



国际
劳工
组织

► 国际劳工组织工作报告 103

2024年 01月

► 中国的新就业形态和劳动者权益保障

作者 / 涂伟, 王雪玉



版权所有©国际劳工组织 2024



本开放获取作品适用于知识共享署名-4.0 国际 (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh>)。如许可协议所述，用户可以重复使用、分享、改编原作以及基于原作进行创作，使用时必须清晰标注国际劳工组织为原作所有者。用户的作品中不能使用国际劳工组织的标志。

署名– 作品必须按如下方式引用：伟，涂，雪玉，王. 中国的新就业形态和劳动者权益保障, 日内瓦：国际劳工局，2024

翻译：如翻译该作品，则须注明以下免责声明和署名：该译作并非由国际劳工组织翻译，不应被视为国际劳工组织的官方翻译。国际劳工组织不对译文的内容及准确性负责。

改编：如改编该作品，则须注明以下免责声明和署名：该作品是对国际劳工组织所著原作的改编。作品中所表达的观点和意见完全由改编作者负责，不代表国际劳工组织对其观点和意见表示认可。

CC4.0许可协议不适用于本出版物中非国际劳工组织版权的材料。如果材料归属于第三方，材料的使用者应自行负责与权利人进行版权清算。

因本许可协议产生的任何争议如不能友好解决，应根据联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）的仲裁规则提交仲裁。不论仲裁结果如何，双方均应受其约束，作为此类争议的最终裁决。

有关版权和许可的任何疑问，应联系国际劳工组织出版部门（版权和许可），地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland，或发邮件至：rights@ilo.org。

ISBN 9789220402795 (print), ISBN 9789220402801 (web PDF), ISBN 9789220402924 (epub), ISBN 9789220402931 (mobi), ISBN 9789220402948 (html). ISSN 2709-6335 (print), ISSN 2709-6343 (digital)

<https://doi.org/10.54394/QIQE7255>

国际劳工组织出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土的法律地位或权限，以及边界划定表达任何意见。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责由作者自负，出版发行并不代表国际劳工组织认可其观点。

提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其得到国际劳工组织的认可，而未提及的企业、商业产品和流程也并非意味着不被认可。

国际劳工组织出版物和数字产品的相关信息请见：www.ilo.org/publns

国际劳工组织工作报告系列汇总了国际劳工组织正在进行的的研究的结果，并力图促进关于劳动世界一系列问题的讨论。欢迎各界对本工作报告提出意见和建议，并请发送至：beijing@ilo.org。

出版授权：Chang-Hee, Lee, Director of Beijing Office

国际劳工组织工作报告系列载于：<https://www.ilo.org/global/publications/working-papers>

建议引用格式：

伟，涂，雪玉，王. 2024. 中国的新就业形态和劳动者权益保障，国际劳工组织工作报告 103（日内瓦，国际劳工局）。<https://doi.org/10.54394/QIQE7255>

摘要

近年来，中国劳动力市场新兴出现的新就业形态迅速发展并显著增长。与发达经济体相比，中国的新就业形态在规模、类型和功能等方面都有所不同。本报告重点研究了中国新就业形态四种主要的新兴模式，包括线下网约工、线上微任务众包、产消者、个人平台外包。详细分析了这四种模式的多样性、发展规模、劳动用工和劳动保护情况。此外，本研究归纳总结了现有的劳动法律和相关政策在数字时代的中国所面临的主要挑战，以及政府与社会伙伴在应对这些挑战时所采取的创新措施。

关于作者

涂伟，博士，国际劳工组织北京局劳动力市场研究协调员。目前研究领域主要包括中国劳动力市场的趋势、劳工数字平台、劳动世界的未来等领域。在2022年加入国际劳工组织之前，他在中国劳动和社会保障科学研究院担任副研究员。涂伟的研究兴趣主要包括劳动法、新就业形态，自由贸易协定中的劳工条款等。

王雪玉，在读博士，多伦多大学劳资关系与人力资源管理系。她的研究领域主要包括数字劳工平台，中国劳动关系的定量分析等。

目录

摘要	01
关于作者	01
缩略语	07
执行摘要	08
▶ 引言	09
▶ 1 中国新就业形态的兴起和分类	10
1.1.中国新就业形态的兴起	10
1.2.中国新就业形态的类型	12
1.2.1 如何界定中国的新就业形态	12
1.2.2 中国新就业形态的多样性	13
线下网约工	13
线上微任务众包	14
产消者	14
个人平台外包	14
▶ 2 中国新就业形态的发展现状	16
2.1. 中国新就业形态的总体发展特征	16
2.1.1 平台经济的市场规模快速增长	16
2.1.2 雇佣人数总体呈增长态势，且以外部雇佣为主	17
2.1.3 线下服务平台的低技能劳动者占多数	18
2.1.4 疫情防控期间进一步催生出新兴的新就业形态	19
2.2 分类型情况	19
2.2.1 线下网约工作（App-based gig work）	19
规模	19
劳动者画像	20
2.2.2 线上微任务众包（Micro-task crowdsourcing）	20
规模	21
劳动者画像	22
2.2.3 产消者工作（Prosumer work）	23
规模	23
劳动者画像	24
2.2.4 个人平台外包/新灵活用工	25
规模	25
劳动者画像	25

▶ 3 新就业形态劳动者权益保护现状及挑战	27
3.1 新就业形态劳动者权益保障现状	27
3.1.1 平均收入相对较高，但内部分化大、议价能力弱	27
3.1.2 工作过程中用低权益保障换取高收入	28
3.1.3 各类社会保险覆盖率低，参保途径有限	28
3.1.4 工会参与率低，多以非制度化手段维权	29
3.2 劳动权益保障不足的原因	29
3.2.1 劳动关系认定困难	29
3.2.2 社保制度与新就业形态劳动者的就业模式难匹配	30
3.2.3 传统监管手段不适应平台商业模式	31
▶ 4 新就业形态劳动权益保护的规制	32
4.1 法律政策层面	32
4.1.1 早期政府对平台企业主要通过行业监管方式进行规范	32
4.1.2 近期各项劳动者权益保障政策陆续出台	33
4.1.3 针对新就业形态劳动者的职业伤害保险制度改革试点已经开始	33
4.2 集体层面	34
4.2.1 修改了工会法并出台了指导意见	34
4.2.2 实施成效	34
4.3 企业层面	35
4.3.1 补充社会保险的不足	35
4.3.2 调整算法和规制	35
4.3.3 提供各种员工关爱服务	36
▶ 5 未来对策建议	37
5.1 劳动关系认定方面	37
5.2 基本权益保障方面	37
5.3 雇员代表和声音方面	37
5.4 政府公共服务方面	37
附录	39
附表1：中国各类就业形态的分析框架	39
附表2：各分类型新就业形态劳动者的收入水平	40
附表3：各分类型新就业形态劳动者的工作时间	40
参考文献	42
致谢	45

图片列表

图 1 数字劳动平台模式于各行业渗透率的历史趋势 (2015-2021年)	17
图 2 中国新就业形态劳动者的数量 (2015-2020年)	17
图 3 各国新就业形态的行业构成情况	18
图 4 新就业形态劳动者收入与传统行业的比较	27
图 5 宁夏一家工会户外劳动者服务 (法律援助) 站内, 外卖小哥在休息饮水	35

表格列表

表1 不同机构对“新就业形态”的界定	13
表2 数字劳工平台模式在各行业渗透的增长情况	16
表3 线下网约工作代表性平台	19
表4 人工智能（AI）训练平台发布任务情况	21
表5 典型微任务平台劳动者规模	22
表6 典型产消者平台劳动者规模	23
表7 典型个人外包平台劳动者规模	25
表8 新就业形态劳动者参加不同类型社保项目的优势与劣势	30
表9 行业主管部门颁布的文件	32

专栏列表

专栏 1：中国就业形态的历史演进	11
专栏 2：趣活科技公司案例	26
专栏 3：浙江省维护新就业形态劳动者劳动保障权益实施办法（节选）	33
专栏 4：平台企业听取新就业形态劳动者意见、改进算法的情况	36

缩略语

ACFTU	中华全国总工会
BRICS	金砖国家(巴西,俄罗斯,印度,中国,南非)
GDP	国内生产总值
MCN	是一种多频道网络的产品形态，一般称为网红孵化服务中心或网红经纪人公司。是培养和扶持网红达人的经纪公司或者管理机构。将内容创作从个体生产模式到规模化科学化系列化的公司制生产模式，将平台下不同类型的优质用户生产内容和专业生产内容联合起来，以平台化的运作模式为内容创作者提供运营，商务，营销等服务，保障内容的持续输出，从而最终实现稳定的商业收益。所有有能力和有资源帮助内容生产者的公司都可以被称为MCN。
MIIT	中华人民共和国工业和信息化部
NFE	新就业形态
OECD	经济合作与发展组织
RMB	人民币

执行摘要

近年来，中国劳动力市场新兴出现的新就业形态迅速发展并显著增长。与发达经济体相比，中国的新就业形态在规模、类型和功能等方面都有所不同。本报告重点研究了中国新就业形态四种主要的新兴模式，包括线下网约工、线上微任务众包、产消者、个人平台外包。详细分析了这四种模式的多样性、发展规模、劳动用工和劳动保护情况。此外，本研究归纳总结了在数字化时代的中国，现有的劳动法律和相关政策面临的主要挑战，以及政府与社会伙伴在应对这些挑战时所采取的创新措施。

► 引言

与全球劳动力市场的变化类似，新就业形态的出现及迅速发展是近年来中国劳动力市场的主要趋势之一。自上世纪80年代改革开放以来，中国企业的用工方式主要以无固定期限或者固定期限的全日制标准就业为主，此外存在一定数量的非全日制用工、劳务派遣用工等非标准就业形式。到90年代，随着国家经济结构调整的深化，国企的雇佣人数持续缩小，大量的农村劳动力人口转移到了城市，中国的非正规就业也随之持续增长。2008年全球金融危机以来，企业对劳动力市场灵活性的内在需求不断增加，¹有学者估计中国有三分之一的劳动者处于非标准就业。²此时恰逢数字技术在中国企业得到了广泛使用，雇员对工作生活平衡的需要也不断提高。以上各种因素推动了以数字劳工平台为代表的新就业形态在中国的大量出现及迅速发展。与标准就业、传统非标准就业相比，中国的新就业形态在平台企业与劳动者的法律关系、工作组织方式（包括工作的进入退出、工时、工作地点）等维度都有所不同。

虽然新就业形态的出现是全球化趋势，但这一就业形态在各国劳动力市场的规模、类型、发挥的作用却存在着显著差异。与发达经济体相比，中国新就业形态的规模更大、类型多与互联网平台相关。尤其是这一就业形态在经济发展中发挥的作用更加中性，给中国创造新的岗位带来了前所未有的机会，包括满足了雇主、雇员的灵活性需求，已经成为劳动力市场新增就业的重要途径。新就业形态还进一步为中国的城市移民、青年人、女性、低技能者、长期失业者提供了一份收入回报相对较高的就业机会，有助于实现中国经济的包容性增长。但也必须承认，这类工作方式偏离了传统标准就业方式，因此对中国现行的劳动保护制度，包括劳动关系认定、社会保护、集体权益保护等都提出了较大挑战。

本研究以中国为背景，目标是对中国目前已经出现的新就业形态的多样性和丰富性进行全景式描述和分析，重点内容包括中国新就业形态兴起的背景、主要类型、发展情况和劳动权益保障现状、对中国劳动法律政策的挑战及政府的应对措施。最后，本文在以上内容的基础上，对如何完善新就业形态劳动者权益保障提出了相应的政策建议。

在方法上，这篇论文使用了丰富的二手数据和资料，包括政府和典型数字平台的官方数据、报道以及研究文献，从而构建出中国新就业心态发展的样态。

¹ 2009年1月23日，人力资源和社会保障部、中华全国总工会和中国企业联合会发表联合声明，敦促雇主通过降低工资成本、安排工人休假或采取灵活的工作安排，避免或减少大规模裁员。具体参见：[Global Human Resources: China Answers Global Crisis with New Labor Market Policies](#)

² 曾湘泉，中国非标准就业的现状和发展，2015年工作论文，国际劳工组织

► 1 中国新就业形态的兴起和分类

新就业形态的兴起是全球劳动力市场的普遍趋势 (Eurofound, 2020; ILO, 2021; De Stefano, 2016; OECD, 2016; Harris & Krueger, 2015)。虽然学者并未能将“新就业形态”这一概念精确化,³但总体而言该概念在中国语境下本身暗含了两层含义。首先,从历史的角度来看,新就业形态是2015年左右,数字技术在中国全面普及后出现的、主要与互联网有关的各种类型的就业形态。其次,从概念的内涵来看,新就业形态是一个内涵充满多样性的概念,共同点在于区别于中国目前主流的就业形态,即劳动合同制用工。

1.1. 中国新就业形态的兴起

中国背景下的新就业形态兴起于2015年左右,大体有以下几个历史背景。第一,数字技术的深度融合和数字时代的基本形成是中国新就业形态快速发展的基础。从2008年开始,智能手机在中国开始普及。2011年移动支付产品“支付宝”出现,并在随后不断推动互联网金融的根本性变革。2013年,工信部发放了4G牌照,标志着中国社会正式进入4G时代,上网速度获得了空前提高,并全面启动了4G商用的进程。⁴这些数字技术基础设施不仅在硬件方面不断完善,而且彼此之间不断深度融合,导致移动互联网技术在生产和消费过程中发挥着越来越重要的集成性作用,并对中国社会的生活方式产生了根本影响。这实际上开启了中国逐渐从数字技术进入到数字时代的历史进程。⁵最终在2015年前后导致了平台这种新商业模式在中国大量出现,并催生出大量新就业形态。正如Gérard Valenduc所说,平台经济的真正新颖之处在于“集中”对数字技术领域的已有成果进行了新的组合与重组。O2O商业模式的兴起就是一个典型例子。大数据算法、移动手机、人工智能等数字技术早已有之,但服务业集中利用了这些创新并将其重新组合后搭载在传统服务业之上,形成了新的商业模式。

第二,政府对创业就业政策持续的支持和鼓励为新就业形态的发展扫除了制度性束缚。2014年李克强总理在达沃斯论坛上首次提出了“大众创新、万众创业”的政策,⁶并在政府工作报告中将其作为“扩大就业、增加居民收入”的重要手段。2015年政府工作报告以及《国务院关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》中明确提出要发展“互联网+创业服务”,并通过财税政策、融资等方式给与支持,在政策上解放了新就业形态发展的诸多制度性限制。这一支持性态度表现在2016年政府工作报告第一次在官方文件中提到了新就业形态这一概念,随后每年的政府工作报告也都会提及这一主题,政府始终坚持对新就业形态包容发展的态度。例如2016年、2017年、2019年政府工作报告都明确提出要“加强对灵活就业、新就业形态的扶持”。总之,2015年前后政府对新就业形态一以贯之的包容性态度,为数字劳工平台商业等新模式在中国的持续发展提供了良好的政策环境,促进了新就业形态的繁荣。

第三,新就业形态在中国的流行也契合了当下企业对劳动力市场灵活性的深层次需求。2014年开始,中国经济发展进入新常态,GDP增速从10%以上的高速增长转向中高速增长。另一方面,中国劳动力成本的不断增长进一步强化了企业面临的竞争压力。2008年中国颁布的《劳动合同法》通过对解雇条件和经济补偿金的调整对企业用工的短期化行为进行了限制,试图遏制实现劳动用工的稳定性,也给企业带来了一定的合法压力。在经济发展调速和劳动法律调整的双重压力下,企业对劳动力市场灵活性的需求不断增加。新就业形态在数字技术话术的包装下被认为有别于传统的雇佣关系,因此企业可以以此为理由采用更加灵活的用工方式,减少劳动法律的约束,这导致企业将新

³ Ida认为,“.....the terms used to denote these forms of employment comprise modifiers which imply the existence of a ‘normal’ model from which they diverge (‘atypical’, ‘non-standard’, ‘non-traditional’) or differ in kind (‘new’, ‘particular’) or in quality (‘flexible’, ‘contingent’, ‘informal’). However striking in polemical terms, none of these designations is comprehensive and satisfactory for the purpose of rigorous discussion.” 参见Regulating new forms of employment: local experiments and social innovation in Europe, edited by Ida regalia, Routledge, Taylor & Francis group, 第7页

⁴ 中国互联网络发展状况统计报告, 中国互联网络信息中心, 2015年1月, 参见<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxbzg/201502/P020150203551802054676.pdf>

⁵ 欧盟将数字时代定义为“在一个历史时期内, 数字技术在人类活动的各个方面都得到广泛使用, 包括经济、政治和大多数形式的人类互动等领域”。具体参见Automation, digitalization and platforms: Implications for work and employment, 2018

⁶ Mass Entrepreneurship and Innovation

就业形态作为降低用工成本，增加用工灵活性的重要手段。因此，企业在灵活用工的动机下积极拥抱了此类新就业形态。

第四，劳动者自身对灵活性的需求在不断增加。新就业形态尤其是数字劳工平台工作的门槛较低，进入退出都比较自由，是劳动者就业的蓄水池。除了进入传统制造业之外，骑手、网约车司机为新进入城市的新生代农民工提供了另外的谋生选择。数据显示，专职骑手和网约车司机的平均收入水平高于农民工的平均收入水平。例如根据问卷调查数据，骑手通过美团平台获取的月平均收入为3823元/月，其中专送骑手的月平均收入4844元，比农民工月均收入水平（4072元）高18.96%。⁷不仅如此，数字劳工平台等新兴业态的管理相较于制造业而言更加宽松，工作时间也更加灵活，满足了劳动者对自由的追求。

► 专栏 1：中国就业形态的历史演进

新就业形态的出现是中国劳动力市场历史演进过程中的重要节点和最新现象。因此，了解中国就业形态的发展轨迹对于理解新就业形态对中国劳动力市场的影响大有裨益。本专栏介绍了中国就业形态的历史演进，便于读者理解新就业形态在中国出现的背景。我们将中国80年代改革开放以来就业形态的发展变化划分为三个历史阶段。

第一阶段，1980-2008年左右。中国确立了以无固定期限劳动合同、固定期限劳动合同为主的标准雇佣制度。1980年代之后，中国开始了国有制企业用工制度改革，作为城市市场经济改革的先导，中国自由流动的劳动力市场由此开始建立。政府为了打破计划经济下僵化的固定工制度，在劳动力市场建立初期确定了以劳动合同制用工做为标准用工模式。劳动合同制用工包括三种形式，即无固定期限劳动合同、固定期限劳动合同、以完成一定的工作任务为期限的劳动合同。这一制度经历了80年代的改革试点后，在1994年颁布《劳动法》后迅速成为企业用工的主流。根据1995-1998劳动统计年鉴数据，截止到1994年，合同制员工只占全部劳动者的25.9%，但到1996年左右中国企业已经开始全面实施劳动合同制度。在实践中，固定期限劳动合同尤其受到企业的青睐。全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国劳动法》实施情况的报告显示，在民营企业中，大部分以1年左右的固定期限劳动合同为主，劳动合同短期化现象比较明显。

第二阶段，2008-2014年左右，为了改善劳动法实施过程中的短期化问题，2008年中国颁布了《劳动合同法》，加强了劳动用工的稳定性，以便更好地保障劳动者权益。同时在这一阶段确立了非全日制、劳务派遣为补充的非标准就业形式，以满足企业多样化的用工需求。虽然该法试图遏制劳动合同短期化，增强劳动力合同稳定性，但并未对中国用工制度进行根本性调整，法律总体仍然保留了固定和无固定期限等劳动合同标准用工方式作为企业用工的主流形式。

第三阶段，2015年开始到现在，各种非标准用工快速发展。尤其是新就业形态的出现和快速发展，对以标准用工作为规制对象的劳动法律提出了严峻挑战。如本节所述，从2014年开始，Uber进入中国市场以后将数字劳工平台这一全新用工模式引入中国，并得到了中国主要平台企业的追捧。这一用工模式从网约车行业逐渐扩展到了外卖配送、同城配送、家庭生活服务等行业。2020年新冠疫情的出现继续催生出了一批其他类型的新就业形态，包括共享用工、远程办公、网络主播等。至此，中国劳动力市场呈现出劳动合同制用工、非标准用工尤其是平台用工并行发展的趋势。目前来看，使用新就业形态的行业和相关从业人数都呈现逐年增加态势，因此对现有的劳动法律规制提出了严峻挑战。

⁷ 贾东岚，外卖骑手劳动报酬调查报告，劳动和社会保障政策研究，2022年第12期

1.2.中国新就业形态的类型

1.2.1 如何界定中国的新就业形态

主要发达经济体所称的新就业形态是对福特制⁸下占主流的全日制、无固定期限、具有从属关系的标准雇佣形态的一种偏离。从时间上看，这一现象源自70年代以来兴起于欧盟等发达经济体劳动力市场的重要变化，与当时这些国家经济社会发展及标准就业形态的衰落有紧密关系（ILO，2015；Countouris，2019）。互联网技术的普及，带来了新就业形态的再次繁荣。从具体类型上看，不同机构对新就业形态的分类主要包括四种类型。第一类是临时性、非全日制、劳务派遣等非标准雇佣（ILO,2016）。第二类是信息与通讯技术相关的就业类型（Information and communications technology，简称ICT）。主要是指由于笔记本电脑和平板电脑等现代技术的支持，雇员或自雇工人在雇主工作场所以外的各种地点（例如，在家中、客户所在地或“在路上”）从事工作（Eurofound,2020）。第三类是平台用工。这涉及通过在线平台或应用程序匹配有偿劳动力的供需。除以上三类在各国普遍出现的新就业形态之外，在个别国家还出现了包括共享用工、岗位共享等并未普遍流行的其他新就业形态类型（Eurofound,2020）。总之，不同机构在讨论所谓的新就业形态时涵盖的范围并不相同（参见下表），但共性是都包括了平台用工。

与上述主要发达经济体情况进行比较。从出现时间来看，中国新就业形态主要发端于2015年数字技术在中国的广泛使用，因此在时间上比国外晚。因此，2015年之前出现的非全日制、劳务派遣等非标准就业形式并未被中国视为新就业形态。从具体类型来看，与国外对新就业形态的认定思路类似，中国也将对标准就业形态的偏离作为判定新就业形态的标准。但因为中国的标准就业形态与主要发达经济体存在差异，因此在界定新就业形态的范围时也与发达国家存在差异。

我们需通过标准就业形态的特点来反思新就业形态的本质特征。中国的标准就业形态具有以下几个特点。一是中国的标准就业主要是指劳动合同制用工。不仅包括了无固定期限劳动合同，也包括了固定期限劳动合同。无论哪种劳动合同期限，都同等适用各种劳动法律，尤其在劳动者权益保护并不存在区别。例如他们都享受最低工资待遇，同样受工作时间上限的规制，适用同样的解雇保护制度。此外，二者在社会保障参保缴费和享受待遇方面也都不存在差别。因此，中国的劳动法律体系是以劳动合同制度尤其是固定期限劳动合同为用工原型构建起来的。⁹二是劳动合同制用工下，劳动者与用人单位的关系是明确的、清晰的、一对一的从属关系。中国的新就业形态偏离了以上两种特征，一是新就业形态不再采取劳动合同制用工，而是多采用民事合作用工。二是新就业形态下劳动者很难确定一个明确的、单一的对其实施控制的雇主。例如平台就业等劳动者的雇主是谁就存在较大争议。¹⁰

按照这一标准，中国的新就业形态与其他国家相比，类型更加集中，主要包括与移动互联网相关的就业类型。此外，因为2020年后新冠疫情对劳动力市场产生了较大冲击，出现了与疫情关联性大的共享用工等类型。¹¹但这种新型用工方式的出现是疫情爆发早期的产物。随着疫情好转，目前采用共享用工的企业已经比较少见。基于以上考虑，本文将研究对象主要限定在目前中国数量最多、受关注度最高的与移动互联网平台相关的新就业形态类型。本文重点揭示平台就业作为主要的新就业形态类型，其在中国的多样性。¹²

⁸ 福特制指的是大规模生产体系，其特点是标准化的流水线式线性生产组织，服从等级分明。福特制下的工人受到主管的严格控制，必须按照既定的时间表进行生产，对技能没有很高的要求。具体参见：Watson, D. (2019). Fordism: A review essay. *Labor History*, 60(2), 144-159.

⁹ 因为相比于无固定期限劳动合同，固定期限劳动合同在中国企业中比例更高。例如，根据曾湘泉的研究，2010年左右中国正规部门中签订固定期限劳动合同的比例大约为42%，合同期限平均为38个月。签订无固定期限劳动合同的比例大约在24%。参见Xiangquan Zeng, *Non-standard Forms of Employment in China: The Current Situation and Impact Analysis*, presentation on 2017.11.25

¹⁰ 对于平台是否是劳动法意义上的雇主，现实中存在着较大的争议。平台认为自己只是信息中介机构，发挥着信息撮合的作用，并不是雇主。但也有研究认为平台通过算法对劳动者进行着某种程度的控制。

¹¹ 这种就业形态主要是传统餐饮行业将富余员工出借至零售平台企业的“共享用工”、远程办公的新就业形态。这一模式最早在盒马鲜生、苏宁、每日优鲜等零售平台得到广泛使用。据新浪财经报道，盒马鲜生入职共享员工1800余人，沃尔玛超3000人，苏宁物流的“人才共享”计划也已有超3000人报名。

¹² 如果对中国劳动力市场所有就业形态感兴趣，本文在附录1中提供了一个总体分析框架。

▶ 表1 不同机构对“新就业形态”的界定

机构/作者	传统非标准就业	ICT	平台就业	其他
Ida (2006)	√	x	- ¹	x
OECD (2016)	x	x	√	x
OECD (2019)	√	√	√	x
Eurofound (2015,2019,2020)	x	√	√	√
本文的界定	x	x	√	x

¹ This form did not appear till the book is published.

Data Source: 作者根据相关研究整理

1.2.2 中国新就业形态的多样性

平台就业主要是指通过移动互联网平台对劳动力供给与需求进行适时匹配的各类就业形态。¹³中国平台就业的最大特征是突破了传统雇佣关系的从属性特征，虽然存在多种类型，但具有以下共同特点。一是合同性质上以民事合作关系为主。平台企业与劳动者签订的多是民事关系性质的合作协议，而不是传统意义上的劳动合同。二是用工管理上，算法间接控制取代了管理者的直接控制。数字平台就业下，互联网平台或者智能手机APP背后的算法替代了传统意义上的管理者，直接对劳动力需求和供给进行实时匹配，通过平台派单或者劳动者抢单方式分配工作任务，并利用算法、客户评价等方式对相关从业人员工作质量进行监控、进行评价。这些手段都与传统企业的人力资源管理方式大相径庭。

当然，中国的平台就业本身作为一个复合型概念，包括了丰富的类型。在文献整理的基础上，按照就业形态的本质特征，我认为中国的平台就业目前主要包括四种子类型，分别是线下网约工、线上微任务众包、产消者、个人平台外包。¹⁴

线下网约工

线下零工工作指数字平台使用大数据和算法来动员和调动分散的劳动者，将他们与客户需求进行实时匹配，提供线下的本地任务(De Stefano, 2016)。这种数字平台通常借助移动设备上的应用软件发挥上述功能 (ILO, 2021; eurofound, 2018)。与其他新就业形态工作类型相比，线下零工工作具有劳动力使用的临时性、工作安排的灵活性以及以数字平台为中心的多方信息连接机制等核心共性(Harris, 2017; CIPD, 2017; Friedman, 2014; Duggan et.al., 2020)。同时，线下零工工作的特点在于：第一，虽然任务分配在线上完成，但劳动过程仍然需在特定地点和时间由劳动者在线下完成，多涉及与客户面对面互动。第二，数字平台发挥着筛选、分配、管理和制定最低绩效标准的功能(Duggan et.al., 2020)，使劳动者完成任务的过程趋于标准化，同时平台管控着劳动过程与任务完成质量，设定工资水平（通常包括计件工资和按距离计酬），并从客户支付的总金额中抽成。第三，工作任务往往缺乏技术含量，也无需专业知识的创新性产出，总体而言是相对单调的体力劳动服务，如运输、食品与包裹的同城递送等。第四，即使提供同类服务，不同平台可能也会在规则设置上存在较大差异，且规制设定具有很强的灵活性，可能随市场需求和劳动力供给随时发生调整。

¹³ Eurofound, . Employment and Working Conditions of Selected Types of Platform Work, 2018. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁴ 目前中国对平台就业的分类主要是按照行业来区分，例如网约车、外卖、直播等。这种分类方法比较便捷，但没有体现出就业形态本质性差别。因为同一行业的平台上完全有可能存在不同的就业形态，例如在网约车平台上，可能同时存在标准就业形态、非全日制、众包等多种就业形态。因此本文未按照目前普遍流行的行业分类标准，而是按照就业形态的特殊性进行分类。

线上微任务众包

广义的“众包”¹⁵是指劳动需求者将任务以计件工作的形式分配给不确定的人群，劳动者通过个人申请、竞标、抢单等方式自主选择接单，并按发布者设置的需求和时限完成任务。线上微任务众包是众包工作的一个子集，特指借助特定数字劳动平台，将工作模块化分包为一系列频繁、高重复性、低薪且低技能门槛的零件式任务，并分发至人群，从而利用灵活且地理空间分散的大规模劳动力的新兴工作形态（EUTI, 2020；谢富胜，2019；Keegan & Meijerink, 2021）。“微任务”强调单一劳动者所需完成的工作内容往往是经过细致拆解流程中的一环或庞大工程量中的微小一角，任务较为单调与机械化，复杂度低，且对劳动者技能水平没有过多要求。

常见的微任务工作类型包括语音转录、为图像匹配标签或分类、网络内容审核¹⁶、人工智能训练、问卷调查填写和产品评论，且这些任务可依托于互联网仅在线上空间操作，即劳动者可以在线上远程完成所有步骤，从接受任务、完成任务、提交任务等环节（ILO, 2018）。值得注意的是，在具体的工作环节中，劳动者与需求发布者、平台之间往往缺乏沟通。酬金水平通常由需求发布者单方决定，任务操作规范和指令也通常由需求方提出，平台较少干涉薪资水平与任务内容，对劳动者不存在直接管理，仅通过向需求发布者收取一定比例的佣金来获取收入。

产消者

产消者（Prosumer）是“producer”与“consumer”的合成词，用以描述在内容或社交型平台上主动制作、上传、共享各类信息与作品的用户。他们既是平台传播与引流渠道的使用者，同时也以自身生产的内容帮助平台创造商业价值。用户在早期可能出于兴趣爱好等非盈利目的参与平台内容制作，但目前越来越多的产消者开始将内容生产作为一种专业性工作，平台或者第三方中介则开始与其签订合同协议约束及管理相关的行为，并借助消费者对其声誉、满意度、人气等绩效指标进行评价（Gérard Valenduc, 2021）。这一就业形态往往被称为产消者工作（Prosumer Work）。

产消者工作内部可根据营收模式进一步细分为两种类型：一些平台直接向内容生产者支付报酬，制定关于分成比例或收入计算的规则，对产消者的收入具备一定程度的直接控制；另一类模式则是产消者应商家或第三方企业的要求，在平台上发布特定内容对其产品进行宣传和推广，此时费用支付与合作协议都由产消者和商家直接对接，平台并不参与对接过程。无论哪种情形下，由于平台控制着内容推荐算法，决定了哪些内容会以更高频率被用户接触；同时平台运营商可以选择在任意时刻暂停或关闭创作者账户，导致其失去赞助商和收入。因此，这类平台对内容创作者仍然具有重要影响力（EUTI, 2020）。

个人平台外包

个人平台外包是随着数字经济兴起而产生的新型外包模式，即用工企业借助第三方互联网平台将工作任务或岗位直接外包给个人（OECD, 2021）。与传统外包模式¹⁷相比，个人平台外包的特殊性体现在：第一，承接外包业务的第三方公司是提供人力资源解决方案的互联网平台企业，而非传统的人力资源服务公司。第二，用工企业、第三方平台企业与执行任务的劳动者之间在法律上均为商业合作关系。在传统外包模式中，承包单位多采取劳务派遣或劳务外包模式为用工企业提供劳动力，或是与用工企业就某几项特定业务展开项目式合作，此时劳动者与承包单位之间仍然是典型的劳动关系。但在个人平台外包中，作为承接方的平台企业将用工企业所需要的岗位或工作任务以众包形式分派给劳动者个人。与此同时，为了规避发包公司可能面临的税务和劳动法风险，劳动者在平台企业协助下

¹⁵ “众包”这个词是“外包”(outsourcing)和“群众”(The crowd)的合成词。EUTI将线上的众包具体分为两种类型，包括微任务众包与面向自由职业者的众包，后者的劳动者群体多是具备一定专业知识和技能并接受过高等教育的独立自雇者，具备较高从业门槛，任务内容涉及文案撰写、视觉设计、摄影剪辑、法律咨询、编程、技能培训和线上教育等。由于线上自由职业者在中国出现的时间较早，例如有名的猪八戒等平台出现于2005年，按照本文对新就业形态出现时间的界定，这类就业形态不在本报告讨论的范围。

¹⁶ 网络内容审核，则是指对一定网络空间内发布的讯息进行人工审核并删除涉及色情暴力等不符合公序良俗的有害信息。目前中国内容审核员主要服务于微博、抖音、快手、B站等大型内容生产平台以及涉及买卖双方交流评论的商品交易平台，其上的文章、视频、图片、评论都是审核对象。相比于国外主要采用众包的方式，中国此类劳动者多由平台企业直接招聘，很少采用众包方式。例如据Bilibili 2021年报称，公司仅内部在编的内容审核员（content audit）数量高达3160人；据《晚点 LatePost》报道，2021年初字节跳动的审核人员数量已经超过2万人。

¹⁷ 中国广义上的人力资源外包服务可分为三大类：传统劳动事务外包（劳务派遣和人事代理）、商务流程外包（某几项具体工作外包，如招聘、薪酬福利）、灵活用工（业务外包和岗位外包）（吴清军，2022）。此处视前两者为传统外包模式。

被注册为个体工商户，与发包公司构成商务合作关系（高亚平等，2021）。第三，个人平台外包中，用工企业所外包的业务是否为非核心工作任务存在争议。在传统外包模式中，用工企业往往是将非核心业务进行外包，如员工招聘、薪酬核算、代缴社保以及包括食堂、保安、前台等后勤业务，但在个人平台外包中，存在大量生活服务类平台企业将自身核心业务外包，例如外卖平台将外卖配送工作外包给第三方平台，而这些工作事项在一定程度上可被理解为该企业商业运作模式不可或缺的一环。¹⁸

关于以上四种类型的新就业形态的更多情况将在下文进行详细解释。

¹⁸ 但为了避免用工责任风险，外卖平台往往声称自己的核心业务仅是用算法技术实现供需匹配和路径规划。

▶ 2 中国新就业形态的发展现状

2.1. 中国新就业形态的总体发展特征

2.1.1 平台经济的市场规模快速增长

中国平台经济的发展具有以下几个特点。第一，平台产值处于世界前列。根据国际劳工组织测算，中国平台经济所产生的价值占世界平台经济的比重为22%，仅次于美国的49%，居世界第二位。¹⁹第二，从发展趋势来看，中国数字劳工平台向各个行业尤其是第三产业的渗透率不断提高，对服务业的改造速度不断增加。根据《中国共享经济报告》，2021年网约车所承担的运力占整个出租车运力的31.9%；外卖占餐饮行业的比重为21.4%，比2016年增长了3倍以上。共享物流和共享医疗等行业也分别增长了1倍。²⁰第三，从不同行业增长速度来看，目前数字劳工平台模式渗透率增长幅度最快的行业包括网络直播、网约车、外卖。

▶ 表2 数字劳工平台模式在各行业渗透的增长情况

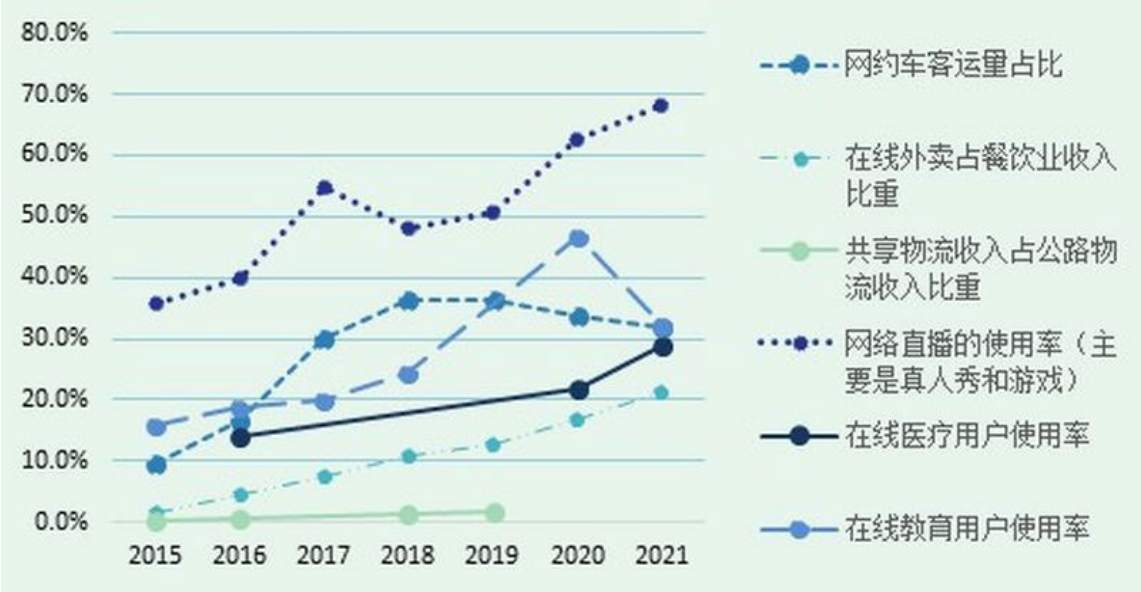
排名	行业	增长率
1	网络直播（以真人秀和游戏为主）	32.5%
2	网约车	22.4%
3	在线外卖	20.0%
4	在线教育	16.1%
5	在线医疗	14.9%
6	共享物流	1.3%

数据来源：中国分享经济报告（2021）

¹⁹ World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work International Labour Office – Geneva: ILO, 2021.

²⁰ 中国分享经济报告（2022），具体请参见：<http://www.sic.gov.cn/News/557/11278.htm>

▶ 图 1 数字劳动平台模式于各行业渗透率的历史趋势（2015-2021年）



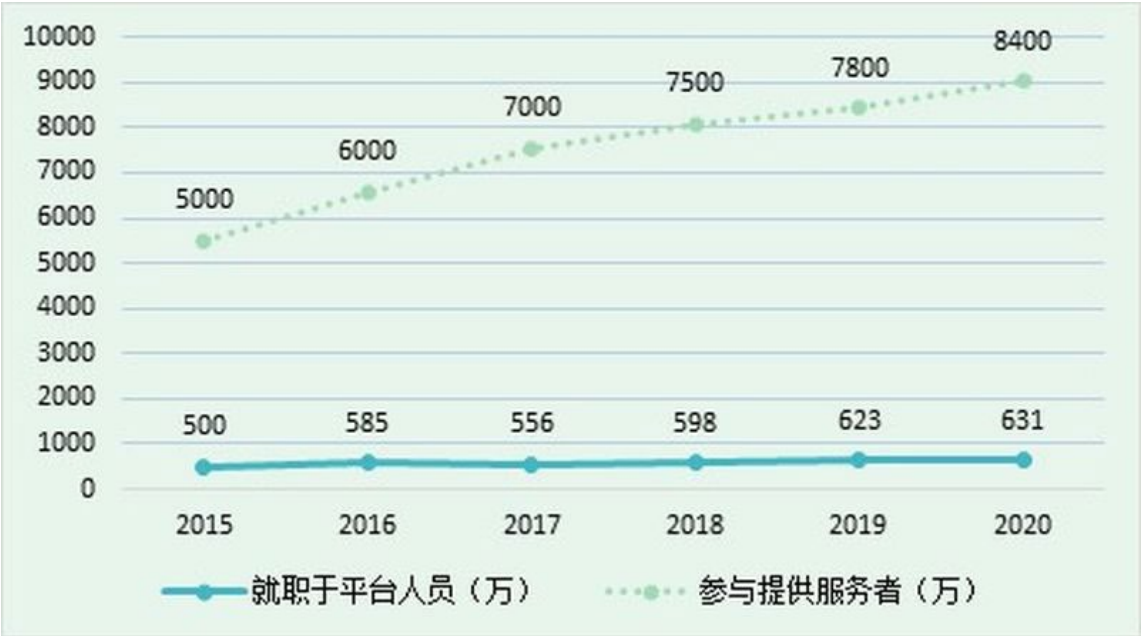
数据来源：中国分享经济报告（2021）

2.1.2 雇佣人数总体呈增长态势，且以外部雇佣为主

与平台经济市场规模不断增长相一致，新就业形态劳动者的总体数量在中国也呈现增长态势。由于平台不仅直接雇佣劳动者，也会通过中介外部雇佣劳动者，后者数量尤其难以统计，²¹因此，中国关于新就业形态劳动者总量的数据是缺乏的。这一点与国际社会非常类似。目前相关数据来源比较碎片化，主要包括三个方面。一是国家统计局估算目前中国灵活就业人员数量2亿左右。这其中包括了典型的新就业形态劳动者。²²二是国家信息中心每年发布的《分享经济报告》推算了参加平台服务的劳动者数量。根据该报告估计，平台经济中参与提供服务的劳动者数量（即外部雇佣人数）从2015年的5000万增加到了2020年的8400万，增长速度为68%。按照这一数据估算，曾经参与服务平台经济的中国劳动力人口比例已经从2015年的6.5%增加到了2020年的10%以上。与此同时，平台直接雇佣员工数从2015年的500万增长到2020年的631万，增长速度为26.2%，低于参与提供服务的劳动者增长速度。三是来自平台企业自己披露的数据（这部分将在2.2节具体描述）。

▶ 图 2 中国新就业形态劳动者的数量（2015-2020年）

²¹ World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work International Labour Office – Geneva: ILO, 2021.
²² 但是新就业形态所占的比重并未提供。

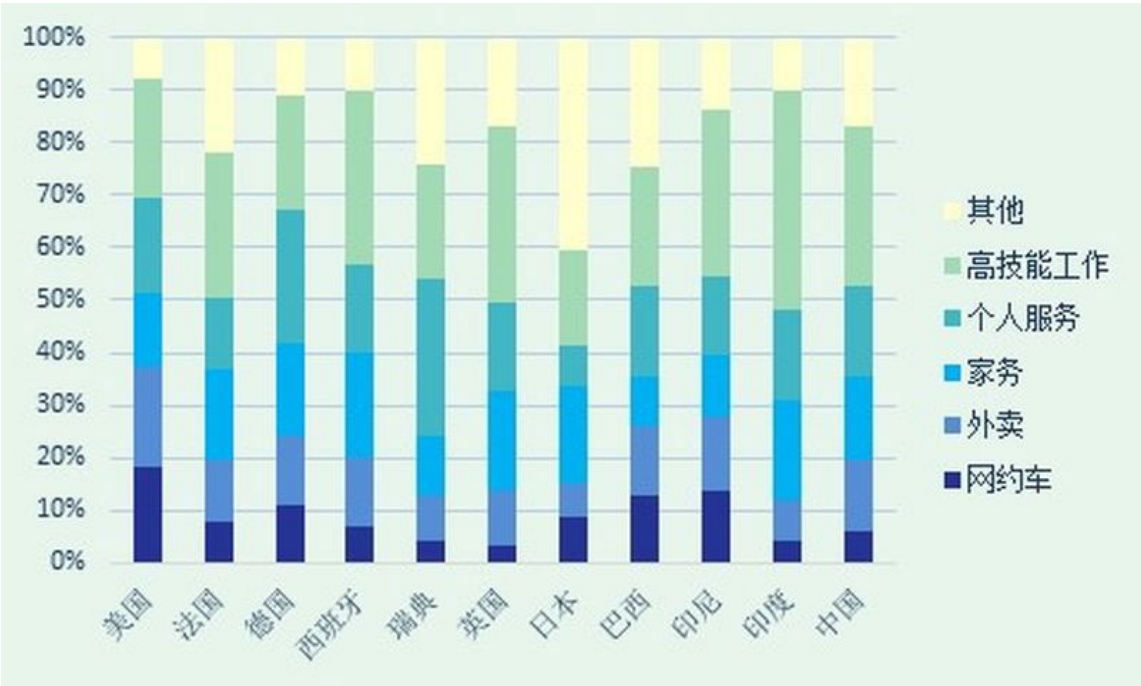


数据来源: 中国共享经济发展报告 (2021)

2.1.3 线下服务平台的低技能劳动者占多数

与国际相比, 中国线下网约工服务平台更加发达, 因此雇佣的低技能劳动者数量比例较高。根据2018年BCG全球调查数据显示, 中国网约车、外卖配送行业、生活服务等领域网约工服务平台的劳动者比重占整个平台用工的36%左右, 不仅高于日本, 瑞典等发达经济体, 也高于印度、巴西等金砖国家。

▶ 图 3 各国新就业形态的行业构成情况



数据来源: 2018年BCG“未来工作”调查

2.1.4 疫情防控期间进一步催生出新兴的新就业形态

疫情出现及防控需要，部分线下消费被迫转移到线上，进一步增加了消费者对外卖配送、生鲜配送等平台服务的需求。此外，共享医疗、在线教育、在线直播等发展缓慢的平台经济领域也开始在后疫情时代繁荣发展。这促进了更多因为疫情影响的传统行业的劳动者涌入平台经济，某种程度上缓解了失业的压力，体现了平台就业的蓄水池作用。根据美团研究院《2019年及2020年疫情期美团骑手就业报告》显示，疫情期间美团平台新注册的有单骑手数达到33.6万人。²³

中国早期的新就业形态以线下网约工为主，主要在网约车、外卖配送行业得到了广泛使用。²⁴但近期随着中国平台经济领域的扩展，平台用工方式正在不断向其他行业扩展，网络主播和数字文化产业等产销者成为提供大量就业的新领域。这种新就业方式也得到了政府认可。2019年2月、11月、2020年6月，《中华人民共和国职业分类大典》修订三次，发布了158个新职业，包括了互联网营销师、直播销售员等与互联网平台密切相关的新职业。²⁵

2.2 分类型情况

2.2.1 线下网约工作 (App-based gig work)

中国线下零工工作所涉及的行业主要包括网约车、外卖配送、同城即时配送、家政保洁。虽然同属于线下零工工作，但不同行业的商业模式存在差异。第一，网约车司机或以自有私家车加盟平台达成合作，或以个体身份租赁平台提供车辆，典型企业包括滴滴出行、嘀嗒出行、花小猪打车、首约汽车、曹操出行、神州专车等；第二，负责外卖配送的被称为外卖骑手，目前外卖配送行业的用工方式可分为代理商代管、众包和商家自营等模式（零工经济研究中心，2022）。典型企业包括美团外卖、饿了么、盒马生鲜等。第三，负责物件包裹的快递员中有部分通过APP同时兼职服务于多个快递平台，也应被纳入线下零工范畴，在顺丰、“三通一达”等快递公司以及美团跑腿中均存在此类零工现象。第四，家政保洁服务行业近些年也与互联网形成紧密关联，其中以线上自营模式获得工作机会的服务人员也属于此类就业形态，代表企业如e家洁、阿姨帮（零工经济研究中心，2022）。

▶ 表3 线下网约工作代表性平台

线下网约工作的行业	代表性平台
网约车	滴滴、嘀嗒出行、花小猪、首汽约车、曹操出行、神州约车
外卖配送	美团、饿了么、河马
快递	顺丰、圆通、申通、韵达、中通、美团跑腿
家政保洁	易居家政、阿姨帮

规模

在规模上，线下零工工作是中国新就业形态劳动者中数量最庞大的类型，且增长速度快。尤其自疫情以来吸纳了大量转移就业人口。与其他发达经济体相比，中国线下零工工作绝不是边缘化和小众化的就业现象，而是嵌入在社会日常运作的一个巨大而重要的组成部分，是服务业完成“最后一公里”的生力军，因此得到了社会和政府的普遍关注。

以网约车行业为例。虽然缺乏官方统计数据，但从不同渠道来源的数据中仍能看出该行业迅猛增长的趋势。2020年6月中国最大的网约车公司滴滴称，滴滴是世界最大的灵活就业平台之一，有约1166万网约车司机活跃其上；²⁶据全国网约车监管信息交互平台统计，截至2023年1月，全国共

²³ <https://dy.163.com/article/FMTSSDOF0545DCM5.html>
²⁴ 陈龙. “数字控制”下的劳动秩序——外卖骑手的劳动控制研究[J]. 社会学研究, 2020, 35(6): 113-135, 244.
²⁵ 参考http://www.gov.cn/xinwen/2022-09/28/content_5713475.htm. 以及http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/gggs/tg/202005/t20200511_368176.html
²⁶ <https://www.huxiu.com/article/410482.html>

有300家网约车平台公司取得经营许可，各地共发放网约车驾驶员证511.2万本、车辆运输证216.6万本，环比分别增长4.0%、2.3%。²⁷

从外卖配送行业来看，骑手从业者的规模同样增长迅速，并在疫情期间成为重要的“就业蓄水池”。2019年通过美团平台获得收入的用户总数达到398.7万人，较2018年增长23.3%；2020年上半年，美团平台新注册的有单骑手数达到138.6万人（美团研究院，2020年）；另一家外卖配送平台饿了么大约300万骑手在册，并自2019冠状病毒病爆发以来吸收了“数以万计”的劳动者成为新注册骑手（阿里研究院，2020年）。此外，国家人力资源和社会保障部预计，网约配送员的需求量在未来5年或将达3000万人。

劳动者画像

就性别而言，由于中国线下网约工使用最广泛的行业包括运输与配送这两大以体力为主的劳动密集型行业，从业者中男性占比较大。例如外卖骑手中93.3%为男性骑手，而网约车司机中92.6%为男性（美团研究院，2020）。但家政服务人员在性别特征上与上述两类群体略有差异。据华南理工大学零工经济研究中心的调查显示，家政服务类零工在性别分布上更为均衡，且女性劳动者比例略高，约占52%。

就年龄段分布而言，线下零工工作者以年富力强的青壮年为主，呈现出年轻化态势。例如外卖骑手中处于20-40岁年龄段的从业者占比超83.7%（美团研究院，2020）；而家政服务者中35岁及以下的劳动者占比70%，25岁及以下的劳动者占比40%（零工经济研究中心，2022）；网约车司机中80后为主要参与者，占比约47%，其次是占比24.4%的70后（中国网约车新就业形态发展报告，2019）；曹操出行全平台数据显示59.22%司机为31-45岁年龄段（曹操出行大数据研究院，2020）。

在学历分布上，由于行业准入门槛较低，对学历、技能等无过多要求，线下零工从业者大都受教育程度不高。如骑手中高中及以下学历占比超过82%（美团研究院，2020），网约车司机中高中及以下学历占69.54%（曹操出行大数据研究院，2020），家政类零工中以学历普通高中及以下的劳动者为主体并占46%（零工经济研究中心，2022）。但部分线下零工工作者内部仍存在一定比例的劳动者曾接受过高等教育，如网约车司机约有11.7%拥有本科及以上学历（中国网约车新就业形态发展报告，2019），家政工中本科及以上学历劳动者占比14%（零工经济研究中心，2022），群体内部文化水平跨度较大。猜测这部分劳动者兼职从事线下零工工作，本职应该有一份更为稳定的工作。这也体现出零工经济确实为部分高学历者提供了更多赚外快的机会。

此外，由于灵活性强，线下零工行业发挥着就业蓄水池作用，吸纳了部分就业困难群体，甚至已经成为许多贫困地区人口进入城市实现迅速就业的主要途径。例如2019年在美团平台就业的外卖骑手中，有25.7万人是贫困人口，占骑手总量的6.4%，其中已有25.3万人实现脱贫，脱贫比例高达98.4%。2020年上半年美团平台上的新增骑手中，来自国家级贫困户的有近8万人。网约工岗位还吸纳了大量来自二三产业的冗余劳动力，为暂时性失业或厌倦工厂工作的群体提供了过渡与糊口机会（美团研究院，2020）。

最后，在从业动机上，可观收入、高度灵活的工作安排、低从业门槛以及暂时性过渡是线下零工工作者选择从事该工作的最主要原因。如近半数网约车司机认为该工作是获得额外收入的有效途径，并高度认可其灵活就业方式；同时有近20%司机认为这是一份低门槛的就业机会，将其视为暂时性的就业过渡（中国网约车新就业形态发展报告，2019）。对外卖骑手而言，近46%骑手因上班时间灵活和时间自由而选择该工作，同时有38%因经济因素选择成为骑手，认为骑手工作收入有保障、不拖欠，且收入可观，赚钱快，可解用钱的燃眉之急（美团研究院，2018）。

2.2.2 线上微任务众包（Micro-task crowdsourcing）

目前，中国主要的微任务类型包括刷流量、信息转录、问卷填写、训练人工智能。由于中国尚未孵化出如Amazon Mechanical Turk、Clickworker和Microworkers.com等相对工作任务种类全面

²⁷ 具体参见：https://www.mot.gov.cn/fenxigongbao/yunlifanxi/202302/t20230216_3758411.html

和高度集成化的知名众包劳动平台，这些不同类别的线上微任务众包多由不同平台发布，呈现非中心化渠道的特征。

其中，刷流量指按照客户要求访问特定网站、观看特定视频、关注特定用户等有意的流量制造行为；信息转录则指将不同类别的非数字信息（如录音、路牌、结账单等）转录为可编辑的数字信息；问卷填写则是指符合样本筛选需求的劳动者通过如实完成问卷帮助发布者完成市场调研或学术调查。这三类任务的主要借助猪八戒、时间财富网等自由职业者众包网络平台发布任务，由需求方进行零星的、偶发式的悬赏，目前并未形成专门的劳工平台。

在诸多微任务众包类型中，训练人工智能的专门化平台在中国发展较为成熟。劳动者负责执行采集原始数据、进行数据标注和编码等任务以帮助人工智能学习算法，为各大型互联网企业核心产品与业务的开发而提供辅助。根据所服务互联网企业核心业务的不同，不同众包平台在发布任务的类型上也呈现出显著差异。具体内容可参见下表。

▶ 表4 人工智能（AI）训练平台发布任务情况

代表性企业	发布任务类型
有道众包（zb.youdao.com）	专注对有道词典的识图翻译、语音转译功能进行训练； 所发布的任务包括对手写文本或英语短音频的转写和错误纠察、语义分割、框选和标注文本图片等。
京东微工（weigong.jd.com）	服务于京东购物平台业务； 要求众包工人对消费者在电商平台上的评价和反馈进行情感判断，根据自身认知选择文本是正向、中性还是负面，并进行用户诉求标注，以及对商品图片进行打框、分类和相似性标记。
百度众测（test.baidu.com）	服务于百度旗下的搜索引擎和地图导航等业务； 任务内容涉及LBS全景图片搜集、语音语料素材采集、文本与多媒体标注、产品体验和填写用户行为调研等。

此外，也存在着相对独立的小型微任务众包平台，如莫比嗨客（www.mbh.ai）、龙猫数据（www.longmaosoft.com）等，劳动者可在其上搜寻数据采集标注方面的微型任务。²⁸部分平台如Testin云测，形成了有能力控制数据采集标注全流程的数据工厂，劳动者可注册成为众测成员，在平台领导下为企业及开发者提供云测试、AI训练数据等服务。²⁹

规模

由于任务的短效性与人员的高流动性，参与训练人工智能众包的劳动者规模目前同样缺乏权威统计，但粗略估算参与人数已达千万量级。此处表格汇总了相关众包平台在官方网站或媒体采访中透露的劳动者规模信息：

²⁸ 任务内容可涉及自动驾驶、计算机视觉、智能语音、自然语言理解、人脸识别等多个领域
²⁹ 虎嗅专题报道，参见<https://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/2020-03-12/doc-iimxyqvz9766534.shtml>

▶ 表5 典型微任务平台劳动者规模

代表性企业	劳动者规模
百度众测	“为百度各条产品线提供了大量的产品测试、用户招募和问卷调研服务，约有200万名用户参与体验百度各个产品，累计反馈bug及建议近500万条，收集调研问卷约120万份。” “众测平台招募了大批专业的数据标注人员，每天有超5000个标注人员在线，完成各类基础或有一定专业要求的数据标注工作。截止目前，累计已经完成5亿张图片，8000万条文本类数据的标注。” “微任务已在全国300余主要城市，培养近2000名活跃的数据采集员，先后为百度各产品线采集数十万条真实数据，包括语音、视频数据12W余条，LBS全景照片近万张。” ¹ （百度众测官网，2018）
京东微工	“京东大数据微工智能标注平台将开放3万个居家就业岗位用以扶贫……进行图片拍摄、页面设计、数据处理等辅助工作……参与京东微工的贫困户每月可以保底赚取2500-3000元的工资，最高可获得每月近万元的收益。目前京东微工已在宁夏银川、甘肃张掖、广西桂林、贵州普安等地落地。” ² （网易新闻，2020）
莫比嗨客	“这样的团队，数据众包平台莫比嗨客上还有30万个。他们都是注册在案的公司，平均有20~25个数据标注员，是一个个分布在贵州、河南、山西等地的小型数据工厂。根据中科院自动化所研究员王金桥估算，全国从事这项工作的人已达到千万级。” ³ （虎嗅专题报道，2020）

¹ <https://test.baidu.com/business01.html>
² <http://www.chinatopbrands.com.cn/s/1450-5125-17750.html>
³ <https://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/2020-03-12/doc-iimxyqvz9766534.shtml>

劳动者画像

在性别比例上，微任务众包工作者中女性占比更高。《中国灵活用工发展报告（2022）》调查显示，在内容审核、数据标记等岗位上集中了大量女性，约有46.15%的企业表示在此类岗位上的灵活用工人员女性居多，且主要原因是社会对女性细致、耐心的性别角色构建正好与此类岗位要求相符。

在年龄分布与婚姻情况上，微任务众包工作者呈现出年轻化特征，超九成（92.31%）企业表示此类岗位就业人员年龄主要分布在“30岁及以下”这一区间，且65.38%的企业中该类岗位劳动者未婚（中国灵活用工发展报告，2022）。

在学历方面，超七成（76.92%）企业表示该类岗位的员工受教育程度集中在大专与高职，学历水平有限且在劳动力市场上议价能力相对较弱（中国灵活用工发展报告，2022）。这一学历分布情况符合多数微任务对技能与知识水平要求不高的工作特质，例如大部分数据标注工作仅需简单培训即可掌握，仅少部分对专业背景和外语能力有要求（中金网报道，2019）。

媒体调查的抽样访谈也得出了相似结论，即微任务众包从业者，尤其是负责数据标记的AI训练人员，多是受教育程度不高且位于贫困县区、拥有大量闲暇时间的群体，抚育儿童的全职主妇进行兼职的情况也很多见。值得注意的是，兼职者出现了小作坊团队化趋势，相较于完全分散的个体劳动者，团队更能依托熟人关系和口碑积累拿到大量任务。但是，这类团队内部的流动率也维持在较高水平（刺猬公社专题报道，2021）。³⁰

在从业动机上³¹，经济因素在微任务工作者决策中占据重要地位，约27.4%的微任务工作者出于获得额外收入目的参与线上平台工作，同时有15.7%的劳动者属于勤工俭学。微任务工作远程居家办公的特性也是吸引从业者的关键原因之一，约15.3%的劳动者因更偏好居家办公或受条件限制只能居家办公，而选择该工作。此外，出于闲暇娱乐和享受过程而从事微任务工作的劳动者共计占比39%。

³⁰ <https://mp.weixin.qq.com/s/VkJEmMgghKIPn5LiB1z23w>
³¹ 此处数据来源于国际劳工组织2019年针对中国在线数字平台的调查，本报告从原始样本中筛选了从事信息转录、问卷填写等微任务的劳动者共计815名进行分析。

2.2.3 产消者工作 (Prosumer work)

疫情以来，产消者工作在中国得到了快速发展，典型类别包括网络主播、各类博主和网络作家。不同类型的产消者在工作模式、创作内容、获取收入方式上均有较大差异，所依托的代表性平台也不尽相同。

“网络主播” (Broadcaster) 指在互联网直播节目中负责参与一系列策划、编辑、录制、制作、观众互动等工作，并由本人承担主持工作。按直播内容可大致划分为泛生活娱乐类、游戏实况解说、才艺表演、户外探险、带货营销等类型 (零工经济研究中心，2022)。实时与消费者线上互动是主播工作的最突出特征。在收入方式上，以才艺、游戏、生活分享为主的泛娱乐主播主要依赖观看量和粉丝刷榜送礼物获得收入，其中拥有稳定热度与粉丝群体、可保持较固定直播时长的主播有机会与平台签约成为平台的专职主播，由平台发放底薪；而与电商联结紧密的带货型主播的核心收入则主要来自佣金分成，该类主播工作者常见于淘宝直播间、抖音农产品宣传等情境，多拥有个人工作室或依附于第三方传媒公司/经纪公司/公会与厂商开展合作。还有部分自营式主播兼任网店店主为自家产品带货并进驻平台商城。在中国，代表性平台企业有虎牙直播、斗鱼直播、抖音、快手、CC直播、花椒直播等。

“博主” (Blogger/Vlogger/KOL/Influencer) 则主要进行非实时内容生产创作，并在平台上以一定频率更新发布。³²发布内容形式上主要包括主题视频与主题文章，内容上则涵盖知识科普、泛生活分享、才艺作品、时事评议等广泛多元的类型，通常具备一定专业性或娱乐性，对劳动者创意与才华要求度较高。在营收方式上，博主群体主要通过广告推广、电商带货、内容付费/打赏、平台补贴的方式获得收入，其中部分博主签约MCN网红机构以获得更多变现渠道、品牌资源、团队支持和运营协助。中国该类代表性平台企业如微博、小红书等。

网络作家指在平台上进行文学作品创作的群体，作品具备稳定订阅量、互动评论量的人气作家可获得与平台签约机会。该群体收入来源包括平台设置的全勤奖金及相关补贴和奖励、签约后按字数和订阅量获取稿酬、小说出版稿酬以及改编影视剧的版权费用等，代表性平台如晋江文学城、起点中文网等。

规模

以上三类产消工作者数量均已超千万量级，是中国新就业形态劳动者中规模最大的群体，并依然保持着高速增长态势。例如，就主播群体而言，截至2021年12月，我国网络表演(直播)行业主播账号累计近1.4亿个，活跃账号³³约1亿个，其中月开播时长不低于15小时的账号数量达1053.4万个；仅2022年1月至6月新增开播账号826万个 (中国演出行业协会，2022)。对于博主群体，据Ad Master《2020 KOL营销趋势白皮书》数据，2019上半年8大主流社交平台的活跃博主KOL数量已超1000万。对网络作家群体，2019年中国网络文学作者数量达到1936万人，签约作者数量达到77万 (中国音像与数字出版协会，2019)；且每年仍以较高速率增长：2021年全国45家主要网络文学网站新增注册作者150多万人，新增签约作者13万人 (中国作家协会网络文学中心，2021)。另外，各类型产消者工作的代表性企业也在各自年报或媒体调查中披露了平台从业人员数量，详情参见下表。

▶ 表6 典型产消者平台劳动者规模

代表性企业	劳动者规模
抖音	“对2019年8月至2020年8月数据测算显示，共有2097万人通过抖音平台从事创作、直播、电商等工作而直接获得收入；此外MCN与公会运营带动就业约600万人，直播团队就业人员约864万人。” (中国人民大学国家发展与战略研究院课题组，2020)
快手	“每年有超过2000万内容创作者在快手获得收入，实现直接就业；此外围绕着平台形成的电商生态，带动的就业机会约为923万个，内容生态带动的团队就业、MCN机构、直播公会、代理商、服务商等关联机构就业机会约540万个。” (中国人民大学劳动人事学院课题组，2022)

³² 有时主播与博主身份可并存，如Bilibili平台就有大量游戏内容博主兼具主播身份。
³³ 指一年内有开播行为。

代表性企业	劳动者规模
虎牙直播	“截至2021年12月31日，虎牙与超过2300家经纪公司合作，在平台上管理着超过56.3万名主播。” ¹ （虎牙年报，2021）
Bilibili	“在2021年第四季度，月均活跃内容创作者达到3百万人，月均视频投稿量超1千万……月均活跃UP主同比增长61%”。（B站2021年报；B站创作者生态报告，2021） “截至2021年12月31日，约有550,000名内容创作者参加了现金奖励计划。”（B站2021年报）
微博	“截至2020年8月，微博上粉丝规模大于2万或月阅读量大于10万的头部作者规模突破100万，同比增长25%，其中粉丝规模大于50万或月阅读量大于1000万的大V博主规模接近8万，同比增长30%。微博KOL广告代言将覆盖30万作者，流水达22.2亿元，同比增长150%。目前，微博V+会员内容付费业务已覆盖了8000个内容作者，收入流水接近3亿，同比提升62%。在电商方面，目前开通微博小店的作者超过50万，所预计年内电商内容的转化效率将提升30%。”（2020微博超级红人节上微博高级副总裁曹增辉公布）
小红书	“从总数上看，粉丝数量在1000-50000的达人有60多万个，粉丝数量在5000-50000粉的达人近16万个，而粉丝数量大于50000的KOL总数约为2万个，其中粉丝数大于30万的头部KOL约为3000人。” ²

¹ 未统计个体户主播。

² 火箭数据，2021

劳动者画像

不同类型的产消者在性别比例上呈现不同特征。其中网络主播性别比例因直播内容不同而存在差异，如游戏实况与体育竞技解说领域，男性主播从业者比例略高于女性；而在泛生活分享、带货、美妆时尚、才艺表演等领域，女性主播从业者比例更高，例如快手女性主播数量占比达71.5%，淘宝女性主播性别比例达68.3%，抖音女性主播比例达57.5%（前瞻产业研究院，2020）。³⁴博主群体中男性创作者比例更高，占比约61%（B站创作者生态报告，2021）。网络作家群体中，女性作者数量提升较快，在总体数量上超越了男性作者（中国音像与数字出版协会，2019）。

在年龄分布上，产消者群体整体呈现出低龄化特点，其中网络主播与博主均以24-30岁年龄段为主，分别占该类型内容创作者总数的35%与71%（中国人民大学国家发展与战略研究院课题组，2020；B站创作者生态报告，2021）；而网络作家群体中新生Z世代逐渐成为创作主力，90后年轻作者占比达44.6%（中国音像与数字出版协会，2019），2021年新增作家中95后占比更是高达80%（阅文平台，2021）。³⁵

产消者群体的学历分布较为多元，且不同类型产消者间略有差异：由于部分博主所进行的内容创作涉及专业知识或技能，而从事网络写作也对创作者知识素养和文化水平要求较高，故在博主与网络作家行列中具备本科及以上学历的劳动者比例大于主播群体。例如，网络主播31.3%学历在中专及以下，其中全职类主播的高中学龄人群相较于兼职更多（零工经济研究中心，2022）；而网络作家学历则主要集中在大学本科与大学专科，在具有较高热度的作者中，大学以上学历甚至超过75%（中国音像与数字出版协会，2019；阅文平台，2021）。

从地域分布来看，产消者群体主要集中于三线及以上城市。以网络主播为例，从业者城市分布以新一线城市比例最高，占比为21%，其次是二线与三线城市，占比均为20%（中国人民大学国家发展与战略研究院课题组，2020）；仅有约30%的主播来自农村地区（中国演出行业协会，2022）。特别地，在带货主播这一细分领域，企业招聘需求量最大和求职者最向往的城市主要为超一线与新一线城市，如杭州、广州、深圳、北京、上海和成都，这几个城市基本构成了目前“带货经济”的优势集团，电商平台、MCN机构、短视频平台、供应链等各方面资源均有较好基础（Boss直聘，2020）。而就博主创作者群体的地域分布而言，增速最快的五大省份主要为中部地区，为河南、山西、湖南、江西、云南（B站创作者生态报告，2021）。网络作家在地域上同样重点分布在二三线城市（中国音像与数字出版协会，2019）。

³⁴ <https://www.qianzhan.com/analyst/detail/220/210625-748acc31.html>

³⁵ <https://mp.weixin.qq.com/s/Zi5vJClzksyS9H6LIHD9Q>

在从业动机方面，工作安排的高度灵活性是产消者选择该职业的重要原因，例如66.28%的全职主播因而工作时间与地点的灵活机动而选择从事该职业；此外，准入门槛低（55.04%）、人际关系简单（38.04%）、接触更多新鲜事物（36.02%）也在主播从业动机中占比较高（零工经济研究中心，2022）。

总体而言，产消者群体以富有创意、个性和创业精神的城市“Z世代”为主，呈现出年轻多元、充满活力的劳动者画像特征。

2.2.4 个人平台外包/新灵活用工

总体而言，随着数字平台对商业模式的持续改造，个人平台外包这种新就业方式在中国新兴平台经济中快速崛起，得到了越来越广泛的使用，所涉行业包括即时配送、物流运输、新零售、网红电商、直播、文化传媒、教育培训和知识付费、保洁家政等，覆盖面极为广泛和繁杂。这一就业类型在中国也被称之为新型灵活用工。

企业使用灵活用工的动机是多样的：调查显示，降低用工成本（49.66%）、减轻自招压力（30.26%）、短期项目或季节性用工需求（28.75%）、业务变动或不确定性（27.92%）、编制、工资总额限制（17.88%）、政策法规风险规避（9.63%）、建立可供筛选的人才蓄水池（7.84%）均成为企业采用灵活用工的重要原因（《中国灵活用工发展报告（2022）》）。

规模

在劳动者规模上，由于所涉行业庞杂、劳动力流动率高，该群体规模目前缺乏政府层面的权威统计，但众多不同口径的调查数据均显示该群体规模已达千万量级：例如，中国人民大学灵活用工课题组调查数据测算，截至目前，中国全国灵活用工人数高达9867.4万；其中2020年采用灵活用工模式（业务和岗位外包至个人）在我国人力资源外包服务结构中占比34%；此外，该课题组通过对比近年来工商登记的城镇个体就业人员的增幅差异，估算出2018年、2019年灵活用工税优平台出现后所涉及的批量注册的个体工商户劳动者人数合计约为690万人。再以外卖骑手为例，北京致诚农民工法律援助与研究中心于2021年不完全调查显示，仅辽宁、江苏、浙江、福建、江西、山东、贵州和广西范围内，即有约160万7千余名被灵活用工平台注册为个体工商户的外卖骑手。最后，此处列举个人平台外包用工模式下部分代表性第三方人力资源服务平台所披露的劳动者规模数据，详情参见下表。

▶ 表7 典型个人外包平台劳动者规模

代表性企业	劳动者规模
好活网络科技有限公司	“目前平台已经广泛服务于即时配送、新零售、社区团购、物流运输、生活服务、网红电商等四十余个场景。”（中国共享经济发展报告，2021） “截至目前，好活云已经在全国建设运营了6家数字经济产业园区，服务近4000余家平台企业，为超过百万的就业者提供全方位的就业服务。”（中国共享经济发展报告，2022）
众薪科技有限公司（北京）	“业务覆盖互联网、共享经济、物流配送、餐饮、教育、知识付费、直播、新零售、文化传媒等多个行业……在全国有多家分支机构。截止目前，已累计为超1500个企业提供人力资源等相关服务，服务总人次达500万。”（众薪科技官网，2022）
趣活科技有限公司（北京）	“服务覆盖外卖即时配送、网约车司机管理、保洁家政、共享单车运维等多个场景……截止2020年底，趣活平台上平均每月活跃劳动者的数量约为5.45万人，其中4.89万为外卖配送骑手……拥有超一千名全职网约车司机。”（趣活科技年报，2020）

劳动者画像

在劳动者画像上，由于大部分个人平台外包就业形态正是线下零工等新型用工方式被平台企业进一步重塑与迭代的结果，因此，个人平台外包劳动者与线下零工工作者、微任务众包工作者、Prosumer有较大的相似性与重叠度，此处不再详述。

► 专栏 2: 趣活科技公司案例

趣活科技公司创立于2012年,是聚焦中国服务产业的多场景人力资产运营解决方案平台。该公司以Quhuo+数字平台为核心,为包括美团、饿了么、滴滴、盒马生鲜等大型生活服务平台提供灵活用工解决方案,帮助企业客户调动庞大的劳动力资源,并利用培训、绩效监测、薪酬激励相结合的方式,将零散工人转变为能够遵循行业特有的标准化高效服务程序的熟练工人。目前趣活科技公司提供的服务囊括外卖即时配送、网约车司机管理、保洁家政、共享单车运维等多个场景,业务范围覆盖全国111个城市,日平均管理订单约130万单,拥有超过十万名劳动力池(趣活科技官网,2020;趣活科技年报,2020)。

在商业模式上,趣活平台与劳动者建立纯粹的商业合作关系,将合作企业的业务需求外包至每一个劳动者个体。每位在趣活平台上注册的劳动者将被自动注册为个体工商户,同时接受平台的岗位匹配。平台为劳动者提供一定的在线技能培训和学习提升资源,以及自主创业的金融服务,并通过第三方劳务公司向劳动者按月支付服务报酬。平台被视为向合作企业提供了灵活用工的方案交付,并从中收取费用。值得注意的是,趣活利用平台实时监控着员工工作量和表现,分析其劳动绩效数据,从而实现对个体的动态管理。

相比于传统劳务派遣与劳务外包,趣活模式通过将劳动者注册为个体工商户进一步为企业规避了用工风险,减轻了成本负担;相比于纯粹的众包模式,趣活模式则通过集中的劳动力池和平台监控有效避免了高流动性下的招工困难,并改善了末端管理和工资分配困难的问题。对劳动者而言,他们则存在权利被剥夺的风险,因为一旦成为法律意义上自雇者,他们必须自主缴纳自由职业者保险或者以个体工商户为主体缴纳社会保险。但调查显示,其缴费意愿普遍较低,更多是购买费率更低的商业保险来为潜在的职业伤害提供保障。由于不缴纳社保后到手的收入更高,许多劳动者出于经济因素选择了这条劳动保障缺失且风险更高的职业道路。

▶ 3 新就业形态劳动者权益保护现状及挑战

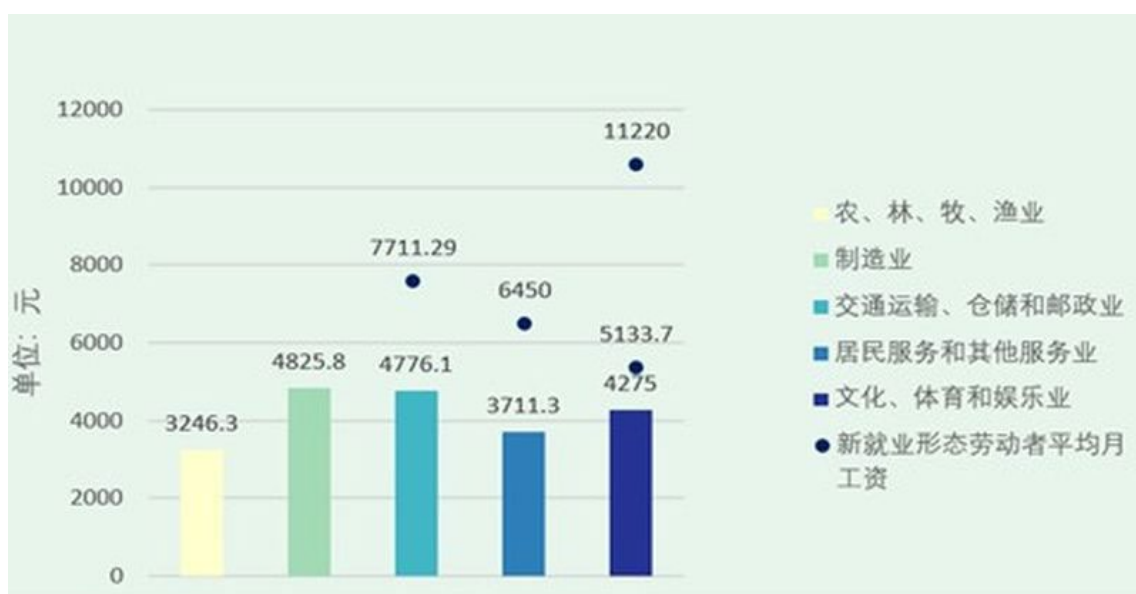
新就业形态带来的挑战主要包括平台劳动者的劳动关系难以认定、平台劳动者的权益保护不足、平台劳动者的社会保障覆盖不足尤其是工伤保险不足、平台劳动者的集体代表性不足等问题。中国与世界其他国家面临的问题存在较大相似性，但是社会争论较多的议题主要集中在平台劳动者的劳动关系认定、工作条件的恶化、社会保险尤其是工伤保险无法覆盖、算法合理性和透明度、政府监管等问题。

3.1 新就业形态劳动者权益保障现状

3.1.1 平均收入相对较高，但内部分化大、议价能力弱

从收入均值来看，新就业形态劳动者所得高于制造业以及类似传统服务业从业者（二者情况比较可参见图1）。以线下零工为例，在扣除各类租金、油费以及平台抽成之后，网约车司机每月实际收入均值为7711.29元，显著高于城镇私营单位中交通运输业从业者平均月工资。全职外卖配送骑手的月均收入约为6450元，同样显著超过居民服务业平均薪酬水平。再以产消者中的网络作家与主播为例，二者的月均收入分别为5133.7元与11220元，均高于文化和娱乐行业的普遍工资水平。³⁶此外，各类型新就业形态劳动者的月均收入均值皆明显高于制造业从业者工资均值，这意味着相比于进厂务工或者从事传统服务业而言，新就业形态劳动者的收入状态更为可观，其中产消者工作更是开辟了全新赛道，为就业困难或渠道狭窄的群体提供了大量低从业门槛、高潜力的工作机会。

▶ 图4 新就业形态劳动者收入与传统行业的比较



数据来源:中国国家统计局年度数据³⁷

然而，各类新就业形态劳动者均面临群体内部收入水平差异较大的问题。对于线下零工工作与微任务众包工作而言，以计件工资、多劳多得为准则的薪酬计算体系不仅令劳动者收入缺乏底线保障，也让劳动者不得不为了维持收入水平高强度超时劳动，如网约车司机群体中有6.80%的劳动者月收入在3000元以下，但同时也有10.19%的司机月收入在10000元以上，且获得较高收入的司机每日出车

³⁶ 各类新就业形态工资水平数据详见附表2

³⁷ 参见<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

时间多在12-16小时（清华社科院，2021）。而对产消者而言，所创作内容的人气与粉丝规模极大程度影响着礼物打赏的数量以及获取商业推广的机会，从而造成了收入分布的参差，如Boss直聘2020年的调查显示，直播领域中收入两极分化现象严重，大型MCN机构主播的收入显著拉高了平均值，但71%的主播月收入不到万元。仅部分与平台签约或挂靠经纪公司的劳动者将获得底薪，而人气低迷的个体产消者甚至可能存在无收入的情况。故整体而言，产消者收入上限较其它新就业类型更高，下限也更低。

此外，新就业形态劳动者普遍议价能力较弱，难以影响任务单价与平台抽成比例。对于线下零工工作与微任务众包劳动者而言，其往往受控于用工平台/加盟商/第三方外包企业主导的单方定价和薪酬计算机制。如吴清军（2019）研究表示，出行平台利用激励性薪酬体系实现了对劳动者的经济控制，并以远低于传统出租车的基础车费单价和一系列高峰接单补贴、奖金来实现对网约车司机工作效率的调控与管理；同时，该群体也难以对抗平台设置的不合理抽成比例，如滴滴出行平台不透明的抽成机制与过高的比例就引起了网约车司机群体的高度不满，但司机只能采取彻底更换服务平台的方式进行反抗（清华社科院，2021）。对产消者而言，群体中名气较小且高度依赖于经纪公司与工会的个体同样在议价权和抽成比例上无话语权，只有自身拥有高黏度粉丝群体的著名主播/博主/网络作家才可能在报酬谈判中处于上风。目前，以行业或地域为单位的集体性组织/工会尚未在新就业形态劳动者中广泛普及，故集体议价的可能性在当下微乎其微。由于议价能力影响着未来收入合理增长的可能性以及收入分配的公平度，新就业形态劳动者在该方面的弱势地位将成为收入提升的障碍。

3.1.2 工作过程中用低权益保障换取高收入

新就业形态劳动者较高的收入水平之下存在着不可忽视的风险，工作质量普遍较低，基本劳动权益保障不足，部分劳动者出于经济因素，主动以低权利保障换取了相对较高收入。

基本劳动权益保障不足首先体现在较低的劳动合同签订率，这在各类新就业形态劳动者中普遍存在，并为模糊劳动关系下的维权困难埋下隐患。以线下零工为例，根据2018年全国总工会调研组《关于新产业、新业态、新模式下从业者劳动经济权益问题研究情况的报告》有关数据，快递员、送餐员、网约车司机等三类群体的劳动合同签订率仅为43.0%，远低于人社部发布的同期全国企业劳动合同90%以上的签订率。未签订任何形式的合同或协议的比例为21.0%。

工时方面，新就业形态劳动者面临的首要困境是缺乏明确的工时制度标准³⁸、工时计算规范。由于该群体的工作特性难以归入现有的工时制度框架，因此该群体的工作时间如何衡量成为新挑战。以线下零工与线上微任务众包工作者为例，为获取订单，有时工人需耗费大量时间在平台网站上浏览与搜索讯息，而这些额外的在线时长往往不被平台记录入实际服务时间，故如何核算互联网模式下新就业形态劳动者的工作时长缺乏可参照的制度规范。另外，新就业形态劳动者普遍工时过长，节假日无休，难获超时加班补贴，昼夜作息紊乱。对线下零工工作者而言，较低的单价和多劳多得的机制是促使该群体以长时工作换取收入的主要诱因，近80%的线下零工每日实际工作时间远在标准工时制度规定的8小时之上，且无法获得超时加班补偿。³⁹此外，由于送餐与交通运输行业的特殊性质，周末与节假日是客户消费高峰期，因而在法定节假日无休工作的现象普遍存在，劳动者休息休假权利未获保障。产消者同样面临着过长工时的困境，主播每天工作10-12个小时是生活常态（Boss直聘，2020），且另一个更为突出的工时问题是昼夜颠倒的作息。为了迎合观众收看直播的时间习惯，多数主播不得不将工作时间调整至深夜，熬夜与缺乏锻炼的不健康生活习惯已成为职业主播的日常（零工经济研究中心，2022）。

3.1.3 各类社会保险覆盖率低，参保途径有限

新就业形态劳动者普遍存在各类社会保险参保率低，参与社会保障途径有限的问题。首先，以养老保险为例，除部分从业者以灵活就业人员身份参保外，新就业形态人员从平台企业参加城镇职工养老保险的途径并不畅通，参保比例明显低于拥有标准劳动关系的在职职工，大部分从业者只能选择加入保障层次更低的城乡居民养老保险（袁朝晖，2021）。例如《中国劳动研究》针对全职外卖骑手的调查显示，仅12.93%的劳动者参加了城镇职工社会养老保险，23.02%参与了城乡居民社

³⁸ 根据中国《劳动法》的规定，工时制度包括标准工时制、综合计算工时制和不定工时制，其中后两者统称为“特殊工时工作制”。

³⁹ 各类新就业形态劳动者工作时长数据详见附表3。

会养老保险，13.75%参加了商业养老保险，剩余劳动者或对自身养老保险参保情况认知不清，或并未参保（冯喜良等主编，2021）。其次，在医疗保险方面，新就业形态人员参加基本医疗和职工医疗保险的比例均同样偏低，其中参加城乡居民基本医疗保险的约占35.7%，参加职工医疗保险的仅占6.0%（谭中和，2018）。再者，在工伤保险方面，根据《中华人民共和国社会保险法》，只有与特定用人单位建立劳动关系的职工才能享受工伤保险。这导致在政策层面新业态从业者中的灵活就业者群体不能被纳入现有的强制性工伤保险体系，劳动者以个人身份参加工伤保险的途径基本缺失，这无疑加剧了该群体因工作遭受人身伤害时面临的风险，难以在意外发生时获得赔付与保护。值得注意的是，近年来部分平台企业出于对社会责任和降低经营风险等方面的考虑，正通过商业保险形式为新就业形态劳动者提供保障。然而，这一形式的保障不仅申请手续繁杂，且理赔条件严苛、赔偿金额较低（《人物》专题报道，2020）。⁴⁰

3.1.4 工会参与率低，多以非制度化手段维权

目前，中国新就业形态劳动者工会参与率仍处于较低水平。第八次中国职工情况调查数据显示，平台从业者工会参与率仅为26.5%，其中专职新就业形态劳动者仅有20.8%参加了工会组织。

较低的工会参与率使得新就业形态劳动者多以非制度化手段维权。根据“利兹平台劳工抗议指数”项目⁴¹测算，自2017年一月至2020年七月，中国大陆共计发生160起涉及线下零工工作者的平台劳工抗议事件，占全球数量的12.6%；且抗议主体中，零散的劳动者群体（groups of workers）占绝对大多数。这一结果在一定程度上反映了制度化、正规化的工会组织在新就业形态劳动者中的缺失，自发式工人群体是新就业形态劳动者对抗平台资本的主要现实途径。

3.2 劳动权益保障不足的原因

3.2.1 劳动关系认定困难

与世界大部分国家类似，中国劳动法也采用了严格的二分法，劳动者法律身份认定对劳动者能否享受劳动权益和社保权益至关重要。劳动者一旦被认定与雇主存在劳动关系，则无差别适用所有劳动保护。与此同时，自雇者则几乎不适用现行劳动法律，而更多的适用相关民法规制。相比而言，民法无论从保护领域还是保护水平都是比较弱的。对于劳动关系认定，具有以下几个指标。第一，雇主和劳动者是否签订了劳动合同是判定劳动关系是否存在的首要指标。第二，如果双方未签订劳动合同，则进入劳动关系的实质认定阶段。具体有5个判定指标：（1）用人单位和劳动者符合法律、法规规定的主体资格；（2）用人单位依法制定的各项劳动规章制度适用于劳动者；（3）劳动者受用人单位的劳动管理；（4）从事用人单位安排的有报酬的劳动；（5）劳动者提供的劳动是用人单位业务的组成部分。⁴²

总的来说，这些指标在传统用工方式中对劳动关系具有较强的识别性，但在新就业形态劳动者的劳动关系认定上则遇到了挑战。第一，数字劳工平台发展早期，平台采用了多种用工方式，除劳动关系等标准就业方式之外，也大量使用与劳动者建立民事合作关系等新型方式。而且随着平台商业模式的进化和迭代，目前大部分新就业形态劳动者都未与平台签订劳动合同。例如早期外卖平台曾与少部分骑手签订过劳动合同，但2017年8月左右已全部取消了直雇用工模式。⁴³根据北京市工会调查的25家平台企业，只有33%的劳动者与平台签订了劳动合同。⁴⁴因此以是否有劳动合同作为判定新就业形态劳动者的法律身份比较困难。

第二，新就业形态劳动者的法律身份认定往往更加依赖事实性认定的5个指标，但新就业形态劳动者常常难以同时满足以上5个指标。平台经济最大的特点是在同一平台上同时聚合了各种类型的劳动者，且商业模式与传统科层制企业存在不同，因此平台对劳动者的管理和控制有别于传统企业。例

⁴⁰ <https://mp.weixin.qq.com/s/Mes1RqIOdp48CMw4pXTwXw>

⁴¹ 项目网址：<https://business.leeds.ac.uk/research-ceric/dir-record/research-projects/1721/leeds-index-of-platform-labour-protest>

⁴² 劳社部发〔2005〕12号《劳动和社会保障部关于确立劳动关系有关事项的通知》。

⁴³ http://expressboo.com/detail_1874_1.html

⁴⁴ 共享经济平台劳动者就业及劳动关系现状——基于北京市多平台的调查研究

如平台宣称自己是信息撮合平台，并不经营实际的交通出行、外卖配送等具体业务（不满足第5个指标）；此外，网约车司机、骑手等典型的新就业形态劳动者对于是否接单具有一定的选择权，且在实际服务过程中并不受平台直接管理，而是由隐于其后的算法进行控制。这种算法控制能否等同于传统意义上的企业科层式的官僚等级控制在学术界也存在较大争议（不满足第3个指标）。而且平台企业会针对法院判决对用工方式进行不断调整，进一步增加了司法判决的难度。

由于上述原因，司法实践对新就业形态劳动者能否认定劳动关系并未达成统一标准或者主流意见。例如2018年北京市朝阳区人民法院判决的105件此类案件中，确认平台与从业者建立劳动关系的为39件、占比37.1%，认定双方不构成劳动关系的案件为58件、占比55.2%。⁴⁵青岛全市两级法院在2016年至2018年期间共审理新业态用工案件中，当事人申请确认劳动关系的共38件，认定劳资双方存在劳动关系的13件，占比为34.2%。⁴⁶不仅如此，上述法院在白皮书中皆承认在实际判决过程中，劳动关系认定问题是新就业形态相关争议的处理难点之一。

由于新就业形态劳动者难以被认定劳动关系，因此他们也无法享受劳动法律提供的各类保护，包括最低收入、工时、职业稳定以及各类公共服务。此外，传统上工会建会的重点群体也以建立了劳动关系的标准就业劳动者为主，因此对于这些劳动关系模糊的新就业形态劳动者也往往难以组织。

3.2.2 社保制度与新就业形态劳动者的就业模式难匹配

劳动关系认定不仅与劳动权益保护密切相关，与劳动者能参加得社保项目也存在密切关系。中国的社会保障分为三种类型，包括：（1）针对认定了劳动关系的劳动者参加的城镇职工社会保障；（2）针对无确定雇主的灵活就业人员的社会保障；（3）针对其他居民的城镇居民社会保障。总体而言，保障水平最高的城镇职工社会保险（第一种类型），不仅参保项目多，包括了养老、医疗、失业、工伤四项，而且前三类项目缴费由雇主和雇员共同承担。与雇主的缴费义务相比，雇员承担的缴费比例更低。工伤保险项目完全由雇主承担缴费义务。相反，灵活就业人员和城镇居民这两类社会保险则需要劳动者自己承担全部缴费义务，且参保项目仅限于养老和医疗。但参加城镇职工社会保障的前提是劳动关系认定，因此中国高标准的社会保险项目是与劳动关系紧密捆绑在一起的。

如上节所述，由于新就业形态劳动者的劳动关系认定存在较大争议，因此他们难以参加城镇职工社会保险项目。当然，该群体可以通过灵活就业人员身份参加灵活就业人员社会保障。但目前挑战在于：第一，虽然新就业形态劳动者参加灵活就业人员的养老和医疗保险并无制度性障碍，但由于保费完全由个人缴纳，目前是按照缴费基数20%缴纳，全部由个人承担，参保负担较重，因此实际参保率并不高。根据调查数据显示，外卖骑手中真正参加了灵活就业人员社保的比例大约在17.4%。⁴⁷第二，异地参保问题。部分超大城市，例如北京、上海，由于存在户籍制度限制，无以上城市户籍的人员无法在工作地只能在户籍所在地参加。第三，部分险种无法参加。对于部分新就业形态劳动者，尤其是骑手、同城快递等，发生职业伤害概率较大。但由于没有明确雇主，因此无法参加工伤保险。此外，他们也无法以灵活就业人员的身份参加失业保险。

若新就业形态劳动者以居民身份参加居民社会保险，虽然个人负担轻，且政府有一定补贴，但也存在以下一些问题，一是待遇水平低。尤其是退休后养老保险的待遇水平与退休职工待遇相比较低。比如2018年，全国范围内职工养老保险大概是居民养老保险的20.7倍。此外，两者的养老保险替代率是3.7倍⁴⁸；二是与灵活就业人员参保项目相同，同样面临无法参加工伤和失业保险的问题。

▶ 表8 新就业形态劳动者参加不同类型社保项目的优势与劣势

参保身份	优势	劣势
以职工身份参保	强制、享受项目多、自己缴费少，待遇水平高、经办由雇主操作	需认定劳动关系。目前认定难度较大

⁴⁵ 《互联网平台用工劳动争议审判白皮书》

⁴⁶ 《青岛中院新就业形态争议白皮书》

⁴⁷ 涂伟,王文珍,王雪玉.谁是我国的第三类劳动者?基于从属性特征的类型学及其工作条件组间差异分析[J].中国人力资源开发,2023,40(02):73-86.

⁴⁸ 鲁全.居民养老保险:参保主体、筹资与待遇水平[J].社会保障评论,2020,4(01):19-34.

参保身份	优势	劣势
以灵活就业人员身份参保	自愿、完全由自己缴费	参保率低，个人负担重，享受项目少、经办由自己操作
以居民身份参保	自愿、政府有补贴	参保率高，但待遇水平低，享受项目少、经办由自己操作、部分超大型城市有户籍限制

3.2.3 传统监管手段不适应平台商业模式

解决新就业形态劳动者的劳动权益保障缺失，需要政府发挥重要作用。但由于种种障碍导致平台的劳动用工情况难以被政府有效监管和服务。当前，中国政府面临的监管挑战主要表现在以下三个方面：

第一，传统信息收集渠道失效。由于平台从业人员无需进行就业登记、少有参加社保，因此他们的数据和信息难被掌握。例如中国的税务部门很难掌握网络主播收入情况，因此也难以合法计税。

第二，平台企业“故意规避”。平台企业出于规避劳动关系心理，以劳动用工信息涉及商业秘密为由，不愿将用工信息向政府部门披露。还有部分平台企业为了减少用工风险，将本来的直接用工层层外包，导致平台用工关系混乱。以外卖配送行业为例，平台将外卖配送业务外包给当地代理商，代理商建立站点对骑手进行管理，但是将骑手的人事关系进一步外包给第三方人力资源服务公司。这些人力资源公司又往往设在外地。这种复杂的转包关系让地方政府难以执行监管。

第三，工作体制的阻碍。从行业监管角度，部分平台企业因为行业分类不明确，缺少有效的行业监管部门。外卖配送发展早期，邮政、食品安全、交通、人社等部门对外卖行业都有相应的管理权限，但主管部门并不明确。随着平台经济的发展，目前这一情况开始有所改善。从劳动保护角度来看，平台从业人员的权益保障需要统合就业、社保、劳动关系、监察、统计等多部门业务，在当下分块化的工作体制下很难系统性推进。从行政区划来看，多数平台企业总部集中在一线城市，仅在经营所在城市设立分支机构或相关业务部门，地方政府也难以对平台企业进行有效监管。

▶ 4 新就业形态劳动权益保护的规制

虽然本文关注的四种新就业形态劳动者在权益保障方面普遍存在不足的问题，但政策关注的焦点目前仍然集中在线下网约工身上，针对其他新就业形态劳动者的政策并不多。对于微任务众包、产销者、平台个人外包等群体，虽然政府有些部门已经出台了行业性监管政策，但尚未从劳动者权益保障角度制定相关政策。尤其是微任务众包的劳动者甚至刚刚开始被学者所关注，但是还未引起政府注意。基于这一现实，本节主要针对线下网约工的现有政策进行描述性分析。

4.1.法律政策层面

4.1.1 早期政府对平台企业主要通过行业监管方式进行规范

平台企业早期发展过程中曾暴露出消费者安全、垄断、大数据杀熟等方面的问题。这促使行业主管部门首先采取了行动，包括交通运输部、公安部、食品药品监督管理总局、市场监管总局等在内的多个政府部门早在2016年左右就已经出台了一系列行业监管措施。2016年颁布实施的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》是最早出台的文件之一，对网约车行业进行了规范。此后，对平台企业的行业监管经历了两次高峰期。第一次高峰期是在2018年左右。这一年，政府对外卖配送、网络直播、电子商务等都出台了相关法律政策。第二次高峰则在2021年，这次关注的重点则集中在反垄断、个人信息安全、算法、劳动者权益保障等内容。

虽然关于平台经济的行业规范性政策不断完善，但在第一次行业监管政策出台高峰期，行业主管部门很少对劳动者权益保障做出规定。即使偶尔有提及，总体规定也比较原则。例如上述提及的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》主要规定了网约车平台的运营资质，仅有一条涉及新就业形态劳动者权益，即允许网约车平台公司与驾驶员签订劳动合同或者合作协议，并要求网约车平台履行保护劳动者的相应责任。但相比于其他内容，这一规定相当原则。

从2021年下半年开始，行业监管部门开始针对各自监管行业的新就业形态劳动者出台了更加具体的权益保障措施，包括外卖骑手、货车司机、快递员。例如对于外卖骑手的权益保障，市场监管局提出了十条意见，包括要求平台保障骑手的收入、劳动安全、加强食品安全培训、鼓励骑手参加社会保险。尤其值得注意的是该文件提出了要求平台优化算法，不得设立最严算法，要以算法取中的方式确立订单数量。这是首次在保障劳动者权益时对平台算法规制提出了要求。

▶ 表9 行业主管部门颁布的文件

文件名称	部门	时间	对象
《关于做好快递员群体合法权益保障工作的意见》	交通运输部、国家邮政局、国家发展改革委、人力资源社会保障部、商务部、市场监管总局、全国总工会	2021.6.23	快递员
《关于落实网络餐饮平台责任，切实维护外卖送餐员权益的指导意见》	市场监管总局、国家网信办、国家发展改革委、公安部、人力资源社会保障部、商务部、中华全国总工会	2021.7.16	骑手
《互联网信息服务算法推荐管理规定(征求意见稿)》	国家互联网信息办公室	2021.8.27	算法
《中华人民共和国个人信息保护法》	全国人大常委会	2021.8.20通过，2021.11.1施行	各类平台企业
《关于加强货车司机权益保障工作的意见》	交通运输部等16部委	2021.10.11	货车司机
《网络主播行为规范》	国家广播电视总局、文化和旅游部	2022.6.8	网络主播

4.1.2 近期各项劳动者权益保障政策陆续出台

相比于早期的行业监管，针对劳动者权益保障的相关政策出台时间主要集中在2021年下半年。2021年7月，人社部出台的《关于维护平台劳动者劳动保障权益的指导意见》（简称56号文件），首次针对新就业形态的劳动者权益保障作出了全面规定。这份文件在三个方面对以往中国的劳动法律体系进行了创新，包括：一是第一次在劳动者和自雇者二分法的基础上提出了新的第三类劳动者类型，文件称之为不完全符合劳动关系认定情形（quasi employment relation）。二是规定了这类新型劳动者可享受部分底线劳动权益，具体包括公平就业权、劳动报酬权、休息权、劳动安全、按照规定参加社保的权利、平台劳动规则和算法确定的民主参与权。其中具体规定了平台劳动者的劳动报酬不得低于最低工资水平，也明确规定将为其单独设立全新的职业伤害保险制度。三是规定了平台劳动者可平等享受一系列就业公共服务。包括就业信息、政策法律咨询、职业培训、教育和生活等服务。

为了落实这一文件，人社部针对部分典型平台企业召开了政策指导会，向其宣传56号文件的主要内容并对平台提出具体要求。此外，人社部也要求地方出台符合各地实际情况的细化文件。目前，地方已经出台的实施细则，对56号文进一步细化，主要体现在两个方面，一是对部分新就业形态劳动者能够享受的权益进行了细化，二是进一步明确了权益保障的相关主管部门。⁴⁹

► 专栏 3：浙江省维护新就业形态劳动者劳动保障权益实施办法（节选）

浙江省是中国经济较为发达的东南沿海省份，也是最早出台针对新就业形态劳动者权益保障政策的省份之一。人社部出台了56号文以后，浙江省对该文件进行了细化，例如对劳动关系认定、工资、工时、社保等劳动条件都进行了细化。本专栏选取了部分条款进行介绍。

第一，关于工时和劳动定额。人社部的文件原则性规定了要“完善休息制度，推动行业明确劳动定额标准，科学确定劳动者工作量和劳动强度。督促企业按规定合理确定休息办法，在法定节假日支付高于正常工作时间劳动报酬的合理报酬。”浙江省文件则具体规定：企业应当发挥数据技术优势，合理管控劳动者在线工作时长，对于连续工作超过4小时的，应当设置不少于20分钟的工间休息时间。（第17条）企业应当根据国家法定工时制度合理确定劳动定额和接单报酬标准。确定的劳动定额应当使本企业同岗位90%以上的劳动者在法定工作时间内能够完成。（第18条）

第二，社保。人社部文件原则性规定“组织开展平台灵活就业人员职业伤害保障试点，平台企业应当按规定参加”。浙江省将其具体化为“推进新就业形态劳动者的职业伤害保障工作，平台企业按照《浙江省数字经济促进条例》规定为劳动者单险种参加工伤保险。平台企业遵循属地参保原则，经当地社会保险经办机构同意，可以在设区市范围内相对集中参保，缴费基数可以为全省上年度职工月平均工资。劳动者同时接送多单且难以确定责任的，由同一路程首单平台企业承担工伤保险责任。平台企业单险种参加工伤保险的，参保缴费、工伤认定、劳动能力鉴定、待遇标准、争议处理等按照《工伤保险条例》《浙江省工伤保险条例》及其相关配套规定执行。”

4.1.3 针对新就业形态劳动者的职业伤害保险制度改革试点已经开始

相对于其他劳动权益，新就业形态劳动者面临的工伤保险参保问题最为急迫。因为根据现行工伤保险制度，中国工伤保险制度的参保对象以标准就业劳动者为主，保费完全由用人单位承担。被视为灵活就业人员的新就业形态劳动者由于没有固定用人单位，所以无法参加工伤保险。

自2018年起，部分省份按照国务院要求开始试点解决这一群体的职业伤害保障问题。⁵⁶浙江省是中国早期开展新就业形态劳动者参加工伤保险实验的省份之一。他们的解决方案是允许新就业形态劳动者参加已有的工伤保险制度。但这种模式由于参保是自愿的而不是强制的，因此实际参保人数有限。

为改进这一模式弊端，2022年7月开始，人力资源社会保障部会同相关部门，决定以出行、外卖、即时配送、同城货运4个行业为重点，在中国7个省份⁵⁷和部分平台企业开展新就业形态劳动者职业伤

⁴⁹ 根据各地出台的实施意见归纳总结。

害保障试点工作。这相当于在现行的工伤保险制度之外，单独为新就业形态劳动者设立了一条专门的参保渠道。新构建的工伤保险制度强制新就业形态劳动者参保，参保标准按照每一单计费，不同的平台缴费水平略有不同，总体待遇水平与工伤保险待遇相同。通过这一创新，有望解决目前新就业形态劳动者工伤保险无法参保的问题。

新就业形态就业人员职业伤害保障试点一年来已覆盖615万人。⁵⁸截止到2022年8月底，苏州已经出现了首例外卖骑手被认定工伤并进行补偿的案例。⁵⁹

4.2.集体层面

4.2.1 修改了工会法并出台了指导意见

工会作为劳动者利益的主要代表组织，目前主要采取了两方面举措对新就业形态劳动者权益进行保护。第一，修改法律，允许新就业形态劳动者参加工会。2021年12月，《工会法》得到修订，其中第三条被修改为“工会适应企业组织形式、职工队伍结构、劳动关系、就业形态等方面的发展变化，依法维护劳动者参加和组织工会的权利”。本条中新增加了适应“就业形态”的变化，这意味着允许平台劳动者参加工会，消除了新就业形态劳动者无法加入工会的制度性障碍。

在此之前的2021年6月，全总还出台了《关于切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》，具体内容包括以下几个方面：（1）积极探索适应货车司机、网约车司机、快递员、外卖配送员参加工会的方式。推行网上申请入会方式，创新服务内容和模式；（2）与行业协会、头部企业或企业代表组织就行业计件单价、抽成比例、劳动定额、劳动保护、奖惩制度等开展协商；（3）主动参与相关法律法规规章和政策制定，配合政府及其有关部门完善相关制度，推进职业伤害保障试点工作；（4）开展公益法律服务行动和劳动用工“法律体检”活动，推动完善劳动争议多元化解工作机制；（5）开展职业教育培训、岗位技能培训、职业技能竞赛、心理健康教育等活动。

4.2.2 实施成效

目前来看，上述法律政策推动了工会对新就业形态劳动者的关注度，已经取得了一些效果。第一，推动新就业形态劳动者加入工会的工作已经正式启动。截至到2021年底，全总新发展的新就业形态劳动者工会会员人数超过350万人，其中货车司机、网约车司机、快递员、外卖配送员4个重点行业12家头部企业全部建会。⁵⁰

第二，部分地方工会与平台企业签订了集体合同。例如2021年11月，京东与物流职工签订了集体合同，内容涉及为这类劳动者缴纳“六险一金”、提供劳动安全装备，提供继续教育机会，发放“京东家礼”以及其他福利待遇。⁵¹2022年7月，宁德网约车司机与网约车平台签署了集体合同，内容涵盖了评选激励机制、网约车司机节假日福利、困难补助、培训活动以及职工工资分配制度。⁵²2023年7月，“饿了么”平台签订了覆盖全网的集体合同及3个全网专项集体合同，覆盖该平台自有职工及全国1.1万个配送站点超过300万“蓝骑士”。这标志着全国外卖行业首个全网职代会、首份全网集体合同诞生。⁵³

第三，全总为新就业形态劳动者提供了各种公共服务。例如目前全总在全国共建立了8.6万个工会户外劳动者服务站点，覆盖服务户外劳动者群体达6200余万人。⁵⁴这些站点主要为环卫工人、出租车驾驶员、交通警察、快递员等户外劳动者服务，解决了他们休息、饮水、午餐、上厕所等生活问题。

第四，新就业形态劳动者争议焦点主要集中在劳动关系认定方面，为此，全国总工会法律工作部从近年来各地法院办理的涉及新就业形态劳动者劳动关系确认的案件中筛选了10个典型案例，包括了

⁵⁰ 《全总：去年发展新就业形态劳动者工会会员超350万人》，参见<http://www.workercn.cn/c/2022-01-30/6947084.shtml>

⁵¹ 《维护新就业形态劳动者劳动保障权益，京东集团召开首次集体协商会议》，http://bj.news.cn/hyzt/zgh2021/zx-dt/2021-11/28/c_1128106810.htm

⁵² 《宁德市首家新就业形态企业签订工资专项集体合同》，参见http://nd.fjsen.com/2022-07/26/content_31093289.htm

⁵³ <http://acftu.people.com.cn/n1/2023/0714/c67502-40036115.html>

⁵⁴ 《在全国推进新就业形态劳动者工会工作会议上的讲话》，参见https://www.acftu.org/wjzl/ldjh/lyf/202204/t20220424_807663.htm-l?7OkeOa4k=qAq5cArqAlrqAlrqAqjxiVj2aG2wZwLPVknPumacBGqqqqqqqqqqqqAq

网约车司机、外卖骑手、网络主播等新兴职业。为便于理解适用，案例后还附有律师的分析点评。⁵⁵这是中国首次对新就业形态劳动者争议案件发布的典型案例，在社会产生了一定影响。

► 图5 宁夏一家工会户外劳动者服务（法律援助）站内，外卖小哥在休息饮水



来源：宁夏新闻网⁵⁶

4.3.企业层面

虽然新就业形态劳动者的权益保障制度在不断完善，但与传统劳动者相比，他们的权益保障仍显不足。法律政策目前多以倡导、建议等方式要求企业承担一定责任，少有强制性规定。平台企业自身出于法律倡导、社会舆论等压力也开始采取一些措施，主动试点一些新就业形态劳动者权益保障措施。

4.3.1 补充社会保险的不足

为了解决现有法定社保制度对新就业形态劳动者保障不足的问题，部分平台企业尝试通过商业保险方式，对新就业形态劳动者的社会保险进行补充。例如，中国最大的网约车平台滴滴联合了商业保险公司，为网约车司机设计了专门的商业保险，包括养老保险、医疗保险、意外伤害保险等险种。为了适应网约车司机流动性较强的特点，这些保险可以随时缴纳和退出，滴滴平台对于参保司机有配套补贴，对符合标准的司机在养老和医疗保险方面分别最高补贴150元、400元。⁵⁷美团帮助活跃在该平台的骑手缴纳商业意外伤害保险，确保骑手能够100%被商业保险覆盖。

4.3.2 调整算法和规制

针对中国社会对平台企业算法制定不公开、不透明、不合理的激烈讨论，部分平台企业开始邀请新就业形态劳动者参加座谈会，听取劳动者对算法和平台规则的意见。例如美团自2020年11月开始，在全国范围内召开了136场骑手恳谈会，覆盖60余座城市，超过2000多名骑手参加，收集有效意见100多条。滴滴召开了座谈会，听取网约车司机的建议，对网约车司机的评分规则进行了调整。

⁵⁵ <https://new.qq.com/omn/20211203/20211203A0426H00.html>

⁵⁶ http://www.nxnews.net/jc/jrww/202012/t20201201_6948486.html

⁵⁷ 与相关人员访谈了解。

► 专栏 4：平台企业听取新就业形态劳动者意见、改进算法的情况

算法迭代升级导致新就业形态劳动者劳动强度不断增加。据报道，优化算法让外卖平台“降低了19%的运力损耗，过去5个骑手能送的餐，现在4个骑手就能送了”，而且每单配送时间也从50分钟变成了35分钟。2020年，算法不透明的问题引发了中国社会的巨大反响，并对平台企业单方制定算法的合理性提出了质疑。由于关注度高，一些著名平台在制定算法和规章制度时，开始召开座谈会，听取劳动者意见，以下选取了两家企业案例。

2022年以来，滴滴成立了“司乘关系”行动，邀请司机、乘客一起参与讨论，对平台规制进行调整。例如在听取了网约车司机意见后，滴滴对平台的加价和附加费功能进行了调整，规定“如果乘客提出超过平台订单服务范围内的要求，司乘双方可以自行协商相关费用”。

美团建立了骑手“产品体验官”制度，邀请骑手参与APP测评，并获得相应奖励。例如有骑手反馈一些订单需要跨过高架桥和河流，会导致实际取餐距离远、配送难度大、配送时间不足等问题。技术团队采集了全国主要城市的高架桥、河流等天然屏障信息，并在路径规划中接入，提供更符合实际情况的配送时间预测，改善了骑手的配送体验。再例如有骑手建议美团将“订单数字体增大加粗”“调整返回键按钮位置，以更方便使用”等优化手机操作的建议，也都被美团采纳并进入优化流程中。

4.3.3 提供各种员工关爱服务

2020年初，14家著名的中国平台企业，包括网约车、外卖、货车、直播等行业，共同签署了《平台企业关爱劳动者倡议书》。内容涉及三个方面：一是主动承担对新就业形态劳动者的权益保障义务。二是主动与劳动者享受企业发展成果。三是积极促进劳动者的全面发展。此外，部分企业也开始主动向劳动者提供一些关爱服务。例如根据座谈了解，美团为罹患大病的骑手及其子女提供了重大疾病治疗补贴。2021年，累计共为374名骑手提供了大病关怀金，帮扶救助了骑手子女296名。

► 5 未来对策建议

5.1. 劳动关系认定方面

新就业形态劳动者难以认定劳动关系或者常常被错误分类的现状是导致其权益难以保障、社保无法覆盖的关键障碍。为了在解决这一难题的同时又给予平台企业一定程度的用工灵活性，人社部最新出台的政策尝试建立一条折中路径，即创设了不完全符合劳动关系认定情形的新类型。但对于这类劳动者的认定标准目前尚未出台明确方案。因此建议：一是出台第三类劳动者的明确认定标准。同时为了避免出现意大利、西班牙等国家类似改革引发的企业套利漏洞，⁵⁸建议对这类劳动者的认定标准要严格，防止其被平台或其他企业滥用。二是对现行劳动关系认定标准进行适时调整，明确平台算法控制的法律性质，给与司法实践更多明确指导。三是可借鉴198号建议书，在确定劳动关系时可通过“最具代表性的雇主组织和工人组织进行事先协商后，把具有某些特征的劳动者，在总体上或在某个特定部门内，确认为劳动者或自雇者”。同时允许平台对这一法律身份进行反驳（即可反驳假设）。例如可约定网约车司机或众包骑手应为第三类劳动者，但平台如有充分证据，可对该法律身份重新提请仲裁裁决，减少因法律调整导致的劳动关系认定案件发生率大幅度增加的可能性。

5.2. 基本权益保障方面

中国目前已经对新就业形态劳动者权益保障进行了列举式规定，包括工资不得低于最低工资、节假日需支付工资补贴、强制参加职业伤害保险、鼓励参加社会保险等底线权益。未来建议进一步明确涉及劳动基准权利的具体实施办法。例如最低工资的计算方式，究竟是按照在线时间还是按照接单时间。⁵⁹二是新就业形态劳动者参加养老保险和医疗保险的问题尚未完全解决。建议完善当前灵活就业人员的社保制度，降低灵活就业人员参保的个人支付成本，要求平台给与一定补贴。此外还需便捷灵活就业人员的参保途径。通过这些改革，提高新就业形态劳动者参保的积极性。三是平台算法制定要听取劳动者意见且应将这一程序制度化、公开化。目前虽然企业已经开始重视听取劳动者意见，但内容多针对平台运营规则，很少直接涉及骑手经济利益（例如单价、劳动定额）等，且听取意见的方式尚未形成制度化路径。未来建议将劳动者的民主参与算法制定制度化，并将意见采纳情况向社会公开。

5.3. 雇员代表和声音方面

目前新就业形态劳动者参加工会的渠道已经比较畅通，但工会如何在新就业形态的背景下保障劳动者权益的具体方式尚待完善。因此建议：一是工会主动向平台发出邀约，以劳动者基本权益保障为协商重点，并以头部平台为抓手，形成行业标准。尤其是中国外卖行业、快递行业、网约车，行业集中度高，适合开展行业性集体协商，以此确定全平台的劳动定额和单价标准、算法制定规制等。二是工会发挥易于接近劳动者的优势，对新就业形态劳动者进行调查，定期发布劳动者权益保障的相关数据，弥补目前官方数据不足的缺点，为集体协商提供数据支持。三是工会主动参与政府劳动法律政策的修改，例如中国近期正在讨论劳动法的制定，工会可积极发声，呼吁将新就业形态劳动者权益保护纳入未来立法内容之一。

5.4. 政府公共服务方面

与其他经济体相比，中国政府在劳动关系协调中扮演着更加重要和主动的角色。⁷⁰在涉及新就业形态劳动者权益保障法律尚未出台之际，建议政府：一是改进公共服务提供方式，为新就业形态劳动者提供更加便捷的服务。例如社保经办、就业咨询、技能补贴等服务，应该考虑新就业形态劳

⁵⁸ Miriam A. Cherry, and Antonio Aloisi, "Dependent Contractors" In the Gig Economy: A Comparative Approach, American University Law Review, 66: (3), 2017

⁵⁹ 笔者建议没有超出8小时的按照实际待命时间计算，超出8小时的按照8小时计算。

动者特点，更多提供便捷化的数字方式，提高相关信息和渠道的可及性。二是将新就业形态劳动者基本情况纳入劳动统计范围，尽快制定相应统计标准，为政府制定政策和利益相关者的集体协商等提供参考依据。三是对新就业形态劳动者开展符合其特点的技能培训，例如基于手机APP的培训，基于职业生涯发展规划的培训等，提升他们未来的就业迁移的能力。四是鼓励法院、人社部门发布新就业形态劳动者劳动关系认定和权益保障的典型案例，指导司法部门更准确地对新就业形态劳动者劳动关系认定问题作出判定，从源头上解决新就业形态劳动者的法律适用问题。

附录

附表1：中国各类就业形态的分析框架

由于篇幅原因，正文并未就中国就业形态的各种类型进行体系化的讨论。中国的政策体系在就业形态的分类上目前并未形成一套完整的标准。目前使用了众多不同的概念，包括非正规就业、灵活就业、新就业形态、新型灵活就业等术语。本附录尝试对中国的就业形态的概念体系进行类型化，为其他研究者提供基本的分析框架。

类型	子类型		本文讨论
平台用工（主要的新就业形态类型）	基于位置的线下零工		√
	基于线上的众包	微任务	√
		自由职业者	x
	产消者		√
	平台个人外包		√
其他的新就业形态	远程办公		x
	共享用工		x
传统灵活用工	期限极短的合同工、季节工等（例如六个月至一年以内）		x
	非全日制		x
	劳务派遣		x
	日工	微信日工，主要是服务业	x
		制造业日工	x
	外包	劳务外包	x
		业务外包	x
	传统自雇者	个体工商户	x
劳动合同制用工（标准用工）	无固定期限劳动合同		x
	固定期限劳动合同		x
	以完成一定工作任务为期限的劳动合同		x

附表2：各分类型新就业形态劳动者的收入水平

新就业形态类型	收入水平
线下零工工作	根据美团研究院《新时代新青年-2018年外卖骑手群体研究报告》，自营骑手收入最为可观，约56%自营骑手收入在6千-8千，均值约为6450元；通过代理或加盟商就业的骑手收入均值约为4340元；众包骑手收入均值约为3540元，且39%众包骑手收入在两千元以下。 根据清华大学《2021年中国一线城市出行平台分析调研报告》，在扣除各类租金、油费以及平台抽成之后，司机每月实际收入均值为7711.29元，56.31%的网约车司机每月实际收入在6000-10000元之间，26.70%的司机每月实际收入在3000-6000元之间，9.22%的司机实际收入在10000-20000元之间，6.80%在3000元以下，0.97%在20000元以上，且获得较高收入的司机每日出车时间在12-16小时，甚至需要夫妻双方共同出车才能维持收入水平。
线上微任务众包	基于国际劳工组织2019年针对中国在线数字平台的调查，815名从事信息转录、问卷填写等微任务的劳动者中，约43.1%的从业者通过平台获得的周均收入小于或等于100元，25.3%周均收入在100-300元，14.23%周均收入在300-500元，11.53%周均收入在500-1000元，5.8%大于1000元。
产消者工作	《2019中国网络文学发展报告》称中国网文作者平均月收入5133.7元；其中月收入在2000元以下或暂无收入的作者占44.6%，月收入在2000-5000元之间的作者占比24.1%，5001-10000元区间占比20.1%，10001-20000元区间占比7.1%，20000元以上占比4.1%。 收入结构上，以直播为主要收入来源的主播中，以月收入3000至5000元的中腰部主播居多，高收入的“头部主播”数量占比较少，收入分布较为均衡。收入方式上，传统网络主播主要通过直播互动获得观众赠予的虚拟礼物，再按比例与网络直播平台、直播公会分成后，获得相应经济收入。（《中国网络表演（直播）行业发展报告（2021-2022）》） 2020年上半年，带货主播的平均月薪为11220元，领域中收入两极分化现象严重，大型MCN机构主播的收入显著拉高了平均值，71%的主播月收入不到万元（Boss直聘《2020上半年直播带货人才报告》）
个人平台外包	当从事行业相同时，个人平台外包劳动者与其它三类新就业形态劳动者在收入上存在较大相似度，故此略去。

附表3：各分类型新就业形态劳动者的工作时间

新就业形态类型	工作时长
线下零工工作	美团研究院《2019年及2020年疫情期美团骑手就业报告》显示，在纳入兼职骑手的情况下，平均每天配送时间低于4小时的骑手占比约为58.8%；但疫情爆发后，骑手长时配送情况普遍，访谈显示，部分骑手每天配送时长都达到十小时以上，配送公里数超过百公里。 曹操出行大数据研究院统计，2020年平台上网约车司机日均上线时长为9.1小时。 根据清华大学《2021年中国一线城市出行平台分析调研报告》，网约车司机每日平均工作时间为11.05小时，每周平均出车时间为6.45天，其中，每日出车8-12小时网约车司机占比49.21%，其次为每日工作12-16小时的司机，占比约27.38%，每日工作4-8小时的司机占比16.27%，每日工作16-20小时的司机占比4.37%，每日工作4小时以下的司机占比2.78%。大部分网约车司机一周出车7天，占比约74.76%，出车时间在五天以下的司机群体比例不足10%。
线上微任务众包	基于国际劳工组织2019年针对中国在线数字平台的调查，815名从事信息转录、问卷填写等微任务的劳动者中，约52%周均花费10小时以下的时间执行平台的有偿工作，24.5%周均花费10-20小时，16.7%周均花费20-40小时，5.3%周均花费40-60小时，仅1.6%周均花费在60小时以上。
产消者工作	《2019中国网络文学发展报告》称中国网文作者平均每日创作时长达4.5小时，其中3小时及以下占比37.7%，3-5小时占比31.4%，5-8小时占比22.5%，8小时以上占比8.4%。 主播每天工作10-12个小时是生活常态（Boss直聘《2020上半年直播带货人才报告》）

新就业形态类型	工作时长
个人平台外包	当从事行业相同时，个人平台外包劳动者与其它三类新就业形态劳动者在工时上存在较大相似度，故此处略去。

参考文献

阿里研究院. 2020. 《2020饿了么蓝骑士调查报告》. 参见: <https://www.bj-xinghe.com/wp-content/uploads/2020/10/2020%E8%93%9D%E9%AA%91%E2%BC%A0%E8%B0%83%E7%A0%94%E6%8A%A5%E5%91%8A1.pdf>

哔哩哔哩. 2021. 《2021 B站创作者生态报告》. 参见: <http://activity.hdslb.com/blackboard/static/20211209/997efb91edb82a77c7148f2c24a2ec5f/Bilibili-Uploader-Ecosystem-Report-2021.pdf>

_____. 2021. 《哔哩哔哩2021年年度报告》. 参见: <https://ir.bilibili.com/media/yumeuspu/2021-annual-report-on-form-20-f.pdf>.

BOSS招聘. 2020. 《2020上半年直播带货人才报告》. 参见: <http://www.199it.com/archives/1073513.html>

曹操出行大数据研究院. 2020. 《2020年网约车司机群像分析报告》. 参见: <https://mp.weixin.qq.com/s/Ahuw5UiskUejUIR3t4TK8g>

CIPD. 2017. *To Gig or Not to Gig? Stories from the Modern Economy*. Available at: https://www.cipd.co.uk/Images/to-gig-or-not-to-gig_2017-stories-from-the-modern-economy_tcm18-18955.pdf (Accessed 30 October).

中国劳动和社会保障科学研究院. 2019. 《中国网约车新就业形态发展报告》. 参见: http://m.banyuetan.org/kj/detail/20190128/1000200033136211548645425243136177_1.html

中国音像与数字出版协会. 2019. 《2019中国网络文学发展报告》. 第四届中国“网络文学+”大会开幕式暨高峰论坛. 参见: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_9029449

中国演出行业协会. 2022. 《中国网络表演（直播）行业发展报告（2021-2022）》. 参见: <http://perform.capa.com.cn/1670901912316.pdf>

Countouris, N. 2019. *Defining and Regulating Work Relations for the Future of Work*, International Labour Office, Geneva.

De Stefano, V. 2016. *The Rise of the "Just-in-Time Workforce: On-demand Work, Crowdswork and Labour Protection in the "Gig-economy*. Conditions of Work and Employment Series, 71, International Labour Office, Geneva.

Duggan, J., Sherman, U., Carbery, R., & McDonnell, A. 2020. *Algorithmic Management and App-work in the Gig Economy: A research Agenda for Employment Relations and HRM*. Human Resource Management Journal, 30(1), 114–132.

ETUI. 2021. *Working on Digital Labour Platforms: A Trade Union Guide for Trainers on Crowd-, App- and Platform-based Work*. The European Trade Union Institute. Available at: <https://www.etui.org/publications/working-digital-labour-platforms> (Accessed 30 October).

Eurofound. 2015. *New Forms of Employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

_____. 2018. *Employment and Working Conditions of Selected Types of Platform Work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

_____. 2020a. *Labour Market Change: Trends and Policy Approaches Towards Flexibilisation*, Challenges and Prospects in the EU Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

_____. 2020b. *New forms of Employment: 2020 Update*. New Forms of Employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

冯喜良. 2021. 《中国劳动研究》. 北京: 中国工人出版社.

Friedman, G. 2014. *Workers without Employers: Shadow Corporations and the Rise of the Gig Economy*. Review of Keynesian Economics, 2, 171–188.

高亚平, 周梦, 纪倩. 2021. 《灵活用工平台的合规之路: 合规解决方案的路径设计》. 北京: 法律出版社.

华南理工大学零工经济研究中心 (刘善仕, 刘树兵, 刘小浪). 2022. 《平台劳动者: 分类、权益与治理》. 北京: 中国法制出版社.

Harris, B. 2017. *Uber, Lyft, and Regulating the Sharing Economy*. Seattle University Law Review, 41, 269–285.

Harris, Seth D. & Krueger, Alan B. 2015. *A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The Independent Worker*.

虎牙直播. 2021. 《2021年年度报告》. 参见: <https://ir.huya.com/Annual-Reports>

ILO. 2016. *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*. International Labour Office, Geneva.

_____. 2021. *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*. International Labour Office, Geneva.

美团研究院. 2018. 《城市新青年: 2018外卖骑手就业报告》. 参见: https://s3plus.meituan.net/v1/mss_531b5a3906864f438395a28a5baec011/official-website/c21d0443-decf-41d5-9813-ef8eaa6516d0

美团研究院. 2020. 《2019年及2020年疫情期间美团骑手就业报告》. 参见: <https://mri.meituan.com/research/home>

中国人民大学国家发展与战略研究院课题组. 2020. 《灵工时代: 抖音平台促进就业研究报告》. 参见: <http://www.199it.com/archives/1116200.html>

国家信息中心. 2021. 《中国共享经济发展报告 (2021)》. 参见: <http://www.sic.gov.cn/sic/93/552/557/0219/10463.pdf>

OECD. 2016. *New Forms of Work in the Digital Economy*. OECD Digital Economy Papers, No. 260, OECD Publishing, Paris.

OECD. 2021. *The Rise of Domestic Outsourcing and its Implications for Low-pay Occupations*, in *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, OECD Publishing, Paris

中国作家协会网络文学中心. 2021. 《2021中国网络文学蓝皮书》. 参见: <http://www.chinawriter.com.cn/n1/2022/0822/c404027-32507921.html>

趣活科技. 2020. 《2020年年度报告》. 参见:

https://filecache.investorroom.com/mr5ir_quhuo/107/2020%20Annual%20Report.pdf

中国人民大学劳动人事学院课题组. 2022. 《短视频平台促进就业与创造社会价值研究报告》. 参见: <http://slhr.ruc.edu.cn/docs/2022-03/061db596340c4ae0aad12d6d24c3cc5e.pdf>

国家信息中心. 2022. 《中国共享经济发展报告 (2022) 》. 参见: <http://www.sic.gov.cn/sic/93/552/557/0222/10464.pdf>

谭中和. 2018. 非正规就业人员基本医疗保险应保尽保问题的几点思考. 中国医疗保险, (01),9-13. doi:10.19546/j.issn.1674-3830.2018.1.003

清华大学社科院. 2021. 《2021年中国一线城市出行平台调研报告》. 参见: <http://www.199it.com/archives/1246525.html>

Valenduc, G. 2021. "A Historical Perspective on the Drivers of Digital Labour Platforms," Chapters, in: Jan Drahokoupil & Kurt Vandaele (ed.), *A Modern Guide to Labour and the Platform Economy*, chapter 5, 81-95, Edward Elgar Publishing.

Wu, Q., Zhang, H., Li, Z., & Liu, K. 2019. *Labor Control in the Gig Economy: Evidence from Uber in China*. Journal of Industrial Relations, 61(4), 574-596.

谢富胜&吴越. 2019. 零工经济是一种劳资双赢的新型用工关系吗. 经济学家. (06),5-14. doi:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2019.06.001.

杨伟国, 吴清军, 张建国. 2022. 《中国灵活用工发展报告: 多元化用工的效率灵活性与合规》. 北京: 社会科学文献出版社.

袁朝辉. 2021. 新就业形态人员社会保险状况研究. 中国劳动关系学院学报, 35(01),75-84. doi:CNKI:SUN:GHLJ.0.2021-01-010.

致谢

借此机会，我们谨向国际劳工组织北京局局长李昌徽先生，副局长戴晓初先生致以深深谢意。感谢他们对本研究课题的大力支持和帮助。

感谢国际劳工组织日内瓦总部就业政策司高级专家王亚栋，就业政策司就业分析与经济政策处处长Sara Elder女士对本报告的完善和修改提出的宝贵建议和意见。

感谢国际劳工组织日内瓦总部的Mathieu Chenut先生和Jean-Baptiste Panos先生对本文后期编辑排版方面的耐心指导，同时感谢国际劳工组织北京局的潘伟女士和郑传琦女士对本报告编辑成文和最终交付所付出的辛勤努力。

文责自负。

► 推进社会正义 · 促进体面劳动

国际劳工组织是联合国负责劳动世界事务的专门机构。国际劳工组织聚集了187个成员国的政府、雇主和工人代表，改善所有人的工作生活，通过创造就业机会，保护工作中的权利，社会保护和社会对话，推动以人为本的方式建立未来劳动世界。

Contact details

国际劳工组织北京局

中国 北京市塔园外交人员办公大楼1单元10层
邮编：100600
电话：010-65325091
邮箱：beijing@ilo.org
网址：www.ilo.org/beijing



I S B N 9789220402795



9 789220 402795