



# 快 訊

## SSL Express

2023 年第 37 期 (总第 576 期, 12 月 18 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



新就业形态社保问题受到广泛关注。我中心执行研究员张盈华就“如何建立完善符合新就业形态特点的社会保险体系”撰文, 深入分析, 发表观点。该文刊登于《中国财经报》2023 年 12 月 12 日第 8 版。

## 建立完善符合新就业形态特点的社会保险体系

文/张盈华

随着数字技术的普及应用, 以互联网、物联网、云计算为依托, 网约车出行、外卖送餐、快递配送、网络平台直播、在线培训或教育等新就业形态不断孕育。这些行业不仅吸引了大量新进入劳动力市场的年轻人, 也吸纳了不同年龄、学历、工作经历和生活阅历的劳动者。

新就业形态是新世纪发展的新事物, 社会保险是随工业化建立、发展和成熟走过百年历程的传统制度。放眼全球, 顺应新就业形态趋势, 已经成为各国健全社会保险制度的时代命题。在我国, 新就业形态是劳动者增收的重要渠道, 是吸收城镇就业的重要方式, 维护新就业形态劳动者合法权益, 完善符合新就业形态的社会保险制度, 是落实就业优先国家战略的重要保障。

因此, 随着新就业形态劳动者队伍日渐壮大, 建立并完善符合新就业形态特点的社会保险体系迫在眉睫。

### 新就业形态快速发展 社会保险面临挑战

近年来, 短视频、电子商务等平台经济日益普及, 许多人放弃找寻单位就业, 转而依托

---

平台和互联网赚取收入，成为新就业形态劳动者。有研究显示，我国平台经济创造就业超过 2 亿；全国总工会开展的调查显示，我国新就业形态劳动者有 8400 万人。新就业形态劳动者已经成为我国城镇就业的一支重要队伍，其规模还在快速扩大。

党的二十大报告明确提出，“支持和规范发展新就业形态”“加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”。社会保险权是劳动者的基本权益。与传统就业不同，新就业形态具有就业平台化、互联网化，劳动关系灵活化、去雇主化，工作方式弹性化、工作时间碎片化等特点，对社会保险制度提出严峻挑战。

**就业平台化和互联网化，新就业形态劳动者与平台企业之间的用工关系更加复杂。**2023 年 3 月，人力资源和社会保障部印发《新就业形态劳动者劳动合同和书面协议订立指引（试行）》，提出了平台企业责任的三种情形：一是符合确立劳动关系的，要签订劳动合同；二是采取合作用工方式的，应明确与合作用工企业在保障劳动者权益方面的责任分担；三是不完全符合确立劳动关系的，与新就业形态劳动者、人力资源服务机构订立三方协议。

根据这些规定，对于劳动者的权益保障，平台企业有不可推卸的责任。但实际上，绝大多数劳动者无法与平台企业“对话”。尤其是平台企业通过合作用工的方式，将用工主体责任“撇给”合作商，后者往往以未直接用工为由，拒绝承担责任。再加上，在很多靠劳动者“抢单”、“拉活”的配送、出行、运输、家政服务等行业，往往存在“一人在多家平台注册”的情况，很难厘清哪家平台应承担用工主体责任。

**劳动关系灵活化和去雇主化，新就业形态劳动者参加社保时无单位缴费支持。**我国城镇就业者的社会保险包括基本养老保险、基本医疗保险（含生育保险）、失业保险和工伤保险，由单位承担主要缴费责任。基本养老保险单位和个人缴费的比例分别是 16%和 8%（灵活就业人员缴费率为 20%）；基本医疗保险的缴费比例一般为单位缴纳 6%、个人缴纳 2%；失业保险总缴费率为 3%，目前正处于阶段性降费期，单位和个人缴费率合计为 1%且以单位缴费为主；工伤保险只有单位缴费，个人无需缴费，意味着没有单位就无法参加工伤保险。

按照现行政策，若无单位缴费，新就业形态劳动者以个人身份参保，只能参加养老、医疗和失业保险，全部缴费由个人负担，缴费率合计近 30%。2022 年 7 月，人社部在新就业形态劳动者较集中的地区和几家大型平台企业开展了职业伤害保障试点，覆盖出行、外卖、即时配送和同城货运等行业，规定由平台企业承担缴费责任。到 2023 年 9 月，已纳入保障范围的就业者有 668 万人。但有研究显示，我国仅外卖送餐员和网约车司机的规模就超过了 1000 万人。可见，职业伤害保障的覆盖面还不足。此外，除了职业伤害保障，在缴费责任

---

主体方面，养老、医疗和失业保险还没有形成制度突破。

**工作方式弹性化和工作时间碎片化，为社会保险征缴工作带来难度。**目前，我国城镇单位就业人员参加社会保险，各项费用由单位按月代扣代缴，一些地区由社保经办机构征收，另一些地区由税务部门征收，未来将逐步过渡到全部由税务部门征收。

与单位就业不同，新就业形态的工作方式多样化、收入零散化，出行、配送等行业一般按单计酬，加上工作时间碎片化，一人“多平台接单”很普遍，造成就业收入不稳定和按月统计困难的问题。那么，是否可以灵活就业身份参保缴费？当然可以，但仍存在缴费困难的问题。灵活就业人员的社保缴费基数由当地政府按年公布，基数计算方法一般是私营和非私营单位就业人员平均工资的加权平均数，相较灵活就业人员的收入，社保缴费基数较高。例如，广州公布的2023年灵活就业人员基本养老缴费基数下限是5280多元，基本医保缴费基数下限是5670多元，再加上失业保险，算下来每月最低社保缴费为1540元，对于大多数灵活就业人员来说，这是一笔不小的开支。因此，许多人放弃参加职工社保，以“非就业身份”参加户籍地的居民社保，不仅待遇保障不充分，而且由于工作地与参保地分离，缴费时断时续，造成社保经办难度较大。

### **顺应新就业形态发展 创新社会保险保障机制**

数字科技催生了新就业形态，为社保制度带来挑战，但如果创新机制，可以发挥数字科技优势，为社保治理赋能，有助于推动实现“应保尽保”。

**首先，明确新就业形态劳动者具有平等的社保权益。**新就业形态劳动者与正规就业者一样，都是城镇就业人员，应享有平等的社保权益，包括平等的参保机会和公平的待遇保障。

如果劳动者与平台间有较稳定的工作关系，应尽量确立平台企业作为社保责任主体，并规范平台企业行为，防止成本转嫁，在平台与劳动者之间打造对话机制，取代平台企业的单向管理机制，建立和谐的新就业形态用工关系。如果劳动者与平台之间是合作关系，比如直播、电商等领域，应尽量利用平台的数字化功能，在社保经办机构与劳动者之间建立现金流和数据流的传送桥梁，可由平台汇集收入数据，代为扣缴社保费，增进劳动者参保缴费的便利性，提高其参保率。

**其次，打造升级版社会保险制度，顺应新就业形态发展。**现代社会保险制度发端于工业化初期，适用于工厂式集中劳动，而近年来快速发展的新就业形态则不同，属于非工厂式分散劳动，这就需要对社会保险制度进行“升级改造”。

例如，顺应新就业形态劳动者收入波动的特征，改变社会保险定期缴费的传统做法，创

---

新缴费机制，规定在年度应缴总额内，可以按单扣缴，也可以不定期缴费，避免定期缴费的政策要求与劳动者收入不稳定的实际情况发生冲突；再如，为了顺应一人多平台接单的现实情况，可规定由多个平台按照派单收入，分别履行社保缴费主体责任，确保劳动者的每一元收入都能形成对应的社保权益。当然，如果合计缴费达到要求，可不再继续扣缴，也可由平台企业将多出来的缴费作为新就业形态劳动者的补充保障，增强劳动者对平台的使用“粘性”。

**最后，深化已有探索，提高新就业形态劳动者的待遇保障度。**2005年前后，我国逐步将灵活就业人员纳入社会保险，在工伤保险方面，地方先行进行探索。2006年江苏南通启动灵活就业人员工伤保险，随后，吸收灵活就业较多的东部地区陆续出台相关政策。这些地方的尝试主要有三种类型：一是个人缴费，自愿参保；二是财政补助，购买商保；三是纳入社保，单位缴费，但仅保障大龄就业者等特殊群体。尽管这些尝试一定程度上解决了燃眉之急，但无法解决碎片化问题，平台的社保主体责任也没有落实。

2022年，由人社部牵头实施的职业伤害保障试点，定位为社会保险，统一了制度内容，压实了平台责任。职业伤害保障试点一年多以来，共有3.2万人次享受待遇共计4.9亿元，次均1.5万元。但相较而言，2022年全国工伤保险共204万人享受待遇1025亿元，人均5.0万元，职业伤害保障与工伤保险的待遇差别较大。因此，亟须总结试点经验，深化已有探索，将职业伤害保障与工伤保险有机衔接，提高新就业形态劳动者的保障度。下一步，还应借鉴职业伤害保障试点经验，探索适合新就业形态的失业保险制度，并在养老和医疗保障方面，探索压实平台责任的做法。

（张盈华供稿）

---

## 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