

新业态灵活就业人员职业伤害保障问题及优化路径研究

王 生

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年3月5日; 录用日期: 2026年4月20日; 发布日期: 2026年4月28日

摘 要

随着互联网经济的快速增长, 出现了像“外卖员”、“网约车司机”这类依靠互联网平台、灵活选择工作时间的创新雇佣模式, 新业态灵活就业人员应运而生, 和传统就业人员相比, 新业态灵活就业人员的工作方式和劳动特点有明显不同。这使得当前的工伤保险体系很难直接覆盖并有效保障其合法权益, 所以, 深入研究新业态灵活就业者的职业伤害保障问题, 探寻职业伤害保障的优化办法, 对维护新业态从业人员权益、促进社会公平正义有十分重要的现实意义。

关键词

新业态从业, 灵活就业人员, 多层次职业伤害保障体系

Research on Occupational Injury Protection Issues and Optimization Paths for Flexible Employees in New Business Forms

Sheng Wang

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: March 5, 2026; accepted: April 20, 2026; published: April 28, 2026

Abstract

With the rapid growth of the internet economy, innovative employment models such as “delivery persons” and “ride-hailing drivers” have emerged, relying on internet platforms and offering flexible working hours. This has given rise to a new category of flexible employment in emerging industries. Compared with traditional employees, these workers exhibit distinct working methods and labor

characteristics. As a result, the current work-related injury insurance system struggles to directly cover and effectively safeguard their legitimate rights and interests. Therefore, an in-depth study on the occupational injury protection issues faced by flexibly employed individuals in emerging sectors, along with exploring optimization methods for such protection, holds significant practical importance for safeguarding the rights of workers in new forms of employment and promoting social fairness and justice.

Keywords

New Forms of Employment, Flexible Employment Personnel, Multi-Level Occupational Injury Protection System

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

随着数字科技飞速发展和网络平台兴起,新型就业模式蓬勃发展,灵活就业群体已成为我国劳动力市场的重要组成部分,当下,我国新兴灵活就业人群规模庞大。2023年全国总工会开展的第九次职工状况调查表明,新就业形态劳动者在职工队伍里占据重要地位,全国新就业形态从业人员数量多达约8400万。¹当前,新业态灵活就业队伍不断壮大,但它面临的职业风险保障问题也越来越严重,近年来,新业态用工领域事故频繁发生,如外卖骑手猝死和交通事故等,让新业态从业者的职业安全问题逐渐显现,引发社会广泛关注和讨论[1]。这一系列事件既暴露了新业态就业中存在的潜在风险,也凸显出完善相关保障机制的紧迫性。

新业态从业者的权益维护受到了中央政府和相关部门的高度重视,2020年国家开始提出要开展职业伤害保障试点。2025年,人社部等九个部门共同发布通知,宣布从当年7月1日起,在已先行试点7个省份和7个平台企业的基础上,新增天津、河北、辽宁等10个省份及多家知名互联网平台公司参与试点,并计划在次年覆盖全国所有省级行政区。²

2. 新业态灵活就业人员职业伤害保障现状

2.1. 新业态灵活就业人员的职业风险

新业态灵活就业人员,是在数字经济与互联网技术深度融合背景下产生的新型就业群体。他们借助各种在线平台,让劳务供需得以精准匹配,工作方式突破了传统就业在时间和空间上的严格限制[2]。为切实了解新业态灵活就业人员的职业风险的具体表现,笔者通过调查问卷对某区部分外卖骑手开展抽样调查,结果显示:调研对象中男性占比92%,18~50岁中青年群体占94%,高中及以下学历者达75%,本科学历仅占7%,群体呈现以中青年男性、低学历为主的特征。劳动关系方面,仅6%的骑手与平台签订劳动合同,94%签订劳务合同或相关协议,劳动关系界定模糊;工作与收入层面,67%的骑手日工作时长9~12小时,73%每周休息不足1天,80%日均接单量超30单,63%月收入集中在4000~6000元,工作强度偏高且收入分化明显。职业风险与保障层面,94%的骑手将交通事故视为首要职业风险,70%在从业

¹新华网. 全国新就业形态劳动者达8400万人[EB/OL]. https://www.news.cn/politics/2023-03/27/c_1129466522.htm, 2023-03-27.

²中华人民共和国中央人民政府. 人力资源社会保障部等九部门关于扩大新就业形态人员职业伤害保障试点的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202507/content_7031656.htm, 2025-04-22.

过程中曾受伤,其中交通事故致伤占比 93%;70%的骑手担忧事故后的治疗康复费用及误工损失,97%希望由平台统一组织参保,90%每月至少接受一次职业安全培训。调研表明,外卖骑手群体面临劳动关系模糊、劳动强度大、职业风险突出、社会保障不足等问题,其工伤保险参保意愿强烈,劳动权益保障需求迫切。

总的来看,新业态灵活就业人员的劳动权益保障很薄弱,绝大多数从业者没和用人单位签正式劳动合同,缺少工伤保险、养老保险等法定保障手段,遇到欠薪、工伤等情况时,他们常常陷入维权难题。此外,健康和安全隐患也越来越明显,像外卖骑手、网约车司机等岗位,工作劳动强度大、作息时间没规律,容易引发疲劳驾驶、交通事故等安全问题,长期高强度工作还可能引发各种职业病。

2.2. 职业伤害保障模式比较

2.2.1. 特定人员单项参加工伤保险模式

对于特殊群体参加工伤保险的方式一般称为单项工伤保险模式,此模式意在拓宽工伤保障的范围,更妥善地保障这部分群体的工伤权益。以广东省为例,按照《关于单位从业的灵活就业劳动者等特定人员参加工伤保险的办法》相关规定,各类用人单位依照属地管理和自愿参保的原则,为那些未建立劳动关系的特定人员单独缴纳工伤保险费,这些特定人员包括新业态从业者、基层快递网点人员、实习生等,从业人员的缴费基数可以在全省全口径从业人员月均工资的 60%到 300%之间,根据其月劳动报酬或者补助收入等情况进行申报。³这种模式从本质来讲是社会保险的拓展,需要平台或者劳动者自愿申请参与,费用通常由平台企业承担,或者由个人和平台协商分担,参保之后,就能够享受和企业职工一样的工伤保险待遇。

2.2.2. 商业保险模式

这种保险产品是由政府引领扶持、民众自愿参与、保险机构担责的特定保险种类,目前有两种缴费方式,一种是新就业形态劳动者自己缴纳商业保费,另一种是企业平台代交商业保费^[3]。以苏州市吴江区为例,2018年吴江区发布《吴江区灵活就业人员职业伤害保险办法(试行)》,该办法主要针对新经济、新业态下在吴江辖区工作的非固定就业人群,通过公开招标选商业保险联合体运营,采用“个人与政府共同承担”缴费机制,每人每年缴 180 元,由参保者个人支付。⁴该办法旨在保障职工工作中非因疾病导致的意外伤害事故,主要提供死亡、残疾等基本赔偿待遇,这种模式有资金独立运作、参保门槛低、覆盖范围广、商业运营效率高的特点,既填补了非固定就业群体职业伤害保障的空白,又通过政府补贴和市场机制结合,实现了保障可获得性和可持续性的平衡,但其内在的风险共担机制不足。

2.2.3. 政府主导的职业伤害保障

为应对愈加复杂的新业态从业人员的职业伤害保障问题,2021年12月底,人力资源和社会保障部等十部门联合印发《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》。要求自2022年7月起,在北京、上海、江苏、广东、海南、重庆、四川等7省市的美团、货拉拉、曹操出行等7家平台企业开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点。⁵这个保障体系要求平台公司给非正式员工强制投保,保障范围主要有医疗费用、残疾补贴、一次性残疾补助和死亡抚恤金等。保障待遇依照工伤保险条例来制

³广东省人民政府. 广东省人力资源和社会保障厅 广东省财政厅 国家税务总局广东省税务局关于印发《关于单位从业的灵活就业劳动者等特定人员参加工伤保险的办法》的通知[EB/OL]. https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2024/11/content/post_4431649.html, 2024-05-28.

⁴苏州市吴江区人民政府. 区政府关于印发吴江区灵活就业人员职业伤害保险办法(试行)的通知[EB/OL]. <https://www.wujiang.gov.cn/zgwj/c110506/202101/9c4160c4ce39462983302f2efe64465d.shtml>, 2021-01-04.

⁵中国网. 从试点扩围到全面覆盖,“新职伤”哪些方面还需发力?[EB/OL]. http://guoqing.china.com.cn/2026-02/27/content_118348814.shtml, 2026-02-27.

定，不过一般比标准水平低，而且不包括长期的康复治疗 and 残疾津贴，在职业伤害认定上，建立了便捷的网上认定程序，从业者能通过移动应用程序申请，简化了原来复杂的工伤认定流程。

这种方案把职业伤害保障从传统社会保障体系里分离出来，不再和雇佣关系关联，平台企业要按每笔订单缴纳费用，以此保证每位从业者都能得到保护。收取的保障金及其产生的利息将并入工伤保险基金，进行统一调配使用，保障内容大致和工伤保险类似。要特别注意的是，该方案明确规定，从业人员在执行平台任务期间，以及完成任务后一小时内还处于在线状态时遇到意外，都能获得相应赔偿，这一创新做法填补了新型就业群体职业风险保障的制度空白，明显扩大了保障覆盖范围，同时也充分展现出政府对劳动者权益的高度重视和保护。

2.3. 试点工作进展

为恰当处理新兴就业模式下从业者职业伤害保障方面的难题，政府出台了一系列政策，目的是扩大职业损害保障试点范围，提高新型就业形态从业人员的职业伤害保障水平，截止 2024 年 6 月末，试点工作已有初步成效，参与职业损害保障的新型就业形态从业人员数量超过 886.6 万。⁶各地区在试点时积极探索创新办法，江苏省围绕“四方共赢”这个试点目标，采取加强政策供给、强化协同联动等举措，高规格推进试点工作，广东省建立了保障待遇快速办理和特殊办理机制，极大提升了保障待遇核付的效率，但不能忽视的是，试点工作仍面临不少挑战，像制度模式需要进一步优化改进、保障覆盖范围有待进一步扩大等问题急需解决。

3. 新业态灵活就业人员职业伤害保障存在的问题

3.1. 劳动关系难以认定

国外关于劳动关系的认定，突破传统劳动关系二元认定框架，形成以“准雇员”“独立工人”为核心的非标准劳动关系理论与实践。美国以经济从属性为核心确立“准雇员”制度，保障平台从业者工伤保险等基础权益；欧洲以独立工人理论为核心，法国立法构建三元框架，赋予其职业伤害保障；英国通过司法判例创设“工人”中间类别，以实际控制关系为核心，提供最低工资等梯度化权益。这些方法都为新业态灵活就业人员赋予梯度化基础劳动权益，兼顾用工灵活性与权益保障，为非标准用工的法律界定提供了核心思路。

我国依据现行《劳动合同法》规定，传统劳动关系的界定主要依照雇员和雇主之间存在的经济依附性以及人格从属性，不过，这些适用于传统雇佣模式的标准，很难解释新兴的平台用工模式^[4]。当前新型灵活就业者和平台之间形成的“网络协作”关系，并非常规意义上的“雇佣关系”，这使得大量从业人员陷入“非雇员非自由职业者”的模糊区域，平台借此逃避建立正式雇佣关系的责任。当新业态从业者遭遇职业受损时，很难被认定和平台存在雇佣关系，一旦雇佣关系认定不明确，会直接影响劳动者权益保障，要是发生职业伤害，劳动者不能根据《工伤保险条例》享受工伤保险福利，只能通过民事诉讼等方式维护权益，这不仅耗时耗力，成功率还较低，严重损害了劳动者的合法权益。

3.2. 职业伤害保障法律缺失

当前，我国关于新业态灵活就业人员职业伤害保障的现行法律体系存在空白，未能为劳动关系模糊的劳动者群体建立起一套强制性的、普适的职业伤害保障制度。现行与职业伤害保障有关的主要法规是《工伤保险条例》，不过该条例的适用范围只限于“用人单位和职工”，明确是以劳动关系为根基，对于难以

⁶黑龙江省人社厅. 探索破冰之路 兜住职业安全之“底”——人社部门探索新就业形态就业人员职业伤害保障回眸[EB/OL]. https://hrss.hlj.gov.cn/hrss/c111736/202407/c00_31752587.shtml, 2024-07-19.

确定劳动关系的灵活就业者，该条例没办法直接运用，使得新业态从业人员的基本职业伤害权益难以获得保障。此外，国家层面还未出台专门针对新业态从业者等灵活就业人员职业伤害保护的强制性法规，现有的一些地方试点或者平台自行设立的商业保险，缺少统一的法律强制力、保障标准以及监管机制。

3.3. 职业伤害保障范围有限

传统工伤保险制度主要针对传统就业人员，建立在就业稳定性和缴费持续性的基础上[5]。而大部分新业态从业者属于弹性灵活就业人群，难以完全与传统工伤保险制度相适应，导致工伤保险制度对其保障范围十分局限。虽然部分省市已经开展了职业伤害保障试点项目，但还是有很多新业态灵活就业者没有被纳入有效的保护范围，并且存在地域和平台方面的局限，且保护水平和待遇标准普遍比传统的工伤保险低，更加凸显了职业伤害保护的局限，在保障内容上，职业伤害保障主要集中在医疗费用报销、一次性伤残补助金、丧葬补助金等方面，对于劳动者因职业损害造成的停工留薪期薪酬、康复费用、护理费用等方面的保障还不足。

3.4. 职业伤害认定与理赔困难

在新型就业形式下，职业伤害认定的举证责任有了明显变化，现今从业人员遭遇职业伤害要证实伤害和工作的关联，是个艰巨活儿，在实践过程中时常困难重重[6]。像外送人员配送时不小心跌倒，要切实证明自己在履职、伤害是工作导致的，很难做到，这让职业伤害确认变得十分复杂。而且认定程序长，对专业性要求高，劳动者得提交很多证明文件，像雇佣关系证明、医疗诊断报告、事故现场记录等，有些材料获取挺难，那些法律知识少、时间精力有限的劳动者，维护权益成本太高，认定过程涉及多个机构，有人社部门、劳动能力评估委员会等，部门间协作不好，导致认定周期变长，通常要花几个月甚至更久，让劳动者不能及时得到应有的保障。

在理赔环节，主要有两大难题，一是赔偿规则不统一，各地区与企业的工伤补偿标准有明显差别，就算在同一地区，不同保险机构的赔付规则也可能不一样，这让工人拿到的补偿金额差距很大，二是索赔处理延迟，部分地区针对新业态灵活就业人员遭受伤害的索赔拖延，影响受伤员工及时拿到应得赔偿。

3.5. 劳动者参保意识淡薄

新业态灵活就业人员由于受教育水平和知识文化所限，对职业伤害保障的相关政策和知识了解甚少，不清楚参保的重要性，加上自身对职业风险的认识不足，缺乏通过参保来规避风险的主动性。较多新业态劳动者存在侥幸心理，认为职业伤害是小概率事件，不会发生在自己身上，因而优先考虑当前收入，不愿为“不确定”的风险支付费用。同时，由于灵活就业人员收入较低，参保费用的缴纳会进一步加剧其经济负担，因此选择规避参保。劳动者参保意识淡薄导致职业伤害保障参保率较低，大量劳动者游离在职业伤害保障体系之外，一旦发生职业伤害，自身权益无法得到保障，增加了社会负担。

4. 优化新业态灵活就业人员职业伤害保障的路径

4.1. 建立多层次职业伤害保障体系

当前，针对各地在职业伤害保障试点的基础上出现的各类问题，尚未形成完整且统一的职业伤害保障制度，所以，迫切需要建立多层次的职业伤害保障机制，搭建“基本 + 附加 + 兜底”的多层次职业伤害保障体系。多层次职业伤害保障体系是指探索创建以政府引导的普惠型职业损害保障为基础，平台主导的商业保险为补充，社会援助和公益保障为底线的多层次保障制度[7]，基础保障针对那些没有明确劳资关系、没办法纳入工伤保险的新型就业群体，由省级或市级统一出台普惠型职业损害保障政策，明

确保障范围、缴纳标准以及待遇水平。商业保险补充保障职业损害期间的门诊、住院医疗费用，还提供社会保险范围之外的拓展保障。社会援助和公益保障主要针对未参保或因特殊原因不能享受前两层保障的劳动者，像临时工、跨平台灵活就业人员。通过设立职业伤害救助快速通道把符合条件的劳动者纳入临时社会救助范围，给予医疗援助、生活补贴，对于极度困难的案例提供精准帮扶，防止“因伤致贫”。具体来看，多层次职业伤害保障体系落地关键，在于科学测算三方缴费比例并与现有保险体系衔接。本文以外卖配送、网约车货运、多平台就业三类行业为例，针对三类从业者设计差异化缴费方案：按单计费(外卖配送)、按小时计费(网约车货运)、按收入比例计费(多平台就业)，均由平台系统自动代扣，基本层个人零缴费。三类方案均需明确平台主责、政府托底、个人少量自愿补充，形成合理责任分担格局，兼顾新业态商业模式与制度普惠可持续性。多层次的职业伤害保障模式在多主体责任框架下强化了个人责任意识，提高了平台劳动者的参保意愿，并且通过多方筹资的方式，保证了较高水平的多层次保障。

4.2. 完善法律法规和相关政策

新业态行业的发展必须与新业态从业人员职业伤害相关法律法规相适配。要逐步将各式各样的新业态灵活就业人员纳入保障范围，明确非标准劳动关系的认定方法和标准，合理确定企业与劳动者的权利义务等[7]。一方面，可考虑修订《工伤保险条例》，将无法确立传统劳动关系但存在职业依附性的新业态灵活就业人员纳入适用范围；或制定新业态从业者职业伤害相关法律，明确保障的强制性、适用对象、资金来源及监管机制，填补国家层面专项法律空白。在政策层面，进一步细化职业伤害保障试点政策，完善参保缴费机制。根据新业态灵活就业人员的工作特点与收入水平，设计科学合理的缴费方式与标准，如采用按单计费、按小时计费等灵活多样的缴费方式，确保缴费的公平性与可负担性。同时，合理提高保障待遇水平，精确定赔付比例与额度，充分考虑职业伤害对从业人员造成的经济损失及后续康复需求。

4.3. 提高职业伤害保障范围

扩大新业态从业人员职业伤害保障范围，需聚焦传统工伤保险适配性不足、保障内容单一等问题，首要通过破除劳动关系、地域与平台限制，将未纳入试点的新业态群体逐步纳入职业伤害保障范围，督促平台履行全员参保义务并推行全国统一参保平台实现跨区域跨平台无缝衔接[8]；其次要不断丰富保障内容，在职业伤害基础保障新增停工留薪期工资、康复治疗、辅助器具配置及长期护理等费用保障，拓宽上下班途中、工作间隙等意外伤害保障场景；同时允许从业者在不同平台就业时，满足不同群体的参保需求，合并计算缴费年限与保障权益，避免因就业灵活导致的保障中断。

4.4. 优化职业伤害认定和理赔机制

首先，要简化职业伤害认定程序，制定符合新业态灵活就业人员特点的职业伤害认定办法，充分运用大数据、人工智能等先进技术手段，对从业人员的工作轨迹、订单信息等进行实时监测与分析，为职业伤害认定提供客观、准确的依据。同时，建立快速认定通道，对于部分事实清楚、责任明确的职业伤害案件，缩短认定时间，提高认定效率。其次，建立统一、规范、透明的理赔流程，加强理赔信息公开，确保从业人员能够随时查询理赔进度与结果[9]。最后，要建立合理的纠纷调解机制，当从业人员与保险公司或保障经办机构在理赔过程中发生纠纷时，能够及时通过调解等方式妥善解决，维护从业人员的合法权益。

4.5. 加强宣传，提高劳动者参保意识

针对新业态灵活就业人员分散性、流动性强、行业类型多元的特点，开展大规模精准宣传，利用社

交媒体、短视频平台等新媒体渠道开展宣传，聚焦参保条件、缴费标准、认定流程、理赔路径等核心信息，制作简明易懂的宣传资料，结合参保后成功获赔的典型案例分析职业伤害保障价值，让从业人员直观了解职业伤害的风险和保障的重要性。同时引导平台企业履行主体责任，主动向劳动者普及职业伤害保障知识，切实降低认知门槛，双管齐下提升劳动者的参保主动性和平台的配合度，让职业伤害保障政策深入人心。

5. 结语

新业态从业人员作为我国劳动群体的重要构成部分，依法享有与传统业态劳动者平等的合法权益，其权益保障应纳入我国劳动保障体系的核心范畴。在数字经济快速迭代发展的背景下，新业态领域催生了大量灵活就业人员，然而，受其就业形式所具有的灵活性、随机性与分散性等显著特征影响，新业态从业人员在职业伤害保障的参保过程中面临诸多现实困境，导致其职业伤害保障覆盖率难以提升、保障权益难以有效实现。因此，要聚焦新业态灵活就业人员在职业伤害保障中的种种问题，探索新业态职业伤害保障的新模式和新办法，切实维护新业态灵活就业人员的职业伤害保障权益。

基金项目

本项目成果受西南民族大学 2025 年研究生创新型科研项目资助。

参考文献

- [1] 胡京. 我国新业态从业人员职业伤害保障问题及其解决[J]. 广东社会科学, 2020(6): 243-251.
- [2] 翁仁木. 灵活就业人员职业伤害保障: 现状、难点和基本思路[J]. 中国劳动, 2023(5): 73-84.
- [3] 陈雪, 赵青, 胡艳辉. 新业态下平台劳动者职业伤害保障模式的比较与创新探索[J]. 投资与合作, 2023(7): 193-195.
- [4] 汪发洋. 平台灵活就业人员职业伤害保障制度的构建[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2021, 30(5): 112-118.
- [5] 张剑飞. 新就业形态劳动者劳动权益保障研究分析[J]. 中国人力资源社会保障, 2023(9): 30-33.
- [6] 姜超. 网络平台灵活就业人员工伤保险制度构建问题探究[J]. 黑龙江人力资源和社会保障, 2022(14): 36-38.
- [7] 温渊. 新业态劳动者职业伤害保障优化与创新路径研究[J]. 北方经济, 2025(1): 73-76.
- [8] 杨思斌. 新就业形态劳动者职业伤害保障制度研究——从地方自行试点到国家统一试点的探索[J]. 人民论坛·学术前沿, 2023(16): 36-49.
- [9] 殷晓琳. 数字经济背景下新业态从业人员职业伤害保障的困境与优化路径[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版), 2025, 26(1): 50-58.