



# 快 訊

## SSL Express

2023 年第 27 期 ( 总第 566 期 , 8 月 25 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



数字经济催生了新就业形态并使其日益多元化,在成为经济增长新动力的同时,深刻影响着传统劳动用工模式以及建立在稳定就业基础上的社会保障制度。对此,中国社科院社会发展战略研究院研究员、世界社保研究中心秘书长房连泉教授和中国社会科学院大学毛冰雪博士联合撰文就数字经济下社会保障制度面临的系列挑战与变革方向等问题发表了他们的看法。原文载《中国社会保障》2023 年第 7 期,全文如下:

### 数字经济背景下的社会保障制度变革

文 / 房连泉 毛冰雪

近年来,以人工智能为核心的数字技术飞速发展并广泛应用,成为全球经济转型的一个明显趋势。这给就业市场及劳动者权益保护带来了挑战,对以正规就业为基础的传统社会保障制度造成了冲击。因此,未来社会保障制度需要及时作出适应性改革调整。

#### 数字经济带来就业市场变革

当下,人工智能、大数据、云计算等诸多数字技术,已广泛渗透到人们生产生活的方方面面。数字经济正深刻影响着生产方式、企业组织和产品模式,并给劳动力市场带来了巨大变化。总体来说,在数字经济背景下,劳动力市场呈现以下变化趋势。

**平台就业大规模增加。**根据联合国电信协会统计,2021 年全球有将近 800 家大型电商平台。2018 年全球平台经济的产值达到了 1420 亿美元,2023 年这一数字预计突破 3116

---

亿美元，可见平台经济的发展速度之快。数字平台正在重构就业模式，催生新就业形态，并发挥着重要的就业稳定器作用。在发达经济体中，美国是平台就业规模最高的国家，大约有22%的就业人口从事平台工作。自新冠肺炎疫情发生以来，受经济与就业形势的影响，工作任务进一步向远程居家办公和线上服务转变，在线注册的平台从业人员数量进一步增加，成为缓解各国失业压力的有效途径。

**非标准就业渐成主流形态。**数字经济弱化了劳动者对组织的依附关系，产生了大量的非标准就业，即区别于正规就业（基于劳动合同关系）的各类非标准化就业形态。自上世纪80年代以来，灵活就业在全球特别是发展中国家迅速发展，并在数字经济时代进一步扩张。非标准就业者与平台签订的是商务合同、加盟合同，或是以劳务派遣的方式参与工作。他们的工作呈现用工关系零工化、工作地点流动化、工作时间弹性化、工作任务临时化等特点。通过劳动关系的转移，企业可以减轻甚至规避其雇主责任，造成社会保障权责不清的问题。

**可能引发失业潮问题。**在产业革命过程中，新旧岗位的过渡期存在技能供需不匹配的问题，从而引发劳动力市场出现结构性失业现象。未来的社会经济增长将更加依靠创新驱动，“创造性破坏”机制会发挥更大作用，劳动者向下转岗或退出工作的概率显著增大。当前，数字技术的新发展与新应用，带来了行业替换潮、机器换人、内容生产虚拟化等变化，可能引发失业潮问题。一些智能技术企业正在探索汽车驾驶、物流配送、餐饮服务等劳动密集型服务业的无人化可能，以此降低用工成本。这将降低对现有劳动力的依赖，原本从事体力性工作的大量非技能劳动力有可能被排挤出去，技术的发展可能使得弱势群体在就业市场中更加脆弱。

### 社会保障制度面临适应性挑战

**参保方式滞后于就业市场变化，社会保险制度的覆盖面可能缩小。**传统模式下的社会保险制度是以单一雇主、全职工作和长期就业为基础的就业关联制度。当前，非标准就业形式已成为新增就业形式的主流。平台从业者与平台之间模糊的关系，导致平台从业者无法享有完整的社会保障福利，如何将这一群体融入社会保障体系是亟待解决的问题。

**社会保障待遇的充足性问题凸显。**传统的社会保障制度以“合作主义”为基础，由雇员组织、雇主组织和政府的多方合作机制来保障制度运行。在数字时代，就业市场形态的改变意味着合作主义基础正在被动摇。首先，在劳动力市场日趋灵活的今天，分散化的劳动者个体难以形成能够进行谈判的集体力量。其次，社会保障制度在个体就业形式下，丧失了用人单位的筹资职责和赖以运行的组织形式。最后，对于部分新业态就业人员而言，他们还面临雇主和雇员身份不明确的问题。例如，平台上的电商，既是自我雇佣，也可能雇佣少量员

---

工，参保身份“双重化”；一些就业者处于多雇主雇佣状态，不易厘清社会保险缴费责任。因此，仅依靠传统的缴费方式，可能难以实现全民参保的目标。以税收为基础的非缴费型制度，可以有效弥补社会保险覆盖缺口。但是，非缴费型社会救助计划的待遇水平有限，通常只能作为一种补充。

**社会保障制度面临财政可持续性挑战。**一方面，数字化造成就业和社会保险参保形态虚拟化，政府的征税能力可能下降；缴费型社会保险制度面临覆盖面缩小的风险，导致社会保险基金收入减少。另一方面，大量失业人员增多，低收入者和非正规就业群体规模加大，会使社会保障支出增加。收入下降和支出上升，可能给财政带来压力。在此背景下，弥补社会保障制度的融资缺口成为一个现实挑战。不少研究认为，供款型社会保险制度将面临缴费基数侵蚀、国家税收和社会保障收入能力下降等风险，需要通过其他途径弥补缺口。

### 探索未来的变革路径

展望未来，社会保障制度变革的可能路径有以下几个方面。

**加强劳工立法保护和监管。**针对非标准就业的权益保护，国际劳工组织已提出了一系列倡议，主要有：限制非标准就业概念的滥用，避免工作分类的混乱；针对平台就业者、灵活就业者、多雇主或分包等工作形式，分别提出相应的劳动保护措施等。经济合作与发展组织（OECD）则建议，灵活就业人员可以拥有一定比例的“工资溢价”，以补偿灵活就业所带来的风险，澳大利亚已实行类似的做法。一些欧洲国家出台了新的就业标准，视平台就业为介于传统雇员和自雇者之间的第三类独立就业形态，并给予一定的社会保障。自2021年以来，我国多个部门相继出台《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》等指导性政策，明确要求维护新就业形态劳动者的劳动报酬、休息休假、社会保险、劳动安全、职业伤害保障等方面的权益。未来平台用工关系将得到进一步规范，劳动保护也会逐步加强。

**提升社会保险计划的融合性。**一些欧洲国家已开始探索非标准就业人员的参保机制，其主要改革方向为：一是取消参保者在工资收入、工作小时数、就业时长等方面的参保限制。二是对于因就业转换、失业、儿童抚育等中断缴费的劳动者，延长其缴费周期，采取“分段计算、待遇整合”的方式，提高个人参保的机会和待遇；一些国家还把妇女照护家庭或儿童的时间也纳入社会保险缴费阶段，由政府给予缴费补贴。三是简化社会保险计划的管理程序，包括注册登记和缴费手续等方面，并利用数字技术来提高社会保险计划的信息透明度和便携性。

---

**引入以个人缴费为基础的社会保险计划。**传统的社会保险计划以政府强制参与、雇主代缴费为主，这种参保机制无法满足个体就业者的需要。为解决这一问题，可以引入以个人缴费为基础的社会保险计划，主要建议有：一是针对特定群体，建立社会保险集合基金。二是引入个人账户养老金，整合不同雇佣关系下所产生的社会保险缴费。OECD 建议开设劳动者“个人活动账户”，该账户从个人经济活动收入中提取一定比例的费用，用于社会保险缴费和就业培训。三是探索新的参保缴费方式。鉴于零工经济的特点，有学者提出将社会保险缴费负担转移给消费者或服务购买者。四是政府给予参保补贴。为解决个体就业人员缴费的双重负担，一些国家由政府作为雇主给予匹配性缴费，以提高低收入人群的参保积极性。

**发展税收支持的非缴费型制度。**世界各国的实践表明，单纯依靠缴费型社会保险难以实现全覆盖的目标，而来自税收支持的非缴费型制度，可以有效弥补社会保险覆盖缺口。非缴费型社会救助计划的主要优点是：由政府进行转移支付，不需要追溯个人的社会保险缴费历史，对非标准就业可以实现自动覆盖，管理上也相对容易实现。不过，非缴费型社会保障制度的待遇水平有限，只能起到补缺作用。同时，这种制度也有可能引起参保的“逆向选择”问题，导致就业从正规部门进一步向非正规部门转移。如果大量人口加入非缴费型制度，政府的财政负担可能会过重。

**开辟新的社会保险融资渠道。**在社会保险缴费收入受到冲击的情况下，未来社会保障制度对税收项目的依赖性将会增强。目前开辟新的税收融资建议有：一是增加个人所得税征收的累进性。针对儿童津贴和工作收入项目，有学者建议在个人所得税征收上采用累进性更强的税率结构，提高边际税率。二是对高科技公司征收附加税。有学者建议对超级明星企业开征附加税。针对平台电子交易带来的税收流失问题，可以将网上交易资产纳入税基，并纳入社会保险的缴费范畴。三是开征机器人税。有学者认为征收机器人税或对其使用者征税，可以减缓技术的破坏性发展进程，给劳动力市场以应对冲击的时间，避免大规模失业，同时也能够增加税收，为增强社会保障和劳动力市场干预提供资金。此外，增加社会保障融资还可考虑一些其他税目，如遗产税、财产税，以及对具有负外部性商品征收的流转税。

---

## 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, 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》。《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》《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto: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](http://www.cisscass.com)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐