

第二十六章 新就业形态与社会保障制度改革*

近年来,随着数字平台经济的兴起,参与到新兴灵活就业模式的劳动力逐渐庞大。据统计,在2020年中我国企业整体采用灵活用工比例达到了55.68%左右,相比于上一年增加了超10%,当下我国灵活就业人员已经高达2亿人之多。^①劳动者的就业模式发生了深刻改变的同时,灵活就业人员的社会保障问题凸显了出来。第一,大部分灵活就业人员在基本医疗和基本养老两方面有了一定水平的保障。但是,仍然存在企业参保方式难落实;以灵活就业人员身份参保,负担太重,从业者不愿缴纳;选择居民社保,享受的待遇又太低等问题。第二,灵活就业人员的职业伤害和工伤保险、就业保护和失业险覆盖率非常低,这意味着灵活就业人员普遍缺乏劳动过程中的保障。第三,我国当前的社会保障治理结构中,对灵活用工的平台企业存在制度上的“真空”,企业应承担的社会责任与义务没有明晰。例如,美团平台上注册的470万外卖员中人都属于外包关系,每天只从佣金中扣除3元购买商业险。针对这些问题,2021年3月15日的中央财经委员会第九次会议指出,要健全完善规则制度,明确平台企业劳动保护责任。《政府工作报告》也提出,要支持和规范发展新就业形态,加快推进职业伤害保障试点。因此,建立与新就业形态相匹配的社会保障治理模式是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的必然要求。

第一节 灵活就业与社会保障治理

一、双边市场、互联网平台与灵活就业

在现实经济中,由于网络外部性的存在,特别是在供需双方匹配过程中存在较大的信息、搜寻等交易成本时,可以由第三方平台企业将这些外部性内生化为收益,这就构成了一个双边市场。因此,双边市场和平台并不是一个新的概念,商品批发市场、购物中心都是平台企业。

随着互联网技术的发展,互联网平台企业开始涌现,互联网双边市场展现出了一些新的特征。第一,互联网使得店铺不再必须以实体形式出现,既打破了经营的地域限制,也免除了高额的土地租赁费用。参与网络电商平台的人数激增。第二,互联网平台在信息聚合上有得天独厚的优势,众包服务借助互联网模式高速发展,个体式灵活就业的程序员、打字员、速记员等大量出现。同时,网络平台开始出现在旅游、住宿等传统上消费者信息成本较大的服务业中。第三,随着手机端技术的发展,消费者也摆脱了电脑带来的使用限制,网约车、送餐、快递服务开始得以推广。

因此,互联网技术使得参与到双边市场中的就业人员大幅增加,而其中存在大量的灵活就业人员,如个体淘宝店和民宿的经营者,网约车司机等。由此,出现了“零工经济”(gig economy)这一概念,即“有特定能力的独立劳动者基于网络平台进行的碎片化任务,以最大限度地实现供需匹配”。^②可见,网络信息技术平台的匹配效率与灵活的劳动形式是零工经济这一概念的两个核心。

但是,需要指出的是,互联网平台、零工经济这些概念,在灵活就业人员的社会保障问

* 本章执笔人:王震,中国社会科学院经济研究所,研究员;李铮,中国社会科学院经济研究所,助理研究员;朱凤梅,中国社会科学院经济研究所,助理研究员;康蕊,中国社会科学院经济研究所,博士后。

^① 杨伟国、吴清军、张建国:《中国灵活用工发展报告(2021)》,社会科学文献出版社,2021年。

^② 《互联网时代零工经济的发展现状、社会影响及其政策建议》,清华大学社会科学学院经济学研究所&北京字节跳动公共政策研究院,2020年。

题中，是有误导性的。这些概念的使用者，往往强调互联网新技术带来了新的经济现象，引发了新的社会保障问题。然而，灵活就业人员的社会保障问题在我国长期存在，一直没有得以实质性地解决。互联网技术只是起到了放大器的作用——增加了灵活就业人员，引起了更大的社会关注。

以农民工的社会保障问题为例。狭义的农民工——外出进入城镇从事二、三产业的离土又离乡的农村劳动力——大多都是典型的灵活就业人员。1984年开始，农民工大规模进城发展，经济稍微发达的地区都吸引了大量的农民，农民工数量剧增。由此带来的问题与矛盾也不断增加，农民工的社会保障问题成为了阻碍城镇化发展的重要因素。2002年开始，政府着手解决农民工的社会保障问题，但直至2015年，农民工养老保险参保率仅达到19.4%，工伤和医疗保险一直处于低水平几乎没有太大变化，失业和生育保险则几乎完全缺失。另一方面，当时采取的一些列方案，例如规范承包商用工合同、打破城乡户籍限制、允许异地缴纳等，并未改变社会保障治理的基本框架。因此不仅灵活就业人员的社会保障问题被遗留了下来，许多政策也不能解决当前以互联网为依托的灵活就业人员所面临的主要问题。因此，要从社会保障治理结构的改革入手，才有可能切实地解决相关问题。

二、社会保障治理结构

我国当前的社会保障治理结构，是以行政力量为主导的公共部门模式，国家-单位-个人形成一种纵向序列，是社会保障落实的主要路径。在计划经济时期，政府将个人纳入到由政府控制的某个单位中，单位本身不负盈亏，只是国家管理的一个层次。劳动者通过对单位的依附，来依附于国家。在职工保障方面，单位承担职工养老、工伤、医疗、生育保险的所有费用和事务管理责任，各项保险主要在用人单位内部进行，即“单位办保险”、“单位办救助”。以公共部门的治理结构发展我国社会保障制度，是符合当时历史环境的。国家通过单位这一行政性中介，几乎能够直接面对所有民众，保证政策落实到每个个体。改革开放后，计划经济逐步向市场经济转变，非公经济日益发展。公社被取消，单位中开始包含私有企业。单位的行政管理功能日渐消失，逐渐变成了纯粹雇佣关系的媒介。但是国家-单位（公社）-个人这条落实社会保障的路径却始终没有发生相应的改变。在农村，外出务工的农民工群体，从“国家-公社-个人”的保障链条中漏出。近年的新就业形态相关从业人员也游离在“国家-单位-个人”的链条之外。

公共部门主导的社会保障治理结构与灵活就业群体的不兼容体现在如下几个方面。第一，在以单位为依托的社保缴纳模式中，政府对灵活就业人员的社保费用征缴有巨大的执行成本。另外，当用人单位统一参保主体缺失时，劳动者如果以灵活就业人员的身份参保，自付费用高昂；如果参加居民保，则待遇较低。因此，大量灵活就业人员选择不缴社保，而将赚到的钱全部拿走。在新型冠状病毒疫情期间，缺少保障的灵活就业人员受到了极大冲击。第二，在行政化主导的治理结构下，个人与国家之间出现了真空地段，中间层次的社会结构没有在社会保障体系中发挥作用。首先，忽视了企业责任与商业伦理的建设。当劳动法、社会保险法等法律法规出现滞后时，缺少商业规范规制的企业在制度真空中野蛮生长，激化了许多问题。其次，没有底层的灵活就业工会组织为相关人员提出合理要求、组织集体诉讼，个人在大型互联网企业面前极端无力。最后，灵活就业人员没有以独立合作方式解决问题的制度化基础，第三方的监督、仲裁、援助组织也是空白的。第三，行政化治理结构，往往存在一刀切的问题，而灵活就业人员的就业形式、需求则是多样性的，二者间的内在张力很难调和。例如，网约车司机是双边市场的直接供给方；而送餐员则是餐饮需求的衍生服务，往往有平台提供。因此，平台企业对这两类灵活就业人员的责任是不同的。另外，可以自由安排工作时间、地点，将开车作为一种灵活的额外收入来源的司机，与被严格控制在算法下的司机也显然是不同的。用企业雇佣的劳动法来进行约束，保护一部分人群的同时，也会引发一部分

灵活工作自由职业者们的不满。

因此，除了构建政府、平台、劳动者多方的可持续发展框架外，深化改革社会保障治理结构，在社会保障体系建设中发展社会结构，是当前新就业形态下解决社会保障问题的必由之路。

三、相关国际经验

近年来，随着互联网技术的发展，零工经济在世界范围兴起。根据 MBO Partners 发布的《美国独立工作者市场状况报告》，美国劳动力市场中的灵活就业人员在持续增长，2019 年达到 4110 万人，一年创造的收入价值约为 1.28 万亿，占美国 2018 年 GDP 的 6.2%。同时，由于新冠疫情的影响，一些对员工忠诚度的要求非常高，曾对灵活就业持负面态度的国家，如日本，也开始鼓励“劳动新方式”，放开兼职及副业限制。因此，零工经济带来的相关问题在世界范围内也是普遍的：灵活就业人员的劳动关系认定及福利保障、平台的不正当竞争、运营中的安全隐患、法律限制可能导致的便利性损失等。

固然，我国的制度环境、制度形成的历史路径都与欧美、日本等国家有较大差异，但是通过比较治理模式的差异仍然能够为我们解决问题提供思路，有很大的借鉴意义。因此，本小节我们对日本和德国针对零工经济采取的治理措施进行梳理。选择日本和德国作为参考，原因在于日本和德国的文化传统都与我国有很大交集，且都对治理模式有重要影响。儒家文化是日本最重要的非正式制度之一，由此演化而来的“家元制”企业是日本社会保障体系的重要一环。德国曾孕育了国家社会主义和马克思主义思想，现行的“利益相关者”企业模式被称为“莱茵资本主义”，是自由主义左翼的典型模式。

（一）日本

日本在历史上是一个崇尚儒家的国家，家庭在日本社会中有极高的地位。在日本，“家”这一词在日本通常指居住的房子，住在一起的人就构成一个家庭。始于舞伎、茶道、插花等日本传统艺术的“家元式”组织形式，逐渐成为了日本企业的主要模式。“家元制”企业中，雇主与雇员的关系与家庭的感觉相似，传统道德约束着雇主和雇员。雇员对企业有很强的情感依托和忠诚感。企业采用终身雇佣制，负责培训雇员基本的行业技能，提供医疗、退休等福利。

一方面，家元式企业的传统，塑造了日本“社会保障社会办”的保障模式。企业提供的给其雇员的，除了为基本的雇佣保险、医疗保险缴费外，还包括不可转移的补充医疗、职业年金等福利。在经合组织国家中，日本政府的在社会保障上的花费是最低的，但员工实得福利却很高。另一方面，家元式企业这一组织形式，抵御了灵活就业模式对传统就业模式的冲击。日本人重视作为一名公司员工的归属感和忠诚感，长时间加班并与同事共进晚餐是常态。同时，家元式企业也有吸收剩余劳动力（在日本主要是老人）的作用。以出租车行业为例，日本出租车公司规定 65 岁退休，但正式司机员工在退休之后也可以作为短期合同制员工或者以兼职的形式继续在公司里面做司机的工作，一直到 75 岁。因此，个体经营者、兼职等灵活就业方式在劳动力市场中从未占有太大比例。

另外，日本还有一个现象值得我们思考：我们通常用作促进网络平台发展的原因——给日常生活带来便利、增强市场竞争——在日本都不成立，网约车、外卖等互联网平台企业在日本遭到的冷遇。第一，日本的主要车站、办公地点附近有大量出租车；城市中有广泛分布着 24 小时营业便利店。因此，网约车、外卖并未提供额外的便利性。同时，服务质量是日本消费者非常重视的一个环节。日本出租车司机有统一的着装和礼仪标准；餐饮实体店也强调服务态度、就餐环境等。平台企业的零工模式在这方面往往没有足够的竞争力。第二，

日本的出租车资格获取非常困难，但没有形成行业壁垒。不仅出租车行业内部有数家公司竞争，而且出租车行业与其它公共交通竞争也十分激烈。因此，网约车在日本从来不是以打破行政垄断的形象出现，价格甚至高于出租车。第三，乘客的安全和利益一直是日本政府禁止网约车的主要理由；类似的，出于食品安全的考虑，日本店家不仅不愿做外卖，甚至也不提供打包的服务。日本市民也因送餐员大量违规驾驶，且平台不承担事故赔偿而排斥送餐服务。因此，在日本，便利性、竞争性都不能为互联网平台企业脱离监管和社会义务野蛮发展提供独立的辩护理由。

虽然灵活就业人群体量小，但日本也不断调整社保制度以改善他们的劳动待遇和环境。第一，根据日本的《最低工资法》，不仅是正式工，兼职工作、临时工、派遣工的工资都要高于最低工资标准，每小时折合人民币 50 元左右。第二，为了使灵活就业人员能够满足加入雇佣保险、医疗保险的要求，2016 年 10 月开始兼职者可以在不同供职单位合并计算劳动时间，每周工作 20 小时以上就需要加入社保行列。社会保险费用由公司和公司职员各自分担 50%，费用以 4-6 月收入为基准，缴费方式与国民健康保险相同，自动从薪水扣除。

（二）德国

德国在应对互联网平台以及灵活就业相关问题上，与日本类似，具有悠久历史传统的居于国家与个人之间的社会力量发挥了重要作用。区别于日本的是，这股力量的核心不是企业，而是公会；依赖的不是商业惯例和社会规范，而是强大的集体谈判制度，以获得更严格的解雇规则、更有力的积极劳动力市场政策以及更强的员工保护。

德国的集体协商制度源于在欧洲大陆有着悠久传统的行业协会。在保留共同决策和集体协商的传统基础上，适应市场机制、尊重个人权利，逐渐完成了向现代化的过渡，转化为德国现代工业社会的一部分。德国的工人组织非常健全，在政治上也有社会民主党作为其代表。根据工业协会和工会之间的集体协商制度，薪金、工作时间、福利等问题都在部门或整个行业范围内统一确定。内容广泛的社会福利法规，规定了工人的健康福利、工作条件、工作时间、工作保障等。

根据德国联邦统计局公布的数据，截至 2020 年初，德国的灵活就业人员达 145 万人，包括传统木匠、保姆、外卖员等。他们可以向自由职业者工会申诉关于工资不平等待遇的问题，并请求向雇主施压。例如，自由职业者工会要求外卖软件平台分配送餐的算法更加透明，并给外卖员工每周有额外几小时的补贴。同时，社会民主党和执政党联合提出，通过制度性设计将没有为自己购买养老保险、或没有其他经济方式保障老年生活的自由职业者加入公立养老金体系。

在出租车行会的要求下，在德国的出租车司机行业是由政府严格把控的。成为出租车司机需要向政府申请，获得营运资格许可证号后才可以营运。司机用政府规定的计价器进行记录，结算车费。因此，没有合法的营运执照的车主，不能提供商业服务。这保护了德国传统出租车行业不被私家车主以灵活运营的形式挤占市场份额。

与日本将安全隐患视为核心问题区别，德国法律不允许以营利为目的的网约车的主要原因是其构成了不正当竞争。2015 年 3 月，位于法兰克福的黑森州法院作出判决，裁定 Uber 的服务为非法运营。法庭认为，除了私家车主没有合法的营运执照，因此不能提供商业服务外，Uber 还构成了不正当竞争。其原因是，由于平台上的司机不需要牌照，也不用交个人所得税，而 Uber 也无需为司机缴纳社保，这使得 Uber 通过规避保险和纳税的义务，用极低的成本获得不正当竞争优势。

但这不意味德国无视互联网平台能够带来的便利。在德国不以营利为目的的拼车、合乘行为是被法律所允许的，也无需拥有运营牌照，因此德国有很多合乘信息的交换平台。早在 2006 年德国就有了 BlaBlaCar 这一拼车软件，目前已经发展成为了欧洲最大的拼车平台。

BlaBlaCar 对司机的审核十分严谨，除了必须上传驾照、个人手机和邮箱信息之外，司机还需要经过实名认证，并上传真实的个人头像，以使用户核对。司机大部分都是顺路带人，并不提供出租车或专车司机的叫车服务。

关于新就业形态与传统就业模式的关系，以及对社会保障制度的影响，我们能够从日本和德国的案例中借鉴以下几点。第一，传统的劳动关系两分法——劳动者与自雇者，不能够很好适应我国当前大量灵活就业人员的现状。日本、德国采用的三分法，将提供的服务属于他人所经营业务一部分的自雇者区分出来，并予以相应劳动法上的保护，是值得参考的。有助于保障缺少劳动过程保护的竞争性劳动力市场中的从业者，如送餐员、快递员等。第二，日本、德国的治理结构中，企业、工会等形式的社会力量起到了举足轻重的作用。它们以自下而上的方式，解决许多难以通过立法“一刀切”的问题。引导社会力量在中国特色社会主义市场经济中发挥治理作用，可能是解决当前我国灵活就业与传统社保模式矛盾的有效方式。第三，从日本和德国的经验上看，平台企业在促进市场活力，提供廉价、便利的服务等方面，对传统经营模式的替代性很低。但存在的安全隐患、规避缴税的社会义务、不正当竞争等问题是值得关注的。不应当以科技、系统开发运营、未来发展模式等理由，使网络平台成为制度的“避风港”。

第二节 职业伤害与工伤保险

新发展格局下，以数字经济为代表的就业形态的用工呈现出“空间分离、时间分割、关系分化”的特点，特殊的工作环境和模式一定程度上增加了该类从业人员的职业伤害风险。与此同时，传统灵活就业人员、新型职业农民等劳动者仍游离在工伤保险制度之外，缺乏应有的劳动保护。合理评估职业伤害，构建适应新发展阶段的工伤保险体系，是顺应新经济发展模式的当务之急。

一、新发展阶段中职业伤害保障的实践探索

在新发展阶段中，随着平台经济等一系列新兴产业的兴起，我国各地区开展了职业伤害保障模式的实践探索，主要包括三类：工伤保险模式、职业伤害保险模式和商业保险模式。

（一）工伤保险模式

目前我国针对平台经济等从业人员的工伤保险模式分为强制参加和自愿参加两类。其一，江苏南通^①、山东潍坊和四川成都等地要求灵活就业人员均须办理工伤保险参保手续，费率在 0.5-1% 之间，与城镇企业职工的社会保险费同步缴纳。但由于缴费少，且政策的效力层次低，制度的可持续运行较为困难。其二，浙江和广东等省份规定，平台企业可以自愿为未建立劳动关系的从业人员参加单项的工伤保险，亦鼓励参加社会保险以外的商业型工伤保险。

（二）职业伤害保险模式

江苏南通、太仓、苏州吴江区，江西九江等地建立了单独的职业伤害保险，将本地区灵活就业人员纳入保障范围内。南通和太仓市要求将职业伤害险与养老保险、医疗保险相捆绑，九江市则允许灵活就业人员单独参加职业伤害险。南通、太仓的费率分别为 0.5%、1%，吴江区和九江的保费为 180 元/人/年。为激励灵活就业人员参加该险种，吴江区规定已参保养老、医疗保险再参加职业伤害保险的人员，将由财政补助 120 元/人/年。

^① 由于长期处于“收不抵支”的状态，南通市人社局已对该政策进行了调整，目前已失效。2015 年转为职业伤害保险。

（三）商业保险模式

一些尚未出台职业伤害保险的地区，通过委托商业保险公司进行针对平台经济等从业人员的职业伤害保障。一类是由平台就业者个人购买并承担费用，例如平安保险联合货拉拉平台推出的“运输保”，每月缴费 30 元，享受 10 万元意外保障、1 万元意外医疗保障。另一类是由平台对保费进行代扣。例如美团要求骑手每天第一单接单扣除 3 元，作为以个人名义购买意外伤害险的保费，按天扣除。

二、新发展阶段中从业人员的工伤保险的突出问题

工伤保险作为一种保护劳动者及其家属依法获得物质帮助的社会保险制度，具有维护劳动者权益、分散用人单位风险的重要功能。随着我国经济发展模式的转变和新就业形态从业人员群体的不断壮大，当前制度模式中的一些问题不断显现。该类从业人员面临的多种职业伤害风险，给工伤保险制度的改革和完善提出了新的挑战。

（一）工伤保险在平台经济等从业人员中的覆盖率低

在 2019 年对平台经济的调查中发现，仅有 20% 的从业者参加了工伤保险，70.5% 的受访对象未参加，9.5% 不清楚自己是否已参加^①。从现行社保政策法规及其具体实施情况来看，大部分该类从业人员还不能被直接纳入现行工伤保险制度，职业伤害保护难以得到保障，只有少数从业人员与平台企业等组织具有明确劳动关系。平台经济等就业形态中的各行业用工关系复杂，平台企业等用人单位统一参保主体缺失。例如，外卖行业中除专送骑手与平台企业属于劳动关系，受劳动法保护外，众包骑手与平台之间属于民法范围内的合作关系或居间法律关系。

（二）现有的工伤保险制度与职业伤害保障需求缺乏适配性

工伤保险以劳动关系为参保前提，平台经济等就业形态中的大多数从业者因劳动关系的模糊性难以以职工身份参保，以自雇者身份参保则缴费水平过高难以承受。部分平台从业人员属于高风险群体，但却缺少与之匹配的工伤保险费率。以外卖配送行业为例，我国当前工伤保险费率的相关规定将外卖配送行业划归工伤保险行业分类费率表中的服务业类别，因此基准费率为 0.5% 左右，且不实行浮动费率。但对外卖骑手来说，其意外工伤事故发生率高且职业伤害的后果通常较为严重，工伤发生率及所需的工伤赔付水平远高于服务业中的其他职业，采用现行工伤保险制度显然有失公平。

（三）工伤保险的稳定性和可持续性不强

以平台经济为代表的从业人员收入不稳定，且流动性强，而根据社会保险的相关规定，用人单位应以经社保部门核定的上年度单位职工月平均工资为社保缴费基数，因此这一群体的社保缴费基数难以确定。平台等行业的进入门槛较低，退出机制也不完善，社保的断缴、欠缴问题较为严重。各行业通常工作时间、工作场所不固定，调查取证和工伤认定难以进行。工伤事故发生后，一些平台企业往往以平台从业者没有签订劳动合同或者不存在事实上的劳动关系为由不为其申报工伤认定，因此当前的工伤保障是临时的、不稳定的。另外，这些行业的就业者大多为年轻人，收入水平不高，更多的关注现实收入，将造成“逆向选择”问题，

^①数据来源：参见严妮等：《新就业形态下平台经济从业者社会保险制度探析》，《宏观经济管理》2020 年第 12 期。

影响工伤保险基金的长期可持续运行。

三、新发展阶段中职业伤害保障的完善建议

（一）明确新发展阶段中的工伤保险责任关系

首先，未来应对《劳动法》中有关“劳动”的重点内容进行合理修改和完善，将劳动保护标准从劳动关系扩展到更大范畴的“劳动”，使覆盖平台经济等就业形态的“劳动”直接纳入保护范围。其次，从社会保险层面，针对与平台企业签订劳动合同、具有劳动关系的平台从业人员，由平台企业负责工伤保险缴费。针对未与平台企业签订劳动合同、仅具有合作关系或居间关系的平台从业人员，由平台负责其参加职业伤害保险。对全职平台从业人员，应强制平台为其购买职业伤害保险。对于兼职平台从业人员，可以采取自愿参保方式，由其结合自身情况决定是否参保。

（二）弹性设置保险筹资和待遇给付水平

对于与平台不具有劳动关系的从业人员，其缴费期应进行弹性设置。平台企业可根据收入情况选择按月或按季缴费，流动性极强的平台也可以采取按单缴费的模式。例如，对于外卖配送行业，可以根据配送时段与路段等因素确定风险等级，从骑手配送的每一单中抽取1分钱到1角钱不等，作为职业伤害保险费个人缴纳部分进行缴纳。职业伤害保险基金筹资模式应采取基金积累制，强调劳动者的自我保障功能，同时建立财政补贴机制发挥政策引导的激励作用。职业伤害保险制度按照“以支定收”原则，实行独立核算。根据职业伤害发生率等因素，费率可在缴费基数额的基础上适当浮动50%-200%。在保障待遇上，明确与现行《工伤保险条例》保障的工伤保险待遇的边界，保障水平上与现行工伤保险衔接，重点保障因工死亡或因工伤残职工等高度伤害情形。

（三）创新保险经办模式

参考大病保险等较为成熟的经办模式，未来职业伤害保险可由政府主导，商业保险公司负责具体经办。第一，符合条件的从业人员通过平台等企业参保并投保于商业保险机构。第二，人社部门负责协议商保公司的准入审核与监管，制定统一的保险服务范围和内容、项目支付标准。第三，商保公司除对伤残等级进行认定外，还负责承办面向企业和个人的基金收缴、费用审核、结算等经办服务。由此可充分发挥商业保险公司机构网络完善、技术保障力量强大和专业经验丰富的优势，提升保险经办服务效率。

第三节 就业保护与失业保险

一、我国就业保护与失业保险制度建立

自1978年党的十一届三中全会至党的十四大确立我国实行社会主义市场经济体制后，劳动制度也发生了重大变化。计划经济时期，城市就业人员的工作基本上是由国有企业和集体企业的“终身雇佣制”来保障。随着市场经济的引入，外商投资企业和国家计划经济体制外的乡镇企业开始以合同制形式雇用农民工，一方面大大节约了劳动力成本，另一方面也提

高了用工的灵活性。这导致原有的劳动制度逐渐成为阻碍国有企业与新兴企业竞争的桎梏^①，特别是随着市场经济的发展，“终身雇佣制”及其附加的福利保障制度使得国有企业不堪重负。针对这一问题，1986年，国务院《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》（国发〔1986〕77号）提出，“企业在国家劳动工资计划指标内招用常年性工作岗位上的工人，除国家另有特别规定者外，统一实行劳动合同制。”其中的四个规定^②也被称为劳动制度改革的四大新劳动条例。即在这一时期，为适应劳动制度改革，促进劳动力流动，针对国营企业建立了职工待业保险制度，企业按照其全部职工标准工资总额的1%缴纳待业保险基金。

至20世纪90年代中期，随着改革开放的推进和我国进一步融入世界市场，国有企业由于承担多重社会责任^③，与跨国公司和私营企业竞争变得越来越困难。在初期，政府还可以通过低息贷款来补贴国有企业，随着亏损负担的加重，政府对国企的支持力度有所下降。1994年7月5日，第八届全国人民代表大会通过《中华人民共和国劳动法》，标志着我国“铁饭碗”就业制度的终结，国有企业员工迫切需要一种新的就业保障形式，国有企业职工待业保险、失业保险计划由此建立，单位职工按照本人工资的1%缴纳失业保险费。同时，为减轻国有企业的非经济负担，医疗和住房等福利负担也开始从企业转移到社会保险机构和个人，而福利保障与企业管理的分离，反过来也促进了劳动力的流动，人们开始在原“单位”之外寻找工作机会。

二、我国失业保险运行现状及问题

（一）参保人数不断上升，但制度瞄准度不高

自1986年出台《国营企业职工待业保险暂行规定》到1993年《国有企业职工待业保险规定》，再到1999年《失业保险条例》，我国失业保险覆盖群体逐渐从国有企业职工扩大到城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业以及其他城镇企业职工，参保人数不断增加，近年来参保人数增长率保持在5%左右，2020年参保人数达到2.2亿人，是1994年0.8亿人的2.7倍。

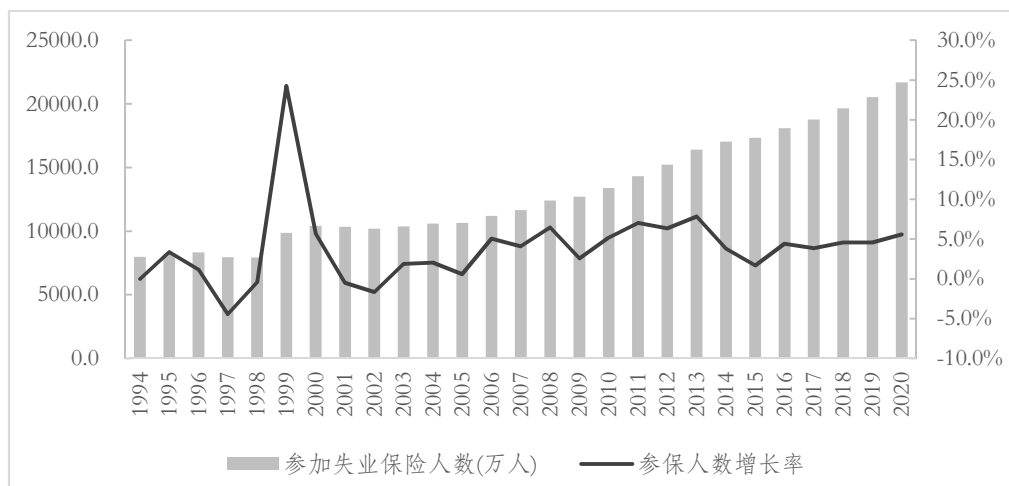


图 26-1： 失业保险参保人数及增长率

资料来源：中国统计年鉴。

^① Koichi Usami, *Non-Standard Employment under Globalization*, PALGRAVE MACMILLAN, 2010, p.112.

^② 包括：《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业招用工人暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》。

^③ Bai, Chong-En, Li, David D., Tao, Zhigang and Wang, Yijiang, "A Multitask Theory of State Enterprise Reform," *Journal of Comparative Economics*, Elsevier, vol. 28(4), December 2000, p.716-738.

但失业保险覆盖率仍较低，特别是对于城镇就业人数来说，失业保险参保率只有 46.43%（2019 年）和 46.87%（2020 年），且都是社会保险中参保率最低的。这也就意味着我国社会保险存在大量“漏出”群体，这些“漏出群体”多为个体工商户、灵活就业人员、农民工等，从这个角度而言，就业保护和失业保障是存在“漏洞”的。

表 26-1： 城镇职工社会保险参保人数及参保率情况

	参保人数（万人）	2019 年	2020 年
职工养老保险	31177.0	70.46%	71.01%
职工医疗保险	24224.0	54.75%	54.96%
失业保险	20543.0	46.43%	46.87%
工伤保险	25474.0	57.57%	57.85%
生育保险	21417.0	48.40%	50.89%

注：参保人数为在职职工参保人数，不包括离退休参保人数。参保率=参保人数/城镇就业人员总数。

以农民工参加社会保险为例，可以看出，2017 年外出就业农民工参加职工养老保险、职工医疗保险、失业保险、工伤保险的比例只有 36.09%、45.43%、36.22%、28.50%^①。近 2/3 的外出农民工失业或返岗时无法领取失业保险基金。同时，随着数字经济、平台经济的兴起，大量失业人员或灵活就业人员可能以离散的状态重新“就业”，由于无固定“单位”，无法以灵活就业人员身份参加失业保险，面临着更大的就业风险。国家信息中心《中国共享经济发展报告（2020）》显示，2019 年中国共享经济参与者人数约 8 亿，参与提供服务者人数约 7800 万，平台企业员工数为 623 万，两者增速均在 4%以上。除此之外，还有大量的如微商、滴滴打车司机、美团外卖快递员、网络众包人员等。

表 26-2 农民工参加城镇职工社会保险及参保率情况（2017 年）

	参保人数（万人）	参保率 1	参保率 2
职工养老保险	6202	21.65%	36.09%
职工医疗保险	7807	27.25%	45.43%
失业保险	6225	21.73%	36.22%
工伤保险	4897	17.09%	28.50%

注：参保人数为在职职工参保人数，不包括离退休参保人数。无生育保险数据。参保率 1= 参保人数 /农民工总数；参保率 2=参保人数/外出就业农民工数，分母不包括本乡内参加非农就业的农民工。

（二）基金收支水平持续上升，但收支状况堪忧

近年来，尽管我国失业保险基金快速增长，截至 2020 年底，失业保险基金累计结余已达到 3354 亿元，但备付能力（当年基金累计结余/当年基金支出）出现下降，由 2014 年的

^① 国家统计局《农民工监测调查报告》自 2018 年后不再公布农民工参加社会保险比例。

7.24 年逐渐下降至 2019 年的 3.47 年、2020 年的 1.59 年。受新冠肺炎疫情影响，2020 年失业保险基金收入较 2019 年明显下滑，但基金支出较 2019 年大幅增加，出现收不抵支。

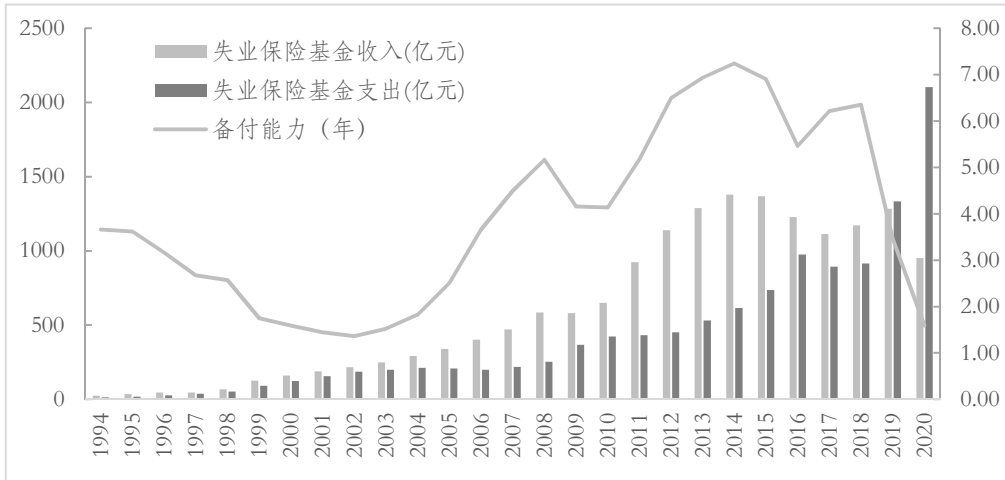


图 26-2: 失业保险基金收支变化情况

资料来源：中国统计年鉴。备付能力=当年基金累计结余/当年基金支出。



图 26-3: 失业保险基金当期结余及保险金领取人数

资料来源：历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

三、完善我国失业保险的政策建议

在数字经济发展的背景下，互联网平台等灵活就业人员数量不断增加，个体经营、自由职业等将成为社会就业的重要组成部分，当前以正规就业和标准化用工模式为基础的失业保险难以适应新发展阶段下我国就业模式的转变。针对于此，我们认为：

首先，应明确我国新发展阶段下灵活就业人员就业、失业状态。如果标准就业被定义为“全职、终身就业，工作时间平均分布在一周内，唯一雇主”，那么非标准就业形式包括非全日制工作、定期合同工作、临时工、临时工作机构就业和自雇。表 1 显示了不同类型的灵活就业形式，一般来说，与雇佣关系（工作时间、合同期限或工资）有关的灵活形式决定了不同的社会保障权利^①。在大多数国家，自雇者、临时工、季节工等灵活就业人员被排除在一系列社会保护计划之外，其灵活就业形式通常被认为是“没有法律保护的经济活动、没有

^① Grimshaw, D., J. Rubery, “Workforce Heterogeneity and Unemployment Benefits: The Need for Policy Reassessment in the European Union”, *Journal of European Social Policy*, Vol.7, No.4, 1997, pp291-318.

社会保障和稳定收入的工作”^①。在我国，部分地区开始试点将灵活就业人员纳入失业保险覆盖范围，如在南京，灵活就业人员是指“从事合法社会经济活动且岗位不固定、工作时间不固定、收入不固定和劳动关系不固定，以灵活就业人员身份参加本市基本养老保险并按月足额缴费的人员”。但实际执行中仍存在很多困难，如临时工、季节工、小时工以及其他类型的打零工者，很难界定其失业、就业状态，给管理部门带来较高的监管成本。因此，新发展阶段下，如何界定灵活就业人员的失业、就业状态是扩大失业保险覆盖面的关键。

表 26-3： 灵活就业的形式

	时间灵活	功能灵活
内部灵活	调整工作时间：兼职、加班、工作时间账户、减少工作时间	工作组织适应新需求：继续教育、在职培训、终身学习、轮岗
外部灵活	雇佣和解雇：临时雇佣，随叫随到，边际就业	适应失业（防止错配）和生产灵活性：积极的劳动力市场政策、分包或转包、使用自由职业者

资料来源：Janine Leschke (2008)^②、Keller et al. (2002)^③。

其次，提高失业保险的制度灵活性。灵活就业群体最大特征是劳动关系变动频繁、个人收入不稳定，而我国《社会保险法》和《失业保险条例》均将缴纳失业保险费满 1 年作为领取失业保险金的条件之一。从实际情况看，灵活就业人员，特别是农民工从业时间很难达到这一要求。因此，应充分考虑我国劳动力市场的灵活性特征，制定出与我国劳动力市场相适应的参保政策，同时为提高失业保险的可携带性，规避道德风险，探索建立个人保障权益与单位主体或雇主相分离的灵活性失业保险制度，如欧洲国家实施的“个人工作账户”，使得一个人能够在不同的工作场景中享受就业保护。

第四节 基本养老保险与医疗保险

一、灵活就业人员参加基本养老和医疗保险的制度设计

我国基本养老保险和基本医疗保险目前的制度结构是“职工-居民”二元体系：城镇职工基本养老保险和基本医疗保险与城乡居民的基本养老和医疗保险。前者覆盖城镇就业职工，后者覆盖城镇非就业人员和农村居民。这两个制度已基本实现了全覆盖，基本养老保险覆盖率 71%，基本医疗保险覆盖率 96%。对于包括新发展阶段下，基于互联网平台就业在内的非正规就业群体，基本上已经被覆盖在这两个制度中：一是他们可以以灵活就业人员身份参加职工养老和医疗保险，他们一般不建立个人账户，总的缴费费率比在职职工要低一些。但是，相比于有单位的在职职工，他们还需要自己承担单位缴费部分，因此其个人承担的缴费负担要比单位职工高。从目前的情况看，基本医保中非正规就业人员参保的规模越来越多、所占比重越来越高。2019 年底，以灵活就业身份参加职工医保人数 4426 万，占总参保人数的

^① Hataya, Noriko, *Urban Informal Sector*, In *Latin American Economy*, ed. Shoji Nishijima and Yoichi Koike. Tokyo: Shinhyoron, 1993, p. 106–23.

^② Janine Leschke, *Unemployment Insurance and Non-Standard Employment: Four European Countries in Comparison*. GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008, p.16.

^③ Keller, B., H. Seifert, *Flexicurity - Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?*. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2002, p.90-106.

13.4%。而且近几年增长速度很快，2018年、2019年分别增长312万、384万，增幅7.72%、8.86%，增速逐年上升，超过同期职工医保整体参保人数增速。二是参加居民医保。按照目前的参保规定，城镇就业人员必须依法参加职工养老和医疗保险；但在实际操作中，大量城镇就业人员，主要是灵活就业人员还是参加了城乡居民养老和医疗保险。城乡居民养老和医疗保险虽然待遇比职工保底，但缴费也低，还有政府补贴（城乡居民基本医保的政府补贴能达到7:3）。因此一些城镇就业人员转而参加了居民保，特别是居民基本医疗保险。2019年参加职工医保人数在职职工为24224万，大数比较，当年城镇就业人员44247万，其中2亿多参加了居民医保。这其中主要就是城镇灵活就业人员。不考虑个体从业人员，单以城镇单位就业人员与私营企业就业人员作为分母，城镇在职职工参加职工医保的实际参保率从最高峰2010年时的93.0%，下降到2019年的76.4%。这说明很多城镇就业人员没有参加职工医保，而是参加了居民医保，这其中很大一部分是灵活就业人员。

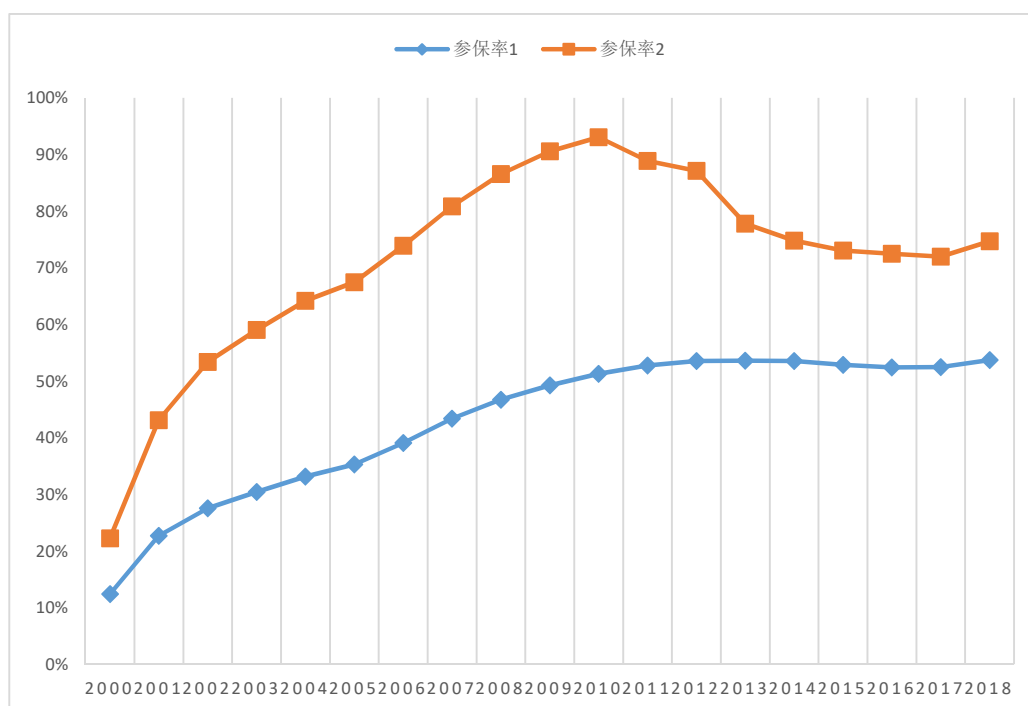


图 26-1 中国职工医保的实际参保率

注：参保率 1=在岗职工参保人数/城镇就业人员总数；参保率 2=在岗职工参保人数/(单位就业人员+私营企业就业人员)。在城镇就业人员分类中主要是三类：单位就业人员、私营企业就业人员、个体就业人员。按照职工医保的参保规定，覆盖人群主要是有明确劳动关系的就业人员，即单位就业人员和私营企业就业人员。个体就业人员属于自愿参保。实际上参保率 2 中的在岗职工参保人数中包括了自愿参保的个体就业人员，因此参保率 2 高估了职工医保的参保率。

数据来源：相关年份《中国统计年鉴》

二、灵活就业人员参加基本养老和医疗保险存在的问题

从制度设计上，包括新就业形态在内的非正规就业群体参加基本养老和医疗保险，不存在无法享受待遇、无保可参的问题。但是，从实际情况看仍然有三个方面的问题。

一是融入大城市困难的问题。一些大城市限制外地人口以灵活就业人员身份参加当地职工保、也不允许非本地户籍人口参加当地居民保，因为这涉及到地方财政对基本医保的补贴和兜底责任，以及对外地人口大量涌入的担心。我国财税体制的设计特别是在民生支出方面

的财权与事权划分，虽然中央多次要求按常住人口进行规划，但地方在实践中既无动力也缺少信息、统计等技术手段按常住人口实施，仍以户籍为限。灵活就业人员在就业地参保困难说明公共政策在区域间的协调性还无法适应灵活就业人员的流动性。

二是谁来履行雇主责任的问题。我国第一代灵活就业是上世纪 90 年代末期的国企下岗职工以及进城务工的农民工。他们实际上有雇主，但雇主不愿承担责任。因此主要的政策是加大监察力度，通过行政执法让雇主承担责任。但随着信息技术与移动技术的发展，市场交易成本的快速下降，我国产业组织形式以及生产链、供应链的形式发生了明显变化：大量生产和服务不需要依赖一个企业组织（福特制工厂），就可以完成。传统的基于雇主-雇员的就业模式逐步解体。由此产生了我们现在所谓的“新就业形态”：难以清晰地界定雇主，没有明确的劳动关系。而这就失去了强制平台企业承担雇主责任的法律基础。这与传统的第一代灵活就业人员有本质的区别。

三是新发展阶段下互联网平台从业人员参保个人意愿和选择的问题。一方面从业人员与平台企业没有明确的劳动关系，参加职工医保的缴费需要个人全部承担，整体费用较高，而且由于没有企业组织，参保相对不便；另一方面，参加居民医保有政府补贴，性价比高，从而更有意愿参加居民医保。

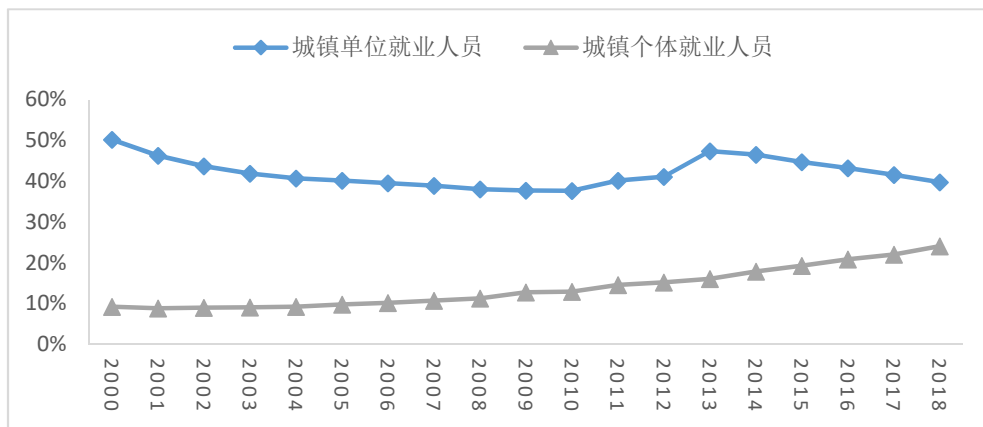


图 26-5: 城镇单位就业人员与个体就业人员占城镇就业人员比重变动情况(2000-2018)

注：2012 年就业人员的统计口径发生了变化，但不改变单位就业人员占比持续下降的趋势。

数据来源：《中国统计年鉴》2018。

三、相关政策建议

在我国新发展阶段下，以平台就业为代表的新就业形态目前已成为我国城镇就业的重要组成部分，甚至可能是未来就业的主流趋势。这种新型的没有明确劳动关系的就业与传统的灵活就业、非正规就业叠加，使得当前的没有单位就业的城镇就业人员规模越来越大。虽然缺少全面统计，但《中国统计年鉴》中单位就业人员占比有明显的下降趋势，从 2000 年的 50.2%，2012 年 47.4%（统计口径有变化），到 2019 年的 38.8%。统计为个体就业的占比 2010 年为 12.9%，2019 年上升到 26.4%。城镇私营企业就业人员 2010 年占比为 17.5%，2019 年上升为 32.9%。但是，这种没有明确劳动关系的就业模式也侵蚀了职工基本养老和医疗保险得以建立的基础，新就业形态从业人员的自身权益也会受到影响。因此，亟待从政策方面加以调整，以适应就业形态变化的影响。

从短期看，目前灵活就业参加医保和获得医保待遇面临的现实问题主要是获取服务的便捷程度还有待提升。因此在短期，一是在还不能解决就业地、居住地直接参保的情况下，尽

快完善异地就医直接结算系统，便利灵活就业人员在户籍地参保后在就业地及时就医，从目前看，已经实现了住院的跨省异地就医直接结算，门诊直接结算已经在试点，预计年内完成。二是社会治理创新，政府要鼓励和支持平台企业承担宣传、组织平台从业人员参保等的社会事务，承担企业的社会责任。三是充分利用互联网+、手机 APP 等，提升对异地参保、异地就医灵活就业人员的医保服务。

从中长期看，探索和研究如何构建新的参保缴费模式，以适应我国新发展阶段、新发展理念、新发展格局下对劳动群体的就业保护，体现资方责任。一是打破地域分割和户籍制度分割，实现以就业地、居住地为主参加基本医保。二是研究考虑将社保缴费变为社保税，统一征收，不考虑是否有雇佣关系，现在社保缴费已经划转税务部门，具有实现条件。三是最终要研究和探索全民统一的基本医疗保险制度，集成现有制度，涵盖不同类型就业人员。