构,智能电表普及又催生新需求;下游用电侧与新兴业务项目制、合同制用工成主流,部分企业利用内部众包平台发布非核心工作。“去劳动关系化”趋势明显,许多企业为规避法律约束,将岗位“包装”成承揽等关系,实践中“假外包、真派遣”使劳动关系认定复杂^[1]。此外,技术驱动下平台化萌芽,部分省级电网公司开发“任务众包”APP,预示未来灵活用工或向更分散、算法化发展,给劳动关系治理带来挑战。

2 灵活用工模式下劳动关系治理的核心制度困境

面对上述复杂多变的用工实践,我国现行的劳动法律制度体系显得力不从心,主要体现在以下四个方面:

2.1 劳动关系认定标准滞后,导致法律适用模糊

我国《劳动法》和《劳动合同法》并未对“劳动关系”给出明确的定义,司法实践中主要依据原劳动和社会保障部《关于确立劳动关系有关事项的通知》(劳社部发〔2005〕12号)中的“三要素”标准:用人单位依法制定的各项劳动规章制度适用于劳动者;用人单位向劳动者支付劳动报酬;劳动者提供的劳动是用人单位业务的组成部分。这一标准在面对标准全日制用工时清晰有效,但在灵活用工场景下则捉襟见肘。在电力行业的“假外包”案例中,外包员工完全遵守电力企业的考勤、安全规程、着装要求,其工作内容(如线路巡检)无疑是电网核心业务的有机组成部分,报酬也由电力企业间接支付。然而,由于存在一份形式上的外包合同,法院或仲裁机构往往陷入两难:若严格适用“三要素”,应认定存在事实劳动关系;但若尊重合同自治原则,则可能维持外包关系的表象。这种不确定性导致大量劳动者的身份处于灰色地带,无法享受工伤、社保、解雇保护等核心权益。更遑论未来可能出现的、由算法调度的平台型电力服务人员,其人身从属性被技术手段巧妙地弱化,使得传统认定标准几乎失效。

2.2 劳动者权益保障体系存在结构性缺口

一旦无法被认定为劳动关系,灵活就业人员便被排除在以“单位”为依托的社会保障和劳动基准体系之外。这在电力行业尤为危险。(1) 社会保险覆盖不足:劳务派遣工的社保通常由派遣公司缴纳,但部分小型派遣公司为降低成本,按最低基数甚至不缴社保。业务外包人员则完全依赖外包公司,其参保情况更无保障。一旦发生工伤(这在电力行业属于高风险事件),劳动者

可能面临巨额医疗费用和收入损失,而责任主体(电力企业、外包公司)之间极易相互推诿。(2) 劳动基准执行困难:《劳动法》规定的工时、休息休假、最低工资、劳动安全卫生等基准,在灵活用工中难以落实。外包员工常被要求“随叫随到”,超时工作成为常态,却难以获得加班费。在电网抢修等紧急情况下,其工作强度和风险远超普通岗位,但相应的特殊保护措施却因身份不明而缺位。(3) 职业发展与集体话语权缺失:灵活就业人员被视为“用完即走”的资源,鲜有机会参与电力企业的技能培训和职业晋升通道。他们被隔绝在企业文化和团队之外,缺乏归属感和认同感^[2]。更重要的是,由于不被承认为企业员工,他们无法加入企业工会,丧失了通过集体协商争取权益的渠道,个体维权成本极高。

2.3 监管体系协同不足,执法效能受限

当前,对灵活用工的监管涉及人社、市场监管、住建(针对工程类)、应急管理(针对安全生产)等多个部门,但缺乏有效的信息共享和执法联动机制。在电力行业,一个外包项目可能同时涉及工程资质、安全生产许可、劳动用工合规等多个方面。人社部门在查处欠薪或社保问题时,若发现外包公司无相应电力施工资质,需移交住建或能源监管部门;而能源监管部门在检查安全生产时,若发现外包队伍存在违法用工,又需通知人社部门。这种条块分割的监管模式,容易形成监管盲区,让一些不规范的劳务中介或皮包公司钻了空子。此外,对于跨区域的大型电网工程项目,地方监管部门的执法尺度不一,也增加了治理难度。

2.4 工会组织覆盖与作用发挥面临新挑战

《工会法》规定,工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织。但在灵活用工模式下,劳动者与“用人单位”的联系被切断,导致工会组建和会员发展遭遇瓶颈。电力企业的基层工会通常只覆盖正式员工,对于数量庞大的派遣工和外包工,要么因其劳动关系不在本单位而无法吸纳,要么因担心触及企业敏感神经而裹足不前。即使部分地区尝试建立行业工会或区域性工会,也因经费、人员和影响力有限,难以有效代表灵活就业人员与强势的电力企业及其合作方进行谈判。工会在源头参与、民主管理、法律援助等方面的功能,在灵活用工群体中基本处于失灵状态。

3 优化电力行业灵活用工劳动关系治理的路径探析

3.1 立法与司法层面:重构劳动关系认定框架,设立“第三类劳动者”

(1) 引入“经济从属性”为核心的新认定标准。未来的劳动立法或司法解释,应超越传统的“人格从属性”单一视角,将“经济从属性”(即劳动者在经济上是否高度依赖于单一平台或企业)作为关键考量因素。对于那些虽然形式上自主,但实质上在收入来源、工作机会、定价权等方面完全受制于电力企业或其指定平台的劳动者,应推定其存在劳动关系或准劳动关系。(2) 探索设立“第三类劳动者”(Dependent Contractor)制度。借鉴德国、加拿大等国的经验,在“雇员”与“自雇者”之间创设一个

新的法律类别。这类劳动者不享有全部的劳动法保护(如无固定期限合同),但必须被强制纳入工伤保险、失业保险等核心社会保障,并享有最低工资、反歧视、集体谈判等基本权利。这对于电力行业中大量存在的、具有一定专业技能但工作不稳定的外包技术人员而言,是一个务实的解决方案。

3.2 监管与政策层面: 强化穿透式监管与全链条责任

(1) 推行“穿透式”监管,压实发包方责任。监管部门应穿透复杂的合同外壳,直击用工实质。可以出台专门针对能源、建筑等高危行业的《业务外包合规指引》,明确规定:当外包业务属于发包方主营业务、外包人员接受发包方直接管理时,发包方(电力企业)需承担连带或补充责任,特别是在安全生产和工伤赔偿方面。这将倒逼电力企业在选择外包商时,不仅要考察其价格,更要审查其用工合规性和安全保障能力。(2) 构建多部门协同的智慧监管平台^[3]。整合人社、能源、市场监管等部门的数据,建立电力行业用工信息共享数据库。电力企业在启动重大外包项目前,需在平台上备案合作方资质、用工规模、社保缴纳方案等信息。监管部门可通过大数据分析,对高风险企业(如频繁更换外包商、投诉率高)进行重点监控和联合执法。(3) 将合规用工纳入企业社会责任(CSR)与ESG评价体系。国资委、能源局等主管部门可将灵活用工的规范管理情况,作为考核中央电力企业履行社会责任、实现高质量发展的重要指标。鼓励电力企业在年度ESG报告中披露其灵活用工的数量、结构、权益保障措施及成效,接受社会监督。

3.3 企业治理层面: 践行负责任的灵活用工战略

电力企业作为产业链的核心,必须从被动合规转向主动治理。(1) 制定清晰的《灵活用工管理规范》。明确哪些岗位可以灵活化,哪些核心、涉密、高危岗位必须由正式员工承担。对合作的劳务派遣和外包公司建立严格的准入、评估和退出机制,将“保障劳动者合法权益”作为合作的前置条件。(2) 实施“同工同酬同保障”的一体化管理。即便在法律上无法建立直接劳动关系,也应在企业内部管理上,对在同一场所、从事相同工作的灵活就业人员,在安全培训、劳动防护、工作条件、甚至部分福利(如餐补、交通补贴)上,给予与正式员工同等的对待。这不仅提升其工作积极性和安全性,也能塑造良好的雇主品牌^[4]。(3) 探索内部灵活用工平台的规范化运营。对于正在试水的内部任务众包平台,应提前设计好规则,明确任务发布者与接单者之间的法律关系性质,为接单者购买意外险,并设置合理的任务定价和申诉机制,防止其沦为规避法律责任的工具。

3.4 工会与社会层面: 创新组织形式, 赋能集体力量

(1) 推动工会组织形式创新。上级工会应指导电力企业工会打破“单位”界限,探索建立覆盖本地区所有电力相关从业者的“电力行业联合工会”。该工会可代表全体灵活就业人员,与电力行业协会或主要电力企业就行业性的劳动标准、最低服务价格等进行集体协商。(2) 强化法律援助与赋能服务。工会应设立专门的灵活就业人员服务窗口,提供便捷的法律咨询、争议调解和维权支持。同时,联合电力企业、职业院校,为灵活就业人员提供免费的或低成本的技能提升和安全培训,增强其就业能力和议价能力。(3) 培育健康的行业生态。鼓励成立电力劳务服务行业协会,制定行业自律公约,淘汰劣质中介,推广最佳实践。通过多方共治,营造一个既充满活力又公平有序的电力用工市场环境。

4 结语

灵活用工是时代发展的产物,电力行业的深度参与既是挑战也是机遇。其劳动关系治理的困境,本质上是工业时代法律制度与数字时代生产关系之间的深刻矛盾。解决之道,不在于否定灵活性,而在于为其套上法治与责任的缰绳。通过在法律上重构认定标准、在监管上强化穿透问责、在企业层面倡导负责任的用工伦理、在社会层面激活工会与行业组织的力量,我们完全有可能在电力行业构建起一种“有保障的灵活性”(Flexicurity)新模式。这种模式既能满足企业在快速变化的能源市场中对人力资源弹性的需求,又能确保每一位为万家灯火默默奉献的劳动者,都能享有体面劳动、安全工作和有尊严的生活。这不仅是法治社会的内在要求,更是保障国家能源安全、推动电力行业高质量发展的坚实基础。未来的研究可进一步聚焦于平台化用工在电力行业的具体应用场景,以及“第三类劳动者”制度设计的本土化细节,为精细化治理提供更坚实的支撑。

[参考文献]

- [1]陈涛.在灵活用工模式下探寻劳动关系完善之道[J].人力资源,2024,(09):127-129.
- [2]孙业.新业态下灵活用工劳动关系的认定[J].就业与保障,2024,(08):32-34.
- [3]孙宝鑫.灵活用工管理:合规筑基与效能提升[J].人力资源,2025,(18):40-41.
- [4]李春艳,陈学斌.灵活用工模式下企业人力资源管理的创新策略[J].现代企业文化,2025,(25):145-147.