

# 新就业群体友好社会建设背景下 涉外卖骑手的风险防范与治理对策

## ——以杭州市西湖区为例

■ 陶梦霞 梅 莉

**摘 要** 外卖骑手是新就业形态群体中的重要分支，也是杭州发展平台经济的主要劳动群体，已成为城市发展和百姓便利生活不可或缺的部分。2025 年 1 月杭州市委将“小哥友好城市”写入工作报告，8 月西湖区召开建设新就业群体友好社会推进会，推动服务与治理体系化、制度化落地。公安机关积极响应市委、区委的治理决策，梳理该群体涉及的公共安全风险、城市治理风险、治安管控风险和社会稳定风险。对照风险背后深层次的原因，公安机关加强数据采集和信息研判，制定各类风险处置和应急方案，在提升凝聚服务能力、完善风险防范场景、鼓励社会治理参与、强化应急处突能力等方面多跨协同，并将算法文化作为研究课题赋能与情价价值引导，助力新就业群体友好社会建设不断完善。

**关键词** 友好社会建设 新就业群体 外卖骑手 风险 治理

随着互联网、大数据等新技术的革新发展，杭州城市发展和平台经济的扩张催生了多样的就业形态，这使得城市治理和治安管控率先面临新挑战。近几年，新就业群体中外卖骑手引发的纠纷不断增多，局部的群体性事件偶发，公安机关承压明显。习近平总书记关于社会治理和防范化解重大风险的重要论述中，将深化社会联动共治作为实现共治共赢的核心策略，提出坚持党政主导下的多源共治、多跨共治，发挥公安机关基层

治理主力军作用。2024 年 1 月，杭州市委社会工作部挂牌组建，统筹新兴领域党建；2025 年 1 月，杭州首次把“全力建设‘小哥友好城市’”写入市委十三届八次全会报告中；同年 8 月，西湖区率先垂范，在建设新就业群体友好社会推进会上发布了全区建设新就业群体友好社会十大标志性成果和十大新友好场景。现就以杭州市西湖区为例，重点梳理辖区内涉外卖骑手的警情情况和骑手聚集区的概况，阐释该群体的行业困境，

作者：陶梦霞，浙江省杭州市公安局西湖区分局古荡派出所副所长；

梅 莉，浙江省杭州市公安局西湖区分局情指中心民警

分析当前突出的风险隐患与成因，以公安机关为视角，深度融入城市友好场景建设，推动营造关心关爱新就业群体的良好社会氛围。

## 一、外卖骑手群体基本概况

2024年我国外卖市场的收入额已超1.2万亿美元，中国2亿多的灵活就业人员中外卖骑手数量已突破1000万；2023年，外卖骑手以“网约配送员”的称谓被纳入国家职业分类。在经历了平台扩张期、竞争兼并期和后疫情时代三个重要阶段后，杭州的外卖行业和骑手群体已趋于稳定。

### （一）西湖区外卖骑手群体总体概况

西湖区是杭州市平台经济的发源地，现有面积312平方公里，实有人口184万。根据西湖区“网约配送数字化平台”中骑手库、网约配送平台册、第三方服务公司册、管理骨干册（简称“一库三册”）的数据统计，现服务西湖区的在册外卖骑手21300余人，其中暂住人口20300余人，占比超95%；男性20000余人，占比超94%；女性1200余人。近半数骑手有服务于多个外卖平台的从业经历。饿了么单平台数据显示，西湖区日均出勤骑手数约9700人，占比为全市的17%。

西湖区较为集中的骑手居住区分布在主城区的古荡街道益乐社区，登记3094人；文新街道五联社区，登记2350人；文新街道骆家庄社区，登记1782人。上述三地都是典型的城中村，作为主城区交通便利、房租低廉的社区，对骑手等新入杭的临工群体来说具有虹吸效应。其中古荡街道的益乐新村最具代表性，南北两村占地面积0.13平方公里，周边楼宇经济发达、园区林立，普通单间的平均月租不足千元，居住人口共

18000余人，其中流动人口17000余人，外卖骑手占流动人口的17%。而古荡范围内的日活骑手约1800人，说明聚集租住在这里的骑手还在别处跑单，他们来去自如，生活与劳动已自成一体。

### （二）骑手的劳动模式

外卖骑手依据工种分成了专职、乐跑（优选）、众包等类别，大部分是由工厂工人转变而来，西湖区有专送骑手3194人（占比14.9%），众包骑手17245人（占比80.9%）。专送骑手接受站点的管理，大多是新手的选择，但日常的运营压力，会经由平台向劳务公司、区域经理、城市经理、商圈负责人、站长层层传导，最后到达骑手这一层。拒绝层级化管理的人则更多地选择成为众包骑手，工作节奏和时长全凭个人把握，劳动模式更加碎片化。2018年后，已经不存在与平台具有直接劳动关系的骑手了，大部分骑手都是与中介公司签订劳动合同或劳务协议，骑手选择众包也就意味着默认了这种不连续和不稳定的劳动保障关系。对前期引发社会稳定和公共舆论风险的事件进行复盘发现，外卖劳动这种强组织性和弱契约化的属性使骑手难以感受到劳动的体面与应有的尊重，是引发矛盾的根本内因。外在表现上，作为“弱者”的骑手往往诉诸更具联结性、集聚效应的网络媒体来进行对抗和发泄。因此开展外卖骑手的风险防范化解工作必须探索系统性、深层次的治理服务新模式。

## 二、涉外卖骑手群体的风险隐患

大数据时代中，外卖骑手这种极具工具性而非价值性的劳动特点被各类学者定义为“零工服务者”“过渡劳动”“下载劳动”等，其对经济文化和社会秩序的剧烈扰动在日常

生活中多以报警、投诉等形式呈现。以西湖区为例，每日通过 110、12315、浙里办、西湖码等渠道反映的涉及新就业群体的各类问题诉求大约 40 余件，多数涉及外卖骑手群体，从数量最多、风险最大的 110 警情看，主要存在以下风险：

### （一）公众反映突出的公共安全风险

骑手闯红灯、逆行、超速、骑行中使用手机等行为普遍，是公众反映最强烈的道路安全隐患。除了高频次的交通违法与事故外，送单途中出现的焦虑、暴躁、路怒等问题，也频繁引发骑手与行人、与其他车主的纠纷。2025 年，西湖区查外卖骑手交通违法 27885 件，占全区非机动车交通违法总数的 12.38%；与外卖骑手相关的交通事故 2223 起，占全区非机动车交通事故总数的 11.96%；涉外卖骑手的行车纠纷报警 204 起，多是因路上发生或差点发生剐蹭所致，其中由口角演变为肢体冲突的有 98 起，是涉外卖骑手警情中最易事态升级的一类纠纷，因为多发生在公共道路上，存在局部人员聚集、道路堵塞，进而影响公共安全的风险。

此外，骑手群体日趋庞大，外卖骑手猝死事件增多同样引发公众关注，普遍认为与平台压力和高负荷工作有关。2023 年至 2025 年，西湖区发生外卖骑手的非正常死亡事件分别为 2 起、6 起、8 起，平均年龄 40.7 岁；以古荡街道益乐新村为例，近三年共有 5 名骑手在家猝死、2 名骑手自杀，占到辖区非正常死亡人数的 10%，在聚集生活区发生猝死事件会在骑手圈内快速传播，易引发敏感舆情，进一步加剧风险。

### （二）新兴行业衍生的城市治理风险

外卖骑手的零工特性决定了其工作和生活中的履约能力不足进而引发矛盾纠纷，如与站点的薪资纠纷，与车行的车辆或电瓶租

赁纠纷，与房东的租房纠纷等。这些纠纷数量庞大，多为合同约定，属民事范畴，容易引发重复报警。2025 年，西湖区共发生涉外卖骑手的劳资纠纷 172 起，租赁纠纷 494 起，租房纠纷 55 起，占到全区警源类纠纷的 22.51%。暑期平台价格战期间，古荡街道某社区一家电动车行的签约租赁骑手激增，三个月内先后发生退租的纠纷报警 20 余起，租车后 24 小时内退租的当事人占比超过 50%，造成该社区一度成为警情攀升的热点部位。与此同时，网约配送行业的社会管理制度滞后也是造成侵权甚至出现“民转刑”重大风险的诱因。最突出的就是小区、楼宇的门禁准入、门口停车等物业管理对骑手不友好，与当前大量依赖外卖服务的业主需求不匹配；平台无法有效分解因商家线下送餐慢、爆单等引发的送单压力，骑手与商家之间缺乏有效沟通的对话渠道，导致骑手与保安、商家口角纠纷频发，进而变成骑手严重违法犯罪的主要冲突对象。2025 年，西湖区外卖骑手与保安发生的纠纷 234 起，与商家发生的纠纷 363 起，纠纷受理案件受到行政处罚的骑手有 38 人次，此类带有显著行业特征的矛盾纠纷已成为当前基层城市治理中的“新痛点”。

### （三）群体弱势潜在的治安管控风险

西湖区骑手年龄跨度在 18 岁到 63 岁之间，19 岁到 38 岁的中青年男性是主力军，占比达 76.5%。在古荡益乐新村生活的骑手有些玩命跑单承担养家糊口的压力，有些背井离乡长年不与家人联系，有些背负债务独善其身，生活孤独是该群体的共性，这里平均每 7 天就有 1 起家属在异地寻找失联骑手的报警，甚至有些意外猝死是报警后才被发现。还有些骑手下班后身体和大脑被透支，只愿意沉浸在被动的“玩乐”中，刷视频、

看直播乃至遭遇约炮、招嫖等骗局。2025年，古荡益乐新村共有22名骑手遭遇电诈，占该社区电网诈警情的24%。

除却孤独的共性，骑手中还不足极端的个性，与消费者、商家、站点管理人员发生矛盾时，采取自伤、伤人、毁物等过激行为的情况屡见不鲜，严重影响了公众视角中的骑手形象。如骑手吕某某，于2025年2月流入古荡益乐新村，在杭半年期间共产生110报警18起涉及3个城区7家派出所，其中因送餐超时要被平台罚款引发个人极端报警4起，表现行为有上天台欲跳楼、买刀片自残、用硬物砸车砸墙等，该人存在轻微智力缺陷，户籍地反映其有精神病史，通过工作8月底将该人遣返户籍地。2025年，西湖区共发生151起涉外卖骑手的个人极端警情，其突发性和流动性强的特点。

#### （四）舆情效应叠加的社会稳定风险

基于高效的线上联络方式和共同的职业困境，外卖骑手极易产生群体共鸣，通过在线上线下制造舆论的方式对社会秩序形成冲击，引发散播谣言、群体性事件等影响社会稳定的风险。此类风险的等级最高，预防和化解的难度也较大，通常的表现形式有三类。一是燃点低、突发性强的聚集风险。骑手群体的整体心态趋于敏感，送单途中的小摩擦、小纠纷随手转发到社交平台、骑手社群里都可能成为导火索，通过“个体纠纷→线上发酵→群体响应→线下聚集”的传导链条形成突发性群体事件。聚集而来的骑手带有典型的“去中心化”算法特征，没有共同的利益诉求，很难开展有效的预测预防，同时便捷的骑行和统一的着装却形成了前所未有的聚集视觉冲击，加之群体外溢的情绪表达，给现场的维稳处置带来了巨大的挑战。西湖“8·12事件”就是由停车纠纷引发的200多

名骑手瞬时聚集的突发事件。二是扩散快，关注度高的舆情风险。骑手圈群内的信息传播速度快、影响范围广，且容易被放大和扭曲，甚至存在造谣传谣、被敌对势力利用的风险，形成针对平台、商家、物业乃至社会管理的负面舆情，误导公众认知，煽动群体对立，放大社会稳定风险。骑手聚集居住地发生的猝死事件往往暗藏此类风险，对骑手死因的各类猜想极易演变为不实内容、社会关注高的负面舆情。三是焦点多、周期性长的维权风险。由于雇主责任被平台、站点、保险、劳务公司层层转嫁，遭遇工伤甚至工亡事件的骑手及家属会在平台公司、服务站点、事件发生地或居住地之间来回奔波寻求保障赔偿，一旦“维权无果”可能采取拉横幅、聚众、线上直播等极端方式，激化为影响稳定的公共事件。因跨辖区又涉及多部门，事件不同阶段的主体责任多头交叉，风险分散焦点多，导致化解工作需投入更多的人力和时间成本。2025年底，西湖区一名骑手在家突发疾病变成“植物人”，家属无力承担治疗费用，在网上发布舆情。西湖区社会治理中心协调了骑手居住地、工作地、医院所在的三个街道，并联动平台公司、公安、人社、民政等部门与家属开展多轮协商，耗时2个多月事件才得以平息。

### 三、风险成因分析

上述风险的成因与外卖骑手的职业、行业、组织和群体四大特性有较大关联。职业特性方面，骑手是被平台算法驱动的数字劳动者，不断压缩的送餐时限、与评价挂钩的奖惩制度，是对送单过程的精细化控制，是驱使骑手交通违法、情绪焦躁、产生纠纷的主要原因。行业特性方面，外卖行业因传统

劳动关系和社会保障体系的缺失，在准入管理、薪资计价、工伤赔偿等方面容易引发纠纷，劳务公司和站点缺乏足够的风险承担能力，车行和中介平台缺乏有力的行业监管，都易造成骑手的利益受损进而维权。组织特性方面，外卖骑手之间没有流水线、集体宿舍等工友文化，联结他们的仅有一台离不开的手机，工作和生活都受到算法推荐技术“去中心化”“泛娱乐化”的影响，导致他们沉浸在固定的圈群文化中，排斥主流意识形态的信息，极易偏离社会价值的共识。群体特性方面，骑手普遍文化程度不高，社会层面支撑非常薄弱，群体中掺杂了聋哑残障人士、精神不健康等弱势群体，造成骑手群体的圈群文化中多出现低俗和负能量的内容。平台公司对众包骑手管理，公安机关对相关流动人口管控难度越来越大。

#### 四、防范与治理对策

2024 年以来，西湖区通过构建可持续、系统化的集成场景和机制，积极探索新就业群体友好社会建设，公安机关发挥基层主力军的作用，通过融通行业数据，灵通警情信息、培育暖“新”支点、规范高效应对，与其他部门多跨协同、形成合力，还将倡导算法文化作为下一步研究方向，为防范化解新就业形态群体重大风险和社会治安综合治理现代化提供强有力的支撑和保障。

（一）融通行业数据，提升凝聚服务能力  
借力西湖区新就业群体友好社会建设两大标志性成果即新就业群体党委成立和全市首创的“网约配送数字化平台”，融通公安管理的行业数据夯基固本，提升凝聚服务能力。目前全区共计成立新就业群体党组织 41 个，工青妇组织 27 个，已覆盖新就业群

体超 5000 人。公安机关依托行业党委牵头抓总作用，首先会同社区做好本地“一库三册”数据的长效维护，通过走访滚动排查辖区站点分布、居住聚集区、集中工歇点，以及覆盖租车、招工、中介等相关领域的工作圈群，打通与流动人口数据、警情数据、舆情信息的比对碰撞，搭建涉外卖和新就业群体的管理体系，为外卖行业的精准管理提供基础支撑。其次压实站点主体责任，骑手的网格化管理在可见管理层面的最大抓手就是站长，其经营理念直接影响了该站点乃至该区域的行业氛围和治安状况，联合属地新就业群体党委，建立与站点的警企联络机制，抓好站长、管理骨干的人文化管理，通过定期走访、建档谈心、约谈抄告、困难帮扶、联合执法等机制，排查矛盾源头，最大限度地做好行业风险预防工作。

（二）灵通警情信息，完善风险防范场景  
西湖区创新推出“141”平台上的“新就业群体诉求服务中心”模块，由专门的工作小组汇总诉求、跟进闭环，回应外卖骑手多元复杂的诉求，建立了新就业群体的社情感知渠道。公安机关通过此模块综合警情、舆情、社情多维信息，全面提升感知能力，并通过落实三项机制完善风险防范场景。场景一是涉骑手群体性事件及重大舆情事件的应急处置，通过紧急信息快报机制做到联合处置、多方回应。涉外卖骑手群体的重大信息一律启动紧急快报，确保信息第一时间互通，力量第一时间集结。今年 11 月益乐新村一名骑手在居住聚集区非正常死亡，快报发送后，新就业党委、市场监管、村社多部门同时到场，协助公安第一时间掌握骑手的基本信息、所属站点、送单数据等，有效控制了该区域骑手圈群内的不实谣言。场景二是针对外卖骑手的基础纠纷化解如物业纠

纷、劳资纠纷，广泛运用警源风险周报机制推动靶向治理。每周将警情、社情中发现的各类涉外卖骑手的风险隐患报送镇街主要领导，并抄告区社会治理中心、平安法治办和各社区，多跨协同、落实闭环盯办。如前期社情排摸中发现有骑手进出某小区时被物业强行要求扫码还不断接到骚扰短信，派出所将隐患抄告给社工部牵头组织社区、物业联盟迅速开展调查并约谈物业整改，成功压制了该区域骑手圈内热议的不友好话题。场景三是社会治理中发现的行业乱象，运用类案研究专报机制加强部门监管、督促整改。外卖骑手的困境多有雷同，及时总结某类事件的处置方法，分析评估其中存在的行业漏洞，形成专门研究的类案经验有利于系列问题的提前发现和批量解决。暑期租车纠纷频发，古荡街道以其中一家车行作为重点整治，针对性研究发现源头在中介捆绑式招工和车行不规范经营上，推出了一系列监管举措，并总结出专题技战法，沿用在辖区范围内的其他站点，形成了可持续、更体系化的解纷方案。

（三）培育“暖”新支点，鼓励社会治理参与

在西湖区新就业群体友好城区建设的大背景下，公安机关坚持以人为本、由点及面的方针，与地方政府共同培育“暖”新支点，鼓励外卖骑手群体从被动服务向主动治理转变。首先吸纳选树先进典型，推荐治安积极分子，“单王辅警”李淡、“救火小哥”王栗、“蓝玫瑰助新公益服务中心”黄晓琴等西湖区的见义勇为积极分子和领军人物，通过表彰宣扬他们的先进事迹，逐步激发骑手群体与这个城市由内向外的价值认同与情感联接。其次广泛发动组建志愿服务队，依托外卖骑手走街串巷的职业优势，西湖区发动了超一千

名新就业群体志愿者加入包括“西湖义警”在内的共28支特色服务队和各平安类社会组织，延伸“你是我眼”信息触角，鼓励、引导参加线索举报，应急救援，平安宣传，矛盾化解等志愿活动。在志愿服务中有意识向骑手定向投喂优质内容、人物事迹、反诈知识、法律科普等，“滴灌式”引导其自觉抵制低俗内容，传播推送主流价值观。再是构建新就业群体社会服务阵地，在建设暖蜂驿站、工会市集、小哥学院之余，西湖区探索打造“新就业群体关心关爱服务中心”，构建“服务一赋能一共治”社会支持模式。古荡益乐新村服务中心先行先试，与“饿了么”平台站点协同运营，保留优化了原警务办公空间，创新增设了网格数字治理平台，添加了矛调议事的功能布局，提供休憩接待、政策咨询、权益保障、关爱帮扶等多元服务。并作为试点探索用物联感知技术解决外卖骑手空间准入障碍，用于解决大量因门禁无法上楼、外卖被盗、外卖车辆临时停放阻碍通行等问题。

（四）规范高效应对，强化应急处突能力

群体性涉稳风险防范化解处置是公安的重要职责，围绕日常警情处置，遵循规范、快处原则开展。第一是建立重点数据库。与平台、站点建立信息互通机制，将有肇事肇祸精神病史、有暴力犯罪前科和历史重复报警的骑手，建立重点关注机制；立足涉外卖骑手的重大、敏感警情做好打标分析工作，建立专题警情库；并与人社、市场监管、街道等建立常态化沟通机制，及时掌握涉及骑手的重大劳资纠纷、政策变动等预警性信息，汇集成重大事件库。第二是规范日常警情处置。凡是涉及新就业群体警情，保持处置敏感性，全区明确“七个第一时间”处置规范，同步开展溯源调查，强化现场取证意识，综

合运用并保护好视听证据。组织一线接处警民警学习新业态相关知识,开展“现场共情力使用”和舆情清扫的针对性培训,提升风险化解能力。第三是强化突发聚集处置。加强对骑手群体性事件、个人极端事件处置的战法研究和预案演练,制定出台《西湖区公安分局涉稳类突发群体性事件现场处置操作细则》《西湖区新就业形态群体规模性聚集事件防范处置工作指引》,一旦发现骑手群体扬言类、矛盾类警情以及涉稳类突发性群体性事件,按照细则要求,严格落实“快到场、快带离、快清扫、快化解”的工作举措,高效开展处置,最大限度降低危害和影响,确保社会大局安全稳定。

#### (五) 倡导算法文化,赋能舆情价值引导

正如人类学家尼克·西弗对“算法文化”概念解释,算法不仅由理性的程序形成,还由制度、人类、交叉环境和在普通文化生活中获得的粗糙-现成的理解形成。如何正确看待和规制算法技术,倡导算法文化是当下防范化解新就业形态重大风险和社会综合治理的重要课题,也是公安机关下一步工作的研究方向。首先积极加入算法规则的公共参与。日常处置外卖骑手群体的警情、纠纷和舆情过程中逐渐积累的理解与共识应当汇聚成为政府部门对外卖行业的监管意见替骑手向平台争取更多的话语权,倡导配送时长、评价绩效、积分等级等算法设定兼顾安全与人性化。例如多地交管部门尝试用电子马甲记分的方式记录骑手的违章行为,如果证实是算法推荐所致可以将其变为数字台账反馈给平台,用以修正算法推荐的逆行导航等错误指令。其次探索舆情的快速阻断。在舆情管控中不断总结复盘、寻找规律。深刻理解

快速集结是骑手社交圈群“去中心化”的算法特点,推动平台公司搭建骑手的异常聚集模型,控制关键节点遏制热度扩散,学会通过线下劝导与线上声明相叠加的方式控制事态升级,在舆情管控上做到压制发起、控制扩散、反制造谣。再是宣传普及算法原理与风险。会同网信、宣传、工信、司法等多部门,利用平安宣传等载体教会包括骑手在内的广大用户识别信息茧房以及如何防范算法推送的不实谣言、低俗内容,自觉规范与优化用户自身网络行为。最后引导平台优化算法推荐机制。积极完善算法应用领域的法律法规与行业监管制度,督促平台公司落实算法备案、内容审核,压实算法安全主体责任。增加“两微一平台”上主流意识形态内容的曝光量和优先级,与本地融媒体中心合作搭建传播矩阵,挖掘先进人物事迹,打造正能量骑手的爆款 IP 与话题,提升社会公众对他们的理解和认可。外卖骑手群体作为城市生活运转服务力的代表,催生了城域发展中的局部治安生态,公安机关要深切领会新就业群体友好社会建设的内涵,重视该群体的生存发展,积极回应、解决诉求,全面提升风险化解能力和管理服务能力,推动形成“平台负责、政府监管、行业自律、社会协同”的多元共治格局。

#### 参考文献:

- [1]孙萍. 过渡劳动: 平台经济下的外卖骑手 [M]. 华东师范大学出版社. 2024
- [2]岳爱武、陈文祎. 算法技术对中国主流意识形态安全的风险挑战几起应对策略 [J]. 哈尔滨工业大学学报 (社会科学版). 2024. 1
- [3]赖祐萱. 外卖骑手, 困在系统里 [J]. 人物. 2020. 9

责任编辑 徐闻彬