

劳动关系变化、劳动者需求 与社会保险制度改革

封 进

[摘要] 随着就业形态日益多样化,传统的社会保险安排难以满足需求。我国已在探讨将劳动者分为符合确立劳动关系的、不完全符合确立劳动关系的和自由职业者三类,社会保险制度也需相应改革。本文回顾了过去 40 多年我国劳动关系变化的逻辑及其对社保改革的推动,指出新就业形态的特征给社保制度带来的挑战。在此基础上,论证了新就业形态劳动者对社保需求的差异性以及对多维度劳动者权益的诉求。本文提出了就业形态多样化下社保改革的四点建议,即在明确企业责任的基础上,给予劳动者选择就业身份的权利;完善不完全符合确立劳动关系的劳动者工伤保险安排;促进在转换劳动关系类型时的社会保险待遇衔接;建设多支柱、保障公平的具有中国特色的社会保险制度。

[关键词] 劳动关系;新就业形态;社会保险制度

一、引言

世界银行《2019 世界发展报告》以工作性质的变革为主题,开启了对“新工作”浪潮带来的深远影响的讨论。报告指出,平台企业在拓展市场边界、提供新就业机会的同时,也带来新的挑战。这其中如何为劳动者提供社会保险是焦点之一。^① 社会保险是劳动者权益的重要组成部分,旨在帮助社会成员应对养老、医疗、失业、工伤和生育等带来的收入冲击。截至 2018 年底,世界上已有 183 个国家和地区建立了社会保险制度。^② 从各国社会保险起源看,工业化、城市化和老龄化共同推动了一国社会保险的产生和发展,工业化时代生产组织方式下的雇佣关系对社会保险覆盖面扩大有不可忽视的作用。然而,随着“平台就业”“零工经济”等新就业形态迅速发展,传统的社会保险安排已经无法适应劳动者需求。

近年来,国际组织和诸多文献对如何为新就业形态劳动者提供社会保险做了广泛讨论,如国际社会保障协会和经合组织都提出过以个人缴费和个人账户为主、以税收筹资和全民保障为

[作者简介] 封进,复旦大学经济学院教授、博士生导师。主要研究方向:社会保障、人口与劳动经济学。

① 世界银行:《2019 世界发展报告》, <https://www.shihang.org/zh/publication/wdr2019>。

② 数据来源:国际社会保障协会(ISSA)。

主、平台劳动者自愿参保、参照正规就业模式等多种方案，但尚未有可供参考的模式，也未形成明确的改革思路。^①各国实践中遇到诸多平台用工中的劳资纠纷。例如2019年9月美国加州通过《加州零工经济法案》，明确了平台就业是劳动关系，不是独立的劳务承包关系。由此引起优步（Uber）等平台公司的联合抵制。2020年加州通过公投，以多数票赞同平台就业者为独立承包商。此项争议还在进行中，说明相关制度和法律建设已落后于现实需求。

在我国，平台企业是否需为劳动者提供社会保险取决于二者之间是否建立了劳动关系，在法律上体现为一种二元结构，即二者之间若建立了劳动关系，则劳动者的社保权益就能得到法律保障，否则平台企业并无义务提供社保。实践中，平台企业和劳动者之间以劳务合作关系为主，且在众多法律纠纷案件中，判决结果大多否认二者之间应成立劳动关系。^②在理论探讨中，学者们对于平台企业与劳动者之间是否应该签订劳动合同有很大争议，存在否定说、肯定说和难以定性说三种观点。^③否定说基于平台劳动者工作性质，认为劳动者和平台之间缺乏从属性，不符合传统劳动关系的认定标准。肯定说认为即使平台劳动者工作地点和时间较为灵活，但借助于信息化等现代管理手段，完全可以认定平台企业和劳动者之间的劳动关系。难以定性说认为平台就业属于“从属性劳动”和“自主性劳动”之间，可以认定为劳务合作关系也可以认定为劳动关系。2021年7月，人社部等八部门共同印发《维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，提出了劳动者可以分为三类，即符合确立劳动关系的、不完全符合确立劳动关系的和自由职业者。

在此背景下，我国社会保险制度迫切需要进一步改革，以适应劳动者不同的就业身份。从我国社会保险制度改革历程看，除了受人口老龄化、城市化因素推动外，顺应经济体制改革、建设和谐社会、劳动关系法治化等进程是不可忽视的推动力，体现出我国社会保险是国家治理的重要组成部分，以提升国民福利和国家现代化为制度建设的使命。^④我国在扩大社会保障覆盖面工作中取得卓越成就，统筹城乡的中国特色社会保障体系框架已基本建立，2016年被国际社会保障协会授予“社会保障杰出成就奖”。在劳动关系快速变化的新时期，我国社会保险制度和其他国家一样面临新挑战，包括，如何提供基本的社会保险；如何在不同劳动关系类型之间进行社会保险待遇的衔接；如何协调政府和市场功能，提供多支柱的社会保险等。

二、我国劳动关系改革对社会保险改革的推动

劳动关系是用人单位和劳动者之间在劳动过程中确立的权利和义务关系。^⑤在我国，社会

① OECD, *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* 2018; Isabelle Daugareilh, "Social Protection and the Platform Economy: The Anomalous Approach of the French Legislator," *International Social Security Review*, 2021, 74(3-4).

② 参见澎湃新闻：《如何规制平台与其工作者的法律关系》，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5009024。

③ 王倩：《共享经济用工中的劳动关系认定理论研究综述》，《中国劳动关系学院学报》2020年第7期。

④ 郑功成：《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》，《社会保障评论》2021年第1期。

⑤ 参见《中华人民共和国劳动法》（1994年7月颁布，2009年8月第一次修正，2018年12月第二次修正）。

保险改革和劳动关系改革经常同时发生，劳动关系变化推进了社会保险改革，社会保险改革又促进了劳动者权益的完善。

（一）上世纪 80 年代劳动用工改革背景下的社会保险制度雏形

上世纪 80 年代初，劳动者就业由国家分配。用人单位无自主选择员工或辞退员工的权利。企业主要采用“固定工”的用工制度，并由企业提供养老、工伤、医疗等方面的劳动保险。这种僵硬的用工制度与企业自主经营、自负盈亏的改革目标之间的矛盾日益明显。为顺应改革开放的时代要求，1986 年国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，出现了“合同工”。这一规定被视为新中国劳动用工制度的首次重大改革。

“合同工”与老体制下的“固定工”都属正式员工，但在社会保障方面适用不同的规定。企业对固定工实行的是 1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》，员工在出现退休、疾病、生育、伤残和死亡等事项或风险时，企业负责提供基本保障待遇，且由企业缴纳劳动保险金，员工不需缴费。该条例在 1953、1958 和 1978 年分别做了修订，主要调整的是待遇水平，员工不缴费的模式一直未变。其劳动保险待遇较高，给国有企业经营带来很大压力。但这种待遇仅限于员工，合同工则无法享受这样的待遇。为解决合同工的社保问题，1986 年我国建立了《劳动合同制职工的社会保险制度》和《国营企业职工待业保险制度》。国家对劳动合同制职工养老保险实行社会统筹，由企业劳动合同工共同缴费。当时总缴费率为 18%，其中企业缴 15%，个人缴 3%。待业保险则由企业按照职工工资的 1% 缴费，失业人员可以领取每月 40 元的待业金，为平均工资的 25%。1986 年参加这两项社会保险的人数已经分别达到 1200 万人和 6000 万人。^①

随着改革深入，劳动保险参保从国有企业员工扩大到非国有企业员工。为促进不同所有制企业公平竞争，减轻国有企业历史负担，城镇职工养老保险体制率先进行改革。1991 年 6 月国务院做出了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，改变了养老保险完全由国家和企业包办的做法，实行国家、企业、个人三方共同负担，员工也需缴费。这标志着我国劳动保险从企业统筹全面走向社会统筹。

这一时期的社会保险尚处于探索阶段，以养老保险社会化改革为主要内容。

（二）1995 年后《劳动法》的实施与社会保险制度的建立

1995 年 1 月 1 日《中华人民共和国劳动法》正式实施。这是我国第一个劳动法，开启了劳动关系法治化进程。其中一个重要改革是统一企业用工制度，改变“固定工”和“合同工”并存的模式，推行全员劳动合同制。1995 年《劳动法》标志着铁饭碗的打破，同时明确了保护劳动者权益的宗旨，包括了劳动合同期限、合同终止条件、工作时间和休息休假、劳动保护和劳动条件、劳动报酬等一系列对劳动者保护的条款。在第九章专门制定了“社会保险和福利”条款，正式提出“国家发展社会保险事业、建立社会保险制度、设立社会保险基金、使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿”。这从立法上明确了建立养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险五大社会保险的要求。

^① 郑国琦等：《中国的劳动工资制度：历史、现状及改革途径》，《经济学动态》1992 年第 12 期。

此后,我国陆续改革和完善了各社会保险项目,形成了五大险种齐全的社会保险制度。在养老保险方面,国务院于1997年颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(97年26号文件),于2005年颁布《国务院关于完善企业职工养老保险制度的决定》(05年38号文件)。这两个文件奠定了我国企业职工养老保险缴费规则、待遇给付规则和统账结合的运行机制。之后,个人账户和统筹账户的缴费率及养老金待遇水平历经多次调整,但统账结合的运行机制始终未变。在医疗保险方面,国务院于1998年颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(98年44号文件)。在失业保险方面,国务院于1999年1月颁布《失业保险条例》,正式使用“失业保险”一词。在工伤保险方面,1996年8月原劳动部颁布的《企业职工工伤保险试行办法》,是中国首次尝试编纂工伤保险相关事宜的法律。国务院于2003年4月出台了《工伤保险条例》,制定了一套全面的工伤补偿规则。在生育保险方面,继续实行原劳动部于1994年颁布的《企业职工生育保险试行办法》。为加强和规范社会保险费征缴工作,保障社会保险金的发放,1999年国务院常务会议通过了《社会保险费征缴暂行条例》。

(三) 2008年后《劳动合同法》和2011年《社会保险法》实施与社会保险覆盖面扩大

加入世贸组织后我国经济高速发展,但劳资纠纷事件也日益增加。为和谐劳动关系,2007年6月全国人民代表大会常务委员会通过了《劳动合同法》,并于2008年1月1日实施。该法又称“新劳动法”。新劳动法基于劳动者在劳资关系中的弱势地位,更加侧重于保护劳动者权益。与1995年推出的“老劳动法”相比,主要有两个方面的改进:一是增加了对用人单位的约束,加大了企业违法成本,例如推行无固定期限合同、规定对试用期劳动者的工资和福利的保护、提出劳动者和企业可随时解除合同的几种情况等;二是扩大了适用范围,新劳动法同样适用于非全日制用工和劳务派遣工,明确了对劳务派遣人员的劳动报酬和社会保险的保护。

与此同时,历经15年探索的《社会保险法》在2010年10月由全国人大常委会通过,于2011年7月1日实施。《社会保险法》要求企业必须为签订劳动合同的劳动者参保并缴纳社会保险费,加大了对用人单位未按时足额缴纳社会保险费的处罚力度,明确了广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,指出社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应。《社会保险法》为《劳动合同法》中社会保险条款的实施提供了进一步的法律保障。采用企业层面数据的研究表明,《社会保险法》实施显著提高了企业实际缴费率,同时也提升了劳动力成本。^①

这一时期城镇职工社会保险对各类劳动者的覆盖有了大幅提升。以参保职工占城镇就业人员比重看,职工养老保险覆盖面从2000年的45%,提升到2011年的60%,之后一直处于上升趋势,2020年到达71%。职工医疗保险覆盖面由2000年的13%,提升到2011年的53%,2020年达到55%。生育保险和工伤保险是两项覆盖面扩大最为迅速的险种,2000年分别为

^① 许红梅、李春涛:《劳动保护、社保压力与企业违约风险——基于〈社会保险法〉实施的研究》,《金融研究》2020年第3期。

13% 和 19%，2011 年分别为 49% 和 39%，2020 年分别增加到 51% 和 58%。失业保险目前是覆盖面最低的险种，2000 年为 45%，到 2011 年为 40%，2020 年为 47%。也有文章采用参保职工占第二、三产业就业人员比重度量社会保险覆盖面，呈现出类似的结果。^①

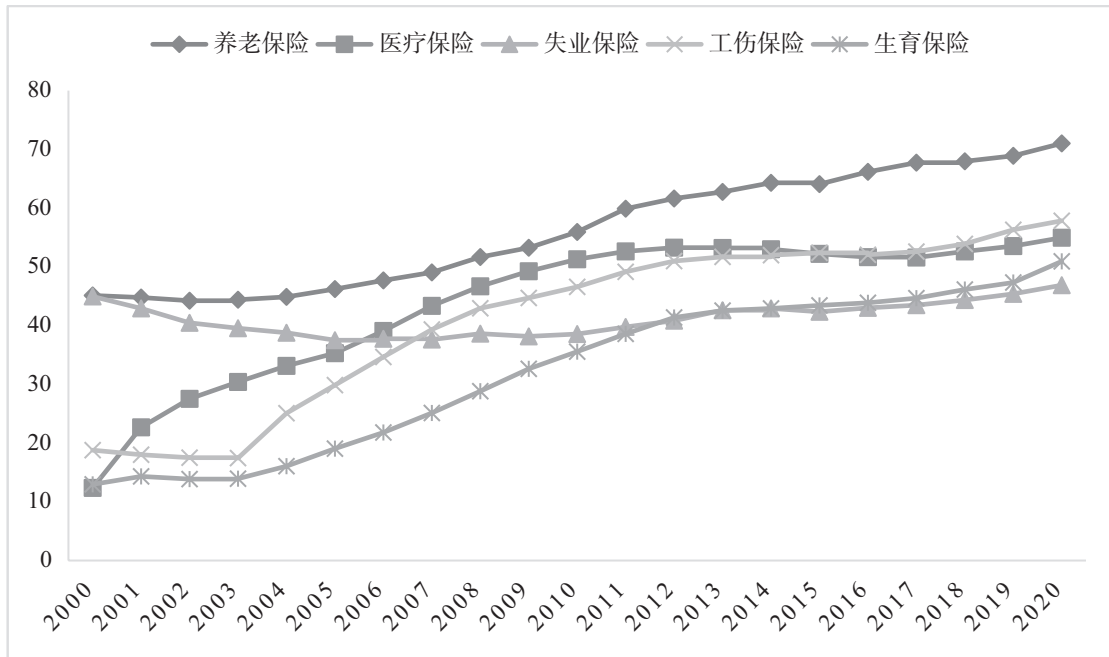


图 1 2000—2020 城镇职工社会保险覆盖率 (参保职工占城镇就业人数的比重 < % >)

资料来源：2000—2019 年数据来源于《中国统计年鉴》；2020 年数据来源于《2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《2020 年医疗保障事业发展统计快报》。

《社会保险法》还明确了农村和城镇居民养老保险和医疗保险制度的建立与完善，使得单位职工和退休人员之外的社会成员也可享受社会保险。这主要包括农业就业人员和农村居民、城市中的灵活就业群体、自我雇佣者以及其他未被职工社会保险覆盖的群体。灵活就业或自雇的劳动者也可以选择参加职工养老或医疗保险。2010 年以来，这两项保险参保人数增长迅速，2020 年居民养老保险和居民医疗保险参保人数分别为 5.42 亿和 10.17 亿。^②

(四) 2019 年以来新就业形态的发展对社会保险制度改革提出新要求

新就业形态是指依托于互联网获得的就业机会，常见的职业包括快递员、外卖骑手、网约车司机等，其他含义类似的表达还有“灵活就业”“平台就业”“共享经济”“零工经济”等。在数字化和平台经济迅速发展的时代，新就业形态劳动者数量激增。新冠疫情加剧了社会大众对新就业形态劳动者提供服务的需求。到 2021 年 8 月，我国外卖送餐员达 770 万人，网约车驾驶员超过 351 万人。

新就业形态区别于传统就业的雇主 - 雇员关系，给新就业形态下劳动者的权益保障带来障碍。新就业形态的特征之一是用工方式多样性。除了少数有劳动合同外，雇主用工普遍采用劳务派遣、外包和众包模式。劳动者入职手续宽松，只需在平台注册、通过审核就可以工作。特

^① 何文炯：《数字化、非正规就业与社会保障制度改革》，《社会保障评论》2020 年第 4 期。

^② 数据来源：《2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《2020 年医疗保障事业发展统计快报》。

征之二是用工灵活性高。劳动者自主决定是否接单,没有固定工作场所和固定工作时间,可以采用全职或兼职,而且可以同时为多家平台工作,有多个雇主。特征之三是劳动者对报酬缺乏谈判能力。平台企业基于算法计算劳动报酬、制定服务价格、提成比例等,劳动者只能遵守平台企业制定的规则。这些特征使得雇佣关系虚拟化、松散化,劳动者对于雇主而言缺乏“劳动从属性”“人格从属性”“经济从属性”“组织从属性”等建立劳动关系的要素,无法用传统的认定标准确立劳动关系。^①另一方面,我国法律规定,若不建立劳动关系,则劳动者权益就无法得到《劳动合同法》、《社会保险法》等法律保障。

为保障新就业形态下劳动者权益,2021年7月,人社部等八部门共同印发《维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》(简称“指导意见”)。“指导意见”将新业态劳动者分为三种:一是符合确立劳动关系情形的,双方应当订立劳动合同;二是不完全符合确立劳动关系情形的,双方应订立书面协议,合理确定企业与劳动者的权利义务;三是个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业的,按照民法调整双方权利义务。其中“不完全符合确立劳动关系情形的新就业形态劳动者”是一个新概念,权衡了雇主用工成本和新就业形态用工特征,可以认为是雇佣关系的一项创新。

按照“指导意见”,首先需要确定劳动者就业身份,由此便于明确相应的社会保险安排。在第一种签订劳动合同的情况下,企业有义务为劳动者提供职工社会保险;在第三种劳动者为自由职业身份下,企业不需要提供社保;但第二种在不完全劳动关系下,企业不必然为劳动者提供社保,但劳动者如何参加社会保险,仍有很大讨论空间。这正是新就业形态对社会保险制度变革的需求和挑战。

三、新就业形态劳动者对社会保险的需求

社会保险的初衷是为帮助劳动者抵御各种风险,是劳动者权益的重要组成部分。但社会保险不是劳动者权益的全部,而且社会保险对劳动者的保护程度依赖于其他劳动者权益的完善。基于新就业形态劳动者的特征,社会保险对其福利的影响还需要深入考察。

(一) 新就业形态劳动者对社会保险需求的差异性

新就业形态劳动者工作的自主性和灵活性导致他们对社会保险需求与传统就业者不一样。新业态就业的重要吸引力是劳动者有更多空间和时间上的自由,可以自由选择工作地点、时间、平台等。一项大样本数据调查表明,有31.7%的骑手之前是在制造业和建筑业工作,离开传统行业的主要原因中选择“收入不足”的占54.4%,选择“工作时间较长或者不自由的占30.1%”;从事新就业形态的理由中选择“门槛低”的占44%、选择“时间自由”的占41.5%、“选择工作关系”简单的占29.5%。^②如果采用完全劳动合同,提供职工社会保险,这种灵活性就要大为下降,每周的工作时间会有上下限,不能随意停工,不能同时为不同

^① 涂永前:《零工群体劳动权益保护研究:域外实践及我国的应对》,《政法论丛》2021年第13期。

^② 本节数据来自美团研究院2021年7月发布的报告《骑手职业特征与工作满意度影响因素分析》。

平台工作等。对希望获得更多自由支配权的劳动者而言，完全劳动合同不一定符合他们的偏好。

我国养老保险和医疗保险都有职工和居民两类（以下简称“职保”和“居保”。职保中的养老保险和医疗保险缴费率比较高，分别为 24%（雇主 16%+ 雇员 8%）和 8%（雇主 6%+ 雇员 2%），而居保的缴费水平要低很多，而且缴费中政府补贴占比超过三分之二。职保的养老平均缴费水平是居保的 15 倍。当然，职保的养老金待遇也要高很多，平均看是居保养老金待遇的约 20 倍。如果可选择，并不是所有人都会选择参加职保。对很多年轻劳动者来讲，他们当前面临结婚、生育、购房等压力，恐怕更愿意选择缴费负担比较轻的居保。从参保数据看，以养老保险为例，2020 年职保参保人数为 4.56 亿人，居保参保人数为 5.42 亿人，全国有超过一半的参保者参加的是居保。^①

进一步就非农就业者而言，2018 年中国家庭追踪调查数据显示（表 1），非农自雇和受雇的劳动者比较，前者参加居民养老保险的人数占比要高于参加职工养老保险的占比。在非农受雇劳动者中，有相当大比例的劳动者是正规就业，参加职工养老保险的比例较高。非农自雇的参保则很大程度反映劳动者的个人选择。从劳动者分年龄参保差异更可看出个体选择，随着劳动者年龄增加，对养老保险需求增加，参保率增加。但非农自雇群体中，46 岁以下群体二者的差距要大于 46 岁以上的群体，说明越年轻的群体在参保选择上越倾向于选择居民养老保险。

另一方面，新就业形态劳动者当前最迫切的需求是工伤保险或职业伤害方面的保障。新就业形态工作风险高，一旦遭遇人身伤害风险，缺乏工伤认定程序，对于遭受的损失缺乏明确的风险分担措施，劳动者需要支付高昂的治疗费用，而且还将面临停工造成的收入冲击。调查数据显示，70% 左右的骑手最担心的是交通安全问题，但他们绝大多数人并没有企业提供的工伤保险，自己也没有渠道参加工伤保险。中国新就业形态研究中心 2021 年的一项调查显示，外卖骑手的工伤保险参保率仅为 14.3%。实践中，有一些企业和商业保险公司合作提供雇主责任险、意外伤害险等产品。这是十分有益的尝试，但属探索阶段，对企业也未有强制购买要求。

表 1 不同类型劳动者养老保险参保率（%）

工作性质	未参保	参加职工养老保险	参加居民养老保险
务农	29.20	4.66	66.14
其中按年龄组分：			
16—25	68.53	1.52	29.95
26—35	42.82	3.93	53.25
36—45	29.72	2.69	67.59
46+	23.09	5.88	71.03
非农自雇	39.88	11.77	48.35

① 本节数据来源于《2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

工作性质	未参保	参加职工养老保险	参加居民养老保险
其中按年龄组分:			
16—25	67.27	6.67	26.06
26—35	52.44	7.33	40.23
36—45	34.54	10.86	54.60
46+	25.15	18.38	56.47
非农受雇	32.75	34.68	32.57
其中按年龄组分:			
16—25	56.73	23.46	19.81
26—35	36.05	36.62	27.33
36—45	26.70	35.59	37.71
46+	20.02	37.68	42.30

资料来源:根据中国家庭追踪调查(CFPS)2018年数据整理。

注:样本为16岁以上、退休年龄以下且为非在读学生的个体。先根据工作性质区分样本,在每一类工作性质样本中,再分为未参保、参加职工养老保险和参加居民样本保险三种情况,计算每种情况在该类工作性质样本中的占比。

需要指出的是,对劳动者而言社会保险不是免费午餐。社会保险由雇主和雇员共同缴费,为员工提供社会保险增加了企业的用工成本,但企业并不会完全承担缴费负担,企业可将部分缴费以降低工资的形式转嫁给员工。已有一些文献讨论了我国企业转嫁社保缴费的能力,发现企业或多或少可以将单位缴费以降低工资的方式转嫁给员工。对于技能越低的员工,企业转嫁社保缴费的能力越强。^①而且,用中国数据的研究指出缴费水平上升会减少企业对劳动力需求,影响到员工就业。^②对国外的研究也有类似的发现。^③因此,如果一味强调新就业形态的雇主为劳动者提供目前的职工社保,劳动者工资报酬会下降,对于容易被替代的劳动者,工资下降会更多。另一方面还可能导致企业减少雇佣人数,减少劳动者就业机会。例如,2021年3月西班牙颁布“骑手法”,明确外卖平台的骑手的雇员地位,公司为他们缴纳社保,结果导致工资下降,平台撤资,引发新的不满。

(二) 新就业形态劳动者对多维度劳动者权益的诉求

社保是比较容易度量的劳动者权益,但新就业形态劳动者对社保之外其他维度的劳动者权

① 封进:《社会保险对工资的影响——基于人力资本差异的视角》,《金融研究》2014年第7期。

② 许红梅、李春涛:《劳动保护、社保压力与企业违约风险——基于〈社会保险法〉实施的研究》,《金融研究》2020年第3期;唐珏、封进:《社会保险缴费对企业资本劳动比的影响——以21世纪初省级养老保险征收机构变更为例》,《经济研究》2021年第11期;马双等:《养老保险企业缴费对员工工资、就业的影响分析》,《经济学(季刊)》2014年第2期。采用我国规模以上企业1998—2007年中制造业数据的研究发现,社保缴费会降低员工工资,企业缴费比例上升1个百分点,员工工资和福利两项加总将下降0.7%。

③ Adriana D. Kugler, et al., "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia," *Economic Development and Cultural Change*, 2009, 57(2); Emmanuel Saez, et al., "Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden," *American Economic Review*, 2019, 109(5)。基于欧洲国家1978、1981、1984和1988年数据的研究结果类似,企业可转嫁工薪税的一半以上;使用美国20世纪80年代若干劳动力成本较高行业的数据分析展示85%的工薪税实际上是由员工承担,员工工资相应下降;哥伦比亚20世纪90年代大幅提高工薪税,大约有14%—23%的工薪税以降低工资的形式转嫁给了工人。

益也有很高诉求。这有如下几方面。首先，劳动者希望对于就业身份有选择权。平台常用的方法是用“劳务合同”替代“劳动合同”规避雇主责任，劳务合同是“提供劳务的一方为接受劳务的一方提供服务的合同”，劳动者和企业只存在财产关系，没有人身关系，劳动者没有社保、带薪休假、最低工资、工伤赔偿等员工福利。其次，劳动者需要获得公平的工资报酬。当下劳动者谈判能力弱，不得不接受平台企业制定的规则，服从于大数据派单、复杂的计件费用公式和奖惩办法。这些规则提高了劳动者效率，让他们承受了超高的劳动强度，但好处主要是企业获得。^①再次，劳动者希望有公正的考核标准。目前平台对劳动者考核标准苛刻，导致劳动者被迫工作时间过长、工作稳定性差、被迫接受不合理的抽成比例。

由此政策安排需要对劳动者权益做出全面、明确的规定。在劳动时间方面，从法律上明确平台企业需科学确定工作时长和劳动强度，严格监管以冲单奖励等各种方式诱导劳动者过度工作的方式。在工资报酬方面，需要规范合同内容，比如明确限定最低工时数、限制随意变化合同内容；平台就业劳动者难以适用最低工资政策，合同需要确定合理的劳动报酬，包括计件单价、抽成比例、超时工作补偿等。^②可以由行业内企业、工会组织和行业主管部门一起，根据当地生活水平、平均工资水平、平均工作时间等情况，确定工资标准，为劳动者提供收入保障。在权益维护方面，应通过工会联合会构建企业和劳动者的沟通渠道和平等协商机制，审核劳动者和平台企业签署的合同类型与基本条款，帮助劳动者维护自身基本权益。事实上，如果其他权益可以更好完善，社会保险方面的矛盾也将随之缓和。

四、就业形态多样化下社会保险改革探讨

（一）在明确企业责任的基础上，给予劳动者选择就业身份的权利

新就业形态的劳动关系和社会保险之间都应更为灵活。我国 2021 年的“指导意见”已经区分了完全劳动关系、不完全劳动关系和自由职业三种情况，并明确了企业在每一类劳动关系中的社保责任。接下来的问题主要是有两个，一是如何确定劳动者属于哪种劳动关系，二是如何保障不同劳动关系劳动者获得所需的社会保险。

对于劳动关系选择，建议由企业在承诺履行事先规定的基本责任义务的基础上提出邀约，让劳动者自由选择。赋予劳动者选择权是维护劳动权益的表现，可以满足不同劳动者的需求，提升各类劳动者福利。理论上，技能水平相对较高、市场急需的人才，他们的工资报酬较高且较为稳定，企业和劳动者共同选择的结果很可能是采用完全劳动关系。企业提供城镇职工社会保险，劳动者自身也按照城镇职工社会保险个人缴费规定缴费。那些更看重工作自由度和灵活性的劳动者更可能选择自由职业身份，按照现行规定自愿参加基本养老保险和基本医疗保险。大部分新就业形态的劳动者对于养老和医疗的需求尚不迫切，参加职工社会保险的缴费率对他们而言负担较重。另一方面企业也无力承担众多新就业形态劳动者的社保缴费负担，因而他们

^① 谢富胜、吴越：《零工经济是一种劳资双赢的新型用工关系吗》，《经济学家》2019年第5期。

^② 刘善仕等：《在线劳动平台算法管理：理论探索与研究展望》，《管理世界》2022年第2期。

会和企业形成不完全劳动关系。

（二）重点完善不完全符合确立劳动关系的劳动者的工伤保险

完善不完全劳动关系下的社保安排需要紧密联系劳动者需求。正如“指导意见”指出的，首先要“放开灵活就业人员在就业地参加基本养老、基本医疗保险的户籍限制，做到应保尽保”。如上文所述，我国的养老保险和医疗保险有职工和居民两种制度，基本实现全覆盖，劳动者在养老和医疗保险方面可以有基本保障。但并非所有人都希望参加缴费水平更高的职工养老和医疗保险。另一方面，即使是不完全劳动关系，也应能明确在工作时间、工资报酬确定规则、工伤补偿等方面的内容，并由工会或工会联合体监督合同的执行。

不完全劳动关系劳动者的工伤补偿是迫切需要解决的问题，政策部门和企业需合作探索各种形式的工伤保险。具体可考虑以下两种方案。

方案一，允许不完全劳动关系的新就业形态劳动者单独参保企业职工社会保险中的工伤保险，保费按现行工伤保险制度规定确定，依据精算原则，根据各企业的出险历史数据，确定差异性浮动费率。平台公司有义务参保，并缴纳保费。根据当前工伤保险单位缴费率，最高不到社平工资的2%，大多数只有0.5%左右，因而企业缴费负担并不重。对于选择自由职业身份的劳动者，也可放开工伤保险的参保资格，以社平工资作为缴费基数，费率根据其历史数据确定。我国2020年城镇职工社会保险中的工伤保险参保人数2.76亿人，而同期职工基本养老保险参保职工为3.29亿人，工伤保险参保人数占职工养老保险的81%，主要因为工伤保险未向灵活就业人员开放。^①

方案二，开展新就业形态职业伤害保障试点。这一事项已纳入2022年政府工作报告中。职业伤害保障由企业联合商业保险公司共同推出，企业有义务为新就业形态劳动者购买此类保险。对劳动者而言，可明显提升他们抵御风险的能力；对保险公司而言，职业伤害出险有一定概率，赔付额可核算，属于可保风险；对平台企业而言，采用团体险方式，可降低保费，带来的费用负担并不重。在保障设计上应与现行工伤保险制度框架密切相关。其中核心应包括，（1）确定费率，通常采用浮动费率，根据每个用人单位上一年赔付支出、工伤发生率等情况，确定企业工伤保险费率。用人单位的职业安全保障工作做得越好，其具体适用的费率档次就越低；反之，就有可能调高其适用的费率档次。（2）确定工伤赔偿程序，需要明确工伤认定、核实、赔偿或诉讼等程序。（3）确定补偿待遇，赔偿由保险公司承担，通常包括医疗补偿、治疗期间的工时损失补偿、残疾补偿、幸存者补贴、丧葬补贴、伤害补贴和护理津贴等，也可以只选择补偿其中的几项。

（三）促进不同劳动关系类型之间社会保险待遇的衔接

社会保险安排也需要考虑到新就业形态劳动者的劳动关系的动态性，能够在劳动关系发生变化时，社会保险可顺利转换。这里涉及的主要是缴费累积较多、缴费和待遇权益间隔时间较长的养老保险。事实上，人社部2014年7月颁布的《城乡养老保险制度衔接暂行办法》

^① 数据来源：《2020年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

已经有明确规定,^①应进一步落实居民基本养老保险和职工基本养老保险之间的衔接,由此有助于劳动者在不同劳动关系之间的转换。比如,不完全符合劳动关系的劳动者若之后变为符合劳动关系的,只要满足15年缴费年限,他们缴纳的居民养老保险可并入职工养老保险个人账户。

但现行政策下,两种养老保险转换对参保人待遇的影响具有非对称性。如果是从居民养老保险转入职工养老保险,则居民养老保险的个人账户余额可直接与职工养老保险个人账户对接,对参保人而言几乎没有损失。但如果参加职工养老保险不满15年,再转为居民养老保险,就要面临损失。按现行政策,如果在职工养老保险缴费无法满足15年的要求,只能将个人账户转为居民养老保险个人账户,不能享受统筹账户待遇。虽然他在职工养老的缴费年限,可合并累加计算为居民养老的缴费年限,但仍然损失了统筹账户的缴费。这一政策规定实际上不鼓励新就业形态劳动者从完全劳动关系转为不完全劳动关系。为此,需要重新考虑两种制度衔接时单位缴费部分在统筹账户的转移规则,将统筹账户的缴费根据缴费年限部分可进入居民养老个人账户,充分保障劳动者所积累的权益。

(四) 建设多支柱、保障公平的具有中国特色的社会保险制度

从总量看,我国在养老保险和医疗保险支出水平已经与发达国家相当。以养老保险为例,我国养老金支出水平占GDP比重2020年为5.68%,已经高于老龄化程度更高的澳大利亚、以色列、爱尔兰、智利和韩国等(图2)。^②但从不同人群享受的养老待遇看,仍有很大差别。2020年职工养老保险人均养老金水平是居民养老保险的约20倍。这两种养老保险基金收入中均有财政补贴。2020年财政对基本养老保险补贴共为9406亿元,其中6238亿元补贴给了职保,2968亿元补贴给了居保。医疗保险中职工医疗保险的人均支出水平是居民医疗保险的约5倍,2020年财政对基本医疗保险补贴6066亿元,其中196亿元补贴给职保,5798亿元补贴给居保。^③

工作性质改变和就业形态多样化是大势所趋。从社会保险发展方向看,需要提供与工作性质不相关的保障,形成待遇统一的基础支柱,提升基本保障的公平性。^④基础支柱适用于覆盖面较大的养老保险和医疗保险这两个项目。早在2005年世界银行对养老保险体系就提出过建立基础支柱的建议,又称为“零支柱”或“非缴费型支柱”,以消除贫困为目标、提供基本水平保障。^⑤国际劳工组织、联合国开发计划署等国际机构也积极倡导普惠的非缴费型养老金制度。

① 该办法第三条规定,“参加城镇职工养老保险和城乡居民养老保险人员,达到城镇职工养老保险法定退休年龄后,城镇职工养老保险缴费年限满15年(含延长缴费至15年)的,可以申请从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险,按照城镇职工养老保险办法计发相应待遇;城镇职工养老保险缴费年限不足15年的,可以申请从城镇职工养老保险转入城乡居民养老保险,待达到城乡居民养老保险规定的领取条件时,按照城乡居民养老保险办法计发相应待遇。”

② 封进等:《积极应对人口老龄化与公共财政支出结构调整》,《学术前沿》2021年第5期。

③ 数据来源:《2020年全国一般公共预算支出决算》。

④ 郑功成:《中国医疗保障改革与发展战略——病有所医及其发展路径》,《东岳论丛》2010年第10期。

⑤ Robert Holzmann, et al., *Old -Age Income Support in the 21Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington D.C, The World Bank, 2005.

根据世界银行的统计,到2012年就有99个国家建立了非缴费型养老金制度。^①日本在1985年建立了类似于零支柱的第一层次基础养老金,得到民众的广泛认同。日本第一层次养老金资金来源于公共财政及其他层次养老金中的年轻人缴费,具有较强的代际转移性质,同时辅之以提高领取养老金的标准年龄的改革。日本的改革很大程度上证明了与工作性质脱钩的养老保障制度的优越性,一方面可保障公平的基本待遇,另一方面有助于减轻财政压力。^②

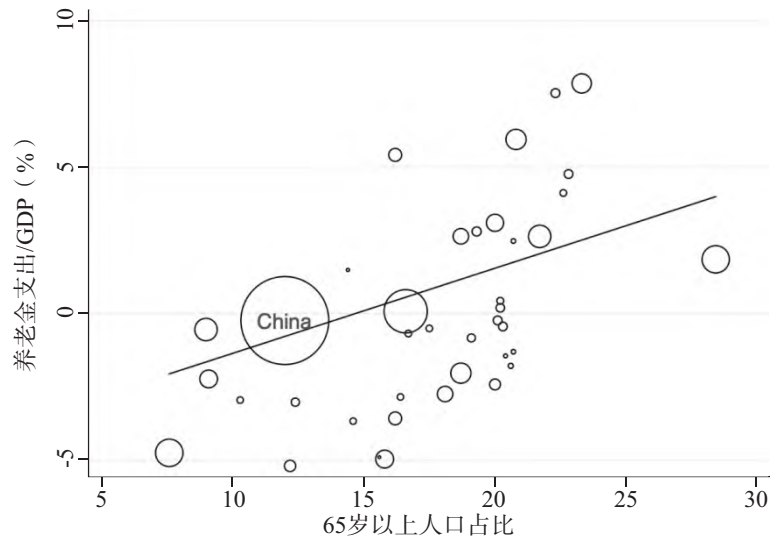


图2 我国养老保险支出水平的国际比较

资料来源:36个OECD国家数据来源于“Social Expenditure (SOCX) Update 2020”, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>; 人口数据来源于联合国人口司, <https://population.un.org/wpp/>; 中国数据来源于《中国统计年鉴》。

注:图中为控制了人均GDP后的数值和趋势,并以一国人口规模为权重画图。

我国的养老保险和医疗保险可借鉴国际经验,尝试建立非缴费型支柱,整合目前的职保(包括职工养老保险和医疗保险)和居保(包括城乡居民养老保险和医疗保险),形成由非缴费型的基础支柱、强制性的第一支柱、企业自愿参加的第二支柱和个人自愿参加的第三支柱构成的多支柱模式。其中非缴费型支柱为全体国民提供同等的基础保障,保障待遇与社会平均工资挂钩,要高于目前居保的养老金水平,改变当前居保和职保在养老金待遇上差距过大的状况,具体水平根据财政能力确定。资金主要来源于财政收入,也可用第一支柱的缴费补充。由此将基本保障和就业身份脱钩,同时可实现高收入向低收入群体的再分配。第一支柱和第二支柱延续当前的设计框架,由雇主和雇员共同缴费,缴费和待遇都与收入挂钩,并有税收优惠政策。各级财政补贴均只补贴基础支柱,不再补贴第一支柱。为应对人口老龄化和就业形态多样化对基金平衡带来的挑战,需要持续不断地改革第一支柱。同时,在完善第二支柱的基础上,发展第三支柱,包括含有税收优惠的“个人退休账户”和各类健康险。建设既能保障公平的基本待遇,又能体现缴费差异的社会保险制度,是完善具有中国特色的社会保障体系的重要方面。

① 参见郑秉文:《中国养老金发展报告2019:非缴费型养老金的中国道路与国际实践》,社会科学文献出版社,2019年。

② 高山宪之:《日本公共养老金制度的主要变化:背景及背后的理念》,《比较》2018年第3期。

Transformation of Labor Relations, Worker's Needs and Social Insurance Reform

Feng Jin

(School of Economics, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: With the increasing diversification of employment forms, the traditional social insurance system has difficulty in satisfying people's needs. According to some discussions, workers can be divided into three categories: employees, self-employed and those in between. The social insurance system also needs to be reformed accordingly. This paper reviews the transformation of labor relations in China over the past 40 years and its impact on social insurance reforms, and points out the challenges brought by new forms of employment to the social insurance system. Then, the paper analyzes the social insurance needs of workers in new forms of employment and the protection of their rights. Four suggestions are put forward. First, giving workers the right to choose employment status on the basis of clearly defining employers' responsibility; second, improving the work-related injury insurance for workers in non-standard forms of employment; third, increasing the portability of social insurance benefits across employment forms; fourth, building a multi-pillar and fair social insurance system with Chinese characteristics that ensures fairness.

Key words: labor relations; new forms of employment; social insurance

(责任编辑: 杨建敏)