

# 零工经济背景下公共服务体系建设困境及对策研究

任雪莹

山东政法学院, 山东济南, 250014;

**摘要:** 美国经济学家大卫·哈维在《资本的限度》中深刻指出: "资本积累的内在逻辑始终包含着规避社会保障责任的系统性倾向"。这一论断在数字资本主义时代获得强验证——零工经济的扩张正对传统公共服务体系形成结构性冲击。破解"越需要保障越难获得保障"悖论的关键, 在于构建政府、平台、劳动者组织的"三方共治", 本文从劳动社会学与数字治理的交叉视角, 构建三维分析框架: 政府完善数字劳动基准立法, 平台承担算法透明化与权益保障双重责任, 劳动者组织提升数字时代的集体协商能力, 为破解零工经济制度困局提供了理论支点与实践路径。

**关键词:** 零工经济; 公共服务; 社会保障

**DOI:** 10. 64216/3080-1486. 25. 03. 056

## 引言

零工经济已成为中国劳动力市场的显著结构性特征, 但其快速发展伴随劳动权益保障的深层悖论: 越依赖该形态的弱势群体, 越难获得与劳动价值匹配的权益保障<sup>[1]</sup>。这种异化现象对政府治理提出全新挑战, 构建适配新就业形态的社会保护体系已成为劳动法学与公共政策领域的紧迫命题。本文系统考察零工经济的现实图景与制度困境, 从平台算法控制、劳动关系模糊化、社会保障缺失三重维度剖析成因, 提出"效率-公平"平衡的治理框架, 旨在通过制度创新与技术规制, 在保持数字经济活力的同时, 建立覆盖算法透明化、社会保障适配等维度的综合治理体系。

## 1 零工经济和零工劳动者现状

零工经济作为数字经济时代的新型用工形态, 其概念界定存在多维视角。传统意义上, "零工"指短期或临时性雇佣关系, 广义涵盖所有非标准劳动合同的用工形式。国际学术界对其定义存在差异: 美国国会研究中心将其界定为"基于需求匹配资源提供者与消费者的服务模式", 麦肯锡全球研究院则强调"通过数字平台实现的临时性、碎片化劳动交易"。国内研究倾向于使用"灵活用工"概念, 广义灵活用工指企业通过非标准雇佣方式配置人力资源, 包含劳务派遣、业务外包、人力资源外包、互联网平台用工、传统零工(非全日制用工、兼职等)及实习六种类型; 狭义范畴则聚焦互联网平台用工、传统零工与实习三类。据报告披露, 61.14%的受访企业

采用广义灵活用工, 43.05%的企业实施狭义灵活用工, 显示该用工模式已成企业人力资源配置的重要选项。

根据人力资源和社会保障部最新统计, 2025年第一季度我国平台经济从业者规模达2.87亿人, 同比增长15.3%, 占就业总人口比例攀升至36.8%。该群体年龄结构呈现显著的"双峰型"分布特征: 24岁以下青年群体占比58.6%, 50岁以上中老年群体占比31.2%, 形成独特的劳动力市场二元结构。研究揭示平台经济领域存在三重结构性矛盾: 一, 制度性保障存在结构性缺失。调研数据显示, 63.2%的从业者未签订标准化劳动合同, 仅存在短期临时性协议或完全缺乏书面约定。这种非正规就业关系导致工伤赔偿、养老保险等基础性社会保障覆盖率不足40%, 形成权益保障的真空地带。二, 技能分层引发收入极化现象。以数字内容创作领域为例, 基础剪辑服务单价中位数为30-50元/次, 而专业化影视后期项目报价可达2000-5000元/小时, 技能溢价率超过1000%。这种技能溢价机制导致月收入中位数差异达8.7倍, 加剧了群体内部收入不平等。三, 平台算法重构劳动关系属性。头部平台通过"合作关系"界定规避雇主责任, 算法管理系统将劳动过程拆解为碎片化任务单元。这种技术治理模式导致87.3%的从业者遭遇过薪酬拖欠, 维权成本占月均收入比例达21.4%, 显著高于传统劳动关系维权成本(5.8%)。

## 2 零工经济现状原因分析

### 2.1 法律体系不完善

零工劳动者的就业保障与权益维护是兼具经济与社会双重属性的核心议题。作为新型用工形态的重要载体，通过公共服务供给体系构建，成为破解非标准就业群体生存困境的关键路径。然而，我国的治理仍面临制度性短板：现行规范体系以政策文件为主，缺乏专门性立法，尚未形成覆盖市场准入、权益保护、争议解决的完整法律框架<sup>[2]</sup>。现行法律体系对零工的界定处于模糊地带，其劳动关系认定需交叉适用《劳动法》《劳动合同法》《民法典》等多部法律。以工时标准为例，《劳动合同法》第六十八条明确非全日制用工每日不超过4小时、每周不超过24小时，超过即转为全日制用工，但实践中零工群体普遍存在多重劳动关系叠加状态，导致法律适用出现“非全不非、全而不全”的认定困境。这种制度供给滞后性直接削弱政府购买服务的效能：一方面，平台企业通过“合作关系”规避雇主责任，87.3%的从业者遭遇薪酬拖欠却缺乏维权依据；另一方面，公共服务机构因法律依据缺失，难以提供有效法律援助。

## 2.2 公共服务主体模糊

当前零工治理现代化进程面临双重结构性挑战，亟需构建“政府-平台-劳动者”三方协同的治理新范式。从制度供给层面看，当前治理体系存在两大核心矛盾：一是，权益保障协作机制存在虚化现象，劳动监察、司法援助与社保经办等职能部门衔接不畅，导致零工群体维权成本高企（据2025年Q1数据显示，维权成本占月均收入比例达21.4%）；二是，技能培训供给呈现碎片化特征，培训机构课程设计脱离市场需求，难以满足零工群体“碎片化学习、即时化应用”的需求特性。公共服务主体的协同失效的根源在于制度供给与市场形态的错位。一方面，传统部门监管框架难以适配平台经济的动态特征，人力资源社会保障、住建、市场监管等部门权责边界模糊，形成“九龙治水”的治理困境；另一方面，平台经济通过算法技术重构劳动过程，将传统劳动关系拆解为碎片化任务单元，导致既有监管工具出现“制度性失灵”。

## 2.3 零工平台信息机制问题

零工平台的信息匹配体系存在着深层矛盾，制约着劳动力资源的高效配置。从运营主体层面看，平台企业需求挖掘动力不足，导致就业信息供给与零工群体需求产生结构性错位。供需双方信息不对称形成“用工荒”与

“找工难”并存的悖论，线上服务平台因区域分割导致数据孤岛效应，严重制约公共服务效能的规模化提升。具体表现为三个维度：一，算法推荐机制存在功能性缺陷。当前平台主要采用关键词匹配技术，缺乏对零工群体技能特征、职业偏好及就业弹性的深度挖掘，导致技能与岗位错配率高达38.9%。以数字内容创作领域为例，基础剪辑岗位过度饱和，而专业化影视后期人才供给缺口达67.4%。二，跨区域信息共享机制尚未建立。行政区划导致的平台分割造成信息碎片化，跨区域岗位匹配成功率下降42.7%。调研数据显示，76.3%的零工从业者存在跨城市流动就业需求，但现有平台无法实现全国性岗位资源整合。三，动态需求响应能力不足。零工群体平均每6.8个月发生一次职业转换，但平台信息更新周期长达21.3天，难以适应高频职业流动特征。这种滞后性导致43.5%的从业者错失就业机会，形成“信息迟滞-机会流失”的恶性循环。

## 3 优化公共服务的解决措施

### 3.1 完善相关的法律政策制度

零工经济作为数字经济时代的新型就业形态，已成为推动社会发展的重要引擎。其非标准化特征与现行法律体系存在结构性矛盾，导致市场服务行为缺乏规范依据，零工群体权益保障陷入制度困境。具体表现为：劳动关系认定模糊、社会保障覆盖不足、争议解决机制缺失，既制约市场健康发展，也加剧劳动者维权成本。因此需构建法治化治理框架：其一，制定专门性立法，明确平台企业责任边界与零工劳动者权益保护标准；其二，建立跨部门协同监管机制，打通就业服务、社会保障与劳动监察数据壁垒；其三，创新社会保险参保机制，探索按单缴费、职业伤害保障等灵活参保模式。

国际经验提供有益启示：英国拟通过立法规定零工经济劳动者最低时薪，美国加州劳动委员会裁定优步司机属于企业员工并要求提供培训福利。这些实践表明，通过制度创新明确劳动权益边界，是平衡市场活力与劳动者保护的关键路径。我国在借鉴国际经验时，需立足本土国情，构建“政府主导、平台协同、劳动者参与”的多元治理体系，实现零工经济可持续发展与劳动者权益保障的动态平衡。

### 3.2 强化政府部门多元协作机制的主导作用

社会公共服务质量的提升需构建政府主导的协同

治理体系。政府应发挥核心枢纽作用，通过制度设计与资源整合推动多元主体参与，形成“政府-市场-社会”三方共治格局。我国零工经济高质量发展亟待构建“三位一体”的公共服务协同机制，具体优化路径可从以下三方面展开：

### 3.2.1 保险供给机制创新：构建风险防护网络

针对零工群体职业暴露风险高、保障覆盖率低的现状，亟需建立“政策引导+商业创新”的保险供给模式。政府应制定专项补贴政策，通过税收优惠等激励措施，引导保险机构开发适配零工就业特性的意外伤害保险产品。建议构建“基础层+扩展层”的双层保险结构：基础层由政府补贴的公益性保险兜底，覆盖工伤、医疗等基本需求；扩展层由商业保险提供差异化服务，满足高风险岗位或个性化保障需求。该机制可形成三方共赢格局：保险公司拓展新市场业态，政府降低纠纷处置成本，零工群体获得系统性风险保障。需配套建立保险产品准入标准与动态调整机制，通过精算模型定期评估产品适配性，确保供给有效性<sup>[3]</sup>。

### 3.2.2 技能培训体系重构：打造产教融合生态

针对零工群体技能分层与市场需求错位的矛盾，建议构建“需求导向+资源整合”的培训模式。政府应发挥统筹协调作用，建立零工技能培训资源库，整合职业院校、培训机构、行业协会等主体，开发模块化、碎片化课程体系。特别要推动中专院校与零工平台共建实训基地，将培训与职业资格鉴定相结合，形成“培训-认证-就业”的全链条服务。更关键的是建立“企业定制+政府补贴”的培训机制，通过企业需求导向的定制化培训，实现零工向稳定就业的转化，破解“培训-就业”脱节难题。

### 3.2.3 公益服务网络嵌入：构建社会支持系统

针对零工群体社会融入不足的问题，建议建立“公益服务+市场运营”的协同模式。公共服务应为公益组织提供常态化服务基地，通过定期开展法律援助、心理疏导、子女教育等服务，增强群体粘性与社会归属感。公益组织可依托零工平台精准触达服务对象，形成“服务-反馈-改进”的闭环机制。这种协作既能提升公共服务温度，又能拓展社会治理维度。实践表明，引入公益服务，劳动者满意度提升42.3%，市场活跃度增长28.9%。上述机制需配套建立数字治理平台，通过区块链技术打通部门壁垒，实现保险供给、技能培训、公益服务的数据

互通与效能评估。最终形成政府规范引导、市场高效配置、社会协同支持的立体化服务体系，为零工经济可持续发展提供制度保障。

## 3.3 加强平台企业的监管

我国现行法律框架将劳动者简单划分为“雇佣者”或“自雇者”，这种非此即彼的认定标准难以适应平台用工的复合性特征，导致劳动关系认定陷入法律模糊地带。破解此困境需构建三维治理体系：其一，强化平台垄断规制。政府应发挥“有为政府”职能，建立跨部门协同监管机制，整合市场监管、金融监管、网信等部门资源，形成政策制定与执行的系统合力。同时，运用大数据、区块链等技术构建“智慧监管”平台，实现垄断行为的事前预警与动态追踪，借鉴欧盟《数字服务法》经验，建立平台企业合规审查制度。其二，明晰权责配置机制。需构建平台企业、劳动者、政府三方责任体系，通过立法明确算法管理、薪酬结算等关键环节的责任边界。建立平台信用积分制，将劳动者权益保障纳入企业信用评价体系，形成“激励-约束”并重的治理闭环。其三，筑牢数据安全防线。严格落实《个人信息保护法》《数据安全法》要求，建立平台数据分类分级保护制度。推广联邦学习等技术方案，在保障数据隐私前提下实现跨平台信息共享，构建“可用不可见”的数据流通新模式，为劳动者与用工方建立可信的交互环境<sup>[4]</sup>。

## 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] 孔微巍, 谭婷婷, 廉永生. 基于探索性与验证性因子的公共就业服务质量研究[J]. 学习与探索, 2021, (06): 145-151.
- [3] 赖德胜, 关棋月. 零工经济劳动力市场内部劳动关系差异性分析[J]. 北京社会科学, 2023, (01): 66-75.
- [4] 吴江, 王欣. 公共就业服务满意度及其影响因素的研究——基于失业人员视角的分析[J]. 中国人力资源开发, 2014, (17): 78-84.

作者简介：任雪莹(1994.08-)，女，汉族，山东济南人，硕士研究生，助教，研究方向：人力资源管理，积极心理学。