

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.217-20251125

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由张盈华撰写的《新就业形态劳动者社保问题辨析和应对建议》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

新就业形态劳动者社保问题辨析和应对建议

张盈华

中国社会科学院中国式现代化研究院副研究员

中国社会科学院世界社保研究中心执行研究员

信息革命和人工智能浪潮改变就业形态，催生劳动力市场发生深刻变化，除了无雇主个体户，互联网经济新增 8000 多万新就业形态劳动者，零工化就业队伍不断扩容，传统社会保障迎来制度变迁的历史时刻。

数字经济改变传统就业模式

数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态，发展速度迅速，影响深远，深刻改变了人类社会的生产和生活方式。尤其是中国数字经济发展快、就业广，在促进新质生产力发展，推动中国式现代化发展方面，发挥了重要作用。2020 年，中国数字经济核心产业增加值占 GDP 的比重为 7.8%，到 2024 年，根据国家数据局《数字中国发展报告（2024 年）》数据，这一比例已升至 10% 左右。

通过重组要素资源，数字经济改变了传统的用工关系，“雇主-雇员”之间

的紧密联系被“平台-劳动者”之间的松散关系所替代，数以亿计的劳动者从事“去雇主化”“零工化”的工作。

以劳动场所划分，这些在数字经济时代诞生的新型就业群体可分为两大类：一类是由平台派单的工作，劳动者通过从平台接单获得劳动机会，并在线下完成劳动过程，以货车司机、网约车司机、外卖快递员等为主。目前，全国这类从业者大约 8400 万人，主体群像特征是男性、中年人或低学历；另一类是通过互联网平台完成销售服务或产品的工作，以电商、网络主播等为主，2019 年以来国内电子商务直接从业人员规模从 500 万增至近 800 万，间接从业人数从 4200 万增至 6500 万以上，主体群像特征是女性、青年或较高学历者。在某大型招聘平台上，2024 年这些新型就业形式的招聘岗位数占比达到 15.2%，较 2019 年的 8.4% 近乎翻了一番。

随着中国数字经济在 2025 年迈入全面扩展期，2035 年将迈向繁荣成熟期，数字经济的产业增加值、网上零售额、电子商务交易规模、服务业务量等都将持续快速扩大，吸纳就业也将随之增加，“去雇主化”劳动者和“零工化”就业群体从劳动力市场边缘逐步走入核心，成为中国特色社会主义新时代新征程上越来越重要的劳动者队伍。匹配传统用工模式的社会保障制度改革箭在弦上。

中国社会保障制度的演进与灵活就业人员参保困境

中国的社会保障制度历经数十年发展，形成了较为完善的制度体系。新中国成立初期，劳动者保障主要通过工会组织和单位福利来实现。随着经济社会转型发展，社会保障模式经历了从“工会保障”到“单位保障”，再到“社会保障”的历史性转变。上世纪 90 年代是中国社会保障体系建设的关键时期。这一时期相继建立了城镇职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和工伤保险等制度，标志着中国现代社会保制度体系基本成型。这一制度变革实现了两个重要转变：在保障主体上，从单位保障转向社会保障；在保障对象上，初步建立起以城镇职工为重点的保障体系。这些制度创新为后续社会保障体系的完善发展奠定了重要基础。

2005 年是中国社会保障制度建设进程中的重要一年，这一年颁布的两项重大政策进一步推动了社会保障制度转型：一是下岗职工保障制度与失业保险并轨，原劳动和社会保障部与财政部联合下发文件（劳社部发〔2005〕6 号），将

1998 年建立的国有企业下岗职工基本生活保障制度并入失业保险体系，标志着市场导向的就业机制初步形成；二是养老保险制度扩容，国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号），首次将城镇个体工商户和灵活就业人员纳入职工养老保险覆盖范围，将职工养老保险制度覆盖范围扩大到全部城镇劳动者。2010 年《社会保险法》进一步以法律形式确认了灵活就业人员参加职工基本养老保险和职工基本医疗保险的权利。2005 年到 2023 年，中国的就业结构也开始发生巨变，城镇就业占比从不足 37% 升至近 65%，其中个体就业占比从不到 10% 增长至与私营企业、非私营单位“三分天下”。第五次经济普查显示，全国个体经济从业者达 1.8 亿人。灵活就业成为一种重要的就业形式。与此同时，社保覆盖率虽有提升，但仍存缺口。2005 年时，中国城镇职工社保参保率分别为：养老保险 46%、医疗保险 35%、失业保险 38%、工伤保险 30%；到 2023 年有了显著提高：养老保险 81%、医疗保险 58%，失业保险 52%、工伤保险 64%，但仍有数亿劳动者未参保或仅参加保障水平较低的居民社保。

根据第五次经济普查数据，全国个体经济从业者 1.8 亿人中，灵活就业人员参保率偏低：职工养老保险参保率不足 50%，医疗保险更低；因无“单位缴费”，无法参加失业保险和工伤保险。可以说，灵活就业人员参保由于面临多重阻碍，在覆盖面上还有极大的提升空间：由于户籍限制导致异地参保门槛高；由于缴费机制的缺陷，使无单位分担成本的个人缴费负担重；由于制度设计滞后，导致工伤保险等险种尚未覆盖灵活就业群体；由于收入不稳定以及政策知晓度低，导致参保意愿不足。

试水新就业形态劳动者社会保障

新就业形态劳动者是数字经济时代背景下快速形成的具有全新特征的灵活就业者。与传统灵活就业者不同，新就业形态劳动者并非单纯的个体经营户、零工或自主就业者，而是与平台企业之间有着很强的联系。

新就业形态劳动者虽与平台企业之间没有传统意义上的劳动关系，但存在一定程度的经济从属性和人格从属性。这也成为当前新就业形态劳动者参保的最大争议，即平台企业是否及应当承担多大的用工责任，或者说，平台企业是否应该以及如何履行“雇主”责任；从另一方面看，这也构成了新就业形态劳动者参

保的契机，即利用平台信息系统的集合效应，类似正规就业雇员以“单位成员”身份参保，新就业形态劳动者可以以“集体成员”身份参保。

近年来，针对新就业形态劳动者的社会保障问题，中国开展了两项重要的制度创新试点：第一个是2022年启动的职业伤害保障试点。2021年底，人力资源和社会保障部等八部门联合印发《关于开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点工作的通知》（人社部发〔2021〕110号），在曹操出行、美团、饿了么、达达、闪送、货拉拉、快狗打车共7家人数规模较大的出行、外卖、即时配送和同城货运平台企业，采取按单计费、按月订单量申报缴费的方式，创新性地建立了独立于“劳动关系”“单位缴费”“缴费基数”等传统工伤保险参保要件的职业伤害保障机制，为新就业形态劳动者建立“另类”工伤保障，目前已有超过1000万人参保，试点地区由7个扩展到17个，并逐步向全国推广。第二个是2025年启动的平台企业社保责任试点，以2025年京东宣布从3月1日起逐步为全职外卖骑手交“五险一金”为标志，美团随后跟上，为全职及稳定兼职骑手缴纳社保，其创新不在于参保方式，而是确立了平台企业的责任边界，即与外卖骑手签订劳动合同，或对稳定兼职骑手承担灵活就业人员参保的“单位缴费”责任。这些探索表明，新就业形态劳动者的社会保障形式正从“少保障”向“全面保障”阶段迈进，为完善中国社会保障体系提供了宝贵经验。

他国新就业形态劳动者社保制度和做法

平台经济带来的新型灵活就业形态遍布许多国家，社保制度都不同程度地面临改革挑战。从主要国家做法看，一类做法是将新就业形态劳动者视作自雇就业者，由个人承担全部缴费金额然后参加社会保险；另一类做法是将这些劳动者确定或推定为雇员，纳入正规就业群体予以保障。

一是以自雇就业者身份参保。以法国为例，法国社会保险制度比较全面，既有覆盖全民的基本社保，也有针对不同职业的特定社保，社保费率按行业有所区别，且对不同收入水平设置不同的费率。自雇就业等灵活就业人员与正规部门就业的雇员一样，参加普通社保，向法国社会保障和家庭津贴征收联合会（URSSAF）在各地的分支机构缴纳社会保险费，但缴费规则与正规就业部门雇员有所不同。灵活就业人员与雇员的社保费率相同，但须由个人承担全部缴费，而雇员社保缴费由个人和单位分担，甚至雇主分担大部分缴费。对于平台经济从业者参保问题，

法国政府要求平台企业每年向税务部门披露一次从业者收入详细信息，税务部门将这些信息转发给社保费征收机构，用于确定社保缴费基数。凡缴费相同，不论是新就业形态劳动者、传统形态灵活就业的劳动者，还是正规就业雇员，都可享受相同的社保权益。此外，平台企业要为从业者缴纳工伤保险费或购买职业伤害团险。对于多平台接单的从业者，平台企业按照从业者在本平台收入占其全部平台经济从业收入的比重，按比例缴费或报销缴费。

二是与平台企业确立雇佣关系。意大利 2019 年出台法律，相关条款规定平台企业要与骑手或送货员签订劳动合同，平台经济从业者获得与正规就业部门雇员平等的社会保护权益，包括最低工资、社会保险等。美国加州在 2019 年形成法律，规定除特定条件（例如执行工作时不受平台企业控制和指导、独立从事与平台从业相同工作等）外，平台经济从业者被推定为雇员。西班牙在 2021 年出台《骑手法》，由政府、工会组织和雇主联合会达成三方协议，明确外卖骑手属于雇员而非自雇就业者或个体户，平台企业不仅要向骑手披露算法具体参数和规则，而且要为依托平台工作的所有外卖骑手按时缴纳社会保险费。

2024 年 10 月，欧盟理事会宣布平台工作指令正式生效，随后各个成员国根据新指令在国内法体系中确立雇佣关系法律推定的相关细节，该指令有望改善欧盟国家 2800 万平台经济从业者的工作条件和完善其社会保障。根据该指令，按照雇佣关系推定原则认定平台经济从业者与平台企业的雇佣关系，后者若提出异议，须予以举证。例如比利时规定从 2023 年起平台经济被视作雇佣关系，平台企业可以在规定时间内举证反驳。

国内关于新就业形态劳动者社保问题的探析

2024 年 9 月国务院出台《关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》强调，健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员的社会保障制度，将新就业形态劳动者社保问题的热度推向高潮。从国发〔2005〕38 号文到 2010 年《社会保险法》，无雇主的就业人员可按灵活就业人员身份参保，虽然参保有法可依，但调查显示，灵活就业人员参保意愿不强，参保率不高。

近五年来，越来越多人将关注点放在新就业形态劳动者，尤其是 2021 年 7 月人力资源和社会保障部联合国家发改委等八个部门，发布《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》（人社部发〔2021〕56 号）。该文件明确

了用工关系的三种情形，分别是“符合确立劳动关系”“不完全符合确立劳动关系”和“个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业”。其中，第二种即不完全符合确立劳动关系情形下的新就业形态劳动者被视为“类雇员”。较为普遍的观点认为，平台经济的发展促使社会保险关系与劳动关系解绑，将新就业形态劳动者视为介于雇员和非雇员之间的第三类劳动者，通过量化劳动者与平台企业之间的“经济从属性”，例如，在同一平台工作的时间不少于4小时 / 日或24小时 / 周，在同一平台就业收入不低于总收入的一定比例（例如75%）等，则视为经济上与平台企业之间存在经济从属关系，平台企业就应当履行参保义务和承担缴费责任。但这种量化在现实中很难执行，要么成本太高，要么无从统计，致使难以形成可行方案。

调查发现，一些平台企业强调他们与劳动者之间不存在直接用工关系，尤其对众包骑手和独立接单网约车司机，故称不应承担缴纳社保费的责任；还有一些平台企业愿意履行社会责任，同意外卖骑手拿着社保缴费凭据申请部分报销，但因骑手自愿放弃参保而搁浅。可见，新就业形态劳动者社保问题是双向的，既有平台企业的担责意愿，也有平台经济从业者的参保意愿。

新就业形态劳动者社保问题的应对

社会保险是劳动者权益保障的重要制度安排，为解决逆向选择和道德风险问题，社会保险采取强制性原则，由雇主和雇员分担缴费，很多情况下雇主的缴费责任更高，例如从中国雇主和雇员缴费上看，两者的比例体现在基本养老保险上是20%和8%，在基本医疗保险上大多按8%和2%，在失业保险上按2%和1%（当前阶段性下调费率，很多地方已经降至1%和0.5%），工伤保险则全部由雇主缴费。

对于新就业形态劳动者来说，“去雇主化”是其就业形态的重要特征，以灵活就业人员身份参保并由个人承担全部缴费，在法理上有据可依，但在实践中遇到参保意愿不强、缴费能力不足的困难，因此新就业形态劳动者社保问题的关键就在于由谁来承担“雇主”缴费责任。

首先，要从理念上树立新的认识，聚焦新就业形态劳动者工作时间“零碎化”特征，将社保参保缴费的周期单位从月、年改为更小的单位，例如天、小时或单；其次，探寻与这种零碎化缴费周期相匹配的征收方式，即可通过平台按天、小时

或按单征缴；第三，确定零碎化征收缴费的渠道，从职业伤害保障试点经验看，平台信息系统承担了数据集合的作用，通过平台企业直接扣缴很有效；第四，平台企业作为算法制定者和利润分享者，既处于算法信息的优势地位，也处于利润分享的决策地位，具有平台经济活动的定价权，应当承担缴费责任；最后，平台企业应承担多大的缴费责任是这项机制可行的关键问题，建议以新就业形态劳动者个人缴费为上限，平台企业承担“匹配缴费”责任，一方面激励劳动者主动参保缴费，另一方面不给平台企业造成过重负担。

当然，平台企业匹配缴费的对象不可能也不应该是所有通过平台获得收入的劳动者，而应该是且也只能是在同一平台工作时间较长也稳定的那部分劳动者。

声 明:

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”), 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址: 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

电话: (010) 84083506

传真: (010) 84083506

网址: www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐