

LUNYUAN

关于引导新就业形态劳动者参与市域社会治理的实践与思考

——以平湖新业态就业群体为例

■市总工会 曹新萍

（一）奏好“建会”先行曲，让新业态就业群体有家可依。积极探索“头部引领、区域兜底、服务前移”的工会组建模式。一是“线上+线下”摸清工会家底。线上，依托工会数字化改革应用“工享E家”，跨部门数据比对分析未建会新业态企业，确保一个也不漏。线下，积极开展组建集中攻坚行动，各镇街道拉网式排查，摸清区域内底数，建立“企业一档”。如通过线上和线下的排摸，发现头部企业平湖“饿了么”浙江众森生活服务有限公司（县级代理商）人员多、尚未建会，工会组织主动上门，积极对接工会组建工作。二是“区域+行业”丰富组建形式。针对地理位置相近的新业态企业，探索建立区域性联合工会，以“一带一”“滚雪球”方式组建建会。针对行业类别相近的企业，重点依托行业协会推动建会，如推动成立了平湖市虹霞物流区快递行业工会联合会、广陈镇农家乐行业联合工会等。三是“晨跑+前移”做好建会服务。根据新业态就业群体工作时间的不规律的特点，开展“反时差”服务，见缝插针推动组建。在工作中，创新探索了“介入、宣传、服务、培训”“四个前移”工作模式，通过送清凉、送政策、送技能等前置服务，让企业主和职工提前感受工会温暖，变被动建会为主动建会。

（二）奏好“服务”交响曲，让新业态就业群体感受温暖。为有效缓解以外卖配送员、快递员等新业态就业群体面临的“吃饭难、喝水难、休息难”问题，市总工会联合市文明办，在全市开展“金平湖”职工服务驿站创建，央视《焦点访谈》栏目进行专题报道。一是阵地打造突出便利性。坚持“哪里有骑手哪里建驿站”，在此基础上，将全市135个职工服务驿站通过手机“一键导航”，方便他们快速找到临近休息点。创新开展星级服务驿站争创活动，并给予相应经费补助，激励其提升服务水平。二是服务项目突出聚人心。把服务驿站作为思想引领的主阵地，定期邀请劳模工匠等开展“守好红色根脉·班前十分钟活动”，引导新业态就业群体听党话、跟党走。联合市委组织部出台《关于关爱快递外卖员八条意见》等文件，从思想、生活上提供全方位的服务和保障。聚焦新业态就业群体需求，举办“小蜂鸟”爱心托班，春节为留平过年的外卖骑手、快递员筹集社会资源点亮“微心愿”，让他们更有归属感。今年以来，共开展各项服务112场次，受益职工4353人次。三是驿站建设突出社会化。服务驿站以“认领”方式建立，爱心单位主动认领，并负责日常运行。同时，根据外卖配送员的实时需求，定期发布公益募捐，目前已有288家爱心单位、102名热心市民捐资捐物，一次次的爱心接力彰显了平湖这座城市的温度，成为全国文明城市创建中一道亮丽风景。

（三）奏好“赋能”奋进曲，让新业态就业

群体彰显价值。不断扩大工会组织服务半径，将工会服务渗透到新业态就业群体的方方面面。一是重视权益保障。建立完善工会和谐劳动关系工作室，共享法庭等职工维权阵地，推动签订工资集体协商合同，有力维护他们的权益。如“饿了么”工会成立后，在全市以工作站点分布为单位划分15个工会小组，配备联络员，负责日常事务。工会通过“早会”以及和网络联谊部门的协同联动，先后举办了交通、消防等培训，筑牢骑手安全防线。二是助力成长提升。联合市委组织部出台“推优入党”工作细则，将优秀新就业形态劳动者吸收到党员队伍，在各类先进评选中予以倾斜，大力宣传外卖员、快递员等立足岗位、敬业奉献的先进事迹，让他们充分感受到职业成就感。三是推动增收共富。工会组织积极建言献策，多措并举助力职工增收共富。如市总工会依托“饿了么”智能化派单数据，为骑手分析出最优方案路径，并与多家优质商户进行协商，商定优惠政策作为骑手日常餐饮福利。同时，针对骑手表现，每月开展评优，给予物质奖励和精神鼓励。对于新进职工，工会还会选派优秀的“师傅”与其结对，每带出一名合格的“徒弟”，给予师傅“带徒”奖励。四是激发责任担当。积极组织、组织参与疫情防控、文明创建、垃圾分类、平安建设等市委中心工作。去年已有39人次的快递小哥、外卖骑手在救火、救人等善举中挺身而出，形成了向上向善的良好氛围。特别是在疫情期间，网络主播、网约车司机、外卖配送员、快递员纷纷主动参与到疫情防控人员转运、物资配送等志愿服务中，为有效保障居民生产生活发挥了重要作用。

三、当前新业态就业群体在参与社会治理中面临的主要问题

新业态是在传统产业基础上迭代升级形成，具有跨界融合、扩张迅速、根植不强等特征。因此，新业态就业群体作为一个新兴的就业群体，他们与传统产业的职工在实际工作中具有不同的场景、不同的雇佣关系、不同的管理模式和不同的价值追求，相应地，他们在社会治理上也就有不同的需求。目前，新业态就业群体在参与社会治理上主要存在以下四个方面的问题：

一是行业管理部门权责范围不清晰。跨界融合导致新业态从业人员在管理上往往涉及多个部门，比如网约车司机依托互联网平台接单运营，属于交通运输局管辖范畴，但网约车司机由于其经济活动的开始和完成后的交易都在网络进行，其又有电子商务功能，因而属于商务局管辖范围，同时由于国家尚未出台网约车司机运营明确的价格指导意见，因而当出现恶意竞争、超低价竞争时，又涉及发改局（物价局）监管。由于

涉及监管的部门很多，一旦有需要监管的事项，容易造成部门之间推诿扯皮。另外，在组织新业态就业群体参与社会治理中也缺乏明确的牵头单位，难以有效组织活动。

二是就业和劳动用工存在隐患。新业态企业在用工方式、劳动报酬等方面更加灵活多样，导致劳动关系认定有别于传统的劳动关系理论，在新劳动关系相关法律法规尚未健全情况下，带来从业人员在就业及劳动权益保障上的风险。比如为降低企业综合成本，不少快递企业采取将部分区域配送业务外包、允许外包人员使用快递公司的名称，使其具备快递公司员工的外观。在这种情况下，如果快递员发生工伤或者提前终止劳动合同等，职工的合法权益难以得到有效保障。调查显示，目前快递员完整缴纳五险一金的比例只有17%，部分缴纳比例高达69.8%，有可能演化为社会治理潜在的风险。

三是技能培训需求无法得到有效满足。调查问卷显示，无论是快递员、外卖配送员还是网络主播，65%以上有技能提升培训需求，网络主播达到77.4%。但在实际工作中，只有19.3%的网络主播表示经常得到针对性较强的培训。从企业了解到，快递员工都会有入职培训，也会有老员工帮带，但由于新业态企业培训体系尚不完善，技能提升培训资源不够丰富、服务外包的劳动关系等导致企业主不愿花成本培训，使得新业态从业人员技能提升的需求得不到有效满足，对这一领域的思政宣传也难以得到落实，职工职业道德更多依赖其自身素质，从而导致新业态从业人员职业道德参差不齐，对社会治理带来难度。

四是职业规划及发展存在瓶颈。一方面，“新业态”自身发展周期较短，行业变化较快，职业上升空间不确定，造成职工队伍不稳定、人员流动性较大；另一方面，“新业态”大多尚未形成完备的职工素质培训、技能提升体系，职工晋升通道也相对狭小，导致从业人员容易缺乏对职业的正确认识和长期规划能力。如新业态从业人员的平均年龄集中在20—40岁，其工作内容又往往为技术应用较低的劳动，技能培训缺失，与实际应用脱节等问题将会制约其职业生涯长期发展。

四、对新业态就业群体融入社会治理的工作建议

社会治理是以实现和维护群众权利为核心，发挥多元治理主体的作用，针对国家治理中的社会问题，完善社会福利，保障改善民生，化解社会矛盾，促进社会公平，推动社会有序和谐发展的过程。以快递小哥、外卖配送员、货车司机、网约车司机和网络主播为核心力量的新业态就业群体，是一个具有青春活力、积极向上且熟悉城市的群体，

但由于他们中的大部分是新居民，所以也是一个具有高度流动性和较低组织性的群体，动员和组织这部分群体融入社会治理，可以从以下方面努力：

一是加强行业体系建设，建立齐抓共管的社会治理网。建议进一步明确外卖配送员、网络主播等行业的主管部门，落实主管部门对行业运营发展的管理服务监督职能。强化行业监督管理，不断完善行业准入机制和监管措施，引导在平快递物流、网络直播、网约车等市场经营主体加快独立法人登记注册步伐，为引导其参与社会治理打下扎实基础。各行业主管部门间应加强资源统筹联动，探索建立由组织、人社、交通、邮管等多部门组成的协同机制，打好管理服务“组合拳”。

二是加强组织体系建设，绘就多方协同的关心关爱网。建议在党建统领下，将新业态就业群体及时纳入到工会、妇联、团委等各级群团组织中，持续扩大基层组织覆盖面。各级群团组织要积极对接新业态就业群体在工作、生活、心理和情感上碰到的各种问题，在帮助协调解决问题中拉近与新业态就业群体的距离。围绕职工精神富裕，持续强化思想政治引领，深入新业态就业群体，广泛宣传党的路线方针政策，加强典型选树，切实增强他们的思想认同、情感认同。同时，针对群体特点和需求，组织各类文体活动，丰富他们的精神文化生活。

三是加强平台体系建设，搭建高效有序的服务管理网。建议发挥市委两新工委牵头抓总作用，会同新业态行业主管部门、街道社区共同做好管理服务。选派党员骨干担任新业态重点企业“党建工作指导员”，定期搜集新业态企业的工作安全、生活待遇、职业保障等难题并做好协调解决工作。加快推动职工服务驿站、司机之家等服务阵地建设，为新业态就业群体搭建融入社会治理的有效载体。同时，发挥新业态就业群体联系千家万户的网格优势，广泛动员、引导参与各类社区活动、公益活动以及文明创建、平安建设、疫情防控等市委市政府中心工作，全面激发新业态就业群体主观能动性，在参与基层治理中彰显担当作为。

四是加强保障体系建设，编织守正创新的民生权益网。建议从健全社会保障制度、增强新业态创业帮扶等方面，制订规范和支持新业态领域稳定就业的专项具体措施，为新业态就业群体各项权益提供制度保障。加快打造开放多元的技能提升平台，建立健全职工培养—使用—评价—激励机制，引导新业态就业群体积极参加各类职业技能、法律知识、安全生产等培训，广泛开展技能等级认定，助力实现以技提薪。加大劳动关系协商员队伍建设，不断完善协调机制，依托共享法庭、矛调中心、工会和谐劳动关系工作室等维权阵地，做实做足维权工作。

数智赋能，助力交通现代化建设

——“数字路政”场景建设的探索与应用

■市交通运输局 戚红炳

与”子场景，拉响道路交通安全铃。针对“路域面积广、整治数量大、执法人员少”的问题，建立“以人为本”的全民参与子场景，倡导公众树立“我出行、我监督、我评分”的路域安全整治意识。群众可通过“浙里办”将日常出行发现的影响道路通行事件或紧急路况进行上报，同步查看事件处置进度、获知处理结果、事后进行留言，并可针对响应及时性、处理时效性等进行评分。同时，开放咨询留言窗口，群众可对路政法律法规进行线上咨询，逐步形成以群众满意度为重要标准的路域安全保障机制。

（二）技术提升，让数据选取“准起来”。遥感影像卫星按分辨率主要有四大类，分别为0.2m卫星影像、0.5m卫星影像、0.8m卫星影像以及2m卫星影像，能够提供满足路政事件巡查监测不同需求的海量卫星影像数据。在选择卫星影像数据时，需根据不同的监测需求选取合适的分辨率影像巡查数据。通常情况下，对于高速、铁路、国道、省道及县乡道沿边缘线分别外扩30米建控区范围，可每3个月一期选取分辨率为2m的卫星遥感影像、每半年一期选取分辨率为0.8米、每半年一期选取分辨率为0.5米以及每年一期选取分辨率为0.2米卫星遥感影像作为数据源。

（三）数据比对，让监测流程“活起来”。利用多期历史卫星影像数据和现有许可审批材料等资料建立路政建控区管控基础数据库，根据监管需求，分别每隔1个月、3个月等不同时间段获取该地区卫星遥感影像。对历史多期采集的遥感影像数据进行数据比对处理，获得高质量卫星正射影像，并利用相应的空间分析工具进行空间分析和变化图斑提取。结合提取的图斑信息进行工作人员核查，及时更新基础数据库信息，便于路政建控区建筑的日常管控。一是建立基础数据库。根据多期卫星影像数据，通过对卫星影像进行几何校准、辐射增强、

图像分割、影像裁剪等数据处理，获取监测区域内已有地物卫星正射影像。结合许可审批等资料，对基础数据库中地物进行性识别筛选，提取建控区合法建筑图斑入库。建立建控区合规图斑基础数据库，并根据规划、设计、批复等资料，及时更新数据库信息，以此用于多期遥感影像空间分析、变化图斑提取日常管控。二是配准遥感影像。在进行图像的特征抽取和检测时，必须对元点进行几何校正、辐射增强和图像匹配等预处理，抽取图像细微的、共同的特征，且有很好的抗干扰性，进行缩放、旋转和平移。采用方向向量，对微小图像进行微差校正再取样，检测相邻图像的色彩偏移或颜色偏移以进行正投影图像的匹配前处理，在单张正射图像中实现拼接。基于这些特征，更有利于对于疑似图斑是否为路政违法事件进行辅助判断，在较好的分类结合下结合人工精确解译剔除误差，最终得到分类图斑成果。三是提取特征目标。利用高分辨率遥感影像进行图像分割，提取边界时常用分水岭算法，该算法可准确、快速地提取完整边界，获得准确的封闭连通轮廓。高精度遥感图像的地理特征是多种多样的，在使用分水岭方法时，其数据的梯度统计特征存在很大差别，例如，在密集的建筑群落地区，其坡度和变化的差别很大，对于单纯的农田，其梯度和变异数差异很大，在累积的可能性估计中，可以采用累积的可能性值来划分。为了降低单个门限设置对图像分割的影响，在高阶差和高阶差的地方设置低门限，其他地区设置大门限。该方法利用高斯滤波器对图像进行区域梯度的倾向性，从而对图像的分割经验进行校正，从而实现长时间图像的精确提取。四是新建多维空间。原有建控区形态消失、新建侵占物以及现有建控区形态变化通常是侵占公物用地发生变化的主要类型。在多时相卫星影像差异图斑中主要表现为图斑消失、新增图斑、图斑边界特征

变化，根据影像处理后获取的矢量化图斑数据，再联动许可审批资料，利用空间多时相叠置分析检查新增和消失图斑，并利用变化矢量分析检验图斑边界特征变化。根据分析结果结合遥感影像进行人工内业判读，将变化图斑分类为拆除、新建、改建图斑，并根据不同监测需求，辅助人工现场监管。

二、“数字路政”场景应用过程中遇到的问题及思考

（一）信息基础设施建设还不够完善。当前，我市信息基础设施存在超前引领布局不足、物联网集约化部署不足、数据整合共享有待加强、数据资源应用水平有待提高等问题。我市陆地面积557平方公里、公路里程1112.342公里，路面桥梁共有429座，但是路面基层执法人员仅22人，智能感知桥梁监测设施仅2座。在数字化变革的背景下，路政行业治理对信息化基础设施期望越来越高，现有的设施效能还不能完全满足治理需求。

（二）数据全过程标准化管理还需加强。数据归集方面，“数字路政”平台是治超、路产路权等业务的综合集成，涉及人工巡查、卫星遥感影像巡查以及智能感知监控巡查等多巡查手段，多维度预警事件间尚未形成健全统一的底层数据库和要件库，数据的录入和报送过程相对繁琐。数据共享方面，路政巡查与养护、安全应急、农村公路等多维度部门巡查事件来源之间缺乏标准的数据共享机制，一些基层组织因为不掌握相关基础应用数据，导致巡查管理服务数字化不充分。

（三）数字化复合型人才培养还需加快培养。一是专业化与数字化相融合的人才偏少，特别是缺少懂技术、懂管理、懂数字化的综合性人才，交通运输领域数字化改革和成果应用需要人才支持。二是改革创新能力

较弱，交通运输行业是传统和基础性行业，日常管理基于标准化的行业手段占主导，行业内部分工和职责协同性较弱，运用数字化思维推动改革创新的能力总体不足。

三、下一步工作对策与建议

一是“一地创新全省共享”。在省厅指导下，加快“数字路政”四大功能完善和日常应用。同时要结合全省五个试点地区工作成果，加快系统迭代升级，集成创新“数字路政”场景，将“数字路政”真正运用到路政管理工作中去，体现数字化改革的成效，为全省提供展示样板。

二是夯实数据底座和功能。在基于“省综合治超平台延伸+平湖”数字路政”的开发模式上，理顺数据共享、回流、反馈、更新的路径，加强数据的全面对接、全面贯通，为创新特色应用提供数据支撑。聚焦“152”体系在路政整体贯通的具体路径，重点做好“数字路政”“路产路权”“综合巡查”等系列应用省市县贯通和落地见效。按照“无条件归集、有条件共享”的原则，全面归集交通业务领域数字化项目和各场景应用数据资源，实现真正的“用数据说话”。

三是推动交通强市建设。依托数字化改革东风，加快多层次、多类型的数字化应用人才培养，推进交通现代化能力建设。深化与长三院、数智交院等高等院校的产学研合作，进一步推动数字化改革场景研发、转化、应用、推广，构建广覆盖的智慧交通网络，重塑交通建设管理流程，创新形成一批交通现代化建设理论成果，助力交通强市建设。