

► 研究简报第三期

January 2021

中国平台从业人员的社会保障：两份研究的发现与建议（2018-2019）

主要观点

- 根据 2018 年和 2019 年的两项调研，绝大部分平台从业人员表现出非标准就业（特别是自雇）的特征。
- 第一项调研显示，平台从业人员参加社会保险的比例很低，特别是工伤和失业保险（只有平台企业员工才依法享有此类保障）。
- 根据第二项调研，部分受访者参加了居民养老保险(41%)与医疗保险(65%)，但待遇水平显著低于职工养老和医疗保险的待遇水平。
- 本研究简报总结这两项调研的主要发现与建议。目前在中国，类似的调研结果发表还不多见。
- 本简报也呼吁对目前关于该议题的现有调查结果进行系统性汇总和分析，设计可比的调查方法，为政策决策提供依据。

前言

本研究简报涵盖两项研究的发现。第一部分基于中国劳动和社会保障科学研究院 2019 年的一份调研报告，分析了平台从业人员的分类及其社会保障覆盖面的局限。第二部分基于中国社会保障学会 2018 年对三个城市新业态劳动者调研所形成的一份调研报告，探讨这一群体的社会保障现状、障碍及其成因。本研究简报介绍了两项研究的共同发现。



来源：ILO

中国平台从业人员社保权益保障问题研究，杨洋博士

1. 引言

近年来，互联网等信息技术的发展和广泛应用催生并带动了互联网平台企业的蓬勃发展，大量依托互联网平台的新型就业也相伴而生。其中共享经济发展最快，通过共享平台实现就业的人员规模逐年增加，成为中国城镇新增就业的重要渠道之一。《中国共享经济发展报告 2020》显示，2019 年我国共享经济市场交易规模为 32828 亿元，比上年增长 11.6%；共享经济参与人数 8 亿人，参与提供服务者人数约 7800 万人，平台企业员工 623 万人。特别是 2020 年初爆发的新冠肺炎疫情倒逼生产、服务和消费等行为在更大范围内向线上迁移，平台用户数量和交易量猛增，包括共享医疗、教育、外卖餐饮、直播经济等。如从疫情发生到 6 月底，在美团平台获得收入的新增骑手数量超 100 万，盒马鲜生为 1 万多人提供了共享用工岗位。

这些新型就业数量众多、增速飞快，但在较大范围内表现出较为明显的非标准就业特征，面临劳动保护缺失、社保覆盖不足等劳动者权益保障问题，引起了我国政府的高度重视。如国务院办公厅于 2019 年 8 月 1 日发布了《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》（国办发〔2019〕38 号）。新冠肺炎疫情以来，国家又连续出台了多项鼓励新业态等多渠道灵活就业的政策文件，其中均涉及劳动权益保障方面的内容。如 2020 年 7 月 14 日和 7 月 28 日接续发布的《关于支持新业态新模式健康发展激活消费市场带动扩大就业的意见》（发改高技〔2020〕1157 号）和《关于支持多渠道灵活就业的意见》（国办发〔2020〕27 号），明确提出

“抓紧研究完善平台企业用工和灵活就业等从业人员社保政策，积极推进全民参保计划，引导更多平台从业人员参保”，“研究制定平台就业劳动保障政策，明确互联网平台企业在劳动者权益保护方面的责任”，“探索适应跨平台、多雇主间灵活就业的权益保障、社会保障等政策”。同时，新冠疫情以来，我国出台了多项降低灵活就业人员参保缴费负担、提高参保领金便捷度的政策，这些政策也同样适用于以灵活就业人员为主的平台从业人员，如增加社会保障服务在线平台的使用，推行“不见面服务”；允许参保企业和个人延期办理业务；2020 年缴纳基本养老保险费确有困难的灵活就业人员，可按规定自愿暂缓缴费等。

2. 平台从业人员的基本特征

平台经济的发展打破了传统产业在空间、时间以及生产经营方式等方面的局限性，因此也使得工作时间、工作方式和工作地点等更具弹性，从而催生了大量兼职就业和灵活就业。

为充分了解平台从业人员的从业状况和参保现状，发现其参保存在的困难、问题并分析原因，中国劳动和社会保障科学研究院课题组于 2019 年开展了“平台从业人员社会保险情况”调查。课题组采取了两种调查方式：一是针对各类主要平台从业人员开展了 2000 余份问卷调查；二是到出台新就业形态人员社保新政的地方实地调研。

问卷调查结果显示，平台从业人员具有灵活度高、流动性强的显著特征。半数以上参与问卷调查的平台从业人员在当前从业的平台工作时间不足 1 年，6 成以上被调查人员是兼职就业。据美团披露的最新数据看，半数以上骑手每天的工作时间不足 4 小时，35%的骑手有其他工作来源。



来源：ILO

3. 平台从业人员的从业类型和参保现状

从平台从业人员与平台企业之间劳动用工关系的角度来看，平台从业人员大体可分为四种类型。而在实际运营中，出于提高效率和节约成本等因素的考虑，平台企业都是同时使用多种用工方式。我们开展的问卷调查和实地调研发现，平台从业人员的参保状况总体不容乐观，尤其是未建立劳动关系或劳动关系界定不清者，多数未被社会保险制度所覆盖。

(1) 与平台企业签署劳动合同的平台企业员工

此类从业人员与平台企业之间存在劳动关系，属于传统的标准就业范畴，如京东、顺丰等采取直营和自营模式公司的员工。相比较而言，平台企业员工就业稳定度较高，劳动保障权益更能得到有效保障，但其在平台从业人员中占比极少。《中国共享经济发展报告 2020》显示，2019 年平台企业员工约为 623 万人，约占 7800 万共享经济服务提供者的 8%。

(2) 与承揽平台企业部分业务或依托平台经营的第三方合作商建立劳动关系或劳务关系的平台从业人员

此类从业人员借助平台共享的信息提供服务，在工作方式、服务标准等方面需接受平台制定的统一化

要求，但并未与平台企业签订劳动合同，而是与承揽平台企业部分业务（多为线下业务）或依托平台经营（多为线上业务）的第三方合作商建立劳动关系或劳务关系，由第三方合作商进行用工管理。如部分网约车司机/快递员、电商雇员等。此类从业人员的用工关系相对最为复杂多样，大部分是应建未建劳动关系或劳动关系界定不清的情况，因此其参保状况也相对较差。

(3) 依托平台的众包型就业

此类从业人员以个人身份在一个或多个平台注册，依托平台提供的市场需求信息提供服务并获得劳动报酬（平台从中抽取对应比例作为信息服务费），多为兼职，如众包型送餐员/快递员等。其工作灵活性相对最高，不受平台企业/第三方合作商的用工管理制度约束，但同时其社保权益保障状况也相对最差。

(4) 依托平台创业和自雇人员

此类从业人员利用平台汇聚的信息资源开展销售或提供服务并获得经营收入或劳动报酬，从而实现创业或成为自由职业者，其与平台间只是合作关系。如淘宝个人店商、部分网络主播/自媒体等。调查发现，平台创业和自雇人员参保状况仅次于平台企业员工，但更多（近半数）是以灵活就业人员身份参加城镇职工社会保险制度。

4. 平台从业人员社保覆盖不足的原因分析

(1) 社会保险政策性因素导致缺乏保障或保障不足

第一，工伤保险和失业保险存在政策空白。这两项社会保险对灵活就业人员覆盖极其有限，而平台从业人员中绝大部分是灵活就业人员，没有用人单位为依托无法参加此两项社会保险。



来源：ILO

第二，养老保险和医疗保险虽已实现制度全覆盖但存在保障不足问题。突出体现在部分地区对以灵活就业人员身份自愿参加当地城镇职工基本养老保险和医疗保险仍有户籍地限制。主要是劳动力集中流入地，如北京、上海等。

(2) 企业未依法依规参保导致平台从业人员社保权益受损

未依法依规参保问题主要集中于一些建立了劳动关系、存在事实劳动关系或者按政策规定应建立劳动关系但企业通过各种方式逃避建立从而规避用工责任的情形，突出表现在应参未参和未按规定足额缴费两个方面。

(3) 部分平台从业人员参保意愿低

我们的问卷调查显示，受收入低、对社保政策不了解或认知有偏差、更看重短期利益而对长远利益和职业风险认识不足等因素影响，部分平台从业人员参保意愿低，对于企业少缴、不缴社保等不规范用工行为容忍度较高。

5. 对策建议

(1) 依法规范用工关系，维护平台从业人员社保权益

第一，对于符合劳动关系、事实劳动关系规制范围的从业人员，企业应履行参保主体责任，依照《社会保险法》等现行法律法规予以规范；第二，对于企业应参未参和未按规定参保，以及刻意规避履行用工主体责任等情况，应进一步加强监督执法力度，督促其依法签订劳动合同，参加社会保险；第三，对于难以建立标准劳动关系的就业人员，应引导平台企业积极履行社会责任，承担应尽责任。

(2) 探索建立适应平台从业人员特点的职业伤害保障制度

相较于传统工业企业，平台企业从业人员的职业伤害风险高，尤其是部分外卖、快递行业，由于行业性质以及薪酬制度等因素，交通事故发生率高。因此，大量无劳动关系和劳动关系界定不清的平台从业人员职业伤害保障需求大，但存在制度缺失。建议参照现有工伤保险制度模式，探索建立由政府主导的社会保险模式的职业伤害保障制度，并尽快启动试点。

(3) 探索有条件放宽参保户籍地限制的政策

参保户籍地限制的主要原因是各地社会保险待遇差别较大容易引发道德风险，参保人有强烈的动机集中到社会保险待遇相对较高的地方参保。但从公平性和长远角度考虑，建议目前仍有参保户籍地限制的地区可探索出台一些有针对性的放宽准入门槛政策，特别是长期在当地就业、有稳定住所的外地户籍劳动者，应当允许其以灵活就业人员身份参加就业地的城镇职工基本养老保险和医疗保险，共享经济社会发展成果。

(4) 提高平台从业人员的参保意识，改善参保体验

加强宣传，以简单明了、喜闻乐见的方式广泛宣传社保政策，提高平台从业人员对社保政策和自身应享有社保权益的认知度。利用信息化手段提高社保经办能力，适应平台从业人员高流动性特征，提供更加便捷高效的服务。

中国新业态下劳动者的社会保障：基于三个城市的调研，华颖博士

1. 引言

为了更好地了解新就业形态从业人员¹的社会保障现状、障碍及其成因，中国社会保障学会与国际劳工组织合作开展了一项研究，为后续研究提供基础信息。

围绕这一主题，2018年8-9月中国社会保障学会课题组在北京、杭州、成都三地展开调研，调研对象是以互联网平台（“饿了么”送餐、“滴滴”网约车等）为依托的新业态劳动者。该研究既根据问卷调查收集定量数据，也通过访谈收集定性数据。由于调查对象总体难以确定，调查采取了方便抽样，即通过线上订单收集受访者资料，组成样本。共发放问卷350份，回收有效问卷322份。此外，课题组对部分受访者进行了半结构化访谈，问题主要围绕工作条件、职业风险、面临的问题以及对社会保险和劳动保护的认识。以下是调研的主要发现：

2. 受访者基本情况

从样本来看，受访者以青壮年为主体，年龄跨度为18至57岁，平均年龄为32岁；户均人口数为4.24人，其中农村户籍的农民工占大部分（74%）；男性占主体（90%），以体力劳动者为主体。调研表明，新业态从业者中许多属于中低端劳动者，工作门槛和劳动者议价能力通常很低；新业态从业人群以中等人口规模家庭为主体，有一定的家庭负担压力。

70%以上的受访者没有签订劳动合同，仅16%订立了正规或标准劳动合同，这表明许多平台劳动者处于无雇主状态，无法按照现行法则强制纳入雇主共同筹资的社会保险。新业态下的平台劳动者通常被归类为自雇或自由职业者，基于劳动合同和明确雇佣关系的现行社会保险机制容易失效。

3. 新业态劳动者面临的突出问题

受访者们普遍表示他们面临着以下一些突出问题：

- 工作条件及环境不佳，无假期、工作时间过长等。
- 收入不稳定、工资偏低。这一群体工作收入大多偏低，且缺乏稳定收入预期。除极少数有固定劳动合同者外，绝大多数受访者以计件为报酬支付方式，收入多寡取决于劳动强度与工作时间。
- 缺乏职业安全保护，工作中遭遇事故、职业病等风险的概率大，缺乏安全感与保障。

¹ “新就业形态”是人力资源和社会保障部“十三五”规划中使用的术语，也出现在其他一些政策文件中。它是一个松散的概念，指借助互联网平台的工作或数字经济创造的工作等。新就业形态伴随数字经济快速发展，可以理解为属于“非标准就业”的广义概念。很多平台劳动者都属于“新就业形态”类别。非标准就业是与标准就业不同的一类雇佣安排，包括：（1）临时性就业；（2）非全日制工作；（3）临时介绍所工作和其他多方雇佣关系和（4）隐蔽性雇佣关系和依赖性自雇就业。关于非标准就业，可参见：ILO (International Labour Office). 2016. Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects (Geneva). http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm.

- 社会保险与职业福利缺失，参保意识缺乏。绝大多数劳动者保障项目不全，即使参保了部分项目也是参保待遇偏低的城乡居民保障制度。受访者普遍表示不了解社会保险政策，或认为缴费高而无力承受。
- 工作竞争激烈。能否获得工作任务分配与相应收入，取决于在众多竞争者中抢得先机并获得客户好评。一些平台还通过提供额外奖励鼓励超时劳动。一位送餐员说：“我最担心客户差评，不仅会扣钱还可能封号。一天能完成 40 个订单的话，平台会给奖金。我经常一天工作 10 多个小时。”
- 此外，部分受访者认为缺乏职业尊严，易受到客户的严苛要求。

4. 新业态劳动者社会保障不足：职业安全问题为最突出风险

我们的研究印证了新业态下劳动者社会保障严重不足，需给予高度重视，使其成为社会保障扩面的主要对象。

调查样本中，参加职工基本养老保险、职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险的劳动者各仅约 20%，多数参加的是待遇水平偏低的居民养老保险(41%)与医疗保险(65%)。仅 2%的受访者有企业年金和其他与职业有关的福利。

大多数新业态从业者被排除在工伤保险之外，这主要是由于现行制度安排无法解决无雇主或者“一仆多主”状态下劳动者的工伤保险问题。同时，大部分从事体力劳动的新业态从业者，往往面临复杂且不受控的工作条件（超时工作、精神压力、交通事故、暴力事件），工伤风险高。例如，送餐员时刻处在需要迅速响应客户需求的压力下，事故发生率

高。一位送餐员描述道：“平台要求的送货时间越来越短，我得一直赶时间，压力很大。为了避免差评和扣钱，我们必须骑的很快，有时不得不闯红灯或是逆行。”

职业安全问题实则构成了新业态劳动者的突出风险。对于养老、医疗保险，新业态劳动者即使不能以职工身份参保也可以居民身份参保，而财政供款的社会救助、社会福利服务等即使因户籍限制不能在工作地享受还可以在其户籍地享有，但工伤保险有严格法律规制，只有在正规的劳动关系基础上才能参保获得相应保障。新业态劳动者的工伤风险相对高，却无法获得工伤保险，进而也无法获得职业安全培训，政府主管部门及工伤保险机构亦会忽视其职业安全问题。作为补救措施，一些平台为劳动者购买了人身意外伤害保险。但据调研，劳动者提出保险索赔后可能会失去与其收入相关的积分，或者有被封号的风险。因此，大多数人选择不报告轻微事故进而未能获得任何补偿。

5. 新业态从业者保障不足的原因

造成新业态劳动者社保覆盖差距原因是多方面的，主要包括：

(1) 现行社会保险制度的不成熟

一是现行社保制度将劳动者分为职工与居民两大群体，前者指正规就业者，系强制参保；后者指正规就业外的所有人，属自愿参保，约束性不高。二是社保制度分割导致各地各行其是，影响制度实施。三是经办机构不能适应新业态劳动者的需要。不少受访者表示过于繁琐的参保程序影响其参保,希望简化程序。

(2) 费率偏高和激励不足

收入不稳定的劳动者难以或者不愿意承受。偏高的缴费加之合理的缴费责任分担机制的缺乏降低了参保意愿。受访者表示希望雇主或政府提供社会保险补贴，同时降低缴费率。

(3) 政策宣传不到位

调研显示，受访者普遍对现行社会保险政策缺乏清晰了解，这不仅是因为中国的社保政策因地区分割而五花八门，而且因为政策宣传不足。对灵活就业与新业态劳动者而言，各地政策设计更为复杂多变。

(4) 劳动者群体存在短视行为

社会保险的核心功能是提供未来的安全预期，但相当多受访者，尤其是年轻健康的劳动者，表示不愿意缴费参保，而是直接增加当期收入。由于短视行为，在自愿参保的情形下，参保动力不足。

(5) 现行的社会保险制度不适应新业态下的复杂劳动关系

与标准就业形式不同，对新型就业而言，难以确定所有的社会保险缴费主体。新型就业者几乎总是被归类为自营职业者或自由职业者，因此难以享受有明确雇主的职工的社会保险待遇。平台企业或是服务需求方通常也都不承认存在劳动关系，而这种关系在很大程度上意味着社会保障方面的责任。因此，需要创新社会保障的制度设计、实施和经办服务。

综上，要真正实现新业态劳动者社会保障权益平等的目标，亟需将改善这一群体的社保状况作为当前社保扩面的优先项，同时将超越一对一的复杂劳动关系纳入社会保险政策视野并增强制度安排的适应性，加快完善现有的工伤、养老、医疗等社保制度安排，创新社保经办机构，重视政策宣传，强化劳动者维权意识并建立相应申诉机制。

结论

尽管没有权威数据证明，但本简报所涉及的两次问卷调查和实地调研发现，绝大部分平台从业人员表现出非标准就业（特别是自雇）的特征。

未建立劳动关系或劳动关系界定不清的平台从业人员，多数未被社会保险制度所覆盖。

不同险种对平台从业人员的覆盖情况有所不同。养老保险和医疗保险已实现制度全覆盖但存在保障不足的问题；工伤保险和失业保险存在政策空白。

企业未依法依规经营、故意逃避用工主体责任和劳动者自身参保意识弱也是其参保率低的主要原因。

建议通过依法规范用工关系、探索建立适应于灵活就业形态的社会保险制度以及提高平台从业人员参保意识和参保便捷度等方式进一步加强平台从业人员的社保权益保障。

最后，需要更多基于调查数据的研究，为相关政策决策提供支持。首先需要全面掌握现有的调查数据，进行系统性分析，开发和运用可比较的调查方法，从而对调查结果进行比对，为基于证据的决策提供依据。

主要参考文献

国家信息中心分享经济研究中心，《中国共享经济发展报告 2020》，2020 年 3 月 4 日。
https://www.sohu.com/a/379131759_468661

莫荣，“新就业形态的概念、现状与协同治理”，载于《新经济导刊》，2020 年第 3 期。

后疫情时代的人力共享与未来就业新探索，凤凰网财经，2020 年 3 月 20 日。
<https://finance.ifeng.com/c/7uzo3DBj11x>

作者



杨洋博士，2013年毕业于中国社会科学院研究生院，获经济学博士学位。现任职于中国劳动和社会保障科学研究院养老保障研究室，长期从事社会保障领域的理论和政策研究，先后主持或作为

核心成员参与人力资源和社会保障部、发改委、科技部、财政部、中国社会科学院等数十项省部级重点课题和司局级课题研究，参与多项国家级重点课题研究。撰写独著 1 部，参与撰写并公开发表著作和译著 9 部，在核心学术期刊和报纸上公开发表学术论文近 20 篇。

华颖博士，中国社会保障学会青年委员会委员，中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员，《社会保障评论》编辑。她主要研究社会保障政策，侧重于社会保障制度国际比较、医疗保险和长期护理。她在知名期刊

上发表了 20 多篇涉及养老保险和医疗保险的论文。她曾主持或参与政府部门和国际组织委托的若干研究项目。2015 年至 2016 年，她在慕尼黑大学进行博士后研究。华博士于 2014 年在中国人民大学获得博士学位。



本研究简报由“提升中国社保经办服务能力，实现全民社会保障”项目制作，并由欧盟提供资金支持。

本简报内容由作者负责，不代表欧盟或国际劳工组织的观点。



本项目由欧盟资助

联系方式

北京市朝阳区亮马河南路 14 号塔园外交办公楼
1 单元 10 层国际劳工组织

电话: +86 10 6532 5091
邮件: frotal@ilo.org