

平台从业者社会保障安排的国际比较

丁纯 王广智

近年来，以互联网技术为核心驱动的平台经济迅猛发展，深刻改变了传统的商业模式与就业形态。外卖平台、网约车服务等新业态吸纳了大规模的劳动力就业。这一庞大从业群体的劳动权益特别是社会保障问题，日益成为社会关注的焦点。

国内学者对平台从业者社会保障问题的研究已取得一定进展，主要集中在以下几个方面：一是劳动关系的认定困境，探讨平台与从业者之间非典型劳动关系的法律性质及其对社保参保资格的影响；二是社会保险覆盖现状，分析各类社会保险在平台从业者中的低覆盖率及其原因；三是职业伤害保障，针对外卖骑手等高风险群体，研究商业保险、雇主责任险以及地方性职业伤害保障试点项目的效果与不足；四是平台责任，讨论平台企业在社会保障方面的法律责任与伦理责任。

国际上，平台经济的劳动保障相关研究主要围绕：一是“零工工人”的法律地位，各国法院和立法机构在“雇员”与“独立承包商”的界定上进行了大量探索；二是算法管理对劳动过程的控制及其法律意涵；三是社会保障制度的适应性改革，部分国家尝试将平台从业者纳入现有社保体系或探索新型保障路径。

平台从业者社会保障的国际经验

德国的实践与探索。德国的社会保障体系传统上与雇佣关系紧密相关，自雇者通常不被强制纳入国家养老金等社保计划。因此，平台从业者的法律地位认定成为核心问题。德国《社会法典》第四编第七

条对“雇佣”有明确定义，强调受指示工作和融入雇主组织结构。然而，平台通过算法管理、工作流程监控、用户评价体系等方式对从业者施加控制，使得从业者在经济上对平台产生依赖，这模糊了传统雇佣与自雇的界限。

受欧盟层面政策导向的影响，德国及欧盟整体趋势是建立一种“可反驳的雇佣推定”机制。这意味着，当平台从业者的工作满足特定标准时，法律上首先假定其为雇员，而平台方则需要承担举证责任来反驳这种推定。这与以往由劳动者承担证明雇佣关系存在的举证责任相比，是一个显著的转变。欧盟《平台工作指令》于 2024 年 12 月生效，成员国需在 2026 年 12 月前将其转化为国内法，该指令将进一步推动平台从业者地位的明确化，并对平台使用人工智能、保障劳动者权利等方面提出更严格要求。

法国的法律框架与社会对话。法国在应对平台从业者社会保障问题上，展现出一种多维度、多层次的策略。其《交通出行导向法》旨在改善平台从业者的社会权利、工作条件，促进其职业技能发展，并强化平台的社会责任。平台从业者即便未被认定为雇员，在收入达到一定门槛后，平台也需为其个人培训账户缴费；平台必须提高关于服务距离、最低价格等信息的透明度，并公布从业者的平均工作时长和收入指标；从业者有权拒绝任务而不受处罚，并可自由选择工作时间。

在劳动关系认定方面，法国法院采取个案审查原则。法国《劳动法典》规定，已在相关职业名录注册的自然人被推定为非雇员。法院在判决中着重审查是否存在“从属关系”的证据链条。例如，在

“TakeEatEasy”案中，法院认为平台通过地理定位系统对骑手进行监控，并通过罚款、警告等方式实施惩罚，构成了管理权和惩戒权，从而认定存在从属关系。

法国模式的另一大特点是重视社会对话机制的构建。2021年，法国成立了“平台就业社会关系管理局”（ARPE），组织平台从业者代表的选举和培训，旨在通过集体协商改善从业者的工作条件。法国的经验表明，即便不将所有平台从业者都重新划归为雇员，也可以通过立法为被归类为自雇的平台从业者提供一系列基础性权利保障，同时辅以司法救济和集体协商，形成一个更具韧性的保护体系。

韩国的保险制度扩展。韩国政府在2020年决定将雇佣保险和工伤保险的覆盖范围扩大到相当一部分平台从业者。从2022年1月起，包括快递员、代驾司机在内的特定“劳务提供者”成为雇佣保险的适用对象。针对平台从业者加入雇佣保险，韩国设定了具体的适用条件，例如月收入需达到一定标准等。如果从业者与多个平台签订合同，其收入可以合并计算以达到参保门槛。平台运营商在其中也承担一定的责任，例如代扣代缴保险费和进行相关申报。尽管韩国的平台从业者大多没有签订正式的劳动合同，但通过直接立法将特定类别的平台从业者纳入现有社会保险体系，避免陷入旷日持久的劳动关系重新分类的争论，为高风险群体提供了相对快速的保障。

新加坡的公积金制度创新。新加坡则依托其行之有效的中央公积金（CPF）制度，为平台从业者构建社会保障。自2025年起，平台从业者被强制要求缴纳CPF，其缴费率将在5年内逐步提高，最终与普

通雇员和雇主的缴费水平看齐（雇员部分最高 20%，平台方部分最高 17%）。CPF 缴款将分别进入从业者的普通账户、特别账户/退休账户和保健储蓄账户。平台运营商在此机制中扮演关键角色，负责按月从骑手收入中扣除其应缴份额，并连同平台方承担的份额一并上缴给中央公积金局。

为确保制度平稳过渡并减轻对从业者当期收入的影响，新加坡政府推出了一系列配套措施。首先，针对不同年龄段的从业者设定了差异化安排：1995 年 1 月 1 日及以后出生的从业者强制适用新的较高缴费率，而在此之前出生的从业者可以选择较高缴费率并获得平台方的 CPF 缴款。其次，政府设立了“平台从业者公积金过渡性补贴”，在 2025 年至 2028 年间为符合条件的低收入从业者提供现金补贴。再次，符合条件的低收入平台从业者还可以获得“就业入息补助计划”（WIS），对于选择较高 CPF 缴费率的从业者，其 WIS 补助额度也将相应提高。此外，为了使 CPF 缴费基数更为合理，新加坡引入了“固定开支扣除额”的概念，即在计算应缴 CPF 的净收入时，允许从业者根据其使用的交通工具类型（如汽车 60%，摩托车 35%）扣除一部分固定开支。

新加坡的模式通过强制平台参与、渐进式改革、提供过渡性补贴等综合手段，成功地将平台从业者纳入了国家统一的社会保障框架。

他山之石可以攻玉

综合考察德国、法国、韩国、新加坡等国的实践，可以发现其在应对平台从业者社会保障问题上既有共性，也存在显著差异。

在共性方面，主要国家都普遍认识到现有劳动法律和社保体系对平台经济新业态的适应性不足。各国均面临平台从业者法律地位认定的挑战，即“雇员”还是“自雇者”的争论持续存在，并引发大量司法实践。此外，各国都在不同程度上要求平台为其从业者的社会保障承担更多责任。

在具体做法的差异方面：首先法律路径不同，德国及欧盟倾向于通过“可反驳的雇佣推定”来调整劳动关系认定；法国则依赖法院个案判决，同时通过立法赋予自雇型平台从业者特定权利；韩国选择直接立法，将特定类型的平台从业者纳入现有社会保险体系；新加坡则将平台从业者整合进其统一的 CPF 制度。其次是保障机制各异，部分国家在现有社会保险制度基础上进行修订和扩展，而新加坡则主要依托其强制性储蓄基金模式。另外是增加了社会对话的角色，法国通过设立 ARPE 等机构，将社会对话制度化，而在其他国家，其正式程度和影响力可能有所不同。

中国平台经济体量巨大，从业者构成复杂，地区发展不平衡，没有任何一个国家的模式能够完美移植到中国。在借鉴国际经验时，不能简单照搬，而应结合国情，针对不同类型、不同风险等级、不同收入水平的平台从业者，设计差异化的保障方案。笔者认为，通过对不同国家策略的解构与重组，采取一种“混合型”路径或许更为有效：

第一，明确法律地位或创建新类别至关重要。简单套用传统“雇员”或“自雇者”的二分法可能难以适应平台经济的复杂性。中国需审慎研究劳动关系的认定标准，或考虑设立介于两者之间的“类雇员”

等第三类身份，并赋予其相应的社保权利。第二，强制参与和平台责任是核心。国际经验表明，仅靠自愿参保难以实现对平台从业者的有效保障。应明确平台作为用工组织方或服务购买方在社保缴费中的首要责任，并建立强制性的参保机制。第三，渐进式改革与配套支持可提高接受度。考虑到参保对平台和从业者均可能带来短期成本压力，可借鉴新加坡的经验，采取分阶段提高缴费率、提供过渡性补贴等方式，平稳推进改革。第四，重视技术赋能管理与服务。平台经济本身是技术驱动的产物，其社会保障体系的构建也应充分利用数字化技术，简化参保流程，实现精准管理，提高服务效率。

（本文来源：中国社会保障杂志，2025 年 8 月 25 日。作者单位：复旦大学经济学院、复旦大学金融学院）