

[劳动法研究]

在平台经济中实现体面劳动^{*}

——以中国积极参与国际劳工标准的制定为参照

钱俊月¹, 林燕玲²

(1. 安庆师范大学 法学院, 安徽 安庆 246133;

2. 中国劳动关系学院 劳动关系与人力资源学院, 北京 100048)

【摘 要】在全球范围内, 数字平台工作的兴起与发展既为劳动世界提供了机遇, 也对传统劳动规制构成了重大挑战。国际劳工组织已将制定有关平台经济中体面劳动的劳工标准列入 2025 年国际劳工大会第 113 届会议议程。本研究分别从国际和国内两个层面为中国参与国际劳工标准的制定提供了比较全面的背景资料, 包括平台经济及其带来的体面劳动挑战、国际劳工组织推动平台经济体面劳动劳工标准制定所做的系统性工作, 以及中国新就业形态劳动者的权益保护。研究指出, 国际劳工组织将体面劳动框架作为系统应对平台经济中劳动问题的路径, 并已初步勾勒了平台工作劳工标准的雏形。研究特别强调, 中国应抓住契机积极参与该劳工标准的制定工作, 增强在国际劳工组织中的话语权。在此过程中, 中国三方(政府、雇主组织和工会组织)以及政策制定者和研究者, 应推动平台经济中的全球劳动治理, 更好地维护中国自身发展权益, 展示负责任的大国形象。

【关键词】平台经济; 体面劳动; 国际劳工标准; 新就业形态劳动者

【中图分类号】D922.5 【文献标识码】A 【文章编号】1673-2375(2025)01-0056-17

随着数字技术对劳动世界产生变革性影响, 2019 年国际劳工大会第 108 届(百年)会议通过了《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》, 国际劳工组织(International Labour Organization, ILO)呼吁成员国积极应对工作数字化转型(包括平台工作)带来的机遇和挑战, “利用技术进步和生产力提高的最大潜力, 包括通过社会对话, 以实现体面劳动和可持续发展, 保证人人享有尊严、自我实现和所有人公正地分享好处”。2023 年 3 月, 国际劳工局理事会第 347 届会议期间, 决定采用两次性讨论程序^①, 将“平台经济中的体面劳动”标准制定议题

* 【收稿日期】2024-12-01

【基金项目】本文系国家社会科学基金重大项目“中国参与制定国际劳工标准新规则研究”(项目编号: 19ZDA136)的阶段性研究成果。

【作者简介】钱俊月(1987—), 女, 江苏无锡人, 法学博士, 安庆师范大学法学院讲师, 研究方向为国际劳工标准和灵活就业; 林燕玲(1955—), 女, 北京人, 法学硕士, 中国劳动关系学院劳动关系与人力资源学院教授, 研究方向为国际劳工标准及其与中国劳动法比较。本文通讯作者: 林燕玲。

① 根据国际劳工标准司编写的《关于国际劳工公约与建议书的程序手册》, “两次性讨论程序”通常指经过两次国际劳工大会的讨论。它遵循以下几个阶段: (1) 劳工局就各国的法律和实践编写一份报告, 并附上一份调查问卷; (2) 政府同最有代表性的雇主组织和工人组织协商, 并将意见答复劳工局; (3) 劳工局在此基础上再准备一份报告, 并提交大会第一次审议; (4) 劳工局起草公约或建议书; (5) 政府再次被要求同最有代表性的雇主组织和工人组织协商, 并提出修正意见和评论; (6) 劳工局根据政府的再次答复, 修正公约或建议书草案, 并提交大会第二次审议; (7) 将大会通过的草案交付起草委员会, 起草最终文本。参见: 国际劳工标准司. 关于国际公约与建议书的程序手册 [M]. 日内瓦: 国际劳工局, 2019.

列入国际劳工大会第 113 届会议（2025 年 6 月）的议程，并在 2025 年和 2026 年制定此项国际劳工标准。

中国平台经济发展迅猛，平台工作规模巨大。近年来，中国政府已针对新就业形态劳动者劳动权益保障出台了诸多指导性文件。本研究旨在为中国及其三方和相关领域的研究者和政策制定者参与平台工作国际劳工标准的制定，提供较为全面的背景资料，包括平台经济及其带来的体面劳动挑战、国际劳工组织推动平台经济体面劳动劳工标准制定所做的系统性工作，以及中国新就业形态劳动者权益问题与一系列保护政策，并且为政府、雇主组织和工会组织提出相应的对策建议。

一、平台经济及其引发的劳动问题

（一）平台经济的发展

信息通信技术的进步以及云计算、人工智能等创新发展，极大地刺激了数字经济的增长。无论是个人还是企业，都在经济和社会交易中日益依赖数字模式。这些依赖数字投入（包括数字技术、数字基础设施、数字服务和数据等）来支持、推动和优化生产、消费、交易和服务的经济活动，都属于数字经济范畴，涉及生产者、消费者和政府等各类行动者^[1]。其中，数字平台经济作为数字经济的一个子集，其独特之处在于这些商业、政治和社交互动基于数字平台的数字化活动开展^{[2][6][3]}。对于什么是数字平台，不同权威机构和学术文献的定义并不相同^①，但它通常指的是“居于服务或商品供应商与其客户或顾客之间的‘数字接口’或‘在线服务提供商’”^{[4][40]}。

平台经济兴起于 20 世纪 90 年代。得益于技术发展的大力推动，包括智能手机、高速互联网、云计算的普及以及数据提取、利用和跟踪能力的增强，平台经济的规模和重要性迅速提升，已涵盖“数十亿供需方用户、数百万应用程序开发商、数千家数字基础设施企业和数百家多边平台企业”^[5]。近年来，全球经济增长放缓。然而，在电子商务、社交媒体、云计算和数字基础设施等领域占据主导地位的科技巨头和平台企业的引领下，全球平台经济市场价值的规模出现了逆势大幅反弹。截至 2024 年底，Apple、Microsoft、Alphabet（Google）、Amazon 和 Meta Platforms（Facebook）等全球顶级平台公司的总市值预计将超过十万亿美元^②。仅这 5 家公司就占据了全球数字平台企业总估值的大部分。

平台经济作为依托数字平台运转的生态系统，覆盖全球、区域和地方各层级活动，涉及多种类型的数字平台、商业模式和经营业态。大多数平台与传统企业的不同之处在于其组织结构以及价值创造的方式。平台企业旨在促进客户和供应商之间的互动，并从价值链两端创造价值。因此，它主要通过增强供需匹配能力谋取更多的市场价值。相比于传统企业，数字平台企业主要有三方面的竞争优势。一是能够降低提供商品和服务的交易成本，减少市场的信息不对称，用户可以在

① 例如，经济合作与发展组织将数字平台视为“基于互联网的多边市场，通过促进用户之间的互动和交易发挥中介作用”。世界银行在其报告中指出，数字平台是“通过互联网连接用户和服务提供商的虚拟市场，具有高增长潜力、低边际成本和网络效应等特点”。在学术研究中，数字平台被定义为“通过技术连接多个独立的用户群体，使他们能够直接互动的多边市场”。该定义突出了平台在供需双方之间的“匹配”功能，以及平台运营的网络效应。总的来说，这些定义的共同之处在于：数字平台通常由互联网驱动；它提供了一个多方互动、价值交换和资源整合的虚拟场所；它利用算法和数据分析提升匹配效率和用户体验；它具有网络效应，即随着用户数量增加平台的价值和吸引力也随之提升。参见：OECD. *Going digital: Shaping policies, improving lives* [R]. Paris: OECD Publishing, 2019. World Bank Group. *World development report 2016: Digital dividends* [R]. Washington, D.C.: World Bank Publications, 2016. PARKER G G, VAN ALSTYNE M W, CHOUDARY S P. *Platform revolution: How networked markets are transforming the economy and how to make them work for you* [M]. New York: WW Norton & Company, 2016.

② 根据最近的大公司市值排名，这些公司的市值依次为：Apple（\$3.670 T），Microsoft（\$3.297 T），Amazon（\$2.387 T），Alphabet（Google）（\$2.149 T），Meta Platforms（Facebook）（\$1.574 T）。参见：Largest companies by marketcap[EB/OL]. [2024-12-07]. <https://companiesmarketcap.com/>.

作决定之前比较各种价格或不同质量的服务^[6]。二是受益于规模经济。一旦建立了初始结构,高交易量会压低每个新增单位的成本,从而使平台的附加值随着规模的扩大而增加,吸引新的参与者加入居间交易^[7]。三是具有某些司法管辖的监管模糊性^[8]。作为跨国企业的平台突破了国家监管的限制,诸如最低工资和工作时间等劳工标准因适用于不同司法管辖的法律而有很大差异,平台正是利用了这些差异。此外,平台进一步发展了“轻资产运营模式”,将库存维护等相关成本尽可能转嫁给供应商,以减轻平台自身的成本压力。

算法是数字平台的一个标志性特征。“算法革命和云计算是平台经济的基础。”^{[2]64} 算法在处理和跟踪大量数据方面发挥着关键作用,这对依赖有效供需匹配的平台至关重要。它不仅可以识别需求峰值,指导供应商在最佳时间和最佳地点提供服务^[9],通过最大程度地避免资源闲置来降低交易成本,还能使平台通过动态定价实时调整价格。此外,算法有助于识别消费者行为和建立客户档案,以便为客户提供个性化的解决方案^[10]。

国际劳工组织根据数字平台在各经济部门的应用,将其分为两类。一类是提供数字服务或产品的平台,包括搜索引擎、社交媒体(如 Facebook, TikTok)和通信平台(如 Skype, Zoom)等。另一类则是在不同用户之间提供便利和调解的平台,包括企业对企业(B2B)、企业对消费者(B2C)的平台模型(如 Alibaba, Amazon),以及数字劳动平台^{[11]39-41}。那些将企业、客户和工人联系起来的数字劳动平台作为平台经济的独特构成,带来了工作组织方式的巨大变革,同时也成为国际劳工组织制定平台经济劳工标准关注的焦点。数字劳动平台或是作为中介实体促进并调解个体供应商(平台工人和其他企业)与客户之间的工作,或是作为雇主直接雇用工人提供特定服务^{[4]43-44}。工人在此类平台上交付的工作通常被称为“数字平台工作”^①。

(二) 数字平台工作及其主要特征

在相关研究中,数字平台工作通常被划分为两种类型,即基于网络的在线平台工作(online web-based platforms)和基于位置的平台工作(location-based platforms)^[12]。二者之间存在重要区别:基于网络的在线工作也被称为云工作,平台通过公开招募将工作任务外包给地理上分散的从业者,这些任务(包括软件编程、翻译服务、数据标注、内容审核和在线专业服务)既可以交给个人完成,也可以交由一群人完成^{[13]3[14]};而基于位置的工作通常由工人在特定位置执行(如配送、客运或家政服务)。但具体来说,数字平台工作呈现出4个主要特征。

一是低准入门槛和灵活性。较低的准入门槛(在某些情况下只需要智能手机和互联网连接)让数字平台能够为更多人创造就业机会,尤其是那些原本被传统劳动力市场排斥的群体,如农村人口、残障人士和移民工人等^[15]。研究表明,工人参与平台的主要原因之一是其具有灵活性^{[16]7}。为“兼顾”工作和家庭责任,平台潜在的灵活性对有孩子的已婚女性和单身母亲来说很有吸引力^[17]。

二是不同类型的平台工作集中于不同行业和职业,且存在明显的职业性别隔离。在全球范围内,基于位置的平台工作已成为配送和客运行业的主导工作;而基于网络的在线平台工作主要集中在软件开发、创意和多媒体内容创作、写作和翻译等职业。对微任务平台进行的研究表明,此类平台工作主要由男性主导,女性仅占1/3^{[13]33}。在与客运和配送行业相关的平台上,

① 根据《衡量数字平台就业和工作手册》,数字平台工作被定义为“个人通过平台或在平台上进行的任何生产活动,以生产商品或提供服务”,且“数字平台或手机应用程序很大程度上能够控制并组织以下活动,如访问客户、评估所开展的活动、执行任务、方便支付、分配并确定工作的优先次序”。需要注意的是,数字平台工作具有多种形式。第19届国际劳工统计学家大会《关于工作、就业和劳动力利用不足的统计决议》划分了5种不同的工作形式,即:(1)自用生产性工作(own-use production work);(2)就业;(3)无薪实习工作;(4)志愿工作;(5)其他工作活动。据此,数字平台工作包括自用性的数字平台工作、数字平台就业、数字平台无薪实习工作,数字平台志愿工作,以及通过数字平台或在数字平台上进行的其他工作活动。参见:OECD, ILO, European Union. Handbook on measuring digital platform employment and work [M]. Paris: OECD Publishing, 2023. ILO. Resolution to amend the 19th ICLS resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization (ICLS/21/2023/RES. II)[R]. Geneva: Department of Statistics, 2013.

女性比例明显偏低^{[11]137-138}。然而,对于历来以女性为主的护理、家政和美容等服务平台来说,女性仍然占多数^{[18]422}。由此可见,平台工作同样存在严重的职业性别隔离,一定程度上延续了线下经济既有的性别不平等^[19-20]。此外,女性获得数字技术和技能的机会往往更为有限,尤其是在发展中国家^{[18]423[21]}。

三是算法成为加强劳动管理和监督的工具。在人工智能的推动下,技术强化对工人的管理提升到了前所未有的水平^[22]。相较于传统工作场所的控制,算法技术更为全面、更即时、更灵活交互、更不透明;雇主可以使用算法的限制和推荐功能来引导工人,通过记录和评级来考核工人,通过替换和奖励来规训工人^[23]。在基于位置的平台上,算法通常被用于地理定位、送达时间调节和劳动力调度,而在线平台通常会进行定时和随机屏幕截图、打字时间跟踪、任务日志或任务质量管控。此外,算法还能够通过客户评分和排名实现自动化管理。虽然算法极大地提高了经济效率,但对平台工人的体面劳动构成新的挑战^[24]。

四是平台工作增加了非正规性风险。据估计,全球约40%的受雇者属于非正规就业^①,而自雇者的这一比例占到87%^[25]。与非平台工作相比,平台工作的自雇者比例相对较高,这意味着更强的非正规性。此外,平台工作还可能存在虚假自雇者(又称为依赖性自雇就业)^②的情况,这进一步加剧了非正规就业的风险。平台工作的其他特点也可能增加非正规性风险,包括未申报的工作或活动,特别是如果对平台企业和工人的税制监管框架尚未得到规范,有些地区的自雇者可能未完全履行社会保障费用缴纳和纳税义务^[26]。

数字平台工作通常是按需进行的,将即时库存系统的逻辑应用于劳动过程^[27]。它如同一把双刃剑:平台较低的准入门槛能够为更多人创造就业机会,但延续了劳动力市场分割和性别不平等;算法技术有助于提升组织效率,但同时强化了对工人的监管和增加了工作不稳定的风险。

(三) 数字平台工人体面劳动的挑战

根据欧盟、国际劳工组织、世界银行等国际组织的调查报告,相比于整体就业人口,数字平台工人通常更为年轻^[28],受教育水平更高,移民工人的比例也更高^{[11]139-142}。

尽管大部分工人在算法管理下往往缺乏工作的自主性,但平台倾向于将自己描述为技术中介,并将大多数工人归类为自雇就业者。这一雇佣分类对工人获得劳动保护和社会保障,以及平台的总体用工框架产生了重大影响,并引发了目前关于平台工作的大讨论^{[29]25-29[30]}。国际劳工组织利用其体面劳动概念框架^③系统审视了平台工人面临的诸多挑战,包括工作中的基本原则和权利、就业政策与就业促进、社会保护和社会对话4个方面。具体情况如表1所示。

① 非正规就业,是指那些法律上或实际上未被国家劳动法规、税收制度、社会保护或其他就业保障(如解雇通知、遣散费、带薪年假或病假)覆盖的工作安排。这种非正规性可能存在于非正规部门,也可能出现在正规部门内部。例如,正式企业中的临时工、季节工或劳务派遣工如果未被纳入社会保护范围,他们的就业也被视为非正规就业。参见: ILOSTAT. New standards, increased visibility: Improving measurement of the informal economy [EB/OL]. (2023-10-23) [2024-12-05]. <https://ilostat.ilo.org/blog/new-standards-increased-visibility-improving-measurement-of-the-informal-economy/>.

② 根据2006年《雇佣关系建议书》(第198号),“当雇主以一种掩盖着某人作为雇员的真实法律地位的方式不把他或她当作一个雇员对待时,就产生了隐蔽的雇佣关系。而且,可出现这样的情况:合同安排产生剥夺劳动者应享有的保护的后果”。依赖性自雇就业,即工人为企业提供服务但未签订雇佣合同,而是依赖客户获得收入,并且就工作方式接受直接指导。参见:国际劳工组织. 世界非标准就业: 理解挑战 塑造未来 [R]. 日内瓦: 国际劳工局, 2017: 33.

③ 国际劳工组织提出的体面劳动概念,旨在通过确保就业机会、工人权利、社会保护和社会对话,推动经济发展和社会正义。这一概念于1999年由时任国际劳工组织总干事索马维亚在第87届国际劳工大会上提出。与此同时,国际劳工组织还发起了体面劳动议程,包括4大战略目标,即促进并实施标准和工作基本原则和权利、增进男女获得体面就业和工资的机会、扩大全民社会保护的范围并提高其有效性、加强三方性和社会对话。2008年第97届国际劳工大会通过《关于争取公平全球化的社会正义宣言》,旨在进一步推动体面劳动议程及其4项战略目标的执行。

表1 数字平台工人体面劳动的挑战

维度		挑战
工作中的基本原则和权利	结社自由和集体谈判权	自雇工人组织的集体谈判权及其与竞争法的衔接
	废除强迫劳动和童工劳动	难以监管平台工作中的童工劳动和强迫劳动： （1）社交媒体平台的儿童网红问题； （2）儿童参与社交媒体获取报酬相关的风险
	平等和不歧视	强化性别角色和性别不平等： （1）性别工资差距和性别职业隔离持续存在； （2）网络骚扰风险增加，女性更可能成为骚扰目标； （3）算法有可能产生性别歧视和种族歧视
	职业安全卫生	更高的压力、焦虑、疲惫和抑郁等社会心理风险； 工人和顾客都可能遭受暴力和骚扰（包括网络欺凌）； 风险预防责任规定不清晰，或工人难以履行法律义务
就业政策与就业促进		数字基础设施只能提供有限的数字连接性； 数字技能缺口
社会保护	劳动报酬	平台的计件报酬制导致难以评估报酬水平； 平台收入具有不可预测性，工人难以控制； 竞争压力有可能使平台工人被迫接受低报酬工作； 算法导致报酬确定的指导规则更加不透明； 平台收取的佣金或费用逐渐提高，工人收入随之减少
	工作时间	平台工作会限制工人对其工作时间的掌控，降低灵活性： （1）计件报酬制和竞争压力都会促使工人延长工作时间； （2）长时间不活动的工人账户有可能被停用； （3）算法对工人的绩效评估会导致工作时间不定、在非正常工作时间工作，以及长时间在线接单； （4）为适应国际市场上客户的不同时区而调整工作时间
	个人数据保护	平台获取了有关工人和客户的大量数据，但如何界定数据使用的合法性边界并不明确 不同平台之间工人数据的可转移性问题，包括工人的工作经历、排名等
	合同终止和解除	终止合同意味着断开连接或停用工人账户，有时候，平台并不会就断开连接提供进一步信息或解释； 在工人绩效评估中使用算法和评级系统有可能导致下调平台访问权限或断开连接，且无法诉诸人工监督； 平台自动停用工人账户的理由包括：客户评分低、拒绝太多订单、违反平台服务协议条款、长时间处于不活动状态、某些时间无法承接工作任务等
	劳动争议处理	基于标准雇佣关系的争议处理机制如何适应平台工作的跨境性质，包括司法主管机构、诉诸司法的保障； 算法透明度问题影响工人提起正当诉讼请求的能力
	社会保障	平台工人在医疗保险、失业保险、养老保险和工伤保险等方面的覆盖率低： （1）与平台雇员相比，自雇工人的保障水平更低； （2）与利用平台工作补充收入的工人相比，平台工作作为主要收入来源的工人保障水平更低
	代表权	在线平台工作的工人面临更为严峻的组织挑战
社会对话	三方对话和集体谈判	由于平台否认自己的雇主身份，或者工人或雇主无法组建或加入自己选择的组织，平台经济中缺乏明确的、有代表性的社会伙伴参与社会对话
	劳动监察	对平台工作开展劳动监察的能力有限，因为它通常背离标准雇佣关系，或跨越国界进行

资料来源：国际劳工组织，国际劳工大会第113届会议报告五（1）：在平台经济中实现体面劳动[R]，日内瓦：国际劳工局，2024：53-92.

国际劳工组织的体面劳动框架为理解平台经济中的劳动问题提供了一个系统性视角。整体来看，平台工人面临诸多新的挑战，涉及体面劳动的不同方面，包括雇佣性质、报酬和工作时间、获得社会保障和职业安全卫生保护的机会、代表权和参与社会对话的机会、合同终止，以及诉诸劳动争议解决机制的机会等。这些问题或是缘于平台组织结构对标准雇佣关系规范的颠覆，或是来自算法技术引起的工作场所管理革新，以及更为关键的，传统劳动法制规范与平台经济的协调问题。因此，亟待制定新的国际劳工标准以回应平台工作的体面劳动挑战。

二、国际劳工组织勾勒平台工作国际劳工标准的雏形

（一）国际劳工组织高度关注平台经济中的劳动问题

近年来，国际劳工组织高度关注平台经济中的劳动问题，不仅在全球和各区域开展了广泛的研究工作，而且向诸多成员国提供了平台工作规制方面的支持，以推进国家层面劳工标准的制定^[31]93-98。

国际劳工组织已围绕平台经济体面劳动出版了大量工作论文和研究报告。最早的两份工作论文发布于2016年：一份涉及平台工人劳动保护的挑战^[32]，另一份关注众包工人的收入保障问题^[16]4-17。之后的一份报告分析了微任务平台工人的工作条件，并提出一系列改善平台工作条件的原则^[13]49-111。《2021年世界就业与社会展望：数字劳工平台在改变劳动世界中的角色》作为国际劳工组织的旗舰报告，特别关注平台在劳动世界转型过程中发挥的作用^[11]18-27。该报告基于全球100个国家和地区12,000名工人的调查，各行业70家不同类型的企业的代表、16家平台公司，以及14家平台工人协会的访谈，对数字劳动平台的作用进行了全面研究。

近年来，国际劳工组织的工作更加聚焦于现行标准在立法和实践中的适用性及其缺口审查，如跨境平台带来的管辖权问题、自雇工人和隐蔽性雇佣关系^[33]。2022年，平台经济体面劳动专家会议的参考文件全面梳理了平台经济的特征和平台商业模式的特点，平台工人的分类、数量和主要工人概况，工作条件和社会保护，以及平台经济中工人和雇主享有结社自由权、组织权和集体谈判权的程度^[29]。随后，劳工局编写的《平台经济体面劳动的规范性缺口分析》具体审议了现有国际劳工标准的两类缺口：一是适用范围（对象）缺口，二是主题缺口，即与平台经济相关但现行标准中尚未充分处理的问题^[34]。这些主题包括雇佣关系、结社自由和集体谈判、强迫劳动、消除童工劳动、机会均等或待遇平等、劳动监察、就业政策和就业促进、就业保障、工资、工时、职业安全卫生、社会保障、生育保护、移民工人、特定类别工人、从非正规经济向正规经济转型、保护工人个人数据、算法管理、劳动争议解决，以及平台经济的跨境性质等。

近期发布的《在平台经济中实现体面劳动》详细介绍了世界各地有关平台工作法律文书和实践的最新信息，旨在为2025—2026年国际劳工大会制定“在平台经济中实现体面劳动”标准的讨论提供参考，帮助成员国更好地理解所附调查问卷，以征求各成员国三方的意见。

（二）全面评估现行法律规制对平台工作的适用性

1. 国际劳工标准对平台工作的适用性

国际劳工组织强调，现行国际劳工标准为促进平台经济体面劳动提供了重要框架，多项标准直接适用于平台工人，而无论其采取何种工作形式。这些标准包括工作中的基本原则和权利^①、暴

① 国际劳工组织提出的“工作中的基本原则和权利”（Fundamental Principles and Rights at Work）基于其《1944年费城宣言》确立的核心劳工标准，旨在保障全世界劳动者的基本权益。目前，包括5个方面的权利：（1）结社自由和集体谈判权，强调工人和雇主有权自由组建和参与组织，并通过自愿谈判解决劳动关系问题；（2）消除强迫劳动，反对任何形式的强迫或强制劳动，包括现代奴隶制和人口贩运；（3）废除童工，努力消除童工现象，特别是针对最恶劣形式的童工劳动；（4）消除就业和职业歧视，确保就业机会和待遇平等，消除基于性别、种族、宗教、残疾或其他因素的歧视；（5）健康与安全的工作环境，主张所有劳动者应拥有一个安全、健康的工作环境（这一原则在2022年被纳入ILO基本原则框架）。这些基本原则反映了ILO在促进体面劳动、社会正义及经济可持续发展方面的核心目标，同时为成员国提供了遵循这些原则的义务框架，无论其是否批准相关公约。

力和骚扰、促进就业,以及移民工人保护等关键议题。

然而,由于某些标准未能充分把握平台工作的特性,或没有跟进技术变革所带来的新发展,仍然凸显出当前国际劳工标准的严重缺口。在适用范围方面,主要问题是自雇工人的适用性,如有关就业保障、工资、生育保护等,现有标准均未能有效覆盖自雇工人。主题方面的主要规范性缺口包括:(1)算法管理及其对平台工人雇佣条款和工作条件的颠覆性影响;(2)工人个人数据的保护;(3)劳动争议处理机制,尤其涉及平台经济的跨境属性和多方工作关系;(4)终止雇佣问题。此外,工人的正确分类是研究平台经济的一个重要问题,也是打击隐蔽性雇佣关系的关键措施。这些议题关系到平台工人体面劳动的关键方面,亟待讨论并确立新的规范。

2. 各国法律文书和实践对平台工作的规范

在《在平台经济中实现体面劳动》的报告中,国际劳工组织梳理了世界范围内的法律文书^①和实践,审查各国对平台工作不同的监管方式,并围绕体面劳动的各个维度进行评估。

审查发现,各国对平台工作的监管主要包括以下4种方式:(1)修正现行劳动立法,并纳入平台工作(如比利时、智利、克罗地亚、法国、意大利和葡萄牙);(2)针对平台工作专门单独立法(如中国和加拿大安大略省);(3)基于平台工作制定行业立法(如美国西雅图市和华盛顿州);(4)针对覆盖平台工作的劳动和社会保护专门立法(如印度和韩国的社会保障法)^{[31]36-37}。

针对体面劳动4个维度的评估发现,各国已采取了一定的积极举措。在工作中的基本原则和权利方面,有国家通过立法确认了某些平台工人(包括自雇工人)的集体谈判权,一些国家已将职业安全卫生保护的覆盖范围扩大至不同就业身份的工人,并强调对客运和配送行业平台工人的保护;在就业政策和就业促进方面,有些国家政策充分利用了平台经济在创造就业方面的潜力,主要的政策举措集中在对工人数字技能的开发,并特别关注那些被传统劳动力市场边缘化的群体;在劳动保护方面,针对平台工人的报酬、工作时间、合同终止或账户停用、数据保护,以及争议处理机制等的保护措施正在完善中,并逐渐向自雇工人扩展;在社会保障方面,目前客运和配送行业的平台工人与工伤保险通常被视为优先事项,如何将其他平台工人(如家政工人和在线工人)纳入社会保障计划,提升社会保障的覆盖面、全面性和适足性仍然面临挑战。此外,报告还审议了平台工人的代表权和社会对话机会、信息获取,以及依法合规和违法处罚等问题^{[31]79-91}。

(三) 在平台经济中勾勒体面劳动的国际劳工标准雏形

目前,为平台工作制定一项新的国际劳工标准已被提上议事日程。国际劳工组织正通过调查问卷向成员国征求对平台经济体面劳动标准内容和结构的意见建议。事实上,该问卷已初步勾勒出在平台经济中实现体面劳动的劳工标准雏形,反映出国际劳工组织有关平台工作治理的基本思路,以及未来劳工标准可能涵盖的主要内容^{[31]103-124}。

1. 为平台经济体面劳动制定专门标准的必要性

国际劳工组织指出,尽管已有的国际劳工公约和建议书原则上适用于所有工人,其中也包括数字平台工人,但由于数字平台工作的特殊性,仍然有必要针对数字平台工人制定专门标准以补充一般标准,让平台工人能够充分享有权利并促进公平竞争。

新文书的制定具有重要意义。其一,考虑到基于位置的平台和基于网络的平台所具有的共性,有必要制定一套共同的保护标准,以同时适用于这两类平台。其二,考虑到自雇工人的适用性缺口,新文书应覆盖所有雇佣类型的工人;同时,新文书应更具包容性,承认不同雇佣性质的工人可采用不同途径实现其权利。其三,新文书应针对平台算法的使用提供各类保障措施,包括承认数字劳动平台在确保平台工人体面劳动方面的关键作用,无论平台作为雇主还是中介,提供一个明确的框架以应对算法带来的体面劳动挑战,规范工人个人数据保护、雇佣中止或终止、账户停用等

^① 这些文书包括国家或州政府通过的法律、法规、命令、规则和指南,以及集体谈判协议和判例等。

问题。其四，考虑到平台工作的跨境性质，新文书应解决与此相关的具体问题，如劳动争议处理机制。

对于标准的制定，国际劳动大会通常会通过一项公约与一项配套的建议书，或仅单独通过一项建议书^①，抑或是通过一项包含强制性规定和指导性规定的公约（如2006年《海事劳工公约》）。考虑到平台工作的动态性质与平台工人保护的复杂性，劳工局建议新文书的制定应更具弹性，既包含强制性规定，也包含指导性规定。强制性规定将涉及平台经济体面劳动的核心方面，确立适用于所有数字平台工人的原则、权利和义务；指导性规定则涉及这些原则、权利和义务的具体实施细节，或是尚未达到强制性规范条件的问题，抑或是更宜采取非强制性规范的问题^②。

2. 数字劳动平台及相关概念界定

国际劳工组织建议，“数字劳动平台”应指这样一类自然人或法人，其通过网站或应用程序等数字工具提供服务，该服务涉及个人为了获取报酬而从事的工作，无论该工作是在线还是在特定地理位置进行的。与之相关的还有“中介”一词。“中介”指以分包或其他形式向工人提供工作的自然人或法人，无论工人是在数字劳动平台还是通过数字劳动平台从事工作^③。对于“数字平台工人”，国际劳工组织建议，应指受雇或受聘在数字劳动平台上或通过数字劳动平台从事工作的人，无论其就业身份如何，也无论其从事的是正式还是非正式工作。

对于平台工作，“报酬”指应当支付给数字平台工人的经济补偿，作为他们在数字劳动平台上或通过数字劳动平台所付出劳动的交换，而无论工人具有何种就业身份。“工作时间”则指数字平台工人受数字劳动平台支配的时间，其中应包括工人等待工作任务的时间。

3. 保护数字平台工人的工作权利

国际劳工组织建议，新文书应当重申工作中的基本原则和权利。强调各成员国应当采取措施，确保数字平台工人享有工作中的5项基本原则和权利，包括结社自由和有效承认集体谈判权、消除一切形式的强迫劳动或强制劳动、有效废除童工劳动、消除就业和职业方面的歧视，以及保证安全健康的工作环境。同时，强调数字劳动平台和数字平台工人的结社自由、参与社会对话的权利，以及雇主组织和工人组织的作用，并作出特别规定^④。

在此基础上，确认雇佣关系的存在对于平台工人工作权利的实现也至关重要。国际劳工组织建议，各成员国应采取措施确保对数字平台工人雇佣关系的适当分类，应当基于2006年《雇佣关系建议书》（第198号）提出的事实至上原则^⑤，同时考虑到数字平台工作的独特性。各成员国所采取的雇佣关系确认标准不应干扰真正的民事和商业关系，同时应确保那些已确立雇佣关系的平台工人得到应有保护。

对数字平台工人具体权利的规定，涉及职业安全卫生、禁止暴力和骚扰、就业促进、劳动报酬、

① 在国际劳工标准中，公约（Conventions）和建议书（Recommendations）在法律效力和实施方式上有显著区别：公约是具有法律约束力的国际条约，一旦ILO成员国批准某一公约，该国须将公约规定转化为本国法律，并定期将ILO提交公约实施报告，ILO也会通过监督系统跟踪成员国公约实施情况；建议书则不具备法律约束力，仅提供指导意见，旨在帮助成员国制定并实施相关劳动政策。公约具有法律强制性，主要适用于已批准的成员国，而建议书作为指导性文件提供更多的政策灵活性。这种设计为ILO成员国提供了多层次工具，以推动全球劳动标准的落实。

② 下文基于问卷内容的介绍仅以其中的强制性规定为主。

③ 在数字劳动平台上或通过数字劳动平台从事的工作涵盖利用网站或应用程序等数字中介工具实施的各种活动，包括通过拼车应用软件和微任务平台从事的工作。技术的中介作用使其有别于个人为数字劳动平台承担的其他类型工作，如文秘工作。

④ 这些规定反映在调查问卷中“M. 结社自由、社会对话，以及雇主组织和工人组织的作用”的指导性规定部分。例如：建议成员国应当为数字劳动平台和数字平台工人行使其组织和集体谈判权以及参与社会对话创造有利环境；成员国应当采取措施加强有代表性的雇主组织和工人组织以及代表数字劳动平台和数字平台工人的组织能力，以有效促进并捍卫其会员从事数字平台工作的利益；应当鼓励雇主组织和工人组织分别吸收数字平台和数字平台工人成为会员，并向其提供服务。

⑤ 第198号建议书指出：“就保护雇佣关系中的劳动者的国家政策而言，确定此种关系的存在，应主要以与劳动者从事劳务并获得报酬相关的事实作指导，而不论在各方当事人之间可能商定的任何契约性或其他性质的相反安排中的关系特点。”

工作时间和社会保障等方面，特别是对算法管理带来的影响进行规制。在职业安全卫生方面，建议各成员国要求数字劳动平台采取与其管控程度相当的保障措施，通过生理和心理风险评估、充分的预防和管控举措，防止因工作过程产生的、与工作过程相关的，或在工作过程中发生的意外事故和健康伤害。同时，工人应配合数字劳动平台履行职业安全卫生义务。在禁止暴力和骚扰方面，遵循2019年《暴力和骚扰公约》（第190号）承认的人人有权享有一个没有暴力和骚扰的劳动世界，建议各成员国采取适当措施有效保护数字平台工人免受劳动世界中的暴力和骚扰，包括基于社会性别的暴力和骚扰，以及客户和顾客等第三方在线施加的暴力和骚扰。在就业促进方面，根据1964年《就业政策公约》（第122号）所规定的促进充分自由选择的、生产性就业目标的实现，建议各成员国将在平台经济中促进创造体面就业岗位并鼓励开展职业技能开发作为一项国家政策目标。在劳动报酬方面，建议各成员国采取措施确保向数字平台工人支付适足的报酬，且应以法定货币定期足额予以支付，不得无故扣留。有关报酬扣减，各成员国应当规定，数字劳动平台只有在国家法律法规所规定或集体协议所确定的条件和范围内，才能够扣减工人报酬，并且不得以任何形式向平台工人收取任何费用或成本。在工作时间方面，建议各成员国确保在工作时间、工间休息、每日和每周休息方面，对数字平台工人给予充分保护。在社会保障方面，建议各成员国确保数字平台工人按照不低于适用总体工人的条款享有社会保障待遇。

此外，针对工人个人数据保护、终止雇佣、劳动争议处理等平台工人权利保护的特殊问题，也作了参考性规定。国际劳工组织建议，各成员国应当就数字平台工人个人数据的收集、存储、使用、加工和传输建立有效和适当的保障措施。数字劳动平台对工人个人数据的收集、加工和使用，应仅严格限于履行必要的工作关系或依据国家法律要求；同时，应特别禁止收集、加工和使用私人谈话数据、工人组织会员及其活动数据、工人健康数据等。在就业保障方面，建议各成员国积极采取相应措施，严禁基于歧视性、任意性或其他不合理理由中止或停用数字平台工人账户，或终止其与数字劳动平台的工作关系。特别是当这些决定由算法生成时，平台工人应能够有效诉诸人工审查。同时，应采取措施消除弱势群体从事平台工作的障碍，并为移民和难民提供充分保护。关于争议处理机制，建议各成员国确保数字平台工人能够便捷地诉诸适当、有效的法律补救措施，以及安全、公平和有效的争议处理机制。

4. 规范数字劳动平台及中介的法律义务

国际劳工组织建议对中介的责任进行特别规定。各成员国应确保在允许使用中介的情况下，对中介活动进行充分监管，而且按照国家法律和惯例确定并分配数字劳动平台与中介各自的责任，包括职业安全卫生、报酬支付、社会保障缴费等方面的责任。平台的工伤保护义务被特别提出，当国家现行社会保障计划未向平台工人提供工伤保护时，建议应由数字劳动平台提供保护措施。

国际劳工组织还提出了算法使用的相关规定。首先，建议数字劳动平台履行算法相关的告知义务。平台在雇用或聘用数字平台工人之前，应告知数字平台工人及其代表（组织）有关使用算法组织、监督和评价工作的情况，以及算法的使用对工人工作条件的影响程度。其次，建议数字劳动平台算法的使用应遵循相关原则。算法的使用不仅不应导致任何直接或间接的歧视（包括机会歧视和报酬歧视），也不应对数字平台工人的安全健康造成有害影响（包括工伤事故风险和社会心理风险）。

5. 强化文书的遵守、执行与实施

国际劳工组织建议，各成员国所设立的法律执行机制应考虑到平台工作的特点。为确保依法守规，国家应当建立许可或认证制度、报告义务等其他监管形式，以规范数字劳动平台的运营条件。

鉴于数字平台的跨境性质，建议各成员国实施的相关规定应同时包含在其领土范围内运营的数字劳动平台和数字平台工人。在实施过程中，各成员国应当与有代表性的雇主组织和工人组织，以

及代表数字劳动平台和数字平台工人的组织进行协商，并促进这些组织的积极参与。为确保规定的实施涵盖数字平台工人，应当采取法律法规、集体协议、法院判决等手段，或是综合运用这些手段，抑或采取任何适合国情和惯例的其他方式，包括扩大或调整现有措施，或制定新的措施。

以上从标准制定的必要性、关键概念定义、保护平台工人的权利、规范平台和中介的义务，以及依法守规等方面梳理了国际劳工组织勾勒的标准雏形。表 2 简要总结了在平台经济中实现体面劳动的国际劳工标准规范方向。

表 2 在平台经济中实现体面劳动的国际劳工标准规范方向

维度		规范方向
保护数字平台工人的工作权利	工作中的基本原则和权利	确保平台工人享有工作中的 5 项基本原则和权利
	职业安全卫生	采取相应的保障措施预防工作意外事故和健康伤害 工人应履行职业安全义务 保护平台工人免受劳动世界中的暴力和骚扰
	雇佣关系	确保对平台工人雇佣关系的分类遵循事实至上原则
	就业促进	将在平台经济中促进创造体面就业岗位并鼓励开展职业技能开发作为一项国家政策目标
	社会保护	
	劳动报酬	确保向平台工人支付适足的报酬
	工作时间	确保平台工人在工作时间、工间休息、每日和每周休息等方面获得充分保护
	个人数据保护	对数据的收集、存储、使用、加工和传输建立有效和适当的保障措施
	合同终止和解除	严禁基于歧视性、任意性或其他不合理理由，终止或停用平台工人账户，或解除其与平台的工作关系
	劳动争议处理	确保平台工人能够便捷地诉诸安全、公平和有效的争议处理机制
规范数字劳动平台及中介的法律义务	社会保障	确保平台工人享有不低于总体工人的社会保障待遇
	中介责任	确保中介活动得到充分监管； 明确数字劳动平台与中介之间的责任分配； 平台的工伤保护责任
	算法使用规范	数字劳动平台应履行算法相关的告知义务； 算法的使用应遵循相关原则，如不歧视、预防职业安全卫生风险等
强化文书的遵守、执行 执行与实施	实施	建立平台许可或认证制度，或报告义务等监管形式
	实施	确保规定的实施同时包含在其领土范围内运营的数字劳动平台和工作的平台工人

资料来源：国际劳工组织，国际劳工大会第 113 届会议报告五（1）：在平台经济中实现体面劳动 [R]，日内瓦：国际劳工局，2024：103-124.

三、中国数字平台工作与劳动者权益保护

上文梳理了数字平台工人普遍面临的体面劳动挑战，以及国际劳工标准的规制方向。回到中国情境，中国数字平台工作的发展有何特点？平台工人劳动权益保护的现状如何？政府又采取了哪些措施回应平台工人体面劳动的挑战？

（一）中国数字平台工作的发展及其特点

截至 2024 年 6 月，我国网民规模近 11 亿人，互联网普及率达 78% [35]。从平台经济的发展来看，

我国经历了从互联网平台、移动互联网平台到智能计算平台的技术转型,并形成了消费互联网平台、工业互联网平台和计算能力平台^①3大平台类型^[36]。近年来,人工智能已成为平台经济新的生产力发展引擎和新的监管焦点。据统计,中国平台经济创造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^{[11]30}。与世界其他国家相比,中国数字平台工作的发展既有共性,又有其独特性。

第一,政府对创业就业政策的有力支持为中国数字平台工作的发展提供了良好的制度环境。2014年政府工作报告提出,要将“大众创新、万众创业”政策作为“扩大就业、增加居民收入”的重要手段。2015年,党的十八届五中全会公报首次确认了分享经济这一互联网商业模式,要求“推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展”,“加强对灵活就业、新就业形态的支持”,以促进就业和创业。公报首次提出“新就业形态”的政策概念。根据国家发改委的释义,“新就业形态是指新一轮信息技术革命特别是数字经济和平台经济发展带来的一种就业新模式,体现为劳动关系灵活化、工作内容多样化、工作方式弹性化、工作安排去组织化、创业机会互联网化”^[37]。可见,“新就业形态”作为中国政策语境中对数字平台工作的表达,是一个极具包容性的概念,国家并未对其设定清晰的概念边界,而是强调其与数字技术和平台组织的相关性,并区别于受《劳动法》和《劳动合同法》规范的传统就业形态。党和政府始终对新就业形态持包容发展的态度,以促进该就业形态的繁荣。

第二,线下网约工,即基于位置的平台工作,是中国最主要的平台工作类型。中国数字劳动平台向第三产业的不断渗透,极大改革了服务业,大量劳动者被吸纳进线下平台提供网约服务,涉及网约车、外卖配送、同城即时配送和家政保洁等生活服务行业。这一类型的平台工人已成为服务业完成“最后一公里”的生力军。根据暨南大学和智联招聘联合发布的《2023中国新型灵活就业报告》,在平台电商、生活配送、生活服务、平台微商、知识服务、自媒体、平台直播和共享出行司机等8大类平台工作中,生活配送的需求占比最大,在50%—70%之间^[38]。与世界其他地区相似,中国线下网约工同样面临严重的职业性别隔离。在网约车和网约配送服务中,男性占90%左右,而女性在家政服务平台中的占比达99%^②。

第三,不同于世界其他国家在线平台工作面临的移民和跨境监管问题,中国微任务众包工作伴随人工智能的兴起而在国内获得规模发展。早期,国内主要的众包平台有猪八戒威客网、一品威客网、时间财富网、K68威客网等。这些平台涉及种类繁多的众包工作,包括手工艺品制作、商标和网站设计、推广营销、信息技术和软件开发、产权和专利服务、游戏开发等等^[39]。但这些平台并未形成集聚效应,工作任务的发布较为零散。近年来,由人工智能推动的专门化训练平台逐渐发展成熟,产生了有道众包、京东微工、百度众测等AI数据生产平台^[40]。为帮助人工智能学习算法,并辅助各大型互联网企业的核心产品与业务开发,大量劳动力被安排执行采集原始数据、进行数据标注和编码等任务。根据《人工智能训练师国家职业技能标准》(2021年版),数据标注员已被列入人工智能训练师的工种之一。由于社会对女性细致、耐心的性别刻板印象,这一类型的工作通常以年轻女性劳动者为主,且市场议价能力较弱^{③[41]106}。

第四,超越国际劳工组织对数字平台工作的界定,网络直播等数字文化产业工作正在成为中国新

① 根据报告,消费互联网平台主要面向生活消费领域开展信息聚合、交互与匹配等活动;工业互联网平台主要面向生产制造领域开展要素连接、数据汇聚、资源配置等活动,并向第一、二、三产业延伸;计算能力平台主要提供算力、应用开发等通用技术能力支撑和操作系统运行环境。

② 不同行业性别比例的相关数据参见:美团研究院.城市新青年:2018外卖骑手就业报告[R/OL].(2019-01-23)[2024-12-05].https://www.sohu.com/a/290893204_372592.天鹅到家.“她经济”报告[R/OL].(2021-03-08)[2024-12-05].<https://zhuanlan.zhihu.com/p/354643697>.

③ 媒体报道也有相似的观察,从事数据标注工作的AI训练师大多是来自贫困区县的已婚女性。参见:农村女性数字就业之路[EB/OL].(2023-08-17)[2024-12-05].https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_24238872.

兴的平台工作领域。国际劳工组织认为，考虑到 YouTube、TikTok 等社交媒体的用户账号通常没有报酬或报酬很少，因此并未将其列入“平台工人”的研究范畴^{[11]39}。然而，自新冠疫情以来，中国的网络表演行业与电子商务快速融合发展，大量网络主播和各类博主（如 blogger, vlogger, KOL, influencer）应运而生。2022 年，网络表演（直播与短视频）行业市场营收达 1992.34 亿元。当年，主播账号累计近 1.5 亿个，短视频内容创作者账号累计超 10 亿个。由直播、短视频行业直接或间接带动的就业机会超 1 亿个，主要直播、短视频企业吸引求职者数量约 50 万人^[42]。人力资源和社会保障部发布的新版《职业分类大典》（2022 年版）首次标识了 97 个数字职业，纳入了互联网营销师、直播销售员等电商职业^[43]。

第五，与世界其他国家相比，中国新就业形态劳动者不仅规模庞大，而且面临更为复杂的劳动关系认定问题。国家统计局估算，中国灵活就业人员总数已达 2 亿人左右，其中包含平台外卖骑手、网络主播等典型的新就业形态劳动者^①。根据第九次职工队伍状况调查，全国职工总数 4 亿人左右，而新就业形态劳动者数量达 8400 万人，占职工总数的 21%^[44]。据测算，2021 年，微信、抖音、快手、京东、淘宝、美团、饿了么等平台净创造了 2.4 亿个工作岗位，相当于为当年 27% 的适龄劳动人口提供了就业机会^[45]，可见平台经济吸纳就业的巨大潜力。与世界各国相类似，中国绝大部分平台工人并不直接受雇于平台。根据《中国共享经济发展报告（2021）》估算，在 8400 万平台工人中，平台企业员工数约为 631 万，仅占 7.5%^[46]。不仅如此，中国的平台用工事实上更为复杂。诸多平台为规避事实劳动关系，使用各种方式试图模糊用工关系，包括与劳动者建立劳务承揽关系或自雇合作（依赖性自雇）关系、引入第三方机构、将劳动者转换为个体工商户等^{[41]152}。可以看到，平台利用自身市场优势，在与现有劳动法制规范的角力过程中，形成了各种类型的工作关系，包括所谓的“不完全劳动关系”“合作用工”等新型用工形态。在合作用工模式中，更多劳动力市场组织被卷入其中，使平台劳动关系复杂化^[47]。这显然不利于劳动者权益的保护。

（二）中国新就业形态劳动者的权益保护状况

显然，平台经济在中国产生了一系列积极的经济社会效应，尤其体现在为劳动力市场弱势群体提供了发展机会，且显著提高了其收入水平^[48-50]。但是研究发现，这些新就业形态劳动者同样面临与世界其他国家平台工人相类似的体面劳动挑战，具体如表 3 所示。

当前有关新就业形态劳动者权益保护的研究已囊括线下网约工、在线平台工作和网络直播工作等不同类型。在平台劳动关系复杂化的背景下，大量研究围绕与此相关的职业伤害、就业质量、劳动保护、社会保障等议题展开，揭示了平台工作在中国劳动法治环境下的独特挑战，特别是职业伤害、过劳等问题引发了广泛的社会关注。值得注意的是，平台工作中工人的个人数据保护问题尚未在实证研究中得到充分讨论。

表 3 中国新就业形态劳动者体面劳动面临的挑战

维度	挑战
结社自由和集体谈判权	工会参与率低； 因平台工人法律身份不明而面临参与或组建工会以及集体协商的困境
工作中的基本原则和权利	性别职业隔离和性别工资差距持续存在； 女性就业兼职化，加剧女性劳动力市场的弱势地位
职业安全卫生	客运出行和配送平台工人面临较高的交通意外事故和人身伤害风险； 网络主播易出现恐惧、焦虑和不安等负面情绪

① 根据国家统计局发布的数据，“目前我国灵活就业人员已经达到了 2 亿人左右。据调查，一些平台外卖骑手达到 400 多万人；有的平台上从事主播及相关岗位的从业人员 160 多万人，比上年增加近 3 倍。”参见：国家统计局·国家统计局局长就 2021 年国民经济运行情况答记者问 [EB/OL]. (2022-01-17) [2024-12-05]. https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202202/t20220209_1827283.html.

续表 3 中国新就业形态劳动者体面劳动面临的挑战

维度		挑战
就业促进		职业发展空间有限； 青年就业质量整体偏低
劳动报酬		计薪方式多元化，包括计件报酬、流量提成、项目提成等； 平台单方面调整计薪规则，收入不稳定； 工人收入逐年降低
工作时间		缺乏工时制度标准和工时计算规范； 超长工作时间，且处于随时待岗状态
社会保护	合同终止和解除	基于顾客评价和算法监督系统，平台可以对违反规章制度的工人进行处罚，包括封停账户，而工人难以向平台提起申诉
	劳动争议处理	工人同时向多家合作用工主体申请劳动仲裁的案件通常不被受理
社会保障		各类社会保险参保率低，平台工人的参保途径有限： (1) 大部分工人只能选择加入保障层次更低的城乡居民养老保险； (2) 因劳动关系认定困难而难以被纳入现行工伤保险制度
社会对话		因缺少正当的申诉和维权渠道，工人多以非制度化手段维权； 平台工作具有跨地区性，存在地方劳动监管规则不统一的问题

注：此处对应不同挑战所列举的相关研究以调查报告和实证研究为主。参见：李玉赋．第八次中国职工状况调查（报告卷）[M]．北京：工人出版社，2017．班小辉．超越劳动关系：平台经济下集体劳动权的扩张及路径[J]．法学，2020(8)：160-175．梁萌．男耕女织：互联网平台劳动中的职业性别隔离研究[J]．中国青年研究，2021(9)：104-111．董志强，彭娟，刘善仕．平台灵工经济中的性别收入差距研究[J]．经济研究，2023(10)：15-33．张凌寒．共享经济平台用工中的性别不平等及其法律应对[J]．苏州大学学报（社会科学版），2021(1)：84-94．班小辉．论“分享经济”下我国劳动法保护对象的扩张——以互联网专车为视角[J]．四川大学学报（哲学社会科学版），2017(2)：154-161．郑祁，詹婧，冯喜良．基础技能数字零工工时与职业伤害——基于外卖骑手数据的实证研究[J]．人口与经济，2022(5)：110-128．吕梓剑．适者何以生存：标准化就业下的“另类不稳定劳动”——以品牌带货主播为例[J]．天府新论，2022(6)：87-97．方长春．去技能化与再技能化：新就业形态与青年职业发展[J]．人民论坛·学术前沿，2023(16)：16-25．丁守海，冀承．新时期中国青年高质量就业问题探析——基于平台就业专项调查数据的考察[J]．当代经济研究，2024(5)：104-114．田志鹏，李晓菁．中国新就业形态劳动者调查报告[M]//李培林，陈金光，王春光，等．2024年中国社会形势分析与预测．北京：社会科学文献出版社，2023：182-200．刘燕斌．中国劳动保障发展报告（2017）[M]．北京：社会科学文献出版社，2017：294-305．清华大学社会科学学院企业责任与社会发展研究中心，清华大学社会科学学院当代中国研究中心．中国一线城市出行平台调研报告[R/OL]．（2021-05-18）[2024-12-05]．<https://www.199it.com/archives/1246525.html>．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．周畅．国际劳工组织工作报告 11：中国数字劳工平台和工人权益保障[R]．日内瓦：国际劳工局．北京致诚农民工法律援助与研究中心课题组．平台经济下合作用工模式劳动关系分析——以外卖平台为例[J]．人民司法，2022(7)：20-27．赵青．新业态从业人员社会保险参保选择及其影响因素：一项基于配送骑手和快递员群体的调查[J]．社会保障评论，2024(3)：57-74．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(2)：73-86．国际劳工组织，中华人民共和国人力资源和社会保障部．中国灵活就业人员和平台从业人员的社会保障研究[R]．日内瓦：国际劳工局．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——以众包网约车配送员为例[J]．社会科学，2021(6)：20-29．谢增毅．我国平台用工规制路径的反思与改进[J]．中外法学，2024(2)：386-406．

（三）中国政府致力于新就业形态劳动者权益保护

近年来，中国政府密集出台了多项平台经济的监管政策，从对平台经济的规范支持到算法管理和劳动者权益保护，已初步构建了新就业形态劳动者权益保护的规范框架。2021 年以来，国家层面有关平台经济和新就业形态劳动者权益保护的重要文件如表 4 所示。

表 4 中国平台经济和新就业形态劳动者权益保护相关的规范性文件

维度	文件名称 / 发文号或时间	发文部门
平台经济	《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》 发改高技〔2021〕1872 号	国家发展改革委等 9 部门
算法使用	《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》 国信办发文〔2021〕7 号	国家网信办等 9 部门
	《互联网信息服务算法推荐管理规定 2021》	国家网信办等 4 部门
	《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	人力资源和社会保障部等 8 部门
	《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	市场监管总局等 7 部门
	《关于加强交通运输新业态从业人员权益保障工作的意见》 交运发〔2021〕122 号	交通运输部等 8 部门
新就业形态 劳动者权益	《关于切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益的意见》 总工发〔2021〕12 号	中华全国总工会
	《关于为稳定就业提供司法服务和保障的意见》 法发〔2022〕36 号	最高人民法院
	《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》 人社厅发〔2024〕4 号	人力资源社会保障部办公厅等 6 部门
	《新就业形态劳动者休息和劳动报酬权益保障指引、新就业形态劳动者劳动规则公示指引、新就业形态劳动者权益维护服务指南》 人社厅发〔2023〕50 号	人力资源社会保障部办公厅
	《新就业形态劳动者权益协商指引》2024	中华全国总工会等 4 部门

以上文件中，对平台工作影响最大的当属 2021 年人力资源和社会保障部等 8 部门联合印发的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》（以下简称《指导意见》）。《指导意见》首次在“受雇者”（劳动法调整）和“自雇者”（民法调整）二分法的基础上提出了三分法，即第三类“不完全符合确立劳动关系情形”。同时，规定了新就业形态劳动者权益的基本制度保障，如公平就业制度、最低工资和支付保障制度、休息制度、劳动安全卫生责任制、社会保障制度、职业伤害保障制度，以及民主参与制度等。

总体而言，当前针对平台工作的规范性文件以行政部门的“指导意见”为主。这一“行政指导”路径尽管有其优势，并在推动新就业形态劳动者权益保护方面发挥了积极作用，但仍存在一定的不足，如相关规定缺乏可操作性、劳动者权利不清晰、规则制定地方化和碎片化、权利难以救济等^[51]。这些问题需要在今后的制度规范中进一步调整并优化。

四、结语

中国与国际劳工组织的联系源远流长。中国政府和工会、雇主组织在劳动立法、就业促进和社会保障的价值理念、体制机制等方面，吸收了国际劳工组织和国际劳工标准的有益经验和积极影响，履行了国际劳工组织成员国的义务^[52]。中国应抓住此次契机，积极参与国际劳工组织平台经济体面劳动劳工标准的制定工作。本研究为此提供了较为全面的背景分析资料，不仅详细阐述了国际劳工组织开展的系统性工作，而且梳理了中国新就业形态劳动者权益保护的挑战以及一系列政策措施。未来，中国可通过以下行动更深入地参与到标准的制定工作中。

首先，积极分享中国平台工作领域的政策实践经验。自 2020 年以来，国际劳工组织已发布多篇中国平台劳动相关的工作论文和调查报告。这些研究涉及中国数字平台工作发展与劳动者权益

保护新政策的诸多方面,已向世界分享了中国丰富的实践经验。今后,可以通过发布更多的案例报告展示中国平衡平台经济发展与劳动者保护的实践,为国际劳工标准的制定提供现实参考。此外,在算法技术应用方面,应推动中国平台企业在算法透明度、平台责任划分等具体问题上提出建议,为标准制定贡献技术经验。

其次,强调中国发展中国家的国情,倡导弹性劳工标准。正如中国政府代表在国际劳工组织理事会高级别会议中的提问:“由于各成员国的经济社会发展状况不同,劳动法律制度不同,数字化对各国的劳动力市场带来的影响和挑战也必然不尽相同,如何确保 ILO 发挥好协调和引领作用,使应对劳动世界数字化的统一行动和将要制定的国际劳工标准能够使所有成员国,特别是发展中成员国受益?”^[53]为适应各国不同的经济发展水平和劳动力市场特点,使劳工标准成为推动而非抑制各成员国发展的力量,应倡导弹性标准、制定伸缩性规定,避免标准制定过于僵化。

再次,深入参与国际劳工标准制定的各阶段,增强话语权。无论是在政府与工会、雇主组织三方协商阶段,还是在国际劳工大会、理事会标准草案讨论过程中,中国都应将关涉平台经济与劳动者权益保护的重点议题置于核心地位,推动将兼顾新兴市场国家利益的内容纳入标准,如支持灵活就业,同时确保平台工人基本劳动权利的底线保障。此外,中国应借助“金砖国家”或“一带一路”倡议框架,与其他发展中经济体联合提出劳工标准制定的共同建议,形成合力,增强话语权。同时,支持国际劳工组织在亚太地区开展平台工人权益保障相关的能力建设项目,展现中国在标准推广中的影响力。

最后,推动国内政策与国际规则接轨。吸收借鉴国际劳工标准,将国内与国际规则衔接,不仅是成员国的义务,也是更好融入国际经济贸易的现实要求。修改并完善劳动法和外贸规则已具有紧迫性^[54]。为此,中国应吸收借鉴有关平台经济体面劳动的国际劳工标准,积极推动国内平台工作政策和法规的制定,如新就业形态劳动者的社会保险、劳动关系认定等,以适应未来的国际劳工标准。同时,鼓励中国平台企业共同参与国际劳工标准讨论并承诺遵守国际劳工组织的相关标准,提升企业的国际竞争力。

总之,通过积极参与国际劳工标准的制定,中国不仅可以推动平台经济中的全球劳动治理,也能更好地维护中国自身发展权益,并展示负责任的大国形象。

[参考文献]

- [1] OECD. A road map toward a common framework for measuring the digital economy: Report for the G20 digital economy task force [R]. Paris: OECD Publishing, 2020: 34.
- [2] KENNEY M, ZYSMAN J. The rise of the platform economy[J]. Issues in Science and Technology, 2016, 32(3): 61-69.
- [3] EVANS D S, SCHMALENSEE R. Matchmakers: The new economics of multisided platforms[M]. Boston: Harvard Business Review Press, 2016.
- [4] OECD, ILO, European Union. Handbook on measuring digital platform employment and work [M]. Paris: OECD Publishing, 2023.
- [5] ACS Z J, SONG A K, SZERB L, et al. The evolution of the global digital platform economy: 1971-2021 [J]. Small Business Economics, 2021, 57(4): 1629-1659.
- [6] BROUSSEAU E, PENARD T. The economics of digital business models: A framework for analyzing the economics of platforms [J]. Review of Network Economics, 2007, 6(2): 81-114.
- [7] 帕克·范·埃尔斯泰恩,邱达利.平台革命:改变世界的商业模式[M].志鹏,译.北京:机械工业出版社,2017.
- [8] CHERRY M A. Regulatory options for conflicts of law and jurisdictional issues in the on-demand economy, conditions of work and employment series No. 106 [Z]. Geneva: International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, 2019.
- [9] WOOD A J. Algorithmic management consequence for work organisation and working conditions, JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology, No. 2021/07 [Z]. Seville: European Commission, Joint Research Centre (JRC), 2021.
- [10] CAPUTO A, PIZZI S, PELLEGRINI M M, et al. Digitalization and business models: Where are we going? A science map of the field [J]. Journal of Business Research, 2021, 123: 489-501.
- [11] ILO. World employment and social outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work [R]. Geneva: International Labour Office, 2021.

- [12] SCHMIDT F A. Digital labour markets in the platform economy: Mapping the political challenges of crowd work and gig work [R/OL]. [2024-12-05]. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13164.pdf>.
- [13] BERG J, FURRER M, HARMON E, et al. Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world [R]. Geneva: International Labour Office, 2018.
- [14] DATTA N, CHEN R. Working without borders: The promise and peril of online gig work[R]. Washington, DC: World Bank, 2023.
- [15] HUNT A, SAMMAN E. Gender and the gig economy: Critical steps for evidence-based policy[R/OL]. [2024-12-05]. <https://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2019/01/Gender-the-Gig-Economy.pdf>.
- [16] BERG J. Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers, conditions of work and employment series, No.74 [Z]. Geneva: International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, 2016.
- [17] TANDON A, SEKHARAN A. Labouring (on) the app: Agency and organisation of work in the platform economy [J]. Gender & Development, 2022, 30(3): 687-706.
- [18] RANI U, CASTEL-BRANCO R, SATIJA S, et al. Women, work, and the digital economy [J]. Gender & Development, 2022, 30(3): 421-435.
- [19] ANWAR M A. Platforms of inequality: Gender dynamics of digital labour in Africa [J]. Gender & Development, 2022, 30(3): 747-764.
- [20] RODRÍGUEZ-MODROÑO P, PESOLE A, LÓPEZ-IGUAL P. Assessing gender inequality in digital labour platforms in Europe[J]. Internet Policy Review, 2022, 11(1): 1-23.
- [21] BORBORAH P, DAS K S. Building agency: Women vendors and gendered technology in informal markets in Assam [J]. Gender & Development, 2022, 30(3): 517-530.
- [22] DE STEFANO V. "Negotiating the algorithm": Automation, artificial intelligence and labour protection, employment working paper No. 246 [R]. Geneva: International Labour Office, Employment Policy Department, 2018.
- [23] KELLOGG K C, VALENTINE M A, CHRISTIN A. Algorithms at work: The new contested terrain of control [J]. Academy of Management Annals, 2020, 14(1): 366-410.
- [24] WOOD A J, GRAHAM M, LEHDONVIRTA V, et al. Good gig, bad gig: Autonomy and algorithmic control in the global gig economy [J]. Work, Employment and Society, 2019, 33(1): 56-75.
- [25] ILO. Women and men in the informal economy: A statistical update [R]. Geneva: International Labour Office, 2023.
- [26] WILLIAMS C, LLOBERA M, HORODNIC A. Tackling undeclared work in the collaborative economy and bogus self-employment [R/OL]. (2021-09) [2024-12-05]. <https://www.ela.europa.eu/en/media/2217>.
- [27] VALLAS S. Platform capitalism: What's at stake for workers? [J]. New Labor Forum, 2018, 28(1): 48-59.
- [28] URZÌ BRANCATI M C, PESOLE A, FÉRNANDÉZ-MACÍAS E. New evidence on platform workers in Europe[R/OL]. [2024-12-05]. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118570/jrc118570_jrc118570_final.pdf.
- [29] ILO. Decent work in the platform economy, reference document for the meeting of experts on decent work in the platform economy [R]. Geneva: International Labour Office, 2022.
- [30] ALOISI A, RAINONE S, COUNTOURIS N. An unfinished task? Matching the platform work directive with the EU and international "social acquis", ILO working Paper 101[Z]. Geneva: International Labour Office, 2023.
- [31] 国际劳工组织. 国际劳工大会第 113 届会议报告五(1): 在平台经济中实现体面劳动 [R]. 日内瓦: 国际劳工局, 2024.
- [32] DE STEFANO V. The rise of the "just-in-time workforce": On-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy", Conditions of work and employment series, No.71[Z]. Geneva: International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, 2016.
- [33] DE STEFANO V, ILDA D, STYLOGIANNIS C, et al. Platform work and the employment relationship, ILO Working Paper 27 [R]. Geneva: International Labour Office, 2021.
- [34] 国际劳工组织. 关于平台经济中体面劳动规范性缺口的分析 (GB.347/POL/1) [R]. 日内瓦: 国际劳工组织理事会, 2023.
- [35] 中国互联网络信息中心. 第 54 次中国互联网络发展状况统计报告 [R/OL]. (2024-09-11) [2024-12-05]. <https://www3.cnnic.cn/NMediaFile/2024/0911/MAIN1726017626560DHICKVFSM6.pdf>.
- [36] 中国信息通信研究院. 平台经济发展观察 (2024 年) [R/OL]. (2024-07-30) [2024-12-05]. <http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202407/P020240729569788593896.pdf>.
- [37] 国家发改委规划司. "十四五"规划《纲要》名词解释之 236 | 新就业形态 [EB/OL]. (2021-12-24) [2024-12-05]. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjfgzh/202112/t20211224_1309503.html.
- [38] 暨南大学经济与社会研究院, 智联招聘. 2023 中国新型灵活就业报告 [R/OL]. (2023-09-12) [2024-12-05]. <https://iesr.jnu.edu.cn/2023/0915/c17210a766091/page.htm>.
- [39] 陈耀波. 国际劳工组织工作报告 24 中国在线数字劳工平台: 工作条件、政策问题和未来前景 [R]. 日内瓦: 国际劳工组织, 2021.
- [40] 涂伟, 王雪玉. 国际劳工组织工作报告 103: 中国的新就业形态和劳动者权益保障 [R]. 日内瓦: 国际劳工局, 2024: 21.
- [41] 杨伟国, 吴清军, 张建国, 等. 中国灵活用工发展报告 (2022) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.

- [42] 中国演出行业协会. 中国网络表演(直播与短视频)行业发展报告(2022—2023) [R/OL]. (2023-05-16) [2024-12-05]. <https://www.ceta.com.cn/2/202305/3849.html>.
- [43] 国家信息中心. 中国共享经济发展报告(2023) [R/OL]. (2023-02-23) [2024-12-05]. <http://www.sic.gov.cn/sic/93/552/557/0223/10741.pdf>.
- [44] 凝聚大力推进中国式现代化的磅礴力量——全总第九次全国职工队伍状况调查领导小组负责同志答记者问 [N]. 工人日报, 2023-02-28(01).
- [45] 谢康, 肖静华, 刘帆. 2023 中国数字经济前沿: 平台与高质量就业 [R]. 北京: 中国信息经济学会数字经济创新专委会, 2023.
- [46] 国家信息中心. 中国共享经济发展报告(2021) [R/OL]. (2021-02) [2024-12-05]. <http://www.sic.gov.cn/sic/93/552/557/0219/10463.pdf>.
- [47] 北京致诚农民工法律援助与研究中心课题组. 平台经济下合作用工模式劳动关系分析——以外卖平台为例 [J]. 人民司法, 2022(7): 20-27.
- [48] 何勤, 王琦, 赖德胜. 平台型灵活就业者收入差距及其影响机制 [M]// 刘燕斌. 中国劳动保障发展报告(2017). 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 54-68.
- [49] 中国信息通信研究院. 中国数字经济就业发展研究报告: 新形态、新模式、新趋势(2021 年) [R/OL]. [2024-12-05]. <http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202408/P020240830315324580655.pdf>.
- [50] 冯素玲, 熊龙婷, 房孝宇. 数字经济发展能否缩小性别工资差距——基于 CFPS 数据的实证研究 [J]. 经济问题, 2024(9): 24-33.
- [51] 谢增毅. 我国平台用工规制路径的反思与改进 [J]. 中外法学, 2024(2): 386-406.
- [52] 林燕玲. 国际劳工组织的历史贡献及其对中国劳动保障法制建设的影响——纪念国际劳工组织成立 100 周年 [J]. 中国劳动关系学院学报, 2019(6): 1-24.
- [53] 中华人民共和国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表团. 中国政府代表在国际劳工组织理事会第 350 次会议就“数字化挑战与机遇”高级别会议的发言 [EB/OL]. (2024-03-19) [2024-12-05]. https://geneva.china-mission.gov.cn/dbtyw/lgs/202403/t20240319_11262259.htm.
- [54] 林燕玲. TPP 中劳工标准对中国劳动关系的影响和对策研究 [J]. 中国人力资源开发, 2016(5): 97-106.

Achieving Decent Work in the Platform Economy —Referencing China's Active Participation in the Formulation of International Labor Standards

QIAN Junyue¹, LIN Yanling²

(1. School of Law, Anqing Normal University, Anqing, Anhui 246133;
2. School of Labor Relations and Human Resources, China University of Labor Relations, Beijing 100048)

Abstract: Globally, the rise and development of digital platform work present both opportunities and significant challenges to traditional labor regulations. The International Labor Organization (ILO) has included the formulation of labor standards for decent work in the platform economy in the agenda for the 113th International Labor Conference in 2025. This study provides a comprehensive background for China's participation in the development of international labor standards from both international and domestic perspectives, discussing the challenges posed by platform economy and the ILO's systematic efforts to promote decent labor standards in platform work, and protection of the rights and interests of workers in new forms of employment in China as well. The current study points out that the ILO's decent work framework is a systematic approach to addressing labor issues within the platform economy and that an initial outline of labor standards for the platform work has been drawn. The study emphasizes that China should seize the opportunity to actively engage in this standard-setting process to enhance its voice within the ILO. In this process, the three parties in China (government, employers' organizations, and trade unions), along with policymakers and researchers, should promote global labor governance in the platform economy to better protect China's development interests and demonstrate a responsible image as a major country.

Key words: platform economy; decent work; international labor standards; workers in new forms of employment

[责任编辑: 徐文粉]