

中国外卖行业研究报告： 政策难追平台侵权速度 官方工会仍陷形式主义



中国劳工通讯 **CLB**
CHINA LABOUR BULLETIN

2023年4月

clb.org.hk

目 录

导 语.....	1
一、外卖行业工人集体行动数据变化.....	3
二、平台外卖行业发展的历史.....	8
2009-2016：初创急速扩张的平台 骑手权益的“黄金期”.....	8
2017-2021：兼并垄断期 骑手权益受挤压.....	10
2021 年至今：官方规管姗姗来迟 企业被动应付.....	13
三、进化中的平台经济用工模式.....	16
（一）传统模式的进化.....	17
（二）众包模式的进化.....	18
（三）专送模式的进化.....	18
四、外卖骑手权益保障的问题和挑战.....	20
（一）劳动关系难以认定.....	20
（二）缺乏话语权的骑手，平台主导的劳动过程.....	22
（三）相关法律滞后，抬高骑手维权成本.....	26
五、“盟主”给外卖骑手权益带来了巨大可能性.....	31
六、全总的外卖行业工会建设：有组织入会形式、无集体谈判实质.....	35
2018—2021：全总发起八大群体入会 但成效不彰.....	35
2021 年：全总推进新业态劳动者入会 称要结合维权与集体谈判.....	37
2022 年—2023 年 各地外卖员工会成立 实质问题难解.....	39
入会工作华而不实 集体协商空有名头.....	41
工会工作避重就轻 组织与谈判方为核心.....	42
结语：盟主不在 中国工会维护骑手权益怎能“无一男儿”？.....	44

导语

“得有个机会和平台谈一谈。不是跟客服，而是跟那个制定规则的人。”

——“外送江湖骑士联盟盟主”陈国江

对中国外卖骑手的处境问题，陈国江曾经说出过上面那句朴素却又严肃的宣告。

大众往往将“规则的制定者”认定为美团、饿了么等外卖平台公司，也就是资本。但是却忽略了中国劳资关系中的持份者，更有能够左右资本的是：政府、法律法规、以及工人的法定代表：工会。在巨大的劳资关系不平等中，一个普通的骑手想要与资本平起平坐展开谈判可谓难于登天。但是，在中国的经济体制下，单纯谴责资本，似乎也将当下平台经济带来的工人问题过于简化。

本报告期望能够突破当下主流论述中“劳资二元对立”的思维，将官方与工会带入视野来思考外卖行业的发展状况，并将外卖骑手和“外送江湖骑士联盟盟主”赋予揭开僵局的突破性意义。

2023年3月，中华全国总工会公布了第九次全国职工队伍状况的调查结果。在总数为4.02亿的全国职工总人数中，新就业形态劳动者已然达到了8400万人之多，也就是说，货车司机、网约车司机、快递员、外卖配送员等工人群体，已经占了全国工人总数的五分之一多。单就外卖骑手而言，国家统计局数据显示，截至2021年底，外卖骑手的数字便已经达到1300万名，接近全国人口的1%。

当下中国的数字经济规模已经占GDP比重近40%，中国官方亦将其定义为经济发展的核心驱动力，并大肆赞扬数字经济在资源配置、提质降本增效、增加就业、驱动产业升级等领域的发展。平台外卖行业过去十年的迅猛发展，则是数字经济的一个代表性例子。由2015年至2021年，中国外卖行业用户规模不断上升，截至2021年12月，中国网上外卖用户规模人数达到5.44亿人。

官方往往沉浸在平台经济所带来的，庞大的就业人口和巨大的资本论述当中。而与之高速发展同步的，则是持续将近十年的官方和资本心照不宣的“共谋”，令平台工人的权利长期得不到保障：官方对从业工人权益问题的漠视和迟钝；以及资本在这无规则游戏中必然会对劳方予取予求、对官方虚与委蛇蒙混过关。

自 2016 年，中国劳工通讯的工人集体行动地图录得首宗外卖员抗议以来，平台工人的集体行动数字直到疫情前都在连年攀升。直到 2021 年，官方才姗姗来迟，以打补丁的方式引发了大量“补丁式”的政策和指导意见，官方工会也例行公事一样在工人入会数字上大做文章，但是这些政策在现实中几乎难以见到任何实践和推进。

令人遗憾的是，当下平台工人所面对的根本问题与改革开放以来其他工人所面对的并没有什么不同，而事到如今的“解决方案”却仍然是一个又一个没有约束力的临时政策和工会成千上万没有实质效果的入会数字；与之相对的则是个案里的骑手一次又一次陷入平台算法的深渊，工会、政策、法律的保障大网却没有一张能够接住他们。当工人们尝试努力自救，“外送江湖骑士联盟盟主”那样期望能够代表工人和公司展开平等谈判的努力，却最终被官方扑灭打压。

本报告期望能以工人权益状况和组织集体协商的可能性为基础，在描述“资本贪婪”和“工人困苦”的论述之外，寻求现行体制下改善平台经济劳资关系的可能性。“外送江湖骑士联盟盟主”的昙花一现，让我们看到，工人们本身有能力、也有意愿通过集体力量改变工作场所的劳资不平衡，甚至有机会通过集体行动和集体谈判来改善薪酬待遇和工作条件。

然而，政府和官方工会在面对如此务实、有实际成效的民间工人联合体的时候，想到的并非其对长远通过谈判协商改善劳资关系的建设性，也并非借此机会向民间学习并改善当下僵化的工会工作体系，反而是将之视为政权的安全隐患。最终造成的结果必然是在平台经济领域的工人权利问题上一再重蹈覆辙。

一、外卖行业工人集体行动数据变化

回顾外卖行业工人的集体行动，外卖员的主要诉求从最开始集中在拖欠工资，转移到要求平台加薪并落实相关福利待遇。2016 年，绝大部分外卖员的抗议针对平台欠薪，只有 2 起事件是抗议公司克扣补贴。到 2017 年，外卖员要求涨工资的抗议愈来愈多，针对平台增加罚款和扣减补贴的不满也开始出现。

2017 年 3 月，中国劳工通讯首次[报道](#)外卖员的罢工抗议行动。3 月初，云南省大理市的美团外卖员发起罢工，抗议平台大幅提高工人工作量。黑龙江省哈尔滨市的蜂鸟配送员工也发起罢工，抗议平台降价。



外卖员劳动的压力日增，可见于 2017 年 7 月外卖行业发生的[数起冲突](#)。7 月 20 日，河北省廊坊市一位美团外卖员在被小区保安以违例泊车为由罚款 100 元后，与对方发生打斗。其他的外卖员尝试劝阻，但打斗却变得更严重，导致 9 人入院，其中 3 人严重受伤。7 月 27 日，同类型的事件在四川省成都市发生，数百名美团外卖员为了声援被保安打伤的同事，与前来阻止的警察发生冲突。

面对这种情况，《光明日报》当时发表文章指，外卖员因为要按时运送大量的餐点压力吃重，但文中将重心放在外卖员身上，请外卖员注重公共安全，不要只著眼工资。问题是，日渐下降的单价已经使外卖员为了提高收入而疲于奔命，小区保安对外卖员的罚款成为压倒骆驼的最后一根稻草，引爆工人的不满。

2018年，外卖员的抗议进入高峰期。5月至6月间，美团外卖在重庆、合肥、上海、烟台、临沂等十多个城市的骑手们发起集体抗议行动。中国劳工通讯集中报道了发生在5月16日和17日，位于[重庆的美团骑手罢工](#)事件。罢工的外卖员均是美团的众包骑手。工人们表示，他们最初被平台工作的灵活性吸引。不过，骑手们指，很多订单运送的距离和时间根本无法在限定时间内完成——骑手们不得不拒单。而当时美团新上线的版本宣布，将对拒单的骑手罚款，这一新措施令拒单骑手们十分恼火。骑手们也指，美团每公里给骑手的运费单价持续下降，一些单降至每公里3.6元。一单三公里的订单运费只有6元，但骑手的驾驶时间却由40分钟降至要在36分钟内完成，如果超时则要扣钱。平台的这些转变迫使众包骑手集体罢工。



外卖骑手抗议降价的罢工一直延续到2019年。当年春节后，中国劳工通讯录得[数起工人罢工](#)，这是由于平台看准农民工节后需要回城市打工，骑手供应量增加，因此平台选准时机调低骑手每单的单价。山东省临沂市、济南市、青岛市、广东省东莞市、浙江省平湖市均有发生美团骑手罢工。骑手指，年前他们一天接40至50单，可以挣得230元，但年后却工资大减，每天同等工作量的收入只有130元，减了接近一半。



在外卖员罢工事件中，除了抗议单价下调、强迫骑手接单之外，工人也投诉平台各种刻扣工资的伎俩。例如，骑手发现，平台应用程序显示的跑单距离长期低于工人实际运送的距离，变相令他们可被计算的收入减少；工人每单限定的运送时间也在不停减少，这不仅使工人的收入减低，而且令工人更容易被平台扣钱罚款。由于工人不是被正式雇用，因此，就算他们长期超时工作，也不会因此获得加班工资。面对骑手罢工，美团的做法则是将参与罢工的工人列入黑名单，不少工人从此不能再登入平台帐号。没有正式的劳动关系使得企业裁走工人不费吹灰之力，且无后顾之忧。

由 2020 年起，外卖员的罢工抗议开始减少，主要出于三个原因：首先是平台调低单价的情况有所缓和；其次，疫情管控期间大量就业不足和失业工人涌入外卖行业，使工人更加在乎优先保住一份工作，而非衡量收入是否符合其劳动付出，而新加入的工人往往对平台过往的派送单价缺乏了解，故而他们对工资的心理预期也相对较低，这也令新老骑手之间的竞争更激烈，使工人的团结更难发展；第三，各地长期的疫情管控，令哪怕是同城、同地区的骑手也难以在线下取得更紧密的联系，这也是工人集体行动大幅减少的原因。

美团公布 2020 年的报告显示，从 2020 年 1 月 20 日至 3 月 18 日，该公司招聘了 33.6 万骑手——新增骑手来源中，18.6% 为工厂工人，14.3% 为销售人员，其次是小生意创业者、餐饮业从业人员。澎湃新闻[第六声](#)访问一位外卖员表示：

“很多工厂遣散了所有工人，这些工人全都涌入外卖行业，导致我们接单少了很多。我现在的工资只有以前一半。”另一名受访的工人则提到他的微信工作群已由以往 40 人暴增至 200 人。

2020 年 5 月 16 日，中国劳工通讯也[记录](#)到一场骑手们因为不满工人数目增加的抗议。当时，河南省三门峡市数十名美团外卖骑手公开抗议新上任的代理商，因为新代理商从外地带来约 100 名员工，大大剥夺了老骑手能抢到的外卖订单，员工之间的竞争成为那次抗议的主因。据骑手提供的资料，以往每天 12 点到 1 点的点餐高峰期，每名老骑手能接到 17 张单左右。但自从外地骑手加入后，高峰期每人接单量急降至 5、6 单，以至骑手都在街头苦等订单，严重影响工资收入。另一方面，代理商要求骑手重新签订劳务合同，而合同当中未见任何有关薪酬的内容。但骑手的工资则事实上由以往每单 5 元降到约 4 元。

疫情管控期间，外卖代理公司的收入有所增加，这部分成本增加的压力往往会转嫁到工人工资和其他商铺的分成比例上，令他们收入减少。有发起抗议的外卖骑手要求，新公司与他们签订正式的劳动合同，明确薪资待遇，合同一式两份。骑手亦要求公司要调度人手处理异常订单、问题单，使骑手能正常接单。餐饮行业的商户则发出联名信，要求工商局介入处理代理商的垄断行为。

中国劳工通讯最期望强调的案例，是外卖员在 2018 年起的集体行动中，曾经形成过工人的自发互助团体，当中最有名的是于北京成立的“外卖江湖骑士联盟”的微信群及公众号。有鉴于外卖员关系松散、没有议价能力、平台长期主导劳资关系，该微信群成立的目标是让骑手们能聚拢在一起、互帮互助。联盟盟主陈国江本身是个外卖员，他拍摄了大量采访和记录外卖员日常劳动处境的视频，揭露外卖平台打压工人，批评平台公然违反劳动法，对工人迟送外卖予以罚款等不当行为。“联盟”也对有需要的工人提供法律支援、真心关怀，累积大量工人加入和支持。

盟主陈国江曾说，**希望当局能够专门为外卖骑手成立一个像工会一样的组织，代表工人和平台协商待遇问题，并由地方政府出头规范外卖行业的劳动标准，而不是任由平台公司任意压榨外卖骑手。**

事实上，陈国江当时正做着工会所应当做而未能做到的事。

2021 年 [2 月 18 日](#)，陈国江和其他骑手发起一场小规模的抗议，指“饿了么”在春节期间推出分为七期的额外奖励活动有欺骗工人的问题。该奖励活动每期持续七天，鼓励骑手留京工作，但骑手发现，第六期的目标难度直线上升而难以完成，导致无法拿到活动全额奖金 8200 元。2 月 19 日，饿了么在官方微博公开回

应此问题，向骑手致歉，并承诺将整理出全国所有订单有偏差的区域名单，额外增加补偿活动。

“联盟”的成长为工人提供了帮助，盟主和其他骑手这次行动也取得成功。大概正是由于“联盟”的成功，陈国江在 2021 年 2 月 28 日被捕。4 月 2 日，北京公安以“寻衅滋事罪”正式批准逮捕陈国江，其家属于当天收到正式逮捕通知书。此后，陈国江一直被消失。10 个多月后，2022 年 1 月 3 日，久未露面的陈国江才在微信影音号上发布了一段 34 秒的视频，显示自己被释放。“外卖江湖骑士联盟”现时已停止运作，外卖员的集体行动数量也处于低位。但是可以预计，在中国放开疫情管控之后，外卖员的集体行动将再次升温，因为当下的劳资关系和三年之前没有任何变化。

不意外的，2023 年 4 月末，广东汕尾美团专送骑手展开大规模罢工。当时广东连日下雨，不良天气给骑手送外卖带来困难，但美团不仅取消多项骑手补贴，还不断压低单价。根据骑手晒出的截图，有时一单收入低至 3.8 元/单。而为提升恶劣天气时骑手的出勤率，平台的对策是以罚代管，不上线的骑手每天甚至要被倒扣 50 元钱，平台一系列恶劣措施引发骑手罢工。面对骑手的抗议行动，美团迅速抽调大批外地骑手过来填补空缺，并反而不计成本地给外地骑手开出超高待遇：食宿全包，单价按照 10 元/单计算，工资保底 200 元一天，遭遇投诉差评也不扣钱。就这样，美团以“一天时间换掉一座城的骑手”。

当下，美团趁着骑手数量充裕和高可替代性，通过调派外区工人来解决罢工问题，创造跨区骑手矛盾，而政府和工会却能作壁上观，他们发现：原来资本可以帮政府解决罢工的经济问题和政治稳定问题，那何乐而不为呢？很明显，美团这种自作聪明拆东墙补西墙的行为不仅无助于长期解决劳资问题，甚至可能引发各地骑手更大规模罢工；而对于政府和工会来说，掩耳盗铃的“放手”让平台来解决罢工问题，只能令政府失信于工人，并令工会逐渐自我边缘化。

二、平台外卖行业发展的历史

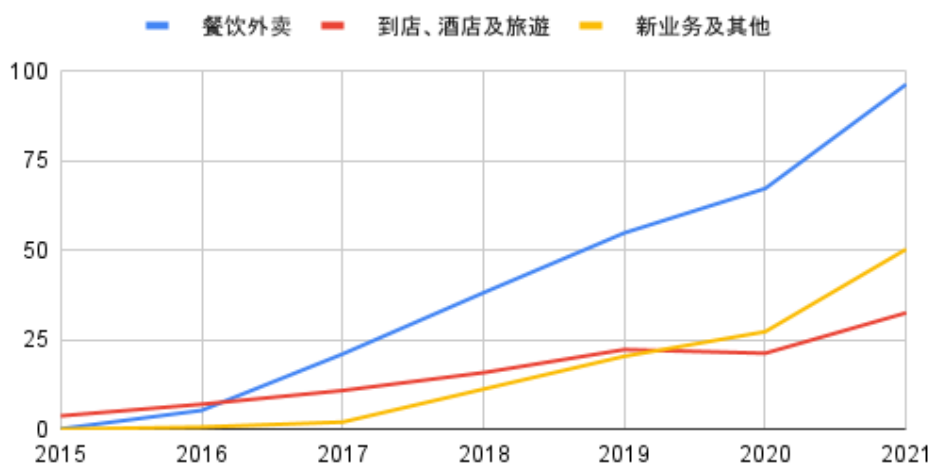
平台外卖行业由初创到普及，前后不过十年，而其急速扩张的时间更短，大概仅仅用了不到 3 年。这种高速的扩张，完全是倚靠资本的烧钱竞争，疯狂补贴，但资本攻城掠地过后，那些在资本战场最前线的工人却会被刻意遗忘。基于前面骑手集体行动的时间线，再回头看平台经济的发展和官方的政策反应，读者也许能看到另外一种劳资问题的相关性。

2009-2016：初创急速扩张的平台 骑手权益的“黄金期”

中国当下的两大外卖巨头饿了么和美团，分别在 2008 年和 2010 年成立。饿了么早期的扩张规模与现在相比还比较缓慢，发展接近 2 年，才在北京、杭州、广州、天津等大城市设立分公司。而美团早期则以发展团购为主，根本没有加入外卖行业，当时原因是资本不愿意花钱经营物流系统。《美团创始人王兴创业十年》一书曾经拿实物团购和服务团购对比。由于服务团购不用经营自家的仓储和配送物流系统，这让美团的成本可以比其他企业压得更低，同时逐步累积用户。

到了 2014 年，外卖平台才进入集中爆发期。这一阶段，各个平台接连获得资本巨大的投资。美团先后获得阿里巴巴和红杉资本数亿美元融资，D 轮过后估值达到 70 亿美元。2015 年 10 月 8 日，美团网与大众点评网宣布合并。大众点评网与美团网联合发布声明，宣布达成战略合作并成立新公司，新公司估值超 150 亿美元。而饿了么于 2014 年至 2015 年间，先后获得中信产业基金、腾讯、京东、大众点评、红杉资本等多轮联合投资。2018 年，饿了么最终被阿里收购。

美团收入业务来源(百万元)

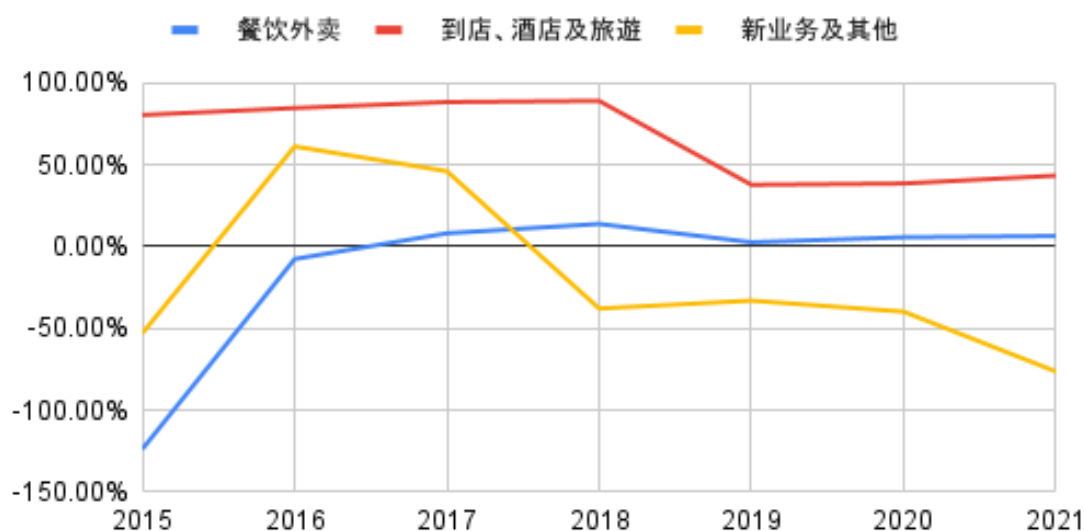


资本的投入首先大大加速了外卖平台招募骑手群体的规模。外卖行业的劳动过程十分倚赖工人的体力劳动：骑手从平台系统接到客户点餐讯息后，要亲身到餐厅取餐，再骑车到顾客所在的场所逐一送货。每一张外卖单均是单对单的服务，科技上暂时还无法做到一家餐厅同时对多点的大规模发送。骑手在过程中又要摸索配送路线、找寻餐厅和顾客位置，是十分体力密集的劳动。正因如此，为了扩张外卖市场的服务范围，美团招募了大量骑手，由 2015 年日均活跃骑手人数只有 1.4 万人，急增至 2016 年第四季度的 17.2 万人。

另外，资本之间的激烈竞争则使市场大为扩张。外卖行业的扩张手段主要是补贴大战。大学校园作为一个人群聚集、外卖需求旺盛的地方，成为兵家必争之地。彼时，各大学校园纷纷出现“饿了么每单减 5 元你知道吗？”、“美团外卖低调减单你知道吗？”等等宣传。价格补贴正是不同平台抢占市场份额的主要手段。

对骑手而言，这是个一去不复返的黄金阶段。因为平台在扩张初期需要抢占市场，就需要吸引大量骑手到平台上来，同时保持一个相对稳定的骑手队伍。因而，大部份外卖员当时是由平台直接聘用的，签订劳动合同，单量不高但配送费高，尤其是平台价格战的打法也让外卖员每一单的单价相对较高，工作时间相对稳定。

美团主要业务毛利率

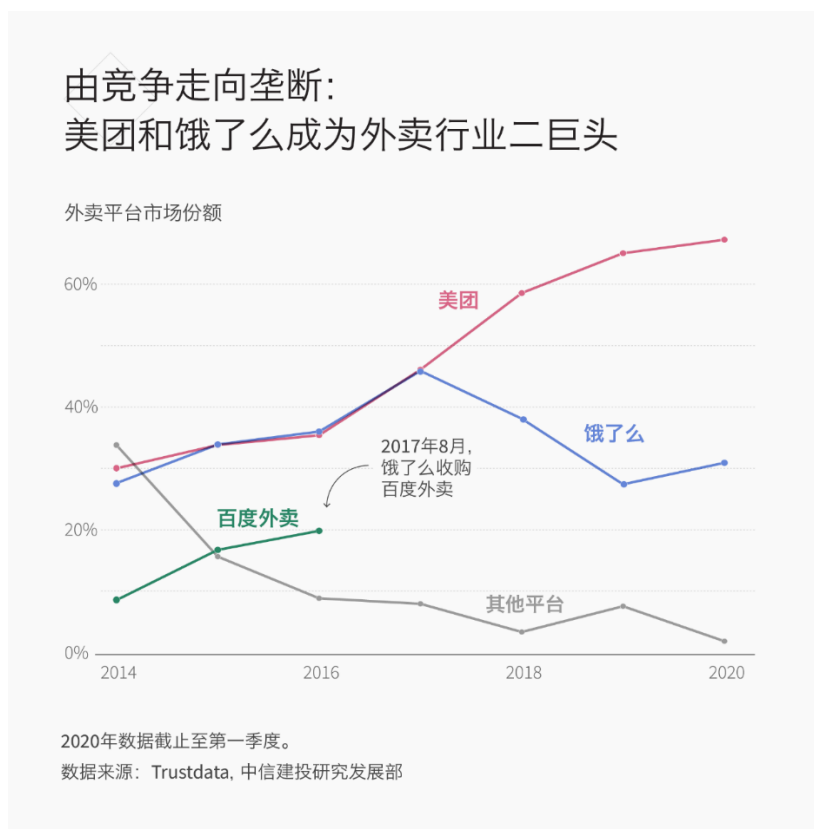


不过，外卖平台爆发式的增长则令资本陷入预期内的严重亏损。以美团为例，其餐饮外卖服务绝大部分的成本均来自外卖骑手的工资。2016 年，该企业的餐饮外卖骑手成本约 51 亿，占销售及经营成本（约 57 亿）近九成。相反，美团从

商家和最终消费者获得的佣金当年只有 52 亿，总体毛利率是-7.65%。最初发展的服务团购业务（到店、酒店及旅游）的毛利率则是 84.6%。

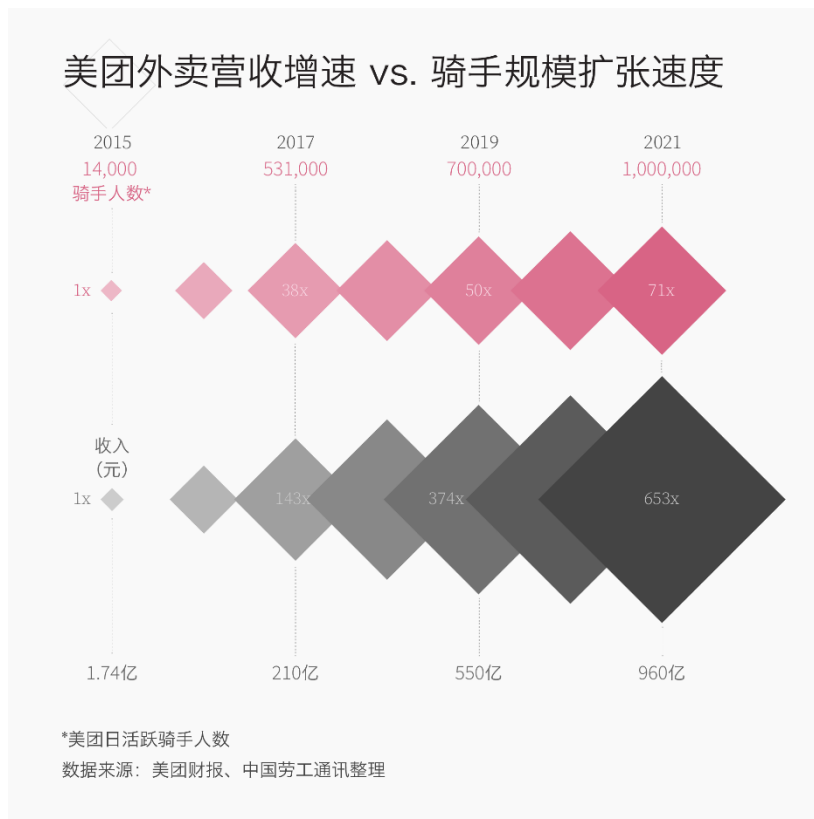
2017-2021：兼并垄断期 骑手权益受挤压

2014 至 2016 年平台外卖行业爆发式增长的结果，是企业亏损，一些企业更直接退出市场，造就其他企业的扩展和垄断。2016 年 1 月，美团点评完成首次融资，融资额超 33 亿美元，融资后新公司估值超过 180 亿美元。2019 年，美团上市。另一方面，2017 年 8 月 24 日，饿了么正式对外宣布合并百度外卖。合并完成后，百度外卖成为饿了么的全资子公司，外卖市场形成两家公司瓜分市场的局面。



收拾了竞争对手，外卖平台马上将重点放在提高平台盈利上——减少工人成本便成了最自然的选项。首先，外卖平台招募工人的力度明显减弱，工人数量虽然持续增长，但增长量愈来愈少。2017 年，美团公布的日活跃工人为 53.1 万，相比去年增长约 46 万人；到 2018 年，媒体报道的日活跃工人数字为 60 万人，当年增长只有 7 万多人。到 2021 年，美团宣布日活跃骑手超过 100 万人，但平均每年也只是增加了 13 万人。由此可见，相比外卖市场的扩张，外卖企业愿意吸纳的工人愈来愈少。这样的趋势与北京青年报 2016 年中期一篇访问吻合。当时，

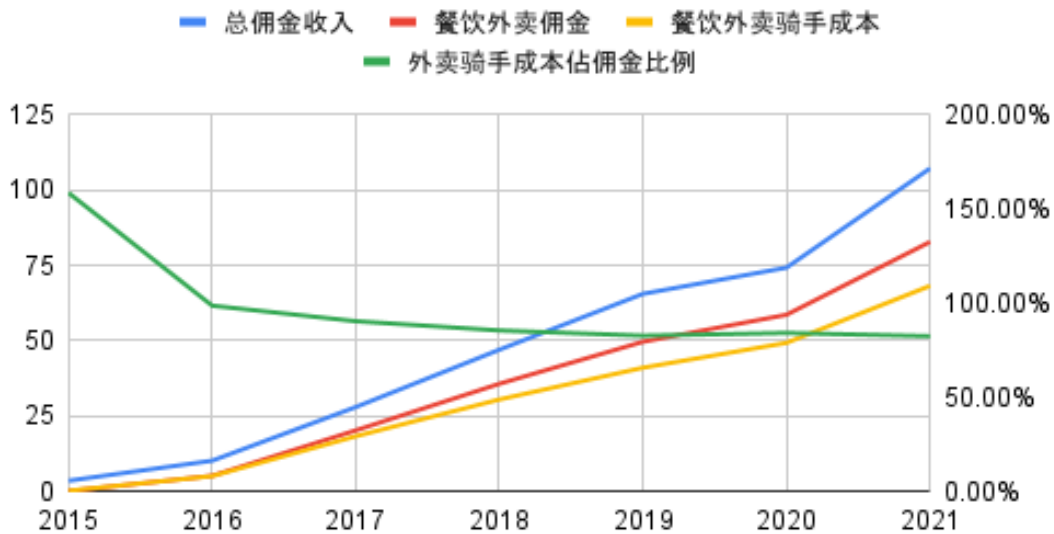
受访的外卖员表示，自己的站点当时已不再招人，因此公司给的 300-500 元新人介绍费奖励已经取消。



另一方面，外卖平台开始“钻研”各种用工制度，比如众包、转包和专送制度等。外卖平台愈来愈多地要求工人在平台注册成“众包”外卖员，而不再与工人签订劳动合同。另一种常见的方式则是“专送”，将骑手的招聘和管理外包到加盟站点，骑手与平台不发生直接的法律关系。与此同时，原本有签署劳动合同的外卖员也被要求转约到“众包”或“专送”（即外包至各地加盟商）。这意味着外卖员和平台的劳动关系基本上被切断，平台不再需要承担骑手的基本工资，不为骑手缴五险一金等社会保障费用，骑手发生事故平台也无需赔偿。更多的骑手开始成为“个体工商户”，平台则施行“以罚代管”的运作方式来作单方面管控。对此状况的演变和对骑手带来的后果，我们在后文将有详细的解说。

根据美团公开的财务资料，从 2017 年起，外卖行业的发展踏入了成熟阶段，美团餐饮外卖这一块业务的收入首次超过了到店、酒店到旅游，成为了美团收入的主要来源。另一方面，餐饮外卖业务的销售和经营成本量也首次低于此业务的收入，意味着美团的外卖业务开始盈利了。稳定的毛利是由于外卖佣金收入外卖成本的差距持续扩大。由 2017 年起，外卖骑手成本占佣金比例 90% 降至 2019 年 83%。

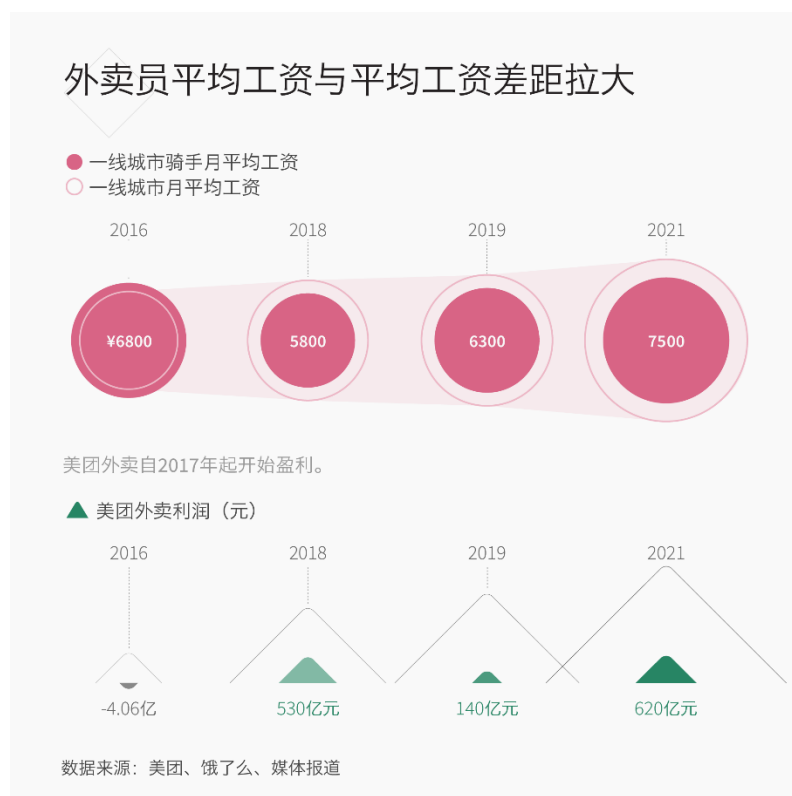
美团佣金和外卖骑手成本（百万元）



外卖平台一方面减少招募工人，同时，为了让现有工人在更短时间内完成更多订单，自 2015 年，平台便不断改良演算法，投入资金来研究算法以处理配送计划相关的劳动：包括人力分配、供需匹配、路径规划等。根据美团技术团队的文章，由 2015 至 2018 年，美团配送 AI 团队的研发成果已将配送时长压低了一半，从 1 小时陆续缩短到 30 分钟。这些研发成果在 2016 年逐步得到展现。《人物》文章〈[外卖骑手，困在系统中](#)〉访问的美团配送站站长便表示，“2016 年到 2019 年间，他曾三次收到美团平台加速的通知：2016 年，3 公里送餐距离的时限是 1 小时，2017 年，变成了 45 分钟，2018 年，又缩短了 7 分钟，定格在 38 分钟”。

在平台压低每单派送时间的同一时期，人们开始留意到骑手愈来愈多在街上闯红灯、逆向行驶和违规驾驶等行为。外卖骑手发生交通意外的事件也广为人知。2019 年上半年，上海市公安局交警总队[一项统计](#)指，全市共发生涉及快递、外卖行业各类道路交通事故 325 起，造成 5 人死亡，324 人受伤，其中“饿了么”公司发生 111 起，占比 34.2%，2 名送餐员死亡；“美团”公司发生 109 起，占比 33.5%。

可以说，如果早期外卖员还有相对优厚的工作待遇，此时的工人则愈来愈受平台的演算法支配。工人的劳动强度提升，导致交通意外和死伤频生，而工人获得的单价却在下降，整体工资不复早年。外卖员的抗议和罢工也在这个时期此起彼落。



2021 年至今:官方规管姗姗来迟 企业被动应付

面对长期严峻的就业形势，灵活就业成为官方极力推崇的工作形态。官媒《光明日报》曾经在 2022 年 2 月刊登《年轻人选择灵活就业，无需过度忧虑》的文章指出，“当下中国年轻人不同于父祖辈，对单位、组织已不再抱有执念，追求的是‘合兴趣、匹配专业技能’的工作；更享受工作中的自主性以及工作、生活间的平衡。文章称，灵活就业是多数年轻人的主动选择，外界无需过度忧虑。”

然而这种乐观很大程度上无视了工人被迫在缺乏保障的情况下选择灵活就业的现状，其中隐含的问题包括就业可持续性和发展性低、社会关系法律权责不清以及劳动权益持续受损的问题。如果从长期的眼光看工人的整体权益和就业发展，推崇灵活就业无异于饮鸩止渴。

外卖员的伤亡事件频发，工人抗议的持续增长，令官方在作壁上观数年后终于有所行动。2021 年 7 月 16 日，人力资源社会保障部、国家发展改革委、交通运输部、全国总工会等 8 个部委发表《[关于新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见](#)》，要求全面规范用工、补齐劳动者权益保障短板等。这是第一份规范平台企业的国家级指导意见。

2021年7月26日，七部门联合印发《[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](#)》，要求外卖平台不得将“最严算法”作为考核要求、应适当放宽配送时限，平台及第三方合作单位要为建立劳动关系的外卖送餐员参加社会保险等。其中，尤其订明要规范用工、明确劳动者权益保障责任，指出企业应依法与劳动者订立劳动合同，更指出即使平台企业采取劳务派遣的用工方式，在劳动者权益受损害时，企业亦须承担责任。在野蛮发展多年之后，互联网平台行业开始陆续推出一些新措施，针对企业算法设计、工人社会保障方面作出些许改变。

官方文件关注到了骑手权益受侵害的问题，也对平台乱象进行了一定的管治。但也有很强的局限性。

首先，政策文件多以“补丁”的形式对权益缺失作出补充性的救济。

例如，在浙江省衢州市、湖州市，广东省多地的职业伤害保障试点，对被保险人的范围界定中就明确了“不具有劳动关系”的要件。也就是说，这条政策针对的主要对象是众包骑手，而非专送骑手。即便试点工作稳定推进，占比超过一半的专送骑手仍有可能面临因缺乏社保，在受伤时所获侵权损害赔偿金或商业保险金明显低于工伤保险赔付数额等侵害骑手劳动权益的情形。

其次，从中国的法律政策体系来看，以上文件均无法律强制性。其中的规定并非法官裁判时必须引用的法律条文，仅能作为判决论证说理之参考而“灵活运用”于不同的个案中。《指导意见》对平台法律责任的规定仅具有指导意义，对于平台企业应依法承担的相应责任表述则较为模糊。因发布时间较短，判断外卖工人权益是否因这些方向性的指导意见得到了改善尚需时日。但工人权益背后劳资力量高度不对等以及劳动关系破裂等结构性问题，都并未得到解决。

2021年7月，随着[《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》](#)的发布，面对缴纳社保、改良算法带来的成本上升的压力，美团股价两天跌超28%，收购了“饿了么”的阿里巴巴则连续两天股价跌超11%。2021年9月，“美团”喊出了“让算法更透明”的口号，并公开了算法规则，表示除了机器学习模型预估的时间外，还将从城市特性、配送过程分段累加和距离三个维度，额外测算出了三个时间。为了保护骑手，会从四个时间计算结果里，选择一个最长的给骑手。

早在2020年9月，随着《外卖骑手，困在系统里》引发舆论轰动，两大平台巨头也作出回应。文章发布的第二天，饿了么回应称，会在消费者结账的页面发布一个“我愿意多等5分钟/10分钟”的按钮，而“历史信用好的优秀蓝骑士

即使个别订单超时，也不需要承担责任”。美团则表示将会优化系统，给骑手留出“8分钟弹性时间”，恶劣天气下，系统会延长骑手的配送时间，甚至停止接单，并且美团宣布推出“同舟计划”以提高外卖骑手境遇。“同舟计划”新增了骑手评价商户的功能，评价不再是单向的，而是变成了双向的评价。批评者认为，几分钟的恩惠并未能从根本上改变骑手被算法控制的现状，平台看似将部分选择权转交给消费者，实则却制造出消费者与骑手的对立，成功将平台应尽的责任和与骑手的利益冲突转嫁到消费者身上。

而在2021年9月，北京致诚农民工法律援助与研究中心发布《[外卖平台用工模式法律研究报告](#)》，指平台疑似将数量众多的外卖骑手注册为个体工商户。该中心通过检索发现，全国共有超过160万家经营范围包含外卖递送服务的个体工商户，也就是说，有超过160万名骑手是无法享受劳动者权益保护的“个体户”。同月，“美团”外卖平台向所有合作商发送《关于禁止要求骑手注册个体工商户的通知》，提出“严禁诱导和强迫劳动者注册为个体工商户以规避用工责任”的要求；“饿了么”同样发布声明，“禁止以任何形式诱导或强迫新形态新就业形态劳动者转为个体工商户规避用工主体责任行为”。

不过，这种注册个体户的情况并没有消失，随后几年我们仍然看到不少外卖员[投诉](#)，工人称被要求注册个体工商户，否则不予发工资。

可以看到，官方政策以及公众舆论压力是促进平台回应并推出骑手权益保障措施的最重要原因。工人失权、失声的现状并没有丝毫改变，工人权益能否得到保障并获得平台回应，并不是由他们说了算，而是极大依赖于外界的舆论浪潮以及官方政策的出台。而在这样的反馈与解决机制之下，平台种种措施的目的也并非维护工人自身的权益，而是应付政府和“公关”的需要，很多结构性问题并非平台多给骑手“5分钟、8分钟”就能解决。有鉴于外卖行业根本上仍然是劳动密集型产业，平台要生存牟利就必然要求骑手不断提高劳动强度和速度。于是，平台政策和系统算法仍可以通过不断“进化”，在缓解来自官方和外界压力的同时，以更隐蔽的方式继续压低配送成本，而最直接感受到问题的工人，仍缺乏有效的申诉、沟通和谈判渠道。

三、进化中的平台经济用工模式

外卖平台在政策、法律框架下不断“进化”，最明显的成果之一便是错综复杂的用工模式问题。长期以来，外卖从业者想要保障自己的权益也因此变得艰难。

2021年5月，“饿了么”平台[外卖骑手刘乃仲在送餐途中突发疾病身亡](#)，家属认为平台未能尽到必要的救助义务，而诉诸法庭。法院虽然最后裁决了有关公司应予以赔偿，却自始至终没有厘清死者的雇佣关系，而是遵循过错责任的思路去认定裁判。复杂的外卖平台新业态工人至今没有被纳入工伤保险体系，即使上至法院，仍然没能有个明确界定，到底当中的掣肘在何处？

这要回归到外卖平台的用工方式上来。短短10年间，外卖平台由雇佣员工为餐馆提供配送服务，到慢慢改由众包服务公司和配送商聘用外卖配送员。更有甚者，有外卖骑手被外地公司在第三地帮其注册成个体工商户，变相被剥夺了“劳动者”的主体资格，失去了劳动法的保护。

在外卖平台出现之前，餐厅往往自行雇用员工从事配送工作。2008年起，美团、饿了么等外卖平台相继出现，开始为餐馆提供统一的配送服务。如前所述，这曾经是历史上骑手权益的黄金期。当时，外卖平台为了争夺市场份额，常以优厚条件直接雇用外卖员，平台还会为他们缴纳社保，免费提供电动车、衣服、帽子等配送装备，外卖员且还享有各类劳动权益，包括加班费、经济补偿金、解雇赔偿金等。

其后，当平台竞争出现白热化，外卖巨头之间兼并垄断，骑手权益就不断被挤压，“灵活用工”的方式逐渐出现并不断演变。为了降低或者转移成本，包括缴税、保险的开支，外卖平台逐渐将人力成本与用工风险转移到了众包服务公司及配送商头上。初时，平台仍直接招募众包骑手，与其签订合作协议，并为其购买意外险。但很快，平台开始与众包服务公司合作，由众包服务公司与众包骑手签订协议、支付报酬、购买保险。另一方面，外卖平台也将配送业务外包，联合配送商彻底撇清了与专送骑手的法律关系。当外卖平台已经发展成千亿级的市场时，骑手们却越发难以寻找到自己的用人单位，甚至被要求注册成“个体工商户”，这样的变化趋势究竟是如何，而又是因为什么样的原因呢？

这是一个不断演化的过程，资本一方予取予求，在法律的界线上不断试探，工人一方却长期不知不觉的陷入平台设置的“迷魂阵”中。北京致诚农民工法律援助与研究中心在2021年9月发布的[《外卖平台用工模式法律研究报告》](#)中，详

细罗列了多达 8 种的外卖平台用工模式，归为三大类：传统模式 3 种、众包模式 2 种和专送模式 3 种，为近 10 年平台用工模式的变迁画下了重要的图景。

（一）传统模式的进化

模式 1:

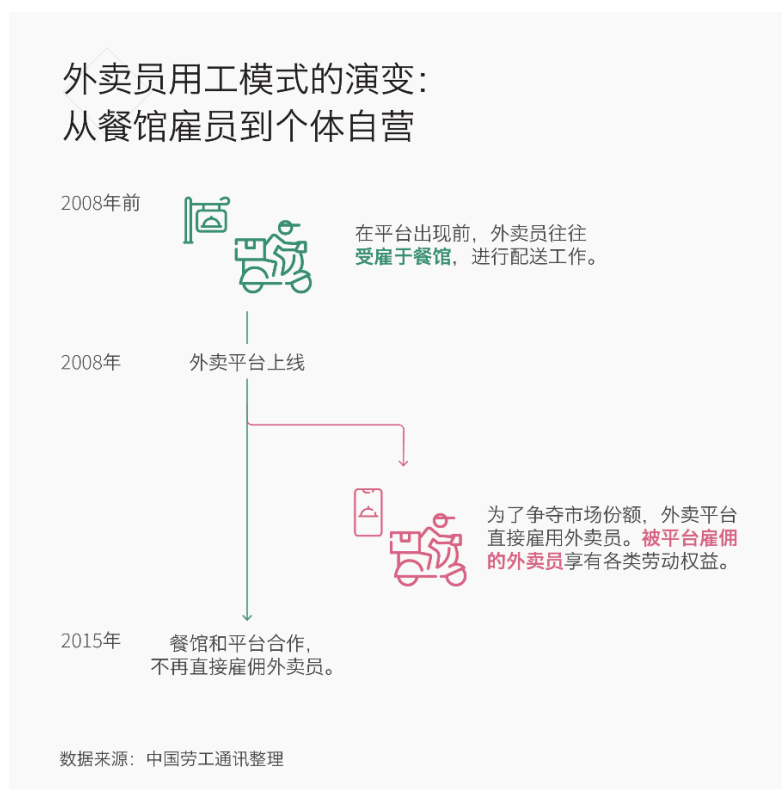
外卖平台出现之前，消费者通过电话点餐，餐馆让自己雇佣的员工配送。这时，配送外卖的员工和一般的工人没有分别。

模式 2:

外卖平台在 2008 年出现后，首先与餐厅开始合作，在平台发布消息，消费者点餐后，外卖平台统一提供配送服务。在市场规模化前期，外卖平台为争夺市场份额，通常以优厚待遇直接雇佣骑手。这时外卖骑手仍然毫无疑问与平台有正式的劳动关系，可直接向外卖平台主张各类劳动权益，包括加班费、经济补偿、违法解雇的赔偿金等。

模式 3:

外卖平台曾经也使用过劳务派遣（即临时工）的用工方式，劳动法律关系和实际用工关系出现了首次分离。不过，随着 2018 年 《劳务派遣暂行规定》 等法律法规的施行，劳务派遣的大规模使用受到限制，平台不再使用劳务派遣的方式用工。



（二）众包模式的进化

模式 4:

为了抢占市场份额，平台需要让自己的外卖配送时间最快，故此，平台不得不大量招募更多骑手来赢得消费者的偏好。但无疑，这当中的用工成本是可想而知的大，外卖平台开始优化运力池（骑手）结构，以求在配送体验和配送成本之间找到最佳的平衡。于是在 2015 年 10 月左右，出现了“众包”这一新型用工模式。外卖平台通过调节配送单价，可以对骑手们“呼之即来挥之即去”，例如让骑手们较多地在周末或爆单时出现接单，从而实现平台轻松调配运力的目的。当然，由于众包骑手自由度高，受管控少，服务质量难以把控，因此不可能完全替代专送“正规军”。起初，平台往往会直接招募众包骑手，与众包骑手签订合作协议，并为其购买意外险。

模式 5:

不过很快，外卖平台开始与众包服务公司合作，由众包服务公司与众包骑手签订协议、支付报酬、购买保险。模式 4 到模式 5 的转变意味着外卖平台与骑手之间隔了一道“防火墙”，原本由外卖平台承担的成本和风险成功转嫁给众包服务公司，外卖平台尽管使用骑手，但并不再是他们签订劳动合同的雇主。

由上我们可以清晰看到，当模式 4 转变成模式 5 后，外卖平台成功地将人力成本和用工风险转嫁给了众包服务公司。原本模式 4 中，外卖平台可能承担劳动法框架下的用人单位责任和侵权法框架下的雇主责任，在模式 5 中，这些责任统统由众包服务公司来承担。

（三）专送模式的进化

模式 6:

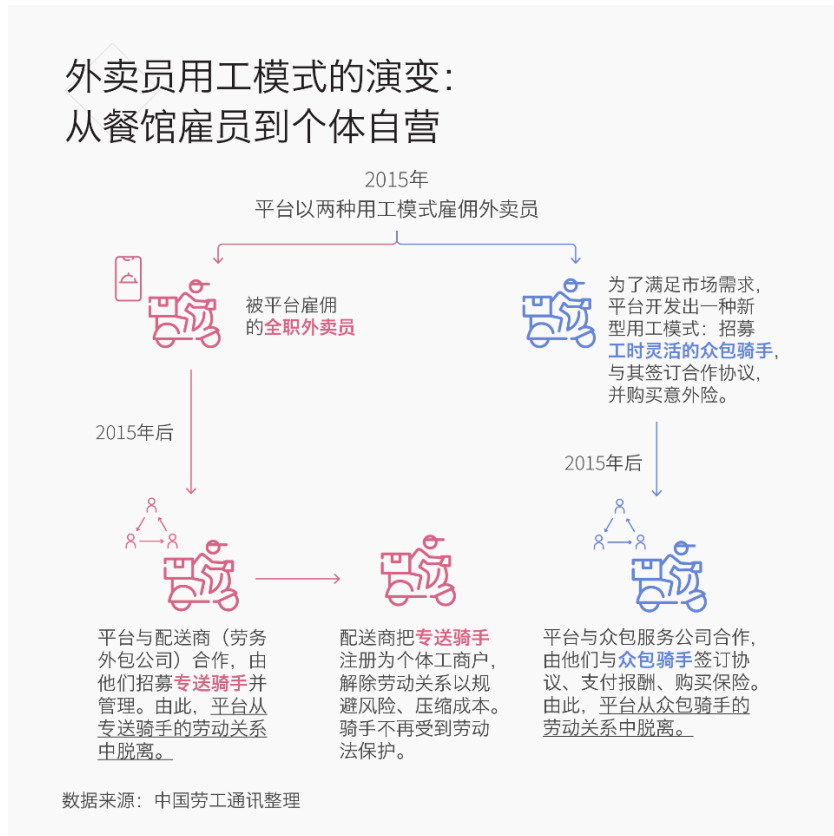
几乎在众包模式出现的同一时期，外卖平台也开始大规模调整“正规军”的编制。为了进一步降低成本、区隔风险，外卖平台开始与配送商（即劳务外包公司）合作，将配送业务“外包”，由配送商招募专送骑手并对其进行直接的日常管理。这个模式下，骑手与外卖平台之间也是隔了一道“防火墙”。

模式 7:

外卖平台将业务外包是为了规避人力成本和法律风险，但配送商也可以有样学样，继续向外“起墙”，他们将全部或部分配送业务转包、或者分包给其他多个公司及个人。对于骑手来说，外卖平台和甲科技公司对其进行日常管理，乙公司则是与其签订合作协议和发放公司的单位，丁公司则为其缴纳个人所得税……这无疑大大增加了骑手维权的成本。

模式 8:

用工模式并非止步于此，骑手被外包再外包时，中间产生了交易成本，且愈发没有公司想要承担，最终，骑手被要求注册成“个体工商户”，不再受到劳动法的保护。



四、外卖骑手权益保障的问题和挑战

（一）劳动关系难以认定

在外卖平台充满恶性竞争的扩张过程中，平台将用工成本不断向外剥离，通过转包、分包等合作用工方式肢解劳动关系，造成劳动关系模糊而破碎的现状。再加上只需下载客户端，勾选“同意”便可上岗的线上自行注册形式，骑手们没有机会了解合同的内容，也缺乏对劳动关系重要性的认识，常常陷入自身权益受损都不自知的境地，更不要说能够有什么和资方平起平坐的议价能力。而劳动关系缺失最直接的恶果，便是实际的用人单位不需承担为工人缴纳社会保险费的义务，外卖骑手缺乏基本社会劳动保障体系的支持。

1.1 线上缔约的合同风险

互联网平台用工使得成为骑手的過程既简单也陷阱重重。骑手只需要下载骑手 App（手机应用程序），再在内容繁复的电子协议上勾选“同意”就可上岗，这导致外卖骑手对劳动关系的重要性的自身的用工情况都缺乏认识。骑手到底有没有签订任何形式的合同？骑手的雇主究竟是谁？谁应该为骑手缴纳五险一金？出了交通事故受了伤，应该找谁来负责？这些最最基本问题的答案，往往连骑手都不清楚。

北京义联劳动法援助与研究中心 2020 年发表的《新业态从业人员劳动权益保护 2019 年度调研报告》中的数据显示，与平台直接签订劳动合同的外卖骑手几乎已不存在。2021 年，北京协作者的统计数据显示，将近 20%的专送骑手和将近 50%的众包骑手没有签订任何形式的用工合同。从骑手上岗的那一刻开始，现行劳动法中，作为确立劳动关系最重要证据的劳动合同的缺失，便已为骑手的权益保障埋下隐患。

义联 2020 年的报告数据显示，50%以上的专送骑手对合同的主要内容和所属用人单位缺乏了解；对于用工方式更为灵活的众包骑手，有 53%在注册时不知道自己与外卖平台没有任何劳动关系，超过四分之三的众包骑手并不清楚签订劳务协议的另一方是哪家公司。直到陷入纠纷，他们才发现协议中写有“同意成为本公司劳务人员”等显示双方已达成合意，建立劳务关系而非劳动关系的语句，而对于许多全职送外卖的众包骑手，像“可以随时不工作”、“可以兼职”等不符合骑手实际工作情况的条款比比皆是。

劳动合同并非判定劳动关系事实的唯一标准，但平台乃至外包配送商本应承担的用工风险已被成功转嫁。在这些条款之下，若是骑手想要索取赔偿，他们往往因缺乏劳动关系而不能直接起诉平台，转为起诉外包配送商。但即便如此，他们也仍存在无法被认定劳动关系的可能。通过对 2016 年至 2021 五年多时间内近两千份有效判决进行研究，[北京致诚农民工法律援助与研究中心的研究报告](#)发现，当外卖平台将业务外包给一级配送商，一级配送商再将业务进行二次外包，以平台为用工主体的劳动关系认定几乎为零，配送商的劳动关系认定比例则降至约 47%。

1.2 社会保障缺位

国家法律规定用人单位必须给予劳动者社会保障，在传统的劳动关系中，用人单位是“五险一金”（养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险及住房公积金）的缴费主体。而在平台经济中，因为不规范的合同及难以认定的劳动关系，外卖骑手的社保参保率极低，遭遇工伤缺乏保障和赔偿，退休养老无着落的问题严峻。

[北京协作者的统计数据](#)显示，31%的骑手没有缴纳任何类型的保险，失业保险、生育保险以及工伤保险的缴纳率低于 5%，医疗保险和养老保险的缴纳率则低于 10%。至于防范风风险的重要补充的“新农合”和商业意外保险，有约 21%的骑手有缴纳“新农合”（以大病统筹兼顾小病理赔为主的农民医疗互助共济制度），18%的骑手购买了商业意外保险。

查阅“饿了么”[《2022 年蓝骑士发展与保障报告》](#)，并未见到关于社会保险参与比例的统计数字，但其中规定“蓝骑士享有定制商业保险”且“要求入保率 100%”。然而，商业意外保险的救济水平目前仍然无法与社会保险相比。一般而言，商业保险金提供的保障范围较为有限，其赔付数额也明显低于工伤保险。

义联农民工中心旗下“城市工人在路上”的[报道](#)记录了一个案例。2020 年 6 月，投保了商业保险的众包骑手李先生在北京送餐时受伤，最终，李先生只能报销五万元，个人仍需承担一万元医疗费用，且没有任何误工费和治疗期间的收入补贴。可以想像，如果骑手在工作过程中遭遇严重交通事故进而导致失去劳动能力，商业保险是无法像社会保险那样覆盖后续的医疗、养老等费用的。

据《IT 时报》[报道](#)，2020 年 12 月，一上海快递骑手在送货途中猝死。根据[《上海市工伤保险条例工伤保险条例》](#)规定，若灵活就业劳动者与平台存在劳动合同关系，一次性工亡补助金的标准计算可达近 85 万，此外，还有一笔长期发

放的供养亲属抚恤金。然而，按照商业保险合同，骑手家人最终只得到了3万元赔偿金。

（二）缺乏话语权的骑手，平台主导的劳动过程

随着制造业产业结构升级，许多企业的生产链向海外转移，前制造业工人流入平台经济当中。根据统计，2020年2月到4月，“美团”和“饿了么”两大平台两个月内新增骑手58万人，其中40%是前制造业工人。许多骑手将其视为工作与工作间的过渡性行业，一位骑手在接受采访时表示：“去年（注：2020年）是因为疫情，机械厂后来没订单了，不要工人了，我就也找个工作；但是找个其他工作，要么需要先集中隔离14天，隔离期间也没有工资，还得去体检，这一趟弄下来得耽误差不多20多天的时间……想想要不就算了，先跑外卖去。”

正如另一位骑手所说，“（外卖平台）他们不担心没人来跑，你不干，有的是人来干。”成为骑手的准入门槛较低，职业上升空间小，行业流动性大，具有极强的可替代性。“不缺人手”是目前外卖平台用工的常态，但同时，这也加剧了骑手与平台之间力量的不对等。

因此，在劳动关系的确定之外，骑手的权益保障在其劳动过程之中仍受到多方面的挑战。尽管“灵活用工”的说法似乎将劳动的选择权交还给劳动者，尽管外卖骑手的劳动关系经过多重外包，对其劳动权益负责的主体往往难以在法律上被追责，但骑手所受到的管理并未变得松散。事实上，无论是从需遵守的工作规则、工作时长、休息休假，还是其工作报酬、个税、保险等多个角度，平台对骑手完全处于主导甚至操控的位置。

在整个劳动过程中，骑手的自主性极低，与平台之间存在极大的力量不平等。平台对骑手实行着精准的劳动控制，而骑手面对薪资下降、超时劳动、高职业风险等一系列问题，也缺乏与平台沟通、反映和谈判的渠道和能力。

2.1 数据算法和“以罚代管”：双管齐下的劳动控制

为提升配送效率进而压低配送成本，外卖平台通过系统算法对骑手的接单、取餐、送餐的劳动过程实行了全方位的监控和管理。订单分配、预计到达时间、规划路线、指导配送，一切的背后都是系统强大计算力的支持。系统还通过收集骑手的轨迹数据实现全自动的升级优化——当骑手们发现一条比系统规划的路线更近的“捷径”时，系统便会敏锐地更新规划路线，如此，规定的送餐时间不断被压缩，骑手通过配送经验与灵活自主的能动性争取到的多余的时间再次被压缩。另一方面，骑手的各种绩效（包括跑单量、顾客评价、出勤、累计里程、平

均速度等)也被后台数据记录在案,对其工作的评估和奖惩同样离不开系统的计算。

如果说互联网与算法支撑了外卖平台的飞速运转,那么严格而不合理的“以罚代管”的管理模式则是骑手能够被平台完全控制的最直接原因。对外卖骑手而言,罚款是家常便饭。据[调查统计](#),55%的外卖骑手每月都要遭遇一次以上的罚款,其中罚款五次以上的超过15%,超时、餐品损坏以及客户差评或投诉是骑手遭遇罚款的主要原因。在极端的案例中,骑手在月尾可能被罚到需要反付钱给公司。一张2019年的工资单[显示](#),骑手当月派送收入应该有5000元左右,但投诉罚款、签收率罚款再加上考勤罚款扣下来,最终实发工资是负1500元左右,也就是说,骑手还要支付公司1500多元。

顾客的差评不是惩罚的唯一原因,不接受平台劳动管理的惩罚出现得更多,且常以取消奖金,甚至更隐蔽的如限制接单、账号拉灰、减少派单量的形式出现,对骑手的收入造成长远影响。例如,想要得到全勤奖的专送骑手每月必须工作达26到29天左右,否则将被扣除全勤奖甚至扣发工资;蜂鸟团队版App的“在线客服”页面显示,“如果经常转单,系统会记忆您当前不需要订单,会减少派单”。

社会学者[陈龙](#)将平台系统对骑手的奖惩形容为“以顾客为中心的‘单向一失衡评价机制’”——顾客可以单向对骑手进行评价,而骑手缺乏辩驳和申诉的机会;同时,获得好评所得到的奖励收入远低于被顾客打差评后需缴纳的罚款。他观察到,对骑手而言,平台系统与消费者取代了平台公司对骑手进行管理,劳资冲突也被相应地转嫁到平台系统与消费者之间。消费者的差评往往是骑手被罚款的直接原因,然而并不是所有消费者都对骑手的处境有所了解。2019年12月22日,武汉南湖佰港城商场一名美团骑手因顾客差评持刀杀人的信息在网络[流传](#),尽管最终美团否认惨剧发生的原因是用户差评,但骑手与顾客之间的矛盾却被摆上台面。在顾客与骑手的冲突之下,不公的奖惩制度与其背后的平台隐身了。

无论是算法的全方位控制,还是“以罚代管”的严苛管理模式,其背后凸显的正是平台与骑手之间权力不对等的问题。且不论外卖骑手没有权力参与奖惩规则的制定和执行管理,他们甚至对系统和奖惩制度的运作缺乏基本的了解。管理层并不在意工人在实际工作中的困难,而是指望通过罚款这一直接而粗暴的方式压低管理成本,在收获听话又高效的员工的同时,增加额外的收入。

2.2 骑手薪资下降，议价能力低

尽管算法越转越快，效率越来越高，平台巨头也终于转亏为盈，骑手的收入却并未提高。在外卖业开始发展的前几年，骑手收入较高，可通过多多接单在薪资上超过白领，然而这样的情况已经成为过去式。

根据华中师范大学社会学院于 2019 年 7 到 8 月对[武汉市骑手进行的调查](#)，月收入在一万元以上的外卖骑手仅占比 2%左右，有超过五成的受访者反映，目前的收入并不能满足家庭开支。2020 年疫情期间，[《中国外卖骑手职业群体调查报告》](#)对全国外卖骑手进行调查也显示，近一半外卖骑手的月收入在 4000~5999 元，月收入 8000 元及以上的高收入群体占比仅为 7%。

平均单价的下跌是骑手收入下降的最重要原因。2022 年底，一位上海的老骑手徐俊[接受采访](#)，指出 2015 和 2016 年时，午高峰时一个 4 公里的订单能赚 15 元。现在如有两个或多个订单同时派给骑手，一个 4 公里的订单平均只能赚到 5.7 到 6.2 元。

此外，老骑手积累的工作经验曾经可以额外创收，但现在随着算法系统越来越趋成熟，个人经验对收入的影响也逐渐变小。财经杂志的[报道](#)将这样的情况称为外卖骑手的“均贫富”时代。报道写道，随着外卖平台积累骑手跑单的数据增多，平台系统便会将好送和难送的单子搭配着派给骑手；如果系统发现骑手接单太多，就会发提醒要个别骑手转走订单；当骑手通过经验积累发现了近道和捷径，系统也会逐渐将送单路线改成统一走这条路。老骑手的接单、送单、转单和挑单的经验优势被系统吸收并能够内化成为系统自定的功能本身。老骑手的经验优势帮助系统越趋完善，但这反而使骑手的工作变得更加标准化，新骑手越容易入门，老骑手也更容易被取代，通过个人经验积累薪酬上升的空间也被逐渐堵死。

外卖行业的进步并非无源之水，归根到底还是需要餐饮业的发展和城市居民消费实力的上升。然而，随着中国经济突飞猛进的狂飙告一段落，经济发展进入下行阶段，个人经济消费实力不再显著增加。同时，随着制造业结构升级以及供应链向国外转移，曾经在流水线工作的制造业工人大量进入外卖行业。骑手们收入降低，归根到底还是因为骑手数量变多，但外卖订单数量并没有同等比例增加。

尽管随着骑手的权益得到公众和官方的重视，平台在政策和舆论压力下，不得不选择抛弃“最强算法”并付出了一定的社会保障成本。但我们看到，平台同样可以通过更加“隐蔽”的方式压缩成本，而其中的重要一环便是持续压低骑手的收入。

2.3 超时劳动严重，休息权难有保障

中国的劳动法律规定工人的标准工作时间是每日工作 8 小时、每周工作 40 小时；延长工作时间每日不得超过 3 小时，每月不得超过 36 小时。但在外卖骑手而言，标准工时的概念完全不存在。

外卖骑手超时工作的情况极为普遍。根据[统计](#)，95%以上的外卖配送员日工作时间超过 8 个小时，工作时间在 12 小时以上占比将近三成。37.32%的骑手表示，自己每月基本不休息，27.11%的骑手表示，自己每月能休息 1 到 2 天，只有不到 10%的骑手每月可休息超过 5 天。

骑手超时工作的原因，既是因为单价偏低、以及骑手跑一单才能赚一单钱的收入机制，也是因为，当单数累积到一定程度，平台会给出额外的奖励。根据一位北京美团骑手展示的薪资表，每月跑到 1000 单，平台会奖励骑手 300 元。骑手想要取得高收入，只能主动选择工作更长时间。

尽管平台表面上允诺骑手可以自由选择工作时间，但实际上，为生计所困的骑手们并没有实现这种自愿选择的权利。在工人们缺乏基本议价能力的情况下，他们更不可能拥有所谓的标准工时和到点下班的休息权。如果跑单 8 小时换来的工作收入无法保证骑手们的基本温饱，那么，要求工人们不可以工作超过 8 小时的平台政策便不过是空谈而已。

2.4 被迫加速的骑手承担高职业风险

风雨无休的外卖骑手不仅要在极端天气下工作，他们还承担着高职业风险。在裁判文书网上，以“外卖骑手”为关键词进行搜索，最高频的联想便是“交通事故”。维持收入的压力催促着骑手们不断在路上加速，很多时候，违反交通规则成为了骑手不得已的选择——上海公安部门的统计[数据显示](#)，截至 2020 年 9 月，共查处快递、外卖骑手各类交通违法行为 4.3 万余起，统计数据显示，70%的骑手坦诚自己曾违反交通规则：例如超速、闯红灯、逆行。《人物》杂志〈外卖骑手 困在系统里〉一文中[指出](#)，中国社科院助理研究员孙萍认为，越来越短的配送时间与越来越多的交通事故之间，存在必然的联系。该文还引述一位骑手说，“骑手们永远也无法靠个人力量去对抗系统分配的时间，我们只能用超速去挽回超时这件事。”同样，超时工作不仅损害骑手的健康，剥夺了骑手应有的休息权，也威胁着他们的生命安全。超时工作和疲劳驾驶是造成外卖骑手交通事故的主要原因之一。

2019 年对于北京外卖员的问卷调查显示，52.88%的外卖员表示自己曾“因为送外卖而出现身体劳损或受伤的情况”。在长时间超时工作的情况下，持续的身体消耗导致骑手劳累猝死的新闻常见于报端。2023 年初，我们在裁判文书网以“外卖”和“猝死”作为关键词叠加搜索，便已找到 83 篇文书。仅举几例：2019 年 5 月，在北京送外卖的饿了么骑手武震猝死。去世前一天，他连续工作了 12 小时；2020 年 3 月，湖南籍外卖骑手在出租屋猝死。经调查，在过去的两个月中该名骑手只休息过一天，其余每天工作至少 10 个小时……

（三）相关法律滞后，抬高骑手维权成本

外卖骑手在工作过程中遭遇交通事故受伤甚至身亡，或者突发疾病去世，时常难以被认定为工伤工亡并获得应有的法定赔偿；当外卖骑手在马路上撞伤他人，外卖平台也常常无需承担赔偿责任。同样，因为过劳所导致的职业病认定更是遥遥无期。

根据统计数据，在遭遇工伤时，67%的骑手选择“啥也不做，自己忍着”，只有 10%的骑手最终选择寻求法律援助。受访者很少直接选择劳动仲裁与法律诉讼等手段。在当前外卖骑手劳动关系不确定的情况下，劳动者通常只能通过劳动仲裁和法院诉讼的救济路径，来首先确定与用工单位之间的劳动关系。即便最终被法庭裁决胜诉，骑手中间也要经历长时间的调解、起诉、应诉，被迫卷入漫长而程序复杂的维权当中，付出极高的时间与金钱成本。



“法律的生命不在逻辑，而在经验”。当外卖骑手被迫进入法律程序，不仅展示了现行劳动法所筑就的保护网在新就业形态劳动者面前的滞后与无力，也彰显骑手及家人为了寻求公义，会主动进入与资方力量对决的场域，为权利而战。

3.1 安徽蚌埠李卓然案：劳动关系认定的多重挑战

面对外卖骑手未订立书面劳动合同的情况，法院的判决书一般引述 2005 年《劳动和社会保障部关于确立劳动关系有关事项的通知》第一条的规定作为判断依据：

用人单位招用劳动者未订立书面劳动合同，但同时具备下列情形的，劳动关系成立。（一）用人单位和劳动者符合法律、法规规定的主体资格；（二）用人单位依法制定的各项劳动规章制度适用于劳动者，劳动者受用人单位的劳动管理，从事用人单位安排的有报酬的劳动；（三）劳动者提供的劳动是用人单位业务的组成部分。

于是，证明“劳动者受用人单位的劳动管理，从事用人单位安排的有报酬的劳动”便成为了确认劳动关系的关键。通过前文对用工模式转变的概述，我们看到企业为了降低成本与风险，采用“层层转包”的方式模糊与规避同骑手的劳动关系。当外卖骑手的劳动关系被拆分再拆分，现行劳动法体系的条文本身已经无力为劳动关系的确定提供确凿的根据。当骑手需要寻求法律保护时，便会陷入寻找“用人单位”的迷局之中。可能有两家甚至多家分别负责为骑手派单、投保、发工资、交个税，想要按照劳动法的规定，证明自己在经济、人格或组织上从属于某个特定的用人单位时，自然困难重重。

而另一方面，举证责任落在外卖骑手的身上，当平台后台掌握着种种数据，对其账户以及所掌握的线上讯息有着生杀大权，骑手的考勤、派单记录，受公司培训管理的记录都可能因为骑手与公司产生劳动纠纷而造成取证困难。2020 年，就苏州云霆网络科技有限公司与蒙景平确认劳动关系纠纷的二审民事判决书便记载，骑手发现工作账户已被删除，无法再登录获取工作记录。

2020 年 12 月，安徽外卖员李卓然入职“饿了么”，在公司下设的站点全职送外卖。不过，他所签订的入职文件是《个人工作室注册协议》，即在形式上，他属于“个体工商户”。2021 年 5 月 10 日下午，在“饿了么”工作已经约半年的李卓然突然收到公司电话要求他参与团建活动，本在送外卖的他穿着布鞋就去了，去到才发现是爬山活动。在当日的 3 点 47 分，他用手机在工作群组发出一条视频，表示手机快没电了，同时穿着布鞋爬山十分不方便。到了 5 点的时候，李卓然曾经打电话与公司领导，但无人接听，之后李卓然就失联了。

直到晚上八点，李卓然的太太发现无法联系丈夫，因此便联络饿了么的站点人员，一起到山上寻找，在5月11号凌晨一点多，大家在涂山一处山坡低谷处，发现了身穿工作服的李卓然，他们马上拨打120急救电话，但当救援人员到达时，李卓然已经失去了生命反应。

事后公司马上将李卓然移除出工作群组，李卓然的太太希望与公司负责人会面，但负责人一直拒绝见面，更向家属表明“见面没有意义”。李卓然太太质疑，站点安排的团建活动，理应事前向员工交代活动性质，并提供安全防范措施，她不明白为何站点未能及时组织搜救李卓然，站点事后的处理态度也令她难以接受。最终，李卓然的死亡以意外事件告结。

为申请工伤，李卓然的家属向法院申请了劳动仲裁，仲裁裁定物流公司与李卓然存在事实劳动关系。但物流公司不服裁决而到法院上诉。经审理后，法院裁定李卓然与物流公司存在劳动关系。法院认为，劳动关系的成立，取决于劳动者与用人单位之间是否有建立劳动关系的合意，以及劳动者是否实际接受用人单位的管理、指挥或监视等。法院指出，李卓然虽然签订了《个人工作室注册协议》，但实际上却是听从物流公司安排的流程而工作，更重要的是，在入职后，李还需要接受物流公司的培训、管理，从事的工作亦是物流公司业务的组成部分，故此法院认定李与物流公司存在劳动关系。

法官当时在结案时指，外卖骑手作为新的用工关系，时有被企业包装成“个体工商户”的情况，当事人可以以实际状况订明合约，但不应以虚假形式掩盖非法目的，以规避法律责任；法官更强调，外卖员每日的劳动，平台公司理应负责。可以看到，尽管现行法律中缺乏专门为针对新就业形态劳动关系确定的法律法规，但在法律实践中，一些法院能够突破了现有立法的滞后，改变原有的认定劳动关系的方法，对外卖员与公司之间的劳动关系进行确认。

3.2 北京刘乃仲案：同案不同判 判罚不确定性强

据统计，各省市法院目前针对外卖员劳动关系的认定比例大不相同，从2016年至2021年，专送骑手认定劳动关系（认劳率）的比例存在极大的地区差异。全国有10个地区的认劳率达到90%以上，而排名倒数的5个地区（天津、陕西、新疆、福建及海南）认劳率均未超过50%。从起诉的程序来说，劳动争议案件必须首先经过劳动仲裁才能进入诉讼程序，只有仲裁失败的一方才可提起法律诉讼。同时，即便骑手在工作所在地赢得了劳动仲裁，配送商也可以返回公司注册地提起诉讼。骑手为了赢得官司，可能需要辗转不同地区的法院接连起诉、应诉，而这要耗费至少一年的时间。

法院判决的不确定性也因具体案件的具体情况而区别甚大。根据统计，法院往往会视“场景”严重程度（人身损害抑或财产损失；伤残等级等）决定是否认定劳动关系，工伤案件的认劳率明显高于工作报酬或社保纠纷案件的认劳率。根据统计，在网络外包中，工伤案件的认劳率比工作报酬或社保纠纷案件的认劳率高出了 16.67%；而个体户的认劳率可以相差 35.90%。

2021 年 5 月，外卖员刘乃仲在送餐途中突发疾病身亡，家属认为外卖平台没有尽到必要的救助义务，将平台诉至法院。案件中死者的雇佣关系复杂，他在蜂鸟众包平台注册，从事“饿了么”众包送餐服务。不过“饿了么”运营方就有三家，包括上海拉扎斯信息科技有限公司（下称“上海拉扎斯”）、拉扎斯网络科技（上海）有限公司（下称“拉扎斯网络科技”）、杭州拉扎斯信息科技有限公司（下称“杭州拉扎斯”）。另外，上海拉扎斯还称其与江西速到信息技术有限公司（下称“速到公司”）签订了外包服务合作协议，送餐员的相关配送业务由对方负责。

根据[《财新》的报道](#)，上海拉扎斯提供的外包服务合作协议显示，其将配送需求信息派发给上海佩仁企业服务外包有限公司安徽宿州分公司（下称“佩仁宿州分公司”），后者提供的具有配送劳务行为能力的人员需在拉扎斯信息平台注册，并通过蜂鸟众包信息平台在线签订服务合作协议。协议称，配送服务人员在提供服务过程中产生的包括但不限于交通事故、意外事件，由佩仁宿州分公司、配送人员自行承担，与拉扎斯公司无关。

而杭州拉扎斯又与佩仁宿州分公司、速到公司签订了外包服务合作协议之变更协议，约定原协议乙方主体增加速到公司。上海拉扎斯还提交了蜂鸟众包用户协议，称蜂鸟众包是通过信息推送的方式、向用户及物流配送需求者提供居间服务的平台而已，配送人员在注册时就明知，其与蜂鸟众包平台不存在任何雇佣关系。法庭上，速到公司则辩称，刘乃仲系众包骑手，工作时间、地点、接单选择等均由其自行决定，双方签订了服务合作协议，公司与刘乃仲之间是合作关系或灵活就业关系，且公司已经为他投保意外保险，不应再承担其他的赔偿责任。

案件涉及外卖平台（饿了么运营方上海拉扎斯信息科技有限公司等共 3 间）、外卖众包服务公司（江西速到信息技术有限公司），以及另外一家外包公司（安徽宿州佩仁公司）。北京法院审理时，认为案件争议焦点在于外卖平台运营商、速到公司间的法律关系，以及拉扎斯及速到公司是否需要承担责任。

这样复杂的关系，让法院也感到棘手。法院认为，尽管速到公司与刘乃仲之间的合同名为服务合作协议，但不能够仅凭合同名称就认定双方的法律关系。刘乃仲在“饿了么”平台接单，从事的是速到公司为他安排的工作任务，且速到公司为他投保意外伤害保险，符合雇佣关系特征。同时，虽然刘从事的配送劳务，是

速到公司从杭州拉扎斯外包而来，但是刘与杭州拉扎斯没有签订合同，杭州拉扎斯亦没有对刘进行劳务管理，因此也不能认定他们之间有劳务雇佣关系。上海拉扎斯是平台运营方，拉扎斯网络科技是平台商户的合同方，均与刘没有劳务雇佣的直接关系，不需要承担雇主责任。

最终法院的判决认为，刘对接单量的多少、自身身体情况应该有充分、全面了解和注意义务，在配送过程中发病死亡，自身也有过错。速到公司则在配送工作量的调配、配送异常情况的发现和跟进处理上有不善之举。而上海拉扎斯作为平台运营主体，能够掌握刘的配送情况，但是在处理上存在不完善之处，也有一定过错。最终裁决是包括死亡赔偿金、丧葬费、医疗费和精神损害抚慰金共 241.7 万元；而按照责任比例，法院判决刘乃仲自身、上海拉扎斯、速到公司分别承担 10%，20%及 70%的责任，上海拉扎斯赔偿 48.4 万、速到公司赔偿 109.3 万元。

可以看到，案例虽然最终让死者家属得到了赔偿，且判决有提及刘与速到公司间的雇佣关系，但判决思路却是按照过错责任的思路进行的，即必须证明平台、众包公司有错。这令类似的案件裁决存在很大不确定性。

刘乃仲已经死去，无数个刘乃仲正在面对或即将面对的，是外卖平台以及配送商强大的法律团队。故此，当一线工人诉诸法律希望公司对其劳动经历和合理诉求作出回应时，往往要付出如此大的代价。我们不禁要问，还有没有其他方法，既能代表一线工人的声音、又不需付出如此高的成本，并更可能造成结构性的改变？骑手的声音是否必须要个个经过劳动仲裁，几番起诉或者应诉才能被听到？骑手们为什么没有代表？

当中国的工会习惯于只是以提供法律援助的方式完成任务交差，是否考虑过现行劳动法可能的滞后性。事实上，工会完全可以先于法律去协助工人、在现行法律之外去争取法律和政策的变化，以惠及全体工人。

正如 [《共享经济本质是劳动密集型经济》一文](#)所言，“共享经济处处表现出劳动密集型经济的特点：通过低成本的方式获得经济规模扩张；拒绝与在平台上就业的劳动者签订合法的劳动合同，逃避雇主责任。”外卖骑手所面临的种种困境与中国建筑业工人过往长期没有劳动合同的遭遇并无二致。而无论是从上而下的“指导意见”，还是社会公众的舆论压力，实际上无法第一时间且最贴切地反映工人的诉求。这时，最接近工人的工会就更应该承担起团结工人、代表工人、并在集体谈判中传递工人诉求的责任。而中国官方工会的长期失效，最终便催生了“盟主”这样的民间工人组织的诞生。

五、“盟主”给外卖骑手权益带来了巨大可能性

破碎复杂的劳动关系，以及平台管理方设定的严苛规则，造就了大量劳资问题。骑手们即使想要反映诉求，也仅仅能与平台方的客户服务员联络——想要有代表直接与平台交涉的渴望越来越强烈。官方的外卖行业工会囿于反应迟钝的官僚体系，根本不能跟上骑手的需求，但民间“外送江湖骑士联盟盟主”陈国江的尝试却早就给僵化的官方工会系统提供了一个重要的“雏形”和可能性。

陈国江也是百万外卖骑手大军里的一员，最初他做外卖只是为了赚钱还债，闲暇之余就建立了外卖骑手交流的微信群组、希望抱团取暖。在交流中，他发现了骑手们面对平台不公时的倍感无力。陈国江在 2019 年时曾在送餐途中遭遇了车祸，事后想要向保险公司索赔，却被告知因为没有在事故发生时走机动车交通事故责任强制责任保险，所以他无法拿到保险金。同样的事故不时都发生在外卖骑手身上，有骑手因为肇事车主失联要面对巨额医疗费，陈国江便开始想着应该要和平台谈一谈，不是和客服，而是和制定外卖员工作规则的人。



2019 年 12 月，陈国江把微信名改成了“外送江湖 骑士联盟 全国盟主”，并开始邀请骑手们加入联盟微信群。加上早期入群的骑手一起帮忙宣传，加入的骑手原来越多，陈国江不到一年内成了十一个骑士联盟群的群主，每位联盟成员还拥有一个数字编号。这时候他开始帮忙解决骑手遇到的各类困难，包括处理交通纠纷，帮他们联系法律援助，亦协助他们找房子、租送外卖的车辆电池等。

陈国江曾协助一位遭遇交通意外的外卖骑手，这位骑手因为肇事失主失联而需要独自面对 8 万元的医药费，陈帮他找到了法律援助机构，垫付了 5 万元医药

费，更得到了 1 万元的保险赔偿金。陈国江把这件事做成了视频，放在快手视频平台上，他说想要让更多外卖员知道，可以“有事找盟主”。

陈国江越来越被业界的骑手知道，偶尔碰到骑手间的纠纷，他一到现场，“盟主来了”，双方立马就能和好。而除了解决纠纷，陈国江还经常在群里充当“导师”，教大家如何申诉、如何跟顾客和商家打交道、如何正当防卫。直播中，他告诉兄弟们，少接低价订单，因为这只会让平台的单价一再下降，“不要让系统觉得，你是一个老实的、什么单都接的人”。陈国江在接受访问时还表示，期待有一天“上级部门”能够关注到外卖员权益，成立协会，保护大家的利益，“只要他们能参与，这个问题很好解决。”

陈国江无偿的付出得到了同行们的肯定，但似乎没有按他的设想得到“上级部门”的肯定。他在过去的[访问](#)中曾提过，自己曾经因为联盟的事情进过看守所，当时只是因为美团和饿了么在降价竞争波及骑手收入，骑手们不满，他便提议说，不然骑手可以在某一区域不接单，然而根本都未成事，警察就拘留了他 26 天。

2020 年 10 月，联盟在北京十里河建立了骑手之家，为在京务工的从业者提供免费的暂住、行业技术指导服务，骑手之家更协助外卖骑手们处理交通事故及运送纠纷。然而，两个月后，骑手之家就被社区民警以“防疫治安压力”为要求关闭。

到了 2021 年 1 月，“饿了么”平台针对众包骑手推出了“畅跑春节优选系列赛”活动，称外卖员如能完成活动时间内的 7 期派单任务，将可以获得 8200 元奖励。然而，在实际操作中，平台将第 6 期的派件量从一周 200 单调高到 380 单，事实上无法完成，这引发骑手不满。2 月 18 日，陈国江应工友要求，上传视频质疑“饿了么”利用春节奖励欺骗骑手留京不回家，且试图用骑手间的竞争压缩平台成本，认为活动的最终结果是剥削外卖员。视频引发了网络热议，最后，平台迫于舆论压力低头，“饿了么”在 3 日后发布道歉声明，称会增加补偿活动和调低第 7 期的派件量。这本是一场骑手发声反对平台压榨、最后成功争取平台道歉的胜利，然而，2 月 25 日晚上，陈国江被北京警方带走，3 月 17 日，陈的家人收到北京公安局发出的刑事拘留通知书，称陈因为寻衅滋事罪被拘留。

“上级部门”对陈国江所做的事情似乎呈负面态度，才最终以“寻衅滋事”拘捕陈国江，但实际上陈国江的角色一直其实很简单，就是以准工会的组织方式在团结骑手、代表骑手维权。放在工会的视角下，陈国江所做的一切，无论是对刚入职骑手进行职业培训、协助他们适应工作，又或是当骑手遭遇纠纷时，第一时间出现在现场、帮忙寻找免费的法律援助，又或者是，通过发布视频代表骑手发声、

宣传骑手们的权益和分享维权经验……如此种种，陈国江的所作所为足以承担一个行业工会应该协助工友们的范畴。

全国总工会从 2018 年开始，在工会系统启动货车司机、快递员、外卖送餐员等八大重点群体从业人员的建会入会工作，广东省总工会也信誓旦旦地说：外卖骑手入会，是检验工会工作的试金石。不去细究八大群体建会入会的成效如何，单从陈国江短短时间内单凭一人之力就得到上万骑手的响应入群，且大家更形成了共识“有事可以找盟主”，陈国江所做的事情、做事的方式就值得总工会参考和借鉴。尤其是，在诸多访问中，陈国江都对“上级部门”有渴望，他相信若有上级部门关注，那么问题可以解决得很快。

我们可以像每年地方工会给上级工会呈报工作总结一样，写一写陈国江仅凭一人之力而组成的“骑手联盟”，做到了多少资源及人力充沛的官方工会“不会做、不敢做、不愿做”的工作：

- **培训就业方面：**盟主协助准骑手办理健康证、租车事项；为新入行的骑手分享接单经验；
- **工人组织方面：**盟主经常提醒骑手不接低价的订单，确保自己的订单价格不会下跌，联盟把骑手利益最大化放在最前面，骑手们信赖并自觉招募其他骑手加入联盟；
- **职工文化方面：**每个入群的骑手均有一个会员编号，联盟定期组织员工聚餐，提供互助保障、生活救助、法律服务、经验分享等帮助；
- **协助维权方面：**为遭遇拖欠工资、遭遇车祸的骑手们解答疑难，为想要仲裁、起诉的骑手牵线搭桥，让他们可以获得免费的法律援助；
- **网络宣传方面：**盟主分别在抖音和快手都有数万粉丝，很多视频的阅读量高达十多万甚至上百万；
- **集体协商方面：**“有事就找盟主”已经成为北京骑手的共识，盟主被捕之前曾经建立了十多个微信群，骑手的好友多达上万。盟主曾经组织骑手在双十一期间针对平台进行罢工，他更期望通过这些行动“和制定规则的人谈一谈”。

这样一张成绩单列出来，不知道有多少中国工会的工作人员们会脸红心跳、自愧不如。

可是近些年，全国各地各级工会网站上无一例外，都曾刊登过当地工会大张旗鼓举行包括外卖员在内的八大群体工人隆重入会仪式的图片。在这些图片中，工会领导在台上排排坐，新就业形态工人或是“八大群体”的工人则在台下列队举牌宣誓入会，图片说明例牌都是建会任务圆满收官大功告成。与官方工会这类“表面文章、说套话、走过场”形成鲜明对照的是，同期新就业形态企业对工人权益

的侵害手段不断花样翻新，包括外卖员在内的行业工人集体抗争的行动也同步攀升。

事实上，新业态各行业的发展时间已经不短，平台扩张带来的问题已在上文有详细分析，不再赘述。但必须指出的是，时至今日，现行体制还没有解决问题的能力、还没有建立相配套的法律体系，以维护从业者的合法权益。而海量的侵权案件只能走上法律途径的最终结果，要么是让没有保障的从业者哑忍，要么只能靠法官大发善心行行好，多为弱者争取福利，然而此类问题源源不绝，且完全没有制度途径的有效解决。

原本，当局看到陈国江及其联盟的尝试后，本可以让工会顺势而上，和陈国江及联盟一起工作，填补这其中工会代表的巨大空白，那么，当局对于新业态工人权益问题的担忧也可以顺势解决。整件事的道理，其实很简单——若工会当其位做其事，由他们来依法代表工人和“制定规则的人谈谈”，外卖江湖又何必需要有盟主呢？

盟主真正应该进入的是全国总工会的大门，而不是看守所的大门。

六、全总的外卖行业工会建设：有组织入会形式、无集体谈判实质

从外卖员的生存状况可见，这些工人急需代表工人利益的工会出面。工会出面，可以帮助工人落实劳动合同和社会保障等劳动者应有的福利，可以与行业企业就工资福利问题劳动安全等问题展开年度集体协商，也可以在工人遭遇到不公待遇时出面代表工人维权。不过，伴随着外卖行业的迅猛发展，外卖行业工会建设却一直成效甚微。

中华全国总工会（全总）声称拥有超过 3 亿名工人会员。2021 年以来，全国新发展新就业形态劳动者会员 1037 万人。各地工会是否为了完成指标搞形式主义入会，甚至弄虚作假欺上瞒下我们不得而知，但 CLB 与各地工会谈话所涉案件中的新就业形态工人，全部没有加入工会却是不可回避的事实。

但全总目前既没有真正动员和组织会员的意愿，也没有这种动员组织的能力。其实，工人会员们本可以自己通过集体力量改变工作场所的劳资不平衡，并通过集体谈判来改善薪酬待遇和工作条件。这些谈判应当是经济和法律层面的根本问题，而非一些不疼不痒的技术细节。

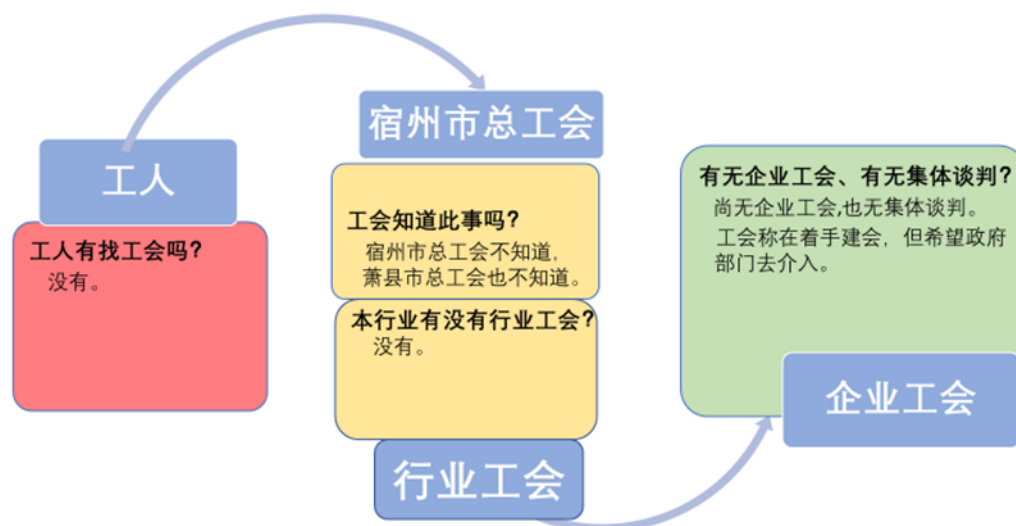
2018—2021：全总发起八大群体入会 但成效不彰

2018 年 3 月，中华全国总工会发起“[八大群体入会](#)”行动，倡议将包括外卖员、快递员、货车司机等平台工人在内的工人纳入工会组织。这是全总首次明确要将外卖员们纳入工会组织。当年起，有地方工会开始举行“八大群体集中入会仪式”，作为其组织外卖员工人入会的成绩展示，也有地方工会探索成立外卖员行业工会联合会，或是成立与职工之家性质相似的户外劳动者协会，为外卖员等提供热水热饭等服务。

不过，无论是集中入会、探索建立工会联合会，还是户外劳动者协会，都是颇为形式主义，只是完成了向上级交差的数字工程。这些表面上的组建工作没能真正将外卖员组织和团结到全总及其下属工会。

[2018 年 10 月 2 日](#)，安徽省宿州市萧县发生一起美团外卖骑手集体罢工抗议被拖欠工资事件。中国劳工通讯随即[致电](#)宿州市总工会与萧县总工会，但这两级工会既不了解发生在本地的外卖骑手罢工，也不清楚外卖员工人入会情况，地方工会最后建议 CLB 找安徽省总工会了解关于八大群体入会的落实情况。

安徽省正是全总 2018 年开展货车司机等八大群体入会集中行动的 5 个试点省（区） 之一，但 CLB 访问安徽地方工会发现，到 2018 年底，大量外卖员仍然没有加入任何工会，组建外卖员工会仍然沿用依靠企业同意才能建会的传统。



2018.10.2 安徽宿州萧县美团外卖骑手集体罢工抗议被拖欠工资，CLB 采访地方工会

无独有偶，2019 年 3 月 19 日，山东省威海市发生一起我达外卖骑手罢工事件，骑手们抗议配送价格过低。CLB 就这起事件 访问 了威海市总工会，发现一群外卖工人曾经来咨询威海市总工会，想了解自身如何加入外卖工会、是否有外卖员行业工会——这是一次工人主动上门寻找工会、给工会提供组织工人入会和组建行业工会的良机。然而，尽管全总早已将八大群体确定为入会的重点群体之一，当时威海市总工会却拒绝了这群工人，原因是——威海市工会认为这些外卖工人不属于“八大群体”。

表面上看，这只是个别地方工会当时对于“八大群体”的范围认知不足而导致的一次工作失误；往深层看，这反映了地方工会仍然将工人入会视为一种格式化的操作，“八大群体入会”的主要目的不是为了尽可能吸收包括外卖员在内的工人入会，以加强工会的组织基础，而只是为了完成上级工会指派的入会任务和目标。

八大群体入会的提出者也许根本没想过，把八大群体吸引入会以后怎么办？

于是，一边厢各地工会每年都有组建任务，从忙于组织农民工入会、建筑工人入会，到忙于组织外卖员等“八大群体”入会，另一边厢，这些组建工作和外卖员

的权益毫无关系，以至于外卖员的生存状况并没有因为工会组织的成立而有所改善，反而随着行业发展与企业间竞争而每况愈下，屡屡发生悲剧。

2020年 12月21日，北京市饿了么骑手韩某在送餐途中猝死，饿了么平台初时表示只能出于人道主义给家属提供2000元，引起一片哗然。CLB于2021年1月 访问了事发所在地北京市朝阳区孙河工会服务站，得知该地送餐员仍然没有工会可以加入，因为成立工会是以公司为单位建会而非个人建会，必须要平台公司主动成立工会，外卖工人才能入会。而且，就算外卖员加入了工会，他的组织关系也只能在公司所在的辖区，由该属地的工会来管理。讽刺的是，当时孙河工会工作人员告诉CLB，北京市朝阳区有成立包括外卖企业在内的快递行业工会，并实现了百分百全覆盖——但那时，北京市大量的外卖骑手却既没有劳动合同，也没有加入行业工会，发生工伤意外乃至猝死后工人家属求助无门。

那么，表面上全覆盖的外卖行业工会究竟是谁人建立？如果工人并未信赖工会、工会没有真正代表工人，所谓的外卖行业工会要如何代表外卖员们与平台企业展开集体谈判、改善工人权益？

不到一个月，2021年 1月11日，饿了么外卖员刘进在江苏泰州一家配送站门前自焚讨薪。江苏泰州市总工会及海陵区工会于2021年2月接受CLB 采访时表示，当地并没有外卖员行业工会，同时外卖员加入工会仍然沿用“依靠企业同意才能建会”的老路子。

在平台的兼并垄断期里，悲剧屡屡发生，正是工会从突发事件介入、代表工人维权并吸引和组织广大外卖员加入工会的时机。但地方工会却止步不前，既无法组织外卖员工入会，也更加无法代表外卖员的利益与外卖企业展开行业集体谈判。外卖员入会问题俨然已经成为了如“农民工”一样入会工作中的老大难。

从2018年到2021年间，三年过去，大量的外卖员仍然没有加入工会组织，个别地方的工会成立了外卖员工会或是户外劳动者协会，但那只是形式上完成目标，没有真正的组织基础，工会也就无从展开外卖员行业的集体谈判。总体而言，工会依然距离外卖骑手非常遥远。

2021年：全总推进新业态劳动者入会 称要结合维权与集体谈判

有鉴于平台经济下的劳动者们缺乏劳动合同，社会保障程度低，普遍缺乏议价能力与欠缺工会代表，劳动权益被侵害问题的社会影响日益严重，2021年 7月23日，人社部连同全国总工会在内八部门联合推出《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》。

随即，全总再次宣布要重点组织包括外卖员在内的平台工人入会。

2021年9月，全总制定了《关于推进新就业形态劳动者入会工作的若干意见（试行）》，主要方案是通过三层工会体系建设——即组建用人单位工会、组建新业态行业工会联合会、组建乡镇片区等地区工会联合会，来推动平台工人逐步加入工会。这三层工会体系被称为“重点建、行业建、兜底建”，呼应了平台经济下复杂的用人与用工关系。

当前，对于有正式劳动关系的工人而言，如果平台公司及下属公司成立了公司工会，他们可以加入所处的公司工会；同时，同类企业比较多的地区可以成立行业工会，由地方总工会配备经费和资源。如果工人未能加入公司工会，他们可以加入地区性的行业工会；

而对于劳动关系不明确的工人，全总提出他们可以以个人身份加入地区工会联合会；这些地区工联合会覆盖既无法加入公司工会也没有行业工会加入的工人，发挥兜底的功能。

2022年11月，全总又制定了《关于深入推进“兜底建”工作的指导意见》，重点强调针对平台经济，在企业工会、行业工会未能组建和无法覆盖的地方，应推动地区工联合会作为平台工人入会的“兜底”组织，通过三到五年的努力，确保工人“想入能入、应入尽入”。

全总这两次针对平台工人入会的指导意见都提到，将**外卖员、快递员、货车司机与网约车司机**这四类平台工人群体作为组建工作的重点。在针对平台工人的特点而推出三层工会体系组织工人入会之余，全总同时也强调，要通过“深化维权服务吸引新业态劳动者入会”，实现“劳动（工作）关系在哪里，会籍就在哪里，工人只需要一次入会、动态接转”等。

2023年1月，全国总工会又印发《关于推进新就业形态劳动者权益协商协调机制建设工作的通知》，提出以12家头部平台企业为重点推动建立协商协调机制。文件重点指出，要推动平台企业与工人和工会就劳动者权益事宜展开集体协商，地方总工会要牵头组织，对此责无旁贷。同时，也请产业工会选拔平台工人作为协商代表，展开行业集体协商。在快递业，全总鼓励推广京东集团集体协商模式，指出北京市总工会指导京东集团工会，最终京东集团集体协商覆盖了全国30万员工；在上海市，上海总工会组织外卖员与“饿了么”平台协商，最终签订了覆盖全市骑手的协议。全总针对集体谈判的这一文件，不啻于在工人入会的基础之上，翻开了下一页重要的新篇章。

这一系列动作表明，全总不仅意识到了平台工人的权益多年来严重受损且缺乏工会代表，更积极思考着，要通过维权工作和集体谈判工作来吸引工人信任工会并加入工会。如果全总能通过三层体系把所有类型的平台工人都吸收入会、并简化工人的会籍关系转移和入会，想必全国超过 2 亿名灵活用工的工人都可以加入工会，成为全国总工会强大的会员组织基础。

再进一步，如果全总及其行业工会能收集平台工人关心的问题并代表工人的权益，向平台企业提出集体诉求并要求谈判解决，长此以往，平台工人的权益问题就可以通过行业集体协商来调整。工人不需要在侵权事件发生之后求助，工会也可以通过集体协商的机制，预防劳资冲突升级，代表工人争取利益，逐步提升行业工人的福利待遇。

2022 年—2023 年 各地外卖员工会成立 实质问题难解

如果只从数字上看，过去一年多，各地组建外卖员工会成果斐然。

2022 年 7 月 29 日，全总宣布，新业态劳动者入会建会实现突破，2021 年全国发展新会员超过 350 万人；2022 年 6 月底，新业态劳动者入会人数达到 687 万人。2022 年底，全总宣布已在“2021 年年度互联网百强企业”内全部组建了工会；并提出，目标是 2023 年时完成两年间 800 万新业态劳动者入会。

在外卖行业，尤其是 2021 年到 2022 年间，各地如雨后春笋一般成立了大量外卖企业工会和外卖行业工会。仅通过搜索关键词和地方工会，就可以见到许多相关新闻，例如：

陕西 我省探索推进新业态、新就业群体党建工作 2022/08/03

上海 上海工会促增新业态劳动者的职业福祉 2022/12/27

云南 云南省祥云县工会让新就业形态劳动者工作安心暖心 2022/02/25

四川 江阳区成立外卖行业工会联合会 外卖小哥有了自己的“娘家” 2022/10/18

安徽 外卖小哥有了新依靠——安徽滁州市成立外卖配送行业工会联合会 2022/07/04

广东 我市积极吸引骑手加入工会组织打造新就业群体参与社会治理“江门模式” 2022/12/14

江苏 江苏“外卖小哥”有了自己的党组织！ 2022/07/24

江西 江西：外卖小哥等零工经济就业群体，将设立工会！ 2021/03/16

湖北 通城县总工会指导“美团外卖”签订集体合同 2022/10/16

……

不过，在深入考究细节之后，我们不得不指出，这些新建立的外卖工会虽然响应了全总的三层工会体系建设，但对于外卖员权益保护方面意义不大。

以安徽省总工会为例，该省因推动货车司机入会工作成果斐然，被选为新业态劳动者入会工作的试点经验省。[2022年9月5日](#)，据全总报导，安徽省总工会已在包括外卖员、快递员在内的四类新就业形态领域发展会员 41.2 万人，组建了相关市级工联合会 44 家、县级行业工联合会 120 家，并曾部署展开新就业形态劳动者入会“百日攻坚”行动。安徽省还制定了货车司机等四大新就业形态群体《行业性集体合同》（范本），其中蚌埠市的外卖行业集体协商还被全总推举为典型案例之一。

但通过 CLB 工人集体行动地图过去一年多的资料整理，安徽省的外卖员、快递员、货车司机们仍然频繁被拖欠工资，工人们仍然不得不通过集体行动的方式来解决侵权纠纷。

- [2021年8月3日](#)，安徽省芜湖市，韵达快递罢工；
- [2021年9月14日](#)，安徽省合肥市，中通快递罢工；
- [2021年9月18日](#)，安徽省合肥市，中通快递拖欠工资，快递员罢工讨薪；
- [2021年10月20日](#)，安徽省合肥市，百世快递网点关闭，快递员讨薪罢工；
- [2021年10月24日](#)，安徽省合肥市，中通快递罢工；
- [2021年10月24日](#)，安徽省合肥市，韵达快递罢工；
- [2022年3月21日](#)，安徽省合肥市，韵达快递罢工；
- [2022年9月21日](#)，安徽省芜湖市，一物流公司拖欠工资，民工讨薪；
- [2022年10月26日](#)，安徽省蚌埠市，韵达快递罢工；
- [2023年1月8日](#)，安徽省淮北市，饿了么拖欠工资，外卖员讨薪求助政府；

……

如果这些案例所在的安徽地方工会都如宣传所言成立了外卖行业工会联合会，如果美团、饿了么及同类公司在安徽省这些地方都有成立企业工会，那么，这些基层工会为何没能事前从工人口中知悉企业欠薪的事实，并通过与企业沟通协商来提前介入事件，代表工人与企业谈判并解决劳资纠纷？如果这些集体行动中的工人并没有寻找工会介入，那他们是为不找工会---是因为他们没能加入企业工会和行业工会吗，为什么？还是他们虽然加入了工会，但并不信任工会，因此才会在权益受侵害的时候通过媒体，法院和政府（而非寻求工会代表）解决诉求？

入会工作华而不实 集体协商空有名头

前述关于安徽省蚌埠“饿了么”外卖员李卓然在公司团建时意外去世一案，CLB 在 2022 年 12 月就此事件[采访](#)了蚌埠市总工会和安徽省总工会机关党委。尽管包括《安徽工人报》、全总《工人日报》在内的各大媒体都有报导此案，但拥有外卖员行业工会和全国首份外卖行业集体合同的蚌埠市总工会在接受 CLB 访问时表明，工会既不了解也未介入李卓然工亡的案例。

我们对此有二个疑问：

第一，早于 2018 年，蚌埠市总工会就宣布在“饿了么”成立了工会，但 4 年过后，蚌埠市饿了么外卖骑手李卓然的身份却还是“个体工商户”，与公司没有劳动关系。饿了么这个工会到底是真工会还是假工会呢？

据安徽工人报 [2022 年 10 月 21 日](#)报道，蚌埠新业态劳动者入会百日攻坚活动取得成效，发展四类群体入会 4.2 万余名，成立工会组织 1180 家，其中外卖配送平台企业“饿了么”、“美团”两家企业加起来总共 1900 多名送餐员，百分之百加入了“蚌埠市网约送餐行业工会联合会”工会。听起来很美好，但，这个数字真实吗？

1900 名送餐员，哪怕是说 1000 人、甚至 1500 人加入了工会，都可能有人信。当然，百分之百入会不是绝对不可能，只是跟目前外卖员权益的实际情况太对不上号——尤其是李卓然这个例子在眼前，他既然是个体工商户、公司不承认劳动关系，也就不可能加入工会。这个活生生的反例，很难不令人对安徽外卖行业工人入会比率百分比的成绩生疑。

第二，2019 年 8 月，蚌埠市刚刚成立了网约送餐行业工会联合会，不到一个月，便宣布签订了[全国首份](#)送餐行业集体合同，“实现全国网约送餐行业性集体协商零的突破”，并获得全总“[集体协商十佳案例](#)”；在“全国首份”的光环之下，蚌埠市还于 2021 年、2022 年承办了安徽省首届及第二届[城市工会集体协商大赛](#)，全总干部也曾赴蚌埠市[调研](#)，赞扬及肯定蚌埠市外卖行业集体协商工作。蚌埠市俨然成为了外卖行业集体协商的样本模范城市。

工人日报曾报道说，这份“[行业集体合同，化解了送餐员工作中面临的若干难题，也相对稳定了职工队伍](#)”。且不提我们找遍全网都没找到蚌埠市的这份集体合同文本，这个文本签订之神速也让人起疑：这个首份集体合同真是为了保障外卖员权益、通过工会代表工人与企业谈判达成的真合同吗？还是为了抢“全国首份”这个名分呢？或是为了完成全总派下来的任务呢？

据报导，自 2019 年起，这份行业集体合同每年都有展开新的协商和修改条款。可实际上，3 年多了，蚌埠市外卖送餐员连基本的劳动关系都没有被这份集体合同所保障，以至于 2020 年入职的外卖员李卓然因工身亡后，公司根本不承认劳动关系。

在李卓然这个案子面前，蚌埠市的外卖员入会数字和全国首份外卖行业集体合同，突然仿佛被抽干了实体，只存个空架子。

工会工作避重就轻 组织与谈判方为核心

当工会抛开了“组织工作其实是为了谈判，谈判才能够吸引更多工人加入工会组织”的核心，他们的大力气花在了哪里呢？

中国财贸轻纺烟草工会是主管外卖行业的全国性行业工会。在全总[官网宣传](#)该行业工会“擦亮产业工会维权服务工作品牌”的文章中，该工会热衷于提供的服务包括：指导平台企业建会，举办外卖骑手集体婚礼等活动，联合外卖平台企业，打造“一平米温暖爱心驿站”等。

“一平米温暖爱心驿站”是 2016 年来全总推广户外劳动者工作服务站的工作延伸。目前，这些“累了能歇脚，渴了能喝水，没电能充电，饭凉能加热”的户外服务站被打造成了工会的品牌形象。对此，全总指导各地工会通过购买服务、项目合作、委托办理等方式，以社会化市场化管理模式来经营户外劳动者服务站。例如有些工会会找平台企业商量，要求平台旗下的商家提供服务和场地。个别地方工会把这些服务站延伸为工会联合会的雏形，还有的地方工会不仅针对工人提供服务，也将服务站开放给社区居民。个别工会会在服务站贴出招聘信息和提供就业培训，吸引工人驻留服务站。一时间，各地户外劳动者服务站风起云涌。

截至 2022 年 [11 月 3 日](#)，全总表示，全国已建工会户外劳动者服务站点逾十万个，累计投入资金 18.66 亿元，有效缓解了户外劳动者“吃饭难、喝水难、休息难、如厕难”等现实问题。接下来，全总还要继续投入资金在站点建设，并举行最美户外工作站评选等活动，势要将户外劳动者服务站打造成企业内职工之家一样的品牌。

在外卖行业，中国财贸轻纺烟草工会也特别[推出](#)了“工会出政策、出规范，平台出技术、出管理，商家出场地、出服务”的新模式并建立了六有标准，以对各地爱心驿站进行考核。

一面是工会交出了光鲜亮丽的外卖员入会数字、推行集体谈判范本，全国各地到处都是工会建立的户外劳动者服务站；另一面则是外卖员的劳动权益仍然普遍遭受侵害，这些工人们可能存在于工会的入会数字名单和集体合同名单上，实际上却仍然要诉诸于集体行动和法律程序解决劳动争议，而非寻求工会代表维护权益。

结语：盟主不在 中国工会维护骑手权益怎能“无一男儿”？

在整体结构性的限制之下，骑手们事实上并不依靠官方工会组织，而是通过社交媒体在工会系统外建设自己的社群网络，将同区甚至跨区域的骑手纳入集体群内，分享问题、寻求方案，并在合适的时机产生集体行动。

讽刺的是，盟主不再，但江湖中外卖骑手的孤立无缘仍在不断重复。就在陈国江被拘捕后的两年零一天，2023年2月27日晚上，河北省廊坊三河市一位美团众包的外卖骑手杨小兵在送餐途中遇到交通事故，送院后因为拿不出6万5千元的医疗费用，迟迟做不了手术。中国劳工通讯了解到，他曾向自己供职的平台求助，但美团仅仅拿出1万元，且白纸黑字与杨小兵签协议，讲明他是“借贷关系”领取这笔钱。

事实上，现在各大外送平台都有强制要求外卖员每日交3块钱购买保险，然而大部分骑手对保险保障的内容并不了解。保险理应在投保人受伤后可以起到作用，但在杨小兵的案子里，必须先有交通事故责任认定，警方出具文件后才能进入索赔程序。最后杨小兵是靠着一批来自不同地方的外卖骑手呼吁捐款，以及来自“水滴筹”的公众捐款，勉强凑齐了手术需要的费用。

杨小兵说，自己是在送餐途中出的交通事故，他认为自己是工伤，但在到底向谁索赔时出现了困扰。一如上文刘乃仲案，杨小兵的合同也被外包公司瓜分了许多块——一家来自河南的公司给他发工资，另一家来自江西南昌的公司帮他交税，而他在河北廊坊跑外卖，他对这件事的后果也有预判——他说很多骑手遇到事故后都去找劳动局，但是服务商根本不在当地注册，导致骑手根本无法追责。有外卖骑手曾建议他向北京的一个美团众包工会申请帮忙，对方曾经试图提供10万元捐款，但却指由于他并非在北京工作的骑手，所以最终他无法领取10万元捐款。至于是否能向三河本地的工会求助，杨小兵似乎不抱希望，他认为透过“水滴筹”找律师更有说服力，但律师费用让他忧虑。

杨小兵的案件发生，外卖骑手联盟盟主被捕后，工会本应填补上盟主之位，不让骑手陷入无助状态。

廊坊市总工会自称对于新就业形态工人极为关注。早在2022年6月24日，河北省总工会主办的河北工人报曾经发过一篇报道，指廊坊市总工会下发了《关于开展“新就业形态领域百日建会”行动的通知》，要求工会“把此项工作作为巩固党的执政阶级基础，确保新就业形态领域职工队伍和谐稳定的重要政治任务来抓”。廊坊工会提出，要求“高定目标、自我加压、倒逼进位，全力确保实现工作

突破”，要求各地方工会“建立督导通报机制，每月每季度定期汇总评比，把新就业形态建会入会工作作为年终对各县级工会考评的重要指标”，并要求开展“回头看”，“重新梳理、填补行业内建会空白”，要求“引导县级工会将未建会的新就业形态行业建立台账，列出清单，查漏补缺”，要“圈出重点、挂图作战，确保应建尽建、不留死角”。

然而，在中国劳工通讯与廊坊三河市工会联络时，三河市工会却缺乏代表工人进行工伤认定的能力，职工服务部仅称提供疾病互助的服务，而工伤无法被涵盖其中。在工会看来，杨小兵惟一可以从工会获得的，只是免费的律师咨询服务，但这也只包含前期的咨询，若需要走劳动仲裁或者提起诉讼，仍然只能靠杨小兵自己去申请免费的法律援助——三河市工会承认工会在这当中没有协助的角色，但就抛下仍在病床上、没有经验且手停口停的杨小兵单打独斗去迎战外卖平台。

眼见三河工会存在资源短缺问题，导致如同杨小兵这样的工人求助无门；然而其上级工会廊坊市总工会听说这情况后，亦只是推诿杨小兵案属于下级工会的范畴，轻飘飘一句“政策上，廊坊市总工会不可以直接干涉三河（工会）”。工人报上所指的廊坊工会要求在新业态领域“不留死角”沦为一句口号，工会本应在政策上协助像杨小兵这样的新业态从业者，但下级工会称缺乏资源，上级工会却不闻不问，工会之间互相推诿的状况令杨小兵这样的外卖员永远留在了死角。

实际上全总需要做的事情很简单，就是重复陈国江及联盟所做过的事情，以工会的组织方式团结外卖骑手、代表骑手维权。当工会作为行业工人的代表与外卖平台展开行业谈判，骑手们的合法权益才能得到保护、骑手们的利益才能不随意被平台侵蚀，同时也有机会推动整体的法律制度和政策环境对骑手们更加友好。

如能做到陈国江及联盟曾经的作为，相信全总同样可以获得陈国江所做到的“一呼万应”，让大家形成“有事可以找工会”的共识。让我们一起再回顾陈国江一人之力所组成的“骑手联盟”曾经做过的事，并期许未来全国总工会可以倾力做到：

- **培训就业方面：**盟主协助准骑手办理健康证、租车事项；为新入行的骑手分享接单经验；
- **工人组织方面：**盟主经常提醒骑手不接低价的订单，确保自己的订单价格不会下跌，联盟把骑手利益最大化放在最前面，骑手们信赖并自觉招募其他骑手加入联盟；
- **职工文化方面：**每个入群的骑手均有一个会员编号，联盟定期组织员工聚餐，提供互助保障、生活救助、法律服务、经验分享等帮助；
- **协助维权方面：**为遭遇拖欠工资、遭遇车祸的骑手们解答疑难，为想要仲裁、起诉的骑手牵线搭桥，让他们可以获得免费的法律援助；

- **网络宣传方面：**盟主分别在抖音和快手都有数万粉丝，很多视频的阅读量高达十多万甚至上百万；

- **集体协商方面：**“有事就找盟主”已经成为北京骑手的共识，盟主被捕之前曾经建立了十多个微信群，骑手的好友多达上万。盟主曾经组织骑手在双十一期间针对平台进行罢工，他更期望通过这些行动“和制定规则的人谈一谈”。

若工会当其位做其事，由他们来依法代表工人和“制定规则的人谈谈”，外卖江湖又何必需要有盟主呢？

中共总书记习近平曾经在内部提及苏共解体的教训时反思，“戈尔巴乔夫轻轻一句话，宣布苏联共产党解散，偌大一个党就没了……最后，竟无一人是男儿，没什么人出来抗争。”面对历史存亡之际的党员和官僚体系，习近平是有着巨大忧虑的。在此提出这句话，也是期望能够点醒那些自以为人多便势众、用空泛数字代替实际成绩的工会工作者们，区区一个骑手盟主能够以一人之力抵过官方工会的“千军万马”，而当盟主被迫离去，留下的权益空洞就更凸显了工会失位的严重问题，而工会失信于工人的现状也早已是老生常谈。值此机会，我们是否还能期待看到一位习近平所形容的工会“男儿”呢？就要看工会改革的真正决心了。