

【社会现象与社会问题研究】

新业态从业人员职业伤害保障体系构建研究^{*}

白艳莉

摘要:我国数字经济、平台经济等新业态发展迅猛,吸纳了大量的新业态从业人员,对稳定就业起到了重要作用。新业态从业人员集中于外卖配送、快递等劳动密集型行业,职业伤害风险较高。由于新业态平台企业普遍采取人力资源弹性管理和灵活用工模式,新业态从业人员与平台企业之间的雇佣关系呈现弱化状态,致使其很难进入与劳动关系紧密捆绑的工伤保险制度的覆盖范围。我国政府已明确提出将建立新业态从业人员职业伤害保障制度,制度构建的前提应该是明确平台企业和新业态从业人员之间存在新型雇佣关系,职业伤害保障制度设计应以“职业伤害风险防控—强制性伤害保险配置—保险服务—审慎监管”为内在逻辑主线,通过多主体参与互动,构建多维的新业态从业人员职业伤害保障体系。

关键词:新业态从业人员;职业伤害;保障体系

中图分类号:F840.61

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)07-0080-10

一、问题的提出

在第四次工业革命浪潮下,知识、数据、创新成为新的生产要素,催生出新技术、新业态、新模式,构成了发展的新动能^[1]。近年来,我国数字经济、平台经济等新业态发展迅猛,不仅成为经济增长的新动能,还创造了大量的就业岗位。国家信息中心的统计数据显示,2015年我国分享经济领域参与提供服务者约为5000万人,分享经济市场规模约为19560亿元^①。到2020年,我国共享经济服务提供者增至8400万人,同比增长约7.7%,其中,平台企业员工人数约为631万人,同比增长约1.3%;共享经济市场交易规模达到33773亿元,共享经济参与者人数达到8.3亿人。预计未来五年,我国共享经济的年均增速将保持在10%以上^②。以平台经济为主导的新业态已凸显出其强劲的就业促进能力,成为劳动力市场的“蓄水池”和“稳定器”。特别是在2020年新冠肺炎疫情发生以来,新业态对缓解就业压力和应对劳动力市场不确定性、实现政府“稳就

业”“保就业”目标起到了重要作用。

新业态的蓬勃发展驱动了劳动者就业形式的深刻改变,大量新职业群体如外卖骑手、快递配送员、闪送员、网约车司机、跑腿工等都依托平台,以弹性化、自主化、零工化、“去雇主化”或“多雇主化”的新就业形态为市场提供点对点的劳动供给。与此同时,一些话题如“外卖骑手已成为最危险的职业之一”等备受公众热议,在一定程度上揭示了当前新业态从业人员面临较高职业伤害风险的现实状况。作为一种新型的灵活就业形式,新就业形态的雇佣关系比较模糊,这与我们现行的劳动保障制度与雇佣关系(劳动关系)紧密关联的情况有所不同。新业态从业人员在遭遇职业伤害时,很难像传统就业模式下的劳动者那样受到工伤保险制度的保护。

近年来,中共中央、国务院在多个文件中都提出构建新业态从业人员职业伤害保障制度。2019年,国务院办公厅发布《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》,明确提出要“抓紧研究完善平台用工和灵活就业等从业人员社保政策,开展职业伤害

收稿日期:2022-03-22

^{*} 基金项目:上海哲学社会科学规划课题“基于多主体模拟的上海养老服务资源空间优化配置研究”(2017BGL002)。

作者简介:白艳莉,女,管理学博士,华东政法大学政治学与公共管理学院副教授(上海 201620)。

保障试点”。这一政策导向在2020年中央一号文件中被重申。在实践层面,我国已有部分地区(如嘉兴、衢州、九江等地)相继出台文件,率先启动新业态从业人员职业伤害保险(工伤保险)试点。

学界已有研究对新业态从业人员的职业伤害保障问题进行了探索。多数学者认为,新业态从业人员职业伤害保障制度建立的一个前提与核心问题是判定新业态平台组织和劳动者之间是否具有雇佣(劳动)关系,双方关系属性的确定直接影响着新业态从业人员职业伤害保障模式的选择。在具体的职业伤害保障模式上,现有研究形成了两种不同的观点:一种观点认为,新业态从业人员和平台组织之间存在雇佣关系,或者新业态从业人员在某时、某地、某事上存在一个雇主,只要有雇主就可以坚持雇主责任原则^[2]。持有此类观点的学者主张将新业态从业人员纳入现有的工伤保险制度^[3],认为可根据其新的形态、灵活的工作特点等进行专门的工伤保险制度设计^[4],将新业态从业人员职业伤害保障制度作为工伤保险制度的一项子制度^[5]。另一种观点认为,新业态从业人员的劳动过程极为灵活,导致其若参与工伤保险制度,会面临劳动关系界定困难、工伤认定和取证难等现实障碍,所以应当建立独立的职业伤害保险制度^[6,7]。还有学者进一步指出,平台企业和新业态从业人员之间是一种新型的劳动关系,应当建立多层次、高质量的职业伤害保障体系^[8]。从我国现有地区的试点政策来看,不同地区分别就将新业态从业人员纳入工伤保险、单独为新业态从业人员建立职业伤害保险等模式进行了探索。这些试点方案在实践运行过程中均存在一些问题,需要未来的政策创新予以破解^[9]。

整体看,目前学界关于新业态从业人员职业伤害保障问题的研究存有争议,相关政策及其实践探索同样存在一定的困局。因此,当下规模庞大的新业态从业人员并未获得与传统雇佣模式下劳动者相当的职业伤害保障权益。深入探讨如何构建契合新业态从业人员工作特征的新业态从业人员的职业伤害保障体系,对保护从业者的劳动权益、促进新业态的良性、可持续发展有着重要的现实意义。基于此,本文在探析新业态平台企业的用工模式、雇佣关系变化的基础上,基于现有政策试点和管理实践分析,提出旨在为新业态从业人员提供“全面工作安全保护”的多维的职业伤害保障体系的设计思路。

二、新业态从业人员的新就业形态与职业伤害风险

(一)新就业形态及其特征

新业态从业人员就业呈现出新型的就业形态,这是伴随着互联网技术进步与大众消费升级出现的“去雇主化”的就业模式以及偏离传统正规就业并借助信息技术升级的灵活就业模式^[10]。具体看,新就业形态的独特性主要表现在以下几个方面。

1.工作碎片化和自主化

在新业态中,传统工业技术经济范式下的就业模式正在向“数字化”工作范式转换。“就业”质变为一种更加精细化的“工作”,“工作”不再像“就业”那样受到时空的严格限制,呈现为碎片性和流动性,具有更强的可交付性和可交易性^[11]。工作的组织方式主要采取“去雇主化”方式,即劳动者与组织的关系从传统“组织+雇员”逐渐转化为“平台+个人”的模式,平台成为劳动价值交换的新媒介。市场上分散的产品和服务需求通过平台进行信息收集,再依托平台数字技术和算法极速搜索和匹配劳动供给方,个体劳动者则通过接入平台进行劳动供给,完成订单并从平台接单获取劳务报酬。在这一模式下,劳动者个体有了更多的工作自主权,可以相对自由地决定工作时间,从而与平台组织形成紧密或松散的关系。

2.劳动参与形式复杂多元

传统就业模式的基础是员工和雇主之间建立相对稳定、单一的劳动雇佣关系,员工对雇主组织具有从属性。在新业态下,依托数字技术赋能,从业者可以以创业者、自由职业者、兼职者等多种不同的职业身份,以劳务派遣、劳务外包、众包、一人承接多家平台业务跨平台工作等多种方式,依托平台实现点对点工作,劳动者对组织的从属性或依附性大大减弱。

3.工作场景分散化、流动化

传统就业模式的工作时间、工作地点、工作过程和工作交付均比较集中。在新业态下,平台可以根据具体的工作任务与劳动者的实际状况和意愿,实现劳动供需快速对接,大大降低了信息不对称性,实现工作时间、地点、交付的最佳组合,进而拓展了劳动服务的时间与空间的范围,使工作场景离散化、流动化,同时提升了劳动生产效率,降低了交易成本。

4.技能低门槛化

新就业形态涉及的产业领域较广。从现阶段发

展状况来看,我国新业态除包括人力资本要求相对较高的知识密集型工作之外,还涵盖了外卖骑手、快递配送、网约车司机等以提供基本生活服务、交通出行服务为主的各类低技能的工作类型。《中国共享经济发展报告(2021)》的数据显示,2020年,知识技能服务仅占市场总量的11.87%,生活服务和交通出行服务占比高达54.63%^③。2020年上半年,美团平台外卖骑手已达292.5万人,其中属于国家建档立卡贫困户的有近8万人;在所有骑手中,65.3%的是全职骑手,其余是兼职骑手,大部分骑手是从第二、三产业转移而来;75.3%的骑手的文化程度是高中及以下学历^④。2020年,饿了么平台的“饿了么蓝骑士”人数已达300万人^⑤。2018年,滴滴出行平台创造了1194.3万个网约车、代驾等直接就业机会^⑥。总体看,我国的数字化、信息化率先推动的是劳动密集型产业的业态创新,我国的共享经济本质是劳动密集型经济。

(二)新业态从业人员职业伤害风险高发状态

目前新业态从业人员大量集中于生活服务、交通出行等低端的劳动密集型服务业,这些行业本身就存在易遭遇交通事故等基础性风险。新业态从业人员工作形式通常是完成单个工作任务订单后,通过平台接单提取报酬。其完成的订单任务越多,报酬也就越多,工作所需的劳动工具的购买和维护一般由从业者自己承担。这种按量叠加且不稳定的报酬获取方式驱动着从业人员为了增加收入不得不被动延长工作时间,增加工作强度。因此,“过劳”已成为新业态从业人员的工作常态,这也是新业态从业者发生职业伤害的一个重要的风险因素。与此同时,平台基于算法通常对每单工作任务都有比较严苛的时间要求,这也显著放大了从业者发生交通事故之类职业伤害的风险。

有学者基于北京地区快递从业人员的调研对新业态从业人员的职业伤害状况进行了研究。其调查数据显示,有约55%的从业者每天劳动时间超过11个小时,有33%的从业者在工作中受过伤,且其中78%的人是因交通事故而受伤。此外,从业者还存在新型“职业病”多发的问題^⑦。还有研究者在新京报发表的《外卖骑手职业可持续发展调查报告》显示,有约55.26%的外卖骑手每日配送距离超过80公里,约70.08%的骑手认为工作中最主要的风险是交通安全,其次是工作强度大、工作时间长^⑧。

另外,新业态从业人员若发生交通事故,不仅可能危害自身生命安全,还可能造成第三者人身伤害和财产损失,导致从业者面临事故责任赔偿的风险。据统计,2017年南京市发生涉及外卖送餐等的各类交通事故3242起,共造成2473人受伤,3人死亡,其中骑手需要承担事故责任的比例高达94%^⑨。可见,新业态从业人员职业伤害风险处于高发的状态。

三、新就业形态下雇佣关系弱化与工伤保险制度壁垒

(一)平台企业灵活用工对组织与劳动者之间关系的重塑

新就业形态的出现,其根源在于平台企业普遍采取新型灵活用工模式来进行劳动力配置。新业态灵活用工模式的本质是一个通过分解和整合来实现劳动分工精细化的过程。分解涵盖生产链分解、工作岗位分解和劳动者工作技能分解;整合是把相同的工作内容与劳动者工作技能进行匹配,以优化资源配置和提高生产效率^[12]。随着新业态下技术和商业模式创新速度的加快,外部环境日益复杂,不确定性增强,规避经营风险和降低成本成为平台企业选择灵活用工的根本原因。从微观角度看,为了最大限度降低人力资源的使用成本,平台企业都会采用人力资源的弹性管理模式。平台企业人力资源的弹性管理特点主要表现在两个方面:其一,人力资源配置高度灵活。平台组织呈现类似“三叶草”的结构形态,这是一种“核心+外围”的多层次人力资源结构。“核心层”指的是传统雇佣模式下的平台全职员工,“外围层”则包括派遣、外包员工以及临时或兼职员工等,外围员工属于平台组织灵活用工的范畴,以满足平台企业在成本约束下的弹性劳动力需求。其二,通过使用工时弹性和薪酬弹性等来增加人力资源管理的弹性。目前,我国新业态平台企业的发展高度依赖灵活用工,且灵活用工规模在未来将会有进一步扩大的趋势^[13]。近年来,我国平台经济服务参与人数大幅增加,而平台企业的员工增量相对温和,平台经济的快速发展在很大程度上得益于平台企业大规模的灵活用工。

相对于以短期、非全日制雇佣为主的传统灵活用工模式,平台企业采用的灵活用工是一种更具开放性、外部化的劳动力资源获取方式。在具体实践中,平台企业灵活用工管理方式大体包括两类:第一

类是“众包”模式。这一模式涉及平台—劳动者双方之间的主体关系,平台是劳动需求和劳动供给两者之间的信息“撮合者”,众包模式广泛存在于外卖配送、网约车、代驾、货运、家政、医疗(如线上问诊)等平台服务的提供中。参与众包的劳动者通常以独立劳动者的身份通过平台承揽业务,平台主要对劳动过程进行线上管理。第二类是劳动者—第三方—平台三方之间的主体关系,劳务派遣、劳务外包则属于此类(还可能存在层层外包的更多主体间的关系)。可以看出,新业态下的灵活用工模式颠覆了传统的雇佣模式,重塑了组织和劳动者的关系。在这种断裂、复杂的新型关系中,平台企业和从业人员之间是否存在“雇佣关系”是一个十分关键的问题,对双方关系的属性进行谨慎判定至关重要,这决定着新业态从业人员是否有资格享有我国现行劳动保障制度框架下的劳动权益。

针对这一问题,学界观点存在较大分歧。雇佣关系的内涵是指雇主向劳动者支付工资性报酬,劳动者接受雇主的指挥或指示,在雇主的控制下完成劳动过程,劳动从属性是雇佣关系的本质特征。有研究者提出,新业态从业者可自愿选择是否接单,工作时间、工作地点都具有灵活性,因而劳动者和平台之间是一种平等合作的经济关系,并不是从属关系^[14]。持此观点的研究者认为,目前新业态雇佣关系已经弱化,表现出显著的“去雇主化”特征。另一些研究者认为,判断是否存在雇佣关系,最核心的标准应该是劳动者在劳动过程中是否接受和服从平台的工作指令^[15]。新业态平台企业实质上是“看不见的雇主”,其通过严格的评分、奖罚机制对劳动过程实施管理,进而达到对工作的隐蔽性控制^[16]。本质上,这体现为表面的松散管理与内在的严格控制、形式上的独立自主与实质的劳动从属、名义上的平等权利与真实的失衡关系^[17]。综上所述,平台企业和从业者之间的雇佣关系仅是外在形式的弱化,学界对此尚未达成一致认识,新业态从业人员的劳动性质和劳动者身份仍然存在很强的模糊性。

(二)我国工伤保险制度对新业态从业人员的壁垒

工伤保险是对劳动者工作伤害风险进行防控的基本社会保险制度设计。我国现行的工伤保险制度框架主要由《中华人民共和国社会保险法》和《工伤保险条例》确立,目前已形成以工伤保险制度为核

心、事故预防与职业病防治为辅的工伤保险制度体系。这项制度设计承袭了现代社会保险的基本理念,建立于工业经济时代传统雇佣关系模式的基础之上。在我国劳动法律实践领域,雇佣关系被界定为“用人单位”与“职工”之间的“劳动关系”。劳动关系的认定主要基于两个方面:一是以雇佣双方签订的劳动合同为准认定劳动关系;二是基于劳动的从属性标准认定事实劳动关系。我国工伤保险制度设计采取了与劳动关系捆绑的制度模式,“劳动关系—社会保险关系—工伤保险”是我国工伤保险制度设计的基本逻辑。

我国工伤保险制度覆盖了所有与雇主组织建立劳动关系的劳动者。工伤保险制度具有强制性,劳动者个人不缴费,遵循无过错补偿,预防、康复和补偿相结合的根本原则。雇主组织须履行强制参保的义务,且是唯一的缴费主体,同时也是工伤申请主体和责任承担主体。除具有缴费责任外,雇主还需承担工伤事故预防、工伤救治、提供工伤医疗期待遇等保障责任。工伤保险给付是“无过错补偿”,凡是符合工伤认定条件即“三工”原则(在工作时间、工作场所内,因工作原因)的事故伤害或疾病,劳动者即可从雇主和工伤保险基金中获得相对优厚的保险待遇和保障性服务。与其他社会保险项目相比,工伤保险制度的保障性最强,保障项目最全面,给付条件也最宽泛^[18]。

在新业态下,由于平台企业用工模式复杂,从业人员工作自主性较强,对平台企业的人格从属性明显弱于传统就业的劳动者,因此,正如学界所争论的那样,新业态从业人员与平台之间的关系介于“雇佣关系”和“合作关系”之间,这种目前仍未被清晰厘定的“弱劳动关系”甚至“去劳动关系”的状态成为新业态从业人员进入现行工伤保险制度保障范围的显性壁垒。国际劳工组织发布的调研报告表明,以正式员工身份与平台企业签订劳动合同的从业人员占比极低,绝大多数都是以劳务派遣或劳务外包、众包、创业或自雇形式通过平台提供服务的,参加工伤保险的从业者仅占20%,这主要是由于现行的制度安排无法解决无雇主或“一仆多主”状态下劳动者的工伤保险问题^⑩。这也是我国劳动法律司法实践的困境所在。其中,交通事故伤害问题是引起平台和从业者之间劳动争议的主要原因。在目前的司法裁判中,依据从属性标准判定平台企业和从业者

之间是否具有劳动关系存在较大的自由裁量空间。相似的用工模式下,存在“认定”和“不认定”为劳动关系两种截然不同的判定结果,对具体责任认定和分配关系的判定也极度宽松化^[19]。

由于与平台之间的关系属性难以确定,大部分新业态从业者无法进入工伤保险的覆盖范围。大量农民工与低收入、低技能劳动者从传统的产业和行业流出,转而流入新业态中从事骑手、快递员等风险较高的工作。这些从业者难以享有国家给予劳动者的工伤保险权益。《新业态从业人员职业伤害保护调研报告》发现,在发生过交通事故的快递配送员和外卖骑手中,只有 7% 的骑手拿到了工伤保险赔偿,11% 的骑手拿到了公司给的赔偿,5% 的人拿到了商业保险公司的补偿,而高达 77% 的劳动者并没有得到任何赔偿,治疗费用全部由自己承担。此外,这些新业态从业者很少接受职业安全培训,对他们的劳动保护普遍缺失^⑩。

四、新业态从业人员职业伤害保障 制度探索的路径分析

尽管在国家层面上我国尚未正式出台新业态从业人员的职业伤害保障制度,但中央已多次明确提出将加快建立新业态从业人员职业伤害保障制度。近年来,一些地区如湖州、金华、九江等地已经开始先行进行制度创新的探索,推出了新业态从业人员职业伤害保障制度地区试点办法。整体看,各地政策的基本导向是试图通过构建“社会保险路径”赋予新业态从业人员职业伤害保险的保障权益。与此同时,在劳动力需求一端,为了分散用工风险,平台企业自身也加速了管理创新,一些大型平台企业如美团、饿了么,已开始与商业保险公司合作,为平台从业者提供包括意外身故、意外医疗、第三者责任等多种权益的商业保险,进而形成新业态从业人员职业伤害保障的“商业保险路径”。需要审慎思考的问题是,目前形成的两种新业态从业者伤害保险的保障路径,其制度设计是否契合新业态从业人员的工作特征与身份特征?能否为新业态从业人员提供足够的职业伤害保障?针对这些问题,有必要进一步分析讨论。

(一) 社会保险路径:试点地区职业伤害保障政策面临的多重困境

从社会保险制度供给来看,打破传统工伤保险

制度中劳动关系和参保资格的捆绑关系是地区政策创新的主要突破口。早期的试点地区如潍坊市于 2009 年、南通市于 2015 年、太仓市于 2015 年、苏州市吴江区于 2018 年,分别进行了针对灵活就业人员参加工伤保险的制度探索,参保对象是没有劳动关系的灵活就业人员,故新业态从业人员也具备参保资格。从制度设计的思路来看,潍坊、南通两地基本上采取的是扩面的方式,即将灵活就业者纳入工伤保险制度框架加以保障,且保费与养老、医疗保险一起打包征收;太仓和吴江两地的做法是建立新的职业伤害保险制度,保险基金独立运行,保障待遇低于工伤保险待遇标准。在吴江模式中,职业伤害保险可以单险种参保,具体保险事务由政府委托商业保险公司承办。从制度运行的效果看,潍坊模式参保人数较多,基金运行平稳;南通试点几乎处于停滞状况^[5]。吴江模式允许单独参保,但参保人数总体比较有限,远低于同期养老、医疗保险的参保人数,制度的规模效应和互济性未得到充分体现^[20]。

2019 年以来,部分地区开始试行一些专门适用于新业态从业人员的职业伤害保障(保险)政策。总体看,保障模式主要有三种不同类型:第一类是将新业态从业人员完全纳入工伤保险制度覆盖范围并提供基金支持的保障模式。该模式由税务部门增设“新业态工伤”加以征收,新业态企业负责参保缴费。成都市、嘉兴市嘉善县等地采取的是这一模式。第二类是“单险种工伤保险+补充商业保险”的“1+1”保障模式。这一模式由新业态企业缴费,为其从业者按规定基数单独参加工伤保险,再购买商业性补充工伤保险,工伤认定和保障待遇基本参照工伤保险标准。金华、衢州、湖州等地均使用这一模式。金华政策属于仅针对外卖人员的专门政策,湖州政策将快递、邮政速递等从业人员也作为保障对象,衢州制度的参保对象最为广泛,将新业态中劳务派遣机构也一并纳入。第三类是由政府主导、商业保险公司承办的保障模式,长春市主要采用该模式,由新业态从业人员个人参保并向保险公司缴纳定额保费,保障待遇高于商业性人身意外险,但低于工伤保险。

现有地区的试点政策在一定程度上消弭了新业态从业人员职业伤害保障制度供给缺位的问题,为下一步我国正式制度的构建提供了有益的实践经验。但是,各地的试点政策仍表现出多重困境:其

一,缺乏上位法的支持。目前国家层面尚未出台相对明确的制度安排,导致各地试点方法差异较大。其二,普遍缺乏强制性。各地政策主要由新业态企业或从业者个人自愿参保。对于从事高风险行业的新业态从业人员来说,其大多数是收入不稳定的低技能劳动者,即期生活压力较大,且对保障制度的认知和参保意识普遍较低;对于新业态企业来说,其若为劳动者参保,必将面临巨大的用工成本压力。因此,目前实行的自愿参保方式,根本无法有效提高制度的覆盖面。其三,参保与缴费主体存在新业态企业与劳动者个体的不同模式安排。到底谁应该是合理的缴费主体?目前制度对此问题尚未形成共识。其四,缴费水平确定方法不一致。保费的确定存在按月平均工资的比例缴费和定额缴费的不同方式。其五,保障待遇标准不统一。新业态从业人员职业伤害保险待遇是应参考和对标传统工伤保险的待遇标准,还是要低于工伤保险的相关标准?这些问题尚无定论。其六,雇主责任尚不明晰。若将新业态企业作为缴费主体,平台是否还应该承担包括工伤预防、康复和补偿的全部雇主责任?对此,现行试点政策并未给出相对周严的解释。

(二) 商业保险路径:平台企业商业意外险保障存在有限性

相比于仍处于政策探索期的社会保险路径,为从业人员配置商业保险已成为新业态平台企业常用的保障方式,且一些平台已强制从业者购买商业保险。由于平台企业从业者的规模庞大,相对来说,目前新业态从业人员的职业伤害保障主要由商业保险路径主导。商业保险的显著作用在于,对于那些因未建立劳动关系而无法进入工伤保险覆盖范围的从业人员来说,可以在一定程度上分散其职业伤害风险,初步解决新业态从业人员“有无”职业伤害保障的问题。

然而,目前这种由商业保险主导的职业伤害保障模式也存在一些不容忽视的问题:其一,保费较高,且多由从业人员一方承担。大型外卖平台如美团、饿了么外卖骑手的商业意外险保费是3元/天,这一保费水平远高于全国平均工伤保险费率标准,且这些平台还会从中提取相当比例的服务费,商业保险公司和平台企业均可从配置保险产品形成的“隐性利益链”上获利。其二,保障范围有限,保障待遇水平较低,除外责任多。在保障范围上,商业意

外险一般仅包括死亡或伤残、意外医疗、第三者责任保障,而工伤保险除死亡、伤残、医疗待遇之外,还包括康复、生活护理等数十项权益。整体看,意外险的保障标准远低于工伤保险。其三,不同从业者保障待遇不公平。由于身份和平台的差异,新业态从业人员投保的商业意外险在费率、保额和免责条款等关键要素上不尽相同,这造成同种工作性质甚至同一平台上的从业人员“同工同命不同价”的现象。如在一些平台中,与企业合作的专送骑手保险待遇明显高于自行注册的众包骑手^[20]。其四,商业保险在职业伤害保障中存在职能错位。目前在实践中存在过度看重商业保险的作用,而相对忽视基本社会保险制度的保障功能,甚至有观点认为商业保险可以代替工伤保险,这会造成新业态从业人员缺乏兜底性、层次性和强制性的保障^[7]。

五、基于全面工作安全保护的新业态从业人员职业伤害保障体系设计

(一) 新业态从业人员职业伤害保障体系构建的前提和基础

毋庸置疑,单纯依赖商业保险的高保费、低保险待遇和非强制性的社会保险模式无法为新业态从业人员提供充分的职业伤害保障。我国亟待建立社会化的职业伤害防控和保险保障机制,以减轻和分散新业态从业者面临的职业伤害风险。近年来,随着我国社会保险的制度创新和实践发展,社会保险和劳动关系捆绑的制度传统已经逐步被打破,养老、医疗保险覆盖范围已逐渐趋于“全民化”。工伤保险打破劳动关系这一准入壁垒并逐渐覆盖全体劳动者是大势所趋,这也合乎我国《社会保险法》“面向全民、公平正义”的立法理念。从我国近年来的政策导向看,新业态从业人员应该享有基本的劳动保障权利,已经成为社会的基本共识。

那么,如何构建新业态从业人员的职业伤害保障制度?从目前各地的试点来看,制度设计理念不一,方式多样,迄今并没有相对成功的样本可供复制,制度运行的长期效果仍有待观察。下一步我国要构建正式的新业态从业人员职业伤害保障制度,制度的总体设计思路不外乎两种选择:一是依托现有的工伤保险制度及其运行中所确立的体制机制,取消劳动关系认定这一参保门槛,将新业态从业人员纳入工伤保险的覆盖范围。二是基于新业态平台

企业用工模式与运营规则以及新业态从业人员的工作特征,构建一套有别于传统工伤保险制度的新型职业伤害保障制度体系。

哪一种模式是较优选择?对于这一问题,笔者认为,在进行制度选择时,无法回避的前置问题仍是这几个方面:一是如何判定新业态平台企业和从业人员的关系属性?二是两者是雇佣关系还是合作关系?三是从业人员对平台企业到底有没有从属性?不难推断,平台企业大量使用新型灵活用工方式,并通过劳务协议冠以“合作关系”之名,其目的都是减弱与劳动供给方的直接联系,这种“弱连接”的关系可以使平台快捷地获得外部大量的潜在劳动力资源,同时又可以避免承担直接雇主的劳动保障责任。平台不仅仅是个体企业,其通过高度开放的边界不断演化,构成平台商业生态圈嵌入社会,以“合作方式”吸纳和集聚数量极其庞大的劳动者,会使大量劳动者在获得工作灵活性的同时,也失去了传统雇佣中的劳动保障权益。可见,平台绕开了原有的劳动力市场规则,在一定程度上颠覆了劳动力市场的生态,形成我国劳动力市场一种新的分割。而与此同时,平台又具有极强的优势,其能单方主导规则的制定与调整,劳动者实质上是平台所设立的规则体系的被动接受者。平台通过算法管理,形成对劳动者工作过程的隐性监控,监督权力被转移到顾客一方,劳动者的行为被作为议价能力的声誉系统持续受到追踪、监管和评估。因此,即使劳动者具有工作的自主性,算法控制系统通过对劳动过程的末尾监管,对工作任务和个人工作表现进行详细的数字检测和分析^[21],也对劳动者形成巨大的监管压力。“外卖骑手,困在系统里”就是平台控制的真实写照。外卖骑手之所以成为高危职业,算法和管控系统对工作时间的严苛要求是一个主导性因素,平台对于骑手工作伤害危险的制造与放大有着不可回避的责任。总之,从本质上看,从业者对于平台仍然具有从属性。

确定平台企业和从业人员之间存在雇佣关系,并不意味着将传统雇主责任全部直接强加给平台,这无疑会摧毁平台经济的新商业模式。新业态中平台组织与从业者之间的关系是一种具有弹性和开放性的新型“准雇佣关系”。西方劳动保障学界和实务界将新业态从业人员视为“类雇员”,并将这一身份属性作为新业态从业者劳动权益厘定的基

点^[22]。职业伤害保障政策设计需要平衡平台用工灵活性与劳动者保障性的关系,寻求既能有效降低平台企业的雇主经营风险、又能兼顾从业者工作安全性的制度安排。

若将新业态从业人员直接纳入我国现行工伤保险制度的覆盖范围,即将平台企业视为传统的雇主,缴费责任就理应由平台企业承担,这会对平台企业构成较大的财务压力。此外,目前平台依托算法对劳动者实施高强度的工作控制,致使新业态从业人员职业伤害风险远高于传统行业,如果参考工伤保险的保障标准给付新业态从业人员的补偿待遇,会导致工伤保险基金支付压力骤增,加之工伤保险赔偿申请和赔付过程复杂冗长,无法适应平台企业和从业人员之间相对灵活、松散的关系。基于此,构建相对独立的新业态从业人员职业伤害保障体系是更为合理的选择。

(二)新业态从业人员多维职业伤害保障体系设计思路

新业态从业人员职业伤害风险不能单纯依靠政府通过社会保险机制加以解决。新业态下平台企业和从业人员之间的“新型雇佣关系”需要多方主体共同参与治理,以消减劳资之间权利的内在不平衡性,进而为从业人员提供相对安全的工作条件 and 环境,为其职业伤害风险提供比较充分的保障。新业态从业人员职业伤害保障体系的设计应将全面加强新业态从业人员工作安全保护、防控其职业伤害风险、保障其劳动权和生存权作为最核心的价值取向,以“职业伤害风险防控—伤害保险参与—保险服务供给—审慎监管”为主线,通过平台企业、从业人员、政府、商业保险公司和工会等多方主体的参与互动,构建出一套多维的新业态从业人员职业伤害保障体系。具体可从如下方面着手。

1. 伤害风险防控:将从业人员“工作安全保护”作为平台企业社会责任的底线

平台企业不仅是单个独立运营的主体,还是商业生态圈的主导,更是社会资源配置的平台。因此平台功能具有社会性和公共性,更应强调社会价值的创造^[23]。无论是从社会责任三重底线中的“社会底线”来看,还是组织对利益相关方应尽责任来看^[24],平台企业对于“员工”以及“支持性合作伙伴”必须承担的“底线责任”都是对其生存权和生命安全基本权益的维护和保障,为从业人员提供更安

全的工作场景是这一底线责任的内在要求,这也是劳动政策的底线。

新业态平台企业必须积极承担对从业人员的职业伤害防控责任:其一,平台企业不能是隐性的“伤害风险制造者”,必须适度弱化算法管理对劳动者工作过程的高强度控制,应优先采取相对温和的算法约束劳动过程,优化平台激励和奖惩机制,根据外部环境风险调整平台规则,对工作过程的潜在风险因素进行评估和排查。其二,平台应为从业人员提供全面的工作安全保护和职业伤害预防培训和教育。其三,作为“新型雇主”,平台应为从业人员参加职业伤害社会保险和商业保险承担参保责任。其四,从业人员发生职业伤害时,平台必须为其提供必要的伤害救助、协助申请保险赔付及人道主义关怀等保障服务。

2. 伤害保险配置:建立相对独立的新业态从业人员职业伤害保险制度

建立独立的新业态从业人员职业伤害保险制度的优势在于,凡不属于传统劳动关系的新业态从业人员和各类灵活就业人员均可纳入保险范围,力求“应保尽保”,即将职业伤害保险权益拓展为全体劳动者的共有权益^[25]。整体保险制度设计可贴合新业态从业人员的工作特征与特定风险,确保保险基金独立运行,这样既有利于分散职业伤害风险,也有利于减轻传统的工伤保险机制和基金运行的压力。基于我国前期的政策探索、试点和平台管理的实践,进行新业态从业人员职业伤害保险制度设计时需关注的重点环节包括如下几个方面。

第一,制度覆盖主体范围要具有开放性。凡是未与单位建立劳动关系也不属于传统工伤保险制度保障范围的从业者,均具备参加新业态从业人员职业伤害保险制度的资格。鉴于新业态从业人员涉及行业较广,就业形态相对复杂,可以考虑根据行业风险和从业者就业的具体形式,在参保方式和保费厘定上做出有针对性的安排,允许单险种参保,取消户籍和职业歧视。对于外卖骑手、快递配送员、网约车司机等具有较高职业伤害风险的重点从业人员群体,需通过平台进行强制性参保。

第二,应采取多主体筹资模式。新业态下平台企业与从业人员之间并不是传统的雇佣关系,新业态从业人员职业伤害保险筹资方式可突破雇员无须缴费原则,建立平台企业、从业人员和政府共同筹

资、共担风险的保险原则^[26]。具体可采取不同的筹资模式:若平台企业和从业者之间联系比较紧密,即从属性较强,如全职众包骑手、专送骑手等群体,可选择“平台+个人+政府补贴”的缴费模式;若从业者独立性较强,雇主难以确定,可采取“个人缴费+政府补贴”的缴费模式。具体的缴费方式可根据从业人员的具体工作状况采取按年、按季、按月或者按单缴费。对于多平台工作的从业者,参保费用可在平台之间分摊,平台是缴费的主要组织者。在缴费基数和费率厘定上,可参考现行工伤保险的行业风险分类方法,将新业态中不同行业的职业伤害风险划分为不同等级,基于共济性和平衡性原则,科学确定缴费标准。

第三,可采取社会保险和商业保险相结合的“二元化”保险供给模式。现行地区试点方案如金华等地所采用的“1+1”的保险模式值得借鉴。建立职业伤害社会保险制度,通过人力资源和社会保障等相关部门推进和主导,无疑是行之有效的路径。但是,仅采取传统的社会保险制度模式,并不足以解决新业态从业者的职业伤害问题。在新业态下,提供外卖、快递配送服务等存在较高人身伤害风险的平台企业可能无力承担诸如劳动者工伤医疗期待遇、一次性伤残补助等在工伤保险制度中规定的雇主赔偿责任,这种雇主责任可以通过商业保险中的责任保险形式进行风险对冲。与此同时,外卖骑手、快递配送员等群体若发生交通意外事故,极有可能造成第三者人身或财物损害而产生赔偿责任,所以目前外卖骑手投保的意外险中所包括的第三者责任险必不可少。可以根据新业态中具体行业和劳动者具体身份的类型,对社会保险和商业保险的衔接进行合理设置并加以整合。

第四,应有合理的保险待遇标准。鉴于新业态从业人员工作灵活、缴费能力弱而职业伤害风险高的情况,新业态职业伤害保险待遇不宜参照工伤保险的保障范围和待遇水平,较为合理的保险待遇是不高于传统工伤保险的待遇水平,同时不低于商业保险待遇标准,以事故伤害医疗待遇、伤残及工亡待遇为重点保障项目,待制度成熟后可拓展到康复待遇。

第五,要有适合新就业形态的职业伤害认定标准和规则。目前工伤保险制度以“三工”为核心的工伤认定标准相对比较宽泛,实践中已引发了不少

工伤争议。而新就业形态下劳动者工作时间碎片化,工作地点流动、离散化,工作和生活界限比较模糊,因此更难适用传统工伤认定的标准和规则。在新业态从业人员职业伤害认定中,可依据伤害和工作是否直接存在因果关系为核心要素,结合平台接单、派单记录和执法记录等信息加以认定。在制度建立初期,职业伤害认定标准宜紧不宜松。

3. 保险服务供给创新:设立高效、数字化的职业伤害认定和经办流程

新业态商业模式本身就以数字技术为基础,具有数据搜集和共享的天然优势,可以依托平台打造简化、快捷的职业伤害认定和经办服务流程。就新业态从业人员职业伤害认定和经办主体而言,如果完全经由现有社保系统中的工伤保险经办机构来负责,这对其是难以承受的挑战。一个比较合理的选择是构建“平台+政府+商业保险公司”的集成式服务网络,保险公司和政府经办方均接入平台,建立职业伤害认定合作调查新模式^[27]。发生职业伤害时,从业者可依托平台,在线提交伤害认定申请诉求,保险公司承担事故调查信息采集,平台企业应强化工作监控信息收集和痕迹管理,社保部门负责保险救济服务流程优化和保险给付审批。

4. 审慎监管:构建多主体协同的新业态平台企业用工责任和风险监管网络

应构建多主体协同的新业态平台企业用工监管与治理体系,全面加强新业态从业人员的工作安全和职业伤害保障。基于“包容审慎”原则,政府应尽快明确平台企业需部分承担从业人员职业伤害保障这一劳动者权益保障的底线责任,人社部门、劳动监察部门应对平台用工模式、工作安全防控体系和职业伤害保险参保进行规范化管理,将平台损害劳动者基本权益的行为纳入社会信用管理体系。可推进新业态企业成立行业协会,强化行业层面用工安全和保障监管,同时还可探索能代表新业态从业人员利益的新型工会组织方式,在一些风险较高的行业中引入行业工会制度^[28]。推动行业工会与平台企业实行集体协商,督促平台企业积极承担和履行新业态从业人员职业伤害保障责任。

结 语

伴随着新业态的蓬勃发展,劳动者职业伤害风险问题不容忽视。由于平台组织和从业人员雇佣关

系高度弱化,劳动者难以被传统的工伤保险制度覆盖和保护。我国新业态从业人员职业伤害保障的两种探索路径表明,新业态从业人员的职业伤害保障已出现了区别于传统工伤保险制度的多元化职业伤害保障供给的趋势。基于新业态从业人员的工作特征和身份特征,应在厘清从业人员与平台组织关系属性的基础上,加速构建为从业人员提供全面工作安全保护的多维的职业伤害保障体系,从而推动我国新业态下劳动力市场更加安全、公正、有序的可持续发展。

注释

- ①数据来源于国家信息中心信息化研究部、中国互联网协会分享经济工作委员会:《中国分享经济发展报告 2016》,国家信息中心网站, <http://www.sic.gov.cn/News/568/6010.htm>, 2016 年 2 月 29 日。②③数据来源于国家信息中心分享经济研究中心:《中国共享经济发展报告(2021)》,国家信息中心网站, <http://www.sic.gov.cn/News/557/10779.htm>, 2021 年 2 月 19 日。④数据来源于《美团:2020 上半年骑手就业报告》,中文互联网数据资讯网, <http://www.199it.com/archives/1086268.html>, 2020 年 7 月 20 日。⑤数据来源于《饿了么:300 万骑手升级为“饿了么蓝骑士” 90 后占比达 47%》,中国经济网, http://bging.ce.cn/cysc/sp/info/202004/21/t20200421_34741822.shtml, 2020 年 4 月 21 日。⑥数据来源于《中国人民大学:滴滴就业体系与就业数量测算》,中文互联网数据资讯网, <http://www.199it.com/archives/937356.html>, 2019 年 9 月 12 日。⑦⑧⑨参见黄乐平、郝正新:《新业态从业人员职业伤害保护调研报告——以北京地区快递从业人员为例》,《劳动保护》2020 年第 3 期。⑧参见王春蕊:《外卖骑手职业可持续发展调查报告》,新京报网站, <https://www.bjnews.com.cn/detail/160516354415025.html>, 2020 年 11 月 12 日。⑨参见蔡长春:《“外卖小哥”交通违法事故多发 多地交管部门整治》,搜狐网, https://www.sohu.com/a/192101823_162758, 2017 年 9 月 15 日。⑩参见国际劳工组织:《中国平台从业人员的社会保障:两份研究的发现与建议(2018—2019)》,国际劳动组织网站, https://www.ilo.org/beijing/information-resources/WCMS_770028/lang-zh/index.Htm, 2021 年 2 月 10 日。

参考文献

- [1] 于风霞.平台经济:新商业 新动能 新监管[M].北京:电子工业出版社,2020:79.
- [2] 郝玉玲.新业态从业人员工伤保护的难点与对策[J].中国劳动关系学院学报,2018(6):98-107.
- [3] 王显勇,夏晴.共享经济平台下的网约工纳入工伤保险的理论依据与制度构想[J].中国劳动,2018(6):49-53.
- [4] 李坤刚.“互联网+”背景下灵活就业者的工伤保险问题研究[J].法学评论,2019(3):140-151.
- [5] 翁仁木.平台从业人员职业伤害保障制度研究[J].中国劳动,2019(10):78-90.
- [6] 关博.加快完善适应新就业形态的用工和社保制度[J].宏观经济管理,2019(4):30-35.

- [7] 苏炜杰.我国新业态从业人员职业伤害保险制度:模式选择与构建思路[J].中国人力资源开发,2021(3):74-90.
- [8] 王增文,杨蕾.数字经济下新业态从业人员职业伤害保障的构建逻辑与路径[J].山西师大学报(社会科学版),2022(3):73-78.
- [9] 王天玉.试点的价值:平台灵活就业人员职业伤害保障的制度约束[J].中国法律评论,2021(4):51-60.
- [10] 张成刚.就业发展的未来趋势:新就业形态的概念及影响分析[J].中国人力资源开发,2016(19):86-91.
- [11] 杨伟国.从工业化就业到数字化工作:新工作范式转型与政策框架[J].行政管理改革,2021(4):77-83.
- [12] 冯喜良,张建国,詹婧,等.灵活用工:人才为我所有到为我所用[M].北京:中国人民大学出版社,2018:13-14.
- [13] 杨伟国,吴清军,张建国.中国灵活用工发展报告(2021):组织变革与用工模式创新[M].北京:社会科学文献出版社,2020:60.
- [14] 彭倩文,曹大友.是劳动关系还是劳务关系:以滴滴出行为例解析中国情境下互联网网约车平台的雇佣关系[J].中国人力资源开发,2016(2):93-97.
- [15] BROWN G E. An Uber dilemma: employees and independent contractors in the sharing economy[J]. Labor and Employment Law, 2016(3):15-43.
- [16] 吴清军,李贞.分享经济下的劳动控制与工作自主性:关于网约车司机工作的混合研究[J].社会学研究,2018(4):137-162.
- [17] 常凯,郑小静.雇佣关系还是合作关系:互联网经济中用工关系性质辨析[J].中国人民大学学报,2019(2):78-88.
- [18] 孙树菡.工伤保险[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2007:9.
- [19] 范围.互联网平台从业人员的权利保障困境及其司法裁判分析[J].中国人力资源开发,2019(12):134-143.
- [20] 朱小玉.新业态从业人员职业伤害保障制度探讨:基于平台经济头部企业的研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2021(2):32-40.
- [21] 杨滨伊,孟泉.多样选择与灵活的两面性:零工经济研究中的争论与悖论[J].中国人力资源开发,2020(3):102-114.
- [22] CHERRY M A, ALOISI A. "Dependent contractors" in the gig economy: a comparative approach[J]. American University Law Review. 2017(3):635-689.
- [23] 肖红军,李平.平台型企业社会责任的生态化治理[J].管理世界,2019(4):120-144.
- [24] ELKINGTON J. Towards the sustainable corporation: win-win-win business strategies for sustainable development[J]. California Management Review, 1994(2):90-100.
- [25] 何文炯.数字化、非正规就业与社会保障制度改革[J].社会保障评论,2020(3):15-27.
- [26] 孟泉.新业态产业链企业用工问题及治理策略:基于广东省的调查[J].社会治理,2020(8):17-21.
- [27] 宁高平,王跃辉,刘建伟,等.工伤保险+商业保险:唐山市工伤认定合作调查新模式初探[J].中国保险,2019(12):44-48.
- [28] 姜宇.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[J].社会科学,2021(6):20-29.

Research on the Construction of Occupational Injury Protection System for Employees in New Business Forms

Bai yanli

Abstract: China's digital economy, platform economy and other new formats are developing rapidly, attracting a large number of new format employees, which has played an important role in stabilizing employment. Employees in the new business are concentrated in labor-intensive industries such as takeout distribution and express delivery, which have a high risk of occupational injury. Due to the flexible management of human resources and flexible employment mode widely adopted by platform enterprises of new formats, the employment relationship between employees of new formats and platform enterprises is weakened, which makes it difficult for them to enter the coverage of the industrial injury insurance system closely bound with labor relations. The Chinese government has clearly proposed to establish an occupational injury protection system for employees of new formats. The premise of system construction should be to clarify that there is a new employment relationship between platform enterprises and employees of new formats. The design of occupational injury protection system should take "occupational injury risk prevention and control - mandatory injury insurance allocation - insurance services - prudential supervision" as the internal logic main line, through multi-agent participation and interaction to build a multidimensional occupational injury protection system for employees in new business forms.

Key words: employees in new industries; occupational injury; insurance system

责任编辑:海 玉