

# 新就业形态劳动者社会保险权益保障的法治进路

袁文全 毛 嘉

**摘要** 新业态用工属于新兴用工方式,伴随平台经济的兴起而蓬勃发展,新就业形态劳动者的劳动保障权益维护是数字经济时代法治领域面临的重要课题。社会保险权益是新就业形态劳动者劳动保障权益的重要方面,对新就业形态劳动者社会保险权益的保障应遵循从属性理论的分析逻辑,克服公平失灵问题,最终实现对从业人员的社会保护。实践中从业人员参保积极性不高、用工单位承担从业人员劳动权益保障责任范围不明的问题突出,主要是由调整新就业形态劳动者社会保险权益保障的法律机制不完备、现行法制将社会保险权益与劳动关系捆绑所致。基于对用工单位的从属性强弱程度不同,新就业形态劳动者社会保险权益的保障与维护应分层分类施策,并注重公平性和充分性。公平性是指用工单位和从业人员依法共同参加社会保险缴费,同时由用工单位对低频接单员工和业余接单员工承担部分工伤保险待遇给付;充分性是指由强制性社会保险和自愿性商业保险共同提供保障,后者发挥补充作用。一般性、普遍性需求由强制性社会保险提供保护,个性化、多样性需求则应通过自愿性商业保险实现。

**关键词** 新就业形态;平台用工;社会保险权益;不完全劳动关系;职业伤害保障;劳务外包

**中图分类号** D912 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)05-0188-13

**基金项目** 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2025CDJSKPT15)

在全球经济增速明显放缓的后疫情时代,平台经济相对保持平稳较快增长。共享型服务和消费成为稳增长的重要力量,共享经济新业态成为各地拼经济、扩内需的重要抓手。当下我国平台企业的运作模式加速向新发展逻辑转型,平台经济由高速增长进入高质量发展新阶段。在促进平台经济发展的过程中,新就业形态劳动者权益保障问题不容忽视。国家积极支持和规范发展新就业形态,探索维护新就业形态劳动者劳动权益的保障机制,发挥平台企业在扩大就业方面的作用。社会保险权益是新就业形态劳动者劳动保障权益的重要组成部分,国家人力资源和社会保障部等部门2021年发布文件要求各地放开户籍限制,为灵活就业人员参保创造条件,开展平台灵活就业人员职业伤害保障试点,引导和支持新就业形态劳动者根据自身情况参加相应的社会保险,鼓励社会保险经办机构探索新的服务模式。2024年5月,习近平主持召开中央政治局第十四次集体学习会议时强调要完善社会保障体系,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障,扩大职业伤害保障试点,及时总结经验、形成制度。2024年7月,党的二十届三中全会提出要健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度,扩大失业、工伤、生育保险覆盖面,发挥各类商业保险补充保障作用。但在实践中,新就业形态劳动者参加社会保险的门槛较高、参保率低、保障度不足,众多从业人员游离于社会保险之外。2025年1月出台的《全国统一大市场建设指引(试行)》明确提出,健全全国统一的社会保险公共服务平台,全面取消在就业地参保的户籍限制。同年3月,《2025年国务院政府工作报告》要求加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障,推进扩大职

业伤害保障试点。在此背景下,探究新就业形态劳动者社会保险权益保障的逻辑遵循,立足从业人员劳动保障权益维护的现状及实际需求,优化参加社会保险的制度规范,扩大保障群体范围,从法治层面切实维护其社会保险权益成为亟须解决的重要现实课题。

## 一、新就业形态劳动者社会保险权益保障的逻辑

从属性作为给予劳动者倾斜保护的判断标准,构成了新就业形态劳动者社会保险权益保障的基本逻辑。全体劳动者均应享有社会保护是保障公民生存权与发展权的必然要求,构成了新就业形态劳动者社会保险权益保障的底层逻辑。

### (一) 基本逻辑: 从属性标准

实现对劳动者的社会保护在社会发展进程中历经了漫长而曲折的过程。自由主义推崇“人”的价值和尊严,提倡个人权利,但在工业革命中却使得资本家压迫劳工行为正当化,自由主义面临公平失灵<sup>[1]</sup>(P356)的窘境。公平失灵使国家意识到雇主与劳工之间的实质不平等。为保护劳工利益、维护社会和谐稳定,国家通过劳动关系单独配置雇主与劳工之间的权利义务,借由倾斜保护原则实现劳资双方的利益平衡。为给劳动者提供必要的社会保障,法律规定了职工社会保险,但仅限于具有劳动关系的劳动者。劳动者对用人单位的从属性是理论和实务界判定劳动关系成立的标准。

在灵活用工和新就业形态多样的今天,劳动关系认定、劳动者权益保障已成为模糊、复杂而又亟须解决的问题,引起学界广泛关注。鲍曼在“流动的现代性”社会理论中有对劳动和用工方式变化进行相对宏观的描写。福特制下的资本和劳动相互依存、关系紧密,双方的对抗、冲突和商谈都强化了冲突各方的联合。经济发展的需要使得资本和劳动成为福利国家政策的重点研究对象。如今“短期”的心态开始取代“长期”的心态,任何一方都不再希望双方关系持续时间太久。适应性、灵活性、不确定性成为常态,“共同利益”观念失去实用价值,劳动就业成为短期事件,劳动者对用工方的依赖性减弱,一旦对用工方产生不满意就可能会在任何时候选择离开。资本因而获得新的流动自由,从对劳动的依附中解放出来且具有极大独立性,不受束缚并拥有强大竞争力。流动速度成为判断资本优劣的核心标准,劳动力对资本的“控制力量”已经相当程度地减弱。资本需要的是能够随时组织起来、随时解散、随时重新调集起来的松散形式的组织。劳动力仍被统治着和“遥控着”,只是他们被一种新的方式统治和控制着<sup>[2]</sup>(P243-257)。在用工关系短期化、灵活化的时代,劳资双方关系的松解并未给各自带来同等的解放和自由,劳动力在与资本的新一轮较量中似乎变得更为弱势,资本的高速流动性使其占据优势地位。与此同时,智能科技的快速发展也将增添劳动异化风险,阻碍人的自由全面发展<sup>[3]</sup>(P42)。

学界研究对新就业形态用工形式发生的变化高度关注。有学者认为新业态用工是承揽合同社会化的结果,承揽人以交付特定劳动成果作为获得报酬的对价,但因维持生计的主要报酬来自特定相对方,由此产生经济从属性,使得这一长期存续的承揽合同成为其生存权保障,进而与国家对个人的生存权保障义务相关联,因而有必要对这一群体给予社会保护<sup>[4]</sup>(P76-77)。也有学者认为平台用工关系的基本性质仍为劳动关系,要扩大劳动法的保护对象,绝大多数平台劳动者仍具备人身从属性和经济从属性,理应受到劳动法律的全面保护<sup>[5]</sup>(P31,37)。还有学者主张新业态用工是介于“独立劳动”和“从属劳动”之间具有“弱从属性”的用工模式<sup>[6]</sup>(P140),新就业形态劳动者的弱者性和保障需求决定了需要设计适应这个群体的职业伤害保障制度<sup>[7]</sup>(P25)。综上所述,用工形式的变化并未改变新就业形态劳动者的弱势地位和从属性,甚至有加重之嫌,这类劳动者群体有获得社会保护的现实需求,但具体应给予何种保护需要结合从属性强弱程度、劳动保护情况及经济发展水平等因素确定。

### (二) 底层逻辑: 社会保护

在现代社会保障制度发展过程中,著名的《贝弗里奇报告》将全部国民分为雇员、其他有收入的人群、家庭妇女、工作年龄内的其他人、工作年龄以下的人、工作年龄以上的退休人员六个群体,提出国家

应为每个公民提供九种社会保险待遇,包括失业保险、退休养老金、生育保险金、抚养补贴、子女补贴等,形成一个完整的福利体系<sup>[8]</sup>(译者序P2,138)。建设与发展社会保障制度是为公民提供社会保护的重要方式。全覆盖、保基本、多层次、可持续是新时代我国社会保障体系建设方针,国家政策明确在全国范围逐步实施“全民参保登记计划”,要求实现各类人员参保的权利公平、机会公平、规则公平。国务院在《国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告——2014年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上》中强调“全民参保登记计划”的推进措施和目标,并通过持续发布规范性文件强化各类人员参保计划的实施,推动实现“应保尽保”的目标。我国在用工领域通过从属性标准实现对劳动者的社会保护,在用工领域之外,通过城乡居民社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业等制度规范一同促进各类人员社会保护目标的实现。

为在用工领域实现促进就业、提升生活和工作条件的目标,欧洲理事会在2016年制定的《欧盟运行条约》中提出11项待完善之处,包括对工人的社会保护及建立现代化的社会保护体系。为了给公民提供新的和更有效的权利,2017年4月欧盟委员会通过了《欧洲社会权利支柱》,该文件于同年11月由欧盟委员会、欧洲议会和理事会联合发布。《欧洲社会权利支柱》的内容包括进入劳动力市场的机会平等、公平的工作条件、社会保护和包容三部分共20项原则。其中,第12项原则为社会保护原则,提出无论用工关系的类型和持续时间如何,工人和在类似条件下的自营职业者都有权获得充分的社会保护。欧洲改善生活和工作条件基金会通过调查研究指出,不仅要有针对自雇工人的保护,在全球用工环境不断变化的背景下,制定面向所有工人甚至是全体公民的基本保护方案更值得考虑<sup>[9]</sup>(P53)。从总体上看,在对工人尤其是平台经济从业人员社会保护问题的学术探讨中,全体工人均应享有基本保护与底线保护成为主流结论。

对全体工人给予保护具有重要意义。首先,对全体工人给予保护是工人权利的体现。我国宪法规定公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下有从国家和社会获得物质帮助的权利,这表明国家有义务为公民发展社会保险。生存权和发展权作为基本人权,是公民参与劳动、参与社会生产过程中的基本权利,工人有权要求获得劳动保护和社会保护,以此保障劳动过程中劳动者的公平待遇、物质给付以及自我实现。针对非标准用工中普遍存在的体面劳动赤字问题,国际劳工组织认为无论何种合同形式,为避免人员短缺和就业歧视,均应给予从业人员平等保护<sup>[10]</sup>(P153)。其次,对全体工人给予保护是社会保险制度的本质要求。社会保险的本质是社会互助共济,根据大数法则,社会保险覆盖面越广,社会保险基金数额越多,意外风险发生时基金赔付能力也会越强。不同种类的用工方式必然存在或多或少的意外风险。例如,新就业形态的典型群体外卖送餐员和网约车驾驶员以线上接单、线下服务方式参与劳动,他们大部分时间都需要驾驶车辆,加之面临超时处罚和经济收入压力,因而严重暴露在交通事故风险之中。新就业形态劳动者的全体保护意味着所有成员都加入同一风险共同体,这扩大了社会保险的覆盖面,既能更好地为从业人员分散交通意外风险,又能增强社会保险制度的可持续性。最后,对全体工人给予保护是提高生产力的有力保障。对全体工人给予保护有利于减少社会基于就业类型的歧视,加之完善工人权利的透明性和可转移性,能够支持人们在不同工作和用工模式中进行选择和转换,人们或许将会更倾向于参与非标准用工或自雇佣。这样有利于激发劳动力市场活力,发展新质生产力,进一步提高生产效率,实现高质量充分就业与经济增长。

## 二、新就业形态劳动者社会保险权益保障的问题及其成因

相较于传统用工模式,在新业态用工模式下,从业人员可以灵活安排工作时间,且对接单任务拥有一定的选择权。同时,用工单位也可以节约用工成本,保持自身竞争力。因此,新就业形态吸引众多从业人员和用工单位加入其中。全国总工会第九次全国职工队伍状况调查表明,新就业形态劳动者成为职工队伍的重要组成部分。这一劳动者群体庞大且不断壮大,对平台经济发展产生重要影响。在现行

法制框架下,新就业形态劳动者可选择参加职工基本养老、医疗保险,也可选择参加城乡居民社会保险。各地积极开展新就业形态劳动者职业伤害保障试点,以提供补贴、不限户籍、灵活计费、制定转移接续规则等方式为新就业形态劳动者参保提供便利,在一定程度上保障了他们的社会保险权益。但实践中,现行制度对新就业形态劳动者的权益保障效果较为有限,许多从业人员并未从中受益。2025年2月,多家平台相继宣布将为外卖骑手缴纳社保,参保对象有的限定为全职骑手,有的也包括稳定兼职骑手,具体参保方案仍在不断制定中。当下需要系统检视这类劳动者社会保险权益保障方面存在的问题并探析成因,在法治层面进一步优化制度建构、完善相应法律政策。

### (一) 新就业形态劳动者社会保险权益保障的现存问题

现阶段,新就业形态劳动者社会保险权益的保障主要存在两方面问题。一方面,新就业形态劳动者参加社会保险的积极性不高;另一方面,用工单位承担劳动权益保障的责任范围不明。

#### 1. 新就业形态劳动者参加社会保险的积极性不高

为充分发挥社会保险制度的风险分散和互济共助功能,我国在法律政策层面鼓励全民参保,在实践中积极推动建立覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。但受制于客观因素,新就业形态劳动者参保积极性并不高。全国总工会第九次全国职工队伍状况调查中,新就业形态劳动者专题调查结果显示:有23.6%的新就业形态劳动者未参加任何社会保险,养老保险和医疗保险参保率近七成,但近半数新就业形态劳动者参加的是保障水平相对较低的城乡居民社会保险,参加职工社会保险的仅为18.4%,工伤保险、失业保险、生育保险参保率分别为12.82%、12.36%和8.75%<sup>[11]</sup>(P60)。通过梳理与研究发现,新就业形态劳动者参保积极性不高的主要原因可归结于以下方面。

一是工作稳定性较差、连续性较弱,无法确保可持续缴纳社会保险费。新就业形态以数字经济和平台技术为依托,采用外包、众包、完成某项任务等形式,能够快速匹配劳动力供需方,促进劳动力市场流动。在这种用工模式下,劳动者虽能够快速获得符合意愿的工作,但不能始终如此,时常要面临下一个任务或工作在哪里的困扰和担忧,因而相对于资本市场仍处于弱势地位<sup>[12]</sup>(P45)。一旦没有工作或任务,劳动者如何继续缴纳社会保险费将成为必须面对的现实难题。未持续缴纳社会保险费也将影响社会保险待遇,如职工医保中断缴费3个月以内的,允许补缴而不影响享受待遇;中断缴费3个月以上的,根据各地规定将会有不超过6个月的待遇享受等待期。

二是面临社会保险缴费标准和社会保险待遇享受两难选择的困境。新就业形态劳动者参加职工社会保险虽待遇水平较高但个人缴费负担较重,参加城乡居民社会保险虽缴费水平不高但待遇有限,从业人员难以在待遇水平较高的职工社会保险与缴费负担较轻的居民社会保险中作出取舍,容易直接放弃参保。首先,在社会保险缴费方面,全日制劳动者参加职工社会保险,其中养老、医疗和失业保险的缴费义务由用人单位与劳动者共同承担,单位缴费率远高于个人缴费率,工伤和生育保险由用人单位承担全部缴费义务。但对于新就业形态劳动者而言,参加职工社会保险需由个人承担全部费用。可以看出,新就业形态劳动者承担的社会保险缴费比例远高于全日制劳动者。若新就业形态劳动者参加城乡居民社会保险,则根据当地规定的养老保险和医疗保险个人缴费标准按年、按档次缴费,金额从百元到千元不等,劳动者自由选择缴费档次,政府会给予一定补贴,缴费压力较小。其次,在社会保险待遇方面,职工社会保险和城乡居民社会保险待遇均根据参保人员的缴费基数、缴费年限、平均工资确定。职工社会保险缴费基数上限和下限以当地全口径城镇单位就业人员月平均工资为基础计算。根据“多缴多得、长缴多得”原则,新就业形态劳动者只有缴纳远多于全日制劳动者社会保险费的费用,才能享受相同的社会保险待遇。在选择的缴费档次不高时,城乡居民养老保险待遇只能满足退休后最基本的生活需求;城乡居民医保需持续缴费且不及时补缴还会影响享受待遇,无法像职工医保那样在达到一定缴费年限后便可享受终身医保待遇。因此,对于新就业形态劳动者而言,职工社会保险和城乡居民社会保险均不具有足够的吸引力,容易导致其放弃参保。

## 2. 用工单位承担劳动权益保障的责任范围不明

用工单位通常将公司经营业务区分为核心业务与普通业务,新就业形态为用工单位开展经营业务提供了便利。用工单位往往雇佣全日制劳动者从事核心业务以提升公司核心竞争力,普通业务则通过新业态用工方式外包降低用工成本。有学者将“外包”过程描述为“裂变”,即允许公司将劳动力成本转移给较小的企业或第三方劳动力中介,借此避开劳动条件的强制性法律规范要求、逃避所应承担的工伤赔偿责任。雇主“裂变”使得公司从雇员的工作中获得更大收益,而无须被劳动法直接视为雇主;其特点是低工资、不确定的工作条件、有限的福利和权益、用工临时化和较弱的议价能力,从业人员劳动权益无法获得应有的保障<sup>[13]</sup>(P8-10)。实践中的案例则更为直观地展现出新业态用工的复杂性,在国家人力资源和社会保障部和最高人民法院联合发布的第三批劳动人事争议典型案例中,第三个案例足以反映出该问题。此案虽涉及平台、承包公司、劳务公司、配送员四方当事人,但用工事实较为清楚,最终确定承包公司的责任主体地位,平台通过任务发包方式避开了雇主责任的承担。值得深思的是,当承包公司赔付能力不足时,若能要求平台适当承担连带赔偿责任,将有助于督促平台对承包方的规范管控。除相对清楚的用工事实案件外,实践中还存在由多个公司进行用工管理和报酬支付的情形,无疑将更加考验对从业人员劳动权益的有效维护。

事实上,雇主“裂变”带来的影响是深远的。一方面,会导致新就业形态劳动者经历劳动力市场的不稳定性。出于资本的逐利性,数量众多的经营主体在层层分包中必然追求更多收益,市场竞争变得更加激烈,使得对于成本和收益的衡量趋于精细化。新业态用工中劳动者虽然有选择工作时间和安排工作任务的自由,但若想在用工单位制定的规则内获得较为理想的收入,日均工作时间往往需达十几个小时,工作强度并不低于全日制劳动者,且发生伤亡事故后因未签订劳动合同或因分包转包多次而难以维权。另一方面,会对部分新业态用工领域社会秩序造成不良影响。例如,在外卖骑手配送过程中,平台为缩短配送时长,在规划路线中甚至存在逆行路线,这不仅无视劳动者生命安全,也给社会交通安全带来极大隐患。如何明确劳动权益保障的主体责任,平衡用工单位的用工权益与劳动者的劳动自由和权益,同时维护社会公共利益,成为新业态用工健康发展所面临的难题。

2025年2月,京东、美团、饿了么等多个平台相继宣布为骑手缴纳社保,这是骑手社会保险权益开始从长期“裸奔”状态转变为受保护状态的重要开端。其中,京东宣布为未来一段时期签约的外卖全职骑手缴纳“五险一金”(含个人缴纳部分),为兼职骑手提供意外险和健康医疗险;美团从2025年第二季度开始逐步为全职及稳定兼职骑手缴纳社保;饿了么也宣布将加快推进对骑手的全方位保障。美团研究院表示,在2023年745万通过美团App接单获得收入的骑手中,全年接单在260天以上的高频接单骑手占总人数的11%<sup>[14]</sup>。之后,京东于2月底签约首批全职外卖骑手,缴纳社会保险的福利并未覆盖其控股的达达平台的所有骑手。美团则于4月初宣布在福建省泉州市和江苏省南通市两地开启骑手养老保险试点,骑手只要在半年内有3个月收入达到当地社保缴费基数下限即可参保,美团补贴部分社保缴费费用。可以看出,平台企业并未设想给所有骑手缴纳“五险一金”,大部分骑手或许仍将处在社会保险保障的边缘地带。人力资源和社会保障部副部长李忠在第十一届全国社会保障学术大会上指出,要积极研究完善降低门槛、给予参保补贴等相关政策措施,尽可能把新业态从业人员等群体纳入社会保险覆盖范围。事实上,一味地要求平台企业为所有骑手缴纳“五险一金”既不现实也无必要,合理做法应当是对骑手进行分类并制定相应的参保规则与方案,其他新就业形态劳动者同样需要分层分类保护,以增加其职业归属感和获得感,更好地激发从业人员工作热情与创造力。

### (二) 新就业形态劳动者社会保险权益保障问题的成因

为妥当解决新就业形态劳动者社会保险权益保障面临的现实问题,需要系统探究并总结问题背后的成因。通过对现存问题与法律规范进行分析可知,新就业形态劳动者社会保险权益保障中存在的问题,主要是由调整新就业形态劳动者社会保险权益保障的法律机制不完备、现行法制将社会保险权益与

劳动关系捆绑所致。

### 1. 调整新就业形态劳动者社会保险权益保障的法律机制不完备

《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)和《中华人民共和国社会保险法》(以下简称《社会保险法》)已对全日制劳动者享有的劳动保障权益作出系统全面的规定,用人单位需为劳动者缴纳社会保险费。对于劳务派遣人员,《劳务派遣暂行规定》第8条明确派遣单位应当依法为被派遣劳动者缴纳社会保险费。对于非全日制从业人员和其他灵活就业人员,《社会保险法》规定可以参加职工基本养老、医疗保险,由个人缴纳保险费。可以看出,我国在法制层面对全日制劳动者社会保险权益做了详细规定,对被派遣劳动者、非全日制从业人员和其他灵活就业人员社会保险权益给予特别规定,但对新就业形态劳动者并未进行专门规定。

由于新业态用工模式下工作时间和工作任务安排的灵活性,新就业形态劳动者在实践中无法获得全方位的劳动权益保障。在参保机制上,他们虽可依照《社会保险法》对其他灵活就业人员的规定参加职工基本养老、医疗保险,由个人缴纳保险费,但法律对“参保”的立法表达是“可以”而非“应当”,因而新就业形态劳动者的参保在性质上明显属于自愿性参保。除规定从业人员可自由选择是否参加养老和医疗保险之外,法律未规定其他险种的参保方式,因而对新就业形态劳动者社会保险权益的保障较为有限。为加强对新就业形态劳动者的权益保障,国家层面多个文件或要求健全新就业形态劳动者参加社会保险的机制,或根据这类劳动者工作特点出台专门规定,切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益。具体而言,从2017年发布的《国务院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)要求完善与新业态用工特点相适应的社会保险制度以来,陆续有多个文件引导和支持新就业形态劳动者参加社会保险。其中的主要措施包括,一是通过《人力资源社会保障部 国家发展改革委 交通运输部 应急部 市场监管总局 国家医保局 最高人民法院 全国总工会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,以下简称“56号文”)等文件要求放开户籍限制,便利从业人员参加基本养老、医疗保险,实现应保尽保;二是通过《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 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》(国市监网监发[2021]38号)和《国务院办公厅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)等文件,要求积极推进落实新就业形态劳动者职业伤害保障试点,鼓励平台企业通过购买商业保险的方式提高从业人员保障水平,特别强调保障快递员、外卖送餐员、货车司机、网约车驾驶员参保权益;三是在《最高人民法院关于为稳定就业提供司法服务和保障的意见》(法发[2022]36号)、56号文等文件中创新性地提出“不完全劳动关系”,并要求为这类劳动者配置相应的劳动保障权益。随着“不完全劳动关系”的提出,学界开始研究如何通过不完全劳动关系调整新就业形态劳动者劳动权益保障问题,但由于缺少不完全劳动关系认定标准,使得通过不完全劳动关系调整新就业形态劳动者劳动权益仍存障碍。目前,新就业形态劳动者职业伤害保障尚处在试点阶段,从业人员参加社会保险需在职工或城乡居民社会保险中进行选择。鉴于前述,对于新就业形态劳动者而言,两类社会保险均缺乏吸引力,参保方式的自愿性使得保障效果有限,参保险种仅包括养老保险和医疗保险,且缺少不完全劳动关系认定标准。为保障从业人员的社会保险权益,需要从法治层面尽快明确制度改进方向与路径,主要通过界定新就业形态劳动者认定标准、规范具体参保险种、确定参保方式的强制性或自愿性、优化参保缴费办法与待遇给付水平、总结试点经验并完善办法等方面,研究制定适应从业人员工作特点和现实需求的保险政策制度。

### 2. 社会保险与劳动关系挂钩制约着新就业形态劳动者劳动权益保障

在全日制用工模式下,我国将社会保险权益与劳动关系捆绑。随着灵活用工尤其是平台用工的蓬勃发展,对规模庞大的新就业形态劳动用工应当通过劳务关系还是劳动关系进行调整,成为理论界和实务界持续关注的热点。为此,与新业态用工方式相适应的劳动者权益保障修正路径被提出。有学者认

为应通过“民法做加法”的立法进路,为新就业形态劳动者提供配套保护制度<sup>[15]</sup>(P266)<sup>[16]</sup>(P100);坚持劳动关系解决社会问题的功能优先地位,但允许在新业态用工中基于特定理由的适度分离<sup>[17]</sup>(P101)。也有学者以结果为导向,认为构建“劳动法做减法,民法做加法”的“三分法”并非必然,重点应考量社会保障制度应否及如何能覆盖新就业形态劳动者的问题<sup>[18]</sup>(P71-72)。

可以看出,无论主张调试民法以适应新业态用工,还是认可社会保险与劳动关系的适度分离,都基于一个共识——新就业形态劳动者需要劳动保护,且最终目的都是解决其劳动保护问题。在只有被认定为劳动关系才有资格享受社会保险的制度规则设定中,具有劳动关系只是手段,给予劳动者社会保险权益保障才是最终目的。新业态用工对原有社会保险权益规则提出的挑战,让我们进一步思考是否真的可从结果导向出发,径直考量如何保障这类劳动者社会保险权益。从历史维度看,即使在未出现“劳动关系”概念的计划经济时代,企业就负责承担了职工医疗、教育、生活、福利及社会保障等社会职能。直到国家为增强企业发展动力和活力,提出进行经济体制改革,才开始推行劳动合同制。由于劳动合同制度的推行,企业雇佣的工人被称为合同工,用以区别先前计划经济背景下的固定工,同时国家启动社会保障制度改革,重点建立和完善职工养老、医疗保险,实现从“企业保险”向“社会统筹”过渡。

由此可知,无论是固定工还是合同工,都有企业保险或社会保险为其提供社会保障。固定工与合同工在各自所处时代背景下均可获得社会保障,与当前劳动法与社会保险法提供社会保护的出发点和初衷相一致,即固定工和合同工与企业存在从属性,使之有获得社会保护的正当性需求。因此,无论对于无“是否具有劳动合同”之说的固定工,还是对于存在劳动合同关系的合同工,由于从属性的存在,均可获得企业保险和社会保险。鉴于上述,劳动关系和从属性二者之间是形式与内容、现象与本质的关系,当新就业形态劳动者无法通过传统的劳动关系获得社会保险权益保障时,也可直接通过从属性分析来判断其是否有获得社会保护的需求。

### 三、新就业形态劳动者社会保险权益保障的优化

鉴于前述,建立适合新就业形态劳动者的社会保险制度,需要妥当配置社会保险权益。基于实践中这类群体参保规则的设定和权益保障现状审视,本节结合新就业形态用工特点及其劳动者法律地位,从公平性和充分性两个维度展开,探讨新就业形态劳动者社会保险权益保障的法治优化路径,以期实现公正合理地保护新就业形态劳动者的社会保险权益的法律目的。

#### (一) 新就业形态劳动者法律地位的分层分类

为实现对全体劳动者的社会保护,应尽快制定适合新就业形态劳动者社会保险权益保障问题解决的技术路线。新业态用工平台会根据用工需求设置不同员工类型,从业人员根据个人需求选择参加某种类型,不同类型和模式在薪资结构、管理制度、自由度等方面均有差异。例如,在外卖行业,美团平台主要设置有四种员工类型——同城核心、专送、众包、乐跑。同城核心也叫全城送,配送范围比较大,由个人抢单;专送是美团的专职骑手,跑单由系统派单和人工改派,平台有严格的考核要求,报酬由底薪和提成两部分构成,每月固定时间发放工资;众包的加入条件最宽松,只需满足年龄条件即可,由个人抢单,工作时间自由,没有门槛,平台管理较少,工资日结;乐跑的自由度介于专送和众包之间,有工作时长要求,派单为主,抢单为辅,优先分配高价值订单,单量稳定,无底薪,按单结算工资。美团对四种员工类型的设置基于消费需求产生,通过专送和乐跑保障基础运力,排除不确定因素防止特殊时候无人接单,众包则用以补充运力。饿了么平台也设置有相似的员工类型。由于不同从业人员的从属性有差异,对其权益保障应当分层分类,不应直接以员工类型为判断标准。例如,众包员工虽无工作时长要求,但实际工作时长可能超过专送和乐跑员工,劳动报酬也可能高于后两者,从业人员只是根据不同规则选择相应的模式而已。为实现高效简便的分层分类保护,具体方案设置可采用三分法保护方式,即根据从属性强弱将新就业形态劳动者分为“高频接单员工—低频接单员工—业余接单员工”三类,且三者所处的

法律关系性质分别设为“劳动关系—不完全劳动关系—劳务关系”。高频接单员工可包括全职和稳定兼职人员;低频接单员工为可能在多平台就业的普通兼职人员;业余接单员工则接单频率更低,很可能有属于全日制用工的本职工作,其从事新业态用工属于兼职<sup>[19]</sup>(P81)。

在试图解决新就业形态劳动者社会保险权益保障问题之前,应当明确三类人员的划分标准。学界对新就业形态劳动者从属性强弱变化的探讨尚无定论,为寻求更具可操作性的从业人员划分标准,可尝试根据新业态用工特点和从属性构成要素,综合考察从业人员的工作天数、工作时长、劳动报酬、劳动管理、自由度等因素来分层分类。对于新就业形态劳动者而言,工作时长和工作天数的增多可以说明对平台的依赖或者说从属性在变强;对于平台而言,只要从业人员完成平台业务,便能从中获得收益。在传统用工模式中,用人单位的劳动管理是认定劳动关系的重要考量因素,表现为劳动者对用人单位的人格从属性。而在新业态用工中,劳动者人格从属性具体表现为两个方面:一是从业人员在执行平台任务时需遵守流程和规定。例如,外卖员在送餐时需遵守平台对时间、路线、着装、与顾客沟通等方面的规定,虽然这是平台预设的规则,看似与人格从属性无关,但算法背后是人,实际是由算法代替人的亲自管理,更加高效与精细。二是平台对从业人员的日常考勤。例如,工作时间、签到时间和次数、请假管理、出勤标准、晨会制度等。前者是任何从业人员想要完成任务时均需遵守的规则,从属性强弱相同,后者则是不同人员类型的从属性强弱不同。人格从属性的两个方面均可通过工作时间获得量化考量,人格从属性越强说明从业人员在执行平台任务和考勤中花费更多时间。新业态用工中虽然不同员工类型的工资收入规则有差异,但总体上遵循多劳多得的分配规则,因此在人员划分中劳动报酬的考量因素也可以通过工作天数和工作时长得以体现。综上所述,工作时间要素同时存在于人格从属性和经济从属性中<sup>[20]</sup>(P195),三类人员的划分可以通过考量工作天数和工作时长来实现,针对不同人员类型划定不同工作天数和工作时长范围,采用这一标准有利于较为简便地划分不同群体。

在关于新就业形态劳动者从属性和劳动保护的相关研究中,对于自带劳动工具参与劳动过程的现象值得探讨。在新业态用工模式下,从业人员个人准备生产工具成为常态,这种“自己劳动力+自己生产工具”用工模式极易被认为是平等主体之间的劳务关系。实际上,对于外卖行业来说,最重要的生产工具是手机应用系统且不可替代,但也并非是由送餐员自己提供,因而不应只根据从业人员自备部分生产工具就认定为无需给予特别保护。否则,用工单位既能节省购买劳动工具的成本,还能借此选择民法作为调整双方权利义务关系的法律规范,这明显有违公平原则。

通过明确高频接单员工与业余接单员工的认定标准,最终实现三类人员的划分。对于高频接单员工的认定,由于设定该群体成立劳动关系,应比照全日制劳动者标准量化每年/月工作天数和每日工作时长范围等指标,可参考《劳动法》第36条规定劳动者平均每周工作时间不超过44个小时,参照第38条规定劳动者每周至少休息一日,美团研究院将高频接单骑手界定为全年接单在260天以上<sup>[14]</sup>。对于业余接单员工的认定,由于双方是平等主体之间的劳务关系,从业人员对平台的从属性应当足够低,应设定较低标准的工作天数和工作时长。介于高频与业余接单员工之间的便为成立不完全劳动关系的低频接单员工。归类为高频接单员工的从业人员直接适用传统全日制劳动者的社会保险权益保障方案,是当前多平台宣布将缴纳社保的主要对象。因此,仍有待重点解决的是数量庞大的后两类人员的社会保险权益保障问题。

## (二) 遵循社会保险权益保障的公平性

劳资双方法律地位的形式平等和实质不平等的客观事实,内在地要求对新就业形态劳动者给予法律倾斜保护。具体而言,为避免法律制度的公平失灵,可主要从社会保险缴费主体和待遇给付两方面进行相应的制度完善。

### 1. 缴费责任共担:用工单位和从业人员应为共同缴费主体

新就业形态劳动者虽然可以选择参加职工社会保险或居民社会保险,但因前者保障水平高于后者,

从业人员更倾向于选择前者,同时又因需由个人承担高额缴费,使得其望而却步。鉴于当前新就业形态劳动者社会保险参保率不高,加之现行制度规定的个人高额缴费要求,有必要重新审视当前新就业形态劳动者参加社会保险的制度安排,以更好地实现为这类劳动者提供劳动保护的目标。

根据新就业形态劳动者法律地位的不同进行分层分类保护具有其合理性。对于从属性强弱程度与全日制劳动者类似的高频接单员工,用工单位应按职工社会保险规定承担缴费责任。对于低频接单员工,由于对用工单位仍旧存在从属性,只是程度有所减弱,应由用工单位和从业人员共同承担社会保险缴费责任,同时适当降低新业态用工单位缴费比例,相应提高从业人员个人缴纳比例。在实践中为不给社会保险经办机构过分增加运行和管理成本,防止公共资源浪费,生育保险和工伤保险的参保缴费责任主体可与现行规定保持一致,由用工单位承担缴费责任,从业人员无需缴纳;在养老、医疗和失业保险的参保中体现从属性减弱带来的用工单位缴费比例降低、个人缴费比例提高。对于业余接单员工,很可能已通过本职工作参加社会保险,在新业态用工中最为需要的是职业伤害保障,应由用工单位为其缴纳工伤保险。京东、美团等平台针对骑手宣布的参保计划,正是分层分类保护新就业形态劳动者的体现。在比较法视域,在马耳他、匈牙利、卢森堡,自雇者和雇员的社会保障体系相同或极为相似;在捷克,医疗保险、养老金、病残和家庭福利规则对于雇员和自雇者是相同的;在奥地利,医疗保险、生育福利、长期护理、病残、养老金、家庭福利规则对于雇员和自雇者是相似的<sup>[9]</sup>(P48-50)。即使自雇者的工作内容与雇员相同,社会保险缴费率也不同,尽管最后能够获得相同的福利待遇,但这也有失合理性、是不可持续的。

## 2. 待遇给付适度:适当减轻用工单位对低频和业余接单员工的给付责任

建立公平统一的多层次社会保障体系,既要求社会保险费用缴纳体现公平合理性,也要求社会保险待遇给付符合公平正义。用工单位对高频接单员工的待遇给付义务应当与全日制劳动者相同;对于另外两种类型员工而言,新业态用工从属性的减弱要求适当减少用工单位缴费份额,此时则需讨论解决的问题是:在给付社会保险待遇时,养老、医疗、生育和失业保险均全部由国家承担给付义务,工伤保险由国家和用人单位共同给付,对于《社会保险法》第39条规定的应由用人单位支付的工伤保险待遇,应当如何体现从属性减弱所带来的用工单位责任和义务的相应减轻。

在实践中,我国多个省市试点探索新就业形态劳动者职业伤害保障解决方案,但较多试点地区都规定由灵活就业人员自行投保职业伤害保险(有地区称为“意外伤害保险”),伤害事故发生后由保险机构负责待遇给付。例如,2023年厦门市推行的“益鹭保”灵活用工商户意外伤害保险、2024年衢州市正式上线的试点项目“衢州安康保”等。针对灵活就业人员的职业伤害保险项目为新就业形态劳动者工作中遭遇伤亡事故提供了一份保障,但个人投保、保险机构赔付的规则设置排除了平台企业的责任和义务,不免有失合理性。例如,对于外卖送餐员来说,平台不断压缩送餐时间的行为使送餐员的生命安全在送餐过程中面临极大的交通安全隐患。因此,平台企业对从业人员的行为具有一定的控制权,应当对其职业伤害承担一定的保险待遇给付义务。首先,这有利于更有效地保障新就业形态劳动者生存权益。平台企业出于盈利目的必然会考虑成本和收益,从业人员遭受意外事故需要平台企业额外支出经济成本,这将使平台企业更加重视从业人员生命健康安全,审慎权衡消费者满意度与送餐员人身安全的关系。其次,有利于促进平台规范用工管理。由平台企业承担一定的保险待遇给付义务,并不必然会给平台增加过多用工成本。职业伤害保险待遇给付以从业人员遭受职业伤亡事故为前提,这种给付义务是潜在的,用工单位对其有较大控制权,可以通过合理设置配送时间和路线、职业健康安全培训等方式降低职业伤害事故率,控制职业伤害保险待遇给付成本,实现安全用工。最后,有利于维护社会公共利益。例如,外卖送餐员迫于送餐压力,骑行速度过快或逆向行驶将增加社会道路交通的整体风险。由平台企业承担一定的职业伤害保险待遇给付义务,相当于增加了平台企业设置不合理配送时间和路线的“违法成本”,让平台企业重视从业人员的道路交通安全问题,同时也维护了社会道路交通系统的安全性。综上,对于低频和业余接单员工,因新业态用工从属性减弱,可适当减轻用工单位职业伤害保险待遇给付

义务,但不可完全排除。具体而言,“适当减轻”可以根据新业态用工具特点和《社会保险法》第39条的规定进行合理考量。

### (三) 确保社会保险权益保障的充分性

为有效提升新就业形态劳动者参保积极性,不仅需要保障参保的公平性,还应确保给予保障的充分性。当前理论和实务方面最为关注的当属职业伤害保障问题,多地通过试点探索相关可行方案。但需要指出的是,试点地区多为通过商业保险机构提供职业伤害保障,从业人员自愿选择参保。相较工伤保险待遇而言,大多数试点地区在赔付项目和赔付金额上都有所减少,其中更是隐藏着同命不同价的法律与道德风险。《贝弗里奇报告》指出,消除贫困的主要手段是强制性社会保险,补充手段是国民救助和自愿保险<sup>[8]</sup>(P5)。因此,为保证新就业形态劳动者社会保险权益保障的充分性,应将强制性社会保险和自愿性商业保险相结合。

#### 1. 主要方式:由强制性社会保险满足基础性、统一性需要

社会保险与社会团结联系紧密。根据社会团结理论,社会团结可分为机械团结、有机团结和契约团结,前两种存在于人类社会发展的不同阶段,第三种是有机团结发展的必然产物。有机团结基于社会分工产生和发展,因劳动分工使个人彼此间产生需要,人与人之间关系变成自由交换关系,契约便是交换的普通方式。为节约交易成本,契约法应运而生。在有机团结中,社会把成员看作必不可少的合作伙伴,并对其负有一定责任,即通过各种强制力量,使社会整体和个体成员的发展更加完满<sup>[21]</sup>(P63-114)。社会风险的普遍存在使风险分散成为亟须解决的难题,有机团结决定了各行业共同承担社会风险的合理性,最终催生了社会保险制度。

现代社会分工的进一步深化意味着社会个体之间的联系更加紧密,社会保险制度的设计更应符合有机团结的本质要求。正如在外卖行业,从最初由商家直接进行外卖配送,到现在形成专门外卖送餐的职业群体,这是劳动分工细化的表现,商家、平台、消费者之间的依赖性较初始阶段商家和消费者之间的依赖显然更深。根据社会团结理论,劳动分工的深化使社会个体间依赖加深,这更要求风险分散全民化。因此,新就业形态劳动者社会保险权益保障应当明确以下方面。

其一,明确保障供给的公共品属性。国家作为社会整体利益的维护者,有义务对全体社会成员一般的、普遍的需求提供基本保护、全民保护,这是商业保险机构所无法实现的保障要求。新就业形态劳动者作为新型职业群体,面临与其他职业群体同样的社会风险,国家有义务为其提供同样的、公平的基本保护。国家应积极制定制度实现对新就业形态劳动者的社会保险保护,维持劳动力处于就业状态,预防、对抗疾病和风险。

其二,明确保障方式的强制性。参加同类保险的社会成员越多,越能形成合力抵御和分散风险。对于一般的且带有共性的保障需要,直接采用强制参保的方式更能实现保护目标<sup>[8]</sup>(P140)。对于高频接单员工,可直接适用当前职工社会保险规定。对于强制低频接单员工参加职工社会保险问题,基于制度制定的时间成本考虑,可采取分步实施的方式予以实现。目前,五种职工社会保险可分属为生存类的养老、医疗、生育保险和职业类的工伤、失业保险。对于从业人员而言,相比之下更需要职业类社会保险提供保障,借此可以先实现强制参加工伤与失业保险,同时自愿选择参加其他社会保险,待时机成熟时再实现强制参加职工养老、医疗和生育保险。不同的低频接单员工的工作天数和工作时长存在较大差异,体现了从属性和依赖程度的强弱不同,有必要根据工作时间为低频接单员工设置多个缴费档次,并相应设置不同缴费比例,使得制度设计与对从业人员的用工现实相适应。需要说明的是,工伤保险是为分散用工风险,无论何种类型员工,无论工作时间长短,只要属于相同职业,所遭遇的风险都是相同的。因此,工伤保险的缴费比例应当根据行业统一确定,由用工单位承担缴费责任。考虑到新就业形态劳动者也存在专兼职之分,专职从业人员只依附一个平台企业,社会保险参保缴费和待遇支付中平台责任的确定较为简便;兼职从业人员通常依附多个平台企业,可根据其在具体平台获得的劳动报酬及平台企业缴

费率确定缴费金额,在每个平台需要缴纳的社会保险费应单独计算。在参保地的选择方面,由于从业人员流动性大,且养老保险的目的是保障劳动者退休后基本生活需求,参加养老保险时应允许从业人员自行选择在户籍地或就业地参保;对于其余种类的社会保险,为保障劳动者当下的生命权、健康权和发展权,可直接规定在就业地参保。对于业余接单员工而言,可仅强制要求参加工伤保险,给予职业伤害保障,无需缴纳他种社会保险费。工伤认定规则决定了因本职工作参加的工伤保险无法适用于新业态用工。根据《劳动和社会保障部关于实施〈工伤保险条例〉若干问题的意见》(劳社部函[2004]256号)第一条规定,相关制度设计也应要求业余接单员工另行参加工伤保险,以保障新业态用工过程中的人身安全利益。对于业余接单员工的养老、医疗、生育和失业保险,因本职工作是业余接单员工的主要收入来源,以其本职工作收入作为社会保险缴费基数能够获得最有力的保障效果。

其三,明确保障内容的必要性。需要即是权利<sup>[22]</sup>(P2)。社会保险制度根据社会成员需求提供保护,有保护需求才有提供保护之必要。五种职工社会保险类别中争议较大的是:失业保险对新就业形态劳动者是否具有必要性。由于业余接单员工一般有本职工作,因而该群体在新业态用工中通常无需失业保险保护。对于高频和低频接单员工,由于工作流动性大,更换工作频繁,虽然新业态用工领域工作机会多、就业方式灵活,不存在非自愿性失业,无需失业保险的保护,但也会面临岗位撤销、公司关闭等情形,同样会面临失业风险,因而也有给予保护的需求和必要。参加失业保险除能领取失业保险金,还能参加职业培训,实现劳动者高质量充分就业。根据国家法律规定,失业期间的个人基本医疗保险缴费由失业保险基金支付,这在一定程度上减轻了个人缴费负担,降低了断保概率。在地方性规范层面,如《广东省灵活就业人员参加失业保险办法》规定了依托网络约车、网络送餐等新业态平台实现就业的从业人员参加失业保险的权利,保障了新就业形态劳动者的失业保险权益。

## 2. 补充方式:由自愿性商业保险满足个性化、多样性需要

《中国银保监会 发展改革委 教育部 民政部 司法部 财政部 人力资源社会保障部 自然资源部 住房城乡建设部 商务部 卫生健康委 税务总局 医保局关于促进社会服务领域商业保险发展的意见》(银保监发[2020]4号)支持商业保险机构积极扩大商业健康保险供给、参与医保服务、提升服务质效、发展商业长期护理保险和商业养老保险,从国家层面提出探索多样化商业保险保障方案,提升平台灵活就业人员保障水平。不同于保护具有广泛性和统一性基础权益的强制性社会保险,商业保险作为前者的补充,主要用于满足个性化、多样性保障需要和个人风险分散,是社会保障体系的必要组成部分。当前商业保险机构已针对新业态用工开发多个保险项目,但多集中在职业伤害保障方面。由于强制性社会保险在新就业形态劳动者职业伤害保障中的制度缺位,此时本应只需发挥补充性作用的商业保险却需同时承担这类群体基础性保护和补充性保护的重任,结果必然是既无法保证保障的公平性,也无法实现保障的充分性。因此,最重要的是需要在明确商业保险和强制性社会保险的功能和定位的基础上进行制度设计。机动车交强险和商业保险的制度设计值得借鉴,机动车交强险起到了基础性保障作用,商业保险则对交强险起到了很好的补充作用。

从通过商业保险对职工社会保险进行补充保障的地方实践中可以发现,多地施行补充工伤保险办法。保障对象限于已参加工伤保险的用人单位及职工,由用人单位缴费,由商业保险公司给付一部分依照《工伤保险条例》规定应当由用人单位支付的保险待遇,大部分施行地区还会对由工伤保险基金支付的项目进行补充给付。在最新实施补充工伤保险的一些地方,将保障对象划分为已依法参加工伤保险的劳动者和未纳入工伤保险保障范围的人员,后者包括新就业形态劳动者,如安徽省、青岛市、南昌市、吉安市。从缴费标准和待遇水平来看,安徽省和青岛市对新就业形态劳动者的补充工伤保险与其他地区实施的职业伤害保障极为相似,但两地都提高了一次性身故赔偿金标准,且青岛市规定缴费主体为用人单位。在南昌市和吉安市的补充工伤保险规定中,对新就业形态劳动者的待遇给付除未包含劳动能力鉴定费外,基本实现与职工工伤保险待遇相近的公平保护,即补充工伤保险基金需要支付与工伤保险

基金同水平的待遇给付和补充待遇。实际上,为实现工伤保险待遇相对公平,新就业形态劳动者需要付出远高于单位职工的代价。对于已纳入工伤保险的参保人员的补充工伤保险费,由用人单位按其所属工伤保险行业基准费率的30%缴纳。新就业形态劳动者个人缴纳的补充工伤保险费包含基础保费与叠加保费两部分,缴纳金额远高于用人单位缴费。虽然南昌、吉安两市的补充工伤保险实现了缴费标准和待遇水平的公平公正,但对新就业形态劳动者个人缴费的主体设置不符合从属用工实际与风险分担原则。此外,在经办机构的选择上,南昌、吉安两市均规定由商业保险机构承担基本工伤保险和补充工伤保险的保障业务。本文认为由社会保险经办机构负责基本工伤保险更为适宜,可以实现基本工伤保险与他种社会保险均由国家提供,更好地分散新就业形态劳动者社会风险,而补充工伤保险部分宜由商业保险机构承担。换句话说,新就业形态劳动者的职业伤害保障可以通过基本工伤保险和补充工伤保险得以实现,分别由社保经办机构与商业保险经办机构负责实施。

总之,新就业形态劳动者补充工伤保险制度设计应当符合作为补充保障的制度定位,合理设置缴费主体、缴费标准和待遇给付水平,且明确规定商业保险机构仅经办补充工伤保险。在设计他种新就业形态劳动者补充社会保险制度时,前述事项同样可参照适用。

在灵活用工和新业态用工模式下,资本不再依赖于需要长久延续的契约关系,从对劳动的依附中解放出来,获得了极大的流动性和独立性。为此,亟须以法治思维对待和处理新就业形态劳动者劳动权益保障问题,让资本担负起应有的用工责任和社会责任。个人是自己利益的最佳判断者。新就业形态劳动者社会保险权益保障的公平性和充分性能够有效提高从业人员参保积极性,使其即使面临工作不稳定也能激励其想方设法持续参保,减少漏保、脱保、断保情形发生。依法对所有劳动者群体的社会保险权益给予有效保障,有利于劳资双方利益平衡、社会经济持续发展、人民共享改革发展成果,也是新发展阶段构建和发展新业态用工模式下和谐用工关系的法治内在要求。

## 参考文献

- [1] Alexander Kondo, Abraham Singer. Labor Without Employment: Toward a New Legal Framework for the Gig Economy. *ABA Journal of Labor & Employment Law*, 2020, 34(3).
- [2] 齐格蒙特·鲍曼.流动的现代性.欧阳景根译.北京:中国人民大学出版社,2017.
- [3] 陈万球.人工智能时代的劳动方式变革图式.武汉大学学报(哲学社会科学版),2023,(1).
- [4] 王天玉.超越“劳动二分法”:平台用工法律调整的基本立场.中国劳动关系学院学报,2020,(4).
- [5] 常凯.平台企业用工关系的性质特点及其法律规制.中国法律评论,2021,(4).
- [6] 杨复卫.灵活用工“泛平台化”突围:基于从业者社会保险权益保障的视角.理论月刊,2022,(10).
- [7] 娄宇.新业态从业人员职业伤害保障的法理基础与制度构建——以众包网约配送员为例.社会科学,2021,(6).
- [8] 贝弗里奇.贝弗里奇报告——社会保险和相关服务.劳动和社会保障部社会保险研究所译.北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [9] Eurofound. *Exploring Self-employment in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
- [10] International Labour Organization. *World Employment and Social Outlook 2023: The Value of Essential Work*. Geneva: International Labour Organization Publication, 2023.
- [11] 中华全国总工会第九次全国职工队伍状况调查领导小组办公室.第九次中国职工状况调查·报告卷.北京:中国工人出版社,2023.
- [12] Chris Forde, Mark Stuart, Simon Joyce, et al. *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*. Brussels: European Parliament, 2017.
- [13] David Weil. *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

- [14] 周小玲,陈杨.1000万骑手的社保:谁来埋单?南方周末,2025-03-13.
- [15] 王天玉.平台用工的“劳动三分法”治理模式.中国法学,2023,(2).
- [16] 娄宇.新业态从业人员专属保险的法理探微与制度构建.保险研究,2022,(6).
- [17] 沈建峰.捆绑、分离抑或第三条道路:论劳动关系与社会保险的关系.法学评论,2022,(5).
- [18] 秦国荣.网约车平台用工的法律逻辑——基于英美等国法院对Uber司机案裁判的研究.南大法学,2024,(1).
- [19] 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.中国人力资源开发,2023,(2).
- [20] 娄宇.平台经济从业者社会保险法律制度的构建.法学研究,2020,(2).
- [21] 埃米尔·迪尔凯姆.社会分工论.张鹏译.长春:吉林出版集团股份有限公司,2017.
- [22]《劳动与社会保障法学》编写组.劳动与社会保障法学.北京:高等教育出版社,2018.

## On the Legal Approach to the Protection of Social Security Rights and Interests of Workers Engaged In New Forms of Employment

Yuan Wenquan, Mao Jia (Chongqing University)

**Abstract** With booming development of platform economy, labor protection of workers engaged in new forms of employment is an important issue in the legal domain in the era of digital economy. The protection of social security rights and interests of those workers, as an integral part of their labor protection, should follow the analytical framework of dependency on employers, overcome issues of justice failure, and ultimately achieve social protection of those workers. However, two prominent problems persist in practice: low enthusiasm for social insurance and unclear scope of employers' responsibility for the protection of social security rights and interests of those workers. These issues primarily stem from the inadequacy of legal mechanisms in regulating the social security rights and interests protection of those workers, and the current legal system's linkage of social insurance rights with labor relation. On account of their varying degrees of dependency on employers, the protection of social security rights and interests of those workers should be implemented through stratified and categorized approaches, with an emphasis on both fairness and sufficiency. Fairness entails that both employers and employees should contribute their shares of social insurance according to the law, and employers should bear part of work-related injury insurance for employees who take orders infrequently or on a part-time basis. Sufficiency means that those workers are covered by both compulsory social insurance and voluntary commercial insurance, with the latter as a supplement to the former; their fundamental and common needs will be covered by the former, while their personalized and diverse needs by the latter.

**Key words** new forms of employment; platform employment; social security rights and interests; incomplete labor relations; occupational injury insurance; labor outsourcing

---

■ 作者简介 袁文全,重庆大学法学院教授,可持续发展研究院研究员,重庆 400030;  
毛 嘉,重庆大学法学院博士研究生。

■ 责任编辑 李 媛