

平台用工的商業模式 與治理困境

吳清軍

平台經濟自面世以來，就被業界和學界普遍視為降低市場交易成本的商業典範。隨着數字技術的發展，平台經濟有效降低了整個產業鏈的交易成本，大幅提升了資源配置效率^①。但是平台經濟在降低市場主體的搜尋和信息成本、討價還價和決策成本，以及合同監督和執行成本的同時，也引發了市場壟斷、勞動者權益損害、基層社會矛盾等一系列社會問題，新業態產生了新情況和新問題^②。按照新制度經濟學的分析思路，平台經濟作為一種新業態，當嵌入到現行社會經濟制度時，必然會產生巨大的交易成本。因此，我們需要辨識清楚平台經濟相互衝突的兩面：一方面降低了市場交易成本，另一方面又產生了新的交易成本——往往是隱藏在商業邏輯當中的交易成本和社會成本。那麼，我們該如何來分析和評價平台經濟的新業態和新商業模式？

自2010年以來，中國在出行服務、配送服務及家政服務領域湧現了一大批用工平台，據2023年的數據，平台從業人員數量達8,400萬^③。隨着平台的快速發展，平台用工暴露出來的問題也愈來愈多，引發的社會衝突和矛盾也愈來愈嚴重。本文將聚焦於平台經濟的用工研究，選取生活服務類平台進行分析^④，並借用科斯(Ronald H. Coase)等人的「交易成本」和「社會成本」概念，來解釋平台在整個社會中的運營成本，討論在較高交易成本和社會成本的情況下，當前平台用工治理的困境與解決思路。

* 本文係國家社會科學基金項目「平台經濟與平台用工關係」(項目批准號：20BSH069)的階段性成果。

一 內部勞動力市場：交易成本與平台抽成

自美國優步 (Uber) 2010 年推出平台用工模式以來，平台用工就成為了平台經濟中一個重要的商業形態，滴滴出行、美團、餓了麼、滿幫、貨拉拉等平台緊隨其後，成為中國最重要的數字經濟平台。平台利用大數據計算精準匹配供給和需求，數字技術極大地推動了資源配置的效率，成為跨越地點空間隔離以及降低交易費用的典範^⑤。與此同時，平台採用在線派單、任務承攬、按任務結算報酬、算法管控等新用工方式，替代了傳統企業用工形式，也成為打破傳統僱傭方式、提升勞動力市場資源配置效率以及降低用工成本的創新模式^⑥。對於新的商業模式和用工模式，過去討論較多的是消費市場中供給與需求對接的問題，對於在平台內部形成的勞動力市場卻很少進行深入的討論。對於平台用工的內部勞動力市場，如果按照市場原則進行高效配置資源，則要假設平台上有充足的勞動力供給，只有這樣才有可能通過大數據計算來實現供給與需求的精準匹配。在這種假設中，平台只要提供信息撮合技術服務，就可以實現交易成本為零，勞動力供給和需求達到最優匹配。

但是在平台用工模式經過十多年發展之後，我們發現這種建立在「共享經濟」、「共享用工」基礎上的認識僅僅是一種美好的商業假設，平台上的勞動力資源不可能「取之不盡、用之不竭」^⑦。平台要聚集勞動力資源，促使勞動力資源提供更多的勞動供給，同時還要維護勞動力市場秩序，都需要投入巨大的成本。這些成本的投入在以往的分析中很少被提及。

(一) 內部勞動力市場的交易成本

按照科斯等人的「交易成本」概念來分析，我們需要理清平台在內部勞動力市場資源配置中的交易成本。如果把平台連接消費者的市場看成是平台外部交易市場，那麼平台內部市場則是勞動力市場。科斯認為，在企業生產中，企業組織是替代市場的最佳資源配置方式，可以通過企業行政的權威來配置資源，有效地減少交易成本^⑧。威廉姆森 (Oliver E. Williamson) 亦提出，企業是生產過程中配置各種生產要素的最佳方式，能夠有效降低交易成本^⑨。

在平台用工模式中，平台取代企業組織進行資源配置，要獲取和維繫勞動力資源並非零成本，而是需要付出高昂的費用。美團 2019 年的年度報告顯示，美團在連續虧損九年之後首次實現整體盈利，全年總收入為 975 億元 (人民幣，下同)，同比增長 49.5%，全年經調整淨利潤為 46.57 億元。在美團的業務當中，餐飲外賣的全年收入 548 億元，毛利為 102 億元，毛利率為 18.7%；到店、酒店與旅遊等業務不涉及平台用工，全年收入為 222 億元，毛利為 197 億元，毛利率高達 88.6%。餐飲外賣之所以毛利率低，主要原因在於騎手人工成本過高，2019 年高達 410 億元，而外賣的整體佣金收入是 496 億元，也就是說，外賣騎手的收入就佔了平台所獲全部佣金的 83%^⑩。另外一家餐飲外賣平台餓了

麼，從2018年開始一直到2024年第三季度仍然處於虧損狀態。據其所屬的阿里巴巴集團財報顯示，本地生活集團（包括餓了麼和高德）2024年第三季度實現營收169.88億元，同比增長12%，虧損從去年同期的20.68億元繼續收窄至5.96億元^①。從這幾組數據可以看出，平台用工成本並不低，同時內部交易成本非常高。

根據我們對滴滴、美團、餓了麼等幾大平台信息的綜合分析，平台內部勞動力市場的成本，除了支付給勞動者的勞動報酬之外，還包括以下三方面：

第一，獲取勞動力的成本：平台「拉新」。平台並非免費獲得勞動力資源，任何一家平台在建立之初，都需要花費大量的資本去做「地推」（地面推廣、線下推廣）。在網約車平台、外賣平台創立之初，滴滴、美團等平台都需要投入大量成本進行市場宣傳，同時花費巨大人力和物力進行「拉新」（通過線上線下各種方式招募新的勞動者）。所以平台建立之初，也是平台給予勞動者最大獲利收益的階段。按照互聯網運營的邏輯，創立前期都需要投入巨額成本，只有等平台上積聚了足夠的勞動力資源之後，平台才能得到獲利的空間和機會。除了「拉新」之外，在平台運營過程中，因為勞動者與平台之間的關係非常鬆散，勞動力的流失也非常嚴重，所以平台需要不斷招募勞動者。雖然平台不需要像企業那樣付出招聘成本，但對於這群流動性極高的靈活就業群體，平台獲取勞動力資源的成本非常高昂，並且是持續性的投入。

第二，維繫勞動力資源的成本：增加平台「黏性」。平台打破傳統企業的僱傭模式，與勞動者建立了非常鬆散的用工關係。企業能夠用行政權威來配置相對穩定的勞動力資源，但是平台面對分散在不同區域、不同時間段的多



餐飲外賣之所以毛利率低，主要原因在於騎手人工成本過高。（圖片來源：TurnOnTheNight, CC BY-SA 4.0, Wikimedia Commons, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Meituan_food_delivery_worker_waiting_for_green_light_20240426204533.jpg）

元化個性用工需求，並不能像企業組織那樣配置勞動力資源，而是需要支付更高的成本來滿足用工需求。平台勞動者作為靈活就業人員，有能力影響平台的勞動供給水平。平台為了促使勞動者提供更多的勞動供給，需要不斷花費成本來增加平台的「黏性」^⑩，既要維繫勞動力資源留在平台上，更要保證有充足的勞動力來滿足平台即時性的用工需求。通過梳理幾大平台的政策可以看出，平台增加黏性的方式主要有幾類：其一，超額訂單獎勵，平台對超出規定訂單數的勞動者給予一定的獎勵；其二，特殊時期的補貼和獎勵，比如外賣平台對惡劣天氣、節假日、送早餐的補貼和獎勵等；其三，各項福利，比如提供高溫補貼、商業保險、大病幫扶等；其四，特殊區域的訂單補貼和獎勵，比如網約車平台對偏遠地區的補貼等。由於平台缺乏企業的行政權威，在配置勞動力資源時則需要支付更高的用工成本來保證勞動供給水平。

第三，勞動力市場運營成本：平台線上線下的運營。平台內部勞動力市場並非一個完全依靠價格機制進行調整的自發性市場，在供給與需求的交易中，平台也並不僅僅扮演提供信息服務的角色。平台內部勞動力市場需要平台企業進行運營，只不過這種運營不像傳統企業組織那樣進行勞動力資源的配置。平台運營成本主要集中在兩方面。其一，大數據運營成本。數據的採集、標註、清洗、儲存、大模型開發、供需匹配計算等，都需要花費巨額運營成本。其二，線下的運營成本。比如網約車平台和餐飲外賣平台，提供的都是「本地生活服務」，這種服務並不像電子商務平台那樣能夠跨越地理空間邊界進行交易和提供服務，因此需要線下運營，比如餐飲外賣平台在每個商圈範圍內，每相隔一定距離（根據商圈繁榮程度確定，一般為3公里）就要設立服務「站點」；網約車平台在每個城市也要設立多個服務站點。這些線下服務機構需要進行招募、培訓、安全事故處理等工作。因此，平台企業每年都需要投入巨額的人力和資本進行線下運營，以保證線上線下相結合的平台運營模式能夠正常運轉。

從平台運營內部勞動力市場的成本來看，平台雖然採用勞務承攬的用工方式，降低了企業在固定資產上的投入，但整個運營成本綜合起來計算卻非常高昂。在一定意義上說，平台用工是一種「輕資產、重運營」的商業模式。平台在勞動力供給和需求的匹配中，並非只是簡單扮演提供信息服務的角色，而是進行一種新的組織運營模式。這種商業模式雖然拋棄了傳統的企業組織，但是仍需要承擔高昂的固定運營成本。

（二）平台的抽成與利益分配

平台與勞動者之間的用工關係自平台經濟面世之初就一直存有爭議。人力資源和社會保障部（人社部）等八部門在2021年雖然作出了勞動關係、不完全勞動關係和承攬關係等三類用工關係的界定（下詳），但是認定標準依然模糊，在實踐中對用工關係難以作出清晰的判定。此外，勞動法學和勞動政策

學者試圖通過勞動過程控制、勞動從屬性及雙方權利義務等方面來界定平台與勞動者之間的關係，但是對於這種新型用工關係，一直缺乏明確的法理基礎和認定標準，爭議不斷。在這些爭論的背後，往往忽視了平台商業模式的特殊性，也缺乏對平台成本與利益分配模式的深入分析。

目前國內幾大用工平台採用的基本上都是抽成的利潤分配方式，即在消費訂單中抽取20至30%的收益作為平台費用。正如前面所分析的平台運營成本，20至30%的收入並不能僅看成是平台提供信息服務的費用。抽成的利潤分配方式，背後的商業邏輯是「合作—承攬」關係，平台把70至80%的收入分配給勞動者。按照大部分企業的成本核算方式，服務行業的勞動力成本大概佔企業總成本10至20%；部分信息傳輸、軟件和信息技術等服務業，人工成本會高一點，佔總成本的40%左右。企業總成本除了人工成本之外，還有原材料、物流與運輸成本等，人工成本中還包含了管理成本，所以普通勞動力的成本佔比會更低，而勞動力成本佔企業總營收的比例會更小^⑬。但是在平台用工利益分配中，平台把70至80%的收益分配給勞動者，這部分收益就意味着勞動者作為與平台合作的「承攬人」在平台上工作，而並非企業的僱傭勞動力，前者需要自行承擔社會保障費用等成本。

現在很多媒體和學者都呼籲平台需要承擔勞動者的社保繳費問題，也有個別平台對全職的平台勞動者繳納了社保。對於這個問題，需要把現行社保的險種分兩部分來看待。

其一，職業傷害險，這一險種在全國七大省區開始進行試點，其主要目的是為了防範用工風險，規避用工方和勞動者雙方風險。在職業傷害險試點推行之前，各大平台已通過商業保險為勞動者提供保障。按照現行《中華人民共和國社會保險法》規定的企業工傷保險繳費比例，這部分保險由企業承擔，但是繳費的費率卻很低，各省工傷保險的費率基本上只佔勞動者報酬總額的0.2至1.9%，一至六類不同風險崗位每月的繳費金額為10至100元不等。平台為了規避用工過程中的傷害風險，往往在平台佣金中提取一定比例的費用來購買商業保險。在職業傷害險的試點，只不過是把原來平台購買的商業保險統一納入到政府的社保體系當中，平台很快就順應了政策的要求，加入到工傷保險體系當中。

其二，養老、醫療、生育等險種，這些險種佔社保費用的絕大比例，根據北京市2024年7月以來的繳費要求，五險（基本養老保險、失業保險、工傷保險、職工基本醫療保險〔含生育〕）的月繳費基數下限為6,821元。按照這一繳費基數，企業和職工需要承擔的養老保險費用為每月1,637.04元，醫療保險為807.88元，五險合計約為2,540元^⑭，佔勞動者工資總額的37%左右。對比平台留存的20至30%抽成，如果平台必須承擔勞動者的社保費用，就會出現入不敷出的境況，每經營一單就要虧損一單。

勞動者享有社會保障權利，是保護勞動者權益的最基本內容之一，但是在平台現有的利益分配模式中，平台很難承擔起勞動者的社保費用。需要強

調的是，我們並不反對勞動者參與社保，而是認為需要改變平台現有的利益分配模式。在分析社保問題時，還需要充分考慮到平台商業模式的設計與背後的利益分配方式，否則平台勞動者參與社保的政策難以執行下去。

二 外部交易市場：社會成本

作為新業態的平台經濟，在嵌入當前社會經濟制度時，必然會與現行制度產生各種衝突和矛盾。我們在此引用新制度主義的「社會成本」概念來做解釋。科斯在〈社會成本問題〉（“The Problem of Social Cost”）一文中對社會成本問題進行了深入的討論。他開宗明義指出文章主要分析外部侵害問題，即「涉及對他人產生有害影響的那些工商企業的行為」^⑮。在科斯之前，曾有一些經濟學家研究過外部侵害問題，即「負外部性」，以英國經濟學家庇古（A. C. Pigou）為代表。他在其代表性著作《福利經濟學》（*The Economics of Welfare*）中提出的觀點是：工廠的煙塵對他人造成了損害，這是對社會產品的扣除，從而使社會產品小於私人產品^⑯。科斯並不贊同這種觀點，他認為在交易成本存在的現實世界中，合法權利的初始界定會對經濟制度運行的效率產生影響，在進行權利調整時，關鍵是要進行制度運行的收益與成本的比較，選擇一種交易成本較小、總產值最大的制度安排^⑰。科斯的社會成本概念和觀點為我們分析平台經濟提供了非常好的解釋框架。綜合起來分析，平台經濟目前主要與下述三大制度與政策存在着衝突和矛盾：

其一，防止不正當競爭的反壟斷政策。近年中國政府為監管平台的壟斷問題，出台了一系列制度和政策，如國務院反壟斷委員會2021年印發的〈關於平台經濟領域的反壟斷指南〉，2022年國務院印發的〈關於加快建設全國統一大市場的意見〉，同年修訂的《中華人民共和國反壟斷法》，2024年頒布的《公平競爭審查條例》等。在國家建立統一大市場的背景下，數字平台的動態競爭、跨界經營、網絡效應、寡頭競爭等特徵，使得壟斷問題嚴重且複雜。在政策制定者和部分學者看來，這種寡頭壟斷的經營模式在一定程度上破壞了市場競爭環境，損害了消費者利益，抑制了創新活力，阻礙了高質量發展，所以需要加強對平台的反壟斷監管^⑱。過往幾年中，平台也因壟斷問題付出了高昂的代價。2021年，國家市場監管總局對美團的壟斷行為作出處罰，罰款金額高達34.42億元，同時要求美團向平台商家退還12.56億元保證金。2022年，國家互聯網信息辦公室對滴滴處以高達80.26億元的罰款。

其二，安全責任制度。如前所述，目前幾大用工平台都是本地生活服務平台，都涉及到平台和勞動者與消費者之間的安全責任相關問題。網約車平台近年來出現的安全責任事故，讓多間公司承受了巨大的經濟損失。2018年浙江樂清市女孩搭乘順風車案件、河南鄭州空姐打車遇害案件等，均凸顯出新商業模式衍生的安全責任問題。另外，外賣騎手在送餐過程中發生的交通

安全事故也層出不窮，這些都表明新商業模式需要根據現有的制度作出及時的適應和調整。

其三，勞動用工制度。自平台用工模式創立之初，保護新就業形態勞動者的權益是政府一直堅守的指導思想，在這一點上政府的態度從未發生過改變。在平台用工剛興起時，政府採取了「包容審慎」的態度，但隨着平台經濟的發展，政府對平台用工有了更清晰的了解之後，近年來逐步啟動了保護勞動者權益的政策。從2021年開始，政府密集出台了一系列保護平台勞動者權益的政策和文件，其中以人社部等八部門聯合印發的〈關於維護新就業形態勞動者勞動保障權益的指導意見〉（以下簡稱〈指導意見〉）為代表^{①9}。

如前所述，平台用工在運營中需要承擔高昂的社會成本。在此過程中，平台並沒有選擇制度的可能性，只能努力適應制度和推動制度改革。〈指導意見〉雖然規定了三種不同的用工形態，但是在具體內容規定中，對平台的用工標準仍然是按照勞動關係的勞工標準進行規範，例如在健全最低工資和支付保障制度、完善休息制度、健全並落實勞動安全衛生責任制、完善基本養老保險及醫療保險相關政策、強化職業傷害保障等方面，對平台用工的規範基本上都是按照《中華人民共和國勞動法》等相關法律法規來設立的。

同時，〈指導意見〉還強調了對算法的管理，如第十點意見規定：「督促企業制定修訂平台進入退出、訂單分配、計件單價、抽成比例、報酬構成及支付、工作時間、獎懲等直接涉及勞動者權益的制度規則和平台算法，充分聽取工會或勞動者代表的意見建議，將結果公示並告知勞動者。」這一對算法管理的規定，在一些地方出台執行與落實政策中，更提出所謂「算法取中」的原則。例如北京市就業工作領導小組印發的〈關於促進新就業形態健康發展的若干措施〉第二點規定：「引導平台企業依法依規制定修訂直接涉及勞動保障權益的制度規則和平台算法，通過『算法取中』等方式，合理確定考核和獎懲要素，避免超強度勞動和因此造成的安全傷害問題。」^{②0}

目前學界熱衷於討論「算法控制」，並且認為新就業形態勞動者高強度的工作主要來源於平台對勞動者進行算法管控。實際上，算法僅僅是平台管理的一種手段，平台並非像企業那樣能夠實現屬地化管理，而是需要對分散在各地的人員進行管控，以保證服務質量，所以算法管控是平台必要的管理手段。如果政策對算法管控加以嚴格的監管，必然會損害平台資源配置的效率。所以，勞動政策對平台用工的監管在一定程度上加大了平台的運營成本，這也是平台用工模式作為新業態與制度融合的代價。

上文從內部勞動力市場和外部交易市場的角度對平台經濟和平台用工做了分析，概括而言，要對平台作出客觀的理解和評估，需要看到那些隱含在商業邏輯中的交易成本和社會成本。當我們綜合起來評估平台經濟的成本時，需要思考的問題是，平台用工的商業模式既然存在這麼沉重的運營成本，那麼它到底是否具有經濟效益？根據我們的分析，平台取代企業組織來運營的商業模式並不「經濟」，而是一種成本非常高昂的運營模式。在最近幾年

中，國內基本上再無「現象級」的大型用工平台出現，這也從側面表明，在現有的政策制度體系中，資本市場對平台的投資價值有了基本的判斷和認識，他們用放棄投資的實際行動做出了相應的回應。

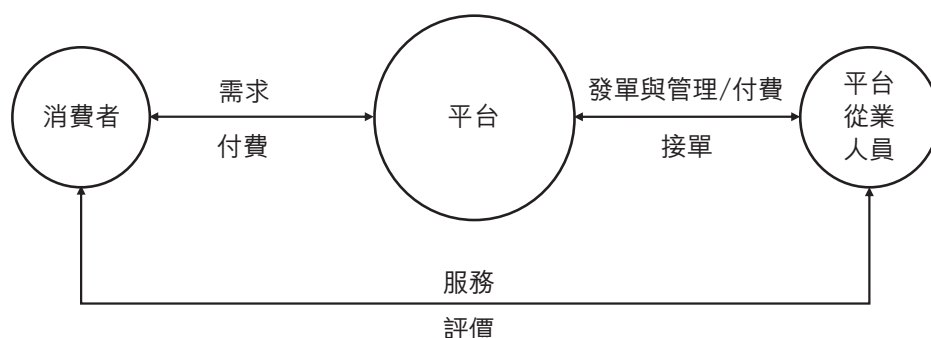
三 平台用工的商業模式與治理

为了更好地理解平台用工的具體操作，我們需要進一步了解平台用工的商業模式，在此基礎上客觀分析當前規範平台用工的治理模式。

(一) 平台用工的商業模式

首先，需要理解平台用工的業務流程和商業模式。美國優步創立之初，商業模式較為簡單，即平台採用眾包的用工模式，優步司機在平台上接單，平台按照訂單給司機結算報酬（圖1）。

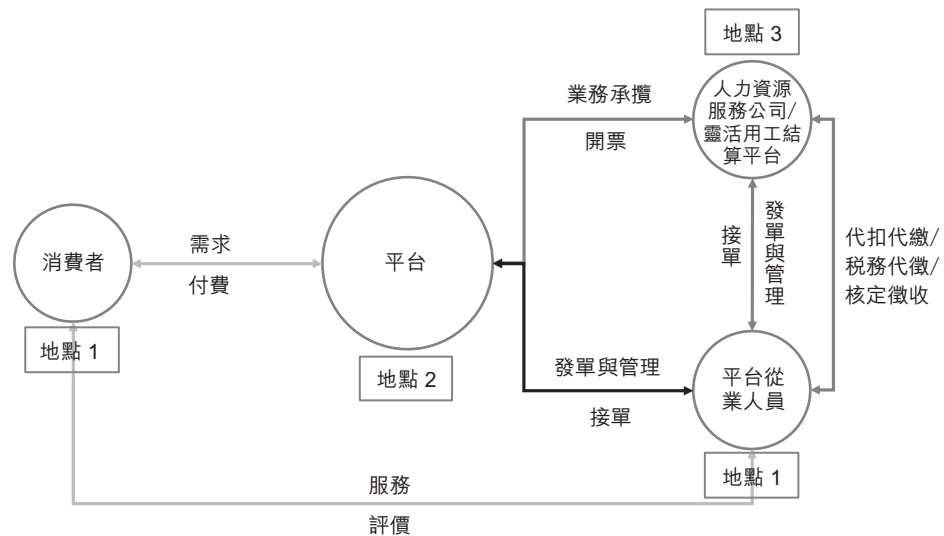
圖1 美國優步的眾包平台用工模式



資料來源：筆者繪製，圖2-3同。

然而，按照目前中國稅收體制和社會保障管理體制，這套平台用工模式直接搬到國內是行不通的。平台需要解決兩大難題：第一，平台從業人員勞動報酬的繳稅問題。按照中國稅務徵收管理辦法，各地稅務部門採取屬地化管理原則，如果平台業務分布於多個地區，平台則需要為從業人員在多個地區進行納稅；同時，如果按照勞務費用20%納稅的話，平台從業人員將按照勞務報酬的20%稅率繳稅。第二，平台從業人員社保繳費問題。即便平台採用眾包模式，如果政策要求平台為從業人員繳納社保，平台則需要在從業人員工作所在地繳納，不能跨區域代繳。眾所周知，平台的業務不受地點和區域的限制，從業人員分布在全國各地，如果按照稅收和社保屬地化管理原則，那就意味着平台需要到全國各地設立實體公司，通過各地分子公司繳稅和繳納社保。

圖2 中國平台用工模式



為解決屬地化管理問題，平台在商業模式上作出相應的改進，在整個業務鏈條中加入了一個新的主體，即人力資源服務公司或靈活用工結算平台（以下簡稱「第三方」）（圖2）。這套用工模式非常巧妙地把用工、費用結算、稅收和社保結合起來，形成了「用工—稅收—社保」相結合的商業模式。針對這一模式，以下分別就合同流、資金流、發票流、業務流等四大流程進行介紹。

一、合同流。在整個商業模式中，並非只存在平台與從業人員的承攬合同，而是分別包含了四個法律主體之間的契約關係。其一，消費者與平台因購買服務產生的民事協議關係，雖然消費者購買服務並非每次都簽署協議，但是通過平台與消費者之間簽訂的長期協議，每次購買服務都涉及協議關係。其二，平台與第三方簽訂民事承攬合同，雙方形成承攬外包關係，平台向第三方發包工作任務，而第三方承攬平台的業務。其三，第三方與平台從業人員簽訂勞動合同或民事承攬合同，如果雙方簽訂勞動合同，則形成勞動關係；如果簽訂承攬合同，例如勞務外包合同，則形成民事合作關係。其四，平台與從業人員簽訂合作協議，平台直接派單，同時在線監管從業人員的勞動過程。這裏雙方的關係最為複雜，同時也最為模糊。平台就像一個大商場，當中存在很多商鋪租戶，租戶負責自己店鋪的用工，同時店鋪員工也要遵守商場的營業規則。也就是說，平台從業人員入駐平台，與平台簽訂合作協議，需要遵守平台規則，平台有權監督和管理從業人員的工作行為。

二、資金流。根據上述的合同流，這套商業模式的資金流是非常清晰的。消費者把消費費用全部付給平台，平台留下20至30%的抽成後，把剩餘的70至80%費用按照承攬合同全部付給第三方，然後再由後者與從業人員結算工資或者承攬費用；平台與從業人員不發生直接經濟往來。

三、發票流。按照資金流的設計，在當前「營改增」（營業稅改徵增值稅）的稅收政策背景下，平台設計了非常巧妙的發票流：平台首先向消費者直接

開具發票，然後第三方向平台開具 70 至 80% 承攬費用的發票，關鍵的是平台可以憑藉第三方開具的發票做稅收抵扣，實際上需要支付的僅是 20 至 30% 抽成的稅收費用。與此同時，第三方也需要發票做稅收抵扣，但是很多從業人員作為個體勞動者無法開出發票，則由第三方在公司所在地採取代扣代繳的方式，實現稅務代徵。由於很多地區的稅務部門對靈活就業人員都採用核定徵收（按照核定的固定費用收稅，一般是針對收入不穩定且收入不高的個體工商戶或自由職業者）的方式，從業人員按照靈活就業人員的稅收優惠政策，基本上不需要繳納稅費或者繳納非常少的稅費，所以通過這套稅務操作流程，從業人員就無需繳納費率為 20% 的勞務稅費。

四、業務流。平台設計的合同流、發票流和資金流在形式上都是合規的，我們稱之為形式內容合規，但實質內容目前仍存在很多爭議。平台直接向從業人員派單，以他們的勞動成果作為計算標準進行資金結算，同時在線管理和獎懲從業人員的工作行為。在一定程度上，平台對從業人員的工作進行了直接的指揮管理，但是雙方在法律上又不存在實際的用工關係，很多爭議的癥結就在於此。平台在實質內容上既存在用工行為，但在形式內容上不存在直接用工行為，所以在此商業模式中，想界定平台與勞動者之間是否存在勞動關係是非常困難的。

按照上述四大流程的設計，這套平台用工模式存在三個特點：

第一，平台用工存在着兩次「承攬一分包」的關係，第一次是平台把業務分包給第三方，第二次是第三方把業務分包給平台從業人員。

第二，平台通過第三方進行資金結算，成功繞開了稅收和社保屬地化管理原則。從圖 2 可以看出，消費者的消費屬於本地生活服務，所以消費者與平台從業人員必須是線下服務，他們與訂單都在同一個地點；平台可以註冊在第二個地點；第三方則註冊在第三個地點。這樣做的好處就是，平台可以把分散在全國各地的訂單集中到某一個或某幾個地區進行納稅或處理社保事宜。只要第三方的所在地能夠實現代扣代徵的行政服務權限，那麼這套用工模式就可以在稅費體制內運作。

第三，平台用工把工商、稅務和勞動行政部門都納入到整個運營體系當中，單獨的勞動行政部門很難監管平台的用工行為，需要跨部門、跨區域的共同協作才能起到監管效果。目前部分學者堅持判定平台與勞動者之間存在勞動關係，這種希望把平台用工關係納入到現有勞動法律進行規範和治理的方式，有簡單化之嫌。目前平台經濟的悖論是：如果判定二者之間存在勞動關係，那麼這套用工模式基本上就難以運轉起來，或者運轉的成本非常高，平台用工模式也將不復存在。

（二）兩種勞動關係的治理模式

勞動法研究者黃越欽在《勞動法新論》中指出，勞動關係的治理存在兩種模式：協約自治模式與國家統合治理。他認為中國自民國時期開始，沿用的

就是國家統合治理的模式，這種治理模式在台灣地區一直延續到今天。他認為：「勞資雙方勞動條件的形成，從來不會透過工會與僱主團體協商而形成，即使象徵性地簽訂團體協約，也無非把勞動基準法重抄一遍而已，而透過勞資爭議締結或修訂團體協約云云，則更是空談。究其原因，在於我政策，自來對勞資關係並不任由勞資雙方自治，而是由『政府』相當程度的干預。由於干預政策，因此工會功能始終有限，循環的結果，『政府』的干預愈深而勞資雙方對『政府』的依賴也愈大……」^②中國大陸在國家與政府權力集中的背景下，在勞動關係治理上也採用了國家統合治理的模式。

國家統合治理模式最大的特點是，國家希望通過勞動標準的立法來保障勞動者的權益，而並非推動工會組織與集體談判來保障勞動者的權益。通過人社部等部門的〈指導意見〉可以非常清晰地看出，中國試圖採用制定勞動標準的辦法來治理新就業形態用工，通過勞動政策對平台用工進行治理。這一點與美國採用的治理模式存在着很大區別。美國一方面通過各州的立法來明確平台與勞動者的關係，並依此規定雙方的權利義務；另一方面則推動《保護組織權法案》(Protecting the Right to Organize Act)，賦予新就業形態勞動者組織工會，以及與平台就相關利益問題進行談判的權利^③。

自1990年代開始，中國採用國家統合治理模式制定了較為完整的勞動法律與政策體系。在平台用工模式出現之後，國家統合治理模式是否依然行之有效？從目前平台用工和勞動者權益保障的現實情況來看，2021年之後並未因為〈指導意見〉及相應的各地實施方案的頒布，而使平台用工模式發生根本性的改變。目前平台與勞動者的關係仍然不夠清晰，同時新就業形態勞動者的基本權益也未得到明顯的改善。那麼平台用工治理的困境何在？

四 平台用工治理困境

根據上文對平台用工模式的分析，我們認為僅依靠勞動政策來進行規範和治理可能存在較大難度。目前學界和政府仍局限於討論平台與勞動者之間的關係，這種討論對於解決勞動者權益保護問題沒有太大的現實意義。互聯網平台通過大數據、算法等不受時空限制的技術手段，很容易繞開勞動、稅務以及社保等政策的監管。以下首先分析當前治理政策存在的問題，然後對相關治理困境進行分析。

(一) 治理的政策與問題

人社部為貫徹和落實〈指導意見〉的要求，細化新就業形態勞動者權益維護的細則，於2023年11月又發布了〈新就業形態勞動者休息和勞動報酬權益保障指引〉、〈新就業形態勞動者勞動規則公示指引〉、〈新就業形態勞動者權

益維護服務指南》等三份新辦法。人社部等部門的〈指導意見〉作為指導性和綱領性文件，仍然是整個新就業形態政策的基礎，值得着重分析。〈指導意見〉的政策內容不算多，總共十九條，分為四個部分：一、規範用工，明確勞動者權益保障責任；二、健全制度，補齊勞動者權益保障短板；三、提升效能，優化勞動者權益保障服務；四、齊抓共管，完善勞動者權益保障工作機制。相關政策對用工關係的界定、勞動者權益保障以及政府的工作機制分別作出規定。按照前面的分析，這一政策依然延續了國家統合治理的模式進行設計，具有以下三方面的特徵：

第一，平台與勞動者之間的關係仍無法判定。這一政策雖然對當前社會關心的問題進行了回應，但是在政策上模糊處理了現實用工關係的界定，結果只會導致這個問題變得更加模糊，政府部門在監管時更無法尋找政策依據。政策劃分三種不同類型的用工關係的出發點是好的，如果平台與勞動者被認定為勞動關係，可以按照《勞動法》進行規制；如果被認定為承攬關係，則可以用《民法典》進行規制。但是關鍵的問題就在於不完全勞動關係：如何界定雙方的關係和如何進行規制？政策並沒有做出清晰的規定。

第二，在無法判定平台與勞動者關係的前提下，政策仍鼓勵和保護平台經濟的發展，同時也強調保護勞動者權益。〈指導意見〉開宗明義指出其目標：「支持和規範發展新就業形態，切實維護新就業形態勞動者勞動保障權益，促進平台經濟規範健康持續發展。」勞動法律的宗旨是保護勞動者的權益，這是勞動法律制定的原則和指導思想，我們稱之為「單保護」。但是〈指導意見〉的宗旨是「雙保護」，既要促進平台經濟的發展，也要保護勞動者的權益。基於平台與勞動者關係無法做出清晰界定，這種「雙保護」會使問題變得非常模糊。勞動行政部門、司法機關在處理相關問題時，到底該採用怎樣的原則來處理案件？這在具體處理問題時就變得相當模糊了。

第三，即便平台與勞動者之間存在三種用工關係，但是保護勞動者權益的參照標準仍然是勞動標準。〈指導意見〉從就業促進、工資制度、勞動定額、休息休假制度、安全衛生制度、社會保險制度、職業傷害制度、用工管理制度、集體協商制度等十個維度對勞動者權益保護進行了規定，但是從這些規定來看，仍然直接照搬了勞動法律所規定的勞動標準。如果平台與勞動者的關係被認定為勞動關係，按照勞動標準進行權益保護是沒有問題的。如果存在承攬關係或不完全勞動關係時，平台與勞動者之間是合作關係，勞動標準就很難規範雙方的權利義務關係，也無法對平台用工進行有效規制。

儘管〈指導意見〉是由人社部、國家發展和改革委員會、交通運輸部、應急管理部、市場監管總局、醫療保障局、最高人民法院以及全國總工會等八部門聯合印發，但政策內容主要集中於用工關係的治理，可見從國家最高層面看來，真正要實現跨部門的綜合治理仍然非常困難，目前僅能依靠勞動政策來治理和規制平台用工問題。

(二) 跨區域、跨部門治理的困境

平台用工治理目前最大的困境在於互聯網平台用工的特性與傳統監管體制之間存在的衝突，造成了跨區域、跨部門聯合監管的難度（圖3）。

圖3 平台跨區域、跨部門監管示意圖

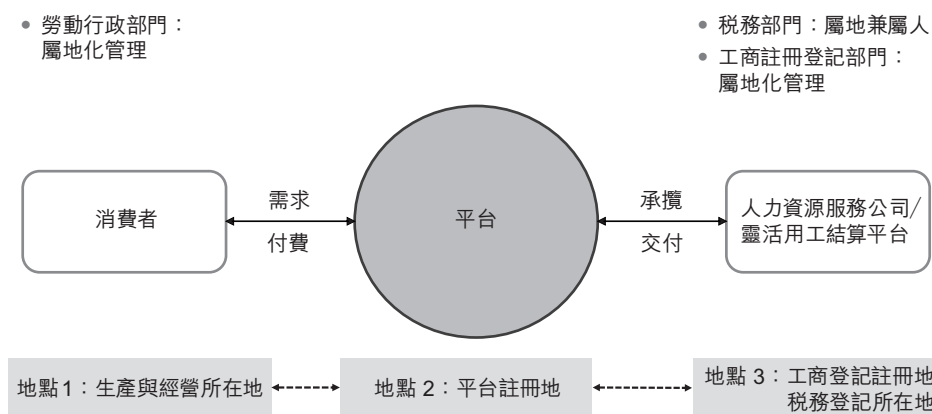


圖3清晰顯示：生產與經營所在地、平台註冊地和工商與稅務登記地是分隔開來的。按照傳統監管體制，必須實行屬地化管理原則，三者需要統一。但是在平台用工模式中，比如深圳的乘客乘坐網約車，平台派單由深圳網約車司機接單並完成服務，而網約車平台註冊所在地為北京，負責業務費用結算的第三方則在江西省某市註冊，導致的結果是，這三個區域的不同監管部門對管轄的職權、管轄的區域範圍以及管轄的內容都不清晰。以下按照地點的區分，對不同地區監管部門的監管工作進行具體分析：

地點1：生產與經營所在地。消費者與勞動者都歸屬地點1，消費者在地點1購買服務和消費，勞動者也在地點1提供勞動給付。按照一般企業的運營模式，平台需要在地點1設立實體公司，才能在該地從事生產與經營活動。但是平台不太可能在全國各地都設立實體公司，所以地點1的政府監管部門難以對平台進行相應的約束和規範。由於地點1是實際用工地，應該由當地勞動行政部門來規範和治理平台用工問題，但因為平台註冊地在地點2，所以難以進行跨區域監管。

地點2：平台註冊地。在最極端的情況下，平台的所有業務可能都不發生在平台註冊地，究竟應該由哪個部門在平台註冊地對平台用工進行監管？又如何進行跨區域監管？這些問題在平台實際運營中很難做出清晰界定。所以地點2的有關部門只對平台的經營進行監管，而對具體的業務無法作出監管。

地點3：工商與稅務登記所在地。如前面所分析的，在平台用工模式中存在着兩次承攬，所以第三方一般會註冊在所謂的稅收「窪地」（部分地區為了招

商引資的需要，制定了關於靈活就業人員費用結算的稅收返還政策)。這些公司會協助平台開具發票、結算費用以及代扣代繳稅費。因為平台用工的實際發生地在地點1，所以地點3的勞動行政部門對平台用工基本上無法進行監管，只能由稅務部門和工商註冊部門對其經營的合規性和合法性進行監管，但也很難對其業務進行有效監管。

三個行政地區的分離，導致目前平台用工的監管一直處於非常模糊的灰色地帶，這也是互聯網平台用工新業態對傳統監管體系構成的最大挑戰。要想實現跨區域、跨部門的監管，不僅需要勞動用工體制的改革，而且需要整個監管體制的改革。

(三) 從平台用工治理到社會治理

由於目前平台用工存在上述的治理困境，因此政府對平台用工治理的效果並不理想。與此同時，由於生產與經營所在地(即地點1)缺乏相應的企業組織對用工進行管理，導致的結果是：在地點1往往會出現由平台用工引發的一系列社會問題，政府的監管也由平台用工治理向社會治理的方向延伸。引發的問題主要集中在三個方面：

第一，消費者與勞動者之間。由於地點1缺乏相應的企業組織管理，因此平台只能借助在線管理方式進行溝通和處理。在現有平台處理方案中，客服是溝通和處理消費者與勞動者之間糾紛的關鍵角色。消費者與勞動者一旦發生衝突和矛盾，只能依靠在線客服來解決問題，但客服無法親赴現場，只能依靠數據及相應技術手段進行判斷。這種處理和解決問題的方式，往往讓消費者和勞動者之間的矛盾得不到及時和有效解決，甚至有可能使矛盾升級，形成群體性事件，給地點1造成基層社會矛盾。

第二，勞動者與社區之間。比如外賣行業，外賣騎手與商家、社區保安等會因為送餐問題造成衝突和矛盾。一旦衝突和矛盾形成，地點1並沒有相應的企業組織出面解決，只能任由矛盾不斷升級，甚至造成極端的群體性事件。在2024年杭州發生的騎手與社區保安之間的群體性事件就充分暴露出這種組織管理方式的缺陷。

第三，勞動者之間。不同平台之間以至同一平台內的勞動者之間都有可能因競爭而引發衝突和矛盾，但在實際用工中，缺乏相應的企業組織進行調解和解決，往往容易形成群體性事件。比如在某些地區，兩家不同外賣平台的騎手之間因為各種瑣事造成的群體性衝突；或者在一些地區，出租車司機與網約車司機之間的群體性衝突。

從目前許多媒體報導來看，這種因平台用工造成的社會矛盾層出不窮，但平台無法有效解決，政府也難以進行有效治理。中央社會工作部自成立以來對此問題高度關注，2025年1月聯合中央網絡安全和信息化委員會辦公室、

公安部、人社部、住房城鄉建設部、市場監管總局、國家郵政局、全國總工會等八部門出台措施，指導加強快遞員、網約配送員服務管理，推動構建和諧勞動關係，切實維護各方合法權益。措施提出，要推進友好場景建設，推動優化住宅小區、商場、樓宇等配送環境，加強對快遞員、網約配送員的關心關愛，幫助解決進門、停車、用餐、職業發展等急難愁盼問題^{②3}。從措施內容來看，政府解決平台用工問題的思路，不僅是對用工平台進行監管，同時要推動基層社會的共同治理。

對於平台用工的治理，我們的觀點是，要盡快跳出平台用工治理的思路，從用工治理轉向社會治理，只有進行跨區域、跨部門的社會綜合治理，才能形成中國特色的平台用工治理方案和路徑。

五 結論與討論

本文借用新制度經濟學的「交易成本」和「社會成本」概念來分析和理解平台經濟，當然我們無意深入討論新制度經濟學的學術範式問題，也未涉及新制度經濟學最關心的核心話題，即產權問題，而是希望借助這兩個概念來分析平台經濟運營的成本。之所以要分析平台經濟運營的成本，目的是為了更好地理清平台與勞動者之間的權利義務關係。我們認為，脫離商業模式和經濟運行本質，而一味強調勞動者的權益保護，在現實中是行不通的。通過對平台經濟的交易成本和社會成本的分析，本文的基本結論是：平台經濟並不「經濟」，用工平台屬於一種「輕資產、重運營」的商業模式，在現有的經濟社會制度框架下，平台運營的成本非常高。從資本市場投資的風向也可以看出，近三至五年內很少出現大資本再去投資平台。平台經濟只能依靠大資本的投資，同時在市場上形成壟斷資源之後，才有可能盈利，否則平台的運營會非常艱難。這也從側面提出一個警示：在現有的經濟社會制度框架內，平台要完全取代企業組織還為時過早，企業管理作為替代市場機制的生產要素配置方式，仍然是支撐市場經濟最強大的組織力量。

在理解平台經濟的交易成本和社會成本以後，就易於理解平台用工的商業模式及治理困境。中國平台引入美國眾包平台用工模式時，並沒有完全照搬其運營模式，而是在商業模式上進行了精心的設計和調整。用工平台充分利用大數據、雲計算、算法算力等數字化技術手段，同時對用工、稅收和社保進行了精準的商業模式設計，成功繞過了大部分的行政監管。今天有部分學者希望通過勞動政策來規制和治理平台用工，但勞動政策面對平台用工的商業模式時明顯力量不足，必須調配跨區域、跨部門的行政力量，才能對平台用工進行有效治理。

最後想要再次強調的是，目前這套平台用工的商業模式設計，一定會引發基層社會的衝突和矛盾，而勞動政策基本上無法對此進行有效解決。所以我們建議，為了更好地對平台用工進行治理，需要轉變治理思路，從用工治理轉向綜合性的社會治理。

註釋

① 這一點在中國學界似乎形成了基本的共識。參見李曉華：〈數字經濟新特徵與數字經濟新動能的形成機制〉，《改革》，2019年第11期，頁40-51；洪永淼、汪壽陽：〈大數據如何改變經濟學研究範式？〉，《管理世界》，2021年第10期，頁40-55、72；江小涓、靳景：〈數字技術提升經濟效率：服務分工、產業協同和數字變生〉，《管理世界》，2022年第12期，頁9-26；江小涓、宮建霞、李秋甫：〈數據、數據關係與數字時代的創新範式〉，《中國社會科學》，2024年第9期，頁185-208等。

② 本文對於「新業態」、「新商業模式」的界定，直接借鑒國家統計局的定義。「三新」經濟是以新產業、新業態、新商業模式為核心內容的經濟活動的集合。新業態指順應多元化、多樣化、個性化的產品或服務需求，依託技術創新和應用，從現有產業和領域中衍生疊加出的新環節、新鏈條、新活動形態。具體表現為：一是以互聯網為依託開展的經營活動；二是商業流程、服務模式或產品形態的創新；三是提供更加靈活快捷的個性化服務。新商業模式指為實現用戶價值和企業持續盈利目標，對企業經營的各種內外要素進行整合和重組，形成高效並具有獨特競爭力的商業運行模式。具體表現為：一是將互聯網與產業創新融合；二是把硬件融入服務；三是提供消費、娛樂、休閒、服務的一站式服務。參見國家統計局：〈2023年我國「三新」經濟增加值相當於國內生產總值的比重為17.73%〉（2024年7月30日），國家統計局網，www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202407/t20240730_1955890.html。

③ 參見〈第九次全國職工隊伍狀況調查總報告〉（2023年3月1日），中華全國總工會網，www.acftu.org/xwdt/ghyw/202303/t20230301_825633.html。

④ 平台經濟發展至今，因技術特點、業務類型及商業模式不同，存在着多種類型的平台。國家市場監督管理總局2021年依據平台的連接對象和主要功能，把中國現有互聯網平台分為六種類型，即網絡銷售類、生活服務類、社交娛樂類、信息資訊類、金融服務類以及計算應用類平台。參見國家市場監督管理總局：〈互聯網平台分類分級指南（徵求意見稿）〉（2021年10月29日），國家市場監督管理總局網，www.samr.gov.cn/hd/zjdc/art/2023/art_c0086d02fcc544ea9506c997b3ac93c1.html。

⑤ 參見陳曉紅等：〈數字經濟理論體系與研究展望〉，《管理世界》，2022年第2期，頁208-24。

⑥ 我們此前對平台用工做了一些分析，參見吳清軍、李貞：〈分享經濟下的勞動控制與工作自主性——關於網約車司機工作的混合研究〉，《社會學研究》，2018年第4期，頁137-62；吳清軍、張藝園、周廣肅：〈互聯網平台用工與勞動政策未來發展趨勢——以勞動者身份判定為基礎的分析〉，《中國行政管理》，2019年第4期，頁116-23；Qingjun Wu et al., "Labor Control in the Gig Economy: Evidence from Uber in China", *Journal of Industrial Relations* 61, no. 4 (2019): 574-96。

⑦ 中國語境下，學界最早用「分享經濟」或「共享經濟」（shared economy）來界定平台用工。〈中國共享經濟發展年度報告（2019）〉對「共享經濟」做了如下界定：「共享經濟是指利用互聯網等現代信息技術，以使用權分享為主要特徵，整合海量、分散化資源，滿足多樣化需求的經濟活動總和。」參見國家信息中心分享經濟研究中心：〈中國共享經濟發展年度報告（2019）〉（2019年2月），www.sic.gov.cn/sic/82/568/0301/8232.pdf，頁5。

⑧ 科斯（Ronald H. Coase）著，陳郁譯：〈企業的性質〉，載科斯著，盛洪、陳郁譯：《企業、市場與法律》（上海：格致出版社、上海人民出版社，2009），頁40。

- ⑨ 威廉姆森 (Oliver E. Williamson) 著，段毅才、王偉譯：《資本主義經濟制度》（北京：商務印書館，2002），頁 121-58。
- ⑩ 參見美團點評：〈年度報告 2019〉，https://media-meituan.todayir.com/2020041708160230919238681_tc.pdf，頁 8-12、213、215。
- ⑪ 參見〈阿里巴巴集團 2024 年 12 月份季度業績〉（2025 年 2 月 20 日），www.alibabagroup.com/zh-HK/document-1828621437708009472。另可參見〈阿里本地生活集團季度收入增長 12% 虧損收窄至 5.96 億元〉（2025 年 2 月 20 日），環球網，<https://finance.huanqiu.com/article/4LZ9q3R73IV>。
- ⑫ 學界用「用戶黏性」來描述互聯網平台保留客戶數量的能力，我們借用這個概念來描述用工平台保留勞動力的能力。參見楊偉國等：〈零工就業中的異質性工作經歷與保留工資——來自網約車司機的證據〉，《人口研究》，2021 年第 2 期，頁 102-17。
- ⑬ 根據廣東省人力資源和社會保障廳 2024 年 10 月發布的信息，交通運輸、倉儲和郵政業人工成本佔總成本的比例為 15.68%，其中大型企業的佔比是 21.02%，中型企業為 17.43%，小型企業為 15.03%，微型企業為 11.56%。參見廣東省人力資源和社會保障廳：〈2024 年廣東省人力資源市場工資價位及行業人工成本信息〉（2024 年 10 月），<https://hrss.gd.gov.cn/attachment/0/565/565456/4522123.pdf>，頁 148。
- ⑭ 參見北京市人力資源和社會保障局等：〈關於統一 2024 年度各項社會保險繳費工資基數上下限的通告〉（2024 年 7 月），北京市人民政府網，www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202407/t20240731_3763793.html。
- ⑮ 科斯著，龔柏華、張乃根譯：〈社會成本問題〉，載《企業、市場與法律》，頁 96。
- ⑯ 庇古著 (A. C. Pigou)，朱泱、張勝紀、吳良健譯：《福利經濟學》（北京：商務印書館，2006）。
- ⑰ 科斯：〈社會成本問題〉，頁 96-152。除了科斯的著作之外，國內湧現了一大批研究科斯交易成本與產權制度的文章，例如何一鳴、羅必良、高少慧：〈企業的性質、社會成本問題與交易成本思想——關於科斯經濟學說的歷史回顧與理論述評〉，《江蘇社會科學》，2014 年第 4 期，頁 46-54；沈滿洪、張兵兵：〈交易費用理論綜述〉，《浙江大學學報（人文社會科學版）》，2013 年第 2 期，頁 44-58。
- ⑱ 孫晉：〈數字平台的反壟斷監管〉，《中國社會科學》，2021 年第 5 期，頁 101-27。
- ⑲ 參見人力資源社會保障部等：〈關於維護新就業形態勞動者勞動保障權益的指導意見〉（2021），www.mem.gov.cn/gk/zfxgkpt/fdzdkgknr/202201/P020220119421220937140.pdf。下引不再註明。
- ⑳ 北京市就業工作領導小組：〈關於促進新就業形態健康發展的若干措施〉（2021 年 9 月 24 日），北京市人民政府網，www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202109/t20210924_2501395.html。「算法取中」是個模糊的概念，政策並未給出清晰的界定，意思是平台要採取中位值作為標準，而不是按照最高標準對從業人員進行考核和獎懲。
- ㉑ 參見黃越欽：《勞動法新論》（北京：中國政法大學出版社，2003），頁 71。
- ㉒ 關於《保護組織權法案》的內容和立法進程，參見 <https://aflcio.org/pro-act>。
- ㉓ 〈中央社會工作部等八部門發文加強快遞員、網約配送員服務管理〉（2025 年 1 月 17 日），中國政府網，www.gov.cn/lianbo/bumen/202501/content_6999533.htm。