

新就业形态劳动者的职业伤害保障研究

——以网约配送员为例

马孟琛

〔摘 要〕 在中国式现代化进程中，与数字经济和平台工作紧密相关的新就业形态不断涌现，如何有效应对新就业形态带来的工伤保险制度适应性挑战，并在制度层面做出创新性改革，成为国家治理体系和治理能力现代化面对的重要课题。在风险社会理论视角下，以网约配送员为代表的新就业形态劳动者的职业伤害保障困境暴露来自个体、平台、工会、政府等多层面的制约。化解这一困境需要秉持维护制度统一性、兼顾保障性与灵活性、多方主体共同参与的理念目标，以此健全新就业形态劳动者工伤保险制度。在理念目标的引导下，制度设计方案聚焦于参保缴费、工伤认定、待遇给付三个关键环节，并从制度扩面、待遇调整、补充保障、法律维权等方面提供政策建议。

〔关键词〕 风险社会；新就业形态；网约配送员；职业伤害；工伤保险

一、引言

随着人工智能、大数据、云计算等数字技术的发展，以互联网平台为依托的新就业形态开始兴起并蓬勃发展。新就业形态一经诞生便吸纳了大量劳动力，根据《迈向新征程的中国工人阶级——第九次全国职工队伍状况调查总报告》，截至 2022 年，新就业形态吸纳了 8400 万劳动者，占职工总数 20%。^① 然而，新就业形态高速扩张的同时，从业其中的劳动者却被普遍排斥于传统的工伤保险制度之外，一旦发生职业伤害事故，便面临因伤致贫与因伤返贫的生存困境。^②

诚然，若是从制度层面上审视，新就业形态劳动者的职业伤害保障缺失一定程度上仍然是灵活就业人员的“沉痾痼疾”的延续。但平台用工使得原本分散的社会风险被积聚，更因数字技术“风险放大”，导致职业伤害风险突破个体承担阈限而扩散，演变为系统性的社会问题。2021 年，人力资源和社会保障部等八部门联合发布了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》（人社部发〔2021〕56 号）首次从“明确保障责任”“补齐保障短板”“优化

〔作者简介〕 马孟琛，宁夏大学法学院讲师。研究方向：社会保障。

① 中华全国总工会：《第九次全国职工队伍状况调查综述》，《工人日报》，2023 年 3 月 1 日第 2 版。

② 王立剑：《共享经济平台个体经营者用工关系及社会保障实践困境研究》，《社会保障评论》2021 年第 3 期；田思路、郑辰煜：《平台从业者职业伤害保障的困境与模式选择：以外卖骑手为例》，《中国人力资源开发》2022 年第 11 期。

保障服务”与“完善保障机制”四方面对维护新就业形态劳动者权益的社会保障工作做出了系统性部署。在此基础上,人力资源和社会保障部等部门先后出台了《关于开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点工作的通知》(人社部发〔2021〕110号)与《关于扩大新就业形态人员职业伤害保障试点的通知》(人社部发〔2025〕24号)。然而囿于劳动关系、制度设计等现实瓶颈,当前试点覆盖的劳动者规模、职业类型及企业数量仍存在一定局限性。2024年,党的二十届三中全会重点提及新就业形态劳动者的社会保障问题,习近平总书记在《关于〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉的说明》中也要求“健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度,全面取消在就业地参保户籍限制”,由此为新就业形态劳动者提供行之有效的工伤保险制度成为政策制定的重要导向。2025年,最高人民法院发布《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释(二)》(法释〔2025〕12号)中强调用人单位与劳动者约定或者劳动者向用人单位承诺无需缴纳社会保险费的约定或者承诺无效,明确用人单位必须履行社会保险缴费责任。在此引导下,2025年京东、美团等多家平台企业相继宣布,将启动为网约配送员缴纳社会保险的探索性方案,^①其中京东截至同年8月已为15万全职网约配送员缴纳“五险一金”。

随着中国式现代化进程的深入,如何更好地增进民生福祉,提高人民生活品质成为现代化发展的条件。将新就业形态劳动者纳入工伤保险制度的覆盖范围,既能增强基本公共服务体系的可及性和均等性,又能对社会风险进行有效的治理,无疑是实现社会保障制度现代化发展的题中应有之义。^②与此同时,中国的数字经济发展已然处于国际前列,针对新就业形态劳动者的职业伤害保障的研究与实践也将为世界提供中国方案和中国智慧。

二、新就业形态劳动者职业伤害保障的相关政策

在数字经济时代,新就业形态逐渐成为吸纳就业的重要渠道,规模庞大的新就业形态劳动者已成为我国经济发展的不可或缺的生力军,其权益保障问题自然也成为社会治理的关键议题。自2015年起,政府对新就业形态的重视程度逐步提升。党的十八届五中全会首次将“新就业形态”作为政策概念予以确认,此后该概念在2016年、2017年的政府工作报告重点工作分工意见中持续出现,显示新就业形态已正式进入政策视野。2017年,国务院出台《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》(国发〔2017〕28号),明确要求多部门支持新就业形态发展,同时提出“完善适应新就业形态特点的用工和社保等制度”。

随着传统工伤保险制度及其配套体系不适用于新就业形态的认知成为社会各界共识,中央政府也意识到这些“不适应”所酝酿的社会风险将成为社会经济发展的阻力。2019年,人力资源和社会保障部在当年全国两会提案中多次强调引入商业保险完善新就业形态职业伤害保障,并在答复人大代表建议时提出要建立新就业形态劳动者职业伤害保障试点工作的政策

① 周程祎:《为骑手缴社保,还需制度改革与创新》,《解放日报》,2025年2月21日第2版。

② 郑功成:《中国特色社会保障制度论纲》,《社会保障评论》2024年第1期。

框架。同年8月,《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)明确要求保护新就业形态劳动者权益,开展职业伤害保障试点,“规范健康发展”的提法凸显中央政府对新就业形态劳动者权益保障的关注升级。2020年在新冠肺炎疫情冲击下,新就业形态的脆弱性暴露无遗,催生了更多针对性保障政策出台。同年10月,党的十九届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,在“强化就业优先政策”和“健全多层次社会保障体系”部分均提及新就业形态,形成“支持发展”与“保障权益”并重的政策思路。同期的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》更是对新就业形态劳动者的权益保障工作进行了系统性的规划与部署,要求组织开展针对新就业形态劳动者的职业伤害保障试点工作。与此同时,各地政府积极响应中央政策,江苏省常州市、浙江省金华市等省市纷纷自行试点,出台了诸如《常州市市本级新业态从业人员优先参加工伤保险试行办法》(常人社规〔2019〕1号)、《关于开展新业态从业人员职业伤害保障试点的指导意见》(金人社发〔2020〕65号)等一系列保障政策,这些政策大多采用“单险种自愿参保”的形式,实质上仍是纳入旧制,并没有对新就业形态的主要矛盾有所应对,缴费主体的问题也依旧存在。在此背景下,开展新就业形态就业人员职业伤害保障的试点工作正式启动。

2021年12月,人力资源和社会保障部等十部门联合发布《关于开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点工作的通知》,正式启动全国范围的职业伤害保障试点工作(以下简称“新职伤”)。试点覆盖北京、上海、江苏、广东、海南、重庆、四川7个省份,聚焦出行、外卖、即时配送和同城货运四大平台行业,旨在通过试点性探索,解决平台经济中职业伤害保障的“不平衡不充分”问题。这一政策的具体实施方案并未直接沿用传统工伤保险的术语,例如以“职业伤害确认”替代“工伤认定”,凸显试点创新的针对性。2022年4月,人力资源和社会保障部与税务总局联合印发了《新就业形态就业人员职业伤害保障业务经办和征收管理规程(试行)》,对参保条件、缴费方式、保障项目、保障水平、经办服务等实操方面进行了规范,以推动试点政策落实到位。职业伤害保障试点启动以来,在相关省份、部门和平台企业共同努力下,各项工作取得积极进展。在此基础上,2025年4月,人力资源和社会保障部等九部门联合发布《关于扩大新就业形态人员职业伤害保障试点的通知》,并修订《新就业形态人员职业伤害保障办法(试行)》。该政策将原外卖行业、即时配送行业合并为新的即时配送行业,新增天津、河北、辽宁等10个试点省份。

概览上述公开的政策文件,可以看出各级政府积极探索,从“筹资机制”与“经办管理”两方面突破已有政策框架进行了若干创新举措。在筹资机制方面,区别于传统工伤保险“一刀切”的按工资缴费的标准,“新职伤”采用动态接单量作为保费计算依据。具体而言,省级经办机构月初将上月平台企业参保信息、归集后的接单总量、缴费标准等通过信息共享平台传递给省级税务部门,平台企业于每月中旬向省级税务部门指定的税务机关申报缴纳职业伤害保险费,职业伤害保险费用为上月度接单类型总量与该类型每单缴费标准之积。如果平台企业涉及多个行业类型参与试点,那么需要缴纳的职业伤害保障费就需要分别按相应行业所属的缴费标准计

算。在经办管理方面,创新体现在信息系统的集中化与一体化。试点省份统一搭建省级集中的职业伤害保障信息平台,该平台对接全国集中的职业伤害保障信息平台,政府与企业可以将平台单量、接单人员等基本信息以及征缴信息同步归集至全国信息平台,双方可以通过信息共享优化职业伤害保障业务流程。新就业形态劳动者可通过平台 APP “一键式”地将报案信息推送到信息平台,系统自动推送至职业伤害发生地经办机构备案,职业伤害确认、劳动能力鉴定及职业伤害待遇核定等流程均在线完成,有效提升了效率。同时,试点省份在实施路径上普遍采取“政府主导+社会参与”的策略。商业保险机构在经办中承担关键角色,以江苏省公布的《新就业形态就业人员职业伤害保障试点委托承办项目》为例,招标文件要求商业保险机构不仅需完成协助受理职业伤害保障申请、开展事故调查、整理证据资料、协助复议诉讼等核心业务,还需参与资金运行分析模型设计、资金收支风险预警以及企业的缴费测算等方面的工作,体现出政府的“术业有专攻”的创新思路。

然而,试点方案仍然存在局限性,一方面,覆盖范围仅涵盖职业伤害风险严峻的出行、即时配送、同城货运等行业,对网络主播、网络营销师等更广泛的新就业形态缺乏关照;另一方面,虽然商业保险机构参与治理新就业形态劳动者职业伤害风险具有可行性,但商业保险逐利性与社会保障公平正义之间的平衡难题仍有待解决。更重要的是,试点方案存在造成制度碎片化的隐患。鉴于此,本文以网约配送员这一职业伤害风险严峻且权益保障脆弱的群体为实证切口,揭示新就业形态劳动者职业伤害保障困境的根源,从而提供相应的方案与建议。

三、新就业形态劳动者职业伤害保障困境的根源

新就业形态劳动者的职业伤害保障困境是多种制约因素共同作用、共同形塑的系统性结果。网约配送员作为新就业形态劳动者的典型代表,其职业特征与传统工伤保险制度设计之间存在结构性矛盾,相应的形成机制已突破传统劳动关系的解释框架,涉及个体、平台、工会、政府四个层面。

(一) 网约配送员的职业特征及其参保面临的制度障碍

网约配送员是国家政策顶层设计引领、新兴技术快速变革和大规模市场需求相融合的时代产物,属于新就业形态劳动者。本文以网约配送员(以下简称“外卖骑手”)为研究对象,依托中华全国总工会权益保障部委托课题开展调研,^①其中问卷数据是由广东省总工会、山西省总工会、内蒙古自治区总工会的专题调研组于2023年在本省开展的调研工作所得,共计1531份有效问卷,同时补充来自北京市与宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区及新疆生产建设兵团的访谈和参与式观察资料。上述省份分别位于中国的东部、中部和西部,代表了不同地域的经济发展水平和文化背景,这使得研究能够在一定程度上反映我国外卖骑手的职业全貌。

调研数据显示,网约配送行业具有鲜明的男性主导特征,整体以中青年劳动者为主,“80

^① 资料来源于中华全国总工会权益保障部委托课题“新就业形态劳动者养老保险制度设计”专题调研成果与中华全国总工会权益保障部的2023年度工会社会保险主题调研成果。

后”“90 后”构成了行业主力军；教育程度则暴露出网约配送行业的低就业门槛，三省骑手学历均以高中或中专为主，初中及以下占比超 20%。由于以低学历、中青年男性为主的外卖骑手群体往往承担着房贷、车贷、子女教育、赡养老人甚至债务偿还等多重压力，因而偏好即时的现金收入，对职业伤害保障则重视程度不足。况且，该群体对职业伤害（如划伤、挫伤）的耐受阈值普遍较高，进一步抑制了其对职业伤害保障的主动诉求。同时，网约配送行业全职化趋势显著，超 60% 骑手日均工作超 8 小时，部分甚至长达 12 小时。如此长期全职超负荷劳动不仅增加了骑手的事事故伤害风险，而且会引发“肌骨疾患”等职业相关疾病。行业低门槛与过渡性就业特征使外卖骑手群体呈现高流动性，广东、山西一半以上的骑手从业不足 3 年，内蒙古甚至 55% 的骑手从业不满 1 年，这种高流动性加剧了网约配送行业的不稳定性，导致劳动者更倾向于将有限的收入用于满足当前的生活需求（见表 1）。

表 1 网约配送员的描述性统计

		广东省		山西省		内蒙古自治区	
		人数	比例 (%)	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)
性别	男性	390	90.5	1015	94.0	1120	73.2
	女性	41	9.5	65	6.0	411	26.8
年龄	20 岁及以下	3	0.7	32	2.5	19	1.2
	21—30 岁	190	43.9	443	34.8	451	29.5
	31—40 岁	180	41.6	508	39.9	969	63.3
	41—50 岁	55	12.7	78	6.1		
	51 岁及以上	5	1.2	211	16.6	92	6.0
受教育程度	初中及以下	84	19.5	248	23.0	313	20.4
	高中或中专	232	53.8	497	46.0	591	38.6
	大专	105	24.4	282	26.1	396	25.9
	本科及以上	10	2.3	53	4.9	231	15.1
每日工作时长	8 小时及以下	121	27.9	51	4.7	270	17.6
	8—10 小时	184	42.5	307	28.3	736	48.1
	10—12 小时	107	24.7	419	38.6	359	23.4
	12 小时及以上	21	4.8	309	28.5	166	10.8
从业年限	1 年及以下	95	21.9	194	18.0	839	54.8
	1—3 年	123	28.3	641	59.4	390	25.5
	3 年以上	216	49.8	245	22.7	302	19.7

资料来源：中华全国总工会权益保障部的 2023 年度工会社会保险主题调研成果（内部资料）。

外卖骑手的职业伤害保障困境与其职业特征直接关联。具体而言，我国工伤保险制度在维护新就业形态劳动者的职业伤害保障权益方面主要存在责任构成、缴费模式及工伤认定三个方面的适应性问题，致使外卖骑手在参保时面临制度障碍。

其一，基于标准劳动关系的责任构成与不完全符合确立劳动关系情形之间的矛盾。工伤保

险以标准化的全日制劳动用工为适用前提,要求劳动者与用人单位间形成稳定的人身依附与经济从属关系。然而,外卖骑手与平台企业的关系被定性为“不完全符合确立劳动关系情形”,催生了工伤保险的适用性问题——根据《工伤保险条例》第二条,劳动者需要与用人单位建立了明确的劳动关系,那之后劳动者在劳动过程中遭受的伤害才有享受工伤保险待遇的权利,因而劳动关系模糊的骑手无法直接主张工伤保险权益。

其二,定期缴纳保费的缴费模式与以按件或按单计酬的薪酬制度之间的矛盾。工伤保险的缴费模式以稳定的薪酬制度为精算基础,并假设劳动者具有可预测的劳动收入。但外卖骑手的收入随接单量波动,存在显著的天气差异、季节差异,甚至算法差异,与定期的缴费模式存在根本冲突。更重要的是,外卖骑手为维持收入往往需要跨平台接单,而工伤保险的待遇给付是依据工伤事故受到的实际损失,若是重复缴费可能诱发道德风险,但单一平台的缴费显然又无法覆盖实际风险暴露水平,这进一步加剧了工伤保险的适应性问题。

其三,强调工作地点、工作时间的工伤认定与工作生活去边界化的职业伤害情形之间的矛盾。传统工伤认定体系以封闭工作场所和固定工作时间为认定边界,其制度设计的假设是工作与生活的时空隔离。《工伤保险条例》中认定工伤的7种情形和视同工伤的3种情形中有8种都与工作地点、工作时间有关。但外卖骑手的工作生活高度融合,一旦在平台APP上线,便形成“全天候待命”的劳动状态。这种去边界化不仅模糊了职业伤害发生的场域,更消解了工伤认定中“工作时间”“工作地点”的核心要件,导致现行的工伤保险制度难以适应。

外卖骑手的职业特征与传统工伤保险制度的结构性矛盾揭示了外卖骑手群体面临的职业伤害保障困境,而要深入理解这一困境的形成机制,则需要从个体、平台、工会、政府四个层面,结合风险社会理论视角进行理论透视。

(二) 个体层面: 时空伸延的工作方式

时空伸延作为现代性的本质特征和发展趋势,在现代化的进程中重构了劳动的场域。在农业社会中,时间一直都是与空间相联系的,人类生产活动的空间维度受“在场”要素的支配。但在现代化的作用下,“缺场”的各种其他要素的孕育日益把空间从地点分离了出来,空间完成了自身的“虚化”,使得工业社会的时空伸延程度远高于最发达的农业社会。^①在数字经济时代,这一趋势并没有被颠覆,而是被进一步强化。时空伸延使得就业体系日益非标准化的同时,工作时间逐渐弹性化和工作地点逐渐去中心化,而劳动者则彻底摆脱了封闭的场域,完成了向新就业形态的转型。

外卖骑手的工作方式相较于标准化的“终身的全日制工作”,具有典型的时空伸延特征。外卖骑手有权利支配自身进入劳动过程的空间与时间,其劳动过程具有较强的独立性,通常以非连续性的时空组合进行工作。时空伸延的工作方式决定了外卖骑手的工作具有“按需”性质,其工作方式通常是完成订单任务后,通过平台按单提取劳动报酬。由于工作地点不固定,工作时间弹性化,工作量与劳动收入容易受到季节性的劳动供给、消费需求等因素的影响,尤其是消费需求萎缩的情况下,可能陷入收入下降的困境,这种不稳定的工作性质严重损害

① [英] 安东尼·吉登斯著,田禾译:《现代性的后果》,译林出版社,2011年,第15-16页。

了骑手的参保积极性。“看天气，看运气，看自己身体状态。有时候一天能跑 200 多，有时候只能跑几十块。节假日单子多单价高，能多挣点”（访谈记录：NXMZ02-Y 市某外卖平台外卖骑手）。

然而即使参保，外卖骑手还将面临工伤认定困难的窘境。我国对工伤认定的规制主要依据《社会保险法》《工伤保险条例》《职业病防治法》，采用“三工原则（工作时间、工作场所、工作原因）”，以“列举”的方式为工伤病亡者及其亲属提供维权的法律依据。但时空伸延的工作方式意味着时间与空间的分离与重组难以用具体的时空场所来描述，这一方面导致职业伤害情形变得更加多元化、复杂化，外卖骑手难以证明是在工作过程中遭遇的职业伤害，相应的调查取证也变得异常困难；另一方面导致在职业病确认时，外卖骑手无法追溯跨平台工作的长期风险暴露责任，难以认定职业病的因果关系，更重要的是这些疾病大多未被纳入保障范围，骑手在患病后难以确认为职业伤害。

（三）平台层面：工具理性至上的用工模式

平台企业的用工模式本质上是资本的工具理性实现效率最大化的产物。“工具理性至上”的价值取向可追溯至后福特主义时期弹性生产方式的兴起。彼时资本通过解构福特制下稳定的劳动关系，将企业重构为区域网络的中心节点，并用临时工人取代正式员工，以降低企业的用工风险。^①当这一逻辑获得数字技术赋能时，用工模式完成了从弹性生产到平台用工的模式跃迁，工具理性驱使平台企业主张外卖骑手应被归类为自营职业者，并广泛地宣称与骑手的合作关系是其商业模式的基础，并将自身描绘成外卖骑手、消费者和商家之间通过算法提供市场供需信息与监督协议执行的可信中介（见图 1）。

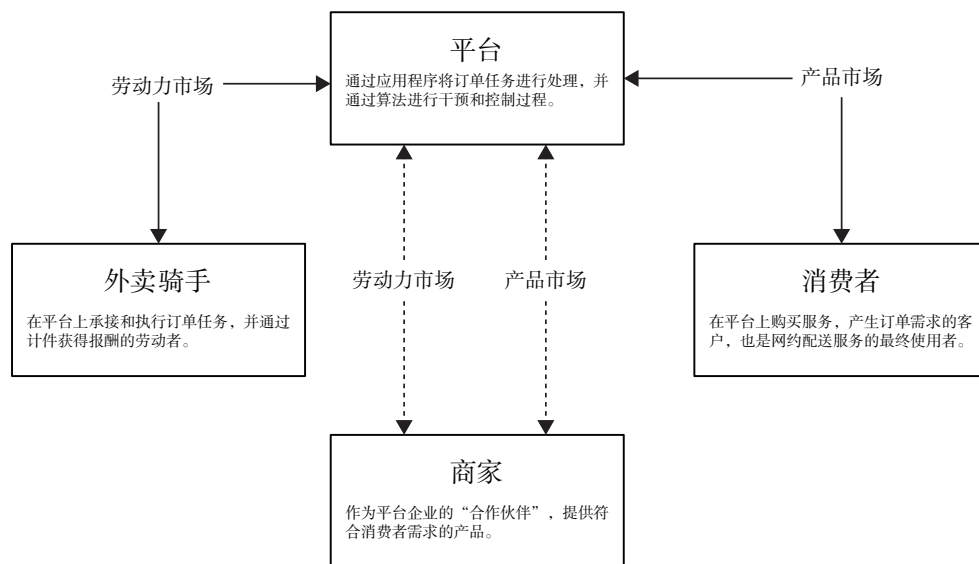


图 1 外卖平台的“中介”流程

注：作者自制，用虚线将商家与平台连接，表明商家仅存在于符合消费者需求的特定订单任务中。

在实践中，平台企业利用类似“协议分层”的方式规避了与骑手直接签订劳动合同，转而

① Anyfantis Ioannis D., Boustras George, "The Effects of Part-time Employment and Employment in Rotating Periods on Occupational Accidents, The Case of Greece," *Safety Science*, 2020, 121.

通过实施“资产剥离”，以“外包”的形式将地方业务拓展、外卖骑手的招募和管理委托给第三方。^①如此一来，在时空伸延的工作方式基础上，用工链条的延展进一步消解了劳动关系的识别标准，为平台企业对劳动者进行有意地“错误分类”提供了条件。这种工具理性至上的用工模式的可行性根植于现阶段劳动力市场存在的“供大于求”“资强劳弱”的现象，这意味着可替代性较高的外卖骑手在议价能力上处于相对弱势地位，平台企业凭借其市场地位和技术优势，能够轻易地设定有利于自身的用工模式，而在就业形势的逼迫下，劳动者为了获得工作机会，往往不得不接受这样的模式。

诚然，相较于养老保险、医疗保险而言，工伤保险的缴费负担不算沉重。但平台企业顾忌一旦为骑手缴纳工伤保险后，相当于坐实与骑手的劳动关系，这可能导致连锁反应，包括缴纳其余社会保险、满足小时最低工资、法定节假日的额外报酬等一系列规章要求，进而会在同行的竞争压力下被淘汰出市场。“给骑手都缴费的话，哪家平台都受不了，就都别干了，而且我们缴了，如果别的平台不缴，那我们平台就完了啊”（访谈记录：HDMG03-B市某外卖平台工作人员）。于是在工具理性的驱使下，平台企业建立了“利润私有化、风险外部化”的用工模式，而风险则在工具理性秩序的“胜利”中产生，在资本无限扩张增殖的本性中积累，最终造成了外卖骑手的职业伤害保障困境。^②

（四）工会层面：个体化对集体行动框架的冲击

所谓“个体化”，贝克将其阐释为不再重新嵌入工业社会生活方式的抽离。^③个体化是一个“自反性”的过程，在工业社会中，身处劳动力市场的个体受到教育、流动和竞争的作用影响，个体从阶级、家庭、婚姻、性别角色等传统社会纽带与形式的束缚中获得解放。^④在数字经济时代，个体化的趋势被进一步强化，缺乏保障的个体既需要承担和应对来自自身选择和决定所导致的不同程度的个体风险，又要面对自己无法控制的结构性矛盾，并承担由此产生的复杂多元的社会风险。对此，贝克认为要真正治理风险，必须建构起一种民主的协商谈判机制，使不同利益和价值取向通过这个平台得以协调，^⑤因而具有社会整合职能的工会在新就业形态劳动者的权益保障方面理应发挥重要作用。^⑥

然而，现实是超过半数外卖骑手都不是工会会员（见图2）。究其原因，这种现象的产生与个体化对集体行动框架的冲击相关。传统工会的组织效能高度依赖于集体行动框架的稳定性，但在数字经济时代，平台企业的用工模式本身是削弱劳动者声音、降低劳动者联合性的。一方面，在劳动过程中，外卖骑手分别与平台APP互动，这种互动是人与技术之间的互动，缺乏整体有

① 孙萍：《过渡劳动：平台经济下的外卖骑手》，华东师范大学出版社，2024年，第52页。

② [德] 乌尔里希·贝克等著，赵文书译：《自反性现代化：现代社会秩序中的政治、传统与美学》，商务印书馆，2014年，第13页。

③ [德] 乌尔里希·贝克、[德] 伊丽莎白·贝克-格恩海姆著，李荣山等译：《个体化》，北京大学出版社，2011年，第235页。

④ [英] 安东尼·吉登斯著，田禾译：《现代性的后果》，译林出版社，2011年，第18页。

⑤ 肖瑛：《反思与自反：反身性视野下的社会学与风险社会》，商务印书馆，2020年，第388页。

⑥ 韩克庆：《劳动社会学》，中国人民大学出版社，2025年，第297页。

效的连接和组织；^①另一方面，网约配送行业的就业门槛较低，相应的，劳动力市场上就会有大量缺乏集体认同、可替代性较高的“产业后备军”，这使得外卖骑手群体客观上无法形成收入与保障的价值共识。除此之外，正如孙萍所强调的“过渡性”，许多外卖骑手并不打算长期从事这份工作，而是将其视为一种过渡性的谋生手段，这样的流动性使网约配送行业丧失了工业化生产时期的集体认同和集体归属。^②

如此一来，传统工会所强调的共同的工作条件、集体化和同质化的工作生活环境以及相似的传统文化和追求等框架受到冲击，使得工会难以直接套用既有模式进行民主的协商谈判。^③其结果是外卖骑手的组织化程度较低，缺乏有效的工会，工会在个体化趋势下也难以发挥作用。

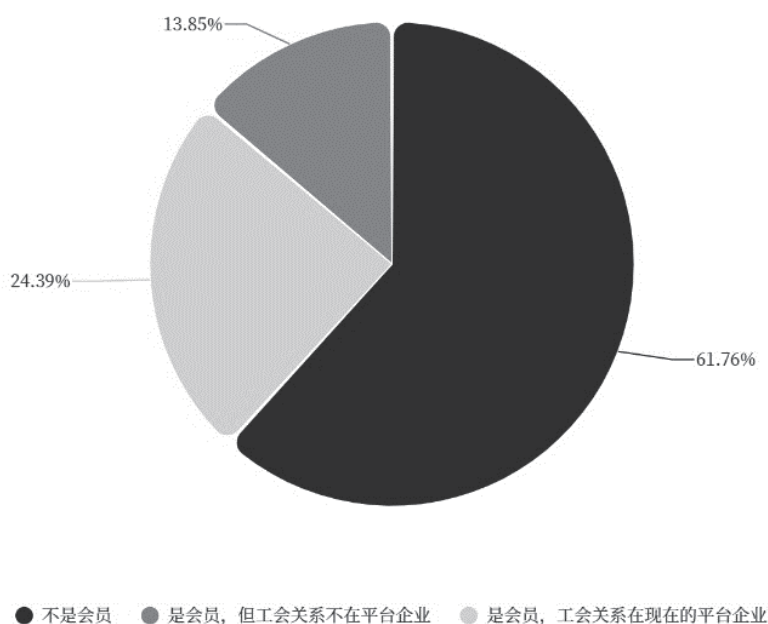


图2 网约配送员参加工会的情况

资料来源：中华全国总工会权益保障部的2023年度工会社会保险主题调研成果（内部资料）。

（五）政府层面：监管部门权责模糊

贝克在《风险社会》一书中提出了“人生模式的制度化”的概念，即随着传统的纽带和社会形式被继发性机构与制度所取代，个体化使人们处在外部的控制和标准化之下。^④事实上，当下数字经济时代正在上演这一幕。自2021年以来，中央政府为保障新就业形态劳动者的劳动权益，陆续出台了一系列政策文件，以应对新就业形态的现代性所产生的社会问题。

然而，在政策落实过程中，监管职责的界定与权责分配却面临诸多障碍，各部门未能对日益加剧的职业伤害风险形成清晰的权责机制。首先，政策是以特定群体为目标受众，对目标群体的清晰识别是政策设计、实施的前提，但是当前针对新就业形态劳动者并没有一个足

① 李超海：《技术赋权如何消解新业态中新生代劳动者的集体性行动》，《学术论坛》2019年第5期。

② 孙萍：《过渡劳动：平台经济下的外卖骑手》，华东师范大学出版社，2024年，第240页。

③ Hyman Richard, "Trade Unions and Interest Representation in the Context of Globalisation," *Transfer*, 1997, 3(3).

④ [德] 乌尔里希·贝克著，张文杰、何博闻译：《风险社会：新的现代性之路》，译林出版社，2018年，第182页。

够清晰的内涵式的界定。在政策实施过程中,由于对新就业形态劳动者的目标识别没有达成一个可供操作的共识,各部门在考察与统计新就业形态时采取的口径往往不一致,导致监管难以有效执行。“我们现在的数字仅仅包括了这些加盟商和网点,但组织部所谓的新业态是‘两新组织’,他们的统计口径比我们的大很多”(访谈记录:XJB01-X省人力资源和社会保障厅工作人员)。

其次,任何一项社会政策的有效执行都离不开法律规范的“保驾护航”。法律规范凭借其固有的强制执行力与惩戒机制,能够高效地协调各部门之间的权责关系,明确受益对象的权利范畴与应履行的义务,从而构建起一个权责明晰、秩序井然的政策实施环境,最终促进社会政策发展,确保政策目标达成。^①然而,现行工伤保险制度在面对新就业形态的冲击时,其法律规范上的缺失、滞后逐渐显现,这导致监管部门在治理整合多种业务、涉及多部门的监管职权的平台企业时,容易形成权责交叉与监管真空并存的困局。

最后,由于新就业形态主要依托于互联网平台开展业务,例如外卖站点只需要注册一个营业执照备案和互联网平台申请,无需具体的办公经营场所,运作全部在互联网平台上,监管部门对人数、经营状况、权益保障等情况难以有效掌握,导致对平台企业的监管面临着“信息孤岛”的障碍。于是监管部门通过“委托—代理”的责任转嫁机制,在保留形式监管权的同时将相关事务委托给平台服务机构及商业保险机构办理。商业保险机构则利用这种现状,使得原本应是私人部门(平台企业)与私人部门(商业保险机构)之间的简洁沟通机制变得复杂冗长,导致无人真正承担起解决问题的责任。“人社部门那边都是委托商业保险的团队去处理,然后商保又把材料的问题甩给平台,结果商保就像一个‘传话筒’一样,其实没有提高任何效率。关系上,原来平台与商保之间,平台是甲方,商保是乙方,平台出钱商保办事;现在成了人社是甲方,但仍然是平台出钱商保办事,结果人社不知道怎么考核,也不负责,甚至由于风险敞口过大,保险公司与骑手有了合谋的动机。我认为权责利的划分应该合理,都负责就是都不负责”(访谈记录:HDMG06-B市某外卖平台工作人员)。

四、健全新就业形态劳动者工伤保险的方案

建立在工业革命早期的工伤保险制度,伴随数字技术冲击下传统工业社会秩序的松动,其规则和安排难以适应数字经济发展中涌现的新就业形态,新就业形态劳动者的职业伤害保障困境俨然成为数字经济时代的治理难点,但目前学界对解决路径尚未达成共识,现行的试点方案也呈现出明显的局限性。究其原因,新就业形态劳动者的保障困境源于职业特征,由个体、平台、工会、政府等多方共同形塑。为了健全新就业形态劳动者工伤保险,需要以维护制度统一性、兼顾保障性与灵活性、多方主体共同参与的理念目标为导向,从参保缴费、工伤认定、待遇给付这三个关键环节设计制度框架。

^① 韩克庆:《中国式现代化进程中的社会政策发展》,《社会科学》2023年第6期。

（一）新就业形态劳动者工伤保险的理念目标

1. 维护制度统一性

我国的社会保障制度“碎片化”问题一直以来饱受诟病，其结果既影响到保障效能的发挥，也造成社会资源的浪费，还导致行政效率的下降。^①正所谓“前车之鉴，后车之师”，新就业形态劳动者工伤保险制度自然应避免造成新一轮“碎片化”。对此，人力资源和社会保障部等十部门在《关于开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点工作的通知》中强调“为适应平台企业跨区域经营、线上化管理的特点，在工伤保险制度框架下，解决职业伤害保障不平衡不充分问题”，其中指明新就业形态劳动者工伤保险应在现行的工伤保险制度的基础上进行设计。因此，新就业形态劳动者工伤保险制度应遵循现行的工伤保险的制度框架，在核心制度安排上应避免形成“双轨”，以维护制度的统一性。但是，需要强调的是，维护保障制度的整体统一并非指规则无差别的一致，而是指在差别基础上的统一。^②换言之，在制度设计上不能直接照搬现行的工伤保险制度，而应该是不损害制度统一性的分化，所以这样的分化不是“另起炉灶”，更像是“对症下药”，对于新就业形态与现行制度间的主要矛盾实施分化规范思路，采用相应的技术方案以实现保障的目的。

具体而言，在统一方面，新就业形态劳动者工伤保险在劳动能力鉴定、工伤补偿的项目与标准、调整机制方面应与现行工伤保险保持一致。因为无论是新就业形态还是传统产业，劳动者在职业伤害风险面前都是同质化的，工伤对人类的劳动功能和生活自理能力的损害，本质是无差别的。此外，经办管理时保费及孳息也应纳入统一的工伤保险基金统筹管理与使用。如此一来，既有利于降低管理成本，又可增强基金的抗风险能力。在分化方面，参保缴费、工伤认定等工伤保险的“前半段”往往与平台用工的非标准化存在着明显的矛盾，相应环节应根据新就业形态特征进行创新性改革。

2. 兼顾保障性与灵活性

兼顾灵活性与保障性，看似相互冲突，实则相辅相成。正如武川正吾所言“福利国家的社会政策需要兼顾弹性化和去商品化”。^③国际上亦有先例，2006年欧盟提出了“灵活保障”模式，该模式要求制度设计一方面增强就业、用工的灵活性，另一方面增强劳动权益的保障性。^④灵活保障模式的核心要素源于这样一种期望，即劳动者可以在充满灵活性的劳动力市场中得到保障，其理论假设脱离了效率（灵活性）与公平（保障性）之间的零和关系，主张的是“正和游戏”，即合理的制度设计可以同时改善灵活性和保障性。^⑤

新就业形态劳动者工伤保险应吸纳灵活保障模式的理念。在保障性方面，工伤保险制度作为一项社会权利应当向全部从事职业劳动的社会成员提供，为所有劳动者免除遭受职业伤害后

① 白维军：《高质量发展视角下的社会保障制度整合优化》，《中国高校社会科学》2023年第2期。

② 向春华：《统一与分化：平台用工职业伤害保险制度之体系构建》，《华东政法大学学报》2023年第6期。

③ [日]武川正吾著，李莲花等译：《福利国家的社会学：全球化、个体化与社会政策》，商务印书馆，2011年，第130页。

④ 杨伟国、唐穗：《欧洲灵活保障模式：起源、实践与绩效》，《欧洲研究》2008年第3期。

⑤ Muffels Ruud, Wilthagen Ton, "Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-Off between Flexibility and Security," *Sociology Compass*, 2013, 7(2).

失去经济来源的后顾之忧。因而在数字经济时代,劳动关系与社会保险的捆绑范式应当被重构。^①在此基础上,新就业形态劳动者工伤保险的保障范围应覆盖全体以平台工作为职业的新就业形态劳动者,以体现国民基本保障权益的均等性。灵活性方面,适度的灵活性对于整个社会都具有一定的益处。对劳动者而言,具有一定灵活性的工伤保险制度能够更好地适应新就业形态的特征,进而更好地满足新就业形态劳动者的合理诉求。同时,在顶层设计上应确保平台企业与政府对新就业形态劳动者工伤保险的愿景是一致的,否则将导致企业吸纳更少的劳动力。就业是民生之本,具有一定灵活性的工伤保险制度也将有助于平台企业分散用工风险进而吸纳更多劳动力,带动整个经济的发展。因此,新就业形态劳动者工伤保险在制度设计上应当既支持新就业形态发展又要维护劳动者权益,即兼顾灵活性与保障性。

3. 多方主体共同参与

新就业形态劳动者的职业伤害风险,其表面看似仅波及个体或家庭的经济安全,实则具有自反性。当风险扩散突破个体承担阈限时,“回旋镖效应”将导致全体社会成员在没有“外部”、没有“出口”、也没有“他者”的“共同世界”中面临更多的不确定性。^②因而,针对此类风险的治理,应构建多方主体共同参与的责任机制。

(1) 劳动者作为风险承担者的核心角色,一旦发生职业伤害事故,首当其冲。正如路德维希·艾哈德所言,“社会安全当然是十分重要的,但安全首先必须从人们自己的勤奋努力中得来。”^③因此,个人责任的理念不应在新就业形态劳动者的职业伤害保障建设中缺失,新就业形态劳动者应当参与健全维护自身权益的工伤保险制度。新就业形态劳动者应增强自我保障意识,主动了解并积极参加工伤保险,并以合理的方式向工会、政府表达诉求或反馈问题。

(2) 平台企业作为新就业形态的主要载体,获得了相较于传统行业的竞争优势,却规避了相应的社会责任。显然,平台企业这种“利润私有化、风险外部化”的用工模式是不合理的。对此,平台企业必须承担新就业形态劳动者工伤保险的缴费责任,并且协助落实新就业形态劳动者工伤保险制度,减少政策阻力,并定期对制度成效进行评估与反馈。更重要的是,平台企业不能是隐性的“风险制造者”,应弱化算法对劳动者的控制强度,优化奖惩机制,从源头实现有效的工伤预防。

(3) 工会是中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织,是中国共产党联系职工群众的桥梁和纽带。新就业形态劳动者作为工人阶级队伍中崭新的成员,无疑是我国工会应团结、服务的重要群体。因此,对中华全国总工会及其各工会组织而言,参与健全新就业形态劳动者工伤保险制度是责无旁贷的。对此,工会应发挥桥梁纽带作用,代表新就业形态劳动者与用人单位等主体进行协商谈判,协助政府相关职能部门完善相关政策法规,确保新就业形态劳动者的工伤保险权益得到有效保障。

(4) 政府作为社会政策的制定者、劳动力市场中去商品化的福利供给者,在健全新就业

① 何文炯:《数字化、非正规就业与社会保障制度改革》,《社会保障评论》2020年第3期。

② 武靖国:《公共风险的应对困境及其破解》,《理论探索》2021年第6期;张庆熊:《反思现代风险社会中的危与机》,《哲学分析》2021年第2期。

③ [西德]路德维希·艾哈德著,祝世康、穆家骥译:《大众福利》,商务印书馆,2020年,第234页。

形态劳动者工伤保险制度上的主导责任是不言而喻的。对此,政府首先应加快完善相关法律法规,明确新就业形态劳动者的法律地位与权益保障,在法律基础上健全新就业形态劳动者工伤保险制度。同时,各职能部门应明晰各自监管权责,协同督促平台企业落实权益保障责任,及时约谈、警示、查处阻碍政策推进的平台企业。此外,政府应加强政策宣传力度,唯有劳动者充分了解工伤保险的必要性和重要性,才能积极主动地维护权益,进而倒逼平台企业参保。

(二) 新就业形态劳动者工伤保险的制度设计

1. 参保缴费

新就业形态劳动者工伤保险制度应覆盖所有以平台工作为职业的劳动者,需要超越“新职业”试点聚焦的出行、即时配送和同城货运等行业。理论上,新就业形态的独特性使参保条件局限于劳动关系的工伤保险难以适应,应当突破现行工伤保险制度的准入壁垒。^①但在短期难以突破劳动法律关系的条件下,建议通过最高人民法院司法解释的形式对关键要素进行综合判断来认定劳动关系。对此应借鉴美国加利福尼亚州最高法院提出的“ABC测试”,^②原则上将劳动者均视为平台企业的雇员,除非平台企业可以证明满足下列三种情形:(1)根据劳动合同和实际情况,劳动者在有关工作绩效的方面不受平台企业指挥和控制,(2)劳动者完成的工作不是平台企业的主营业务范围,(3)劳动者通常以独立的形态参与交易、经营或者执业。另一方面,缴费责任应由平台企业全额承担,劳动者个人无需缴费,以体现工伤保险的雇主无过错补偿原则。缴费方式需要突破传统的按月缴费模式,建议根据企业上一周期的订单总量、单价标准及类似指数进行整体性征缴保费。这既可以解决新就业形态劳动者高流动性的问题,也能避免按单缴费所涉及征收、归集、匡算等一系列技术流程,减轻制度运行成本。此外,实行浮动费率机制,对事故发生频率高的平台企业,提高其保险费率,反之亦然。

2. 工伤认定

工伤认定是工伤保险制度最重要的中间环节,制度适配新就业形态的关键在于科学的工伤认定标准。概括的讲,《工伤保险条例》的适用范围主要有典型工伤类型、通勤工伤类型以及视同工伤类型,基本涵盖了新就业形态劳动者的职业伤害情形。但新就业形态劳动者的工作与生活边界模糊,工作的时空分离与重组极为频繁,而且时常单项工作不连续进行或多项工作同步进行,导致伤害情形更为复杂。因此针对新就业形态劳动者,建议重构“三工原则”的认定权重,重点关注伤害与工作是否具有因果关系。对此可借鉴德国的经验,^③建立由专家组成独立的第三方机构进行技术鉴定,认定依据可依托平台数字化工具,将接单记录、通讯记录等作为判定工作关联性的证据材料,如此也能避免非职业活动滥用保险资源的情况。同时,避免要求劳动者提供过多来自平台材料,降低劳动者维权成本。

3. 待遇给付

新就业形态劳动者工伤保险在补偿项目、补偿标准、调整机制上的制度设计应保持与现行

① 乔庆梅:《第四次工业革命背景下中国工伤保险制度的重构与发展》,《社会保障评论》2022年第3期。

② Abigail S. Rosenfeld, "ABC to AB 5: The Supreme Court of California Modernizes Common Law Doctrine in Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court," *Boston College Law Review*, 2020, 61(9).

③ 郑尚元:《工伤保险法律制度研究》,北京大学出版社,2004年,第77页。

工伤保险一致。由于新就业形态在数字化方面具有先天优势,待遇发放环节可以依托平台APP,通过嵌入国家社会保险公共服务平台渠道以简化程序、缩短经办周期。针对新就业形态劳动者的就业轨迹多重化、碎片化问题,新就业形态劳动者工伤保险制度应通过技术手段将同一劳动者在不同平台的身份合并,并利用现成的信息系统实现异地结算。值得注意的是,由于新就业形态劳动者收入不稳定,“本人工资”项的数额难以确定,对此应借鉴《工伤保险条例》中对生活护理费、丧葬补助金的安排,采用“统筹地区上年度职工月平均工资”作为计发基数,并根据指数变化调整标准比例,进而解决制度障碍。

另一方面,新就业形态劳动者的职业病多为“肌骨疾患”,这类非工业领域的职业病目前未被纳入职业病目录,而如何完善适应新就业形态的职业病目录仍是一项重要挑战。对此,政府应将新就业形态中对劳动者健康影响较大的职业相关疾病先行纳入目录并建立动态调整机制,同时要求平台企业重视职业病的防控工作,支持与配合职业病诊断。此外,当新就业形态劳动者工伤保险的制度框架臻于完善、保障机制日趋成熟后,应当逐步拓展医疗康复、功能性复健、职业重建及社会康复等功能。

五、结论与政策建议

为了推进中国式现代化建设与促进基本公共服务均等化,我国政府需要为新就业形态劳动者提供职业伤害保障,因此健全新就业形态劳动者工伤保险制度是一项重要课题。本文在梳理与总结相关政策的基础上,以网约配送员为例对新就业形态劳动者展开研究。首先基于问卷、访谈、参与式观察资料,勾勒了网约配送员的职业画像,简述了该群体的人口学特征、职业特征及参保障碍。进一步,本文根据风险社会理论,从个体、平台、工会、政府四个层面揭示了该群体的职业伤害保障困境根源,分别阐释了时空伸延的工作方式、工具理性至上的用工模式、个体化对集体行动框架的冲击、监管部门权责模糊等制约因素。对此,本文在现行工伤保险的制度框架下,提出了新就业形态劳动者工伤保险的理念目标,包括维护制度统一性、兼顾保障性与灵活性、多方主体共同参与,并基于理念目标针对参保缴费、工伤认定、待遇给付等关键环节,为健全新就业形态劳动者工伤保险提供制度设计方案。最后,在上述研究的基础上,本文提出如下政策建议。

其一,实施弹性覆盖的扩面路径。在健全新就业形态劳动者工伤保险时,应在兼顾保障性与灵活性的基础上结合中国渐进式改革的智慧。首先针对网约配送员、网约车司机等具有明显从属性的高风险群体,强制平台企业为其缴纳工伤保险费。然后,在强制覆盖之外引入自愿加入的选项,运用数字技术识别劳动者完成工作所需的独立程度,提供其可选择的弹性空间,并通过调整参保规则和缴费标准,鼓励其按相应比例自费参加工伤保险,以此为当前在法律没有参保义务但本身具有参保意愿的新就业形态劳动者开辟出一条可行之路,并最终逐步覆盖全体劳动者。

其二,循序渐进地调整待遇标准。工伤保险的制度框架与平台企业的用工模式存在显著结

构性矛盾,即使有针对性的改革创新与制度扩面,“一步到位”的待遇标准仍可能冲击制度稳定,尤其可能破坏收支平衡。为了避免政策冒进引发风险,应在维持制度可持续性的前提下调整待遇标准。短期应聚焦核心需求的基本保障,例如伤病情严重或者死亡情形,不应盲目与现行制度对标,而是保持合理差距;中期可以适度提高标准,酌情增加生活护理费、供养亲属抚恤金等待遇;长期应逐步消除与正式制度间的差距,同时修订法律法规将改革成果纳入法治轨道。值得注意的是,应主动向新就业形态劳动者清晰解释渐进式改革逻辑,重点说明待遇标准的差异化是基于不同发展阶段的过渡性安排,而非区别对待,避免因信息不对称导致其产生不公之感而阻碍政策推进。

其三,引入商业保险作为补充保障。为了有效防控职业伤害事故及降低职业伤害风险,我国的工伤保险制度一直采用由工伤保险基金与用人单位共同承担待遇给付责任的策略。^①如果按照现行规定,那么平台企业在缴纳工伤保险费后,仍需要承担劳动者的停工留薪待遇、伤残津贴、一次性伤残就业补助金等待遇,这必然增加平台企业的用工成本。对此,建议相应的雇主责任通过商业保险予以分散,而且商业保险作为一种市场经济行为,费率调整灵活,易于按照保险合同双方的协商而变动,同时参保手续相对简化、实施方式相对灵活,作为补充保障能够更好地适应多元化保障需求的新就业形态。

其四,建立法律维权组织帮助新就业形态劳动者维护其职业伤害保障权益。根据《中华人民共和国工会法》第二条,中华全国总工会及其各工会组织代表职工的利益,依法维护职工的合法权益。面对新就业形态劳动者的职业伤害保障困境,我国工会有责任和义务建立法律维权组织,为他们提供法律援助和支持。工会应组建一支由专业律师和法律工作者组成的团队,专门负责处理新就业形态劳动者的工伤相关法律事务。此外,建立法律维权组织也有利于促进各方进行平等协商,推动新就业形态劳动者工伤保险的实施,进而更有效地维护劳动者的合法权益。

总之,在数字经济时代,工业时代的标准化就业体系正在转变成灵活、多元且复杂的非标准化新就业形态,从业其中的劳动者则陷入职业伤害风险严峻而保障缺失的处境。但正如20世纪福利国家的扩张所表明的那样,风险也是“致力于变化的社会的推动力”,可以被转化成扩大政治行动的可能性和民主权利的保障范围的机遇。^②因此,政府当下应该主动地抓住机会,积极地健全新就业形态劳动者工伤保险制度,毕竟“风险”一词的词根在古葡萄牙语中的意思就是“敢于”。^③

① 张军:《中国工伤保险制度建设与发展研究》,中国劳动社会保障出版社,2018年,第238页。

② [德]乌尔里希·贝克著,张文杰、何博闻译:《风险社会:新的现代性之路》,译林出版社,2018年,第295页。

③ [英]安东尼·吉登斯著,周红云译:《失控的世界:全球化如何重塑我们的生活》,江西人民出版社,2001年,第32页。

Occupational Injury Protection for Workers in New Forms of Employment: A Case Study of Platform-Based Delivery Workers

Ma Mengchen

(Law School, Ningxia University, Yinchuan 750021, China)

Abstract: Amid China's modernization, new forms of employment closely linked to the digital economy and platform work are rapidly emerging. Addressing the challenges these new employment patterns pose to the adaptability of the work-related injury insurance system, and advancing institutional innovation, has become a critical task in the modernization of China's national governance system and capacity. From the perspective of risk society theory, this study finds that platform-based delivery workers, as representative of new forms of employment, face occupational injury protection constraints from multiple levels, including individuals, platforms, labor unions, and the government. To resolve these challenges, it is essential to uphold the principles of maintaining institutional coherence, balancing protection with flexibility, and fostering multi-stakeholder participation in governance, thereby strengthening the work-related injury insurance system for workers in new forms of employment. Guided by these principles, institutional design should focus on three key aspects: insurance enrollment and premium contributions, recognition of work-related injuries, and benefit provision. The paper further offers policy recommendations regarding coverage expansion, benefit adjustment, supplementary protection, and legal rights safeguarding.

Keywords: risk society; new forms of employment; platform-based delivery workers; occupational injury; work-related injury insurance

(责任编辑:仇雨临)