

# 数字平台新就业群体社保政策落实的困境与突破

张文星

中央民族大学管理学院，北京

收稿日期：2025年11月4日；录用日期：2025年11月17日；发布日期：2025年12月15日

## 摘要

随着数字化时代平台经济的发展，以“弱从属性”为核心特征的新就业群体规模不断扩大，如今已成为劳动力市场重要组成部分，但该群体社保政策落实面临诸多挑战。本文通过梳理国家与地方相关社保政策及企业执行情况，发现国家构建了从职业伤害保障到全面社保权益的政策体系，地方政策在参保、缴费、服务等方面有一定程度的创新，企业虽有落实但覆盖不足。同时，运用协同治理理论从政府、平台、个人、数字经济特点四维度分析，得出政策落实存在地方政策碎片化、平台责任规避、个人参保意愿低、社保关系难追踪等困境，基于此，本文提出“政府主导、平台担责、个人参与”的多主体协同对策，旨在为新就业群体社保政策落地提供路径，保障其社保权益，助力数字经济持续健康发展。

## 关键词

新就业群体，社会保障，社保政策，协同治理

# The Dilemma and Breakthrough in Implementing Social Security Policies for New Employment Groups on Digital Platforms

Wenxing Zhang

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: November 4, 2025; accepted: November 17, 2025; published: December 15, 2025

## Abstract

With the development of the platform economy in the digital era, the scale of new employment

文章引用：张文星. 数字平台新就业群体社保政策落实的困境与突破[J]. 现代管理, 2025, 15(12): 137-146.

DOI: 10.12677/mm.2025.1512318

groups, with “weak subordination” as their core characteristic, has been continuously expanding. Nowadays, they have become an important part of the labor market, but the implementation of social security policies for this group faces many challenges. This paper, by reviewing relevant national and local social security policies and the implementation status of enterprises, finds that the country has established a policy system ranging from occupational injury protection to comprehensive social security rights and interests. Local policies have made certain innovations in aspects such as insurance participation, payment, and services. Although enterprises have implemented these policies, coverage is insufficient. At the same time, using collaborative governance theory to analyze from four dimensions: government, platform, individual, and characteristics of the digital economy, it is concluded that there are difficulties in policy implementation such as fragmented local policies, platform responsibility avoidance, low willingness of individuals to participate in insurance, and difficulty in tracking social security relationships. Based on this, this paper proposes a multi-agent collaborative approach of “government leadership, platform responsibility, and individual participation”, aiming to provide a path for the implementation of social security policies for new employment groups, safeguard their social security rights and interests, and promote the sustainable and healthy development of the digital economy.

## Keywords

New Employment Groups, Social Security, Social Security Policies, Collaborative Governance

Copyright © 2025 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. 问题的提出

### 1.1. 研究背景

在数字化时代，随着社会经济的快速发展与科技的日益创新，劳动力市场的就业形态正在发生显著变化，平台经济催生出大量突破传统“雇主 - 雇员”固定劳动关系框架的新就业形态，他们以平台化、灵活化、去雇主化为主要特征，区别于传统劳动法界定的标准劳动关系，新就业形态在工作时间、工作地点、劳动报酬结算方式等方面具有更强的灵活性和自主性[1]。据中华全国总工会第九次全国职工队伍状况调查显示，全国新就业形态劳动者已达 8400 万人，约占职工总数的 21% [2]，其中仅在平台注册的网约配送员就有约 1200 万人，2025 年 1 月新华社报道中国外卖骑手数量已超 1000 万人，且美团 2025 年第一季度财报显示其活跃骑手数量同比增长 22.3%，如今这一群体数量还在持续增长阶段并显然已成为劳动市场的重要组成部分，新就业形态提供了更多就业机会，为从业者提供了多样化的经济来源，缓解了传统就业形态的压力，并且促进了企业用工弹性化和成本优化，但其权益保障问题也随之成为数字经济发展中不可回避的关键议题。

新就业群体“劳动关系灵活化、工作场景碎片化”的特征，与以“劳动关系从属性”为前提的现行社保体系存在着显著的适配性矛盾。2021 年，相关部门发布《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，首次将新就业形态劳动划分为“劳动关系”“不完全符合劳动关系”和“民事关系”三类，试图填补传统劳动法与民事雇佣之间的制度空白，推动劳动权益保障体系从“非黑即白”向梯度管理转型，但是“不完全劳动关系”因缺乏明确法律定位，在实践中仍面临社保缴纳责任界定的难题，缴纳社保的责任究竟该由平台、代理商还是劳动者分担，至今悬而未决[3]。有学者研究指出，新就业形态劳动者权益保障面临法律政策不完善、参保覆盖率低等问题，即便通过“招聘 + 培训 + 社保宣传”及职业

伤害保障试点推进工作,仍存在责任界定难的现实困境[4]。2023年,人社部办公厅印发《新就业形态劳动者劳动合同和书面协议订立指引(试行)》明确规定“不完全劳动关系”订立三方书面协议时,平台企业应承担用工主体责任[5]。但是,尽管相关政策已经规定平台的用工主体责任,但在实际运行中,平台仍为维持低成本用工逻辑,以各种方式规避社保缴纳的义务。

平台企业为降本增效、维持“零工经济”低成本运营逻辑,普遍通过众包协议、劳务外包等方式与骑手建立“弱绑定”合作关系,而非传统雇佣关系,研究发现超八成外卖骑手未与平台签订劳动合同,平台通过众包方式模糊劳动关系,导致骑手长期游离于社保覆盖之外。即使与新就业群体签订劳动合同,部分企业为降低成本存在为员工按最低档次缴费、异地参保等现象,使新就业群体难以得到充分的社会保障效果[6],此外,在数字平台高速发展的背景下,会引致多方利益的冲突,由于平台与新就业群体之间没有签订正式的雇佣关系,企业合法规避了对劳动者应承担的社会保障责任,平台通过算法将骑手的服务质量监管交由消费者评价(如差评扣钱),实则弱化自身对骑手的劳动保护责任和监管成本,间接规避社保等法定保障义务[7]。平台这种以“去劳动关系”为核心的用工方式,使部分骑手不被认定为传统劳动者,因此很难享受社会保险、最低工资等法定保障,这种操作使得骑手在面临交通事故、职业病等高频职业风险时,缺乏有效的制度兜底。抗风险能力极差,不仅威胁骑手个体生活稳定,更对数字经济的可持续发展形成潜在制约。

## 1.2. 研究主题与意义

通过文献检索,现有大部分研究多以“新就业形态劳动者”为整体展开讨论,对骑手“高流动性”“接单计酬”的职业特殊性关注不足,更关键的是,在治理机制上,现有研究多关注单一主体责任,却未对“政府、平台、社会组织、新就业形态劳动者”等多方主体的协同机制、成本分担模式展开系统性探讨,而协同治理理论强调打破传统科层制治理的单一主体局限,通过政府、市场、社会组织等多元主体的合作与互动,实现公共事务的有效治理,这也恰是破解新就业群体社保难题的核心关键,在政府、平台企业和新就业群体共同协作的背景下,新就业群体社保政策才能更完善更具有针对性,其社保权益才能得到更好的保障。

在新就业群体规模扩张、权益保障缺口显著、现有制度与研究存在局限的多重背景下,对新就业群体社保权益保障议题的讨论迫在眉睫。本文从多主体协同作用的方向来探讨新就业群体社保政策运行存在的问题并提出相应建议,希望为与新就业群体更加适配社保政策的落地提供可操作路径,保障新就业群体的社保权益,促进数字经济持续健康发展。

## 2. 新就业群体社保国家政策与企业执行情况

在新就业群体数量急剧扩张,传统社保政策适配存在矛盾、多元主体协同机制待完善的背景下,国家和各地方已相继出台相关政策,试图打破“劳动关系模糊、责任界定难”的制度困境,平台企业也开始为骑手缴纳社保的试点工作,多方共同努力试图填补新就业群体权益保障的缺口。

### 2.1. 国家政策

通过在相关政府部门官方网站进行查阅,检索出近几年关于新就业群体社保政策相关的文件,梳理政策的核心内容后如表1所示。

表1可以看到,从2021年7月首发的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》开始,打破了传统劳动关系“非黑即白”的界定困境,为新就业群体社会保障奠定制度基础,同年12月又选取了7个省市和7家头部平台进行新就业群体的职业伤害保障工作试点,首次针对新就业群体高频职

业风险建立专项的保障制度，破解工伤保险覆盖的难题，一年内发布两项政策，体现出国家对新就业群体社保权益的重视；2023 年开始细化“不完全劳动关系”下的协议订立标准和平台企业用工的主体责任，再次强调平台企业要依法保障新就业群体的社保权益，为实践中的责任认定工作提供政策依据；2024 年国家支持新就业形态的发展，同时强化新就业群体的社保制度，取消参保户籍限制，保障新就业群体的各项基本权益；2025 年将新就业群体社保问题纳入政府年度重点工作，推进新就业群体的职业伤害保障试点向全国范围拓展；同年 5 月就发布了扩大试点范围的通知，增加 10 省试点并预计 2026 年覆盖全国，短短几年时间从局部试点到现在大面积覆盖，国家层面构建了从职业伤害保障到劳动关系规范，以及全面社保权益的政策体系，为解决新就业群体社保权益问题提供了顶层设计，新就业群体的社保制度框架也在不断完善。

**Table 1.** National policies related to social security for new employment groups  
**表 1.** 新就业群体社保相关国家政策

政策名称	发布时间	发布单位	核心内容
《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》	2021 年 7 月	人社部等 8 部门	1) 首次提出“不完全符合确定劳动关系情形”的概念，将新就业形态劳动划分为“劳动关系”“不完全符合劳动关系”“民事关系”三类； 2) 明确要求平台企业承担相应的劳动保障责任，引导其为新就业群体参加社会保险提供支持。
《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》	2021 年 12 月	人社部等 10 部门	1) 选取北京、上海、江苏、广东、海南、重庆、四川 7 省市与 7 家头部平台开展职业伤害保障试点； 2) 明确职业伤害保障的覆盖范围、缴费方式及待遇标准，将外卖骑手、网约车司机等群体纳入保障。
《新就业形态劳动者劳动合同和书面协议订立指引(试行)》	2023 年 2 月	人社部办公厅	1) 规范“不完全劳动关系”下三方书面协议(平台、劳动者、代理商)的订立标准； 2) 明确平台企业对“不完全劳动关系”劳动者承担用工主体责任，需依法保障其社保权益。
《中共中央 国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》	2024 年 9 月	国务院	1) 健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社会保障制度，全面取消在就业地参保户籍限制； 2) 支持和规范发展新就业形态，扩大新就业形态劳动者职业伤害保障试点，保障新就业形态劳动者对平台劳动规则的知情权、参与权，畅通劳动者维权渠道。
2025 年政府工作报告相关部署	2025 年 3 月	国务院	明确提出“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”。
《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》	2025 年 5 月	人社部等 9 部门	1) 新增 10 省试点，预计 2026 年全国覆盖； 2) 即时配送行业分档按单计费，设支缴率浮动机制； 3) 建立全国职业伤害保障信息平台，实现部省数据共享； 4) 要求平台“每单必保，每人必保”。

2.2. 地方政策

在国家政策框架下，各地方也开始了本土实践，结合国家顶层设计的引领与本地地方实际，各地方出台了相关政策，对新就业群体职业伤害保障进行试点，将国家政策落到实处，相关内容详见表 2：

Table 2. Relevant local policies for new employment groups  
表 2. 新就业群体相关部分地方政策

地区	政策名称	发布时间	核心内容
北京	《北京市人力资源和社会保障局等九部门关于北京市扩大新就业形态人员职业伤害保障试点有关工作的通知》	2025 年 8 月	1) 建立职业伤害保障“三合一”经办机构，将伤害确认、劳动能力鉴定、待遇核定支付合并为“一件事”，实现“一次申请、全流程服务”； 2) 平台企业设置“一键报案”功能，申请人提交 1 套材料即可触发全流程办理。
上海	《关于扩大新就业形态人员职业伤害保障试点工作的通知》	2025 年 7 月	1) 打造“全国一体申报、本市串联处理”服务体系，实现跨部门数据实时流转； 2) 伤残补助金等待遇实行“免申即享”，市社保经办机构获取劳动能力鉴定结论后直接发放； 3) 实行按日参保、按单计费、按月缴费模式。
四川	《关于扩大新就业形态人员职业伤害保障试点的通知》	2025 年 7 月	1) 加强部门沟通协作，强化信息共享； 2) 加强对平台企业用工指导，压实平台企业参保缴费的主体责任。
江苏	《“情暖苏新”关爱凝聚新就业群体的若干举措》	2025 年 3 月	1) 协同推动新就业群体医保应参尽参、应保尽保； 2) 对符合条件的新就业群体落实社保补贴等就业支持政策。
浙江	《浙江省人力资源和社会保障厅等九部门关于开展新就业形态人员职业伤害保障试点工作的实施意见》	2025 年 8 月	1) 推进“应保尽保”，督促试点平台做到每单必保、每人必保； 2) 建立职业伤害保障资金缺口分担机制，按工伤保险省级统筹责任分担缺口； 3) 推进职业伤害保障“一件事”集约办理，引入商业保险机构协助经办。

各地方围绕国家试点政策的要求，重点在参保范围、缴费模式、经办服务等方面进行了政策的针对性优化，确保政策从“纸面”走向“实践”。结合上述省市相关政策的发布与职业伤害保障工作的试点，整理发现近年各省市的试点工作取得了一定成就，具体表现如下。

2.2.1. 参保覆盖面扩大

在国家发布扩大试点工作的通知之后，各地方积极响应，从之前的 7 省市 7 平台参加试点的基础上新增 10 个省份与 4 家平台企业，并将“外卖”与“即时配送行业”合并，统称为“即时配送”行业。据中国政府网以及人力资源和社会保障部等相关数据显示，截止 2025 年 6 月，新就业群体职业伤害保障试点省份累计参保人数达 1234 万人[8]，据新华社北京 10 月 29 日电，记者 10 月 29 日从人力资源社会保障部召开的 2025 年三季度新闻发布会上获悉，截止 2025 年 9 月底，我国扩大新就业群体职业伤害保障试点取得积极进展，截止 2025 年 9 月底，新就业群体职业伤害保障试点累计参保人数超过 2200 万人[9]，3 个月内净增约 970 万人，增幅达 78%，呈明显增长且持续增长趋势，后期有望进一步扩大新就业群体社保覆盖面。

2.2.2. 缴费模式创新

针对新就业群体高流动性和灵活性的特征，多地落实国家“按单计费”的原则，细化缴费周期与标准。上海市推出的《新就业形态人员职业伤害保障实施办法》明确规定即时配送行业要按单计费，新试点平台首年每单 0.07 元，先行试点平台支缴率  $\geq 200\%$  时按每单 0.25 元执行，且采用“按日归集、按月



缴费”机制，骑手每日接单时平台自动完成保费划扣，既避免“按月缴费”的断缴问题，也降低了单次缴费压力，并且这种缴费方式不要求平台与新就业劳动者的长期捆绑，有效适配了新就业群体不稳定性、多元化的特点。

### 2.2.3. 经办服务升级

针对新就业群体特别是外卖骑手“跨区域流动”和“时间碎片化”的特点，地方政府普遍推进“线上化 + 跨省通办”，利用现代信息技术提高办事效率，打通跨地域的物理壁垒。如浙江依托“浙里办”APP 搭建职业伤害保障专区，实现伤害确认、待遇申请、异地就医结算全流程线上办理，理赔时长从传统 15 个工作日缩短至 7 个工作日内；京津冀三地人力资源和社会保障部门共同启动 2025 京津冀人社协同活动月，三地人社部门现场签署 2025 年京津冀人力资源社会保障协同发展行动书，强调建立健全京津冀社保数据共享机制，做好社保关系转移、跨省资格认证等相关服务[10]，使骑手在工作区域出险后无需返回参保地提交材料，直接通过线上平台完成待遇申领，解决跨省就业人员“理赔跑断腿”问题，信息技术的运用将政府、平台企业和劳动者本人链接起来，从而更好地发挥协同治理的作用。

整体而言，各地方政策并没有局限于国家框架的简单复制，通过扩面、缴费、服务、监管的本地化创新解决了部分政策落地的痛点，试点的成果为其他地区提供了可操作的经验借鉴。

## 2.3. 企业执行情况

在国家和地方政策的指导下，头部平台企业结合用工模式的差异，对政策进行了一定程度的落实。

### 2.3.1. 京东平台实践

自 2025 年 3 月 1 日以来，京东率先为外卖骑手缴纳五险一金，截至 2025 年 8 月，京东外卖全职骑手已突破 15 万人，由公司为他们缴纳五险一金，包含了社保覆盖的养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险五险，以及住房公积金。

2025 年 5 月，在成都跑单的张某成了一名京东外卖全职骑手，公司给缴纳五险一金，续上了之前自己的医保。一天半夜，张某突然腹痛难忍，前往医院检查才发现是结石需要手术，“手术前后住院一周，医疗费接近一万。还好公司给交了医保，报销后自费只需要 2 千多。如果没法走医保报销，就要自己承担这小小一万块了。有医保，给我省了很多钱。”张某直言，努力工作的前提是身体不能垮、生病敢看病，医保真的太重要了[11]。

平台企业为新就业群体缴纳社保，增强了劳动者的安全感和幸福感，且京东承担全职骑手社保的所有费用，每人每月平均缴纳约 2000 元，承诺骑手现金收入不减少。这意味着京东平台已与全职骑手建立劳动关系，骑手社保权益得到保障。但是，五险一金只限定在全职骑手，兼职和众包骑手并没有覆盖到（仅设有意外险和健康医疗险），而这一群体人数又占了绝大部分，对于兼职和众包骑手，社保政策还有待落实。

### 2.3.2. 美团平台实践

美团 2025 年 10 月 27 日宣布骑手养老保险补贴覆盖全国，成为首个面向全部骑手开放的社保补贴方案。细则规定：不论全职骑手、兼职骑手还是众包骑手，只要骑手在过去 6 个月内有 3 个月收入达到当地社保缴费基数下限，就将自动获得养老保险补贴资格。骑手可根据个人自愿缴纳社保，平台将对符合条件的骑手参保提供 50% 的补贴支持。美团采用“自愿参保 + 平台补贴”的模式，为新就业群体社保难题提供了解决方案，推动平台社会责任竞争。

目前，美团已初步建成覆盖全部骑手的多层次福利保障网，全国各类型骑手都可灵活选择养老保险进行参保，意外伤害险已覆盖全部骑手，职业伤害保险扩展到 17 个省市，同时，美团设立大病关怀保障

和子女教育基金,全行业骑手及其家人可随时申请,成为首次覆盖全部骑手及其家人的进阶保障方案[12]。

整体来看,企业对国家政策要求的执行效果展示出一定程度的突破,京东为全职骑手落实五险一金响应国家直接劳动关系参保的要求,美团平台多层次的社保网覆盖全部骑手,与国家扩大参保覆盖面的要求相吻合,但京东的众包骑手仍以商业保险为主,社保权益还不完善,美团骑手的职业伤害保障也只在17个试点省市覆盖,社保覆盖广度与深度仍需提升,为后续政策优化与企业执行留下空间。

### 3. 新就业群体社保政策落实存在的困难和原因分析

近年来国家在打破户籍参保限制、建设全国统一信息平台等方面已取得显著进展,为新就业群体社保权益保障奠定了制度基础。然而,制度落地仍面临“最后一公里”困境。协同治理理论强调政府、企业与个体之间的合作共治,但在新就业群体社保政策的实际落地过程中,各主体之间尚未形成有效的协同机制,导致政策执行碎片化、责任边界模糊、资源调配失衡。以下从政府、企业、就业者个人三个维度,具体分析新就业群体社保政策落实存在的困难及其原因。

#### 3.1. 政府维度

##### 3.1.1. 地方政策碎片化与跨区域衔接困境

国家层面围绕新就业群体社保出台的顶层设计,为各地实践提供了方向指引,但在政策落地过程中,不同地区因经济发展水平、新就业群体规模以及治理需求等实际情况存在差异,地方试点政策逐渐呈现“各自为政”的碎片化倾向,各地方认定标准和筹资模式略有不同,且不同地区社保经办系统的数据尚未完全互通,部分地区仍需要线下提交纸质材料,与新就业群体跨城市流动的就业特征矛盾,这种“地方政策碎片化 + 数据不通”的现状,使新就业群体跨区域社保权益的衔接存在一定障碍,形成“参保易、续缴难、转移难”的困境。

##### 3.1.2. 部门间协调问题

虽然多地都在经办服务方面有所升级,如以“三合一”经办机制、“一键报案”以及“线上化 + 跨省通办”等措施来适应新就业群体流动性的特征,但部门之间协调成本高,职责交叉问题仍未根治,一方面,同省各部门之间在数据共享、责任划分上还存在壁垒,跨省部门间沟通协作更显低效,容易出现责任推诿现象;另一方面,部门数据不通导致无法及时掌握劳动者跨平台、跨城市就业变动情况,为保障新就业群体跨城市的社保权益,各部门又需要加强彼此的沟通协调工作,进一步加剧了协调成本。

##### 3.1.3. 政府财政和监管资源有限

地方政府在社保扩面中面临财政压力,难以承担额外的补贴或激励成本。我国社保体系实行“属地管理”的原则,地方政府需要承担社保扩面的直接财政责任。但是当前多数地方政府面临土地财政转型、债务偿还等压力,2024年全国一般公共预算支出中社会保障和就业支出占比已达13.3%,进一步新增补贴资金空间有限。

同时,面对数量庞大且分散的新就业群体,政府监管资源有限,基层监管机构普遍存在“人员编制少,执法任务重”的困境,超出合理监管幅度,由于平台用工存在实时性、跨地域的特征,地方政府的监督与平台数据并没有完全打通,对平台“选择性提交数据”“篡改关键指标”等不合理行为,难以及时发现与纠正,监管精准性不足。

#### 3.2. 平台企业维度

##### 3.2.1. 企业逐利将社保视为成本负担

平台企业以利润为目标导向,忽视了劳动者的权益保障,虽然一些头部企业已经采取了一系列针对

新就业群体的社保试点方案，但依然存在社保覆盖面窄和险种不足等问题，且部分小型平台企业将利润最大化作为唯一目标，在监管疏漏的情况下，缺乏为新就业群体主动参保的责任意识，甚至将其视为成本负担，平台企业作为经济人，会面临成本增加与盈利目标的冲突。

### 3.2.2. 平台多手段规避责任

部分平台通过多种方式转移或规避用工责任。其一，部分平台通过“外包-分包-个体户化”链条转移用工责任，例如平台A负责对新就业群体的日常管理，公司B签订合作协议，公司C发放工资，经过层层分包的模式，打乱了劳动关系，规避了用工的责任义务，更有甚者，企业联合灵活用工平台，将外卖骑手注册为个体工商户，遇到社保问题，难以找到责任主体；其次，平台将骑手服务质量监管责任转嫁给消费者，弱化自身劳动保护责任与监管成本，间接规避社保等法定保障义务。还有，平台掌握新就业群体用工、收入、工作时长等核心数据，易利用数据垄断形成“信息壁垒”，导致监管部门与平台企业的信息不对称，躲避监督。

## 3.3. 就业者个人维度

### 3.3.1. 社保政策认知不足，参保意愿偏低

部分骑手对社保政策缺乏认知，参保意愿不高。外卖骑手年轻人居多，对社保制度的认知普遍停留在“交钱换报销”的初级阶段，缺乏对养老金、报销比例等核心权益的认知，认为养老不是当下考虑的事，同时，骑手流动性大、跨区域等特点容易导致社保断缴的情况[13]。

### 3.3.2. 收入不稳定，缴费压力大

骑手希望获得全面的社保覆盖，但是又担心缴纳社保费用会降低自己的实际收入。同时，多数骑手将工作视为“接单结算”的临时职业，缺乏长期职业规划，在“零工思维”的强化下，大部分骑手都会有短期利益的偏好。社保缴费可能压缩即时收入，凸显制度设计中个体短期利益与长期福利的冲突。

总之，政府资源不足、平台责任规避、劳动者参保意愿偏低等问题，使得“形式上的协同”尚未转化为“实质上的共治”，不仅影响新就业群体社保政策的落实，更为广大新就业群体的社保权益问题带来挑战。

## 4. 多主体协同促进新就业群体社保权益保障对策建议

针对以上新就业群体社保政策落实的困境，需以协同治理理论为核心，推动多元主体打破权责壁垒、整合资源优势，构建“政府主导、平台担责、个人参与、技术赋能”的共治体系，多元主体共同努力推动新就业群体社保权益的保障。

### 4.1. 政府

#### 4.1.1. 完善社保制度，构建全国统一政策框架

新就业群体高流动性、跨地域性的特征与当前地方社保政策碎片化的现状形成突出矛盾，因此，构建全国统一的新就业群体社保政策框架，既是破解跨区域权益衔接难题的关键，也是实现政策公平性与可持续性的核心前提。针对地方政策碎片化问题，国家层面可以综合各地试点的成果，出台新就业群体社保政策相关细则，明确劳动关系认定标准、筹资模式、待遇核算基准，引导地方政策在核心条款上保持一致，允许地方在补贴力度、经办流程等非核心环节结合地方实际调整。同时，规范跨区域参保、转移、待遇申领的标准化流程，避免因地方差异导致新就业群体社保权益断层。

#### 4.1.2. 建立跨部门协调机制，明确责任边界

在新就业群体社保政策落实的过程中，部门间协作效率直接影响服务质量与监管效能，鉴于新就业群体社保涉及劳动关系认定、数据监管、财政补贴、权益维权等多环节，需打破传统部门间“各自为政”



的治理壁垒，构建权责清晰、高效联动的跨部门协调机制。可由人社部牵头，综合市场监管、网信、财政等相关部门成立“新就业群体社保协同治理专班”，同时，制定跨部门联办事项清单，将新就业群体参保、转移、待遇申领等事项纳入清单，实现一次申请，多部门协同办理，根据流程确定各部门具体职责，明确责任边界。

#### 4.1.3. 优化筹资责任机制，明确成本分担比例

优化多方共担的筹资责任机制，明确政府、平台企业和就业者个人的责任分担比例，政府通过税收减免鼓励企业履行社会责任，鼓励平台按就业者订单收入的适当比例缴纳社保统筹基金，个人缴费部分采用阶梯费率，收入低于最低工资标准者可申请财政补贴[14]。探索“平台 + 政府 + 个人”三方共担模式，实现利益的均衡，设立平台经济劳动者的保障基金，通过行业征税、企业捐赠等多渠道筹资，来增强制度可持续性。同时，要求平台企业按时上交就业者用工、收入、工作时长等相关数据，建立跨部门协同监管机制。

### 4.2. 平台企业

#### 4.2.1. 强化社会责任担当，主动提供社保服务

平台企业作为用工关系的核心参与方，其社会责任的履行程度直接决定政策落地的实效。当前部分平台将社保缴纳视为“成本负担”的认知偏差，本质上忽视了新就业群体稳定性与平台长期发展的共生关系。平台企业应将新就业群体的社保权益作为主动战略选择，将新就业群体社保权益保障纳入企业社会责任考核体系。头部企业积极响应国家政策，主动开展新就业群体社保的试点工作，探索更加适配、更加优质的社保方案，降低参保门槛，让更多兼职、众包骑手享受补贴。同时，小型平台也应严格遵守“最低参保标准”，未就业者提供相应保障服务。

#### 4.2.2. 规范用工模式，主动承担责任

平台应对就业者承担用工责任，在与代理商合作时，需严格签订用工责任相关条款，明确用工责任主体，同时，记录骑手与平台、代理商的用工关系链条，一旦发生社保纠纷，可迅速定位责任主体。此外，平台需收回服务质量监管的核心责任，不得将差评扣钱等监管权完全转嫁给消费者，可建立“骑手服务质量正向激励机制”，如服务评级高的骑手可享受更高社保补贴，在监管中兼顾权益保障。

### 4.3. 新就业群体个人

#### 4.3.1. 提高社保认知水平，主动维护社保权益

就业者个人需从“被动接受保障”转向“主动了解权益”，通过多元渠道补足社保知识短板。对于平台宣传的社保缴纳和补贴方案积极响应，结合自身需求，针对跨区域参保、断缴补缴等问题向平台或相关部门反映，了解缴费政策与报销比例，避免因认知偏差错失权益。此外，与平台签订协议时，需重点关注社保条款，明确自身参保类型、缴费比例及平台责任，对于平台的不合理行为主动监督。

#### 4.3.2. 发展长期职业规划，积极参与社保缴纳

我国新就业群体已达到相当大的规模，国家陆续出台相关政策支持和鼓励新就业群体的高质量发展，新就业群体需打破“零工即临时”的短期思维，将社保缴纳纳入职业发展的长期考量。树立短期收入与长期保障平衡的意识，缴纳社保虽短期内减少即时收入，但可享受医疗报销、失业补助、退休后养老金等长期权益，避免因短期利益放弃未来保障。

## 5. 结语

新就业群体社保权益保障，既是数字经济高质量发展的关键，也是实现“劳有所得、病有所医、老

有所养”民生目标的必然要求。随着平台经济的快速发展,新就业群体的社保权益问题日益显现,经过国家与各地方新就业群体社保政策的试点,我国新就业群体社保政策体系正在逐步完善,覆盖面也在不断扩大,但在政策实际落地的过程中,还是面临“最后一公里”的梗阻,政策在各地方的落实情况还存在差异,地方政策碎片化、平台规避责任以及就业者认知偏差等问题还有待优化,通过政府、平台与就业者的协同作用,才能构建起更加适配新就业群体的社保体系,降低新就业群体的职业风险,为我国数字经济和社保体系的高质量发展助力。

## 参考文献

- [1] 余少祥. 新就业形态的特征、挑战与对策建议[J]. 人民论坛·学术前沿, 2023(16): 6-15.
- [2] 第九次全国职工队伍状况调查综述[N]. 工人日报, 2023-03-01(002).
- [3] 张丹丹. 平台零工社保破局[J]. 财新周刊, 2025(10): 7.
- [4] 舒康军. 新就业形态劳动者权益保障探索[J]. 四川劳动保障, 2025(7): 12-13.
- [5] 人力资源和社会保障部. 新就业形态劳动者劳动合同和书面协议订立指引(试行) [EB/OL]. <https://file.m12333.cn/upfile/download/0ccdd257-23b0-7f89-18b0-c242e2d9fb91.pdf>, 2023-02-21.
- [6] 邵玉明. 以社保扩面厚植新就业形态土壤[J]. 辽宁经济, 2025(4): 88-91.
- [7] 曹信邦, 张清洁. 数字时代社会保障多方利益冲突的协调机制研究[J]. 理论探讨, 2025(2): 168-179.
- [8] 四川省人力资源和社会保障厅. 从 13.9 亿人持卡看“中国式现代化, 民生为大” [EB/OL]. <http://rst.sc.gov.cn/rst/ylibxjwjgzxx/2025/10/20/0f16b89a9c1444e7a1fe059338760077.shtml>, 2025-10-20.
- [9] 中华人民共和国中央人民政府. 职业伤害保障试点累计参保超 2200 万人[EB/OL]. [https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202510/content\\_7046256.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202510/content_7046256.htm), 2025-10-29.
- [10] 中华人民共和国中央人民政府. 京津冀签署协议推进 10 项人社工作协同发展[EB/OL]. [https://www.gov.cn/lianbo/difang/202502/content\\_7006440.htm](https://www.gov.cn/lianbo/difang/202502/content_7006440.htm), 2025-02-26.
- [11] 京东黑板报. 15 万京东外卖全职骑手, 五险一金和员工福利已经用上啦! [EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/goofO9pHFkc6jDopa4rP8g>, 2025-08-19.
- [12] 美团 Meituan. 美团骑手社保补贴全国上线, 多层次保障网覆盖全部骑手[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/rWAKGrd-xvGW5cm8WTrqJQ>, 2025-10-27.
- [13] 孙雪霏. “要我保”如何转变为“我要保”[N]. 中国城市报, 2025-03-17(009).
- [14] 杨慧. 新就业群体社会保障的中国实践与创新路径[J]. 南京社会科学, 2025(5): 47-55, 97.