



► 政策简报

2026 年 4 月

平台劳动者劳动基准权益保护：国际经验

关键点

- 大量平台劳动者因被界定为自雇者而无法享受传统劳动法保护。面对这一困境，国际社会逐渐形成治理共识：可以在不改变其法律身份的前提下，基于劳动事实，为其提供一套普遍适用的底线权利体系。这一框架的核心是权益保障的去身份化，即将劳动报酬、工作时间、职业安全与健康、算法治理、争议解决等基本权益从雇佣关系的捆绑关系中剥离，转化为所有平台劳动者都应享有的基础性保障。
- 这一思路引发了理论界的日益关注。Davidov 主张通过扩大“雇员”概念来覆盖实质上处于依附状态的平台劳动者；Countouris 则更为激进，提出以“普遍工作关系”为基础重构劳动法，将所有个人劳动提供者纳入统一保护框架；Gyulavári 则提出更具操作性的分层式权利结构，并强调算法治理是当代平台劳动的功能性从属性的核心体现，必须纳入底线权利保护。
- 这些理论探讨与 ILO 的规范性倡议高度契合。近年出版的《为了更加美好的未来而工作》及《百年宣言》明确提出“全民劳动保障”理念，确认所有工作者（而非只是雇员），无论其合同形式或作用身份如何，都应享有基本劳动权益和最低劳动条件保护。这些主张为各国劳动立法提供了重要参考。
- 实践层面，各国立法在平台劳动者基准权益保障方面呈现出一些创新做法。它们主要集中在报酬和付款、工作时间、职业安全与健康、算法与数据权利、争议解决、执法等多个方面。

► 背景

数字平台重塑了劳动组织方式，催生了大量被现行劳动法律界定为“自雇”或“独立承包人”的平台劳动者。尽管部分国家通过司法或立法强化了平台劳动者雇员身份的法律推定，即预先假定这些平台劳动者为劳动法意义上的劳动者，但这一方法并未被普遍接受。因此，现实中仍存在大量未能被认定为雇员的平台劳动者。虽然 ILO 关于平台经济体面劳动的分析指出，现行国际劳工标准在原则上覆盖了“所有劳动者”，但在实践中，劳动

法的多数保护仍与“雇员身份”挂钩。法律身份的缺失导致平台劳动者劳动保护的规范适用存在缺口。如何在不预设雇员身份的前提下，建立一套底线权利保障框架，成为全球平台劳动立法的核心议题。¹

近年，各国逐步形成一种新的治理逻辑：不以身份为唯一前提，转而通过“底线权利（floor of rights）”方式，为非雇员平台劳

¹ 在立法路径上，全球目前呈现出多元并行的三种平台劳动治理模式：（1）雇员推定或重新分类模式（如欧盟层面、西班牙等部分欧洲国家）；（2）“中间身份”或特殊类别模式（如部分国家为平台劳动者设置独立法律类别）；（3）

维持自雇身份但强化最低权利保护模式（通过最低报酬、工伤保险、数据透明等专项规则进行补强）。

劳动者提供最低限度的保障。按照这一逻辑，部分国家把“是否在工作（work）”而非“是否被雇佣（employment）”作为部分权利的触发点，通过“底线权利+算法治理+平台义务+集体谈判例外/支持+创新执法”等政策组合工具，推进平台劳动者基本权益保护立法。欧盟《平台工作指令》、加拿大不列颠哥伦比亚省立法、美国明尼苏达州立法、新加坡《平台工人法案》等均体现了这一趋势。

► 平台劳动者的劳动基准权利框架

平台经济是劳动世界数字化所引发的重要变化之一。平台经济通常具有高度的灵活性和较低的准入门槛，其快速发展为企业开辟了新市场，也为劳动者创造了新的就业岗位和获取收入的机会。与此同时，平台经济正显著改变着很多工作的组织与实施，给平台工人获得体面劳动带来了新挑战。它不仅冲击了传统劳动关系的法律分类，也动摇了以“雇员身份”为中心构建起来的劳动法律保护体系。

在这一背景下，个案式法律身份争议逐渐转向结构性治理方式重构，理论界和实务界关注的焦点也开始转移到平台劳动者是否以及如何享有基本劳动权利保护。

理论视角下的“权利底线”

学者普遍认为劳动法之所以把“雇员”身份做为核心，并非偶然，而是对劳动力“权力结构的不对称”（power imbalance）与“依附性”（subordination/dependency）的制度性回应。然而当前劳动市场开始出现大量“形式上自雇、实质上依附”的劳动者，包括平台劳动者，传统法律分类无法准确地揭示出真实的权力结构。针对数字化劳动形态迅速扩张，部分学者开始建议弱化劳动关系认定与权益保护的捆绑关系，探索所有劳动者都应该享有的权利底线。

Davidov 以“劳动法的规范目的”作为理论起点，提出应通过目的性解释（purposive approach）重塑劳动法的适用边界。在他看来，劳动法之所以对雇员提供特殊保护，根本原因在于劳动关系中存在权力不对称与经济依附。大量平台劳动者和零工劳动者在法律上被界定为自雇，但在实质上仍然处于高度依附与受控状态。若继续机械地依赖形式分类，将导致劳动法的规范目的被彻底架空。因此，只要某类劳动关系在功能上体现出类似依附性或结构性弱势，就应纳入劳动法保护范围。Davidov 的理论并不主张彻底重构劳动法结构，而建议在既有制度框架内通过扩大“雇员”概念，或引入更具弹性的认定标准，实现保护范围的功能性扩张。

Countouris 则采取更为批判的立场。他指出，传统“雇员—自雇”二元结构在工业时代具有合理性，但在数字化与去中心化生

产条件下逐渐失效。大量提供“个人劳动”的主体因法律形式差异而被排除在劳动法保护之外，形成了制度性空白。为回应这一现实难题，他提出以“普遍工作关系”（universal work relation）为基础，重构劳动法的适用逻辑。他主张将所有提供个人劳动的关系都纳入基本劳动法框架，不再以法律形式作为权利分配的前提，在统一框架下通过分层设计实现不同强度的保护。在这一构想中，“底线权利”应适用于所有个人劳动提供者，具体包括基本劳动权（如结社与集体谈判权）、最低报酬保障、工作时间限制、职业安全与健康保护以及基本社会保障。该理论的突破之处在于并非仅扩张既有雇员的概念，而是试图重写劳动法适用基础，将“个人劳动”作为新规范的核心。

Gyulavári 在上述思路基础上，提出了更具操作性的分层式权利结构。平台劳动者在现实中往往既难以被完全纳入雇员体系，又不应完全被排除在保护之外。面对这一困境，他提出重新构建“底线权利”（floor of rights）。为此，他总结出 29 种不同的劳动权利，并主张将这些权利分为三种类型：第一类包括传统雇员的权利，这些权利可以自动扩展到平台工作者，而无需技术性 or 实质性限制或调整。这类权利包括禁止强迫劳动、反对童工、禁止歧视等。第二类权利可能需要对传统雇员权利进行限制和修改，以符合平台劳动者的特别需求，特别是鉴于该群体内部本身存在大量异质性。这类权利包括合同的签订、变更与终止、工作时间和休息、最低工资、集体性权利等。第三组权利是没有包含在雇员传统劳动保护清单中的权利，包括算法、评级透明度和可携带性、数据保护和隐私、合同关系排他性等新兴权利，因此需要制定新的概念和标准，对其进行保护。

综合以上三位学者的观点可以发现，三种理论在规范目标上具有高度一致性：均承认劳动法的核心在于回应权力不对称；均反对因为不符合法律形式，而规避对平台劳动者的实质性保护；均主张为平台劳动者建立最低权利保障。

国际劳工组织百年宣言

上述理论的探讨与 ILO 近年来规范话语转型存在一定的相似性。国际劳工组织很早就认识到平台经济对劳动治理的挑战，从

2014 年即开始对相关议题进行研究。²基于理论研究，国际劳工组织通过制定相关宣言以及新的国际劳工标准，试图增强对平台劳动者等非正规就业群体的保障。

从 2017 年 10 月至 2018 年 11 月，在国际劳工组织总干事的邀请下，来自瑞典、南非等 23 个国家的代表组成了劳动世界的未来全球委员会，共同探讨如何应对劳动世界面临的各种挑战。委员会共召开了四次会议，确定了数字化、全球化、气候变化、老龄化等关键挑战，并试图为政府、雇主组织和工人组织等利益相关方提供下一个百年的行动建议。最终委员会撰写了报告《为了更加美好的未来而工作》（Work for a brighter future），前瞻性地提出“普遍劳动保障”（universal labour guarantee）这一概念，报告明确指出：“所有工作者，无论合同形式或就业身份如何，均应享有基本劳动权利与最低劳动条件保障”。报告具体建议平台劳动者至少享有以下四项底线保障：

1. 基本劳动权利（工会与集体谈判、反歧视、禁止强迫劳动、反童工）
2. 足够维持生活的工资
3. 工作时长限制
4. 工作场所安全与卫生

这一框架在理论上确立了“普遍劳动保障”的规范性模型，其核心不在于重新分类劳动关系，而在于通过去身份化的方式，将若干不可或缺的劳动权利从合同法结构中剥离出来，转化为普遍适用的劳动保障。

这一表述具有两项突破性意义：第一，它的表述使用的是“所有工人”（all workers）这一更广泛的概念，而非传统劳动法使用的雇员（employees）概念，在规范层面淡化了雇佣身份的前置地位。第二，它将“劳动条件保障”与“工作中的基本权利”并列，构建出一个最低劳动保护的框架。

就平台劳动者而言，这种规范转向具有基础性意义：它为构建不以雇员认定为前提的“平台劳动者权利包”提供了正当性依据，同时也为国内立法提供了一种具有可操作的制度路径，即，在维持既有分类体系的同时，通过确立普遍适用的最低劳动保障标准，实现对新就业形态的功能性规制。

2019 年国际劳工大会，正值国际劳工组织成立一百周年，全球代表在日内瓦召开了其第一百零八届会议，并通过了 ILO《百年宣言》。宣言在上述委员会报告的基础上，进一步对工作中的基本权利进行了规定。它明确提出：所有工作者均应享有充分保护（all workers should enjoy adequate protection）。

更为关键的是，宣言将以下内容列为所有工作者应享有的基本保障：

- 尊重基本原则和权利
- 适当的法定最低工资或通过谈判达成的最低工资
- 工时的最长时间
- 工作中的安全与卫生

虽然该宣言对未来全球委员会建议进行了一定程度的调整，³但由于宣言对成员国更具有约束力，因此对各国劳动立法具有更直接的指导作用。

总之，从规范层面观察，未来全球工作委员会的建议以及 ILO《百年宣言》标志着国际劳动法语结构的重要转型，即由“雇佣关系中心主义”逐步迈向“工作事实中心主义”。其确立的框架虽然未改变各国对劳动关系的分类，但确立了一种新的规范逻辑：某些劳动保障应当以“从事劳动”为触发条件，而非以“雇员身份”为基本门槛。

国际劳工标准制定

百年宣言通过之后，2022 年 10 月 10 日-14 日，ILO 针对数字技术对劳动世界的影响专门组织召开了“平台经济体面劳动”三方专家会议。在专家会议结束后，理事会进一步决定将平台经济体面劳动议题列入国际劳工大会第 113 届会议（2025 年）议程，正式开启了相关国际劳工标准制定的程序。为此，ILO 主要做了两方面的准备工作：

第一，编写了《平台经济体面劳动的规范性缺口分析》。该报告评估了与平台劳动者劳动权益相关的 20 个方面，尤其是与现行国际劳工标准进行了比照，将平台劳动者的权利缺口情况分成三种情况（参见表 1）。

第一种情况是当前国际劳工标准已经完全覆盖的情形。即，现行国际劳工标准已经保障了平台劳动者的权利，不存在制度空白。这包括：工会和集体谈判、强迫劳动、消除童工、就业促进和就业政策、从非正规经济向正规经济转型。这些领域的国际劳工标准已经确立了劳动者保护的基本原则和制度框架，面临的主要问题在于执行机制的缺失，而非权利本身的缺失。

与此同时，该报告重点审议了当前国际劳工标准存在缺口的另外两种情况：

- 适用范围缺口。虽然存在相关的国际标准，但在平台劳动中适用范围或执行有缺口。即这类权利只适用于存在劳动关系的平台劳动者，很多自雇身份的劳动者无法享

² 例如 ILO 先后出版了 [The rise of the "just-in-time workforce": On-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy"](#) (2016)，《数字就业平台和劳动世界的未来》（2018），[The role of digital labour platforms in transforming the world of work](#) (2021) 等研究成果。

³ 宣言去掉了“无论所有合同形式”这一明确表述，同时将生活工资调整为最低工资。

受这些权利。该类权利包括：工资、工作时间、职业安全与卫生、社会保险覆盖以及劳动监察与行政执行保障等。这些领域都有国际劳工标准，但由于平台劳动关系不稳定、工作时间碎片化、算法强化管理以及用工主体多层化，既有规范难以直接适用或执行效果有限，从而形成制度运行层面的缺口。

- 主题性缺口。数字化背景下涌现出一些新兴权利，包括：保护工人的个人数据、算法、劳动争议解决、平台经济跨境治理。这些权利虽可在一般法律原则中找到基础，但尚不存在任何国际劳工标准。

作为应对措施，该报告建议针对适用范围缺口，可扩大适用范围；针对主题性缺口，可补充新规范。

第二，起草了平台经济体面劳动的公约和建议书（草案）。经过 2025 年国际劳工大会讨论，成员国一致同意针对平台经济制定一份有约束力的公约并辅以一份建议书。在咨询各国建议后，2026 年 3 月，国际劳工组织提出了一份公约和建议书草案，供成员国进行讨论。

从结构上看，草案列举的平台劳动者权利包括：工作中的基本原则和权利、职业安全卫生、暴力和骚扰、就业促进、报酬或者付款、工作时间、社会保障、使用自动化系统的影响、个人

数据和个人隐私、中止或者停用账号和终止雇佣或者聘用、雇佣或聘用条款和条件等。

► 表 1：平台经济体面劳动的规范性缺口分析

类型	具体权利	建议
第一类：无缺口 (5 项)	工会和集体谈判、强迫劳动、消除童工、就业政策和就业促进、从非正规经济向正规经济转型	/
第二类：适用范围缺口 (10 项)	工资、工作时间、职业安全与卫生、雇佣关系认定、劳动监察、就业保障、社会保障、生育保护、移民工人、特定类型工人	需要扩大适用范围
第三类：主题性缺口 (5 项)	算法下的机会均等或待遇平等、保护工人个人数据、算法、劳动争议解决、平台经济的跨境治理	需要补充新规范

来源：作者整理

► 劳动基准权利保护的创新经验

虽然平台劳动者享受底线权益保障这一理念已逐渐得到各国重视，但具体保障路径却仍在探索中。本节搜集了各国在不同底线权利保障方面的创新做法。

本简报收集整理了各国已经出台的立法与政策，对其中的 68 项法律政策进行了分析，覆盖了 30 个国家或地区。从区域分布来看，欧洲国家或地区 9 个（包括欧洲联盟）、亚太地区 10 个，美洲 7 个，非洲 4 个。

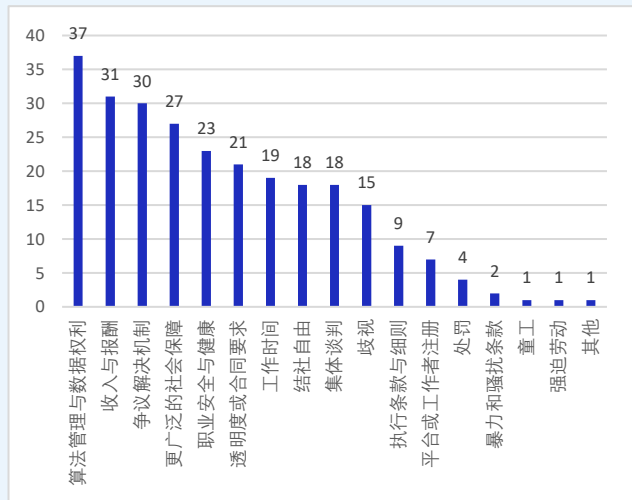
从规范的权利类型分布来看，涉及算法管理与数据权利的法律政策达 37 项，是当前最为突出的规制领域之一；涉及收入与报酬的法律政策共 31 项，表明收入与报酬也是平台劳动立法的核心关切；涉及争议解决机制的案例共 30 项；涉及职业安全与健康的案例共 23 项；涉及工作时间规制的案例为 19 项。其他方面则规范较少，甚至无任何规范。

► 表 2：案例收集情况

地区	具体国家
欧洲	比利时、克罗地亚、法国、希腊、意大利、葡萄牙、西班牙、马耳他、欧盟
亚太	澳大利亚、中国、菲律宾、印度、印度尼西亚、哈萨克斯坦、大韩民国、新西兰、新加坡、泰国
美洲	巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、墨西哥、美利坚合众国、乌拉圭
非洲	埃及、肯尼亚、南非、坦桑尼亚联合共和国

来源：[Digital Labour Platform Tracker](#)

图 1：各国立法中对不同权利规范的统计



来源：Digital Labour Platform Tracker

报酬与付款

传统劳动法对劳动者的工资保护往往以雇员身份为前提。但在平台经济领域，大量平台劳动者被界定为独立承包商或自雇人员，因而难以在现行劳动法框架下获得工资保障。为应对这一制度缺口，各国逐步探索出新的治理路径，即以“最低报酬”代替“最低工资”，在不预设雇员身份的前提下为平台劳动者提供基本报酬保障。这类制度通常包含明确最低计酬规则（如按时间、里程、订单数量计算最低报酬）、按高于最低工资标准一定比例支付报酬、透明的计价机制、准时支付、禁止不透明扣款等创新内容。

第一，部分国家对计算最低报酬的方式进行了调整。他们或者要求平台支付最低小时工资，或者要求平台对于每一单任务都不得低于一定标准支付报酬。

加拿大不列颠哥伦比亚省修订了《就业标准条例》（Employment Standards Act）并出台配套法规，为网约车和外卖员设定了“接单时间”需获得最低收入标准，即要求平台必须保证劳动者在执行订单期间获得不低于省法定最低工资的报酬水平，要求平台在实际收入低于该标准时补足差额。

美国部分州立法与之类似。在西雅图市，基于应用程序配送外卖、杂货和包裹的骑手，以及其他行业的接单服务提供者，有权根据每项任务的行程时间和里程获得最低报酬。在华盛顿州，根据客运平台规章，必须按照规定的计算方法，向被归类为独立承包者的工人支付每次行程的最低报酬。

乌拉圭通过《数字平台劳动法》为外卖与网约车平台劳动者设定最低劳动保护标准，平台劳动者每完成一项任务或工作单位，都应获得不低于国家最低工资的报酬。该法禁止平台扣

除与工作无关的费用，确保平台劳动者能获得基本收入保障；同时要求平台提供透明计价规则。

中国人社部等八部门于 2021 年颁布了《关于维护新业态新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》。它明确规定，企业需向提供正常劳动的劳动者支付不低于当地最低工资标准的劳动报酬，按时足额支付，不得克扣或者无故拖欠。

第二，部分国家要求支付给平台劳动者的最低工资需高于法律规定最低工资标准的一定比例。在智利，根据 2022 年《劳动法》修正案，独立平台工人（非雇员）有权获得小时工资费用，该费用不能“低于在法律规定的最低月收入基础上按比例计算后增加 20%”，其目的是为了计入等待时间的成本。法律还规定了计算费用的具体方法。

第三，部分国家要求平台对劳动者收入计算方式进行披露。在加拿大安大略省，平台被要求披露薪酬计算方式，并确保支付周期；平台还须披露是否收取小费，且不得从薪酬中扣减小费。

第四，部分国家对除收入以外的费用扣减进行了明确规定。一是要求平台需支付车辆和安全设备维护费，报销费，执照费和燃料费等。二是小费不计入工资，且平台不得随意扣减劳动者工资。例如美国西雅图市规定任何小费必须支付给工人，不计入报酬。该市还要求数字平台只有在获得平台劳动者明确书面授权的情况下才能扣减报酬。马耳他法律禁止因招聘与劳务机构或数字平台签订合同时，向平台劳动者收取费用或进行报酬扣减。

工作时间

传统劳动法将限制最长工作时间作为保护劳动者的主要手段之一。平台劳动者以在线接单、按需工作等方式进行劳动，标准工时制度难以直接适用。近年来，各国开始探索新的保护方式，主要有以下创新手段。

第一，重新界定工作时间的含义。在智利，平台劳动者的工作时间被定义为受平台公司支配的时间，从接入数字端开始，直至本人自愿断开连接为止。工作时间记录是强制性的，并需明确标识被动工作时间（工人受数字平台支配，但因非其本人原因而未从事工作）和实际提供服务的主动工作时间。墨西哥《联邦劳动法》根据平台劳动者工作时间灵活和不连续等特点，定义实际工作时间为“劳动者在数字平台接受任务、服务、工作委托之时起，至该工作最终完成之时止”。这一规定体现了“只要提供劳动就受保护”的功能性思路，并将保护范围锁定在实际工作时段，而非以全时制的雇佣身份为前提条件。

第二，去身份化下的最长工作时间或者最短休息时限限制。虽然限制最长工作时间是劳动法的传统手段，但是在平台经济下，对劳动者的相关保护正在逐渐地“去身份化”。即对工作时间的限制常常通过专门立法、行政法规或算法治理等手段，为平台劳动者设定基本工作时间限制或休息规则。

新西兰《陆地运输规则：工作时间和行车日志（2007）》（Land Transport Rule: Work Time and Logbooks）直接为小客车服务行业从业者提供保护，并规定不论司机的法律身份，工作时间每天不超过 13 小时，且连续休息时间不得少于 10 个小时。乌拉圭法律不依赖传统“在岗”的概念，而将平台劳动者的工作时间定义为“登录平台的时间，包括处于待命状态的时间”，以适应平台工作特性。法律明确规定，受雇于同一平台的劳动者每周工作时间不得超过 48 小时。每完成一个工作单位的工作，则有权按比例获得国家最低工资标准。

第三，平台劳动的工时保护手段问题正在从“时间限制”转向“算法限制”。在平台经济中，劳动者往往可以自由选择上线时间，但平台算法可能通过调整评分系统、派单规则、收入激励机制等，引导或迫使劳动者延长在线时间或高强度持续工作，起到间接控制劳动者工作时间的作用。因此，传统劳动法着眼于“工作时间是否超过上限？”，而平台经济工时问题的关注重点则转向“算法是否通过惩罚机制迫使劳动者延长在线时间？”例如，欧盟 2024 年颁布的《平台工作指令》（Platform Work Directive）试图通过限制算法透明度和自动化决策权，缓解由算法驱动的隐形工时控制，而不仅仅是设定一个硬性的每日工时下限。

第四，通过“拒单权”与“断开链接权”的制度化，保障平台劳动者在工作时间安排上的自主性。平台劳动者以任务为单位组织劳动者从事劳动，若劳动者拒接订单，可能会面临评分下降、派单减少甚至账号停用等不利后果。因此，拒单权和断开链接权逐渐成为平台劳动工时治理的一大创新手段。

拒单权主要是指劳动者在工作状态中是否能够自主决定接受具体任务。该权利是工时自主权的关键制度，也是平台劳动者对抗算法派单与评分系统的重要方式之一。多国明确规定拒单不应被惩罚、不应降低评分、不应影响后续派单。西班牙《骑手法》是全球首个在国家层面将“拒单权”上升为平台劳动者法定权利的案例，明确规定平台不得因劳动者拒绝接受特定订单而对其进行惩罚，包括禁止平台因拒单行为而降低劳动者评分、减少后续派单数量或限制其访问平台的权限。

断开链接权侧重劳动者在非工作状态中是否可以拒绝参与工作，是劳动者工作时间控制权的另一体现。在平台劳动中，这一权利的确立是为对抗平台要求劳动者持续在线、对劳动者进行全天候数据监控的行为。核心思路是平台劳动者有权拒绝或下线，而不受到平台报复和惩罚。法国 2016 年《劳动法》改革确立的“断开权”被认为具有重要开创意义。L2242-17 条款规定，员工有权在非工作时间不回复电子通信，并要求企业通过集体协议具体落实这一要求。尽管法国《劳动法》规定的“断开权”起初是为传统劳动关系设计，但它也为保障平台劳动者的离线权益奠定了制度基础。2024 年墨西哥《联邦劳动法》修订后也明确规定，平台工作时间由劳动者自主安排，不受固定时段限制，可以根据需求自由登录或断开连接。

职业安全卫生

平台劳动者往往因雇佣身份无法被纳入职业安全保护体系，尤其是在交通风险、极端天气、长时间在线、高强度劳动等方面面临风险。针对这一问题，当前国际立法实践主要有三个改革方向。

第一，明确平台责任，将职业安全卫生保障与劳动关系认定脱钩。基于劳动者在平台经济中的实际风险暴露，各国要求无论平台劳动者的身份如何，都需将其纳入工伤保险或职业安全体系。很多国家明确规定职业安全与卫生责任应由平台直接负责，尤其是在工伤保险层面强调平台直接承担缴费责任。

新加坡《平台工人法案》（Platform Workers Act 2024）即是最典型代表。该法案不仅要求平台为劳动者提供工伤保险，在公积金（CPF）方面也要逐步将平台劳动者纳入。这一做法一方面强化了平台作为实际控制者的责任，另一方面也通过制度化缴费设计，提升了平台劳动者在工伤、养老方面的保障水平。

韩国《职业安全与卫生法》专门将保护范围扩大到涵盖客运和配送平台劳动者，规定平台有责任采取措施，防止工业事故的发生。此外，政府将提供补贴，承担维持和促进这些劳动者安全与卫生所需的全部或部分开支。在意大利和加拿大的部分省份，现有的职业安全卫生保护措施也扩大到平台劳动者，包括那些被归类为自雇者的平台劳动者。

哥伦比亚 2025 年颁布的第 2466 号法律规定了数字配送平台的综合社会保障体系缴纳。针对独立合同工，平台需承担 60% 的医疗保险与养老保险缴费，剩余 40% 由劳动者承担；职业风险保障费用由企业全额承担；健康、养老及职业风险保险的缴费基数收入，将按数字配送服务工作者通过相应数字平台获得的总收入的 40% 计算。

第二，建立事故报告机制与预防措施。由于平台劳动者的雇佣关系模糊，工作地点非固定，工伤事故往往面临瞒报或漏报风险。这导致劳动者无法及时获取医疗补助与收入补偿。当前政策趋势要求平台企业承担信息枢纽和风险管理者责任，通过建立透明高效的事故报告与追踪机制，与国家社会保障体系对接，确保平台劳动者在发生职业伤害时能够及时获得基本保护。

泰国《数字平台业务皇家法令》针对平台劳动者面临的高频交通风险，要求平台建立专门的职业伤害追踪机制。作为实际数据控制者，平台被要求记录劳动者在执行任务期间的交通事故或健康突发状况，并通过平台紧急报告通道，协助劳动者对接医疗救援和相关保险理赔，弥补平台劳动者在工伤数据检测上的制度盲区。

新加坡《平台工人法案》在全球率先以立法形式确立了平台的强制性工伤赔偿责任。该法案要求平台必须建立严格的事故报告协议。一旦平台工作者在工作期间遭遇事故，平台不仅有义务提供与传统雇员同等水平的医疗和收入补偿，还必须向新加

坡人力部进行正式的工伤事故强制申报，以此将平台劳动者全面纳入国家职业安全与健康的监测与保障框架中。

除事故报告机制外，国际实践逐步开始探索前置性治理，即通过预防措施降低风险发生概率。例如，平台劳动者面临的极大安全风险源于平台劳动者高度依赖算法。系统设定的严格送达时限、动态定价机制以及基于绩效的自动处罚，迫使劳动者采取危险驾驶、超时工作等高风险行为。因此，部分国家的职业安全预防重点转向算法干预，明确要求算法与自动化系统设计必须以劳动者生命健康与安全为前提，禁止平台利用算法间接向劳动者施加不合理的劳动强度。

欧盟《平台工作指令》将职业安全防线前置到算法层面。指令明确要求平台不得给劳动者施加过度压力，或使其身体和心理健康面临风险的方式使用自动化监控或决策系统。此外，平台被强制要求定期评估自动化系统对职业安全与健康的潜在负面影响，并确保由人类监督员对涉及安全隐患的算法决策进行干预和复核。

乌拉圭法律为平台工作者的健康权划定了明确的“技术红线”。该法律不仅要求平台必须就自动化系统对劳动者健康和安全造成的风险进行系统化评估，而且明令禁止平台部署或使用任何会诱发过度劳动压力、伤害员工身心健康的自动化派单或绩效评估系统。

第三，平台劳动的特有风险保护。一些国家对平台劳动的特有风险制定出更具针对性的规则，主要包括：一是针对劳动费用与安全条件的支持性措施。部分国家要求平台承担与安全相关的必要成本，例如设备维护、通信费用或流量补贴等，以避免劳动者因成本压力而在不安全条件下工作。印度尼西亚法律明确规范摩托车类型、骑手着装及行为标准，要求骑手需遵守交通规则；平台须为驾驶员和乘客配备紧急求助按钮功能。智利2022修订的《劳动法》规定：使用自行车或摩托车提供服务的数字平台劳动者，数字平台公司需向其提供符合《交通法》认证标准的防护头盔、护膝及护肘等；服务结束后劳动者应按约定将所提供物品归还平台公司。乌拉圭第20396号法律规定工作所需的基本工具（交通工具、带芯片及互联网数据套餐的手机）应由平台全部或部分提供，以减轻劳动者成本压力。

二是针对平台劳动者生理需求的便民性措施。许多国家和地区通过完善基础设施和开放公共或商业空间，旨在解决外卖骑手、网约车司机等群体在劳动过程中的实际困难，缓解其生理疲劳，提高其工作环境的便利性。中国《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》要求推动在新就业形态劳动者聚集的居民区、商业区设立临时休息场所，解决其工作过程中停车、充电、饮水、如厕等问题，提供工作生活便利。美国纽约州2021年修订的《纽约市行政法典》要求餐饮机构在“外卖员依法进入该场所取餐……以完成消费者配送”时，允许外卖员使用其卫生间。

三是在某些特殊环境下暂停派单任务。韩国服务工人工会联合会于2020年10月与配送平台Woowahan Youths(Baemin)签订了一项集体协议，引入了职业风险预防措施，邀请平台在恶劣天气下暂停配送订单。在葡萄牙，因危险道路或对车辆、乘客或司机构成危险的地方行驶等理由下，配送司机有权拒绝提供服务。

算法与数据权利

算法已成为平台经济下任务分配、绩效评价、收入决定的核心机制，其功能实质上代替了传统劳动关系中的管理权。针对算法与数据权利等新兴权利的治理，当前立法的核心在于将“程序正义”原则扩展至算法治理领域，要求平台对其算法决策机制承担解释义务，使劳动者能够理解算法如何决定和改变其劳动条件。这一创新做法不仅延伸了平台劳动者的知情权，而且将数据权利作为劳动权利的组成部分，为劳动者行使相应的申诉权、抗辩权提供了法律前提。

算法透明

平台对算法与数据权利的治理基于劳动者拥有算法透明权。平台应明确向劳动者书面告知自动监控系统的存在、所收集的数据类别、算法的决策逻辑与主要参数，以及这些因素如何影响任务分配和收入。

欧盟《平台工作指令》第9条明确规定算法透明义务，平台必须向劳动者提供关于自动化监控和决策系统的信息，包括其运作方式及对工作条件的影响。

中国人社部发布的《新就业形态劳动者劳动规则公示指引》规定平台企业应向劳动者公开直接关系劳动者基本权益的规章制度、格式合同条款、算法规则及其运行机制，内容涵盖了进入退出规则、订单分配、报酬及支付、工作时间和休息、职业健康与安全、服务规范等。

禁止特定数据处理

平台经济高速发展的同时，算法对劳动者数据的收集也呈现扩张趋势。部分数据收集已超出劳动管理的合理范围。因此，部分国家开始将数据保护原则嵌入劳动法体系，对特定敏感数据设定处理边界，防止算法对劳动者基本权利的过渡入侵。具体来说，平台不得收集心理状态、情绪识别、工会活动、非工作时间行为数据，并将其用于劳动决策。

欧盟《平台工作指令》明确禁止平台处理与劳动无关或具有高度敏感性的个人数据，特别是涉及个人情绪或心理状态、私人对话、劳动者未提供的个人隐私数据。不得使用这类数据推断个人的种族或民族血统、移民身份等。这些权利适用于从招聘或甄选程序开始的所有平台劳动者。

在克罗地亚，禁止平台在工人不工作期间收集个人数据。马耳他也有类似规定，禁止处理私人谈话的范围还包括平台工人与其工会代表之间的交流内容。

人工复核权

在平台劳动中，账户停用、收入扣除和评价降级等关键决策往往由算法自动做出，缺乏人类干预与程序保障，容易导致自动化解雇或惩罚机制不透明。因此，确立人工复核权重要性不言而喻。很多国家规定，凡涉及劳动者的账户停用、重大收入扣减、评价降级和合同终止，必须启用人工复核程序，且劳动者有权要求平台提供书面说明。

例如欧盟考虑到平台广泛使用自动化监控系统和自动化决策系统作出决策，这些决策会直接影响平台劳动者。但很多情况下，劳动者无法直接与人工经理或主管取得联系。基于此，欧盟要求数字平台应确保人工监督，并定期评估算法系统作出的各种决策对平台劳动者的影响。

与此类似，美国明尼苏达州《2024 年综合交通法案》要求平台在停用司机账户时必须包含停用理由书面通知，并建立包括申诉权及复审程序在内的申诉机制。

算法备案与报告

鉴于算法在平台劳动中处于核心管理地位，依靠劳动者个人无法实现有效监督，有必要通过公共监管机制强化算法的外部可见性。部分国家因此规定了平台需承担算法备案与报告的义务。例如，平台需要向监管机构说明算法对劳动条件、收入分配及工作时间的影响，从而有助于将自动化决策系统纳入制度化监督。

根据这一思路，欧盟《平台工作指令》要求平台对涉及工作分配、绩效评估及账户处置的算法进行风险评估，向主管机关提供相关信息。平台还需就算法对劳动条件、收入及工作时间的影响进行说明，在必要时接受监管机构审查。这一做法强化了算法管理的外部可见性与可问责性。

争议解决与执法

平台劳动者的权利实现不仅依赖于实体规则的确立，而且取决于制度化的执行机制。传统劳动法难以及时回应劳动者在账号停用、收入扣减及评价惩罚等高频争议中的权利主张。国际立法与实践逐步形成了“内部申诉机制+外部救济机制”的双重结构，实现对平台权力的制度性约束与劳动者权利的实质性保障。

内部申诉机制

平台劳动者与平台企业的争议往往源于算法决策不透明，其特点在于发生频率高、金额分散、信息高度不对称。如果完全依

赖传统司法或仲裁程序，不仅成本高昂，也难以及时减少劳动者的权益受损情况。因此，国际实践逐步将内部申诉机制作为平台治理的重要组成部分，通过制度化的设计，鼓励在平台内部解决争议。在各国探索下，平台的内部申诉机制主要包含三个方面：（1）内部调解委员会；（2）明确处理期限；（3）申诉追踪机制。

中国人社部等部门发布的《新就业形态劳动者权益维护服务指南》鼓励平台建立企业内部劳动纠纷调解委员会，劳动者认为自身权益受到侵害时可以向该委员会申诉。指南还建议工会组织要推动平台企业建立常态化的沟通协商机制。

哥伦比亚部分平台（如 Rappi）设立了“骑手申诉调解办公室”，主要用于处理账户封禁、工作争议及沟通问题。该办公室是一种典型的准调解机制，被定义为平台与骑手之间的中间协调者。

印度尼西亚交通部长第 12 号 2019 年条例第 16 条规定，平台企业需为驾驶员提供投诉与问题解决服务；第 18 条进一步规定，应用程序公司必须设立专门的投诉服务中心，用于处理针对驾驶员临时停运及合作终止等管理措施所引发的争议。

外部救济机制

尽管内部申诉机制能够在一定程度上提高争议解决效率，但其本质依然是平台的自我治理，其独立性受到学界和工会的质疑。因此，国际实践强调必须建立外部救济机制，将平台劳动争议纳入公共法律体系，以确保规则的可执行性。从劳动者权利来看，外部救济机制主要包括以下几个方面：（1）明确劳动者有权向劳动监察机关投诉；（2）明确劳动者有权申请劳动仲裁；（3）明确劳动者有权向法院提起诉讼；（4）明确劳动者不受强制仲裁条款限制。

2015 年 6 月 15 日，意大利通过了第 81 号法令，在劳动和社会政策部设立平台劳动常设观察站。根据第 47-8 条，该机构由部长或其代表主持，成员包括全国最具代表性的雇主与工会组织代表，负责对相关制度实施情况进行持续监督与独立评估。该机制通过引入多方参与平台，为平台劳动治理提供了常设性的外部监督与协商渠道。

新加坡《平台工人法案》及《劳资关系法》修订将平台劳动争议纳入既有劳资争议处理框架。当平台与平台劳动者组织通过集体谈判未能达成集体协议时，可启动由劳工专员主持的调解程序；若调解失败，争议可提交工业仲裁法院裁决。此外，针对平台劳动者协议终止所引发的争议，法律设立了独立申诉程序，由人力部长裁定并可命令支付收入损失或其他补偿，从而形成调解—仲裁—行政裁决相衔接的多层级救济体系。

中国的《新就业形态劳动者权益维护服务指南》也鼓励新就业形态劳动者比较集中的地区，组建集咨询疏导、争议调解、劳动仲裁、法律援助、专业审判于一体的新就业形态劳动用工争议多元化解中心。

► 启发

第一，根据理论上对平台劳动者劳动基准权利的讨论以及针对各国立法实践的盘点，可以观察到一个清晰趋势：目前各国的立法正在从“身份争议”走向“权利保障体系构建”，从“单点回应”走向“算法—劳动—社会保障综合治理”。越来越多的国家通过立法方式直接规制平台劳动者的权益保护，而不再完全依赖司法分类或个案判决。

第二，国际经验表明，需要在保持平台创新活力的同时，推动实现平台经济上的体面劳动目标。即便平台劳动者未被认定为

雇员，也不应成为“无权利者”。目前各国对平台劳动者的劳动基准权利保障有以下趋势：（1）底线权利普遍化；（2）算法治理法制化；（3）社会保障功能性扩展。

（整理改编：涂伟 周琳宇 王若晶 Anne Boyd）

► 参考文献

ILO, [为了更加美好的未来而工作](#), 2019 年

ILO, [关于劳动世界的未来百年宣言](#), 2019 年

ILO, [在平台经济中实现体面劳动](#), 2024 年

ILO, [关于平台经济中体面劳动规范性缺口的分析](#), 2024 年

ILO, [Decent work in the platform economy: law and practice update](#), 2024

ILO, [在平台经济中实现体面劳动：公约和建议书草案](#), 2026 年

Guy Davidov, *A Purposive Approach to Labour Law*, Oxford University Press, 2016

Countouris Nicola, [Defining and Regulating Work Relations for the Future of Work](#), 2019

Tamás Gyulavári, and Emanuele Menegatti (Edit), *Decent Work in the Digital Age: European and Comparative Perspectives*, Bloomsbury Publishing, 2022

本政策简报主要根据 ILO “数字劳工平台追踪器” 以及为标准制定而准备的各种报告翻译整理。法律条文请以各国法律原文为准。本政策简报观点不代表 ILO 官方立场。

联系方式

国际劳工组织中国和蒙古局
北京市朝阳区亮马河南路 14 号
塔园外交办公楼 1 单元 10 层
邮编：100600

电话：+86 10 6532 5091
邮件：beijing@ilo.org
网址：ilo.org/beijing