



国际
劳工
组织

MOHRSS

中华人民共和国
人力资源和社会保障部

► 中国灵活就业人员和平台从业人员的 社会保障研究



Funded by
the European Union
本研究由欧盟资助



► 中国灵活就业人员和平台从业人员的社会保障研究

版权所有 © 国际劳工组织 2022

2022发行第一版

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明来源的情况下可以转载部分内容。如需复制或翻译，应向国际劳工局出版部门（版权和许可）申请复制权和翻译许可，地址：国际劳工局，CH-1211日内瓦 22, 瑞士，或发邮件至：pubdroit@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。访问复制权组织国际联盟网站（www.ifrro.org）查看本国复制权组织相关信息。

ISBN：9789220379837（印刷版）9789220379844（电子版）

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局对任何国家的法律地位、区域或领土及其当局、或边界划定发表意见。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责由作者自负，出版发行并不构成国际劳工局认可其观点。

提及的企业、商业产品 and 生产不表示其得到国际劳工局的认可，未提及的企业、商业产品 and 生产也并非没有得到认可。

国际劳工局出版物及数字产品可通过大型书商和数字发行平台获取，或直接联系 ilo@turpin-distribution.com 订购。想要了解更多信息，请访问我们的网站 www.ilo.org/publns 或联系 ilopubs@ilo.org。

欧盟为本出版物提供了资金支持。本出版物中的观点不代表欧盟观点。

在中国印刷

目录

▶ 致谢	vii
▶ 术语表	viii
▶ 前言	x
▶ 1. 序言	1
▶ 2. 研究目标和方法	3
2.1 研究目标	3
2.2 研究方法	3
2.3 研究范畴及局限	5
2.4 描述性统计数据	6
▶ 3. 文献综述比较研究	11
3.1 引言	11
3.2 国际标准、法规和政策	12
3.3 国际文献综述	13
3.4 非标准就业和灵活就业国内研究文献综述	19
3.5 非标准就业人员的社会保障政策和经办管理研究	26
3.6 小结	28
▶ 4. 灵活就业人员的养老保险	30
4.1 引言	30
4.2 政策框架	30
4.3 现状分析	32
4.4 灵活就业人员参加养老保险存在的问题和原因分析	43
4.5 国际原则和国外经验	49
4.6 促进灵活就业人员和平台从业人员参加养老保险的可选方案分析	53
4.7 提高灵活就业人员参加养老保险的政策建议	56
▶ 5. 灵活就业人员的工伤保障	60
5.1 引言	60
5.2 灵活就业人员职业伤害风险情况	60
5.3 灵活就业人员工伤保障现行政策	61
5.4 灵活就业人员的职业伤害保障	63
5.5 灵活就业人员工伤保障的地方试点政策与经验	65
5.6 灵活就业人员工伤保障的国际经验	68
5.7 灵活就业人员工伤保障模式选择的政策考量	69
5.8 职业伤害保险设计的政策建议	72

► 6. 社会保险经办管理服务	74
6.1 引言	74
6.2 社会保险经办管理服务的原则	75
6.3 中国社会保险经办管理服务现状	76
6.4 近年来中国经办管理服务的主要改革措施	79
6.5 灵活就业人员未参保原因	83
6.6 参保的制度和操作障碍	86
6.7 国际经验	88
6.8 建议	96
► 7. 结论	99
7.1 保障的普遍性	99
7.2 性别平等	102
7.3 权益转移接续和待遇累积	102
7.4 良好治理	102
7.5 透明度	103
► 参考资料	104
► 附录一	113
► 附录二	114
► 附录三	123

图列表

1. 抽样人群的年龄分布	6
2. 抽样人群的性别分布	7
3. 就业地不同于户籍地	7
4. 抽样人群的受教育情况	7
5. 抽样人群的职业, 多选题	8
6. 从事不同平台职业的雇员和灵活就业人员分布	8
7. 平台类灵活就业人员的职业分布(按性别)	9
8. 同时在几家平台公司工作?	9
9. 抽样人群的收入	10
10. 按就业类型分列的向社会保险计划缴费的就业人口比例	16
11. 欧洲社会保护体系中自雇人员法定参保覆盖率	18
12. 2020年中国劳动力人数, 按就业类型(百万)	24
13. 2015-2020年中国农民工人数(百万)	24
14. 各险种参保情况	33
15. 养老保险参保情况	34
16. 不同类型平台从业人员养老保险参保情况	35
17. 不同类型平台从业人员雇员与灵活就业人员占比	36

18. 按参保地划分的养老保险参保情况	36
19. 按户籍地和就业地划分的养老保险参保情况	37
20. 在就业地参加养老保险累计期限	37
21. 按性别划分参加养老保险的情况	38
22. 按实际缴费率区间划分的灵活就业人员参保人数	39
23. 按缴费档次划分的灵活就业人员缴纳居民养老保险情况	39
24. 对社会保险缴费负担的认知	40
25. 未来参保意向	41
26. 养老保险缴费意愿, 按费率等级	42
27. 2012-2018年居民养老金和职工养老金(人民币)平均待遇比较	44
28. 2019年城乡居民养老保险与职工基本养老保险缴费水平和养老金待遇水平的比较	44
29. 不参加养老保险的原因	45
30. 按就业形式划分的养老保险参保率	45
31. 按合同类型划分的养老保险参保率	46
32. 为退休做准备的重要性	49
33. 工伤保险的基本运作	61
34. 灵活就业人员获得赔偿的方式	63
35. 是否购买了商业意外险或商业医疗险	64
36. 商业意外险或商业医疗险由谁购买	64
37. 浙江省社会保障行政管理的双重组织结构	76
38. 未参保原因	84
39. 未参保原因	85
40. 苏格兰社会保障的支柱	90
41. 澳大利亚服务局以客户为中心的四项原则	93
42. 加拿大服务局客户体验调查衡量模型	95

表列表

1. 灵活就业人员社保覆盖情况评估指标	4
2. 多种形态就业及社保覆盖面临的主要挑战	13
3. “十四五”规划目标	20
4. 三种参保渠道政策对比	31
5. OECD 国家自雇人员并未全额向(准)强制性养老金制度缴费	51
6. 各地灵活就业人员职业伤害保障相关政策情况	66
7. 各地职业伤害保障试点政策比较	67
8. 社会保险基金的统筹层次和管理模式	77
9. 各地社会保险经办管理服务情况一览表	83
10. 灵活就业人员在参保时面临的制度和操作障碍以及地方政府放开参保可能面临的挑战与机遇	98
A1. 关于灵活就业人员社会保险总体政策汇总	114

A2. 关于灵活就业人员参加养老保险的政策汇总	115
A3. 关于灵活就业人员参加医疗保险的政策汇总	116
A4. 关于灵活就业人员参加工伤保险的政策汇总	117
A5. 国家层面关于灵活就业人员参保政策汇总	118
A6. 北京市关于灵活就业人员参保政策汇总	119
A7. 浙江省关于灵活就业人员参保政策汇总	120
A8. 广东省关于灵活就业人员参保政策汇总	121
A9. 四川省关于灵活就业人员参保政策汇总	122

致谢

本研究是受中国人力资源和社会保障部（人社部）与国际劳工组织委托，由中国劳动和社会保障科学研究院（劳科院）承担的研究项目。在劳科院前任院长金维刚博士的领导下，报告主要由副研究员费平博士、杨洋博士、翁仁木博士和助理研究员赵莹博士共同撰写完成。国际文献综述部分参考了联合国大学马斯特里赫特治理学院弗朗齐斯卡·加斯曼教授（Franziska Gassmann）、塔马拉·库尔（Tamara A. Kool）博士和朱利奥·博尔顿（Giulio Bordon）博士共同撰写的报告，国际案例研究部分参考了梅尔·库辛先生（Mel Cousins）撰写的案例研究。

课题组分别于2020年和2021年组织了两次课题研讨会，对初步研究成果进行了汇报。此外，国际劳工组织与人社部于2021年组织了“平台经济从业人员职业伤害保障国际研讨会”。课题组成员感谢人社部国际合作司司长郝斌先生、处长姚晓东先生、社会保险事业管理中心一级巡视员徐延君先生及国际合作处处长冯利民女士对研究活动的大力支持。感谢课题组调研走访的浙江、四川和广东省人社部门相关领导，以及参与座谈的北京市人社部门相关领导。课题组在各省的实地调研包括与各级政府部门座谈，与国有和私营企业（包括人力资源服务公司）代表座谈，以及访谈平台从业人员。此外，人社部还在北京组织了两次与平台企业的座谈。

国际劳工组织社会保护高级技术专家努诺·库尼亚先生（Nuno Cunha）、社会保护司社会政策处处长克里斯蒂娜·贝伦特女士（Christina Behrendt）和国际顾问梅尔·库辛先生（Mel Cousins）为本报告的撰写提出了宝贵意见。国际劳工组织中国和蒙古局项目经理费士勇先生（Luis Frota）负责本出版物的统稿编辑工作。国家项目协调员周洁女士提供了翻译和编辑支持。

本出版物是欧盟-中国“提升中国社保经办服务能力，实现全民社会保障”（2019-2022年）项目下的重要产出。项目衷心感谢欧洲联盟驻华代表团项目组长凯琪女士（Viktorija Kaidalova）、项目官员马珂女士（Margaux Verhaeghe）、阿迪先生（Adrian Bazavan），以及驻布鲁塞尔欧盟委员会就业和社会事务总司马丁·奥思先生（Martin Orth）的建议和持续支持。



术语表

▶ 数字平台就业	指通过应用程序或网站从事的工作，将劳动力需求与提供产品或服务相匹配，以获取金钱回报。数字就业平台有两种主要类型：基于网络的在线平台，工作任务由劳动者在线和远程执行；基于位置的平台，工作任务由个人在指定的位置执行（如出租车司机和快递员）。
▶ 工人	“工人”一词的定义取决于国家法律法规。国际劳工组织在工人的定义中包括“自雇工人”。欧盟理事会2019年11月8日《关于工人和自雇人员获得社会保护的建议》（2019/C 387/01）则对这两类人进行了明确分类。
▶ 共享经济	在中国，共享经济是指通过数字平台产生的经济部分，包括但不限于数字平台就业部门。它可以泛指通过数字共享平台实现资源交换利用的经济社会系统。由于数字平台降低了交易成本，资源得到了高效利用，这是共享经济的决定性经济特征。
▶ 灵活就业	在中国，灵活就业指在劳动时间、收入报酬、工作场所、保险福利、劳动关系等方面不同于建立在工业化和现代工厂制度基础上的传统主流就业方式的各种就业形式的总称，包括非正规部门就业、自雇型就业、自主就业和临时就业等形式。
▶ 非标准就业	它指的是不同于全日制、劳动双方构成从属关系、无固定期限合同的就业关系类型。国际劳工组织将其划分为四类：临时性就业、非全日制和待命工作、劳务派遣、隐蔽性雇佣（也称为虚假自雇或依赖性自雇）。
▶ 互联网+政务服务	2016年，国务院提出推进“互联网+政务服务”改革任务，要求政府公共服务部门实现数据共享，让居民和企业少跑腿、好办事。
▶ 智慧城市或数字城市	智慧城市是一个城市区域，它使用数字技术从市民、设备、建筑物和资产收集数据，并将数据转换为信息，以改善整个城市的运行。智慧城市或数字城市通过互联网或云数据，利用技术和公共服务部门之间的数据共享，更好地监控、分析、规划和管理城市区域。
▶ 一门一窗一网	在办理公共服务业务时，参保人进入一个经办机构即可办理所有的社会保险业务（“一门”）；在任一窗口都可以办理所有社会保险业务（“一窗”）；通过一个网站可以办理所有社会保险业务（“一网”）。
▶ 最多跑一次	参保人只需进入社保经办线下服务大厅一次，即可办理好所有的社会保险业务。
▶ 一件事一次办	参保人在办理与本人相关的某项业务时，可以一次性办结。比如退休审批涉及到社会保险部门（养老保险金退休审批）、医疗保险部门（医疗保险退休审批）、民政部门（办理老年证）等。由于社保、医保、民政等部门的数据实现了共享，参保人在经办大厅提交申请后，可以一次性办结退休业务的审批工作。

▶ 秒办	由于公共服务业务实现了数据共享，来自其他来源的个人数据可以在线获取和核对，许多流程可以在参保人提交申请后自动瞬间办完。
▶ 一网通办	在一个网站即可以办理养老、工伤、失业等所有的社保业务。
▶ 同城通办	参保人可以在同一个社会统筹区域内的任何地方办理同一社保业务。例如，在省内的任何地区，都可以查阅个人保险信息、打印参保凭证和参保缴费。
▶ 指尖办	依托智能手机应用程序、微信或支付宝，用手指点击相关页面即可办理社保业务。
▶ 社保关系转移接续中的“N+1”	“N”指在改革前，在社保关系转移接续过程中，参保人需在原参保地提交社保关系转移接续申请后，打印参保缴费凭证，再回新参保地提出申请。参保人要根据经办机构的要求，数次介入关系转接流程，在新参保地和原参保地之间奔波周折。“1”指改革后，参保人只需要在参保地提交一次申请，其他业务环节均由经办机构完成，不需要参保人参与，即可完成关系转移接续。
▶ 三级管理、五级服务	地方社会保险经办服务组织体系由省、市、区（县）、街镇、社区（村）构成，其中管理职能主要由省、市、区（县）三级承担，具体经办服务则由省、市、区（县）、街镇、社区（村）承担。

前言

中国在扩大社会保险覆盖面方面取得了显著成就。《人力资源和社会保障“十三五”规划》明确了法定人员应保尽保的目标，截至2020年底，基本养老保险参保人数近10亿。

数字平台经济的增长对劳动力市场产生了重大影响，并对新业态从业人员的社会保障覆盖提出了新的挑战。尽管法定人员参保覆盖率接近于全民覆盖，但平台从业人员（其中大多数是农民工）和其他灵活就业人员的参保尚不充分。随着中国灵活就业人员的规模稳步增长（2021年超过2亿），平台从业人员也成为这一群体中重要且不断增长的一部分，他们的社会保障需求需要得到适当和及时的解决。“十四五”规划（2021-2025年）明确积极促进灵活就业人员参加企业职工养老保险。2021年新出台的政策也在考虑为平台灵活就业人员优先提供职业伤害保障。

在此背景下，欧盟-中国项目“提升中国社保经办服务能力，实现全民社会保障”（2019-2022年）开展了评估中国灵活就业人员社会保障状况的研究，重点关注平台从业人员、农民工和女性劳动者。本报告是这项研究的成果，以期为制定国家和省级政策措施提供支持，进一步推动传统和新型灵活就业人员的社会保障。在本研究开展期间，中国持续规范灵活就业，并致力于推广试点计划，增强对新业态从业人员的保障。我们希望本出版物能够为国家制定新业态从业人员职业伤害保障制度以及未来如何调整养老保险制度以适应平台从业人员的需求提供参考借鉴和政策建议。

李昌徽

国际劳工组织中国和蒙古局局长



1 序言

本出版物评估了中国多种就业形态的劳动者获得社会保障的现状，并提供了缩小政策和实施差距的建议。它比较了数字平台从业人员（尤其是女性和外来务工人员）与其他灵活就业人员的社会保障状况。

在2019新冠疫情之前，将社会保障扩面至所有劳动者，包括那些通过平台公司工作的劳动者，已经开始在国际上占据中心位置。欧盟理事会于2019年11月8日通过了《关于工人和自雇人员获得社会保护的建议》（2019/C 387/01）。在中国，将社会保障扩大到灵活就业人员被认为是实现全民参保计划的“最后一公里”。新冠疫情推高了对这些劳动者的劳动和社会保障状况的公共意识，因为他们在疫情封控期间对经济活动和社会需求做出了重大贡献。由于数字平台劳动者在整个疫情期间持续工作，面临更高的病毒暴露风险，在2020-21年间，这些劳动者在疾病、工伤、失业和养老方面的保护问题在世界范围内引起了更大的政策关注。此外，数字平台就业成为越来越多劳动者的重要收入来源，并在过去两年中为就业复苏做出了重大贡献。2020年欧盟委员会启动对平台就业劳动者工作条件的规制工作，最终于2021年12月9日向欧洲议会和欧盟理事会提出欧盟指令提案。在中国，国务院在2021年发布的指导意见中指出，推进新业态从业人员的职业伤害保障，从外卖、网约车和即时递送三类行业入手进行试点（新华社，2021年）。

本报告重点关注养老保险和工伤保险，以及为不同就业形式的劳动者提供的社会保险经办管理服务的转变。本报告使用“多种就业形态”（diverse forms of employment, DFE）来指代那些与长期、全职就业不同的就业安排。国际劳工组织逐渐用“多种就业形态”替代“非标准就业形式”的表述。二者都涵盖临时、兼职、派遣工作和自雇就业安排，以及与传统的面向单一雇主的全日制、无固定期限的“标准”就业形式偏离的其他就业形式。“多种就业形态”既包括传统的兼职和临时性工作，也包括基于数字形式的新型工作，有时也被称作“新就业形态”。在本

报告中文版中，“多种就业形态”、“非标准就业”和“灵活就业”视语境使用。虽然“灵活就业”在国际上没有明确定义，但是中国语境下最为常用的表述，包括2011年《社会保险法》在内的中国社会保障政策法规等官方文件均使用这一表述。因此，在本报告中文版中，在中国语境下，多以“灵活就业”替代“多种就业形态”的表述。

本出版物考虑了社会保障权利在不同就业形式之间以及省内和省际之间的转移接续。报告发现，户籍制度造成的社会保障待遇转移接续的政策及实操障碍已经逐步消除，但灵活就业人员的社会保障待遇流动性仍然存在障碍。报告显示，不同就业形式面对社会保障风险时的脆弱性存在一个性别层面。平台就业将女性与就业市场更广泛地联系起来，提供灵活的工作时间，并帮助她们平衡工作与家庭义务，但它可能会加剧性别不平等。平台工作具有性别差异，女性往往在低薪行业工作，因为她们倾向于加入与家政工作和护理相关的平台。在家进行的平台工作让女性承担了双重负担，她们在工作中增加了家务和照顾义务。

本出版物是在欧盟-中国项目“提升中国社保经办服务能力，实现全民社会保障”（2019-2022年）下的重要产出。项目由欧盟资助，由国际劳工组织与中国人力资源和社会保障部共同实施。这项研究旨在为人社部进一步完善相关社会保障制度提供参考，推动将社会保险覆盖到所有就业形态的劳动者。希望本研究有助于制定国家和省级政策，将社会保障覆盖范围扩大到传统和新型灵活就业人员。

本报告按照如下结构组织：第二章介绍研究方法和开展问卷调查的具体情况。第三章为国内外文献综述。第四章基于需求评估和政策差距分析，提出完善灵活就业人员养老保险制度的建议。第五章是关于灵活就业人员的工伤保险。第六章指出了将社会保障扩大至所有就业形式劳动者的行政管理瓶颈和改善机会。最后一章提出了关于扩大全民社会保障覆盖范围的具体行动计划和监测系统的建议。



2 研究目标和方法

2.1 研究目标

本研究旨在评估数字平台从业人员（包括雇员和灵活就业人员）以及未从事数字平台工作的其他灵活就业人员的社会保障状况，重点关注农民工和女性。本报告评估社会保障在政策、监管和行政管理方面存在的差距，这些差距如何影响社保覆盖范围和待遇的充分性，以及这一群体参保缴费的意愿。

2.2 研究方法

社会保险管理

在选定地区开展了**政府部门座谈**。选定的四个省市代表了不同的经济发展水平和社会保障机构组织形式：浙江省、四川省、广东省和北京市。课题组访谈了相关政府部门和社会保险经办管理部门的官员，以了解当地的就业和社会保障政策法规，获取有关社会保障经办服务覆盖面和效率的行政数据，了解政府如何看待灵活就业人员在社会保障覆盖方面面临的挑战和机遇。浙江、四川和广东省当地的人力资源和社会保障部门组织了对各级（社区、县、区/市和省级）社保经办服务点的实地调研。课题组还与来自学术界、国家和省级政策部门的国内专家以及来自国际劳工组织、欧洲和亚洲国家社会保险管理部门的国际专家举行了**三次研讨会**。

劳动者的视角

本研究使用两种方法获取劳动者数据。首先，对数字平台就业和其他灵活就业人员进行了**有针对性的在线调查**，共回收有效问卷3145份。问卷涵盖三个方面：一是社会人口特征，包括灵活就业人员的年龄、性别和教育背景；二是就业情况，包括他们的主要就业形式、兼职情况、工作收入、工作流动性、劳动合同的签订等。三是参保情况，包括当前的社保关系和缴费情况、参保主观感受以及未来参保意愿。附录一提供了该方法的详细说明。其次，对灵活就业人员（包括数字平台就业）进行了**焦点小组和个人半结构化访谈**，共访谈了22人。通过访谈，劳动者分享了他们的就业状况、社会保障关系、未参保的原因以及参保的需求和愿望。

企业的视角

本研究使用三种方法收集雇主意见。首先，向企业发放**问卷**，回收有效问卷79份，其中70%为平台企业，30%为非平台企业。问卷涵盖了公司基本信息、就业类型、员工社会保险覆盖情况、商业保险购买情况以及企业对政策改革的建议。第二，在国家层面与包括美团、饿了么、阿里集团、曹操出行、达达集团、闲不闲在内的十家平台企业进行了**两次焦点小组讨论**。在这些讨论中，平台公司的代表提供了有关就业状况、员工社会保险覆盖水平、面临挑战和政策需求的信息。第三，与浙江、四川和广东的**本地平台公司和人力资源服务公司进行了焦点小组讨论**，了解派遣员工的参保情况，以及他们在为平台从业人员提供保障方面的作用。这些公司包括美团、顺丰快递、京东、四川百能信息技术有限公司、上海外服（四川）人力资源服务有限公司、美菜网、易才集团等。

下表提供了不同方法对本研究所涵盖的问题和主题的贡献。

▶ 表1. 灵活就业人员社保覆盖情况评估指标

指标	问题	数据/信息来源
个人社会人口特征	▶ 性别 ▶ 学历 ▶ 年龄	调查问卷、员工访谈
就业情况	▶ 主要就业形式（职业、行业） ▶ 就业稳定度 ▶ 兼职就业情况 ▶ 收入情况 ▶ 用工合同签订类型 ▶ 未来半年的就业预期（工作状况、收入、工作量） ▶ 平台从业人员对平台工作的依附性（就业形式、兼职情况、在平台工作的时长和从事平台工作的收入）	
社保制度覆盖	▶ 有关灵活就业人员参保的法律政策规定	法律法规政策、实地调研（政府部门座谈）
社保实际覆盖情况	▶ 参加了哪些社会保险 ▶ 实际参保地及参保制度类型 ▶ 参保缴费年限 ▶ 未参保原因	调查问卷、员工访谈、实地调研（政府部门座谈、企业座谈）
缴费负担	▶ 实际缴费水平 ▶ 缴费占收入的比重 ▶ 对缴费负担的自我认知	调查问卷、员工访谈、实地调研（政府部门座谈）

指标	问题	数据/信息来源
待遇获得情况	▶ 养老金待遇水平 ▶ 发生工伤事故后的赔偿情况 ▶ 工伤认定及赔偿中存在的问题 ▶ 住院费用的报销情况	调查问卷、员工访谈、实地调研（政府部门座谈）
社保经办情况	▶ 参保缴费存在哪些障碍 ▶ 跨地区转移接续存在哪些障碍 ▶ 社保待遇享受上存在哪些障碍	调查问卷、员工访谈、实地调研（政府部门座谈）
个人未来参保意愿和诉求	▶ 对各项社会保险的参保意愿 ▶ 愿意承担的缴费水平 ▶ 参保地和待遇领取地的意愿 ▶ 社保经办方面有待完善的建议 ▶ 为退休储蓄的意愿和打算	调查问卷、员工访谈

2.3 研究范畴及局限

1. 本研究重点关注数字平台从业人员和非数字平台就业的灵活就业人员的社会保障状况，针对这些劳动者进行了有针对性的调查。问卷调查样本包括数字平台就业的全职雇员、从事数字平台工作的灵活就业人员，以及非数字平台就业的灵活就业人员。
2. 雇主视角的呈现存在两个主要局限。首先，有效回收的企业问卷样本量较小。其次，参加座谈的企业不够多元化。大多数企业都遵守法规，建立了完善的就业管理制度，用工实践较为规范。
3. 分析重点是养老和工伤方面的社会保障覆盖。对劳动者的调查主要涉及养老和工伤方面的具体问题，报告中有两章专门讨论这两方面。同时，部分文献综述和调查问卷也评估了社会保障待遇的全面覆盖范围，即：
 - i. 城镇企业职工基本养老保险（以灵活就业人员身份自愿参加）
 - ii. 城乡居民基本养老保险
 - iii. 城镇企业职工基本医疗保险（以灵活就业人员身份自愿参加）
 - iv. 城乡居民基本医疗保险
 - v. 工伤保险
 - vi. 失业保险
 - vii. 生育保险

此外，关于行政管理能力的研究发现（第六章）同样适用于人社部主管的其他社保待遇，尤其是失业保险待遇。

4. 实地调研的范围为浙江、四川、广东三省和北京市。选择这些省份是因为它们在地理和社会经济多样性方面具有代表性，特别是在内部劳动力迁移模式、东西和南北经济发展差异方面。课题组进行了几轮焦点小组讨论和个人访谈。这些讨论有助于深入了解这些具有代表性的地区情况。此外，报告还参考了有关行政管理状况的文献、法律和政策，包括与关键信息提供者交流了解其他省份开展的试点措施。课题组在北京举办了两次研讨会，在会上与11个省份的人社部门代表讨论初步研究成果。
5. 待遇的转移接续是一个贯穿的主题。这一主题没有设专章讨论，而是包含在评估养老保险的差距和分析扩大社会保障覆盖范围的行政瓶颈章节中。

6. 本研究包括按性别分列的数据。这是一个在现有研究中经常缺失的领域。按性别分列的统计数据出现在描述性统计部分以及养老保险参保情况的分析中。研究为针对灵活就业人员的性别敏感型社会保障政策的设计和管理提供了建议。
7. 本研究探讨了将新就业形态劳动者纳入社保的行政管理能力问题。研究试图评估涵盖新就业形态劳动者所涉及的社会保障管理能力，但并不总能获得这方面的具体信息。目前，社会保障管理的现代化较多考虑加强管理的效率、效能和完整性，而较少考虑从改进中受益的劳动者的性质。这本身可能就是一个研究结论，即将来需要做更多的工作来考虑不同就业形态劳动者的不同特点及其与社会保障的关系。

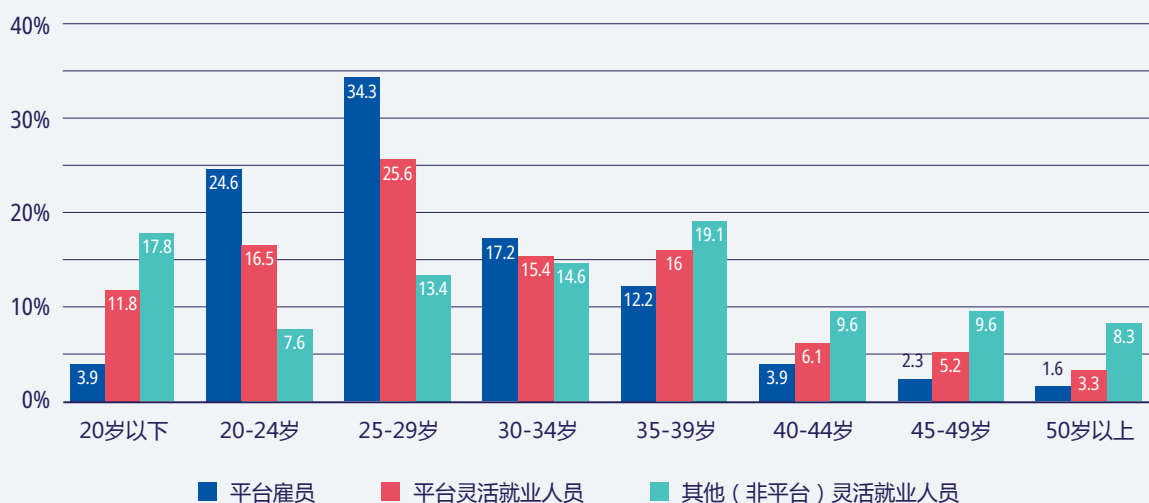
2.4 描述性统计数据

本节介绍了在本研究实施的调查中抽样样本的个人特征。调查方法的详细说明见附录一。

年龄分布

抽样中的数字平台就业人员（包括平台企业雇员和灵活就业人员）往往比非平台灵活就业人员更年轻。平台企业雇员的年龄中位数在25-29岁之间，而非平台灵活就业人员的年龄中位数在30-34岁之间。平台企业雇员往往比平台灵活就业人员更年轻。

► 图1. 抽样人群的年龄分布



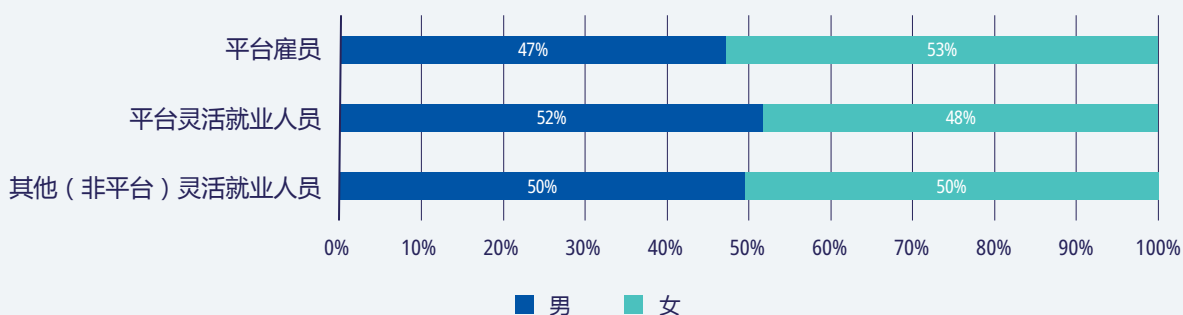
来源：问卷调查

注：1126个样本有年龄信息，其中平台雇员435人，平台灵活就业人员363人，其他非平台类灵活就业人员157人。

性别

女性和男性在非平台灵活就业中的比例相同。在平台就业中，作为雇员的女性多于男性，作为灵活就业人员的男性多于女性。

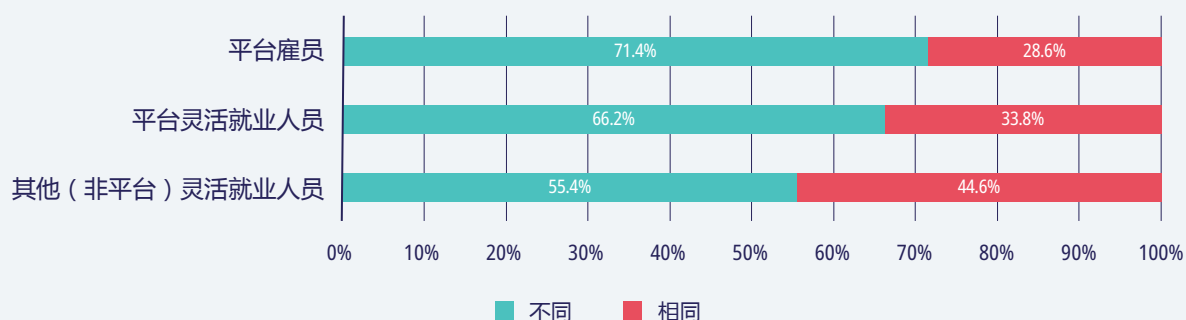
► 图2. 抽样人群的性别分布



所在地

调查样本中，无论数字平台类还是非平台类劳动者，大多都是外来务工人员。与非平台类灵活就业人员相比，平台类劳动者更多是外来务工人员。

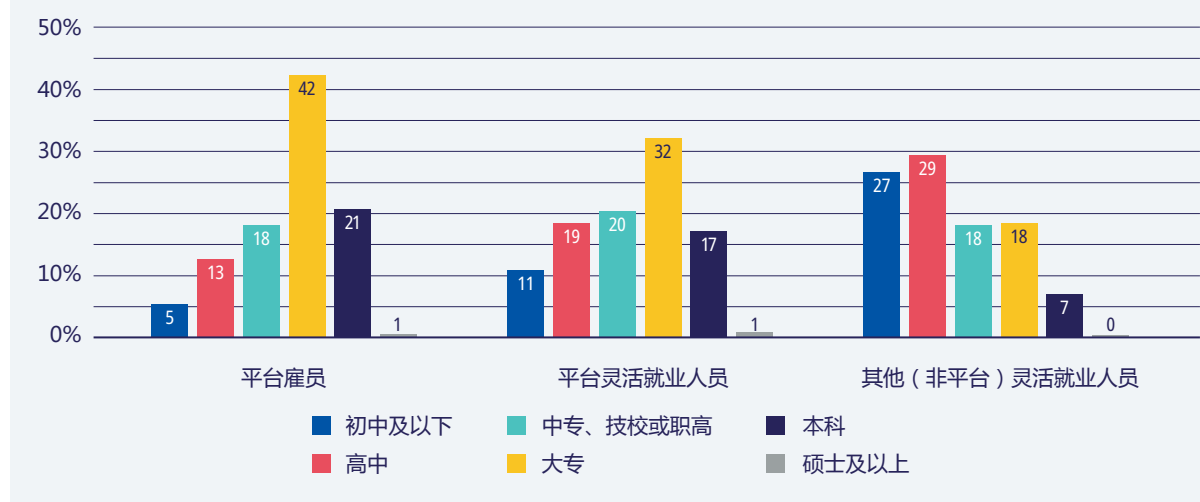
► 图3. 就业地不同于户籍地 (%)



受教育情况

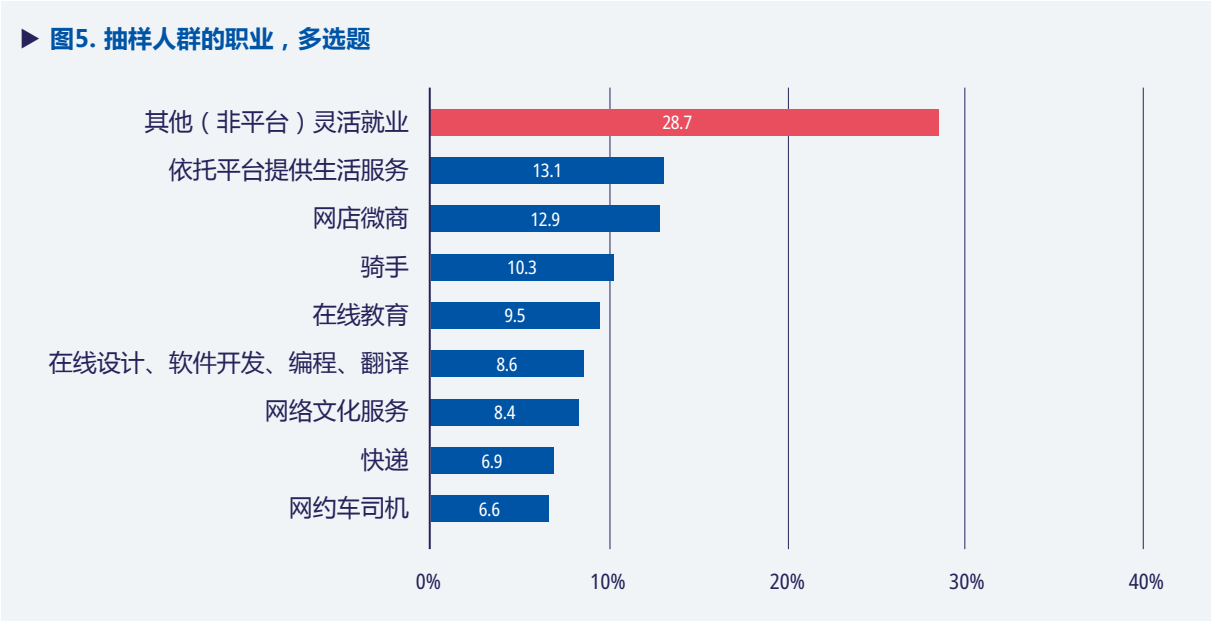
平台雇员的教育水平往往高于平台灵活就业人员。而平台灵活就业人员的教育水平高于其他非平台灵活就业人员。

► 图4. 抽样人群的受教育情况

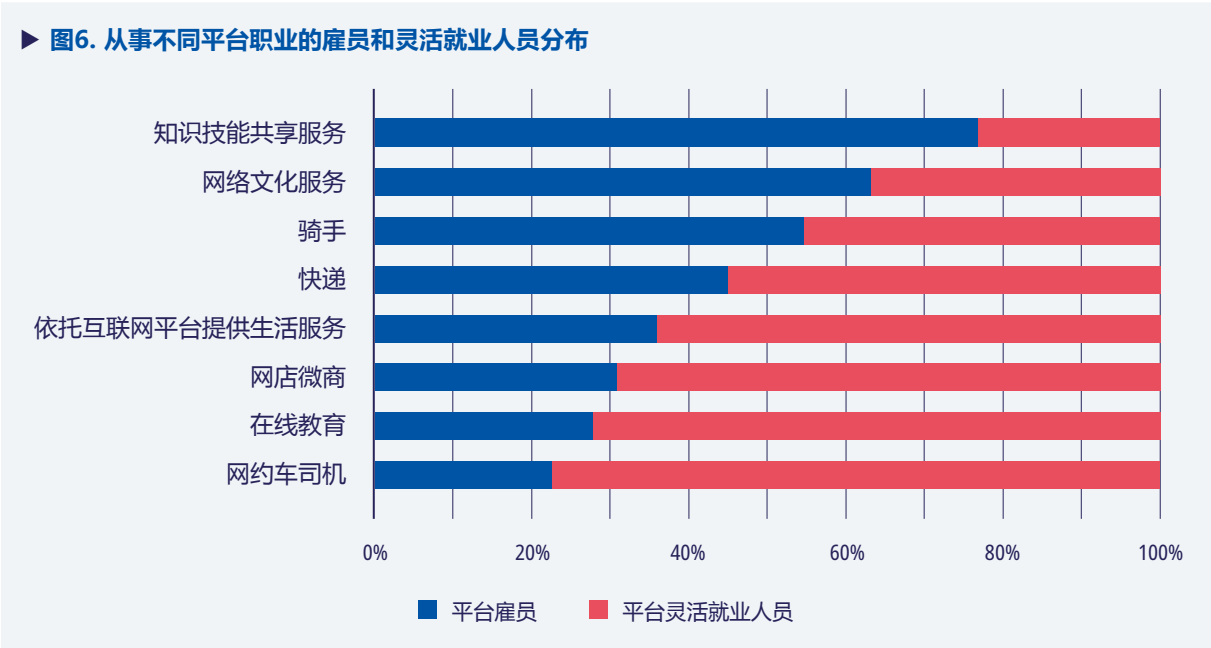


职业

调查样本中，平台就业广泛分布在各行各业。以平台为中介的生活服务在平台就业中占比最高（13.1%），包括家政、美甲、洗车、搬家等。紧随其后的是淘宝、京东等网店微商销售服务（12.9%）和外卖骑手（10.3%）。知识技能共享服务占 8.6%，包括设计、软件外包、编程和在线翻译等。网络文化服务占8.4%，包括在线游戏主播，网文写手，直播带货等。

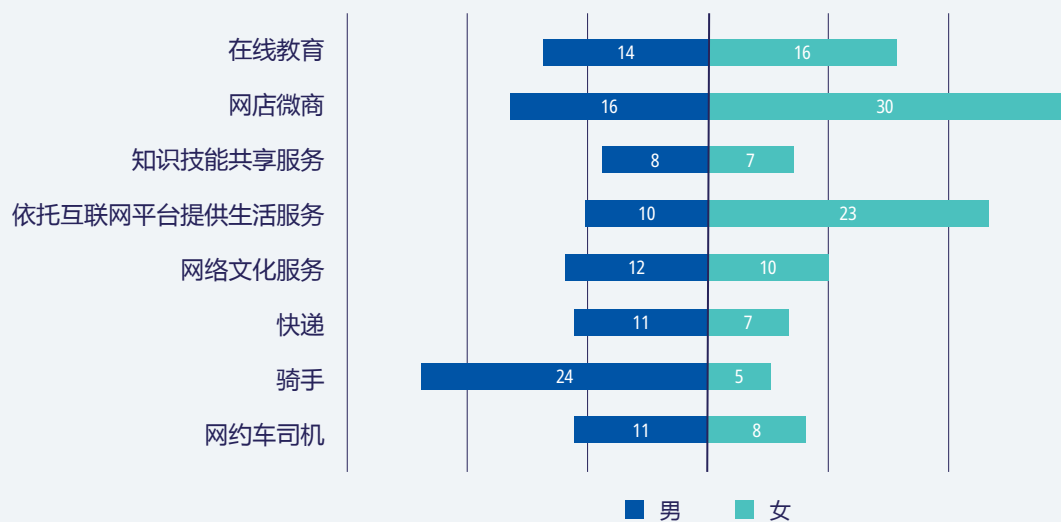


如图6所示，平台雇员主要分布在知识技能共享服务行业以及网络文化服务行业，而平台灵活就业人员则主要分布在网约车、在线教育、网店微商和生活服务行业。骑手和快递员分别约占平台灵活就业人员的45%和55%。



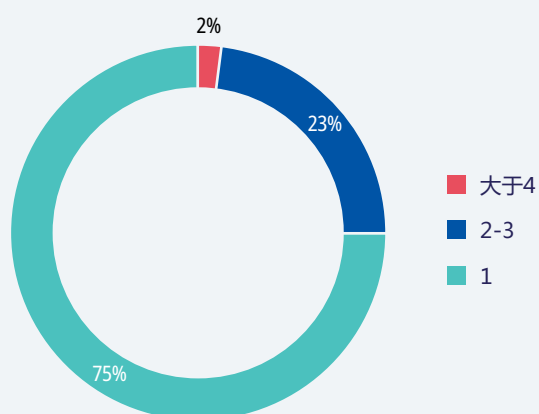
男性平台灵活就业人员主要是骑手和网店微商，而女性主要是从事网店微商，以及通过平台提供生活服务。见图7。

► 图7. 平台类灵活就业人员的职业分布（按性别）



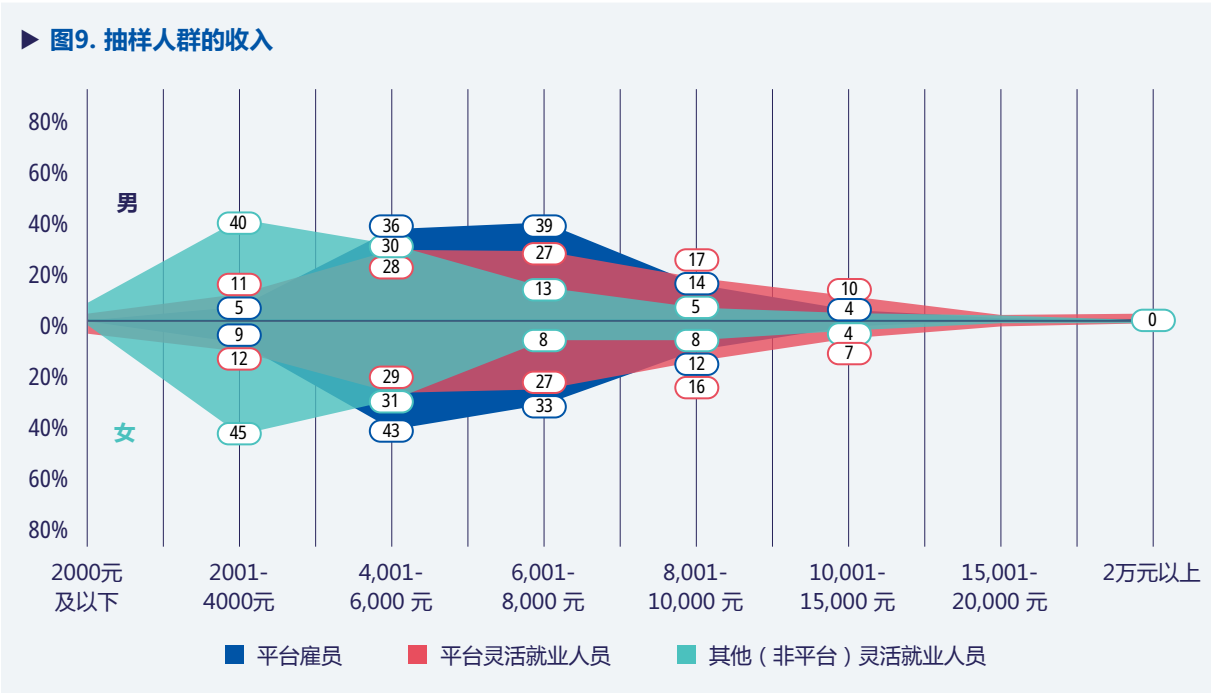
大约四分之一的平台从业人员在多个平台工作。

► 图8. 同时在几家平台公司工作？



收入

图9显示，在调查样本中，平台从业人员的收入往往高于非平台灵活就业人员。男性平台雇员的收入中位数在6001-8000元之间，高于女性平台雇员在4001-6000元之间的收入中位数。平台灵活就业人员中女性和男性的收入分布无明显差异。





3

文献综述比较研究

3.1 引言

本章回顾了关于多种就业形态劳动者¹的社会保障的国际和国内文献，重点关注数字平台从业人员。本章第一部分介绍了国际标准、法律和政策，特别侧重于国际劳工组织和欧盟的规范和政策文书。国际文献综述主要基于国际劳工组织委托马斯特里赫特大学治理研究生院（Tamara等人，2021年）和梅尔·库辛（2021年）撰写的两篇论文。本章第二部分基于中国劳动和社会保障科学研究院对中国国内研究的系统文献综述。通过对非标准就业、平台就业、新业态、新就业形态与社会保障、社会保险（养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险）等关键词的交叉结合在中国知网（cnki.net）进行文献检索，同时剔除与主题无关和重复的文献，共获得有效文献97篇。本章对当前学界关于中国多种就业形态或灵活就业人员和数字平台从业人员社保覆盖范围和质量所开展的研究内容、研究方法和研究结论进行汇总、归类，分析这些研究的贡献和局限性，提出本研究的创新之处和研究价值，以为政策制定提供参考。

1 本章中，由于大量文献采用“非标准就业”这一表述，因此保留“非标准就业”这一术语的使用。

3.2 国际标准、法规和政策

关于所有形式就业（包括多种形态就业）的社会保障国际标准和关键原则主要包括²：

- ▶ 《社会保障（最低标准）公约》（第102号）为发展综合性社会保障体系提供了指引。公约涵盖九种意外风险及其对应的社会保障项目，即医疗、疾病、失业、老年、工伤、家庭、生育、伤残和遗属。公约制定了一系列基本社会保障原则，涉及覆盖范围，不同类别待遇的最低替代率，老年保障待遇充足性的监测，以及社保待遇的治理、管理和筹资。公约适用于雇员（包括临时性和季节性雇员），经济活跃人口（包括自雇人员），以及所有居民。待遇可以是缴费型、非缴费型或混合型。
- ▶ 《关于国家社会保护底线的建议书》（第202号）指出成员国应优先建立包括基本社会保障在内的社会保护底线，让受保护人在整个生命周期中享有有尊严的生活。它建议各成员国将社会保障的覆盖面扩大到所有需要保护的人，并按照第102号公约的规定逐步提高待遇水平。建议书指出，至少应向国家法律法规所规定的所有居民和儿童提供基本社会保障。
- ▶ 在国际劳工组织 2020 年一般性调查《在不断变化的环境中促进就业和体面劳动，公约和建议书实施专家委员会的报告》³ 和《2020年一般性调查附录》⁴ 中，国际劳工组织专家委员会认为，应做出更多努力，以确保那些从事“新”工作和就业形式的劳动者与其他劳动者享有相同的工作条款和条件。确保数字平台工作者的覆盖范围有助于确保“旧”和“新”经济中的经济参与者之间的公平竞争环境。
- ▶ 《关于雇佣关系的建议书》（第198号）指出成员国应有效保障雇佣关系中从事工作的劳动者。同时第198号建议书还确立了“事实至上”的原则：确定雇佣关系是否存在应以与实际工作表现相关的事实为依据，而不是基于各方如何描述这种关系。
- ▶ 《关于从非正规经济向正规经济转型建议书》（第204号）为防止正规经济工作岗位的非正规化提供了指导，并鼓励通过整合各部门或跨部门的方式促进工人和经济单位从非正规经济向正规经济转型。

根据Tamara等人的研究报告（2021），在大多数国家，正规就业和自雇职业之间的区别在国家劳动法律机构中都有明确的记载和处理。尽管如此，在实践中，二者之间的界线并不那么明确，而且监管方面的差距依然存在，这反过来又引起了变相就业的情况（经合组织，2018a；2018b；Sacchi和Vesan，2015）。平台工作似乎尤其如此，因为平台经济中许多职业的劳动关系缺乏法律确定性。

在监管平台就业方面，欧盟是主要的引领者之一。2017年，欧洲议会和欧洲理事会通过了《欧洲社会权利支柱宣言》（European Pillar of Social Rights）。该文件涵盖20项原则，支持成员国劳动力市场和劳动保障制度。特别是在第12条原则下，呼吁成员国无论雇佣关系的类型和期限如何，都要确保劳动者获得充分的社会保护权利（Schoukens、Barrio 和 Montebovi，2018）。同欧盟《关于透明和可预测的工作条件的指令》（Directive on Transparent and Predictable Working Conditions）以及一项关于欧洲社会保障号码的未来提案一起，《欧洲社会权利支柱宣言》可以被视为在不断变化的社会中将新就业形态纳入社会保障的有益探索（Aranguiz和Bednarowicz，2018）。然而这仍面临一个挑战，那就是文件在性质上不具有约束力（Potocka-Sionak，2018；Spasova和Wilkins，2018）。最近欧盟第2019/1152号指令要求其成员国通过国家立法的方式，寻求将标准就业者所享有的权利扩大到包括平台经济劳动者在内的多种就业形态的劳动者。

在欧盟成员国中，法国（2016年《数字平台法令》以及2021年《劳动力流动和平台工人代表法令》⁵）和德国（2016年《工作4.0政策文件》）已经出台了为平台从业者提供社会保障的政策举措（Spasova等，2017）⁶。作为

2 2021年第109次国际劳工大会通过的《关于社会保护（社会保障）的第二次周期性讨论的决议》，https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806099.pdf

3 https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/reports-to-the-conference/WCMS_736873/lang--en/index.htm.

4 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_775883.pdf

5 欧洲改善生活和工作条件基金会，关于平台工人法律框架的修订，2021，可查阅<https://www.eurofound.europa.eu/data/platform-economy/initiatives/revision-of-the-legal-framework-for-platform-workers> 及 <https://www.eurofound.europa.eu/data/platform-economy/initiatives/ordinance-no-2021-484-of-21-april-2021-to-establish-representation-for-platform-workers>

6 欧洲改善生活和工作条件基金会，关于欧盟平台经济从业人员保护的法律法规政策数据库，可查阅 <https://www.eurofound.europa.eu/data/platform-economy/records>

欧盟一项具有里程碑意义的立法，西班牙于 2021 年5月颁布了一项**皇家法令**，承认为数字平台工作的送餐骑手是雇员而非独立承包商。

在欧洲社会政策网报告所涵盖的35个国家中，大多数多种就业形态的劳动者原则上有权获得与其他就业者相同的待遇，特别是养老保险。失业保险是个例外。IDEA Consult (2015) 在21个欧洲国家的研究进一步强调了劳务派遣工作，尤其是固定期限合同如何获得与标准工作类似的失业待遇。然而，被归类为自雇人员的失业保障有所不同（见Spasova等人，2017）。除少数北欧国家，欧盟的社会保障主要与就业相关，因此在实践中，获得社会保障的条件往往是满足之前的缴费期限、一年内的工作天数和其他类似门槛的最低要求（Spasova等，2017）。

3.3 国际文献综述

本部分介绍了欧洲为多种形态就业人员提供社会保护的定义、原则、挑战，政策和举措，特别是有关保护数字平台从业人员的努力。

3.3.1 定义

国际劳工组织（ILO）倾向使用“多种形态就业”来指代那些不符合‘全日制、劳动双方构成从属关系、无固定期限合同’的就业关系类型。Behrendt 和 Nesterenko（联合国欧洲经济委员会UNECE，即将出版⁷）将下列工作形式列为全职无固定期限合同以外的多种形态就业，并以下列方式描述他们参加社会保险的障碍：

► 表2. 多种形态就业及社保覆盖面临的主要挑战

就业形态		社保覆盖面临的主要挑战
依附性就业	全日制、无固定期限	▶ 取决于就业部门和企业类型的法律覆盖范围 ▶ 易被排除在保障范围之外：微型企业、被排除在外的部门或职业的劳动者、低工资和没有书面合同的劳动者
	临时性	▶ 取决于有关就业年限的最低要求 ▶ 易被排除在外：临时工
	非全日制	▶ 取决于关于正常工作时的最低要求 ▶ 关键：边际就业（工作时间很短），零小时合同
	多方雇佣关系	▶ 取决于有关各方责任的法律要求 ▶ 易被排除在外：临时工、边际就业
	依附性承包商/变相就业	▶ 取决于确保正确划分雇佣关系的机制；一些国家制定了关于依附性承包商的具体规定 ▶ 风险：法律规定欠缺和执行不到位
独立就业	真正的自雇	▶ 取决于部门和职业类型的法律覆盖方式 ▶ 挑战：覆盖不足或自愿参加；根据缴费能力调整制度安排；复杂的管理流程；系统的碎片化

来源：Behrendt 和 Nesterenko，即将出版⁸

7 UNECE，《就业形式手册》中关于“就业和社会保护”一章（即将出版）

8 UNECE，《就业形式手册》中关于“就业和社会保护”一章（即将出版）

各国对“多种形态就业”的定义各不相同，且很少有国家涵盖了国际劳工组织界定的全部六个类型。兼职工作、固定期限或临时性工作和标准自雇就业是反复出现的三大类型。这些国家包括意大利 (Sacchi & Vesan, 2015; Jessoula, Pavolini & Strati, 2017)、西班牙 (Rodríguez Cabrero 等, 2017)、比利时 (De Wispelaere & Pacolet, 2017)、爱沙尼亚 (Masso & Kadarik, 2017)、罗马尼亚 (Pop & Urse, 2017)、瑞典 (Nelson 等, 2017)、斯洛文尼亚 (Senčur Peček, 2018; Stropnik, Majcen & Prevolnik Rupel, 2017)、克罗地亚 (Vukorepa, Tomić & Stubbs, 2017)、土耳其 (Ada 男等, 2017)、捷克共和国 (Sirovátka, Jahoda & Malý, 2017)、荷兰 (Burri, Heeger-Hertter & Rossetti, 2018) 和加拿大 (Busby & Muthukumar, 2016)。此外，劳动力市场环境决定了各国定义与国际标准定义之间存在差异。例如，意大利立法中包括项目劳工和持连续性合作合同的人员 (Jessoula, Pavolini & Strati, 2017)，西班牙将散工和季节性劳工纳入分类 (Rodríguez Cabrero 等, 2017)，瑞士未将兼职工作视为非典型性就业形式 (Bonoli, 2017)。

3.3.2 社保扩面的国际原则

国际劳工组织和欧盟的政策强调，无论雇佣关系如何，都需要为所有劳动者提供有效和充分的社会保障。1952年《社会保障（最低标准）公约》（第102号）允许各国根据独立于雇佣关系的居住标准证明社会保障计划覆盖的人数合理，并强调在这种情况下，任何居民都不得低于最低标准（Greve, 2013年）。国际劳工组织2012年《社会保护底线建议书》（第202号）强调了对所有居民和儿童的覆盖，并在第15条中表示社会保障扩面战略应适用于正规经济和非正规经济中的人员。类似地，欧盟理事会2019年11月8日《关于工人和自雇人员获得社会保护的建议》2019/C 387/01）强调确保“所有工人，无论雇佣关系类型如何，以及自雇人员”都得到有效覆盖（欧盟2019年，第9条）。

新就业形态的兴起，尤其是在平台经济中，以及劳动者在不同就业形式之间的工作流动性增加，都要求建立包容性的社会保障体系，确保社会保障权利在不同计划之间和不同就业状态之间的转移接续。认识到这一点，国际劳工组织和欧盟的原则鼓励自雇人员和其他形式就业的劳动者之间的社会保障待遇公平，避免碎片化（国际劳工组织和经合组织，2020年，15-16）。在最近提交欧盟理事会的报告中（《关于为劳工和自雇人员提供社会保护的建议》）Shoukens（2019）提出了多项促进社会保护全覆盖的原则。这些原则包括：

1. **劳动中立原则。**制定措施时涉及劳动地位应尽可能保持中立，不应偏向于某一种就业形式。
2. **对等原则。**尽管需考虑收入再分配问题，但社保制度的设计上应重视在参保人的缴费与其可享权益之间建立适度的对等关系。
3. **可及性。**主要指参加社会保障制度以及领取待遇的便利度。欧盟研究显示，制度透明度是影响劳动者参保决定的主要因素。
4. **统一性。**统一的制度安排避免碎片化，更有助于覆盖各类劳动群体。与此同时，在统一性与劳动中立原则下，劳动者更容易在不同工作形式中自如切换。



为了建立有效的社会保护制度，建议区分适用于所有相关工作群体（标准工人、兼职工人、自雇人员）的基本原则并必须考虑到每个相关群体具体工作情况的适用规则。

► Schoukens (2019, 5)

《2020-2022年世界社会保护报告》呼吁实现全民社会保护的“快车道”策略，其中包括：

1. 将社会保障扩大到所有劳动者
2. 保障的全面性，以响应生命周期中的各种需求
3. 待遇的充分性
4. 对劳工世界发展的适应性
5. 可持续和公平的筹资

Behrendt和Nguyen（2018:9）总结了指导政策制定者加强社会保护体系的关键原则：

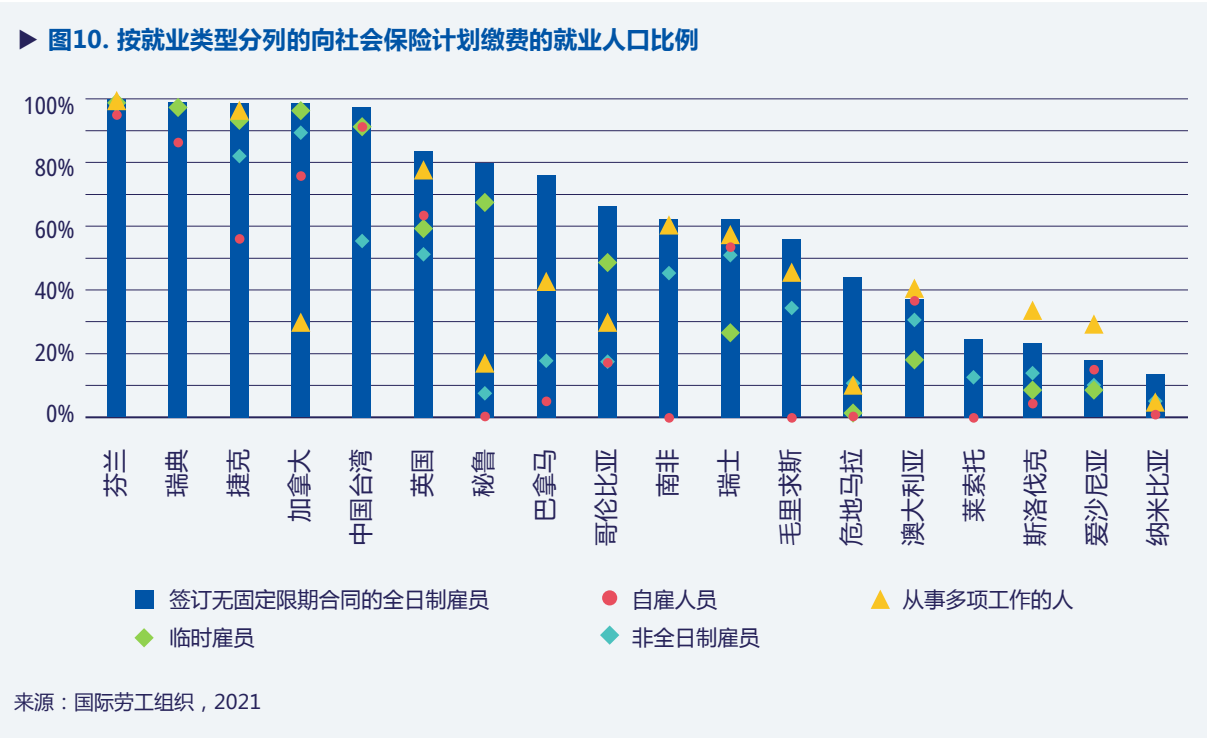
1. 保护的普遍性和可及性：确保所有就业类型的劳动者能够根据其情况和需要有效地获得保护。根据国际劳工组织2012年《社会保护底线建议书》（第202号），保护的普遍性可以在社会团结的基础上实现。
2. 充分性：确保社会保护制度不仅有效地防止贫困，而且以公平和可持续的方式提供适当的收入替代。关于社保待遇的充分性和可预测性，第202号建议书第17条明确指出，成员国应致力于实现1952年《社会保障（最低标准）公约》（第102号）或规定了更高标准的其他国际劳工组织社会保障公约和建议书中规定的待遇范围和水平。
3. 可转移性：确保社会保护制度积极支持劳动力市场流动性，并考虑劳动力市场和经济的结构转型。
4. 透明度：确保所有行为者充分了解其权利和责任；法律框架规定了明确和可预测的权利；行政程序尽可能简单明了，充分利用数字技术的潜力，同时保护个人数据并尊重隐私。
5. 性别平等：确保社会保护制度对女性和男性在劳动力市场、就业和社会中面临的现实情况保持敏感，并促进性别平等。
6. 良好治理：确保以可持续和公平的方式为社会保护体系提供资金，并确保有效的管理和行政。这需要高质量的公共服务，加强社会保障服务的交付，尊重获取服务中的尊严，提高投诉和上诉程序的效率和可及性。

全民社会保护在实现2030年可持续发展议程，尤其是可持续发展目标1.3“人人享有社会保护制度和措施，包括最低标准”方面发挥着关键作用。2019年，国际劳工组织《关于劳动世界的未来百年宣言》（2019）呼吁成员国发展和加强“充分、可持续并适应劳动世界发展的社会保护体系”（II.A.xv），通过“普遍获得全面和可持续的社会保护”，加强所有人从不断变化的劳动世界提供的机会中受益的能力（III.A.iii）。国际劳工组织187个成员国的政府、雇主和工人在其提出的从新冠危机中实现以人为本的复苏的全球行动呼吁中承诺“实现普遍获得全面、充分和可持续的社会保护”。

第202号建议书强调通过国家社会保障扩展战略逐步扩大社会保障覆盖范围。这需要设定目标和时间框架（第19条）并监测进展（第20条）。为此，各国应定期收集、汇编、分析和公布适当范围的社会保障数据、统计信息和指标，特别是要按性别分列（第21条）。

3.3.3 新就业形态面临的社会保障挑战

在关于非标准就业人员社会保障方面的国际研究中，一个主要的争论是社会保障需要在多大程度上与就业状况脱钩（另见Behrendt，Nguyen和Rani，2019）。如果社会保障与就业形式分类挂钩，自雇人员就会被排除在社会保障之外（Balaram等人，2017）。众多学者的研究表明，社会保障在很多国家仍然仅覆盖全职（长期）雇佣关系的劳动者，同时有一些国家采取了更为包容的方法，将自雇人员纳入保障。（Aranguiz和Bednarowicz，2018；Fried男，2014；Paz-Fuchs和Wynn，2019）。因此，现有的社会保障制度未能实现保障所有人的目标，无论他们是在工作中还是在工作过渡期，并可能会加剧劳动者的贫困。下图9显示，在不同地区的18个选定国家，自雇人员、临时工、非全日制工或身兼数职的从业人员（有时反映了分散的全职工作）参保缴费情况不及标准雇员。



社会保障制度对于非标准就业人员的包容程度取决于现有的福利体制。俾斯麦型（与劳工有关的保障模式）和贝弗里奇型（基于居住身份的普惠制度）都需要调整其设计，以涵盖或纳入新出现的就业形式，因为它们往往具有低薪、临时性和灵活性的性质。然而，与劳工相关的制度所面临的挑战比普惠制度更大（Schoukens、Barrio和Montebovi，2018）。即使获得社会保障待遇的机会与标准从业者相似，多种形态就业人员也往往由于若干因素而无法满足同样的领取待遇的资质要求，如收入减少、工作时间断断续续或分散，一年中长期不工作。此外，符合条件的多种形态就业人员往往缴费能力较低，工作年限较短，导致保障待遇大大降低。与标准就业人员相比，这些人员在参保和领取待遇方面的障碍相对较高，同时在员工的健康、收入和一般经济活动方面面临同样的风险，这增加了他们的整体脆弱性。

另一个问题是，在非全日制工作和自雇就业的情况下，如果涉及多个雇主，多种形态就业的劳动者的社会保障权利和待遇的可转移性面临挑战（国际劳工组织，2016年；Spasova等人，2017）。

多种形态就业人员在获取社会保障权益方面往往涉及三个关键要素：

1. 与最低收入以及最低或最高工作时间要求有关的资格标准。
2. 在就业（失业）或就业不足（工作时间少于需要或期望的时间）的情况下难以确定资格。
3. 对于多种形态就业人员实施相同的强制性参保，还是采取自愿性或强制性与自愿性相结合的保障模式。

除了现有的社会保障制度设计外，还应该考虑标准就业人员和多种形态就业人员在实际收入方面的差距。后者的收入往往难以界定，且不稳定。自雇人员可能仅按最低缴费基数缴纳社保费用（Spasova和Wilkins 2018）。自雇人员可能选择少报收入导致待遇减少（经合组织 2019b）。

此外，一些社保制度只提供自愿缴费计划（Schoukens等，2018）（另见德国，Bäcker 2017；芬兰，Kangas和Kalliomäkelä-Puha 2017；瑞典，Kolsrud 2018）。在这种情况下，多种形态就业人员特别是自雇人员，一般会出于各种原因选择不参保。自雇人员往往要同时支付雇主和雇员的缴费份额，这种情况导致他们相比标准就业人员净收入减少，是不参保的最主要原因之一（Codagnone等人，2018）。

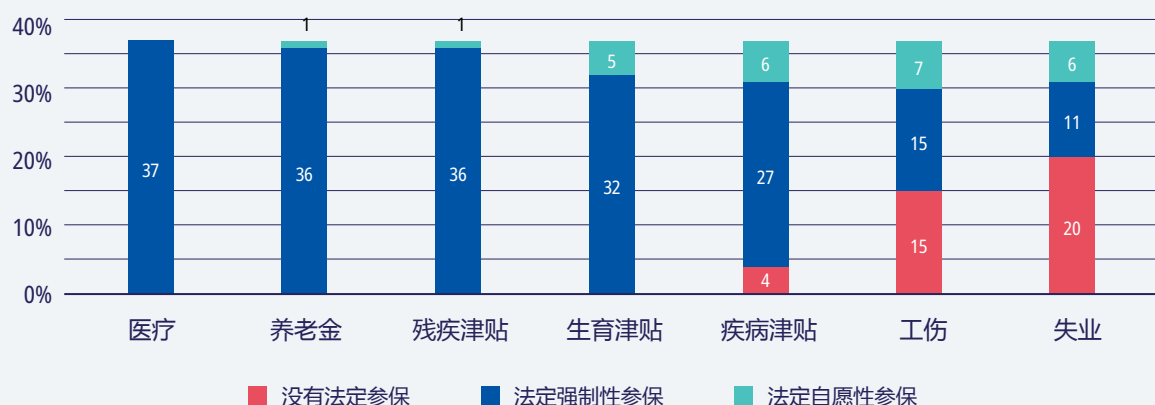
3.3.4 欧盟将新就业形态劳动者纳入社会保障

除少数例外，欧洲国家实施的社会保障制度普遍是为了保护标准形式就业的雇员（Spasova等人，2017年）。因此，任何偏离依赖型雇员模式的情形——如平台从业人员或自雇人员——都会造成社会保障的覆盖面缺口（经合组织，2018a）。缺乏法定权利是导致欧洲国家将非标准就业劳动者排除在社会保护措施之外的一个关键方面。为了将自雇人员纳入社会保护体系，各国采取了多种方法，从强制性参保到自愿参保，也有国家目前尚不允许自雇人员参保。欧洲改善生活和工作条件基金会（Eurofound，2017年）将欧盟成员国的做法归类为：

1. 包含在内的，自雇人员享有与雇员相同的保护（芬兰、丹麦、瑞典）
2. 针对自雇人员的单独保护计划（奥地利、比利时、法国、德国、希腊、意大利、荷兰、西班牙、葡萄牙）；
3. 自雇人员的社会保护权利较为有限（英国、保加利亚）。
4. 没有针对自雇人员的具体制度（克罗地亚、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚）；

参加不同社会保障计划的法定途径各有不同。在不同的社会保障计划中，失业保险的覆盖面往往最小，而医疗保险是完全覆盖自雇人员的。非缴费型社会救助在大多数欧洲国家很普遍，主要基于收入调查。多种形式就业人员如果能够证明收入低于某一水平，就有资格享受相应救助（Spasova et al., 2017）。

▶ 图11. 欧洲社会保护体系中自雇人员法定参保覆盖率



来源：基于Spasova等人（2017年，第76-80页）；Spasova和Wilkens（2018年，第105页）；Schoukens（2019年，第19页）。

3.3.5 平台经济从业人员的社会保障

根据Mel Cousins的研究（2021），平台从业人员能否被纳入社会保障取决于他们在国家法律中的划分，是否被列为雇员或自雇人员。在过去两年，全球范围内的法律和实践都发生了很多变化。根据Cousins进行的国际实践综述，一些国家（法国、意大利、英国、西班牙）倾向于将平台从业人员归为雇员或者扩大其就业权利（网约车司机、送餐员）。但这些近期发展主要发生在就业法相关的领域，尚未对社保覆盖面产生重大影响。由于采用相对包容性的社保制度，很多国家为平台从业人员（包括自雇人员）提供广泛的社会保障。许多人被强制纳入养老保险、医疗保险和家庭津贴计划。北欧国家提供的保障最为成功，并非因为它们针对平台从业人员采取了专项制度，而因为它们有全面的社会保障计划且与劳动中立原则基本保持一致。这些国家仅在特定情况下会对就业类型加以区分（比如参加失业保险）。丹麦是个例外，它修正了其失业保险制度，以方便非标准就业人员参保。

虽然有必要明确从业人员的分类以防止隐蔽性就业，但这并不足够。一名劳动者可能被归为真正的自雇人员，而他的经历和工作环境可能与另一名被归类为雇员的劳动者没有太大差异，但他们的劳动保护水平将有很大差异（Balaram、Warden和Wallace-Stephens，2017）。为了更有效地加强对所有就业形式的劳动者的保护，并让平台劳动者公平地获得社会保护，无论他们的就业状况如何，各国已经做出了各种努力（Tamara等人2021年）。

本报告总结了以下鼓励数字平台从业人员参加社会保障的做法：

1. **提高主管当局对平台活动的了解。**例如，要求平台公司向税务局和社会保障局提供有关个人收入和工作时间的信息。
2. **为税收和社会保障目的交叉核对收入，并增加政府机构间的合作⁹。**在葡萄牙，税务机关核实自雇人员在网上向社会保障局申报收入的真实性。
3. **使平台从业人员在“伞型”公司注册，**以方便向社会保障系统缴费。例如，在瑞典，这些第三方机构为平台从业人员提供一系列服务。
4. **从源头上确保平台从业人员向社会保障缴费。**例如，在爱沙尼亚，新创业者账户特别适合未登记为自雇人员的平台劳动者¹⁰。该账户接收自然人服务销售收入，直接用于向社会保障管理局进行养老金和医疗保险缴费。

⁹ 法国税务局要求平台提供所有用户的收入信息。法国还正在采取机构间整合方式加强监察活动。

¹⁰ 新创业者账户是一种针对新型创业形式的税务解决方案，允许对一个人通过优步、Taxify、Bolt 等拼车服务平台支付给另一个人的费用进行简化征税。由于进入该账户的总金额（不仅是提供服务或销售商品的利润）需缴纳企业所得税，不能扣除成本或费用。因此，在涉及直接或高成本的活动领域，作为独资经营者/个体经营者或通过个人有限公司经营更为有利。此外，值得注意的是，根据定义，所有独资经营者都是自雇人员，但并非所有自雇人士都是独资经营者，因为后者可能有雇员。

5. **要求平台公司向社会保障基金转账缴费。**例如，在智利，政府从任何电子发票中收取10%的缴费，并将其导入选定的养老基金。
6. **基于总收入部分补贴和匹配平台劳动者缴费，**包括工资税以外的专用税。
7. **基于提供服务的收入缴费。**在数字经济中，这些交易很容易追踪。例如，根据德国的艺术家社会保险，50%的缴费由工人支付，另一半的缴费中，国家预算支付（作为国家补贴）支付三分之一，另外三分之二从公司在一年日历年内支付给独立艺术家和公关人员的总报酬中征收，无论报酬接收者是否根据《艺术家社会保险法案》参保¹¹。

3.4 非标准就业和灵活就业国内研究文献综述

3.4.1 定义

对于非标准形式就业，在中国现有的研究中定义尚不统一，在不同的时期常与不同的概念混用。有些研究明确借鉴了ILO给出的定义，其余则参考了经合组织或欧盟等组织的定义。早期更多使用劳务派遣（董保华，2006；李雄，2014）和非正规就业（张丽宾，2004；石美遐等，2007；黄耿志等，2009），主要是与正规就业相区别，认为是由于难以进入正规部门，新增劳动力只能大量进入非正规部门就业，通常就业条件差、收入低，主要人群为农民工、下岗工人等，国家对其发展的态度模糊。

而随着市场经济不断发展，就业形式更加多样化，此时对非标准就业（王明生等，2009；钱叶芳，2011，2018；王永洁，2018，2020）以及劳动关系的非标准化（董保华，2008；陈晓宇，2010；马跃如等，2011；杨红梅等，2014）的研究也逐步增加，在概念中更加强调就业的灵活性、非传统性，提出非标准就业并非都是差的；同时也指出非标准就业是一种具有弱从属性、非长期性、具体表现形态多样化的富有弹性的劳动关系。而后随着互联网技术的兴起，更多人员通过互联网平台就业，进一步形成了新兴非标准就业形式（李攀艺等，2020），也被称为新就业形态（张成刚，2016；涂伟，2019；严妮等，2020；关博等，2021）或平台就业（王永洁，2020；姜宇，2021）。

根据近期的研究，平台就业的主要特征体现为：

- ▶ 以网络平台为载体
- ▶ 合作契约为链接
- ▶ 自我管理为中心
- ▶ 劳动价值交换平台化
- ▶ 劳动参与灵活化
- ▶ 劳动者可以自主决定所执行的劳动任务并拥有自己的生产工具来灵活方便地开展工作
- ▶ 劳动者接收的订单来自不只一个雇主
- ▶ 劳动者收入和保障诉求提质化

部分研究质疑某些特征，认为在平台就业中存在有效的从属因素。

中国在劳动、就业、社会保障等相关法律法规（如《劳动法》、《劳动合同法》、《社会保险法》）中没有使用非标准就业的概念。灵活就业的概念在相关政策文件中广泛使用。《劳动合同法》区分了三种劳动合同，包括固定期限劳动合同、无固定期限劳动合同和以完成一定工作任务为期限的劳动合同，各自受到保护程度不同。灵活就业是指在工作时间规定、收入和报酬、工作场所、社会保险和福利待遇、劳动关系等方面不同于传统主流就业的所有其他就业形式的总称。2012年人力资源和社会保障部在《中华人民共和国社会保险法释义》中认为灵活就业，主要包括以下几个方面：

11 Becker和Chesalina，2021。另见Galian, Carlos, Margherita Licata, & Maya Stern Plaza. 2021，以及国际劳工组织，2021。

1. 非正规部门就业，即劳动标准、生产组织管理及劳动关系运作等均达不到一般企业标准的用工和就业形式。例如，家庭作坊式的就业¹²。
2. 自雇型就业，有个体经营和合伙经营两种类型。
3. 自主就业，如自由职业者、自由撰稿人、个体演员、模特、独立的中介服务工作者等。
4. 临时就业，如家庭小时工、街头小贩、其他类型的打零工者（人力资源和社会保障部，2012）¹³。

下一节重点介绍涉及新就业形态和数字平台就业中的新兴工作的研究内容。

3.4.2 国家政策法规汇总

《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》详细说明了第十四个五年计划期间（2021-2025年）就业和社会保障领域的优先事项，包含涉及促进新就业形态从业人员和灵活就业人员就业和社会保障的目标。

人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划的优先事项

▶ 表3. “十四五”规划目标

▶ 养老

- i. 推动实现职工基本养老保险法定人群全覆盖
- ii. 放开灵活就业人员在就业地参加社会保险的户籍限制
- iii. 积极促进有意愿、有缴费能力的灵活就业人员以及新就业形态从业人员参加职工基本养老保险
- iv. 完善对缴费困难群体帮扶政策
- v. 积极促进城乡居民基本养老保险适龄参保人员应保尽保

▶ 工伤

- i. 制定职业伤害保障试行办法
- ii. 推进平台灵活就业人员职业伤害保障试点
- iii. 建立平台灵活就业人员职业伤害保障信息平台

▶ 失业保险

- i. 加强失业保险参保扩面工作，重点推动中小微企业、农民工等单位和人群积极参加失业保险。

▶ 新就业形态的社保经办管理

- i. 依托全国统一的社会保险公共服务平台，为新就业形态从业人员提供网上参保登记申请等便捷服务。
- ii. 支持灵活就业的新就业形态从业人员以个人身份在公共服务平台办理企业职工基本养老保险参保登记、个人权益记录查询、社会保险关系转移接续等业务。

▶ 统计

- i. 建立就业岗位调查制度，完善城镇新增就业、登记失业统计制度
- ii. 加强高校毕业生、农民工和灵活就业人员等重点群体流动就业状况的变化跟踪

12 这与国际上对非正规部门就业的定义不同，后者指的是在非正规经济单位工作。

13 这也不同于国际劳工组织对临时就业的定义。

“十四五”规划为2025年设定了以下量化目标。

指标	2015 基数	“十三五规划” 目标	2020年 完成数	2025年目标
基本养老保险参保率(%)	82	90	91	95
失业保险参保人数(亿人)	1.73	1.8	2.17	2.3
工伤保险参保人数(亿人)	2.14	2.2	2.68	2.8
企业劳动合同签订率(%)	90	>90	>90	-

来源: 人力资源和社会保障部2021年《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》

自社会保障体系建立以来,国家和部分省市颁布了多个有关灵活就业人员参保的政策文件,根据目标群体可分为两个阶段:2015年前和2015年后。这种时间划分的原因是,共享经济这一新的互联网商业模式首次在2015年的中国共产党十八届五中全会公报中得到认可。公报促进了新技术、新产业和新商业模式的发展,以促进就业和创业。附录二详细概述了针对灵活就业人员的国家和一些相关省级法律/法规和政策。

► **2015年前**,主要针对下岗失业人员、农民工、个体工商户等特定群体非正规就业的参保。

社会保险总体政策强调,农民工必须依法参加养老保险、医疗保险和工伤保险,而其他非标准就业人员自愿参加养老保险和医疗保险。

► **2015年后**,主要针对新业态、新就业形态的所有从业人员的参保。

国家层面的政策均要求**研究完善适应共享经济特点的灵活就业人员社会保险参保缴费措施**,实施全民参保计划,切实加强劳动者权益保障,其中特别强调开展新业态从业人员职业伤害保障试点。

省级措施:附录二介绍了省市层面的政策。北京重点关注快递从业人员的保障。浙江提出非全日制用工和不符合签订劳动合同情形的新业态从业人员,可以按规定以灵活就业人员身份参加社会保险,同时强调,所有新业态从业者均可先行参加工伤保险。广东省的政策明确提出对依托互联网服务平台等新业态、新模式实现灵活就业的就业困难人员参保给予补贴。



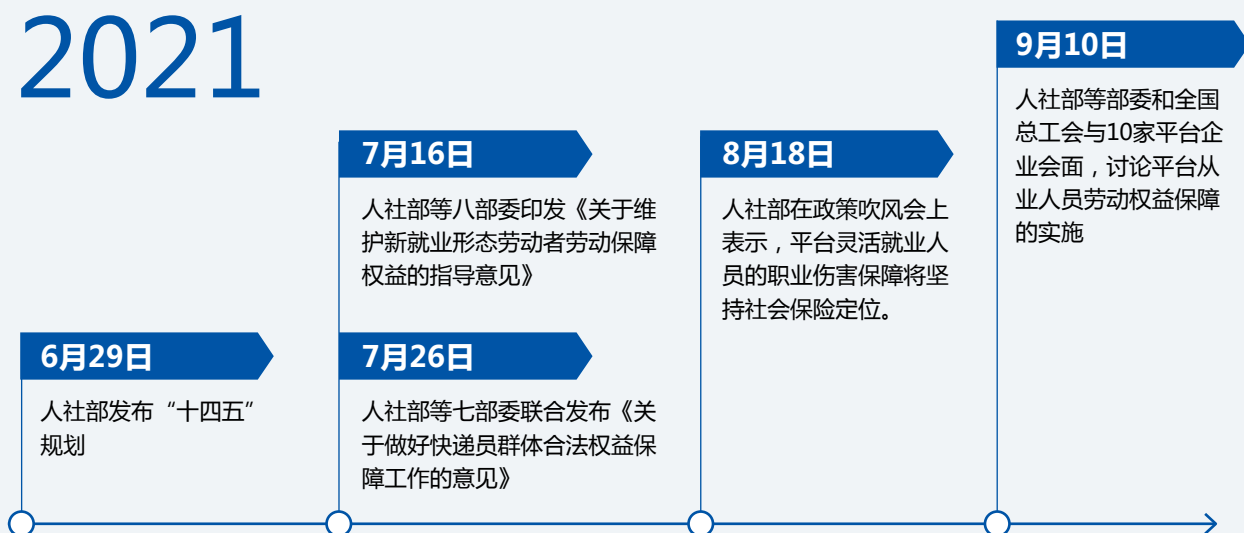
2021年，对平台经济和新业态的调控步伐加快。以下时间表显示了政策流程的一些关键里程碑：多项涉及新业态劳动者劳动权益保护的政策陆续出台：

- ▶ 2021年6月29日，人社部发布《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》。社会保障方面的重点工作包括放开灵活就业人员在就业地参加社会保险的户籍限制，积极促进有意愿、有缴费能力的灵活就业人员以及新就业形态从业人员等参加企业职工基本养老保险。
- ▶ 2021年7月16日，人社部等八部门发布《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）。《意见》包含了灵活就业人员参加基本养老保险、基本医疗保险、职业伤害保障和社保经办管理服务的改革方向。《意见》要求各地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。组织未参加职工基本养老、职工基本医疗保险的灵活就业人员，按规定参加城乡居民基本养老、城乡居民基本医疗保险，做到应保尽保。
- ▶ 2021年7月26日，国家邮政局、人社部等七部门联合印发《关于做好快递员群体合法权益保障工作的意见》（交邮政发〔2021〕59号）。《意见》鼓励快递企业直接用工；对用工灵活、流动性大的基层快递网点，可统筹按照地区全口径城镇单位就业人员平均工资水平或营业额比例计算缴纳工伤保险费，优先参加工伤保险；推动企业为快递员购买人身意外保险。
- ▶ 2021年8月18日，在政策例行吹风会上，人社部副部长游钧介绍，平台灵活就业人员职业伤害保障将坚持社会保险定位，也就是说这将是政府主导的保障制度，在现行工伤保险制度的大框架下建立和实施。同时创新制度模式，适应平台线上经营的特点，创新政策、创新方式。另外，制度将采取试点先行模式。
- ▶ 9月10日，人社部会同交通运输部、市场监管总局、全国总工会召开平台企业行政指导会，就维护新就业形态劳动者劳动保障权益对美团、滴滴等10家头部平台企业开展联合行政指导。会议要求平台企业准确理解和把握人社部发〔2021〕56号文，全面贯彻落实好《意见》要求，依法合规用工。

此外，

- ▶ 2021年9月27日，国务院印发《中国妇女发展纲要（2021-2030年）》和《中国儿童发展纲要（2021-2030年）》。纲要明确了在下一个十年中妇女与社会保障方面的主要目标和策略措施，保障妇女平等享有社会保障权益，参保率和保障水平不断提高。建立国家级社会保险全民参保登记信息库，加强社会保障分性别统计、信息动态监测和管理。

▶ 2021年中国平台从业人员保障政策时间表



3.4.3 非标准就业的研究内容

随着非标准就业特别是平台就业在中国的迅速发展,关于非标准就业的研究也与日俱增,主要关注点可分为以下几个方面:

非标准就业的特征。从工作特征来看,普遍工时长、工作水平低(波动性大)、工作稳定性差(灵活性高)(刘琦,2009;薛进军,2012;张林2018;王永洁,2018;关博等,2018);从人员特征来看,受教育程度低、年龄大(特别是传统的非标准就业)、未婚和农业户口流动人员更容易成为非标准就业者(王永洁,2018;王全兴,2019)。但也有部分研究表明非标准就业群体内部也呈现出异质性、分层和多样化的特点,平台从业人员的收入与教育程度往往高于传统非平台类非标准就业人员,非标准就业人员的就业模式也存在性别差异,例如在网约车行业男性从业人员超过女性(詹婧等2018;何勤等,2018)。

非标准就业在创造就业方面的潜力。有研究关注非标准就业的兴起与劳动力市场变化的关系(杨燕绥,2003;赖德胜等,2018;王永洁,2020)以及社会保险缴费、最低工资制度等政策对非标准就业的影响(朱娟等,2012;张剑等,2019)。另外一些研究关注非标准就业与就业政策、质量和未来发展的关系(张成刚,2016;毛宇飞等,2019;杨宜勇等,2021)。对于非标准就业大部分学者都持促进并规范的态度。董保华等(2007)提出劳动立法应对更多灵活就业形式作出保护和规范,而非打击限制的态度。石美遐等(2007)认为中国应以政府主导的、以国家立法为主要形式的模式对于调整非正规就业的劳动关系。关博(2019)指出新就业形态拉动就业,需加快完善适应新就业形态的用工和社保制度。杨宜勇等(2021)提出强化就业优先政策,加强政策对灵活就业的支持、规范和保障。但也有少数学者持反对态度,钱叶芳(2011)认为应适度降低中国非标准就业劳动者的比例,提高其职业稳定性。

非标准就业带来的新社会风险以及对社会保障制度的冲击。张浩淼(2019)指出新业态带来新的社会风险类型,包括工作贫困、社会保险缺失和职业福利缺位。丁元竹(2016)指出福利与雇主绑定且具有刚性的特征已很难适应新技术和新业态,社保改革需要进一步在员工和雇主之间找到一种平衡。刘涛(2018)提出电子化时代的社会保障,主要特征是虚拟空间化与去形态化,这对国家税收汲取能力、社会保障能力及清晰的数目字管理能力构成了隐然的挑战。王天玉等(2020)分析了2014年至2019年间中国102起平台/劳务提供者纠纷的法院判决,发现大部分案件是由于交通事故而提起诉讼。劳动者向法院提出确立劳动关系的诉求,首先是为了确定个人或公司对第三方的赔偿责任,其次是劳动者希望因工伤获得保险赔偿,仅在少数情况下涉及其他劳工权利。

对非标准就业劳动关系和劳动权益的保障。有些研究从理论层面对非标准就业劳动关系进行探讨(董保华,2006,2008;王明生等,2009;童志雄,2013;谢德成,2016;柏亭羽,2018;李干等,2019);有些从法律层面探讨对非标准就业的劳动关系进行调整规制(董保华,2007;陈小宁,2010;钱叶芳,2011;马跃如等,2011a,b;金荣标,2015);还有一些从企业层面讨论对非标准就业劳动关系的认识(袁凌等,2010,2013;王健,2019)。陈斌等人(2020)表明,在中国,只有一小部分从业人员与平台企业有标准的劳动关系,大多数人和平台签订的都是临时性协议,而协议的内容因平台企业而异。王天玉等人(2020)发现,现有的劳动法没有为平台从业人员提供足够的法律保护,因为工作从属标准经常存在争议。孟现玉(2020)平台就业关系的弱从属性特征与平台有意“去劳动关系化”,导致了平台就业关系还难以被嵌入劳动关系规制,从而使平台从业者面临着与劳动关系捆绑的一系列权益的缺失。陈斌等人(2020)的研究则表明,客户主导的评级和激励系统为平台控制工作关系提供了强有力的手段。周畅(2020)强调,即使平台从业人员与其服务的平台企业存在非标准关系,也存在集体谈判的机会。最后,对非标准就业需要劳动权益保障是学界的共识,但在保障路径和保障责任(政府、企业和个人)划分上存在许多不同的观点。

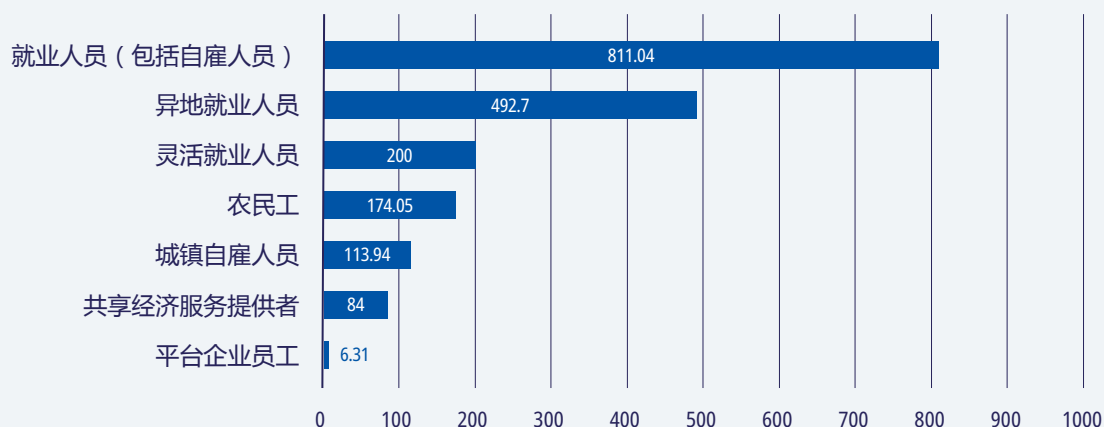
3.4.4 实证研究

数据统计分析

劳动力规模

《中国共享经济发展报告（2021）》估计2020年共享经济服务提供者约为8400万人，平台企业员工数约631万人。陶红（2017）通过《中国统计年鉴》推算非标准就业人员约为21315万人。王永洁（2018）利用中国城市劳动力调查(CULS) 2016 年数据进行的分析表明，中国城市中非标准就业的比例达到34.95%。

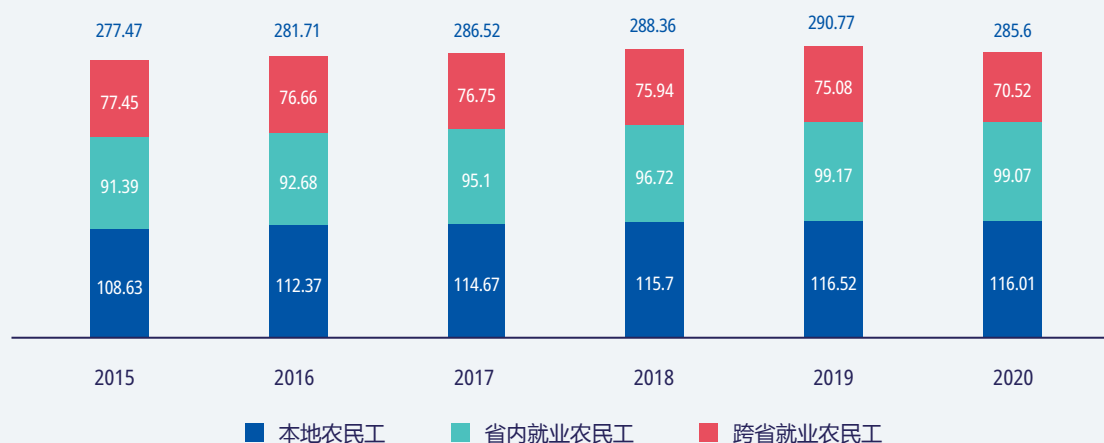
► 图12. 2020年中国劳动力人数，按就业类型（百万）



注：全国2亿灵活就业人员是官方数字¹⁴。

根据国家统计局2021年官方统计数据，2020年，全国农民工总数为28560万人。11601万为本地农民工。跨省农民工7052万人。共有9907万农民工在省内就业。在所有农民工中，男性占65.2%，女性占34.8%。

► 图13. 2015-2020年中国农民工人数（百万）



来源：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202104/t20210430_1816933.html

注：本地农民工：指在户籍所在乡镇地域以内从业农民工。其他农民工：指在户籍所在乡镇地域外从业的农民工。

14 中国国务院，2021 http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/08/content_5623233.htm

生活条件

农民工的月平均收入为4072元。农民工越来越多地受雇于服务业。运输和物流业占有农民工就业的51.5%，是2020年收入最高的行业（平均每月4814元）。与普遍看法相反，中国只有53%的农民工在经济较发达的东部省份就业。

企业调查。据美团研究院发布的《新都市青年：2018年外卖骑手就业报告》显示，2018年，美团外卖的就业人数超过270万，其中67万人来自贫困县，77%的骑手来自农村地区。1980、1990年代出生的美团外卖骑手占比最大，92%为男性，50%的骑手是家庭收入的主要来源。在滴滴网约车平台的司机中，6.7%的司机被国家登记为贫困户，12%是退役军人，超过21%的司机家庭只有一人就业。在饿了么，百分之八十的骑手来自农村。安徽、河南、四川是骑手主要来源的省份。在前五名的原籍县中，60%是国家级贫困县。

调查问卷。已有学者实施了一些有针对性的调查，对平台经济从业人员的基本情况、职业特征和参保情况进行研究，例如：

- ▶ 何勤等（2017）通过微工网对互联网平台从业人员发放回收 4762 份有效问卷。
- ▶ 詹婧等（2018）利用微工网获取平台从业人员的线上数据以及采取典型调查得到的线下调研数据，样本涉及北京、河北、河南等省市，共获得数据 7242 份。
- ▶ 严妮等（2020）采用判断抽样的方法对武汉市三个区的平台经济从业者进行问卷调查，共发放问卷227份。
- ▶ 杨伟国等（2021）利用在2016年对 U 网约车平台进行的就业调查数据，共获得有效样本 12942 个。

关博等（2018）对北京市三个街道的320名“三新”就业人员进行问卷调查。调研发现，有近20%的“三新”劳动者处于实质上无保障状态，且参保情况出现结构性不均衡，特别是工伤保险、生育保险参保缺口较大。张楠（2019）通过问卷调查和深入访谈对经济新业态从业人员的社会保险缺失问题展开了研究。何文炯（2020）指出数字经济从业者参加职工基本养老保险和职工基本医疗保险的人数不多、比率很低。

采用综合方法。陈微波等（2019）采用了半结构访谈及文本编码分析法尝试构建互联网平台从业者工作风险识别体系。仇雨临等（2019）指出目前灵活就业者医保参保率偏低，部分灵活就业人员由于参保面临多重困境而游离于制度之外。陈耀波（2021）2019年针对中国国内三个主要数字劳工平台的劳动者特征和工作条件开展了问卷调查，并随后进行了深度访谈。调研显示，2018年至2019年，外卖服务行业的平台从业者从7.17%增长到41.63%。其中一半以上在2019年全职从事平台工作。相比兼职从业人员，全职从业人员能够帮助平台更好地应对全天候的订单。但是，平台从业人员的报酬是根据服务的客户数量计算的。虽然对固定时间内提供稳定工作和服务的需求有所增加，但平台企业通过外部公司让越来越多的平台从业人员以个体经营者身份通过平台提供服务，导致劳动关系恶化，

▶ 女性与平台经济

中国的零工经济正在吸引越来越多的女性。灵活性是鼓励女性参与数字平台的主要优势之一，因为原则上她们可以选择工作地点、方式和时间。但是，工作时间长和工作难以与个人生活分离的问题可能会对女性参与平台工作带来问题。根据北京义联劳动法援助与研究中心的数据，2020年，95%的快递员每天工作超过8小时，66.8%的快递员工作超过11小时，28%的快递员工作超过12小时。灵活就业人员仍然无法获得高质量的公共儿童保育服务，农民工在城市获得公共保育服务确实存在实际困难。新冠危机加重了照顾家庭和工作的双重负担。在中国，女性花在不薪照顾工作上的时间是男性的2.5倍，平均每天近4小时。

总之，尽管存在大量实证研究，但中国目前缺乏对非标准就业的最新且具有代表性的深入定量分析。同时，也缺乏对不同形式的非标准就业，特别是区分传统非标准就业与数字平台就业的详细比较研究。

3.5 非标准就业人员的社会保障政策和经办管理研究

3.5.1 研究内容

现行社会保障制度的适应性问题

关博（2019）指出新就业形态对传统用工和社保管理带来巨大冲击，主要体现为就业岗位不稳定性风险加大、劳动关系管理规范有所弱化和社会保障的公平性受到损害。王育英（2017）指出面对非标准劳动关系，中国现行社会保障制度缺乏弹性、无法兼顾标准和非标准就业两种模式共存下的劳动者的社保需求、且对非标准劳动关系下的农民工保障仍十分滞后。贾昌（2019）同样指出新业态劳动者工作变动频繁和收入分配方式的多样化使得现有社会保险制度不符合新的用工关系。张学诞等（2020）指出互联网平台从业者社会保障缴款面临缴款义务人、缴款比例和缴款计算依据三方面的挑战。陈斌等人（2020年）认为，即使平台从业人员享有基本养老保障等法律权利，他们在实践中也可能无法获得社会保障，因为他们不符合具体的实际要求，如就业的连续性、就业时间或收入低于规定的下限或间断性缴费。例如，在实践中，从事外卖的人可能无法获得社会保障，因为他们的离职率很高，因此可能无法积累足够的连续工作时间来享受待遇。

非标准就业人员的社会保障

大部分学者认为通过改造将非标准就业人员纳入到与标准就业相同的保障体系之下（赵建国等，2010；陶红，2017；周畅等，2017；何小勇，2019；李攀艺等，2020；何文炯，2020；关博等，2021）。也有学者提出应结合非标准就业的特征全面重新设计相应的保障制度（李晓曼等，2019）。还有学者认为应区分基本权益（如最低工资、职业安全）和非基本权益（如带薪休假、经济补偿）进行分类设计，并对其有一定的倾斜性和选择性保护（石美遐等，2007；刘琦，2009；陆明，2019；姜宇，2021）。在保障责任上，大多数学者强调政府责任和宏观政策调整（刘琦，2009；周畅等，2017；陶红，2017），同时强调企业（平台）责任，以及工会和行业协会的创新保障作用（袁凌等，2013；张浩淼，2019；）；后者可以尝试制定工资和工作时间的指导方针，并为数字平台劳动者提供与职业相关的保障。此外也有学者提出了个人责任的回归，以及鼓励个人参加社会保险或购买符合自身需求的商业保险的政策必要性（李攀艺等，2020）。



阻碍参保的因素

从主观来看, 非标准就业人员参保意愿整体不高, 主要由于经济负担能力不稳定、对于参加法定社保必要性重视不足以及担心无法享受待遇等; 而从客观方面, 参保又受到劳动关系认定、户籍限制、政策宣传和解释不到位等客观因素的影响(张楠, 2017; 李红岚, 2018; 曹佳, 2018; 匡亚林, 2020; 严妮等, 2020; 关博等, 2021)。而具体到不同险种, 所面临的困难和政策建议则有所不同。

弥合社会保障差距的具体障碍和政策选择

- ▶ **养老保险。**贾珂霏(2019)借助体面劳动理论提出养老保险是影响新业态从业人员能否提高劳动质量的重要因素。李红岚(2018)指出新兴行业养老保险制度需规制, 有条件放宽非户籍地在当地的参保限制促进新业态从业人员参保。薛惠元等(2019)指出由于新业态从业人员自身的经济承受能力有限和参保意识不足, 传统的“单位制”养老保险制度无法与之相适应。新业态从业人员在参加养老保险时, 存在参保率低、断保现象普遍且转移接续困难、个人缴费比例过高等问题。要通过运用“大数据”和“互联网+社保”探索建立适应新业态从业人员的养老保险制度; 加大宣传力度, 提高新业态从业人员的社会保险意识; 激发就业市场主体中大数据驱动的平台型组织的参保积极性; 加快发展个人税收递延型商业养老保险。曹乘风(2020)新就业特征与传统社会养老保险的参保要求存在冲突, 针对经济新业态从业人员的养老保险问题, 主张建立中国版“个人退休账户”, 同时加强信息化建设和增加参保激励。
- ▶ **医疗保险。**谭中和(2017)指出医保扩面的难点在于制度体系不适应新业态就业形式多样性衍生的参保需要和部分人群参保身份确认难。仇雨临等(2019)指出参保条件受限、缴费负担过重、转移接续困难是阻碍灵活就业者参加职工医保的主要原因。虽然异地灵活就业者可以选择参加户籍地的居民医保, 但是在参保及看病就医过程中存在较多不便。而在建议方面, 王宗凡(2005)提出非正规就业人员应优先参加医疗保险, 以保大病为主, 可以个人身份参保, 实行低费率、低基数缴费且政府予以一定补贴。
- ▶ **工伤保险。**张军(2017)指出新业态从业人员参加工伤保险的难点在于工伤保险以劳动关系为参保前提, 需要用人单位缴费参保并承担部分待遇支付责任, 且参保后的工伤调查取证难、认定难, 管理经办也存在挑战。宋卓艺(2020)也指出中国的新业态从业人员的工伤保险存在制度层面和执行层面的问题, 一方面现行劳动关系界定标准比较狭窄, 未签订劳动合同的用工形式属于劳动关系, 雇员无权自己缴纳工伤保险; 另一方面用人单位和从业者参保的动力均不足。而在建议方面, 郝玉玲(2018)提出新业态从业人员纳入工伤保险体系应坚持“雇主缴费”原则, 同时注重开展工伤预防。
- ▶ **失业保险。**孙守纪等(2020)指出失业保险参保率和受益率双低并存是缴费型单一支柱失业保险难以解决的难题, 失业保险个人账户制无法解决缴费型失业保险缴费要求和灵活就业人员缴费能力之间的矛盾; 而通过建立失业保险和失业救助并存的多层次失业保障制度能够有效扩大覆盖面。孟现玉(2020)指出弱从属性特征与平台有意“去劳动关系化”, 使平台从业者被排除在失业保险的覆盖范围之外, 社会保险与劳动关系捆绑、隐蔽雇佣与模糊雇佣并存和失业保险制度的不匹配又使将平台从业者纳入失业保险制度步履维艰, 建议在理论革新上, 应将社会保险与劳动关系脱钩; 在扫除障碍上, 应正确划分平台从业者; 在制度改革上, 应合理界定非自愿失业、分类构建失业保险缴费机制、缩短失业保险缴费期限和完善失业保险待遇给付内容。肖巍(2019)提出提高可雇佣能力, 以增强灵活就业者的“灵活安全性”。
- ▶ **社会保障未来改革方向。**韩秉志(2018)提出社保应是新业态从业者的必需品。中国社会保障杂志(2018)也指出新业态从业者是社保扩面的重心。席恒(2020)指出社保全面覆盖, 新业态从业人员不能少。华蓉晖(2019)指出未来的社会保障要适应劳动力市场需遵循的基本原则: 保护的普遍性可得性、保障的充足性、保障的可携带性、性别平等和良好的治理。娄宇(2021)提出引入“类雇员”保障该类群体的劳动权益。尽管在保护非标准就业人员的必要性上学界达成了一致, 但如何缩小社会保障现有政策和管理上的差距, 学者们尚未达成一致。

3.5.2 基于文献综述的政策建议

本部分总结了各项研究中提出的政策建议。

推动平台及平台从业人员参保

1. 明确平台企业责任，包括作为雇主的缴费义务，以及为平台从业人员代缴社保费
2. 借鉴国外经验，通过行业协会、社区或私营合作机构为平台从业人员集体参保
3. 创新工会组织形式，让平台从业人员入会，开展行业和企业集体协商
4. 通过法律、筹资、行政（包括合规）和意识提升措施，鼓励劳动者参保

完善参保制度

1. 通过强有力的立法和合规措施防止对劳动关系进行错误分类，依法保障“事实”雇员与“法律上”的雇员享有同样的社会保障权益。
2. 将参保与是否建立劳动关系解绑，确保灵活就业人员享有基本的社会保障权利，减少缺乏劳动关系对社保权利的不利影响。
3. 破除参保的户籍限制，加强现有社保体系的包容性。
4. 在参与方式上，破除现有“个人用人单位-社会保障权益”的模式，转变为“个人-社会保障权益”模式。
5. 在保障内容上，对于新就业形态人员面临风险较大的社会保险强制其参保（如养老、工伤、失业、医疗保险），对于风险较小的保险坚持自愿的原则，政策鼓励引导其参保（如生育保险）。
6. 探索多主体缴费、合并计算的社会保险政策体系。

社保缴费设计调整

1. 针对新业态从业人员收入不稳定特征，定期调整职工/居民基本养老和基本医疗保险的自愿缴费水平，研究更加合理的断保处理办法，缴费的周期可以适当延长。
2. 在缴费的可负担性方面：
 - a. 探索在政府支持下适当降低灵活就业人员的社会保险缴费率，同时尽量减少降低缴费对于非正规化的负面影响。
 - b. 费率档次可以收入水平作为划分标准
 - c. 对于低收入群体可以给予特定的缴费优惠政策
 - d. 也可以按照年龄等其他要素为划分标准，增强缴费的合理性

改善管理经办服务

1. 在社会保险基金管理上，加快建立全国统筹的社保机制和数据库，加快实现五险一金管理和社保基金“跟人走”，彻底解决平台从业人员社会保险关系转移问题。
2. 在缴费途径上，一方面发挥信息技术的优势，加快网络化管理和服务；另一方面创新管理模式，按照属地管理模式对新型灵活就业人员社保经办管理服务延伸到街道、乡镇、社区，方便其就近办理。

3.6 小结

本章回顾了关于平台从业人员和其他非标准就业人员在就业、劳动条件和社会保障方面的国际和国内文献研究。主要的结论如下：

1. 随着非标准就业在中国的发展，对于非标准就业相关的研究也逐年增加，且研究焦点也随着非标准就业形式的变化而变化，早期更加关注农民工等群体，而近年随着平台就业的兴起，研究热点也逐步转向平台从业人员的劳动关系、权益保障等。

2. 研究思路也有了一定的转变，早期研究更多地聚焦于概念的厘清以及在现行的法律和政策框架下如何认识以及应对非标准就业或者说是如何将非标准就业标准化，而目前一方面认识到非标准就业的普遍性和长期存在性，开始将其作为一种就业形态进行全方面的研究，并探讨政策制度调整的必要性。
3. 对非标准就业人员社会保障的研究也逐步深入细化，从开始只是作为劳动权益保障的一部分到单独强调非标准就业人员的社会保障再到各个险种的细化研究。

然而，从国内研究综述中也可看出目前的研究仍然存在一些不足，具体来说：

1. 国内研究中对非标准就业的定义仍然较为模糊、尚未达成共识，不同研究采用的定义和统计口径存在较大差异，使得研究结论较为缺乏可比性，难以进一步深入探讨。
2. 在研究方法上更多采用规范性研究，定性分析较多，而在采用定量研究时也更多依靠二手数据，缺乏对非标准就业情况的最新的、较为全面的认识和描述以及深入的定量分析。
3. 在研究内容上对于非标准就业人员社会保障的研究更多在现有政策方面上，对于经办管理的研究较少。同时在政策研究中一方面是只关注某一个险种的情况，缺乏综合的视角；另一方面更多地是对现有政策的局部优化较为缺乏创新的解决方案和思路。

在此背景下，本项目以非标准就业人员社保覆盖面为题展开研究，在一定程度上弥补目前国内研究存在的不足，其创新之处主要体现在：

1. 从实践的角度提供了非标准就业的定义方式。
2. 区分了平台类雇员、平台类灵活就业人员，并比较了平台类和非平台类灵活就业人员。
3. 除政策分析和文献研究外，本项目研究采用了不同的研究方法，包括问卷调查、实地调研、现场访谈以及与国家及地方层面的政策制定者和从业者、平台企业和平台从业人员的交流讨论会，得到了大量的一手资料和数据。
4. 研究采用综合的视角分析非标准就业人员养老保险参保情况，并在现有试点和国家层面讨论的基础上在工伤保险领域提出了较为创新的政策思路。研究还从社保管理和经办服务方面提出了扩大非标准就业人员社保覆盖面的建议。



4

灵活就业人员的养老保险

4.1 引言

近年来，灵活就业形式变得更加多样化，尤其是随着数字平台就业的出现（周，2020年）。数字平台从业人员数量的增加给许多国家的社会保障带来了新的挑战。2020年，中国平台经济中的服务提供商和员工数量分别达到8400万和631万（《2021年中国共享经济发展报告》）。在这种情况下，将养老保险覆盖范围扩大到数字平台从业人员已成为中国的一项重要政策目标。由于世界各地面临着类似的挑战，研究中国灵活就业和数字平台就业劳动者的养老保险覆盖问题不仅对中国的政策完善具有重要意义，也将为世界贡献中国智慧。本研究通过文献研究、问卷调查和实地调研的方式，评估中国灵活就业和数字平台从业人员养老保险的实际参保状况和参保意愿，深入分析了存在的问题及其原因，借鉴经合组织和欧盟的国际经验，根据中国的实际情况，提出了对促进新就业形态人员的参保的政策建议。

4.2 政策框架

中国现行养老保险制度下，灵活就业和数字平台从业人员参保主要有三种方式：

- ▶ 一是作为用人单位职工（签订劳动合同）参加城镇职工基本养老保险。此为强制参保，由用人单位和个人按照规定费率和费基共同缴费（见下表）。
- ▶ 二是作为灵活就业人员自愿参加城镇职工基本养老保险。这类人员大体包含三类：无雇工的个体工商户、尚未参加企业职工基本养老保险的非全日制工以及其他灵活就业人员。自愿性体现在由灵活就业人员自愿选择是否参保、按何水平缴费以及缴费频次三个方面。
- ▶ 三是自愿参加城乡居民基本养老保险，自愿性体现在自愿选择是否参保以及按何水平缴费两个方面。

下表4提供了适用于多数省份的制度政策概览。

► 表4. 三种参保渠道政策对比

	城镇企业职工基本养老保险制度		城乡居民基本养老保险制度
	以职工身份参保	以灵活就业人员身份参保	
强制/自愿参保	强制参保	自愿参保	自愿参保
参保地	企业所在地	就业/户籍所在地 ¹	户籍所在地
筹资来源	用人单位和职工个人共同缴费	个人缴费	财政补助和个人缴费
缴费基数	个人缴费基数：个人上年度实际月均收入。收入水平低于当地缴费基数下限（当地全口径社平工资的60%）者按下限缴费，高于上限（当地全口径社平工资的300%）者按上限缴费。 企业缴费基数：职工缴费基数之和。	当地缴费基数上下限之间设置N档缴费基数 ² ，由参保人自愿选择缴费档次。缴费基数下限为当地全口径社平工资的60%；上限为当地全口径社平工资的300%。	当地设定N个缴费档次 ³ ，由参保人自愿选择。
缴费率⁴	► 企业：16%； ► 个人：8%。	20%	
制度结构	个人8%缴费全部计入个人账户，企业缴费计入社会统筹基金	个人20%的%缴费中，按8%计入个人账户，12%计入社会统筹基金 ⁵	个人缴费、地方政府缴费补贴、集体补助等全部计入个人账户
最低缴费年限	15年	15年	15年
退休年龄	男性60岁；女干部55岁；女工人50岁	男性60岁；女性55岁	60岁
养老金待遇	基础养老金+个人账户养老金（+过渡性养老金）	基础养老金+个人账户养老金（+过渡性养老金）	基础养老金+个人账户养老金 ⁶

1. 各省份对参保地的规定不同。大多数地区已完全放开户籍地限制，非本地户籍的参保人可在就业地以灵活就业人员身份参保；少数省份仍有不同程度的户籍地限制，仅限于本地户籍的灵活就业人员或满足特定条件的外地户籍灵活就业人员，主要是一些社保待遇相对较高的劳动力流入地区，如北京、上海、浙江等。
- 2、3. 各地为灵活就业人员设定的缴费档次是缴费基数，参保人以此为基数按20%费率缴费，具体档次由各地自行设定；与此不同，各地设定的城乡居保缴费档次即为缴费额，或是绝对额形式或是当地社平的不同百分比，参保人依此缴费，无需再乘以费率，具体档次由各地自行设定。
4. 自2022年起，全国除广东外，其余各省份均已执行16%的企业缴费率。广东将在2022-2023年间从14%提高至16%。
5. 绝大部分地方灵活就业人员自愿参保的缴费率为20%，低于企业职工的企业缴费率（24%），其中12%进入社会统筹基金，8%进入个人账户。但有个别地方不同：如上海规定灵活就业人员执行与企业职工相同的缴费率，即24%，其中16%计入社会统筹基金，8%计入个人账户；浙江规定灵活就业人员的缴费率为18%（其企业职工的企业缴费率为14+8%），其中10%计入社会统筹基金，8%进入个人账户。但2022年后将逐步实现全国统一。个人缴费年限满15年，达到退休年龄后，基础养老金按如下公式计算：基础养老金=（参保人员办理申领基本养老金手续时上年度全省职工月平均工资+本人指数化月平均缴费工资）/2*缴费年限*1%。
6. 与城镇企业职工基本养老保险制度中基础养老金按照计发办法计算不同，**城乡居民基本养老保险制度中的基础养老金是由国家规定的绝对额**，由中央确定基础养老金最低标准并适时调整，地方政府可根据实际情况适当提高基础养老金标准。

4.3 现状分析

因国内目前尚没有灵活就业人员就业和参保状况的权威统计数据，故本课题主要通过问卷调查和实地调研的方式获取其养老保险参保状况的有关数据和信息，并基于此进行统计分析，以下内容和结论均依据于此¹⁵。报告主要对灵活就业人员和平台从业人员参加养老保险的实际现状、主观感受及制度预期进行了分析，详见如下。

4.3.1 养老保险的参保情况

与其他险种相比的养老保险参保情况

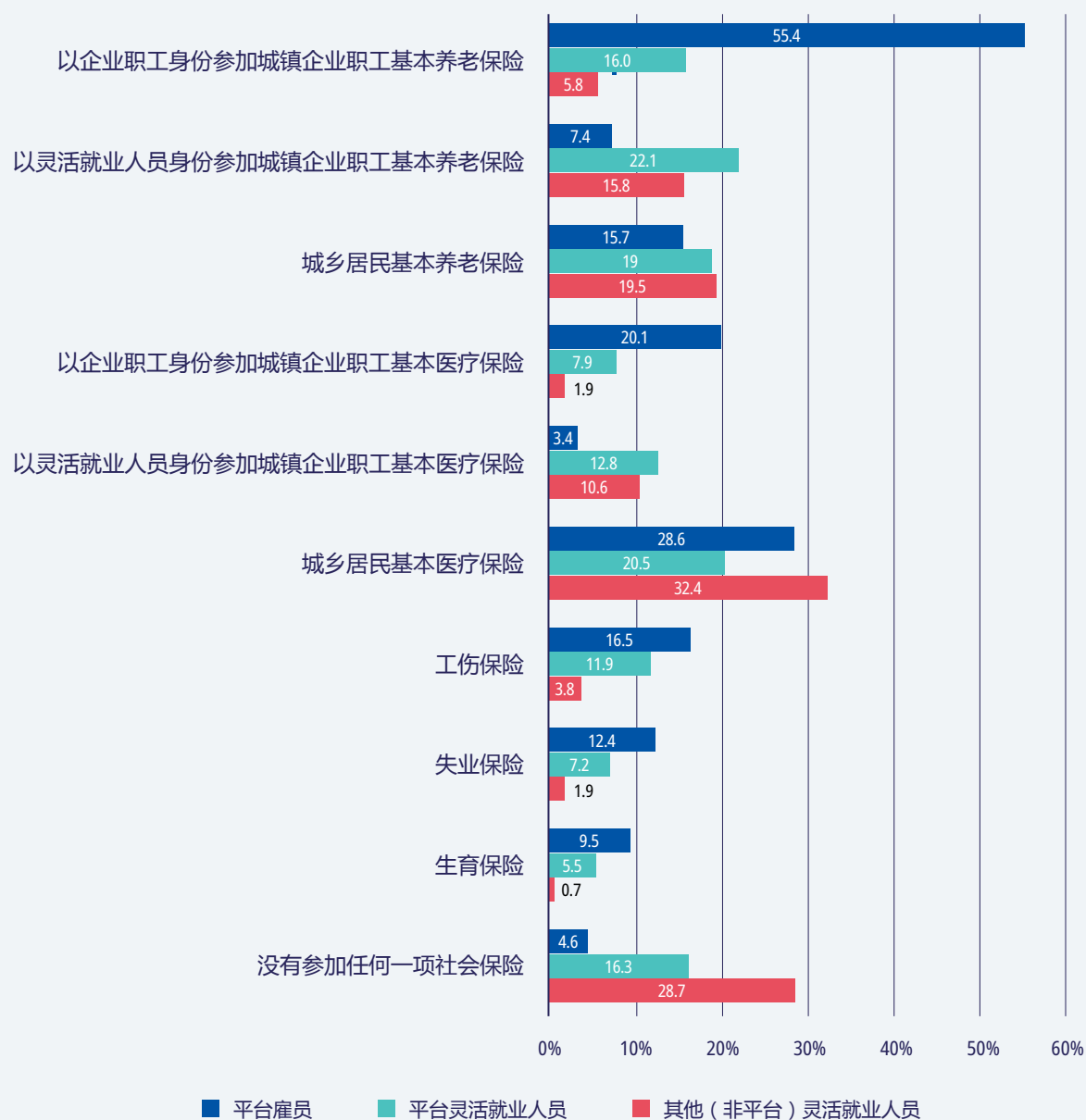
受访者参与五项社会保险的情况存在差异。总体而言，他们参加养老保险的占比最高，其次是医疗保险，之后是工伤、失业，生育保险的参保率最低。平台灵活就业人员中没有缴纳任何社会保险的占16.3%，相比较而言，非平台灵活就业人员中没有缴纳任何社会保险的占比更高，为28.7%。

超过一半（55.4%）的平台雇员表示以企业职工身份参加了城镇企业职工基本养老保险，而只有20.1%称自己以企业职工身份参加了城镇企业职工基本医疗保险。相反，近三分之一（28.6%）的平台雇员称自己参加了城乡居民基本医疗保险。相比之下，平台灵活就业人员以灵活就业人员身份参加城镇企业职工基本养老保险的比例最高，而非平台灵活就业人员则更多参加了城乡居民基本养老保险。后者也更倾向参加城乡居民基本医疗保险（相对于参加基本养老保险）。

15 本部分数据来源均为课题组开展的问卷调查数据，单独说明者除外。



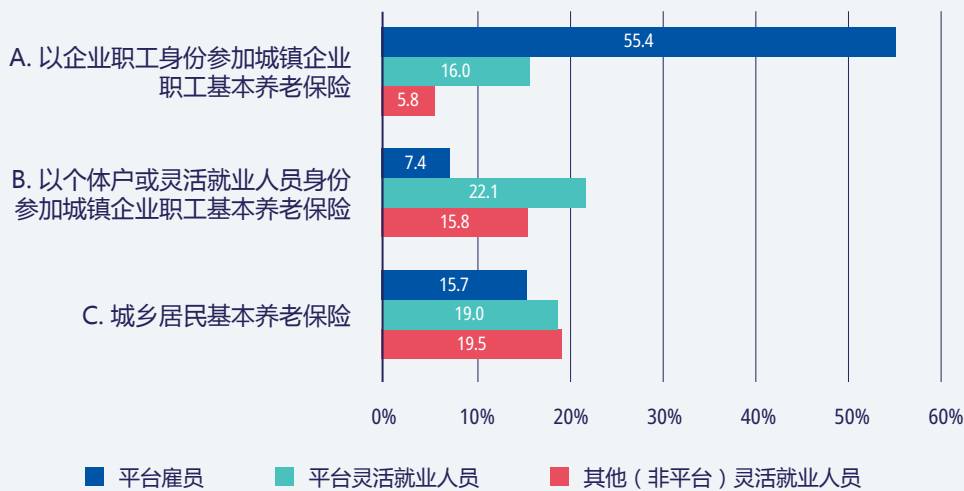
► 图14. 各险种参保情况



按劳动关系划分的养老保险参保情况

大多数平台雇员（55.4%）以职工身份参加养老保险。平台灵活就业人员主要以灵活就业人员身份参加企业职工基本养老保险（22.1%），其次为城乡居民基本养老保险（19%）。其他非平台灵活就业人员参加城乡居民基本养老保险占比最高（19.5%），其次是作为灵活就业人员缴费参加职工养老保险（15.8%）。

▶ 图15. 养老保险参保情况 (%)



不同类型平台从业人员养老保险参保状况

不同类型平台从业人员的养老保险参保状况也存在差异（见图16）。从总参保率和参保结构两个维度，可将其分为三个梯队：

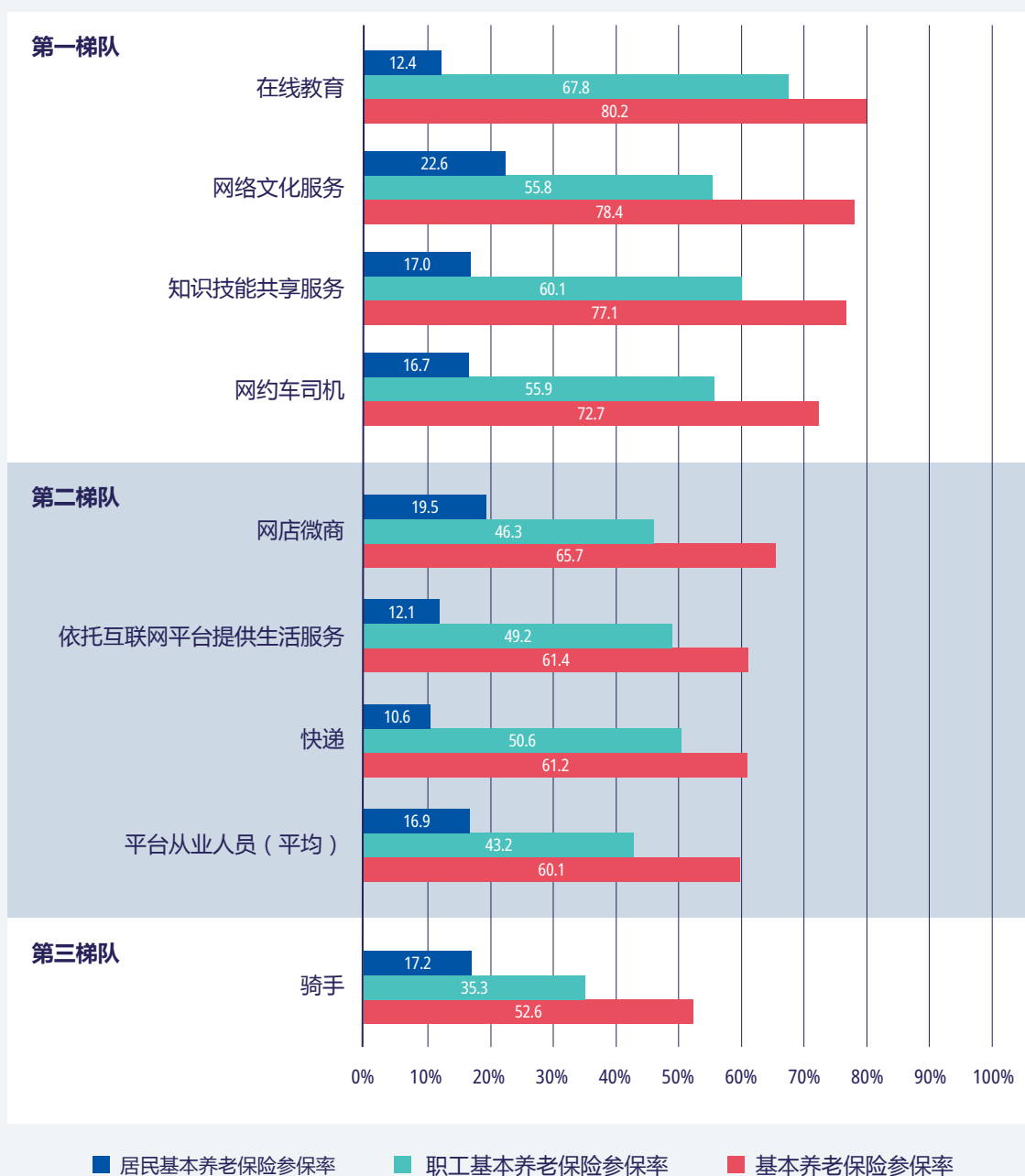
第一梯队，在线教育、网络文化服务类、知识技能共享领域服务类和网约车司机。此类平台从业人员的养老保险总参保率相对更高，均超过70%。其中，在线教育类平台从业人员的参保率最高，养老保险总参保率接近80%，城镇职工养老保险参保率为67.9%；网络文化服务类平台从业人员的总参保率位居第二，为78.5%。网约车司机城镇企业职工养老保险参保率虽然与网络文化服务类大体相当，约为56%，但网络文化服务类平台从业人员参加城居保的较多，占22.6%，是各类平台从业人员中参加城居保占比最高的。

第二梯队，网店微商、生活服务类和快递。此类平台从业人员的养老保险总参保率位居第二梯队，居于61-65%之间。三种类型平台从业人员相比，网店微商的总参保率相对最高，但其城镇企业职工养老保险参保率却最低，为46.3%，而城乡居保参保率则最高，为19.5%。

第三梯队，骑手。骑手的养老保险参保率和城镇企业职工基本养老保险参保率均最低，分别为52.6%和35.4%。作为快递骑手的平台从业人员的数据拉低了所有平台从业人员的养老保险平均参保率。

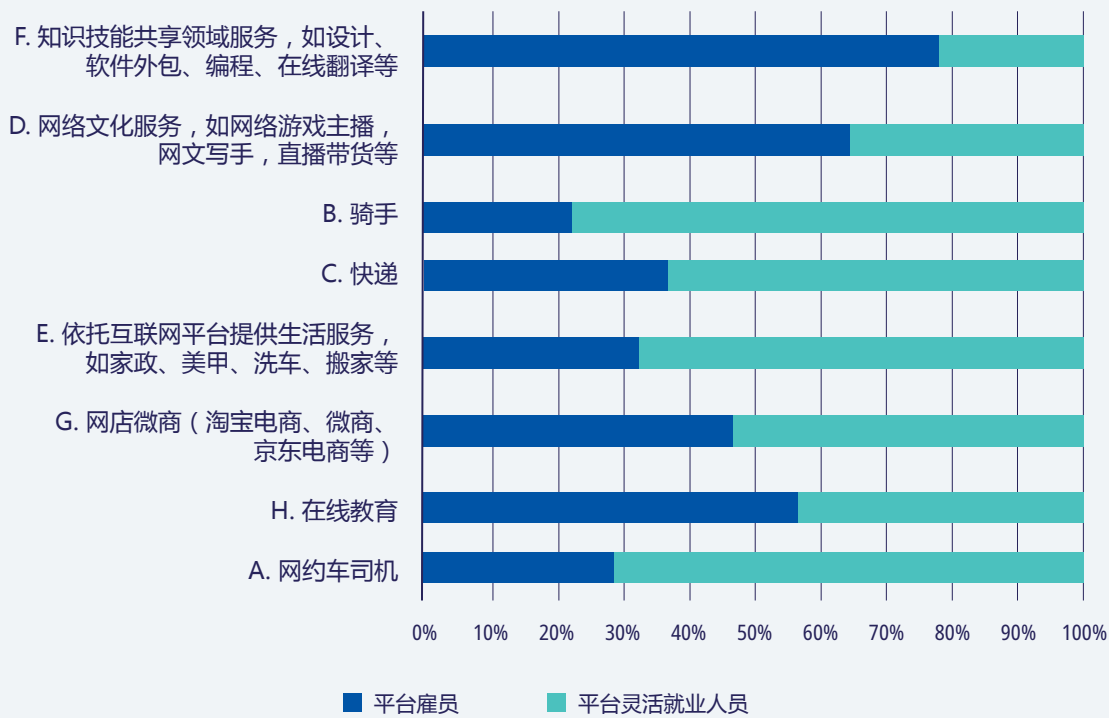


► 图16. 不同类型平台从业人员养老保险参保情况 (%)



平台从业人员的劳动关系部分解释了不同类型平台从业人员的参保状况。如图17所示，知识技能共享领域服务、文化服务主要由平台雇员组成，这解释了他们在城镇企业职工基本养老保险方面较高的参保率。在线教育和网约车从业人员也在养老保险方面体现出较高的参保率，尤其是城镇企业职工基本养老保险，尽管他们中的大多数都是平台灵活就业人员。样本中的快递骑手大多数是灵活就业人员，他们的养老保险参保率相对较低。

► 图17. 不同类型平台从业人员雇员与灵活就业人员占比



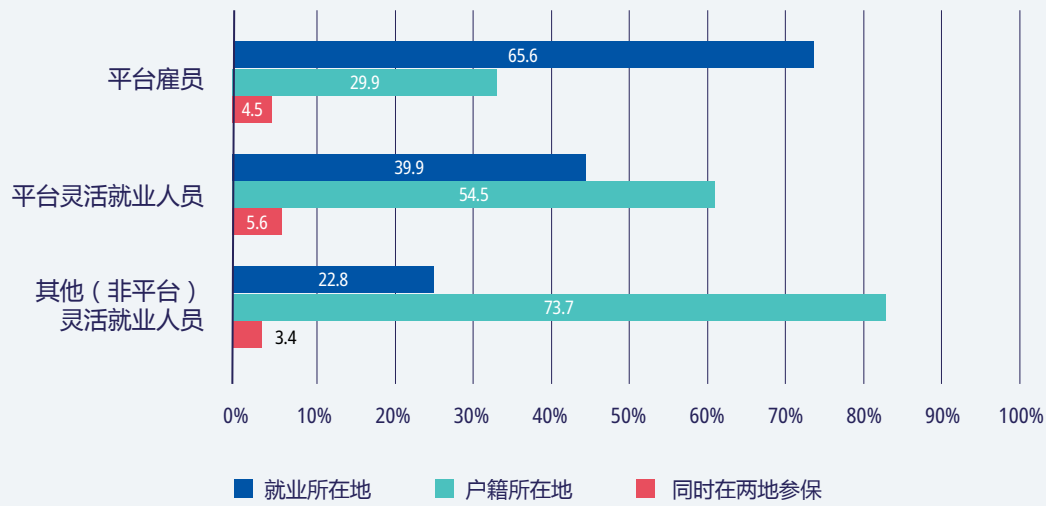
跨地区就业人员的参保状况

从户籍地与就业地是否一致及其在两地的参保情况可以判断灵活就业人员和平台从业人员的跨地区就业情况以及跨地区就业可能存在的参保问题和障碍。

参保地

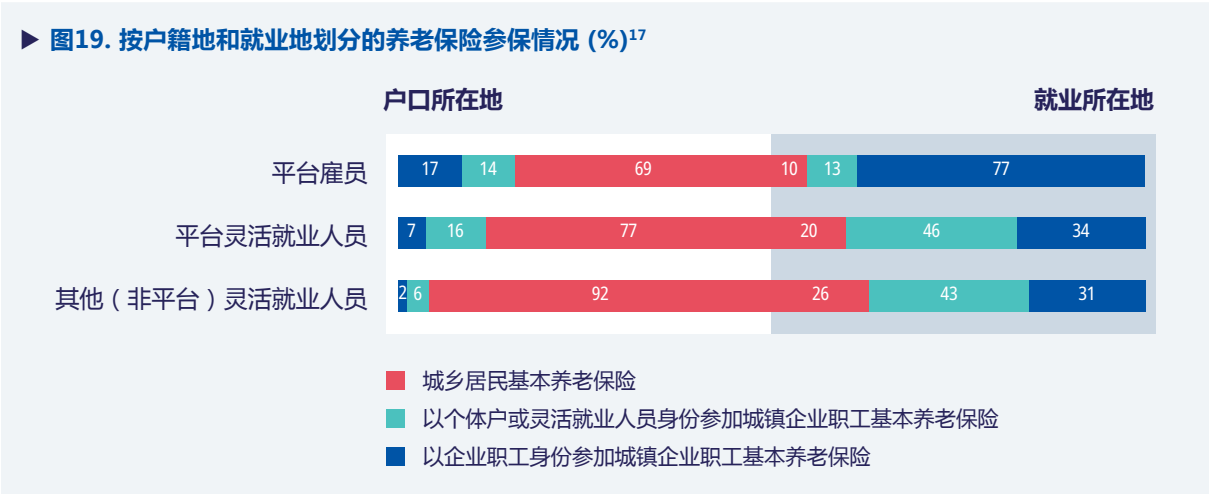
多数平台雇员在就业地参保，而多数平台灵活就业人员和其他灵活就业人员在户籍地参保，只有少数从业人员同时在两地参保。

► 图18. 不同类型平台从业人员雇员与灵活就业人员占比(%)

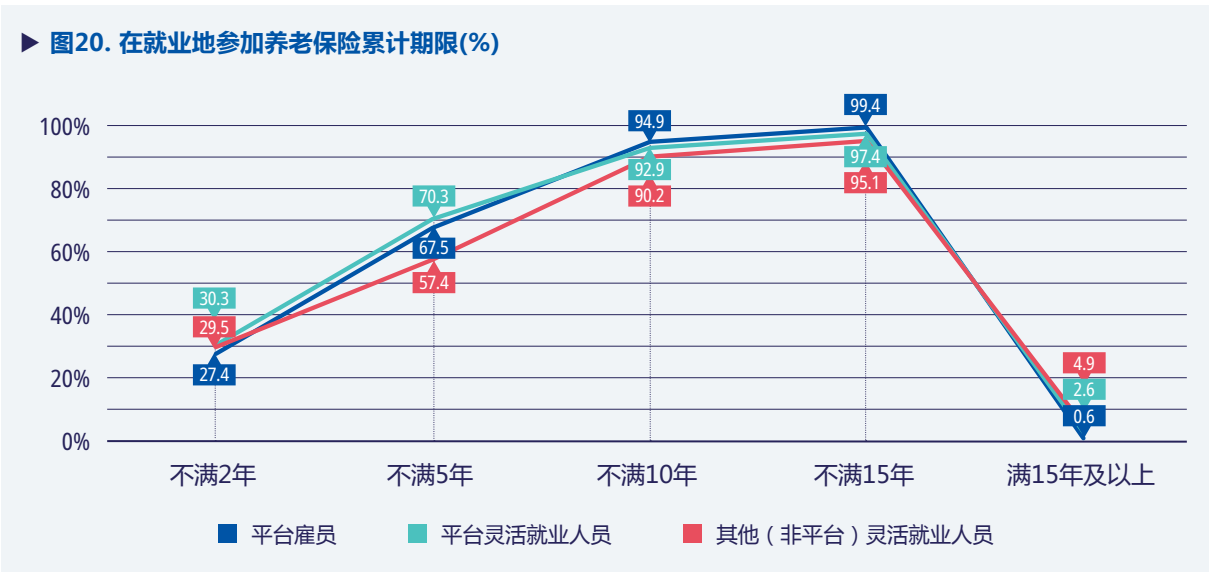


在就业地和户籍地参保的性质和期限

平台雇员主要在就业地参加城镇职工基本养老保险，在户籍地参加城乡居民基本养老保险。而在就业地参保的平台灵活就业人员和其他灵活就业人员大多以灵活就业人员身份参加职工基本养老保险¹⁶。



平台从业人员在就业地参加养老保险的期限比非平台灵活就业人员短。这可能是因为抽样人群中的平台从业人员比非平台从业人员年轻。

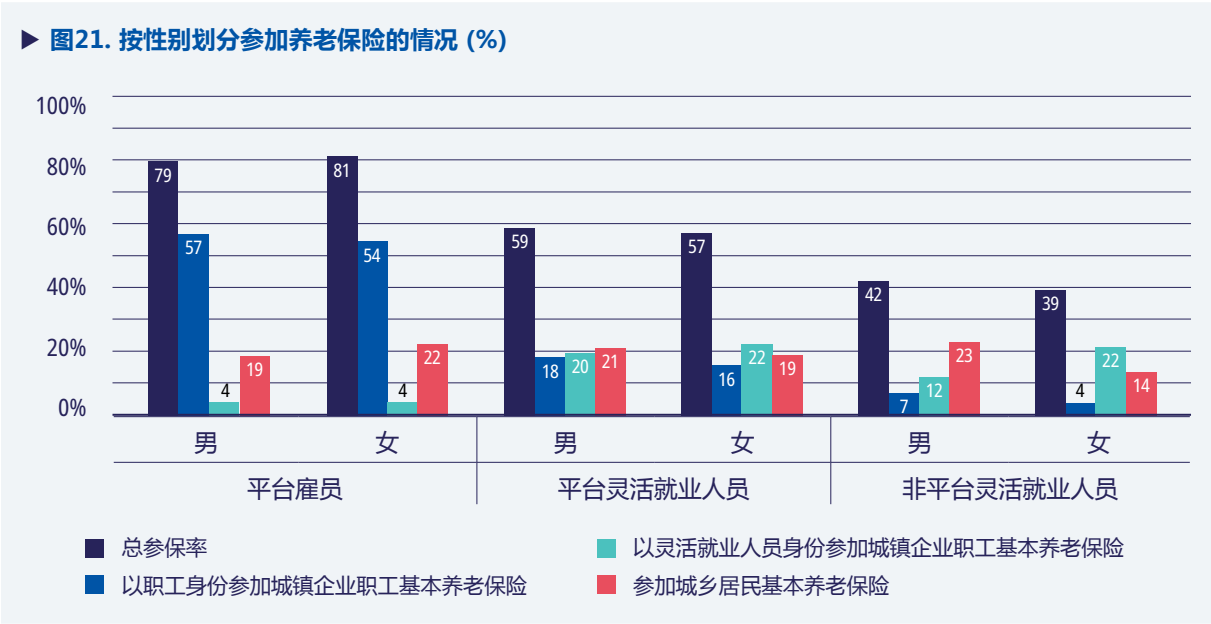


16 一些人表示是以职工身份参保。这可能是因为有些人是非全日制从业人员，也可能因为受访者对于以“职工”还是“灵活就业人员”身份参加职工养老保险的差异方面存在理解偏差。

17 在户籍地与就业地不同的受访者中，有一些表示他们在就业地参加城乡居保。而按照政策规定，参加城乡居保只能在户籍地，而不能在就业地参保。因此不排除受访者对政策了解不够清晰而填写错误的情况。

女性参加养老保险情况

女性平台从业人员参加养老保险的情况与男性平台从业人员没有显著差异。女性平台雇员的参保率略高，这是因为女性参加居民养老保险比例较高，弥补了女性参加职工养老保险比例较低的不足。女性灵活就业人员的参保率往往低于男性灵活就业人员，无论她们是否通过平台工作。非平台灵活就业人员的女性作为灵活就业人员参加职工养老保险的比例往往高于男性。



4.3.2 缴费水平

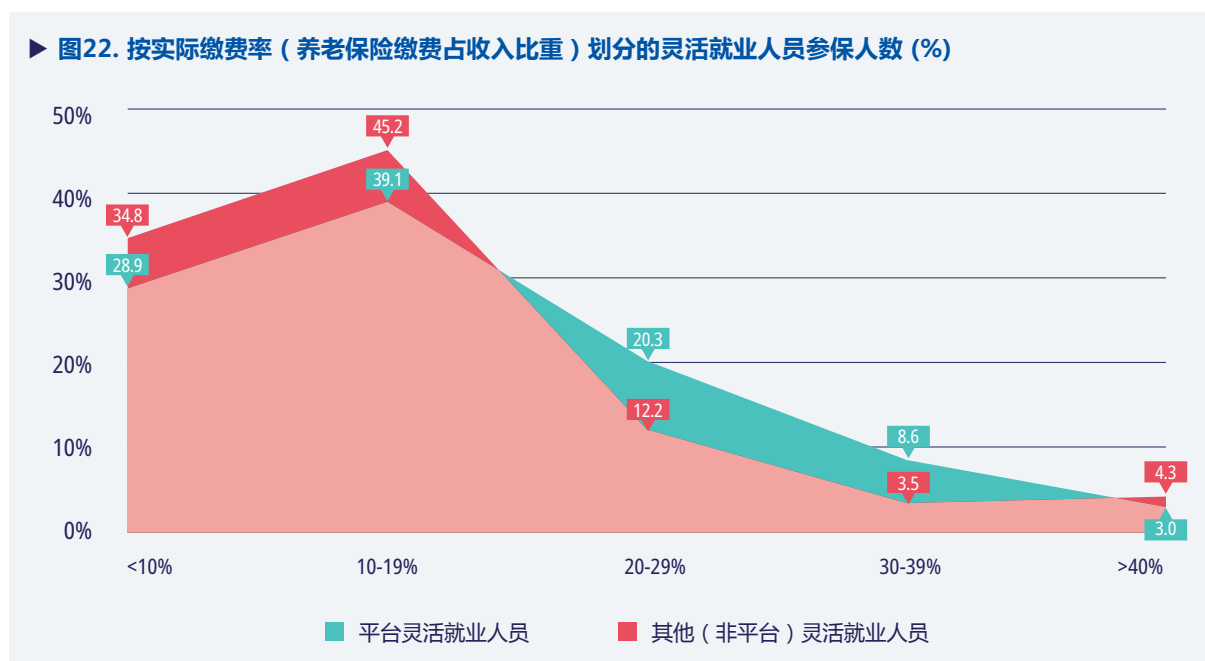
课题组分别对以企业职工身份和以灵活就业人员身份参加城镇企业职工养老保险制度以及参加城乡居民养老保险的三类从业人员的缴费水平进行了调查研究。数据显示，三类制度参保人的缴费水平总体偏低，但不同类型从业人员之间略有差异。

作为灵活就业人员参加职工养老保险的养老保险缴费基数

根据养老保险政策，灵活就业人员可以在缴费上限和缴费下限之间自愿选择养老保险缴费档次，并以此为基数，按20%的费率缴费。调查结果显示，约70%的平台灵活就业人员和80%以上的非平台灵活就业人员的实际缴费低于其收入的20%。这也意味着绝大多数人决定以低于其实际收入的缴费水平缴费，以降低其工资的实际缴费率。该比率低于雇主+雇员的总缴费率（28%），但仍显著高于作为雇员的职工的个人缴费率（8%）。



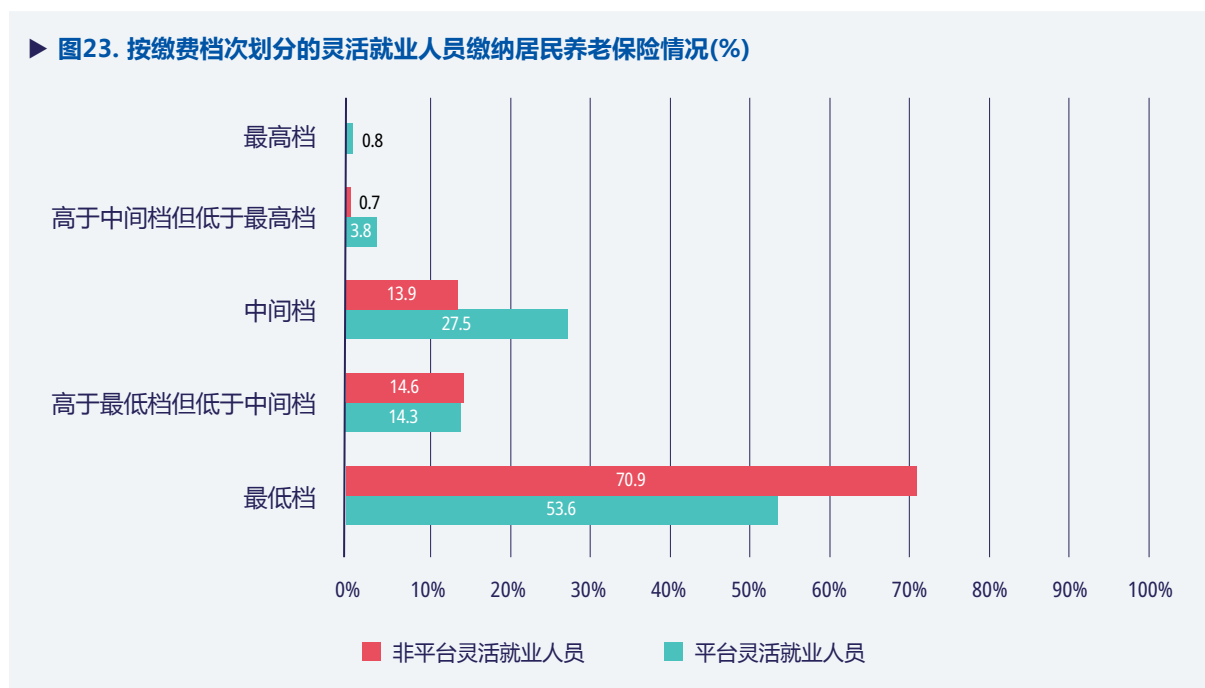
► 图22. 按实际缴费率（养老保险缴费占收入比重）划分的灵活就业人员参保人数（%）



参加居民养老保险的就业人员缴费情况

与平台灵活就业人员（53.6%）相比，非平台灵活就业人员以最低水平缴费的比例更高（70.9%）。尽管如此，平台灵活就业人员中按缴费下限缴费的仍占多数。

► 图23. 按缴费档次划分的灵活就业人员缴纳居民养老保险情况(%)



参加城乡居保的不同类型平台从业人员的缴费水平

参加城乡居保的不同类型平台从业人员的缴费水平可分为四大类：

1. 第一，网络文化服务、在线教育和知识技能共享类平台从业人员的缴费水平最高。半数左右选择“按中间档”缴费，“按最低档”缴费的占比平均约为15.8%；
2. 第二，网店微商次之。以“按中间档”缴费者为多（42.2%），但也有不少人（32.8%）选择“按最低档”缴费；
3. 第三，网约车司机和生活服务类平台从业人员的缴费水平位居第三类。半数以上选择“按最低档”缴费，但也有不少人选择“按中间档”缴费，平均为32.8%；
4. 第四，骑手和快递的缴费水平最低。“按最低档”缴费者占比在各类平台从业人员中最高，平均为60%，而“按中间档”缴费者占比在各类平台从业人员中最低，平均为18.8%。

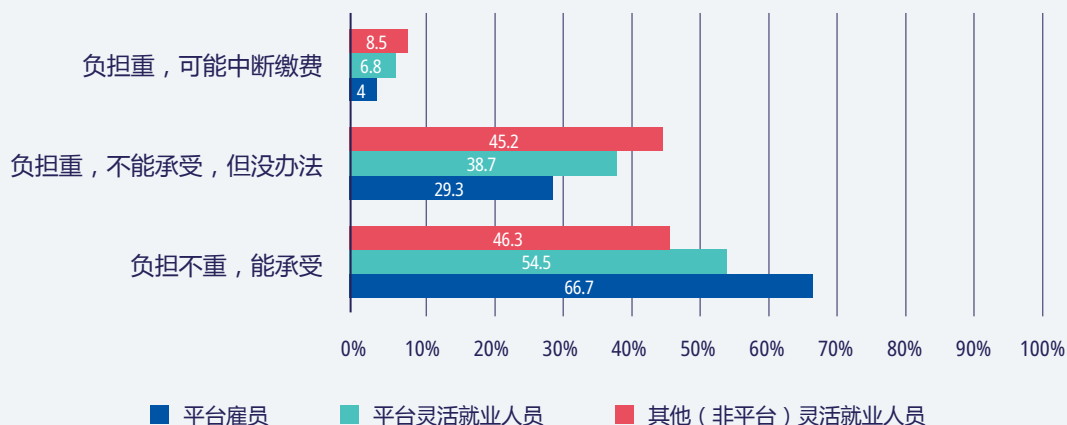
4.3.3 从业人员对社会保障的看法

课题组开展问卷调查以了解从业人员对缴费负担的认知以及未来参保意愿。

缴费负担

近67%的平台雇员认为社会保险缴费负担是可以承受的（见下图24）。许多灵活就业人员选择按照最低缴费基数参加职工养老保险，但由于个人需承担全部费率缴费，几乎一半的受访平台灵活就业人员认为社会保险缴费是一个沉重的负担。半数以上的非平台灵活就业人员认为社会保险缴费沉重（见图24），他们中的许多人选择参加居民养老保险，而且大多数是按照最低水平缴费。

► 图24. 对社会保险缴费负担的认知 (%)

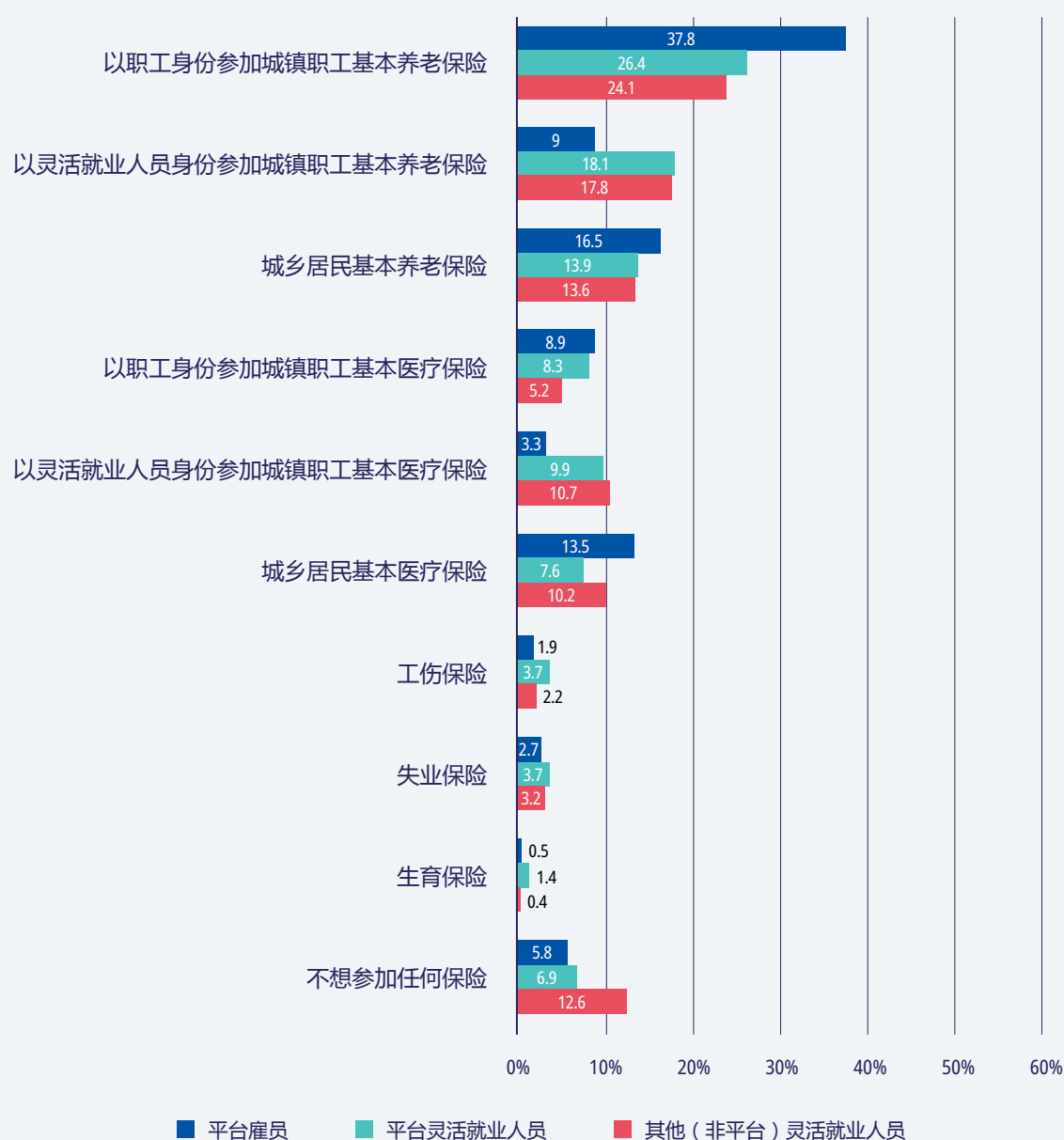


认为“缴费负担重”的网约车司机比例超过50%；其次是骑手、快递人员和生活服务类从业人员，比例接近50%。网络文化服务、在线教育和知识技能共享类平台从业人员多认为社会保险负担“不重，能承受”，占比均在75%以上。

养老保险参保偏好

对于目前尚未参加全部社会保险的受访者而言，在被问及未来参保意向时，大多数人首选以职工身份参加职工基本养老保险。对于灵活就业人员（平台和平台外）而言，次选是以灵活就业人员身份参加城镇职工基本养老保险。

► 图25. 未来参保意向 (%)

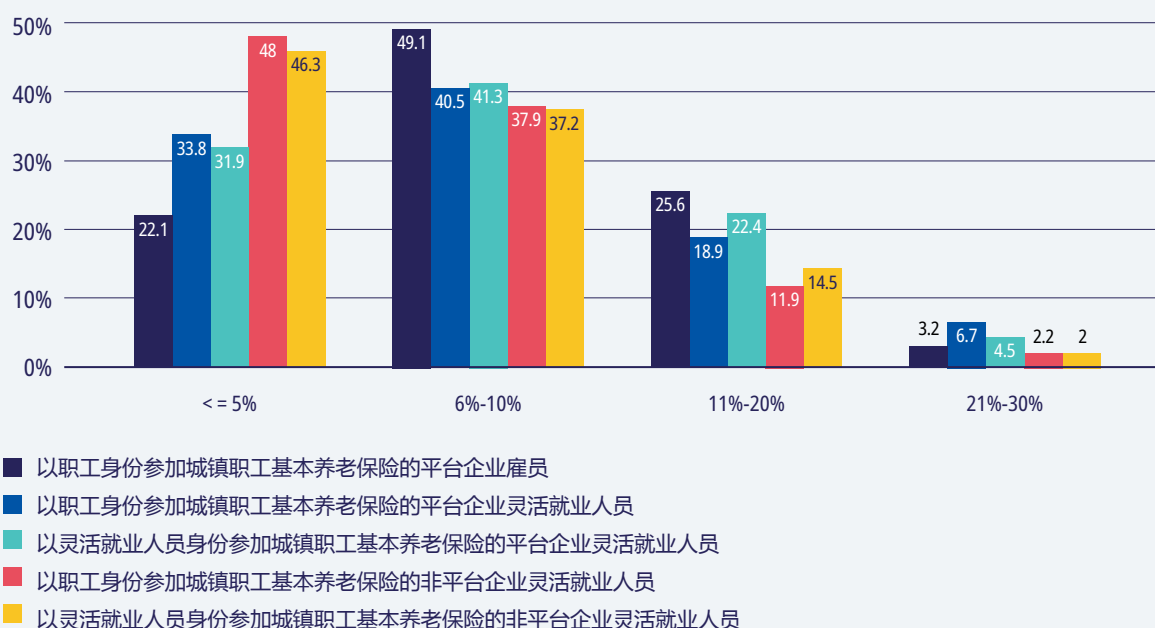


在线教育从业人员将参加养老保险作为首选的占比最高，为73.5%，其中，将“以职工身份参加城镇职工基本养老保险”作为首选的占比也最高，为42.5%。网约车司机、快递、生活服务类和在线教育类则更多选择“以灵活就业人员身份参加城镇职工基本养老保险”作为首选，而骑手、网络文化服务和网店微商类则更青睐“参加城乡居民养老保险”。

社会保障缴费意愿

49%的平台雇员表示，他们愿意在未来作为雇员支付工资的6-10%缴纳职工养老保险。与平台灵活就业人员相比，非平台灵活就业人员更愿意按低于工资5%的缴费率缴费。

▶ 图26. 养老保险缴费意愿，按费率等级 (%)



4.3.4 小结

总体上看，灵活就业人员和平台从业人员养老保险参保呈如下特征：

首先，不同社会保险类别的参保率水平不同。与其他社会风险相比，平台从业人员的养老保险参保率最高，而非平台灵活就业人员的医疗保险参保率最高。与平台灵活就业人员相比，非平台灵活就业人员中没有缴纳任何社会保险的占比更高，为28.7%，较前者高12.4个百分点。

第二，缴费水平总体偏低。企业一定程度上存在未按员工实际收入而是选择按当地最低缴费下限缴费的情况，以灵活就业人员身份参保者多选择按当地养老保险最低缴费下限缴费，城居保参保者中选择中档以上缴费者极少。

第三，跨统筹地区就业人员中，大多数平台和非平台灵活就业人员在户籍地参保，而平台雇员则在就业地参保。就业地参保人员大多参加职工养老保险，但参保期限一般较短。近7成平台从业人员（雇员和灵活就业人员）缴费未滿5年。在户籍地参保以参加城乡居保为主。

第四，女性平台从业人员养老保险参保水平与男性平台从业人员没有显著差异。然而，女性平台雇员在居民养老保险中的比例较高，在职工养老保险中的比例较低。

第五，几乎一半的平台灵活就业人员认为养老保险缴费是一个沉重的负担，尽管许多人作为灵活就业人员缴纳职工养老保险，并且可以选择以低工资等级缴费。非平台灵活就业人员大多数认为，社会保障缴费负担重，尽管他们中的许多人缴纳居民养老保险，且大多数是最低水平的缴费。

第六，未参保人员未来最愿意参加养老保险，但对缴费水平的预期偏低。

第七，与非平台类从业人员相比，平台类从业人员的养老保险参保状况相对更优，多方面指标对比均处于相对优势，如养老保险总参保率高，更多参加城镇企业职工养老保险（尤其是以企业职工身份参保者占比相对更高），缴费水平高、缴费负担轻，在就业地参保者占比更高且以参加城镇企业职工养老保险者居多，等等。而在各类平台从业人员中，网络文化服务、知识技能共享、在线教育三类从业人员的参保状况相对更好，而骑手则相对最差，在各方面指标对比中基本均位于最低水平。

4.4 灵活就业人员参加养老保险存在的问题和原因分析

本部分对平台类从业人员和其他灵活就业人员养老保险参保率低和保障水平低的问题进行分析，并从劳动用工关系、养老保险政策适用性以及个人缴费能力和主观参保意愿等方面分析了原因。

4.4.1 主要问题

虽然相比较而言，平台从业人员养老保险的参保率在五项社会保险中最高，但与“应保尽保”的总要求仍有较大差距，而缴费质量（制度内部结构、缴费水平等）也仍有较大提升空间。

参保率仍较低

目前，中国养老保险已从制度上实现了全覆盖，为所有16岁以上且未达法定退休年龄的城乡就业群体和非就业居民提供了基本养老保险制度安排。截至2020年末，中国基本养老保险参保人数达近10亿人，其中企业参加城镇职工基本养老保险人数为近4亿人，城乡居民基本养老保险参保人数为5.4亿人¹⁸。

但此次问卷调查结果显示，受访人员中，尚未参加任何一种基本养老保险制度的占比接近40%¹⁹。非平台类灵活就业人员未参加任何一种养老保险制度的占比相对更高。其中，平台类从业人员中，骑手的参保率最低，未参加任何一种基本养老保险制度的占44.6%。而按照中国养老保险政策规定，这些从业人员显然是属于制度“应保”范围。

保障水平低

问卷调查结果显示，平台类灵活就业人员主要以灵活就业人员身份参加职工养老保险(22.1%)，其次是参加居民养老保险(19%)。其他非平台类灵活就业人员主要参加居民基本养老保险(19.5%)，其次作为灵活就业人员参加职工养老金计划(15.8%)。非平台类从业人员和一些平台类从业人员（如网约车司机）以灵活就业人员参加养老保险或参加居民养老保险的比例相对较高。与作为企业员工参加职工养老保险的人员相比，这些从业人员的待遇水平较低。

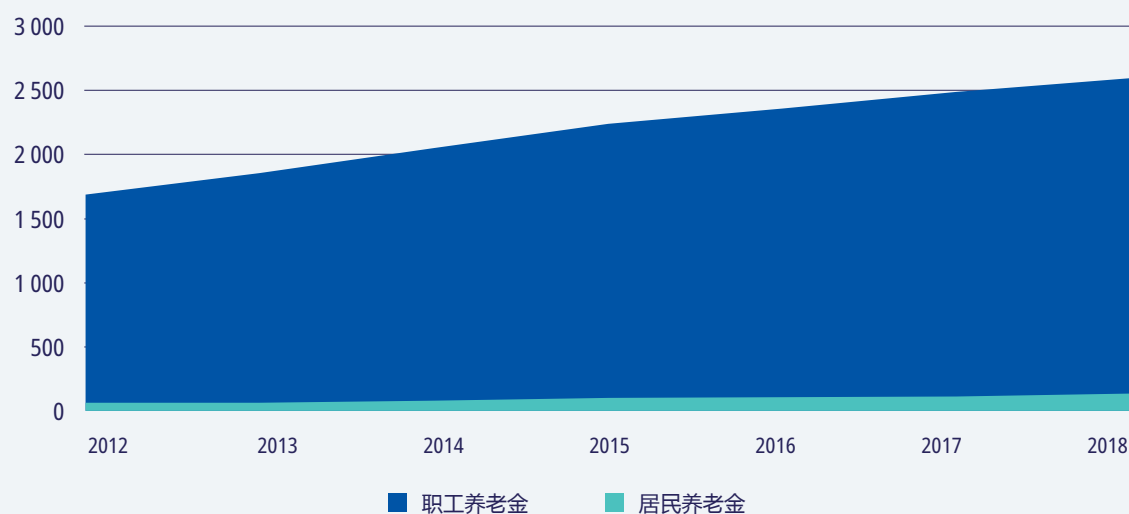
本研究没有提供待遇低水平的证据，因为样本主要针对现有的缴费劳动力。然而，研究获得的数据表明，平台从业人员和灵活就业人员的未来待遇水平预计较低。首先，根据中国企业职工基本养老保险的待遇计发办法，养老金待遇与参保人的缴费水平、缴费年限及当地社平工资等密切相关。如图20所示，平台类从业人员通常参保年限短（可能与他们的年龄有关），他们往往选择按最低缴费基数缴满15年即停止缴费，因此其待遇水平普遍显著偏低。其次，城乡居民基本养老保险制度是政府津贴与个人自愿性养老储蓄账户的组合，并不具备社会保险的互助共济功能。如图27和28所示，该制度参保人的缴费水平和待遇水平均远低于城镇企业职工基本养老保险，保障水平极为有限。

18 数据来源：2020年人力资源和社会保障统计快报。

19 随着城乡居保覆盖面大幅提高，中国已基本实现了全民参保。此处调查数据偏高，不排除部分受访者不了解不同的养老保险制度以及自身参保情况导致的填写错误。

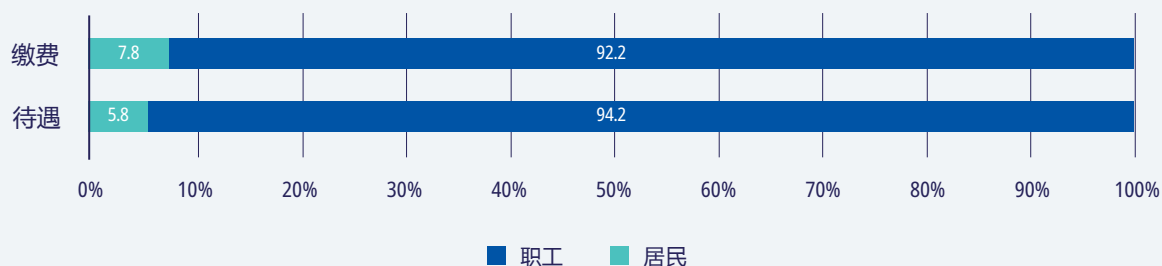


▶ 图27. 2012-2018年居民养老金和职工养老金（人民币）平均待遇比较



2019年，中国城乡居民基本养老保险的人均月缴费水平和人均月养老金待遇水平分别是城镇企业职工基本养老保险的7.8%和5.8%²⁰。

▶ 图28. 2019年城乡居民养老保险与职工基本养老保险缴费水平和养老金待遇水平的比较 (%)



4.4.2 原因分析

尽管中国基本养老保险已实现制度全覆盖，但正如此次调查结果所示，灵活就业人员的参保状况仍有较大提升空间。

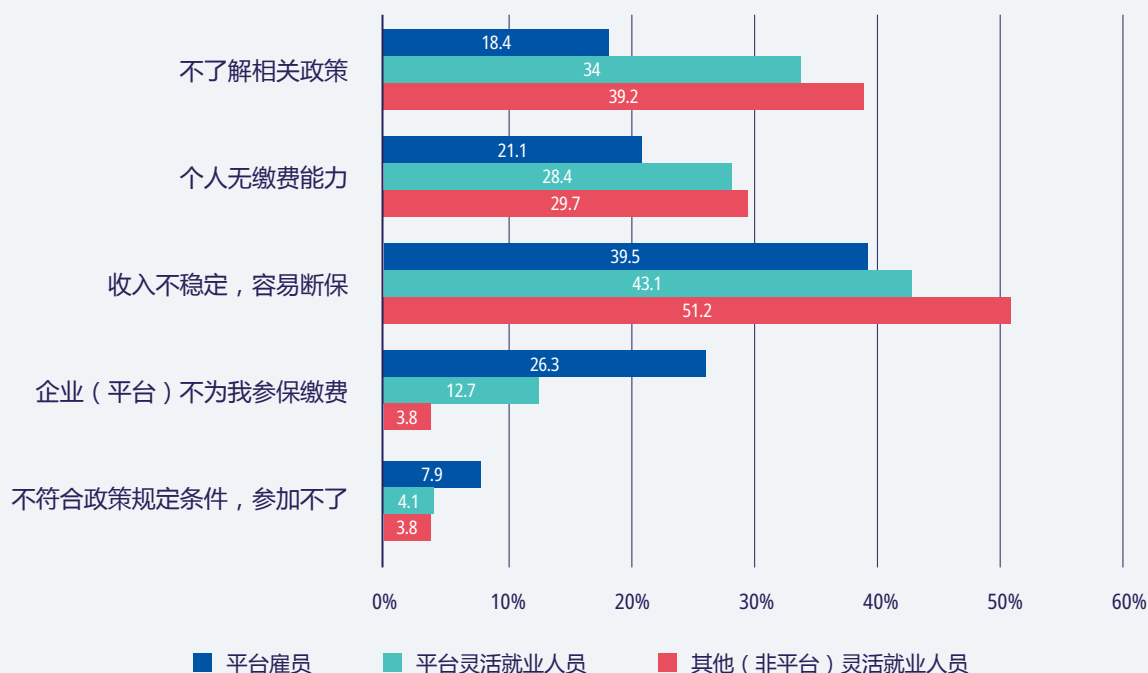
不参加养老保险的一般原因

图29显示，根据调查，受访者没有参加养老保险主要原因是缺乏稳定的收入。有趣的是，部分受访雇员也做出了类似的回答。中国的养老保险政策要求，雇员参加职工养老保险必须以与用人单位建立正式的劳动关系为前提。劳动者和雇主需要接受这种关系和相关责任。调查结果表明，要么受访的雇员错误理解了其劳动关系，并且没有事实上的劳动关系；要么他们没有参保缴费，例如，由于短期合同和担心这些合同中断，雇员与雇主协商决定不参保。

灵活就业人员以灵活就业人员身份参加城镇企业职工养老保险和参加城乡居民养老保险均为自愿参保。就灵活就业人员而言，不参加养老金保险的第二个原因是政策缺乏了解，以及缺乏缴费能力。是否参加以及按何水平缴费均由个人自主决定，因此，参保缴费政策上是否存在障碍、政策是否有吸引力以及个人的客观能力和主观意愿是影响非标就业人员参保的关键。

20 人社部社会保险事业管理中心，《2019年社会保险运行报告》，2020年6月。

► 图29. 不参加养老保险的原因

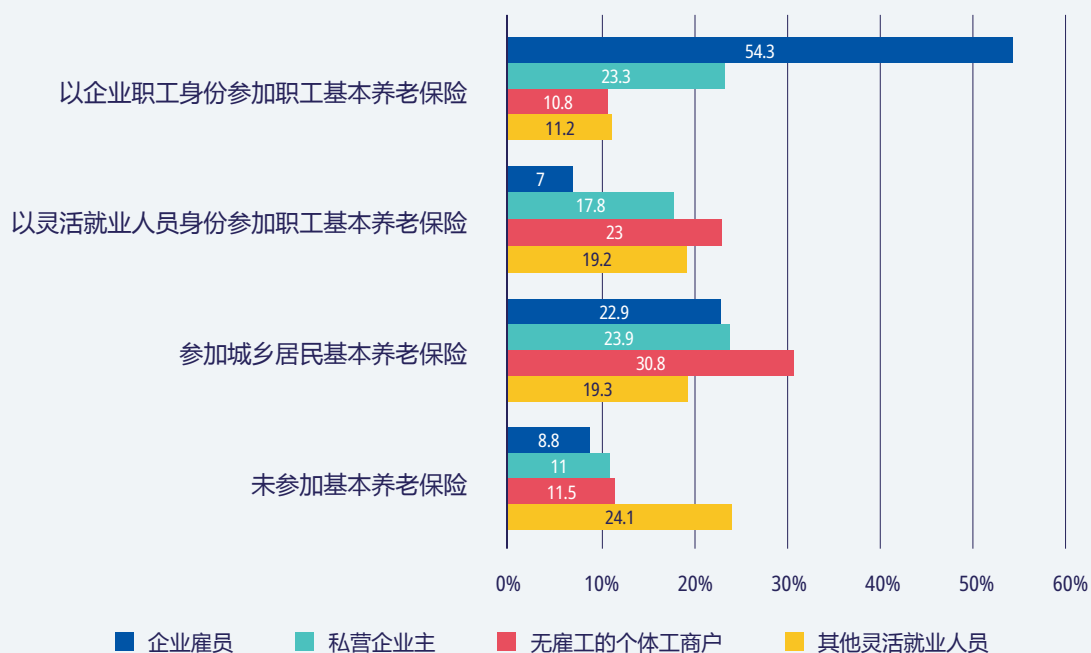


下面对上述原因展开分析。

养老保险参保与劳动关系

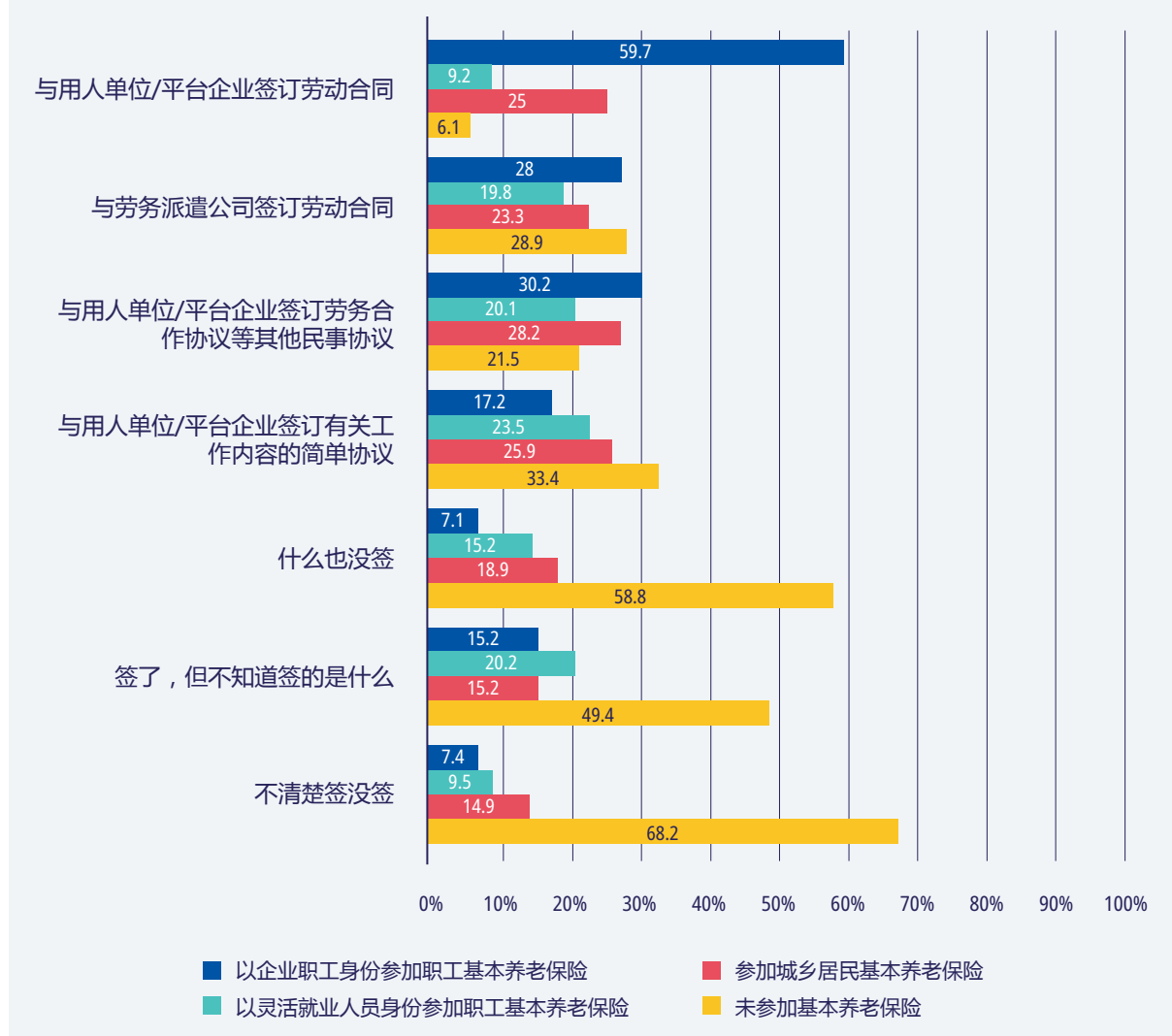
调查结果如图30所示, 劳动者参加那种养老保险与其当前的劳动关系之间存在显著对应关系。企业职工主要参加企业职工养老保险。自雇人员更多参加居民养老保险。最后, 超过五分之一的灵活就业人员 (私营企业主、无雇工的个体工商户以外的其他灵活就业人员) 没有参加任何养老保险。

► 图30. 按就业形式划分的养老保险参保率 (%)



部分平台雇员还表示，他们参加了居民养老保险，或作为灵活就业人员参加职工养老保险。如前所述，这可能部分是因为一些受访者认为自己是雇员，但实际上是灵活就业人员。图31考虑了劳动关系的性质。这表明，一些就业人员可能无法很好地区分服务协议和劳动合同，有些人不知道他们签署了什么。未签订劳动合同或不清楚自己是否签订劳动合同的人员的养老保险参保率和参保制度结构均显著劣于签订劳动合同者。

► 图31. 按合同类型划分的养老保险参保率 (%)



对于那些已签署劳动合同或商业协议的人，他们参加养老保险可能有两种情况：

- ▶ 劳动者与某法人单位之间存在劳动关系或事实劳动关系，²¹ 但企业未与其签订劳动合同或未依法依规并为其参保缴费。如未为其参保缴费，或未按实际收入而是按当地社保缴费基数下限为其缴费，或双方私签协议放弃参保，或劳动者本人以灵活就业人员身份参保后由企业报销参保费用等。

21 关于是否属于事实劳动关系的政策依据为《关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12号）第一条规定：“用人单位招用劳动者未订立书面劳动合同，但同时具备下列情形的，劳动关系成立。（一）用人单位和劳动者符合法律、法规规定的主体资格；（二）用人单位依法制定的各项劳动规章制度适用于劳动者，劳动者受用人单位的劳动管理，从事用人单位安排的有报酬的劳动；（三）劳动者提供的劳动是用人单位业务的组成部分”。

尽管企业为其雇员参保是法律强制性要求，本研究课题下进行的企业调查结果显示，企业未全员参保的原因之一是“员工主动提出不愿意参保”（36.7%）。

- ▶ 按目前法律法规难以清晰界定劳动关系的劳动者。此种情况下企业不仅不会主动为其参保缴费，更是会通过各种方式主动规避认定劳动关系的潜在可能，而现行法律政策又难以明确企业的缴费责任。

▶ 劳动关系未界定的例子：众包骑手案例

如课题问卷调查显示，在以灵活就业方式从事骑手工作的受访者中，“骑手”这份平台工作是其“主要工作”的占86.8%，且选择“只在1家平台公司工作”的占62.1%；而从工作时长和收入看，“每月在平台工作的时间占其月工作时间的比例超过80%”的占55.3%，“从事平台工作所获得的月收入占其月工作总收入的比重超过90%”的占50.9%。

一方面，骑手在是否接单、何时接单等方面享受一定灵活度和自主性，即所谓平台未对其进行劳动用工管理；但另一方面，平台通过信息系统和大数据等在市场规则的制定上享有绝对优势，如计费规则、评分机制、奖惩规则等，这些规则直接影响骑手的工作强度和实际收入。面对掌握广泛市场资源和规则制定权的平台，骑手们看似有选择权，但实际上对平台具有较高的依赖度，灵活就业并不“灵活”。

以灵活就业人员身份参保仍存在参保地的政策性障碍

倾向于在户籍地参保

如前所述，跨地区就业的灵活就业人员中，仍有半数以上选择在户籍地参保。超过60%的平台灵活就业人员和超过80%的非平台灵活就业人员参加了居民养老保险，而不是根据其就业状态选择作为灵活就业人员参加职工养老保险。如上所述，居民养老保险缴费水平低，但提供的待遇也较为有限。

将养老保险关系转移到原籍地的实际障碍

实地调研表明，灵活就业人员的社会保障权利跨地区转移还存在一些实际障碍。劳动者可能在多个统筹地区进行了缴费，但由于转移接续的实际障碍影响了他们的参保选择和参保意愿，最终可能达不到缴费累计15年的要求。

灵活就业人员在就业地参加养老保险的限制因素

一些在非户籍地以灵活就业方式从业者因就业地的参保险种政策限制而无法在当地参保，只能转而选择回户籍地参保，而这在其参保缴费和待遇享受等方面或多或少会带来诸多不便。

目前，全国各地区灵活就业人员参加职工养老保险的省内城乡户籍限制政策已完全取消²²。省内城镇和农村户籍人员均可在本省以灵活就业人员身份参加城镇企业职工基本养老保险。一定范围内仍然存在的参保地政策性障碍主要是对灵活就业人员跨统筹地区参加职工养老保险仍有限制性要求，主要包括两类：

- ▶ 第一类是尚未放开户籍地限制，即以灵活就业人员身份参加职工养老保险仅限于本地户籍人员，主要是个别超大型超一线城市，如北京、上海。
- ▶ 第二类是允许满足一定条件的外地户籍人员在本地以灵活就业人员身份参加职工养老保险，主要是一些待遇水平较高的发达省份。

22 放开省内城乡户籍限制是多数地区放松户籍地限制、扩大养老保险覆盖范围所迈出的第一步。2020年新冠疫情期间，国家层面出台了“取消灵活就业人员参加职工养老保险的省内城乡户籍限制”政策，目前所有省份均已执行。

对于第二类，需满足的条件通常有两种：一是在本省参保并实际缴费（城镇企业职工基本养老保险）累计满10年以上，如浙江、江苏等；二是满足某些就业特征的群体。如杭州市允许持有效期内的杭州客运出租车服务证的外地户籍人员和持网上创业就业证明的外地户籍网上创业就业人员这两类外地户籍就业人员在杭州以灵活就业人员身份参保²³。

各地对不同类型灵活就业人员的户籍地限制政策存在差异

各地参加城镇职工基本养老保险的灵活就业人员类型大体分为三类，即无雇工的个体工商户、未在用人单位参加企业职工基本养老保险的非全日制从业人员和其他灵活就业人员。各地²⁴对此三类群体的户籍地限制政策有所差异，其中：

- ▶ 对于外地户籍无雇工的个体工商户，只要办理了工商登记，均可在工商登记地办理参保。绝大多数省份对此类群体均已放开户籍地限制，包括许多目前仍对其他灵活就业人员有户籍地限制政策的发达省份，如江苏等。课题组实地调研中发现，各地此类参保人数占比较小；
- ▶ 而对于后两类灵活就业人员，有的地方均仅限于本省（市）户籍，如天津、上海、江西；
- ▶ 有的地方则只对第三类（其他灵活就业人员）有户籍地限制，如吉林。

近年来，随着以互联网+平台用工为主的新就业形态从业人员数量的不断增长，一些地方专门出台了以新业态从业人员为对象的劳动用工和社保政策，如浙江省和成都市于2019年1月和8月先后出台了《关于优化新业态劳动用工服务的指导意见》（浙人社发〔2019〕63号）和《促进新经济新业态从业人员参加社会保险的试行实施意见》（成办函〔2019〕80号），广东省2020年7月出台了《广东省灵活就业人员服务管理办法（试行）》（粤人社规〔2020〕30号）。这些政策在灵活就业人员特别是平台类用工的劳动关系等问题方面进行了有益探索，但就此类人员的养老保险政策而言，并无突破和创新。

缴费负担

调查数据表明，养老保险的缴费负担是那些以灵活就业人员身份参加职工养老保险的人面临的一个重大挑战。对于同为参加城镇职工基本养老保险的企业职工和灵活就业人员而言，尽管二者在待遇端遵循相同的制度规则，待遇计发公式和待遇调整政策均保持统一，但灵活就业人员的个人缴费率（20%）远高于企业职工（8%），因此其缴费负担显然更重。问卷调查中关于缴费负担的调查结果也明显证明了此问题。

劳动者参保意愿和缴费能力偏低

调查发现，灵活就业人员存在一定程度的不愿参保现象。不愿参保的原因是多方面的，既有自身收入水平低或不稳定从而对缴费能力带来的现实约束，也有个人主观认识上的短视和偏见。

收入低或不稳定，影响连续参保缴费能力

实际收入水平及稳定度对个人的参保缴费意愿、能力和选择有显著影响。问卷调查结果显示，在未参保原因中，“收入不稳定，容易断保”和“个人无缴费能力”分别位居第一和第三，各占47.3%和30.7%，且绝大多数灵活就业人员的选择均是如此。根据中国养老保险政策，参保人需达到法定退休年龄并满足15年的最低缴费年限方可领取养老金待遇。而“断保”甚至“频繁断保”对于参保人来说可能会带来两方面问题，一是转移接续问题。实地调研访谈中了解到，多数人对转移接续政策和程序不了解，认为“很麻烦”，担心“白缴费”；二是最低缴费年限问题。如累计缴费年限未达到最低缴费年限规定，参保人将无法享受养老金待遇，虽可获得个人缴费退款，但多数仍认为这“并不划算”。

23 近两年各地在推动放开户籍地政策方面的变化较快，本报告具有一定滞后性，可能并未反映最新政策情况。

24 同上。本报告依据2020-21年报告编写时的政策，具有一定滞后性。

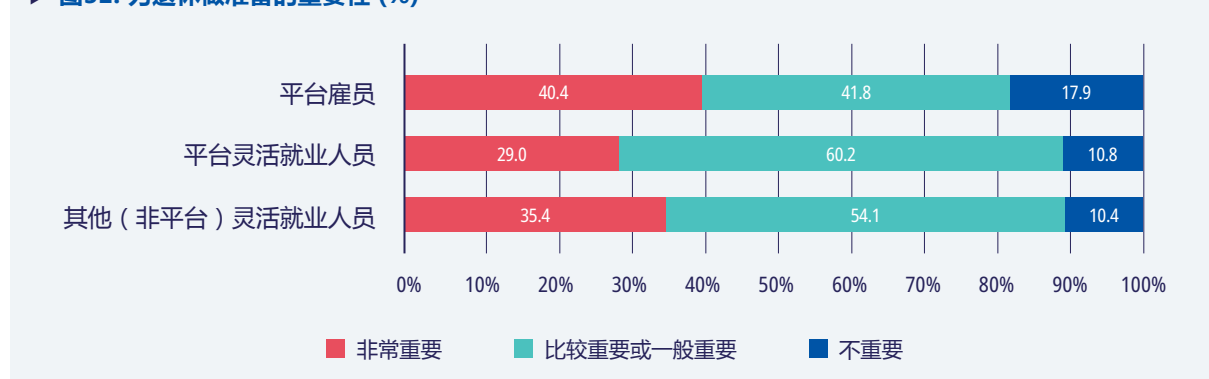
对养老保险政策认识不充分或认识有误影响参保意愿

问卷调查显示，“不了解相关政策”在灵活就业人员未参保原因中位居第二，占37.9%。这一问题在个别平台类从业人员中尤为突出，如知识技能共享类从业人员中有83.3%表示因“不了解相关政策”而未参保，骑手和快递选择此项者也占比较高。实地调研发现，许多劳动者并不真正了解养老保险政策，对于有哪些险种应该/可以参加、如何参加、已经参加了哪项险种、可享受哪些待遇等问题一知半解。此外，受网络媒体有关社保负面不实报道的影响，一些人对养老保险存在错误认识，实地调研时有受访者认为“参保不划算，没有商业保险待遇高，没有什么用”，或“经常换工作，将来无法享受待遇，缴费全做贡献”等。

因个人短视而影响参保意愿，特别是年轻群体

灵活就业人员中35岁以下年轻人占大多数，相对平台类雇员和非平台类灵活就业人员而言，平台类灵活就业人员更追求眼前短期利益和个人自由，对提前进行养老储蓄存在短视现象。

► 图32. 为退休做准备的重要性 (%)



与其他灵活就业人员相比，这些结果与平台灵活就业人员的年龄组有明显的关联（见图1）。平台雇员则通过更多法定强制参保为退休做准备。

问卷调查显示，“我想要当前获得更高收入”在灵活就业人员未参保原因中位居第五，部分平台类从业人员中这一问题更为突出，如网店微商、网络文化服务类和快递从业人员中，选择此项者占比在30%左右。而问卷调查中，对未来养老储蓄的意愿调查结果显示，年轻人的养老储蓄意愿明显较其他年龄组偏低。20-34岁灵活就业人员中，认为养老储蓄“重要”的占比不足60%，认为“不重要”的占比近20%；而35岁以上和45岁以上者的认为“重要”的占比升至70%乃至80%以上，认为“不重要”的占比降至10%左右乃至几乎为零。

4.5 国际原则和国外经验

以互联网+平台就业为代表的新就业形态出现以来，随着其从业人员数量及从业方式日趋多样化，对世界各国劳动法和社会保障制度都带来了巨大挑战，许多国家在相关方面进行了一些有益探索，可为中国提供参考借鉴。报告主要就经合组织（OECD）国家近年来关于平台类从业人员劳动关系界定和分类以及相应养老保障制度安排的创新做法和经验教训进行简要论述。

4.5.1 养老保障制度覆盖状况取决于就业类型划分

目前尚没有国家专门为平台从业人员单独建立社会保障制度。通常情况下，平台从业人员能否被纳入养老保障制度、具体纳入哪种制度以及实际所获得的保障程度，取决于其在该国法律中的就业类型划分。特别是对于一些雇员与自雇人员所适用的养老保障制度存在较大区别的国家，界定为何种类型将直接影响平台从业人员的养老保障状况。例如，在制度碎片化问题较为严重的法国和意大利，自雇人员的养老保障覆盖程度和保障水平均较雇员低。

历史上看，大多数国家似乎倾向于将平台从业人员归为自雇人员，但这既要看劳动者与平台之间协定的具体内容，也要考虑各国法规及其法律解释。比如，法国在评判从业人员对“雇主”是否存在从属性时，法院必须就业务实际开展时的真实条件进行审查。与多数国家一样，加拿大也是根据从业人员与平台订立合同中的条款和细则将其归为平台员工或自雇人员，但其法院会进一步从工作管控、工具所有权、盈利与亏损的概率以及与平台业务的融合程度等角度综合考量。

与此历史趋势不同的是，近期在部分国家出现了将一些平台从业人员（如Uber网约车司机、送餐员）归类为雇员或扩大其就业权利的倾向，如法国、意大利、英国。但这些法院审判均刚发生不久且主要涉及就业法领域，以现行社会保障法律判断其是否会影响对平台从业人员的分类还为时尚早。

4.5.2 国外自雇人员养老保险制度的原则倡议和实践比较

在经合组织成员国，平台从业人员多被归为自雇并适用于相应的养老保险政策。本部分主要就国际上对扩大养老金制度覆盖面的原则倡议以及国外自雇人员养老保险政策的主要做法进行论述。自雇人员的养老金覆盖范围取决于具体国家的法规。一些国家制定了涵盖所有类型职业群体的单一养老金制度设计。但在实践中，大多数国家对自雇人员养老金的设计进行了调整²⁵。

覆盖范围

OECD国家中，尽管多数要求自雇人员加入收入关联型养老金制度，但实际上难以实现与雇员相同的覆盖程度。各国做法存在较大区别，大概可分为以下四类（见表5）：

- ▶ 第一类，类雇员式强制缴费。即自雇人员参加的养老金制度与雇员一样或相当，二者遵照相同的缴费率和缴费上下限，而且缴费是以收入为基数的，共有10个OECD国家属于此类（表5中第一列）。但即便是在这些国家中，自雇人员也多存在因制度执行不到位而导致的未全覆盖问题。如韩国，尽管法律要求自雇人员应参加公共养老金计划，但实际上有多数人并未参加。
- ▶ 第二类，强制参保但缴费水平降低。即自雇人员需强制参与收入关联型养老金计划，但缴费水平通常较雇员低。共有18个OECD国家属于此类，又可细分为三类：
 - ▶ 一是降低自雇人员缴费率，如表5中第二列国家；
 - ▶ 二是在缴费基数方面给予自雇人员较大的自主选择权，结果通常导致自雇人员只选择最低缴费，如表5中第三列国家；
 - ▶ 三是设置最低收入下限，低于该下限的收入部分不计入缴费基数，如表5中第四列国家。多数国家所设置的这一最低收入下限大约相当于平均工资的10-20%，也有个别国家设置的较高，达到平均工资的50%左右。
- ▶ 第三类，只强制参加基本养老金制度，而不强制参加收入关联型养老金制度。如在爱尔兰和英国，自雇人员需参加缴费型基本养老金计划，所适用政策与雇员类似；而收入关联型养老金计划对于所有类型的劳动者来说都是自愿参加的。
- ▶ 第四类，无强制缴费要求。在这些国家，雇员需强制向收入关联型养老金计划缴费，而自雇人员不必如此，如表5中第六列国家。

25 来源：经合组织，《2019年养老金概览》。

► 表5. OECD 国家自雇人员并未全额向（准）强制性养老金制度缴费

向收入关联型养老金计划强制或半强制缴费				只强制缴纳基本养老金	没有强制性养老金缴费
与雇员类似	降低缴费率	只强制缴纳统一费率的缴费	超过最低收入上限的部分强制缴费		
► 加拿大 ► 捷克 ► 爱沙尼亚 ► 希腊 ► 匈牙利 ► 韩国 ► 立陶宛 ► 卢森堡 ► 斯洛文尼亚 ► 美国	► 奥地利 ► 比利时 ► 法国 ► 智利 ► 冰岛 ► 以色列 ► 意大利 ► 拉脱维亚 ► 挪威 ► 葡萄牙 ► 瑞典 ► 瑞士	► 波兰 ► 西班牙 ► 土耳其	► 奥地利 ► 智利 ► 芬兰 ► 拉脱维亚 ► 斯洛伐克 ► 土耳其	► 爱尔兰 ► 日本 ► 荷兰 ► 英国	► 澳大利亚 ► 丹麦 ► 德国 ► 墨西哥

资料来源：经合组织，《2019年养老金概览》；《经合组织和G20指标》，2019。

缴费基数

因难以掌握自雇人员的实际收入，多数国家采取多种与收入相关联性的措施作为其缴费基数。主要做法有三：

- 一是为自雇人员设置最低缴费基数下限，该做法较为多见。各国所设置的缴费基数下限水平不同，低者不足平均工资的10%，如瑞典、加拿大、韩国等；高者达到社平工资的60%，如意大利、斯洛文尼亚、波兰等；
- 二是允许自雇人员以收入的一定百分比为基数进行缴费，这一比例各国不同，如捷克为50%，立陶宛为90%；
- 三是如前文所述，设置最低收入下限，低于该下限的收入不计入缴费基数，参保人只以其实际收入中高出该最低下限的部分为基数进行缴费。



缴费率

OECD国家，绝大多数（30个）对自雇人员单独征收养老保险费，而依其所适用费率水平与雇员养老保险总费率水平的对等关系，可分为两大类：

- ▶ 第一类，自雇人员的养老保险缴费率是与雇员的养老保险总缴费率相同，也即其费率相当于雇员及其雇主缴费率之和，共有15个国家采取此种做法，包括加拿大、美国、卢森堡、芬兰、希腊、匈牙利、捷克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚、土耳其、韩国等。
- ▶ 第二类，自雇人员养老保险缴费率低于雇员养老保险总缴费率。也共有15个国家采取此种做法。

只有5个OECD国家对自雇人员征收总社会保险费，即将养老保险费与伤残保险、（以及）失业保险和其他类型的社会保险缴费一并征缴，此种情况下无法将养老保险缴费单独剥离出来。这5个国家分别是爱尔兰、英国、西班牙、葡萄牙和比利时，除西班牙之外的4个国家中，自雇人员的总缴费率均远低于雇员，原因之一是缴费项目中不包含失业保险（葡萄牙除外）。

养老金待遇

OECD研究显示，自雇人员退休后可获得的公共养老金水平普遍低于雇员。理论测算结果显示，OECD国家中，在整个职业生涯按强制缴费要求连续缴费的假设条件下，自雇人员的养老金占平均收入雇员的理论总养老金水平的比例平均为79%。因养老保险制度及自雇人员缴费政策差异，各国间自雇人员养老金的相对水平也表现出明显差距。

- ▶ 对于要求雇员强制缴费但并未对自雇人员作出同样规定的国家而言，自雇人员的理论养老金相对水平最低，大约相当于雇员的一半，如德国、丹麦、荷兰等，有些国家更低，如墨西哥、日本这一比例分别仅为21%和33%。
- ▶ 第二，对于只强制要求自雇人员按统一费率缴费的国家，以及对自雇人员设定较低缴费基数或缴费率的国家，其自雇人员的理论养老金相对水平也较低，大约在50-80%。
- ▶ 第三，对于强制性养老金计划只向雇员支付定额待遇的国家而言，其自雇人员和雇员的待遇是相同的，如英国、新西兰和爱尔兰。
- ▶ 第四，对于强制要求自雇人员按照雇员养老保险总缴费率缴费或对自雇人员缴费基数要求更高的国家，其自雇人员的理论养老金相对水平最高，如匈牙利、卢森堡、希腊、奥地利、美国等。

改革趋势

过去20年间，有半数以上OECD国家对多种就业形态人员的养老金制度进行了改革，许多国家的改革目标是扩大对自雇人员和兼职人员的覆盖范围。例如，一些国家对依赖于少数主要客户的自雇人员的养老金制度规则进行了调整，以期增加其养老保障程度。如前文所述，德国并未要求自雇人员强制缴费，但自1999年以来，德国强制要求只有一个主要客户且没有雇员的自雇人员参加养老金制度。在葡萄牙，对于只有一个主要客户的自雇人员来说，该客户必须为其缴纳社会保险费，缴费率依据自雇人员对其主要客户的依赖程度而有所不同。为扩大平台工作人员社会保障覆盖面，一些国家已经开展了一些列有针对性的工作，以推动平台就业的规范化发展，主要做法如下：

第一，提高主管部门对平台活动的了解。如法国强制数字平台每年与税务部门分享用户管理或用户收入信息；同时关注他们的缴税和社会保险缴费责任，对于过去一年从平台获得3000欧元以上收入或完成20单以上交易的用户，平台有义务为其向税务机关发送上述全部电子版信息；而税务部门必须将这些详细信息传送给社保机构。部分平台从业人员可以选择由平台扣除缴费并直接代其缴给有关部门。

第二，从根源确保社会保障缴费。例如，在智利，政府从任一电子发票中收取10%用于社保缴费，并将其转给选定的养老基金。在法国、瑞士、新加坡和印度尼西亚，通过平台筹集缴费（通常是自愿的）后转给社会保障机构。

第三，强制要求平台从业人员在私营公司登记，该公司作为雇主确保其参保缴费，可强制要求平台向中介机构登记，也可强制要求平台工人向中介机构登记，无论哪种方式，平台工人都将被视为雇员。例如，瑞典要求平台工作者在一家伞式（私人）公司登记。这些公司负责帮助工人处理发票并收取少量费用。他们负责管理零工的社会保障缴费和工资税，并向工人支付工资。通过这种方式可使平台工人能够获得广泛的社会保护。

4.5.3 国际经验总结

在经合组织国家，一些平台从业人员被归类为自雇人员。但立法和司法系统越来越多地考虑到企业业务开展的实际条件，将平台人员归类为雇员或自雇人员。区分是雇员还是自雇人员的要素包括平台从业人员对工作的控制程度和对工作工具的所有权。最近的趋势是将一些平台从业人员（如网约车服务、送餐员）归类为雇员。即使平台从业人员被归类为自雇人员，在大多数经合组织国家，养老金保险也是强制性的。在一半国家，自雇人员适用的缴费率与雇员相同，而在另一半国家则适用降低的缴费率。有具体措施来确定自雇人员的缴费基数，一般涉及最低缴费基数。也有一些措施考虑不将部分收入纳入缴费收入，以免损害自雇人员的利益。然而，尽管采取了这些措施，自雇人员的社会保障覆盖率仍低于雇员，待遇水平平均比经合组织雇员的待遇水平低 79%。

4.6 促进灵活就业人员和平台从业人员参加养老保险的可选方案分析

从全球范围看，随着就业灵活性的不断增强，特别是新型就业形式的不断出现，依赖性就业与自雇就业两种就业方式之间的界限越来越难以划清。而介于模糊地带就业人员数量的不断增多给社会保障政策特别是养老保险政策带来了巨大挑战，如何适应劳动世界的新变化成为各国养老金政策的热议话题。如前所述中国灵活就业人员参加养老保险存在的问题有些是普遍存在的，如缴费水平和待遇水平低等，有些是中国的特殊问题，如户籍地限制问题。而对于这些问题的解决方案，从国内外政策实践和理论探讨来看，各有优劣，尚无统一标准可循。本报告基于中国实际，对前文所分析的核心问题的不同解决方案进行了比较论述，并由此在报告最后形成了适用于中国的政策建议。

4.6.1 制度类型

正如没有放之四海而皆准的养老金制度理想模式一样，对于灵活就业人员的养老保险制度类型，也没有标准答案，而往往是沿着一国既已形成的养老金制度轨道找寻答案。对于全民普享型的制度模式而言，相对较易将之纳入覆盖范围；而对于以就业为基础所设计的制度模式而言，对于灵活就业人员而言制度门槛通常相对较高，对就业灵活性的适应度相对较差，因而也难以将之纳入覆盖范围，或降低制度门槛并因此导致只能积累较低的养老权益，或单建制度延续碎片化的发展路径。

关于如何将灵活就业人员纳入中国现行基本养老保险制度，存在两种观点：

- ▶ 一种认为应该保持现行制度的统一性，避免碎片化。优势在于能够形成更广泛的互助共济以分散风险，符合社会保险模式的基本原理，且有利于增强制度公平性，便于不同职业之间的劳动力流动。存在的问题和挑战主要是如何能广泛且有效的将之纳入统一性的制度安排，特别是如何解决筹资问题以及劳动关系法律适用问题。
- ▶ 另一种主要来自利益相关方²⁶的观点，认为可探索为其建立适应性更强的、更为便携的个人账户式养老保险制度。其优势在于制度适用性更强，如可选择更低水平的缴费、携带上更为便捷等；但其需要解决的问题同样突出，如个人账户制缺乏再分配制度以及互助共济。灵活就业人员中往往多数是劳动力市场中的相对弱势群体，碎片化的制度设计不利于劳动力跨制度间的转移接续且将减损基本养老保障的公平性。

从中国基本养老保险制度的发展理念和趋势看，全覆盖和公平性一直是主要制度目标。因而，本报告认为，对于承担“保基本”作用的养老保险制度而言，当面临覆盖不足、保障不足的问题时，解决路径应是如何完善政策使其能够逐步扩大覆盖范围、提高保障水平，将各类劳动群体均纳入到统一的基本保障制度中，而非为某一类或某几类群体单建基本养老保障制度。

26 这一观点主要基于课题组组织的利益相关方座谈。

4.6.2 强制或自愿参加养老保险

灵活就业人员参加养老保险包括强制参保或自愿参保两种政策可选项。本部分探讨这两个政策选择的利弊。

选择一：强制参保

基本养老保险制度强调“强制性”，理论上原因主要有三：

- ▶ 第一，人们普遍存在的短视行为会导致其退休储备不足，更倾向于获得更高的当期收入即便是以降低未来养老金待遇为代价，特别是年轻人，和以年轻人为主的平台从业人员。
- ▶ 第二，通过纵向（收入相关）和横向（职业或性别）相关的再分配为应对老年收入风险提供有效的保护，需要尽可能大的风险池。这意味着需要尽可能多的参保人以及尽可能长且不间断的参保缴费年限。数据显示，包括平台工作在内的非标工作代表了高度异质的社会群体，他们在收入、年龄、职业和性别方面存在差异。最脆弱的劳动者往往倾向于为晚年储蓄较少的钱。
- ▶ 第三，避免对劳动力市场产生扭曲，因为雇主有较强的动力雇佣低成本劳动力。相反，国际实践建议社会保障政策应当是劳动中立的，即它们不影响劳动力市场的决定和判断以雇用或多或少的某些劳动者群体。

理论虽如此，实践中往往会因各种制约条件和政策考虑，为避免在引入强制性社会保障时对劳动者造成伤害，通常会适当放宽参保和缴费的要求。如，从前文经合组织自雇人员养老保险政策实践看，尽管强制要求自雇人员参保的国家占多，但这些国家中多制定了显性或隐性的政策以降低其缴费水平。即便是少数强制要求自雇人员执行与雇员相同缴费政策的国家，也因自雇人员的缴费基数难以准确获取、行政监管执行等问题而导致政策落地困难。

选择二：自愿参保

实践中，非强制参保以及更低的缴费水平产生了覆盖面有限、劳动力市场扭曲、养老金权益偏低并从长期看最终成为社会成本等问题。一些国家如智利，对自雇人员实施强制性参保前先引入自愿参保，并在强制性环境之前采取渐进步骤。

基于此，本报告认为，在中国当前发展阶段，对于灵活就业人员的参保缴费政策仍应继续坚持审慎包容的原则，从增强灵活性、适应流动性方面进一步完善政策，引导、鼓励灵活就业人员多缴费、长缴费。

4.6.3 养老保险缴费规则的调整

到 2022 年，中国正在逐步统一灵活就业人员的缴费率。国际经验表明，多种就业形态人员缴费的政策选择范围很广。它们包括维持统一的缴费政策或为多种就业形态人员制定减少缴费的政策，包括调整缴费基数和费率。调查结果显示，多种就业形态和平台经济的劳动者缴费负担沉重，难以按照与雇员相同的规则进行缴费。在强制缴费的环境中，政策的主要目标是避免通过施加过重的负担来伤害工人，以及避免逃税或少报收入。

缴费规则调整的一个重要原因是，多种就业形态人员和许多平台从业人员不与用人单位分担缴费负担。因此，由于收入有限，个人往往有强烈的动机降低较低水平，特别是在自愿参保的情况下。因此，在自愿参保的环境中，减少缴费的目标是鼓励工人以尽可能低的成本参保，并激励他们支付更高水平、持续更长时间的缴费。

对缴费规则进行调整的一个重要缺点是，养老保险基金收入降低，劳动者待遇较低或养老保险基金的财务可持续性较低。因此，在提高多种形态就业人员缴费方面，除了增加个人缴费之外，值得讨论的另外一个问题是否可以增加缴费的责任主体，有两个方面可以考虑：

- ▶ 一是由客户承担为自雇人员缴费的“雇主”责任，特别是依赖度较高的单一客户，这在一些国家已有实践，如德国和智利。在智利，政府从自雇人员的每张电子发票总额中扣除 10%——无论这是否基于平台的活动——并将其转入自雇人员的养老金账户，缴费由商业客户代缴。
- ▶ 二是政府通过补贴等方式承担部分缴费责任，特别是通过政策鼓励灵活就业从而使其成为政府行为的国家。

基于此，报告认为，对于市场交易链条较长、涉及受益方较多的平台从业人员，是否也可探讨从交易受益链条中寻找责任主体，如平台企业、消费者、政府等，通过缴费和税收相结合的方式，分担部分缴费责任。

4.6.4 取消参保户籍地限制政策

对参保户籍地进行限制的主要原因有二，一是跨统筹地区间社会保险待遇差距显著；二是待遇支付的主体责任为各统筹地区。受前者影响，参保人存在较强的逆向选择动力，外地户籍灵活就业人员可通过低水平、短年限缴费换得相对较高水平的养老金待遇，道德风险问题突出；而在后者这一阶段性约束条件下，待遇水平较高统筹地区的养老保险基金收支和地方财政应对这一道德风险的挑战更大。如前所述，近些年中国各地区探索逐步放松了参保户籍地限制，这其实与中国养老保险政策不断完善过程中上述两个原因的变化直接相关。当前，中国企业职工基本养老保险制度已实现省级统筹收支，且已启动实施全国统筹，在此背景下，上述两方面原因也将进一步发生变化。

因此，对于户籍地限制政策的未来走向，主要有两种观点：

1. 一种观点认为应完全取消户籍地限制，允许外地户籍灵活就业人员在就业地以灵活就业人员身份参加城镇职工基本养老保险，消除参保政策壁垒，推动实现全覆盖，增强制度公平性，分享经济社会发展成果。
2. 另一种观点认为在当前阶段完全放开户籍地限制仍会面临一些风险和问题，主要表现在三个方面：
 - ▶ 一是选择性参保问题。在各地区间养老金待遇仍存在洼地和高地的情况下，待遇“高地”完全放开外地户籍难免会出现选择性参保问题²⁷，并产生高昂的监督执法成本。
 - ▶ 二是重复参保问题。在参保信息数据尚未实现全国联网的情况下，可能会出现重复参保或重复领取待遇的情况。
 - ▶ 三是参加养老保险所捆绑的地方性公共政策的妥善处理。目前许多地区将外地户籍人员在当地购房、购车、子女入学等与连续参保缴费挂钩，使得社保制度承载了许多超出其本身职能的权益。因此，对于国内少数超大型城市而言，难以仅就养老保险制度本身考虑户籍地放开的问题，而需考虑与当地城市规划、人口政策、户籍政策、公共政策的统筹协调。

27 因多数地区以灵活就业人员参保是将养老保险与医疗保险捆绑，因此此处的待遇“高地”包括养老金待遇和医疗保险待遇，特别是对后者选择性参保风险更大。



4.6.5 待遇水平

受缴费水平偏低、缴费易中断等因素影响，多种就业形态人员在职业生涯所累积的养老金权益相对较低，从而导致其养老金待遇水平也总体偏低。

非缴费型与缴费型养老金制度实现有效衔接，对于多种就业形态人员来说尤为重要。特别是在非强制要求其参保缴费的制度中，两种类型养老金制度的有效衔接既可确保其获得最低养老保障，同时又可激励其参加收入关联型养老金制度并积累养老金权益。实现最低保护底线和根据缴费能力提高保障水平这两条原则是国际上的通行做法，并主要有三种：

- ▶ 一是建立全民普享型养老金制度，统一费率、统一待遇给付，如新西兰和荷兰；
- ▶ 二是在最低养老保障待遇与收入关联型养老金水平之间建立此消彼长的联动机制，如智利、挪威、瑞典等；
- ▶ 三是将如上两种做法结合起来，提供由如上两部分组成的基本养老保险制度，如加拿大、丹麦和冰岛。

本报告建议，在制定涵盖新就业形态劳动者的政策时，向所有需要保护的人提供老年最低收入保障仍应是首要关注点。提供给老年居民基本水平的保障，并建立在与必要商品和服务的货币价值相对应的水平上，预防贫困并让老年人过上有尊严的生活。此外，本报告显示平台从业者和部分灵活就业人员有更高的缴费意愿，以期获得更好的养老保障。政策应进一步鼓励灵活就业人员参加与收入挂钩的养老金制度以积累更充足的养老金待遇。

4.7 提高灵活就业人员参加养老保险的政策建议

对于以正规就业为主要对象建立的社会保险模式的养老保险制度而言，如何将灵活就业人员纳入覆盖范围是共同难题。而其中平台从业人员的参保问题既有与传统灵活就业人员具有共性的问题，也有因其新型就业形态而出现的新问题，为当前世界各国带来了新的挑战。本报告借鉴国际做法，根据中国有关法律政策的路径，从中国灵活就业人员就业和参保的实际状况出发，提出如下建议。

4.7.1 动机和原则

群体间的政策差异会导致对劳动力市场产生扭曲，且不利于政策统一和社会公平。对于企业人工成本而言，劳动关系高于劳务外包、加盟协作及其它合作关系，在互联网、物联网、大数据、人工智能等日新月异地发展着的信息技术支持下，面对人工成本受最低工资政策、社会保险政策等影响而比较高的现实，企业有足够的动力和激励去调整用工关系，尽可能地将紧密型的雇佣劳动关系变为松散型的非雇佣劳动关系以规避税费。如果越来越多的企业做出类似的选择，不仅冲击就业市场，使之变得更加不稳定，也会降低基本养老保险基金当期收入水平。因此，在研究制定出台针对灵活就业人员养老保险政策时要避免过于强调特殊性而忽略普遍性和公平性，导致企业用工出现从劳动关系向非劳动关系的逆向选择，行用工之实而逃雇主之责。

4.7.2 分类规范灵活就业人员和平台从业人员的劳动用工和参保权益

第一，对于符合劳动关系、事实劳动关系规制范围的灵活就业人员，企业应履行用人单位主体责任，与劳动者签订合同并依法依规履行参保义务。对于应参未参和未按规定参保，以及通过变相自雇等方式刻意规避签订劳动合同和履行社会保险缴费责任等情况，可从两个方面着手解决：

1. 一方面应进一步完善监管制度和监管体系建设，加大惩处力度。利用信息化手段以及大数据比对、联合执法等方式加强监察力度，如联合税务、审计等部门开展有针对性的稽核、稽查；
2. 另一方面应依据法院和仲裁机构有关判例和指导意见加强对新业态用工劳动关系界定的办案指导，在劳动关系界定的依据中更加重视实际调查取证，避免仅依据商业协议或条款而简单判定。

第二，对于劳动关系难以清晰界定者，应加快有关劳动法律政策适用性这一前置问题的研究进度，在实践发展中不断规范调整法律和政策，以为明确其雇佣关系以及相应的参保政策提供法律保障。在劳动法短期内尚难明确界定的情况下，应立足其就业和收入不确定性强的基本特征，在继续自愿参保的原则基础上，进一步完善养老保险政策的适用性和包容性。

第三，对于工作性质明确属于灵活就业，且没有要与企业建立劳动关系的法律应然者。 尽管不存在参保制度性障碍，但从提高保障水平的角度，应鼓励和引导有缴费能力、有意愿者以灵活就业人员身份参加城镇企业职工基本养老保险而非低保障水平的城乡居保。下一点提供了进一步的建议。

4.7.3 明确平台在劳动者权益保护方面的相应责任

对于一些劳动关系在法律上尚难清晰界定的灵活就业人员，以部分众包型平台从业人员为主，现实中将其归为雇员的极少，国内外皆如是。但近日来，随着互联网+平台就业的快速增长，各国从法律规制到技术监管等方面着手，逐渐强化对平台从业人员与平台的从属关系以及平台在劳动保障方面责任的界定和规范。与国际趋势类似，中国政府对平台型就业的规范和监管也在不断强化，对平台从业人员劳动权益的保护也在不断摸索探讨中，国家陆续出台的多项有关文件中均提出要“明确平台在劳动者权益保护等方面的相应责任”（如国办发〔2019〕38号等）。尽管依据现行实体法和事实劳动关系认定政策，平台企业与部分平台从业人员之间难以确定存在劳动关系，但事实上，一方面平台企业的收益和市场拓展的根源是平台从业人员的劳动，另一方面平台企业通过大数据、算法等先进技术对平台从业人员的劳动过程、劳动所得形成实际约束。因此，对于平台企业是否也应作为养老保险的缴费责任主体这一问题，尚有待探讨，不排除平台企业履行一定缴费责任的可能，特别是其中劳动时长、劳动收入都高度依赖于单个客户（平台企业）的从业人员。例如，在葡萄牙，即使被归类为自雇人员，如果企业获取了自雇人员收入中的一部分，企业仍需支付缴费，这是减少公司使用变相自雇的一种方法。

4.7.4 进一步完善基本养老保险政策

在中国当前发展阶段，城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险这两个制度将长期存在。基于此，对于灵活就业人员的养老保险政策，应以包容审慎为原则，以引导、争取让更多人纳入到城镇企业职工养老保险制度为目标，以城乡居民基本养老保险制度为兜底保障的发展思路 and 方向。

首先，考虑采取有效战略，提高对多种就业形态人员、平台从业人员的社会保障：

1. 从中国基本养老保险制度的发展理念和趋势看，全覆盖和公平性一直是主要制度目标。因而，本报告认为，对于承担“保基本”作用的养老保险制度而言，当面临覆盖不足、保障不足的问题时，解决路径应是如何完善政策使其能够逐步扩大覆盖范围、提高保障水平，将各类劳动群体均纳入到统一的基本保障制度中，而非为某一类或某几类群体单建基本养老保障制度。
2. 由于很多多种就业形态人员和平台从业人员具备一定缴费能力，并面临选择参加城乡居保还是城镇企业职工基本养老保险，应加大力度鼓励引导其参加后者，以提高老年养老保障水平。“十四五”规划（2021-25）中也将促进有意愿、有缴费能力的灵活就业人员以及新就业形态从业人员等参加企业职工基本养老保险列为工作重点。
3. 这就要求法律和政策逐步调整适应，提高对灵活就业人员的保障水平。对于灵活就业人员参加养老保险的制度规定应逐步实现全国统一，确保规则的明确性和一致性，并适应这些群体的社会经济和就业状况。
4. 根据本研究的调研结果，；灵活就业人员参加不同保障项目的情况不同。不少人没有参加任何一项保障项目。制度应当促使非标就业人员更好地参保缴费。
 - ▶ 降低最低收入门槛，允许就业人员只要有收入就开始缴费，并且不会因最低缴费高而承担沉重的缴费负担。
 - ▶ 关于缴费基数，仍难以确定灵活就业人员的收入，推定缴费水平可能必须保持不变。但是，平台公司和社保部门之间可以更好地沟通，以监测劳动者的缴费水平。
 - ▶ 低收入和波动的收入可能导致缴款水平不理想。可以设计确保稳定的缴费水平的机制（例按照收入的特定百分比缴费）。缴费的收入范围应该是广泛的，并允许低水平和高水平的缴费。缴费可以源头征收，由平台公司代付。缴费频率（缴费征收时间表）可以根据收入的变化进行调整，具体取决于职业的性质。
 - ▶ 消除居民和职工养老保险制度双重缴费的情况
 - ▶ 确保断缴不会影响缴费记录

- ▶ 受益于在线和基于位置的平台交易的所有利益相关者，包括平台公司、消费者和政府，应分担养老保险的缴费责任，以减轻尤其是缴费能力有限的人的负担。
5. 在某些情况下，灵活就业人员在养老金资格方面面临障碍：
 - ▶ 由于雇主和工作地点的变化，灵活就业人员发现他们比普通雇员更难以满足15年缴费的要求。他们有时必须花时间重建他们的职业生涯。灵活就业人员必须能够即时且持续地证明、汇总和监控对多个雇主和不同工作状态（全职、临时、兼职或自雇）下的缴费情况。
 6. 在某些情况下，灵活就业人员比普通雇员享受的待遇要低：
 - ▶ 较短的工作生涯导致退休后的待遇显著降低。应避免平台企业因为没有在当地注册而不按当地规则缴费的情况。这会造成在任何地区的同一职业的劳动者之间产生不平等。
 - ▶ 自雇人员可能会决定少申报收入，导致待遇累积减少。应鼓励保持有效缴费，并稳定在实际收入的特定百分比。
 - ▶ 本研究挑出一些类别和职业，与其他类别和职业相比，这些从业者更容易受到伤害。比如外卖骑手和快递员的缴费水平最低。
 7. 特别基于数字技术的行政程序可以帮助解决上述一些操作问题。例如，鼓励数字合同和数字货币交易，使用嵌入平台应用程序的在线社会保险登记。社会保险管理可以鼓励基于行为数据的技术，以激励灵活就业人员更早、更多和更长时间的缴费，例如提供未来待遇的模拟测算。

其次，进一步完善居民养老保险，为灵活就业人员提供最低养老金待遇。

本报告建议，在制定涵盖新就业形态劳动者的政策时，为所有需要保护的人提高老年最低收入保障仍应是首要关注点。这种基本水平的保障应该提供给老年居民，并建立在与必要商品和服务的货币价值相对应的水平上，以使人们摆脱国家贫困线并让他们过上有尊严的生活。

居民养老保险提供的待遇水平较低。为构筑收入保障的底线，应逐步将其设定在与低保相称的水平。鉴于居民养老金的大部分成本由地方政府财政负担，而贫困老年人最多的省份可能最难以有充足的资金提供最低待遇保障，因此可以探索更广泛的社会统筹和风险分担。

建立城乡居民基本养老保险、低保（基本社会救助）和城镇企业职工基本养老保险的有效衔接。在多层次体系内，探索建立统一费率和统一待遇的普惠型养老金制度，将较高水平的最低养老保障与收入相关养老金挂钩，或将两种方法结合起来提供由普惠养老金和最低养老待遇组成的基本养老保险制度。

最后，探索放开灵活就业人员参保户籍地限制。

本报告建议引导各地放开灵活就业人员在就业地参保的户籍地限制。对于少数超大型城市，如北京、上海，也应合理设定居住和就业条件，与社保参保要求脱钩，积极推进平台从业人员参保。

4.7.5 性别平等

研究表明，平台工作具有性别差异，女性往往在薪酬较低的部门工作，比如通过平台从事家政工作和护理服务。平台从业人员中的女性参加养老保险的比例略高，但她们的养老金普遍较低（与男性相比，她们更多地参加城乡居民保）。灵活就业人员中的女性养老保险参保率往往低于男性，无论她们是否通过平台工作。

因此，本报告提出：

- ▶ 以女性为主的基于位置的服务，如家政和护理服务，在传统线下经济中就具备高度非正规化的特点。有国际证据表明，提供家政服务的平台使传统部门的女性长期处于隐身状态²⁸。因此特别关注那些女性更为集中的行业就尤为重要，以确保平台经济的监管不存在性别盲点。

²⁸ 例如，在一些国家，在个人交通服务等行业运营的平台需要社会保险证明，但家政服务不存在同样的要求。Barbieri 等人（2021）“人工智能、平台工作和性别平等”，欧洲性别平等研究所。

- ▶ 在家里进行的平台工作给女性带来了双重负担，她们在工作的同时还承担家务和照顾义务。许多平台工作者都有家庭责任，经常在晚上或周末从事平台工作。
- ▶ 平台工作的分散性意味着平台工作人员可能缺乏满足从事工作连续性的要求。重要的是，证明社保缴费的连续性要求不应损害女性从事具有间歇性特点的工作。
- ▶ 女性由于承担无偿的家庭和照护工作，使得她们从工作中获取的收入较低，而养老金制度可以弥补收入差距。帮助女性的一种方法是提供看护者积分（在英国、瑞典和德国提供）²⁹。因此，特别是对于从事多种就业形态和平台工作的女性而言，养老金制度包含允许不同形式的横向再分配的团结体系尤为重要。
- ▶ 鉴于工作生活平衡难以实现，实施便捷的社会保障管理系统对于从事灵活就业和平台工作的女性尤为重要。**提高有关社保权益的透明度和信息至关重要。**借助更及时和最新的信息，女性能够更好地决定其退休收入和缴费职业。

由于迫在眉睫的人口变化，如人口老龄化和预期寿命延长，对外部护理服务的依赖增加。女性得益于新技术能够参与非传统经济部门，同时利用这些技术改善女性平台从业者（特别是女性更为普遍的部门）的社会保护，这一重要性不应被低估。在社会保障养老金政策分析中系统地使用按性别分列的数据将变得越来越重要，目前缺乏此类比较数据使得难以衡量男女劳动者获得社会保障的不同程度。

4.7.6 加强政策宣传引导，提高参保缴费意识

针对灵活就业人员对养老保险政策不了解、认识有误等问题，应从加大政策宣传，引导其正确理解养老保险政策的内涵、原则和基本立场，用通俗易懂的方式使其明白用人单位和个人的缴费责任以及未来的预期养老权益，让越来越多的人从“知其然”到“知其所以然”，从“要我参保”转变为“我要参保”，引导其树立正确的养老储蓄观和价值观。对于有一定缴费能力者，鼓励引导其参加城镇企业职工基本养老保险制度并选择保障水平适度的缴费档次，即便是选择参加城乡居保者，也应鼓励其选择中高缴费档次，以提高老年养老保障水平。

在政策宣传的方式方法上，一方面应充分利用互联网技术的发展，通过各地政务服务网、微信公众号、短信平台、微博、互联网+企业商务平台等新兴社交网络渠道，以喜闻乐见、清晰易懂、案例说法的方式开展多种形式的政策宣传，让众多平台企业从业人员明晰其参保权利和义务、参保途径和缴费方式、可享受的社会保险待遇等，并设立网络咨询平台，解答劳动者有关社保问题的疑问，提高政策知晓度和劳动者参保意识。

另一方面，**可通过政企合作开展宣传**。定期通过线上或线下的方式向企业养老保险业务经办人开展培训和政策宣讲，提高经办人对政策的理解和经办能力，以方便其更及时、准确的为员工答疑解惑。同时，也可与平台企业合作制作政策宣传片或培训课程，内植入其平台系统，让更多灵活就业人员正确了解养老保险政策。

此外，**对于网上充斥的养老保险负面不实报道**，应加强官方正面回应和政策解读，也可结合案例现身说法等方式，打消劳动者参保顾虑，消除负面不实报道所带来的危害社会和谐稳定的影响。





▶ 5

灵活就业人员的工伤保险

5.1 引言

在中国，劳动关系（包括事实劳动关系³⁰）是享受工伤保障的核心前提。本章重点关注不具有劳动关系或劳动关系尚未定论的平台就业人群的工伤保障问题。本章主要采用“灵活就业”的表述，因为在国家文件和部分地方试点政策文件中均使用灵活就业的概念。由于工伤保险以劳动关系为前提，灵活就业人员职业伤害保障缺失问题一直存在³¹。但近年来，以平台就业为代表的新就业形态兴起，使得这个问题受到更多关注。多个国家政策文件已经明确提出要开展职业伤害保障试点并设定了时间表。本章分析国内政策和保障现状，总结国内外实践，并对灵活就业人员的工伤保障制度设计提出建议。

5.2 灵活就业人员职业伤害风险情况

灵活就业人员作为职业人群，同样面临职业相关的伤害风险。但由于灵活就业人员就业方式灵活，职业伤害发生情况难以纳入常规的就业统计数据中，职业伤害风险没有引起足够重视。近年来，中国平台经济发展迅猛，由于行业工作性质、平台企业薪酬考核机制等原因，外卖、快递等部分平台就业的职业伤害风险较高，引发社会较多关注。

30 《工伤保险条例》第18条明确规定，提出工伤认定申请必须提交的材料包括与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）的证明材料。

31 非全日制用工存在有劳动关系和没有劳动关系的情况。根据现有法律规定，用人单位使用非全日制用工形成劳动关系的，必须缴纳工伤保险费，但可以不用缴纳养老、医疗等其他社会保险费用。

根据上海数据³²，2019年上半年，上海市共发生涉及快递、外卖行业各类道路交通事故325起，造成5人死亡、324人受伤。发生交通事故较多的企业为饿了么、美团、盒马和顺丰。根据深圳交管部门数据³³，截至2019年9月底，深圳全市涉及快递、外卖骑手交通违法行为共8.4万宗，占全市非机动车违法的11.89%，其中死亡5人。根据广州数据³⁴，2020年1月至11月，全市共发生涉外卖送餐人员交通事故同比去年上升22.22%；受伤人数同比去年上升8.57%；死亡人数同比去年上升133.33%。

包括平台从业人员在内的灵活就业人员的主要来源是农村转移劳动力。虽然相对于养老、医疗保险，职业伤害风险是小概率风险，但一旦发生，将导致劳动能力暂时或长久损害，影响家庭生计，容易出现因伤致贫、因伤返贫。因此，这部分人群职业伤害风险不容忽视，提供相应保障将可以对脱贫攻坚和维护社会和谐稳定发挥独特的重要作用。

5.3 灵活就业人员工伤保险现行政策

中国的工伤保险制度以劳动关系为参保的前提。2021年4月，全国参加工伤保险人数为2.699亿人，城镇职工（不含自雇人员）为3.2853亿人。这意味着，约有82%具有稳定劳动关系的劳动者得到了工伤保障。本研究调查样本中的数字要低得多，只有16.5%的平台员工称自己参加了工伤保险，而养老保险参保的比例为79%。此外，灵活就业人员有多种就业方式——全日制和非全日制；平台工作和非平台工作；在平台工作中，有的建立了劳动关系，有的没有劳动关系。因此，无论是否在平台经济中，在发生职业伤害的情况下，灵活就业人员往往缺乏保障。劳动者只能部分依赖保障有限的商业意外保险：例如，商业保险很少提供定期支付的长期残疾待遇，增加了劳动争议和社会不稳定的风险。

以下是中国现行工伤政策的一些主要特点：

非全日制用工

在灵活就业人员方面，根据现有法律规定，用人单位使用非全日制用工形成劳动关系的，必须缴纳工伤保险费，但可以不用缴纳养老、医疗等其他社会保险费用。对于现实中比较常见的多重务工问题，人力资源和社会保障部《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》（人社部令第13号）第九条规定：“职工（包括非全日制从业人员）在两个或者两个以上

► 图33. 工伤保险的基本运作



32 数据来源http://www.cnr.cn/shanghai/shzx/ms/20190707/t20190707_524682255.shtml

33 数据来源https://www.sohu.com/a/346962321_161795

34 数据来源http://www.gz.gov.cn/xw/jrgz/content/post_6964859.html

用人单位同时就业的，各用人单位应当分别为职工缴纳工伤保险费。职工发生工伤，由职工受到伤害时工作的单位依法承担工伤保险责任”。因此，对于非全日制人员来说，没有政策障碍³⁵。

其他灵活就业人员

除了非全日制从业人员以外，绝大多数灵活就业人员没有劳动关系，难以享受工伤保障。与养老保险和医疗保险不一样，灵活就业人员无法以个人身份参加工伤保险。这与中国工伤保险制度的特殊性有关，不是简单修改《工伤保险条例》以扩大人群覆盖范围的问题。关键还是工伤保险制度设计上，与灵活就业人员的就业方式存在不匹配。面向正规雇员的工伤保险基本运作如下：

灵活就业人员参加工伤保险主要面临以下六个问题：

1. **参保缴费。**工伤保险奉行雇主责任制原则，由用人单位承担缴费，个人不缴费。缴费基数为月工资总额，采取浮动费率方式。如果灵活就业人员参加工伤保险，灵活就业人员没有用人单位，缴费主体、缴费基数和费率水平均需明确。
2. **雇主未向工伤保险缴费。**在中国，如果雇主未按时足额缴纳工伤保险费，一旦发生工伤，所有工伤待遇均由雇主承担。如果同样的规则适用于灵活就业人员，那么在没有支付保险费的情况下，将没有实体支付待遇。
3. **雇主责任。**中国工伤保险制度与国外多数国家的特殊之处在于，工伤保险待遇责任由工伤保险基金和用人单位共同承担。
 - a. 虽然用人单位已经承担了缴费责任，但一旦发生工伤事故，用人单位仍要承担部分待遇，主要包括工伤医疗期间的工资福利、护理费³⁶。
 - b. 劳动能力鉴定确定伤残等级后，劳动者根据伤残等级享受相应的待遇：
 - i. 一至四级伤残职工保留劳动关系，由**工伤保险基金支付伤残津贴**，由用人单位缴纳职工基本医疗保险费。
 - ii. 五至六级伤残职工由**用人单位安排工作**，无法安排的，由用人单位按月支付伤残津贴。
 - iii. 五至十级伤残职工解除劳动合同的，由用人单位支付**一次性就业补助金**。

应该指出的是，在医疗费用方面，雇主还需要**预付医疗费用**，直到工伤得到认定。工伤医疗费用的处理方式：工伤认定前，用人单位或者个人预付医疗费用；一旦工伤得到认定，预付款将由工伤保险基金报销。工伤认定后的医疗费用由基金经办机构和医院直接结算，无需预付。

如果灵活就业人员参加工伤保险，用人单位承担的这部分待遇如何处理需要明确。

4. **工伤认定。**享受工伤保险待遇的前提是工伤认定，在有用人单位的情况下，工伤认定的调查取证有用人单位的配合，能够更大程度保证工伤事故的真实性。即便如此，由于部分工伤认定情形不甚合理，目前工伤认定争议和诉讼已经存在多发势头。灵活就业人员没有固定的工作时间、工作场所等，因为缺少用人单位这一主体，是否在履行工作职责往往不好判断，一旦发生事故伤害，很难证明伤害属于工作导致。如果灵活就业人员参加现行工伤保险，工伤认定将存在很大难点，引发更多的争议和纠纷。
5. **经办管理难题。**现行工伤保险制度管理、经办均是以用人单位为主体，包括参保、缴费、工伤认定、劳动能力鉴定等。如果灵活就业人员以个人身份参保，对现行的工伤保险管理模式、经办方式是一个巨大挑战，包括经办工作量、信息系统、经办效率、监管手段等。
6. **跨区域运行。**一般来说，工伤保险以企业注册地为参保地。平台企业一般是信息技术行业，跨区域运行特点明显，不一定有地方实体机构。这意味着灵活就业人员无法参保，因为缺乏当地的用人单位。

35 根据课题组委托零点公司对79家平台和非平台类企业所做的调查，为非全日制员工购买工伤保险的公司占比为53.2%。未给非全日制员工参保工伤保险的公司中，超过七成公司因为“非全日制员工的用工周期很短，感觉没必要”。以下调查数据未特殊说明的，均来自零点公司的调查。

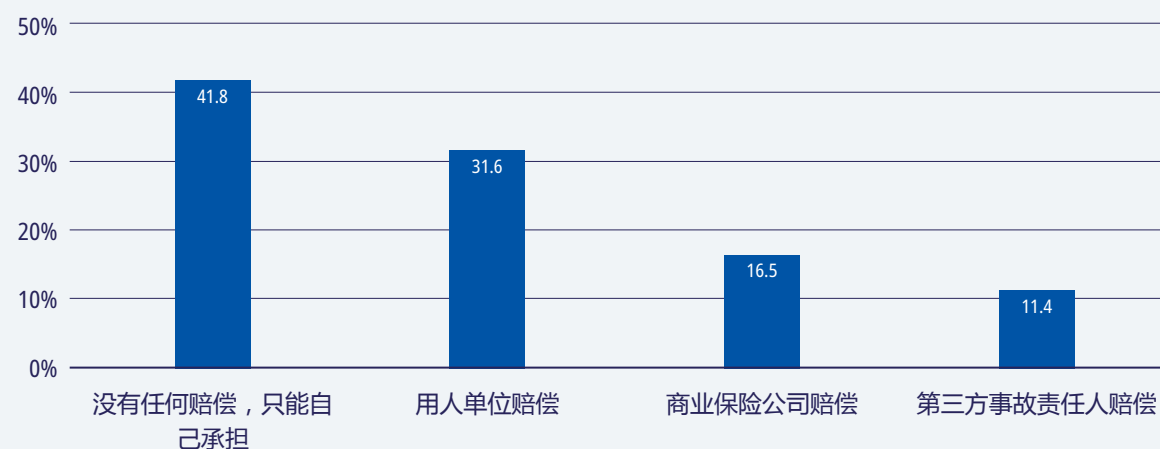
36 劳动者因受伤可能需要的护理。

5.4 灵活就业人员的职业伤害保障

5.4.1 现有保障的性质

灵活就业人员在没有劳动合同的情况下不能直接参加工伤保险。如果劳动者与劳务派遣公司签订了劳动合同，他们可能会受到保护。否则，他们往往必须个人承担因公受伤的务工成本和医疗费用。如果他们与客户或在线平台（如果是平台从业人员）签署的商业服务协议中明确了雇主赔偿的规定，他们也可以获得这部分待遇。雇主可以通过商业保险提供一定的保障。在某些情况下，劳动者也可以获得第三方赔偿。根据课题组调查，发生过工伤事故的人群中，选择“没有任何赔偿，只能自己承担”的比例最高，占比为41.8%，有31.6%受访者由用人单位赔偿。16.5%和11.4%的受访者分别由商业保险公司赔偿与第三方事故责任人赔偿³⁷。

► 图34. 灵活就业人员获得赔偿的方式



来源：问卷调查

5.4.2 商业保险的作用

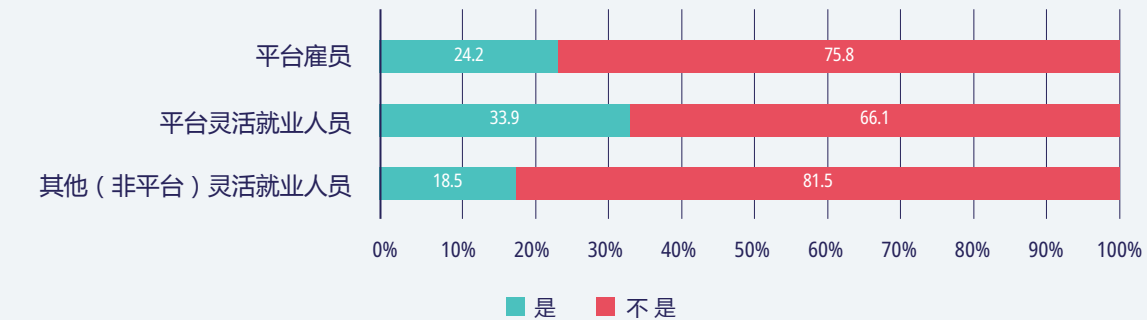
部分平台企业尤其是大的平台，出于企业社会责任和降低经营风险等方面的考虑，选择一些保险公司进行合作，为平台从业人员购买了商业险，或者统一要求从业人员必须购买商业险。商业险一般是按照每单或每日的方式来收取保费，且一般是综合险，既包含了从业人员人身伤害意外险，也包括其他保障，尤其是包含了第三者责任险。例如，2021年8月，平台公司美团为每位外卖骑手代为购买每日3元的商业保险，费用从骑手的佣金中扣除。保险包括最高60万元的死亡和伤残赔偿和5万元的医疗费用³⁸。

但从课题组所做问卷调查来看，商保覆盖面并不高。超过75%的平台雇员没有商业意外保险或商业医疗保险。66.1%的平台灵活就业人员和81.5%的非平台灵活就业人员没有商业保险。

37 考虑到工伤是小概率风险，该调查总样本数为3145人，发生过工伤事故的仅有79人，样本代表性有待进一步提高。但从社会调查访谈情况来看，相对小的意外伤害，从业人员一般会自己承担，避免走其他繁琐的补偿渠道。

38 <https://pandaily.com/meituan-to-pay-social-security-for-food-delivery-riders-as-required-by-chinese-government-share-price-plummets/>

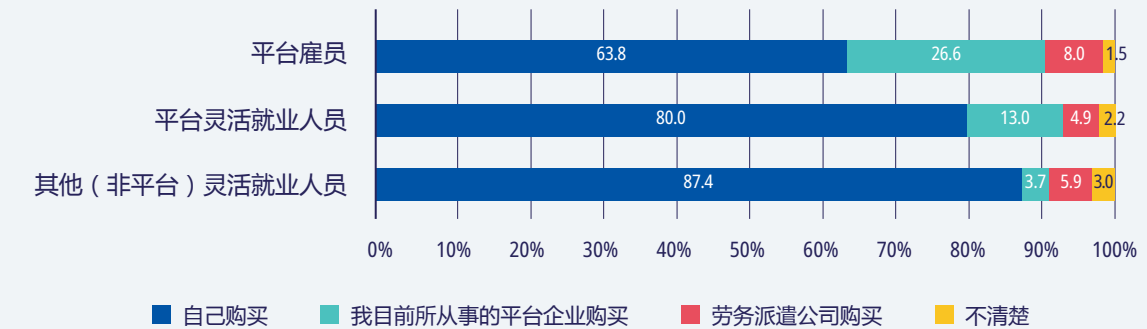
图35. 是否购买了商业意外险或商业医疗险



来源：问卷调查

购买了商业意外险或商业医疗险的人群中，平台类灵活人员自己购买商业险的比例为80%，非平台类灵活就业人员自己购买的比例为87.4%。

图36. 商业意外险或商业医疗险由谁购买



来源：问卷调查

即使购买了商保，保障力度也存在不足。商业保险通常存在缴费高、保障范围窄、保障水平低、理赔难³⁹等问题。尤其是与作为社会保险制度的工伤保险相比，它没有长期待遇，难以真正替代工伤保险的作用。长期待遇是保障伤残人员或遗属的最大手段，一次性待遇仅能满足一时之需，一旦花完一次性待遇，伤残人员或遗属的保障仍将重新成为个人和社会问题。此外，商业保险也无法在职业病的情况下提供赔偿，且几乎不提供任何康复服务。

家政工的工伤保障

国务院办公厅《关于促进家政服务业提质扩容的意见》（国办发〔2019〕30号）明确提出，支持发展家政商业保险，鼓励有条件的地区组织家政企业和从业人员统一投保并进行补贴。据保监会官网数据显示，截至2017年，目前中国共有23家保险公司开展了家政保险业务，累计保险产品56项，险种以责任保险为主。部分地方政府为保障家政服务从业人员权益，通过财政补贴方式，鼓励家政服务机构为家政从业人员购买商业意外险。比如，山东等地出台了有关补贴政策。

39 通常不是操作速度的问题，而是许多“小条款”的证实问题。

5.4.3 待遇

从住院保障看，仍有近三成的人员尚未享受到医疗保障。在平台类就业人员中，有39%的人在就业地因病住过院。其中有29%的人自付了所有的住院费用。从访谈中得知：在平台从业人员中，很多职业病慢性病被就业者忽视，三年内做过全面体检者比较极少，生理心理健康关注度差，存在突发重病，猝死及心理疾病隐患。

在发生工伤的人员中，获得工伤保障的比例比较低。在平台从业人员中，有14%的人发生过工伤事故。其中有38.5%由用人单位赔偿，从工伤保险基金中获得赔付的比例仅为10.4%，低于商保的赔付比例。另外有15.6%没有获得任何赔偿，只能自己承担。

从工伤事故赔付的满意度看，发生工伤的人员对商保和工伤保险基金的赔付满意度差别不大⁴⁰。关于工伤保险基金赔付是否顺利，有71%回复顺利。关于不顺利的主要原因，主要集中在周期长（占比36%）、流程复杂（占比36%）、工作人员态度不好（12%）。

5.4.4 缴费意愿

若考虑参加工伤保险，超过三成受访者愿意按照10-20元、10元及以下的水平缴费，占比分别为34.1%和32.9%；其次，有21.2%受访者愿意按照20-30元的水平缴费。与目前商保的缴费水平接近⁴¹。2019年，全国工伤保险年人均缴费300元。

5.5 灵活就业人员工伤保险的地方试点政策与经验

针对灵活就业人员职业伤害保障政策缺失问题，尤其是近年来平台就业、零工经济、新就业形态等大量兴起，一些地方自行开展了试点。现将各地试点政策文件归纳总结如下表所示。

40 数据来源于劳科院于2020年11月开展的另外一项调研。调研对北京、上海、江苏、河南、湖北、广东6省市的2016名平台从业人员，通过线下个体访谈及集体访谈的方式展开。

41 平台通常在从业人员每天接第一单时收取每天3元的保费，这通常高于工伤保险的支付水平。事实上，平台公司收取3元保费，但保险公司收取的保费不到2元。



► 表6. 各地灵活就业人员职业伤害保障相关政策情况

省份/城市		政策文件名称（时间）
江苏	南通	《关于灵活就业人员参加工伤保险的通知》（2006）、《灵活就业人员工作伤害保险暂行办法》（2015）
	苏州太仓	《关于推行灵活就业人员工伤保险的实施意见（试行）》（2010）、《灵活就业人员职业伤害保险暂行办法》（2015）
	苏州吴江区	《灵活就业人员职业伤害保险办法（试行）》（2018）
	常州	《常州市市本级新业态从业人员优先参加工伤保险试行办法》（2019）
	泰州	《关于印发泰州市补充工伤保险办法（试行）的通知》（2020）
山东	潍坊	《关于灵活就业人员参加工伤保险的通知》（2009）
江西	九江	《九江市灵活就业人员职业伤害保险办法(试行)》（2019）
浙江		《关于优化新业态劳动用工服务的指导意见》（2019）
四川	成都	《促进新经济新业态从业人员参加社会保险的试行实施意见》（2019）
广东		《关于单位从业的非劳动关系特定人员参加工伤保险的办法(试行)》（2020）

5.5.1 各地试点政策比较

地方政策可以归纳如下：

1. 四川成都市没有政策突破和试点，仅是对现有参保政策的进一步明确。江苏常州市政策以新业态为名，但保障对象并非灵活就业人员，实质是允许部分企业为特定有劳动关系的人员优先参加工伤保险。
2. 江西九江市和江苏泰州市，主要借鉴了苏州吴江区以及补充工伤保险制度的经验，采用商业保险形式来解决灵活就业人员的职业伤害保障。
3. 南通市、潍坊市、苏州吴江区、苏州太仓市、浙江省和广东省，在制度模式、保障对象等方面有所创新。

在制度模式上，南通市、潍坊市、浙江省和广东省基本适用现有的工伤保险制度，苏州吴江区和苏州太仓市则新建制度，但吴江区采取商业保险模式，太仓采取福利制度（完全政府补贴）。

在保障对象上，有些地区是针对所有灵活就业人员（南通市、苏州太仓市、苏州吴江区、潍坊市），有些地区是仅针对新业态从业人员（浙江省、广东省）。但即便针对所有灵活就业人员的四个地方，由于和其他社会保险制度以及户籍捆绑，其保障对象一般是当地户籍人口。浙江和广东则主要针对新业态从业人员，并无户籍上的限制。

在参保缴费上，潍坊和南通均需要通过代理机构，无法个人直接参保，保费由个人承担；浙江和广东均需要通过用人单位参保，保费由用人单位承担；苏州吴江区则是个人自行参保，个人承担保费，无需通过代理机构或者用人单位。

在缴费水平上，主要采取费率和定额两种方式。

在待遇水平上，基本按照《工伤保险条例》执行的地方，应由用人单位承担待遇的规定不同：南通市和潍坊市是缺失这部分待遇；浙江省政策是如果用人单位自愿参加了工伤保险，则用人单位需要承担这部分待遇；广东省政策是这部分待遇由用人单位和个人进行协商，政府不强制规定。苏州吴江区和太仓市则完全创新了待遇政策规定。

在经办方面，主要有社保机构自行经办和委托商保公司经办两种方式。在基金管理方面，主要有并入现有工伤保险基金和建立独立基金两种方式。

表7 对各地政策进行了汇总比较。

► 表7. 各地职业伤害保障试点政策比较

	制度模式	覆盖对象	参保方式	缴费水平	待遇水平	经办模式	基金管理
潍坊市	基本适用现有制度	所有灵活就业人员，需同时参加当地养老保险和医保制度	需通过代理机构参保，个人承担缴费	费率为1%，缴费基数与基本养老保险、基本医疗保险一致并同步征收。	参照《工伤保险条例》执行，但应由用人单位承担的待遇缺失。	社保经办机构	并入工伤保险基金
浙江省	基本适用现有制度	仅针对新业态	需通过用人单位参保缴费，个人不缴费	全省上年度职工月平均工资为基数，执行二类行业费率 ⁴²	按照《工伤保险条例》执行。用人单位承担的待遇，鼓励其通过商保解决	社保经办机构	并入工伤保险基金
广东省	基本适用现有制度	针对新业态和家政服务业等	需通过用人单位参保缴费，个人不缴费	直接适用该单位的工伤保险缴费费率标准	按照《工伤保险条例》执行。用人单位承担的待遇，由单位和个人自行协商	社保经办机构	并入工伤保险基金
南通市	现有工伤保险制度部分调整	所有灵活就业人员，需同时参加当地养老保险和医保制度	需通过代理机构参保，个人承担缴费	费率为0.5%，缴费基数与养老保险费、医疗保险费一致并同步征收。	参照《工伤保险条例》执行，定期待遇改为一次性待遇。应由用人单位承担的待遇缺失。	社保经办机构	并入工伤保险基金
苏州市吴江区	新建制度	所有灵活就业人员，无门槛限制	个人自行到社保经办机构参保，个人承担缴费，部分人员有补贴	定额。每人每年180元。对于已参加职工养老或医疗保险的，政府补贴120元。	创新待遇政策	商业保险公司	社保经办机构代收保费后，再转给商保公司
苏州太仓市	新建制度	所有灵活就业人员，需同时参加当地养老和医保，户籍限制	个人自行到社保经办机构参保登记，个人不缴费，完全财政补贴	就业专项基金列支，个人不缴费。必须参加职工或居民养老保险和医疗保险。	创新待遇政策	社保经办机构	独立的职业伤害保险基金

42 人社部、财政部《关于调整工伤保险费率政策的通知》（人社部发[2015]71号）http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/gfxwj/shbx/201507/t20150729_216271.html

5.5.2 对各地试点的评价

各地政策有诸多差异性，共同特征有：一是自行试点，不是国家层面的统一安排。各地基于自身需要，开展试点。自行试点导致模式多样，主要包括纳入现行工伤保险制度、政府主导的商业保险、社会福利制度三种模式。二是自愿参保，符合条件的用人单位或个人可以自愿参加，非强制。总体来说，由地方推动试点，效果均不是很理想。本小节对各地的试点进行分析。

潍坊与南通基本采用现有工伤保险制度。灵活就业人员工伤认定情形与一般职工完全一致。但是灵活就业人员的工作条件使得工伤认定调查取证面临困难⁴³。中国工伤保险待遇水平高，容易引发矛盾和争议，容易造成工伤保险基金支出不合理增加。对于灵活就业人员的工伤认定申请，虽然规定了需要提交的证明材料，但上下班交通事故、因工外出、突发疾病死亡这些情形，实际上社保机构很难去调查真实性。

浙江和广东省同样采用现有工伤保险制度。政策仅针对在从业单位就业的新业态从业人员，并非所有灵活就业人员。而且，是否参保的主动权在用人单位手中，新业态从业人员无法以个人身份参保。因此，关键要看新业态企业主动参加工伤保险的积极性。首先，目前平台企业普遍通过与商业保险公司合作，采用商保方式保障从业人员职业伤害。商保是综合险，包括了从业人员职业伤害和第三者责任险，如单独参加社会工伤保险，平台还需要购买第三者责任险，成本会上升。因此平台企业不会有积极性重新主动加入政府建立的社保制度，以免增加负担。其次，在目前工伤保险制度下，灵活就业人员的社保经办面临难题。外卖、即时递送、网约车等平台就业一般是按单计酬、多平台接单，一旦发生事故难以将责任归于某一平台。因为平台从业人员工作时间自由灵活、弹性化，难以确定在某一时间其为哪个平台工作。同时，用人单位难以按照现有缴费基数和费率政策缴费。平台企业和平台从业人员属于不同行业，费率适用有困难，比如，滴滴是信息技术服务业，网约车是交通运输业，如果由滴滴公司缴费，平台上的网约车司机应适用哪个费率标准？另外，浙江和广东均规定生产经营地参保，实际上一些平台仅是信息服务，不一定有地方实体。

太仓制度模式推广复制的难度较大。参保范围限定为本地户籍，筹资来源为就业专项资金列支，个人不缴费，这实际上是福利制度。因此相对于缴费型工伤保险，待遇也偏低。待遇项目上保“伤”不保“死”，不符合工伤保险制度理念。但在职业伤害保障情形上的创新以及坚持长期保障的理念，值得肯定。

吴江区的试点模式也具有创新性。制度模式开放程度高，只要是在吴江区域内灵活就业人员均可参保，不捆绑养老保险和医疗保险，可以单独参保。缴费水平为每人每年180元，这与工伤保险年平均缴费水平相比也不高⁴⁴。职业伤害保障情形上比较严格地界定为与工作直接相关的情形，有效减轻了调查取证困难。具体经办采取商业保险公司运作方式，弥补了社会保险机构人手不足。参保人员受到职业伤害后，根据其受伤程度可一次性领取医疗费、伤残补助金、伤残津贴、身故补助金，保障水平为现行工伤保险的一半左右。但吴江模式最大不足是，制度模式是商业保险，仅提供一次性待遇，没有长期待遇，而且职业伤害的医疗待遇与医保相捆绑⁴⁵。

5.6 灵活就业人员工伤保障的国际经验

在各项社会保险项目中，工伤保险历来与劳动关系的捆绑相对紧密，因此各国灵活就业人员的工伤保障相对薄弱，即便发达国家也是如此。在灵活就业日益流行情况下，灵活就业人员工伤保障问题已经引起各国重视。本节梳理部分国家或地区具体做法，为中国制度设计提供有益的启发。

灵活就业人员参加工伤保险受到更多限制

工伤保险是保障与工作伤害相关的制度安排。如果不强调工作原因，工伤保险将演变为具有不同关注重点、特征和待遇性质的意外伤害险（例如道路交通意外保险）。由于工作方式灵活，灵活就业人员发生事故伤害是否为工作导

43 例如，平台从业人员需要使用应用程序上的订单数据来证明他们在工作受伤，但如果他们无法访问该应用程序，则无法提供任何证据来支持他们的索赔。北京致诚农民工法律援助与研究中心在2022年1月发现，在一起涉及一名骑手事故后，快递员的数据消失了。<https://mp.weixin.qq.com/s/KNLWPjHf6YzTMUNWUkZrUg>

44 2019年，全国工伤保险年人均缴费300元。

45 医疗费首先由医保报销，余额部分以3万为限由职业伤害保险基金继续报销。

致的认定相对困难，很多国家仍将灵活就业人员排除在工伤保险制度覆盖范围之外。例如，在欧盟成员国，与养老保险和医疗保险的覆盖范围相比，自雇人员的工伤保护与雇员相比是相对有限的。只有57%的欧盟国家在自雇人员遭受工伤时提供保护。根据国家工伤保险计划，36%的国家为自雇人员提供强制性保险，21%的国家为自雇人员提供自愿保险。

部分国家调整或新建制度以适应灵活就业人员参保

为保障灵活就业人员工伤权益，部分国家调整政策规定，少数国家新建制度，以适应灵活就业参保需要。一些欧洲国家、加拿大的所有省份、澳大利亚、日本、韩国和马来西亚都为自雇人员和所有灵活就业人员设立了工伤保险，在某些情况下还特别提到了平台从业人员。

主要有以下基本结论：

一是多数国家并非新建制度，而是以纳入统一的工伤保险制度和基金为主。仅在不适应灵活就业人员之处，进行适当调整。究其原因，发达国家以正规就业为主，单独为灵活就业人员建立制度并不划算。比如，日本通过“特别加入制度”允许灵活就业人员参保。

二是保障对象适用所有灵活就业人员或者部分灵活就业人员。灵活就业构成复杂，有些国家未作区分，统一适用工伤保险制度。但有些国家仅保障部分灵活就业人员，如意大利、西班牙、德国、韩国等。在这些国家，虽然部分灵活就业群体与用工单位不存在劳动关系，但是有一定从属性，因此法律要求其必须参加工伤保险。

三是筹资来源以个人缴费为主（除个别例外）。有别于雇员缴费完全由用人单位承担，多数国家灵活就业人员工伤保险费由个人承担，但对于有一定从属关系的，用人单位需承担一部分（通常为一半费用）。比如中国台湾地区灵活就业人员个人缴费，但政府有40%的补贴。

四是工伤认定规则基本与雇员保持一致，但多种方式加以限定。日本和中国台湾地区需通过职业工会参保，必须申报职业内容。部分情形如上下班交通事故排除在保障范围外。为保证工伤调查客观公正，马来西亚赋予经办机构较大权力，同时对于当事人作伪证给予严惩。在经合组织国家，劳动监察在事后核实工伤的实际发生方面发挥着重要作用。

五是待遇标准与雇员基本保持一致。待遇与缴费水平挂钩，在待遇水平上与雇员有所区别。例如灵活就业人员停工留薪期前的等待期没有现金待遇。瑞典自雇者停工留薪期要比雇员短。在加拿大魁北克省，自雇人员没有等待期，而雇员有14天的等待期，之后由社会保险报销。

5.7 灵活就业人员工伤保障模式选择的政策考量

灵活就业在中国劳动力市场中发挥着日益重要的作用，尤其是平台就业规模庞大，在稳就业、保民生方面地位突出。但灵活就业权益保障缺失也不容忽视。政府部门应当在国内外实践基础上，从保障劳动者权益、遵循工伤保险制度发展规律的角度，进行制度顶层设计，并能保证落地实施。

基本原则

坚持社会保险的制度理念

目前，部分平台已经强制要求在平台上接单的从业人员必须购买商业保险，传统的家政服务行业也在推行商业意外险⁴⁶。如果政府主导的保障制度，仍以商业保险理念来解决灵活就业人员职业伤害保障问题（尤其是采取一次性待遇），虽然比纯粹的商业保险有所改善，但还是无法从根本上解决商业保险模式的问题。社会保险区别于商业保险的显著特征之一是有长期保障项目。商业保险仅能采取一次性待遇方式，很难保障劳动者及其家属长期需要。现代

46 中国太平保险：<https://www.sg.cntaiping.com/en/personals/landing-protection/protection/domestic-maid-insurance.html>；中国银行（香港）：<https://www.bochk.com/en/insurance/family/helper.html>；以及中国建设银行：https://www.asia.ccb.com/hongkong/personal/insurance/domestic_helper_insurance.html

社会保险制度建立的初衷之一就是解决参保人短视和市场失灵（高保费、高管理成本、低覆盖率、对部分风险事件保障不足）。如果职工及其家属不能妥善管理好一次性待遇，必将重新陷入经济困难。同时一次性待遇也很难抵御通货膨胀的侵蚀，无法享受经济发展成果，因此对伤残劳动者及其遗属必须采取长期待遇保障的制度理念。

所有灵活就业人员统筹考虑、分类施策

就业方式日益灵活将是未来劳动力市场发展的重要趋势，但灵活就业人员数量众多、构成复杂。应以平台从业人员广受关注为契机，一并解决所有灵活就业人员的职业伤害保障，但采取不同参保政策。

平台从业人员与平台之间是否存在劳动关系争论较大，目前在多数国家的法律中都没有定论。社会各界普遍认为，应当绕过劳动关系争论，优先保障从业人员的职业伤害风险，而平台作为从业人员劳务提供的受益方，承担最基本的职业安全与健康义务，也是合理的。

因此第一种选择是对平台从业人员应当采取强制参保方式，其他灵活就业人员采取自愿参保。但是，淘宝微商等一些平台从业人员可能不容易归入依赖平台工作的就业人员的一般类别。第二种选择是列出一系列应该受到强制保护的职业和行业，如骑手、快递员、网约车司机。第三种选择是，无论是平台就业还是非平台就业，通过应用从属性标准，判断是否存在事实上的劳动关系。

本报告建议结合第一个和第二个选项。国家应确定强制参保的平台类职业和行业清单，待试点后再逐步向其他灵活就业人员扩大范围。

在工伤保险的管理经办方面政府与私营部门合作

社会保险性质定位意味着不论是政策制定和具体经办，政府机构必须起主导作用。工伤保险业务链条长，其中工伤认定和工伤医疗服务管理最为复杂，灵活就业人员参保后，意味着工作业务量不断增加，工伤保险部门人手紧张局面将进一步加剧。受限于机构人员编制以及公车改革等政策因素，完全依赖自身力量，开展事故现场调查以及保险业务办理，将面临更多困难。尤其是灵活就业人员就业方式灵活，工作时间、工作场所不固定，事故原因的确认将更加复杂，争议和纠纷有可能会更多。同时，平台及其从业人员对效率要求更高。因此，具体经办可以鼓励商保参与，发挥商保优势。另一方面，国际证据表明，社会保障领域的公私合作也有可能增加运营风险和运营成本。例如在提供社会保障服务方面，**当地可能没有足够的竞争，从而导致高昂的行政费用和较低的服务质量。因此，签约必须基于服务质量，而不仅仅是价格。公私合作需要强有力的政府监管。一旦采用公私合作，则必须在可靠的运营风险管理框架下充分缓解各种限制。**下表总结了其中一些风险。

▶ 社会保险交付中公私合作的风险

- ▶ 在没有透明度、客户知晓和同意的情况下交叉销售产品。
- ▶ 个人数据的市场化。
- ▶ 由于服务商时常变更而丧失经验、专业性和机构记忆导致服务提供中断。
- ▶ 如果没有足够的公共监督，成员对商业保险的信任可能会受到非法性和管理失当的影响，从而影响他们的缴费意愿。
- ▶ 可能难以触及最弱势群体（由于社会保险向更难接触到的人群提供服务的成本较高，因此，由于吸脂效应，为涵盖这一群体所作的努力较低）。
- ▶ 当只有少数服务商在特定地点投标时，可能会出现社会保障交付方面的地方垄断，缺乏地方竞争，导致高昂的管理费用和较低的服务质量。
- ▶ 公私合作必须建立在信任和质量的要素上，而不仅仅是价格。

建立灵活就业人员的职业伤害保险

灵活就业人员的职业伤害保障共有两种模式可以选择：纳入工伤保险制度统筹管理和创新建立职业伤害保险制度。两种模式各有优缺点。

模式一：纳入现行工伤保险制度统筹管理

在统一的社会统筹基金下，对所有劳动者全面、公平地适用相同的工伤保险政策和现行《工伤保险条例》。将灵活就业人员工伤纳入当前工伤基金的好处是制度统一，易于理解，公平对待所有人群。在同一制度下，缴费水平、待遇范围和水平保持一致，通过不同就业形式的风险分担来实现高度的社会共济。由于雇主不会根据总缴费水平的不同而在劳动人群之间做出选择，这一安排也有利于劳动力流动和劳动中立。

反对这种模式的理由如下。

一是工伤保险的保障情形宽。目前保障情形包括7种工伤认定情形和3种视同工伤情形。其中，上下班途中交通事故、因工外出、突发疾病死亡等情形存在较多争议，灵活就业人员加入后，将进一步加剧这方面的矛盾和争议。灵活就业人员工作时间、工作场所灵活，且往往是独自工作，发生事故伤害后，很难确定到底是因为工作原因还是因为生活原因。比如，2019年，在全国所有工亡案例中，“在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或者在48小时之内经抢救无效死亡的”这一情形占42%。这一条款仅强调工作时间和工作岗位，没有强调工作职责，已经引发了较多争议，灵活就业人员适用这一条款将更加无法操作。

二是工伤保险的待遇水平高。将工伤保险扩大覆盖灵活就业人员，可能会由于灵活就业人员的工伤调查困难而增加基金滥用的风险。作为国企改革的配套，中国工伤保险制度从计划经济时代演化而来，覆盖范围首先从国有企业起步，之后再逐步向其他人群扩展。与其他险种相比，工伤保险保障范围较广，保障水平高。比如，医疗保险有报销比例和封顶线限制，工伤保险则没有自付和封顶线限制。另外，参保人残疾后完全丧失劳动能力的，可以寻求工伤保险领取病残津贴，而养老保险则无保障渠道。制度设计要素来自最初为国有企业员工提供的终身福利。比如，1-4级伤残职工退出工作岗位，但保留劳动关系，实际上终身供养，这与市场经济理念是不相符合的。在较高保障水平下，部分工伤认定情形又不太合理，灵活就业人员纳入后，将引发更多道德风险（劳动者和雇主诱导基金以获取待遇），进一步激化矛盾。

模式二：建立灵活就业人员的职业伤害保险制度

参照现有工伤保险制度模式，针对灵活就业人员特点，创新制度设计，通过社会共济方式，解决灵活就业人员的职业伤害风险问题。这种模式的优点是对现有制度没有冲击，完全“另起炉灶”，只是参照工伤保险制度的模式，在保障情形、待遇水平、经办管理等方面均可以灵活安排，不用受《工伤保险条例》的约束限制。采取社会保险模式，待遇水平更高，可以采取长期待遇，将提供更好的保障。同时制度的适用性更强，无论是否有平台这一用工主体，所有灵活就业人员均有参保途径，即采取平台从业人员强制参保、一般的灵活就业人员自愿参保的方式。

这种制度模式的缺点是，同样是职业伤害保障，却分不同人群采取了两种制度模式，在保障人群、保障范围、保障水平等方面均存在一定差异，有制度“碎片化”倾向，从财政部门工作角度，增加基金管理的难度。同时，参保人员规模难以确定，一旦参保人数不多，则基金难以实现社会共济，收支平衡将受到影响。

本报告认为，由于纳入工伤保险操作困难、矛盾较多，**短期内新建职业伤害保险制度更为合理**，对灵活就业人员有更好的兼容性，更加有利于工伤保障体系的长期发展。未来职业伤害保险制度将是与工伤保险制度平行的制度，保障的风险及制度模式均类似，二者共同成为中国工伤保障体系的组成部分。时机成熟后，二者可以合并成一个制度。

必须谨慎地将这两个制度暂时共存的负面影响降至最低。基金可能会无意中促使雇主决定将雇员转变为灵活就业人员，这样在工伤保险中承担的雇主责任成本减少，而且承担的缴费也不会比工伤保险缴费更高。因此，考虑对现行法律进行修订是很重要的。试运行专项制度以了解新基金涉及的财务和运营风险并非史无前例，同时考虑更广泛的工伤保险制度改革，尤其是在减轻现有的雇主责任方面，避免造成对非正规化的负面激励。

5.8 职业伤害保险设计的政策建议

职业伤害保险制度，作为一项与工伤保险制度平行、保障风险类似的制度，要参照《工伤保险条例》规定，做好与工伤保险制度的衔接，但在具体设计上进行创新。并且由国家层面出台参保办法，地方具体试点，保持基本政策统一，避免不同地方制度模式和政策五花八门。基于本章的分析，本报告提出以下建议：

明确参保对象

职业伤害保险制度覆盖对象的核心要件是没有稳定劳动关系，符合这一条件的灵活就业人员均可以参保，参保流程应当简单便捷。参保不应设置职业、户籍、身体状况（不同于部分商保参保条件）等门槛，尤其是不能对户籍进行限制，不与养老保险和医疗保险进行捆绑参保。不同群体采取不同的参保政策，对有一定从属性的平台从业人员采取强制参保方式，对其他灵活就业人员采取自愿参保方式。具体哪些平台从业人员强制参保，由国家规定。

改革参保缴费方式

平台从业人员采取类似按项目参保，由平台缴费，平台企业按照上月接单总量缴纳职业伤害保险费用，每单保费为几分钱，具体经过测算后确定，并且根据事故发生情况、基金支出等情况采取浮动。平台企业缴费后，所有在平台上接单的无劳动关系的人员均纳入保障。如果平台企业未缴费，平台从业人员发生事故伤害后的待遇由平台企业按照职业伤害保险制度标准支付。

其他灵活就业人员实名制参保，费用可以采取定额费用，由个人缴费，政府财政可以进行适当补贴，比如目前有些地方已对家政服务人员参加意外伤害保险进行了补贴。总体来说，灵活就业人员缴费水平不高，一年费用在一百多元。2019年工伤保险年人均缴费仅300元左右，灵活就业人员缴费水平应低于这一水平。对于主业加副业、多个兼职等就业人群，应当按照工作关系的法律性质，参加相应的保障制度，每个职业活动均能获得工伤保障。

保障情形和待遇领取条件

职业伤害保险制度应依照《工伤保险条例》第14条要求明确保障“三工”原因（工作时间、工作场所，工作原因）将与工作直接相关的事故伤害纳入保障范围。固定“工作时间”和“工作场所”难以适用于灵活就业人员。涉及平台从业人员，保障情形要紧紧围绕工作任务，因为工作时间和场所往往是非固定的。建议将符合保障条件的时间限制在订单执行期间，不包括订单完成后和等待订单期间。职业伤害认定时可以根据平台接单记录。

在现行工伤保险规定中，**突发疾病死亡**的待遇领取资格条件要求劳动者“在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或者在48小时之内经抢救无效死亡”。这一条款也不适用于灵活就业人员，因为它再次强调了固定的工作时间和工作场所，没有提到工作责任（或工作从属关系）。为保障公平，对于平台从业人员的突发疾病死亡情形应当严格限定，保障情形应当强调当场死亡或直接送往医院。

由于灵活就业人员涵盖的职业广泛多样，如何认定“三工”要结合参保人员的就业特点，在参保缴费时要求申报就业相关内容。

待遇内容

全面的医疗待遇，参照《工伤保险条例》第30条和第32条的规定，包括在具备资格的医疗机构内治疗符合要求的伤害或疾病所享受的医疗待遇。它还包括对因工伤住院职工的伙食补助，以及治疗所需的交通和食宿费用，康复性治疗，假肢、矫形器、假眼、假牙和配置轮椅等辅助器具。

坚持待遇长期保障。长期待遇是社会保险区别于商业保险的主要特征，对于保障伤残等级较高人员极为重要。长期待遇包含现行工伤待遇中的护理费、伤残津贴、供养亲属抚恤金等。一次性待遇应当限于为伤残等级较低人员提供保障。根据国际经验，长期待遇并没有对工伤保险产生的负担并不高。但在试点初期，制度不成熟时，可以考虑暂不包括长期待遇，所有长期待遇一次性支付。

待遇水平应当与筹资水平相对应。长期待遇要建立稳定合理的待遇增长机制，以分享经济社会发展成果和抵御通胀影响。

避免雇主责任制。职业伤害保险的待遇责任可以考虑完全由基金承担。目前，在职工劳动能力鉴定之前的工伤待遇等费用，由用人单位负担，最长可达12个月。此后，工伤保险基金根据伤残等级按月支付伤残津贴（第34条和第35条）。对于平台从业人员，建议从第一天起直接由基金支付津贴。一方面，多数灵活就业人员没有用人单位，无法承担职业伤害发生后的经济责任。另一方面，让平台企业承担职业伤害发生后的经济责任，容易增加不确定性负担。平台企业的责任主要体现在作为参保缴费的主体，以及事故伤害发生后的举证责任，提供与平台接单相关的记录。通过浮动费率方式增强平台的工伤预防责任，同时考虑从平台用工规范的广义角度来增强平台企业的工伤预防责任，比如在送单时间限制方面。

创新基金和经办管理

工伤保险基金目前已经实现省级统筹，并将逐步全面实行基金统收统支模式。有鉴于此，职业伤害保险制度建立独立的基金账户，同时为适应平台企业跨区域运行、缺乏地方实体的现状，同时也考虑到部分省份灵活就业人员数量相对有限，提升统筹层次有助于基金收支平衡，建议采取省级统筹方式。为保障基金平稳运行，可以建立与工伤保险基金相互支持机制，当年职业伤害保险基金出现赤字，可以向工伤保险基金借款，第二年再予以返还。

在具体管理和经办上，应当以社会保险机构为主导。社会保险机构应当建立信息系统，掌握职业伤害保险基金和参保人员信息，并利用现有条件，为职业伤害保险参保人员提供医疗、康复及待遇发放等各项服务。工伤认定和工伤医疗服务管理是工伤保险工作最困难的两个领域，商保无法比社保机构做得更好。但是，在医保职能划转的背景下，工伤保险经办人手不足问题凸显，同时，工伤行政人员已被工伤认定工作牵扯大量精力，因此，鼓励各地根据自身情况，可以利用商业保险机构力量，发挥其优势和特长。

但商保服务仅是事务性、辅助性工作，不改变职业伤害保险的社会保险制度属性定位，不改变社会保险机构的主导地位。尤其是在发生职业伤害确认、待遇等相关争议时，参保人先向社保经办机构反映并进行复查评判，如果对评判结果不服，可依法申请行政复议或向人民法院提起诉讼，行政复议或诉讼的主体均是社会保险机构，而不是商保机构。



6

社会保险经办管理服务

6.1 引言

2015年，中国人力资源和社会保障部启动实施“全民参保计划”，目标是实现法定人群社会保险制度的全覆盖⁴⁷。该计划基本实现了城乡居民基本养老保险和居民医疗保险的全民覆盖。随着平台经济的快速发展，新就业形态劳动者参加城镇职工养老保险和医疗保险以及工伤保险已成为新的政策关注点。近年来，各地完善服务提供平台，扩大社保服务地域足迹。各地加快社保经办服务现代化的脚步，特别是通过整合信息系统以及加速数字技术在服务提供中的应用。不同就业形式劳动者直接受益于一系列行政改革措施，如“最多跑一次”，即对于任何特定需求，与社会保障管理部门的接触减少到一次（见术语表）。事实上，参保职工在很大程度上依赖其雇主与社会保障部门打交道，而不同就业形式劳动者更加经常和直接地接触社会保障部门，并且往往更加需要便捷高效的服务。

尽管近年来中国采取了多种改革措施，使社会保障现代化，但目前的服务仍不能完全满足不同就业形式劳动者的需求。本章将从中央和地方两个层面，介绍中国社会保险经办管理服务体系的组织架构、管理体制及近年来进行的改革创新，并从灵活就业人员经办服务需求入手，分析当前社会保险经办服务面临的主要问题及相关原因，提出解决灵活就业人员社会保险服务的对策建议。

47 人社部 2020.

6.2 社会保险经办管理服务的原则

一些政策、法规和官方行政指导文件促进了全国服务的标准化，同时保留了地方一级的创新空间。虽然健全社会保障管理和服务的原则尚未汇编在单一正式文件中，但本报告认为，以下基本原则是中国社会保障经办管理发展的基础。这些原则在各种官方文件中得到强调，在国家和地方倡议中得到实施，并在中国国情下得到广泛接受⁴⁸。

6.2.1 社保经办管理的原则

根据现有的官方文件，社会保障经办管理遵循一些总体目标和原则。

普适性：社会保险经办的服务方式、服务要求不仅要适用于与雇主建立稳定劳动关系的标准就业人员，还要适用于未与雇主建立稳定劳动关系的非标准就业人员。

可及性：参保人无论何种就业形式、无论何地、无论办理哪项社会保险业务，均可获得所需要的社会保险经办服务。

统一性：参保人无论何种就业形式、无论何地、无论办理哪项社会保险业务，社会保险经办流程和服务标准全国统一。

高效性：社会保险经办机构可在最短的时间、通过最便捷的渠道、采取最简洁的流程、最少的资料提供为参保人提供社会保险经办服务。

透明度：确保各方充分、随时了解各自的权利和责任，确保经办流程通俗易懂、简单明了，确保个人信息安全。

6.2.2 社保经办服务的原则

地方社保经办管理部门努力在服务提供的现代化方面坚持共同的目标和原则。

首先，社会保障经办管理部门遵循两种通用方法：

以人为本：提供令人满意的服务质量，以满足群众的期望，服务下沉，改变组织结构，增强基层工作人员的能力，促进以服务为导向的行为和专业工作作风。

服务便捷：通过各种渠道，全天候从各地提供服务，减少完成流程所需的支持文件和表格的数量，以及获得服务所需的接触频次，简言之：允许参保人员少跑腿，共享和传输更多信息和数据。这涉及“最多跑一次”、“一件事一次办”、“一门式、一网式、一窗式”和“快办”等举措。

实现这些总体原则的服务途径包括：

就近办理：将社会保险服务网络延伸到街镇、社区（村），社会保险经办机构可在参保人工作地或居住地所在的街道/社区，为参保人提供无差别的社会保险经办业务。

线上办理：90%的社保经办业务可以实现网上办理，且线上线下同步。

跨区域办理：参保人在无论在就业地还是户籍地，无论在统筹区还是非统筹区，均可办理与本人相关的社会保险业务。

多样化服务渠道：参保人可以通过线上或线下办理社会保险业务，其中线上业务主要通过“网页、手机、自助终端”办理。

多元化服务网络：除了当前社会保险经办服务网络，邮政、银行、商保、企业等社会资源均可可为参保人提供社会保险经办服务，形成多元服务的经办服务新格局。

48 Jin, Jing和Hong.《强调公平、明确责任和统一政策稳步推进》（联合国，2019年）。详见：<https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/04/Research-on-Coordination-and-Implementation-of-Social-Protection-Systems-in-China.pdf>，44页。还有华蓉晖等人（2019年）指出未来社会保障适应劳动力市场变化应遵循的基本原则：保护的普遍性和可获得性、保障的充分性、保障的可转移接续性、性别平等和良好治理。

6.3 中国社会保险经办管理服务现状

中国社保经办管理体系呈现相对碎片化的组织结构：多层级经办管理体系、待遇管理的横向碎片化、社会保险资金池的多样性以及每个地方机构业务整合的不同形式。下文将展开阐述社会保障体系的碎片化如何影响将灵活就业人员纳入社会保障覆盖范围。

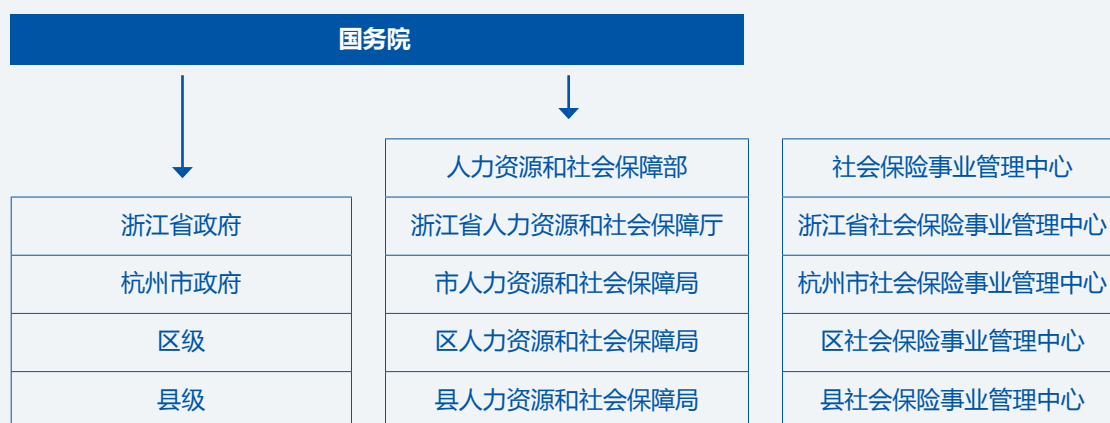
6.3.1 多层级组织结构⁴⁹

中国社会保险制度是自下而上建立的，社会保险经办的管理权主要集中在地市级。2017年，中国各级社会保险经办机构共7985家，其中省级59家，地市级990家，县级6936家⁵⁰。

中国的社会保险管理分国家、省、地市、区县四级，同时基于社保经办管理部门和地方政府的多层次和双重监督，以及高度分散的基层（街道或社区/村）实施系统。人力资源和社会保障部是国务院负责国家社会保障政策、标准和法规的主管部门。省级社会保障厅根据国家层面的政策法规制定符合当地情况的规范性文件。

地方社会保险经办服务组织体系的管理职能由省、市、县（区）三级承担，具体经办服务则由省、市、县（区）、街镇、社区（村）承担。地方机构执行上级主管部门的决定和指示，执行国家法律法规。如图37所示，地方各级社会保障行政部门对同级政府和上级社会保障行政部门负责。

▶ 图37. 浙江省社会保障行政管理的双重组织结构



来源：国际劳工组织，2021年。

社保缴费的征收由地方税务局承担。参保人就权利或错误或欺诈提出的投诉由当地政府负责。个人提出的有关社会保障权利的问题，如核实工作年限，由社会保险部门负责；其他问题，如个人信息变更、雇主逃避为雇员支付保险金的责任等，由社会保险部门负责。

在中国这样一个多元化的国家，社会保障管理的地方差异是必要的。这些差异使规则和法规以及提供服务的方式能够适应当地情况。但是，国内流动性和在多地经营的公司稳步增加，使得社会保障的协调日益重要。中央政府高度重视国家和省级社会保险政策和经办管理的协调，通过国家统筹和财政协调、省级监管监督、中级（市级）标准化管理，同时加强分散的地方服务职能。更清晰的政策和经办管理体系能够有利于流动人群参保。

49 本节基于联合国2021年的数据。详见：<https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/04/Research-on-Coordination-and-Implementation-of-Social-Protection-Systems-in-China.pdf>

50 人社部，2020年。

6.3.2 不同险种的管理

中国建立了双重养老保险制度，基于就业的企业职工养老保险制度和基于居民的养老保险制度并存。中国居民养老保险制度根据户籍制度由地方管理和支持，中央政府提供补贴，以确保待遇水平符合国家规定的标准。

一些地区为养老、工伤和失业保险等险种设立了单独的管理机构。值得注意的是，医疗和生育保险自2018年以来已经合并转移到国家医疗保障局。例如，在吉林省，工伤保险原与医疗保险、生育保险统一由吉林省医保中心管理。2018年机构改革后，工伤移交社会保险。

在管理不同险种方面的碎片化导致难以通过联合行动和信息共享充分实现协同作用。对于灵活就业和数字平台就业的劳动者来说，社会保障的概念已经很难把握。不应要求劳动者了解对应不同社保制度、缴费、业务经办和待遇支付的经办管理和相关流程。在某种程度上，信息系统的使用试图克服其中一些制度障碍。

6.3.3 社会保险统筹层次与管理

在一些地方，所有或部分保险是市级统筹，而在另一些地方则是省级统筹。在某些情况下，无论社会统筹层次如何，社会保障的管理都集中在省级，而在其他情况下，地方管理体系则在市级和市级以下实施。这造成了几层复杂性。

► 表8. 社会保险基金的统筹层次和管理模式

	省级统筹	市级及以下统筹
垂直管理	⑥ 天津 (所有险种) ⑤ 吉林, 陕西, 黑龙江 (养老和医疗)	② 深圳 (所有险种)
属地管理 (市级及以下)	④ 北京 (所有险种) ③ 广东20市 (养老和医疗)	① 最初普遍情况.

最初情况是市级统筹和属地(①)。然后，深圳等一些城市实现了垂直管理所有险种 (②)。

在其他情况下，一些险种已经实现了省级社会保险统筹，但管理情况相对复杂，可能属地管理与垂直管理交叉，也可能省内各地市之间、各险种之间在管理体制上存在差异(③)，如广东、四川、广西和河南等省。第四种情况(④)，所有险种都实现了省级统筹，但管理仍然分散。北京的情况就是这样，各险种都实现了省级统筹，但各区具有一定的管理自主权，因此，各社会保险经办管理机构在内部机构、硬件设施和经办规范和标准化方面存在差异。

在第五种情况下(⑤) 实现了部分险种省级统筹和垂直管理，如吉林、陕西和黑龙江等省。吉林省实现了养老保险省级统筹、垂直管理，省、市、县三级联通，人、财和物由吉林省社会保险事业管理局统一管理。但是，失业保险仍是地市级统筹。在最后一种情况下(⑥)，如天津，所有险种省级统筹，并垂直管理。

最后，与社会保障的常规业务相比，缴费管理属于不同的地方政府部门（税务局）或不同的社会保险经办层级，增加了财务管理的复杂性。

对于基于团结互济的机制的信誉而言，地方社保机构的征缴能力和管理统筹资源的能力至关重要。在劳动力高度流动，工作和社会保障缴费模式分散化的情况下，精简社会保障的财务管理职能对社会保障的可持续性至关重要。

6.3.4 社会保障经办管理经费

中国社会保险经办管理服务体系建设的资金来源有中央、省级和地方财政三方面，但主要依靠地市和区县财政。因此，地方政府的总体财政状况对于业务量处理能力至关重要。推进养老保险省级统筹，省级统筹信息系统建设的资金支持主要由省级财政负担。但是，资金支出，包括办公场地和设备，特别是信息系统和通信网络和数据存储库的开发，以及持续的运营支出，如办公经费和社会保险经办机构运营，以及工作人员、街道和社区经办人员的工资补贴等均由地市级/区县财政负担。

全国加强了社会保险的财政管理，将资金管理转移到特别财政账户，作为预算外资金，并对社会保障专项预算规划提出了更严格的要求。但是，这些仅指用于待遇支付。行政管理预算没有专门和指定的多年拨款，而是来自地方政府预算的年度拨款，取决于资金的价值和资源的使用效率，资金的分配取决于与地方政府的其他优先事项权衡之后的裁定。这限制了在每个地区的整个社会保障经办机构提供统一投资的能力。

6.3.5 社会保险信息系统建设

近年来，随着省级统筹目标的提出，各地积极推进养老保险、工伤保险、失业保险省级集中信息系统建设。以下是天津市和四川省以及吉林省、广东省和北京市信息系统开发和集成的现状。

天津市和四川省拥有一体化的信息系统。天津市只有一个社保经办信息系统，包括了城镇企业职工养老、工伤、失业三险和城乡居民养老保险、机关事业单位养老保险，数据实时共享。四川省社会保险经办系统囊括了城镇企业职工养老、工伤、失业三险和城乡居民养老保险、机关事业单位养老保险，信息数据实时共享。

北京市有三大经办信息系统：企业职工信息系统（包括基本养老保险与工伤保险两个子系统）、城乡居民信息系统、机关事业单位信息系统。企业职工信息系统养老、失业、工伤三险统一，三险参保信息数据已经实现了北京市内的集中，不过企业职工基本养老保险与工伤保险使用的是两个系统，只是参保数据在后台实现共享；另外企业职工与机关事业单位、城乡居民的养老保险系统尚未实现数据实时共享。

广东省目前有三个省级经办信息系统，以及深圳市社会保险经办信息系统。省级系统包括：企业职工“大集中”信息系统、城乡居民养老保险系统和机关事业单位养老保险系统。广东省企业职工信息系统涵盖养老、工伤、失业三大险种，这一系统于2017年启动并于2019年初步建成，目前已经实现了除深圳外20地市的全覆盖。广东省这3个经办系统之间也未实现数据实时共享。

吉林省目前有五个经办系统，分别是：企业职工养老保险信息系统、城乡居民养老保险信息系统、机关事业单位养老保险信息系统、工伤保险信息系统、失业保险信息系统。其中：吉林省企业职工养老保险已经实现省级统筹，垂直管理，企业职工养老保险信息系统在省、市、区、街四级全省统一。吉林省城乡居民养老保险实现县级统筹，信息省级集中。失业保险信息系统省级集中。工伤保险信息系统原先依托医保系统，现在正在单独建立。几个信息系统未实现数据实时共享。

总之，前一节中讨论的各地区分散管理的情况，往往会成为旨在简化各地行政管理、减少竞争和重复投资（例如在社会保险信息系统建设方面的投入）的项目的障碍。省级政府在建设省内标准化信息系统方面发挥越来越大的作用。然而，地方一级经办的资金和权力与需要在各地建立更强大的信息系统和精简管理流程之间存在不匹配。如果不朝着这一方向坚决推进，那些往往是最脆弱的个体劳动者，可能会因不同管理部门之间缺乏协调而面临最高成本。

6.3.6 内设机构

从省级内设机构看，省级经办机构主要承担省直接办业务并负责全省的业务指导，以及处理省级直接处理的业务（例如与某些企业省总部相关的业务），因此内设机构各地差异不是很大，主要基于不同险种的业务分工。以广东省为例，广东省社保局的内设机构包括：办公室、社保服务部、待遇部、医疗工伤保险业务部、机关事业单位养老保险部、职业年金管理部、档案部、人事教育与稽核内控部、基金财务部。

组织结构、业务运营模式和人员配置由地市一级确定。目前社保经办内设机构的地区差异主要体现在地市、区县，一般分为两种情形：一类是实现了**综合柜员制**的地区，即一个柜台可以办理不同险种的业务。在这些地区，内设机构主要按照某个险种的**业务流程设置**。比如深圳市的内设机构按照：办公室、人事处、综合业务处、计划财务与基金运营处、征收与社会保险关系处、稽核处设置。一类是未实现综合柜员制的地区，主要按照险种进行设置。比如广东省韶关市按照办公室、养老失业科、关系科、信息待遇科、工伤科、人力科设置内设机构。

采取综合柜员制通常是社保经办管理信息化水平较高的地区。这需要在地方一级有强有力、有远见的行政领导，他们愿意合作并让其经办管理机构参与简化各地的业务流程。

6.3.7 风险防控体系建设

涉及大量农民工等灵活就业人员的经办增加了基金管理的信托和运营风险。社会保障经办管理的数字化转型有助于降低这一风险。一些省份通过利用现代信息技术系统升级其业务处理平台，建立了新的风险防范和事前社会保险控制系统。但有的省份尚未纳入新的风险预防和管理控制系统，继续依赖传统的事后风险监管系统，这给基金管理带来了更大的风险。

成都、广州、深圳等信息化程度较高的地区，均通过社会保险信息系统再造，实现了业务经办与风险防控的深度融合。以成都市为例：成都市的风险管理系统由事前控制、事中审核、事后监督等3个子系统构成。一方面，通过设置业务监管单元，在业务经办过程中有效控制风险点，对业务权限、业务流程、业务结果进行风险分析；另一方面建立风险管理信息数据库，与业务系统紧密结合，自动按照预设规则阻止不合规业务的办理。实现对业务风险实时动态监管、静态分析、事前事中事后全过程控制。通过业务系统的交互式运转，成都的风险防控系统将社保基金、数据信息、经办队伍全部纳入风险管理，对制度运行、业务经办、基金运行等进行多角度、多层次监控和分析，形成了横向到边、纵向到底、全覆盖、无盲区、事前预警、事中监控、事后追责的风险控制模式。

6.3.8 小结

社会保险经办管理的复杂性对教育水平低、对政府职能了解有限、没有时间办理社保业务的劳动者而言构成了挑战。目前，参保程序复杂、缴费方式不便、跨地区转移接续等问题仍然存在。这在一定程度上影响了灵活就业人员的参保意愿。下面几节介绍目前解决问题的一些方法和尝试，并分析新的管理模式和数字技术的快速扩展使用如何为灵活就业人员以及平台从业人员参保带来持续的挑战和机遇。

6.4 近年来中国经办管理服务的主要改革措施

本节介绍了国家和地方的改进趋势，以扩大服务提供网络，升级信息系统，推广服务标准，并提高社会保障服务质量。本节通过几个地方创新加以说明。

6.4.1 主要趋势

经办管理体系

中国的社会保险经办服务原先只覆盖到城镇职工，随着城乡居民养老保险制度建立和机关事业单位养老保险制度改革，城乡居民养老保险的经办组织体系和机关事业单位养老保险的经办组织体系得以建立。到2015年，中国以基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险为主的、覆盖城乡的社会保险经办服务体系建立。

为提高经办服务便捷度，各地推动以各级社会保险经办机构为主干、以银行及各类定点服务机构为依托、以社区劳动保障工作平台为基础的社会保障管理服务组织体系建设，并将服务网络逐步向乡镇、行政村延伸，全国大部分乡镇建立了劳动保障服务站。构建起省、市、县（区）、街道（乡镇）、社区“**三级管理、五级服务**”的组织体系。目前，全国已建立人力资源社会保障基层平台工作机构的街道社区近10万个，占全部街道社区的85%。

基层人力资源社会保障工作平台的工作人员积极开展社会保障政策咨询、养老金和失业救济金发放、社会保险待遇领取资格认证等工作，为广大群众办理参保手续、政策咨询、报销费用等提供了方便。在一些村庄或街道一级，工作人员使用数字服务移动设备，为因疾病或无行为能力等原因无法前往经办机构的参保人提供上门服务。

社会保险信息系统

“十八大”以来，中国以信息化为抓手，根据“互联网+政务服务”的改革要求，采取多种措施推动经办服务提质、增效。经过多年的发展，我国社会保险经办服务基本形成了部、省、市三级互联、应用软件基本统一、数据资源相对集中的技术支撑平台。近年来，在快速发展的信息技术推动下，社会保险经办服务的信息化、智能化水平实现了跳跃式发展。

基本实现社会保障“一卡通”。截至2019年10月底，社会保障卡持卡人数已达12.99亿人，电子社会保障卡已申领签发4562万张，并在92%的地市开通服务。

大力推进国家社会保险公共服务平台建设，目标是建成以社保卡为唯一载体，经办服务体系与信息系统融为一体，形成“一号一窗一网一卡”的社会保险“互联网+政务服务”格局，为参保单位和参保人员提供“全网式、全流程”服务的、统一的公共服务平台。

加强跨部门信息共享，建立“大数据资源池”，构建大数据应用体系。目前，部社保中心已经基本实现全部持卡人员基础信息、参保信息、就业信息的汇聚，并与国务院扶贫办、国家人口库、教育部、税务总局等部门陆续建立了跨部门信息共享机制。各地加速推进“互联网+政务服务”建设步伐，借助大数据和互联网技术，依托PC端、自助机、手机微信，大力推进“网上经办”，打造“不见面”经办、“打包办”、“一件事一次办”、跨省业务协同经办等业务。

优化省级信息系统。借助养老保险全国统筹、工伤保险和失业保险推进省级统筹的契机，多地对本省的信息系统进行了重构或者优化升级，统一推进了养老保险、工伤保险、失业保险省级集中的信息系统建设，这对推进信息数据省级集中、部级集中，推动社保经办服务省内“一网通办、同城通办”⁵¹奠定了坚实基础。

社会保险标准化建设

缺乏普遍适用的社会保险经办管理服务的统一标准，造成了社保经办管理运营成本高效率低、参保单位和参保人交易成本高、待遇的可转移接续性低、权益可能丧失、错误风险和欺诈等问题。为此，国家先后制定发布了《社会保险经办业务流程总则》等20余项国家标准和行业标准，⁵²并推动社会保险标准化试点示范工作⁵³。

以人为本的经办服务模式

中国推动社会保险经办管理服务向以人为本的公共服务模式转变。在这一模式下，经办管理和服务得到了精简，效率提高，服务下沉，基层工作人员也得到了授权。

一是在全系统内启动“解民忧、转作风”专项行动，全面取消领取社会保险待遇资格集中认证，优化服务流程，梳理并取消19类35项证明材料。对转移接续难等问题，着力从源头解决。

二是加强部门间的业务协同和数据共享，形成多部门间的数据大网，精简不必要的证明材料，加强社保数据分析应用。

三是在全系统落实“以人民为中心”的发展思想，强化队伍建设，推动经办队伍精神面貌和工作作风发生根本变化。

51 “一网通办”指上一次网可以办理养老、工伤、失业等所有的社保业务；“同城通办”指在同一区域内，比如同一个省内，不管在省内哪个地区都可以办理相同的社保业务。

52 这些标准自2017年后陆续发布，由国家标准委员会或者行业标准委员会统一公布。

53 目前已经有1个直辖市（天津）、39个地市、12个县，共计52个市县开展了试点。

跨地区业务协同经办

随着工业化、城镇化快速发展，劳动力跨地区流动就业规模增大，尤其随着平台经济的发展，平台类人员的流动性更强，对社会保险跨区域的业务需求更高。中国也采取了多种措施解决跨地区社保业务的协同经办：

- ▶ 解决跨省流动就业人员养老保险关系转移接续问题。为解决这个问题，人社部建立工作专班，梳理关系转移接续问题清单，从政策和经办两条路径解决养老保险关系转移接续的瓶颈障碍。
- ▶ 开展跨地区待遇领取资格认证。同时，各地积极探索运用互联网、手机APP、人脸识别、掌纹掌脉等技术手段，使异地居住人员足不出户就可完成认证。

6.4.2 地方数字化转型改革创新

近年来，为推动社保经办提质增效，各地克服体制机制上的障碍，采取多种措施实现社保业务协同办、网上办、跨区域办、就近办。

智慧城市：打造政务信息资源共享平台，实现跨部门业务“秒办”

近年来，适应“互联网+政务服务”的改革要求，各省积极推动“智慧城市”、“数字城市”建设，加快人社、卫健、扶贫办、公安等政府部门信息共享，搭建政务信息资源共享平台。

浙江省

浙江省已经将33项社会保险基础信息共享到本省的政务信息资源共享平台上，人社部门可实时或定期⁵⁴获取卫健委的死亡及出生医学证明、扶贫部门的贫困户及家庭成员、法院的刑事及死亡判决等信息。政务信息资源共享平台的建设及应用大大降低了证明材料的出现概率，推动了社会保险服务模式改革，浙江省的“最多跑一次”、“一件事一次办”，改革得以快速推进⁵⁵。在浙江省杭州市，社会保险机构通过与公安、交通、市场监管、民政等部门建立数据共享，实现了灵活就业人员参保业务的“一证通办”，即仅凭身份即可办理相关业务。杭州市个体工商户业主在办理社保业务时，无需提供营业执照，这些材料全部通过数据共享交互方式实现。

深圳市

深圳社保局借助跨部门的信息共享，取消领取社会保险待遇资格集中认证，取消多项社保经办证明材料，有29项业务实现了秒批，且是无人干预自动审批。深圳市还依托刷脸认证、信息共享核查等举措，实现社保征收、社保待遇领取等23个事项“秒办”，全面提升了经办服务效能。

加强信息化应用，将社保经办由“线下”转“线上”

依托社保经办服务模式的转型升级，社保业务实现了“线下”转“线上”、“网络”变“主路”的质变，为平台从业人员营造了更加优质的社保经办环境，提供了更加便捷的社保服务，让其足不出户就能办好社保业务。

建立网页、手机、自助终端三位一体的社保公共服务平台，强化“互联网+”在社保经办服务方面的应用，拓展线上经办渠道。广东省养老、工伤信息查询类事项已进驻“粤省事”，实现了“指尖办”。成都市依托“天府市民云APP”、“成都社保”微信公众号上线“社保经办”功能，通过该模块儿可秒办个体参保人员初次参保、续保、停保、养老保险缴费档次变更、银行代扣业务，参保人基础信息变更等七大业务，操作简便、快捷无需审批。

持续优化完善社保网上经办系统。成都市推出“电子社保卡扫码”方式登录，增加了补缴养老保险、医疗保险相关功能模块，为平台从业人员参保、缴费提供便利。深圳市将社保业务加入“微信”“支付宝”城市服务，启动咨询机器人服务。目前深圳线上经办的社保业务占到了总业务量的98%以上。

54 浙江省可以实时获取其他部门的数据，但像广东、四川、北京等省只能定期获得其他部门的数据。

55 北京、广东、四川等省也推进了“一门式、一网式、一窗式”、“快办”等改革。

推动实现省内同城通办、一网通办业务

随着省级信息系统的不断完善，越来越多的地区、越来越多的社会保险业务在本省内实现了同城通办、一网通办。

线上线下服务融合。杭州市社保中心为非标准就业人员参保提供线上线下融合、一证通办、同城通办、就近办、兜底办等多维度全方位服务。一方面，线上可通过“浙江政务服务网”实现全程网上办、通过“浙里办APP”实现全程掌上办。另一方面，线下可就近选择市区两级社保经办机构网点或300家“社银合作”网点办理，实现同城通办、就近办。

“社保易窗”智能服务平台。杭州市社保中心搭建了“社保易窗”智能服务平台，实现兜底办，通过“点对点”精准推送、“一对一”贴心服务，从根本上解决了参保人员网上办事“办什么”、“哪儿办”、“怎么办”的难点和痛点，让群众办事“由繁到简、由难到易”。“社保易窗”具备智能咨询、互动交流、业务画像、在线窗口、决策支持等五大功能和灵活性、便捷性、安全性三大特点。智能咨询方面，支持电话、微信多种方式，7*24智能在线；互动交流方面，人工客服实时互动，温馨陪伴、精准服务；在线窗口方面，引入移动端人脸识别、数字签名等技术，实现指尖办事。该平台基本覆盖了各类经办业务。灵活就业人员可通过微信、网页、短信地址连接等方式快捷登录平台，平台在线窗口由专业人工客服提供一对一陪伴式服务，为灵活就业人员提供咨询、决策、参保业务办理等兜底式服务。

优化养老保险关系转移服务

各地积极贯彻落实“放管服”改革要求，参保人员只需在网上申请一次，即可办理基本养老保险关系无障碍转移，让基本养老保险关系转移接续业务经办流程实现了“N到1”⁵⁶的转变。这些措施有效解决了原社保经办机构开具转移凭证，参保人持凭证到转入地社保机构申请，后续问题无法及时跟踪解决的业务堵点。

56 “N+1”：“N”指在过去的社保关系转移接续过程中，参保人需要数次介入关系转接流程。“1”指改革后，参保人只需要提交一次申请，即可完成关系转移接续。



► 表9. 各地社会保险经办管理服务情况一览表

地区	管理模式	信息系统	各系统信息实时共享	风险防控	就近办理	网办比例	省内通办
吉林	垂直+属地管理	养老保险系统、企业职工养老保险信息系统、城乡居民养老保险信息系统、机关事业单位养老保险信息系统、工伤保险信息系统、失业保险信息系统。	未实现	养老保险统一、其他险种未统一	区县+街道	>80%	未实现
广东	垂直+属地管理	企业职工“大集中”信息系统、城乡居民养老保险系统、机关事业单位养老保险系统	未实现	未统一	区县+街道	地区差异大	未实现
北京	属地管理	企业职工信息系统，城乡居民信息系统、机关事业单位信息系统	未实现	未统一	区级经办为主	70%-80%	未实现
天津	垂直管理	社会保险经办信息系统	实现	统一	区+街道	>90%	实现
四川	属地管理	社会保险经办信息系统	实现	统一	区+街道	>85%	实现

6.5 灵活就业人员未参保原因

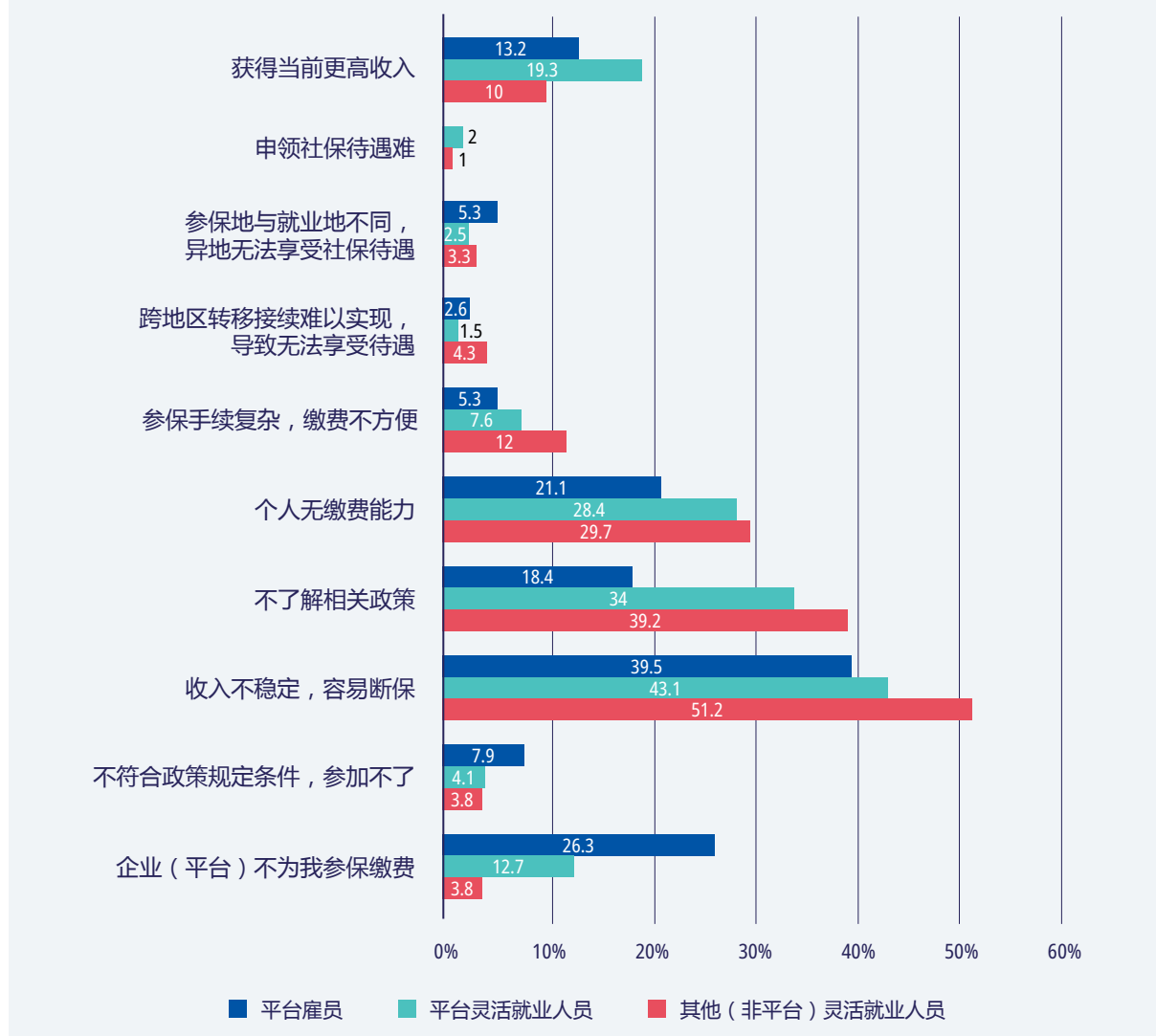
未参加任何一项社会保险的调研受访者对于为何没有参保提供了社会经济、政策和操作方面的解释。

在受访的平台雇员和（平台和非平台）灵活就业人员之间有些解释是相同的。例如，所有类别的就业人员都提到，他们的收入不稳定（39.5-51.2%），即使与平台雇员相比有更多的灵活就业人员给出了这个原因。其次，各类受访者表示个人无缴费能力的占比也较高（21.1-29.7%）。

受访的平台雇员和（平台和非平台）灵活就业人员之间也存在一些差异。与平台雇员（18.4%）相比，更多的（平台和非平台）灵活就业人员表示，他们不了解相关政策（非平台灵活就业人员为39.2%，平台灵活就业人员为34%）。更多的平台雇员表示，公司（平台）没有为他们参保缴费（26.3%），而平台灵活就业人员中只有12.7%选择这个原因。

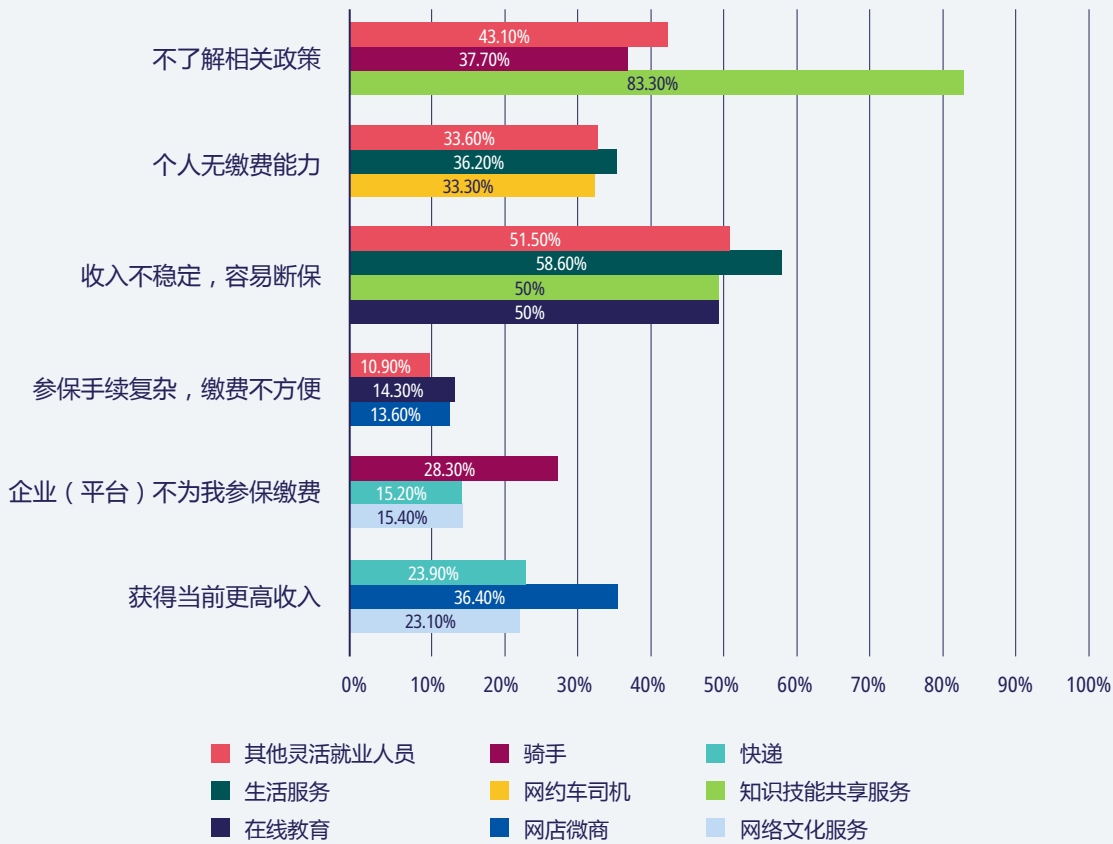
与平台雇员相比，更多的灵活就业人员表示参保和缴费程序复杂，以及待遇难以跨地区转移接续的问题。

► 图38. 未参保原因 (%)



不同类型平台从业人员选择未参保原因有所不同。因收入不稳定而未参保占比最高的三个职业是知识技能共享服务、在线教育和其他灵活就业人员。因为无力缴费的主要是生活服务、网约车和其他灵活就业人员。网店微商、网络文化服务类和快递从业人员选择“我想要当前获得更高收入”者占比较高。因“不了解相关政策”而未参保占比最高的三个职业是快递、骑手和其他灵活就业人员。

图39. 未参保原因 (%)



总之，可以按以下方式对结果进行分组：

社会经济原因。收入不稳定和无力支付被认为是各类人员面临的首要问题。这与其他章节中的调查结果一致，即灵活就业人员倾向于选择以最低缴费水平支付社会保险。表示收入不稳定的主要是从事知识和技能共享服务、在线教育以及其他灵活就业人员。

社会保险政策宣传效果不足。在平台和其他灵活就业人员面临的问题中，缺乏对相关政策的了解排在第二位，但在平台雇员给出的原因中仅排在第四位。平台和其他灵活就业人员之间的差异要求为灵活就业人员提供差异化和有针对性的沟通策略。这个问题主要影响骑手和快递员。

管理和获得服务的负担。与平台雇员相比，更多灵活就业人员在参保和缴费的复杂程序方面表示存在问题。缺乏雇主的支持、灵活的工作时间和没有固定的工作地点，可能导致灵活就业人员在行政管理和服务方面遇到困难。认为“参保手续复杂、缴费不方便”而未参保的人员中，在线教育和网店微商的从业人员以及其他灵活就业人员占比最高。

待遇跨地区转移接续困难。因跨地区转移接续难以实现，导致无法享受待遇而未参保占比最高的职业为网店微商从业人员以及其他灵活就业人员。

6.6 参保的制度和操作障碍

灵活就业人员，包括平台类和非平台类灵活就业人员与“用人单位”没有稳定的劳动关系，他们依靠自己的时间和资源来遵守社会保险管理要求。这要求社保经办机构调整服务方式以满足他们的需求，并减少因参保人数增加而产生的潜在成本和风险。本节从灵活就业人员的需求和社会保障管理部门的制约因素的角度，阐述增加灵活就业人员参保所面临的挑战。

6.6.1 灵活就业人员希望为退休储蓄更多，但往往表现出较低的参保水平和社保缴费水平

不了解相关政策法规

与拥有明确用人单位的平台雇员相比，灵活就业人员表示，他们对参加社会保险的政策和法规了解不足。最不了解的人员类别是那些距离确定雇主更远的人。调查显示，骑手和快递员尤其如此，他们通常在不同层级的分包商下面工作。灵活就业人员通常流动性很强，就业状态不断变化，不得不与各地的不同机构打交道。而各地政策、法规和行政管理程序的差异性使他们面对政策适用的不确定性和困惑。如果不同社会保险机构的工作人员由于沟通问题或政策更新，对适用政策的解释不一致，则使问题更加复杂。

根本原因

根据“全民参保计划”，社保经办机构的优先事项主要集中在将灵活就业人员纳入基本养老保险和医疗保险。促进灵活就业人员参加基本养老保险和基本医疗保险的政策意图尚未得到全面实施。现有的宣传内容、材料和渠道尚未完全符合鼓励他们参加基本养老保险和医疗保险的政策目标。

服务的便捷性不足

灵活就业人员很难提前确定他们的工作时间和工作地点，因此现场办理社保业务面临更多困难。然而，在一些地方，参保人员的关键业务操作不能由个人通过在线或24小时自助服务平台直接处理，仍需要到现场柜台处理。例如，登记新参保人和缴费通常需要亲自动手填写表格。个人资料的变更，例如更新手机号码和就业地，实时查询社会保险缴费的支付情况，获取个人权益和关系转移接续记录的摘要等业务，可能无法远程办理，仍需要现场处理。24小时提供服务的服务终端主要用于查询或打印保险凭证。将服务转移到更接近用户的基层经办机构存在一定困难。

根本原因

由于社保经办系统使用的信息技术并不总是最新的，信息技术的使用在不同险种和不同地区也不均衡，因此手动操作和重复提交某些文件的要求仍然存在。由于基层服务人员配置不足，服务下沉也面临困难。此外，由于信息技术安全方面的限制，基层只能承担部分风险不高的社保经办业务。部分社保业务，例如养老待遇发放、退休审批或工伤认定等业务需要行政审批，只能在市级或区（县）级经办。

获取服务的交易成本和机会成本高

传统上，正规雇员有雇主帮助办理社保业务。但大多数灵活就业人员只能以个人身份参保。对他们而言，时间意味着很高的机会成本，因为他们的收入通常是按完成的任务来计算的。有时，社保业务没有统一和简化，需要手动或重复提交文件和表格。在社会保险服务中心内，不同险种可能有不同柜台。这通常与社会保险不同分支之间缺乏实时通信和数据共享有关，无法提供全面和集中的“一窗式”服务。全市数据共享的发展往往局限于快速发展的城市中心。因此，相关人员可能需要与不同的政府部门进行多次接触，向不同的政府部门提供相同的信息。不同地方对参保、缴费和领取待遇的管理要求也可能不尽相同。

根本原因

在一个地区内，不仅养老、工伤和失业保险信息系统之间，而且企业职工、城乡居民、政府机关和事业单位三大基本养老保险系统之间，有时也没有充分实现社保信息的实时互联。因此，无法在不同操作之间实时共享参保数据。

劳动者对未来的社保待遇期待不高，更倾向于当前收入和个人储蓄

灵活就业人员流动性高，经常更换工作和就业地。他们担心，社会保障管理部门将无法整合他们在不同单位和不同地区的缴费，或者他们可能无法从某些省份获得待遇，因为在这些省份在积累权益的转移接续方面存在实际障碍。

根本原因

这可能是由于关于缴费以及定期无障碍地查询缴费记录的信息不够及时和充分。由于各省之间没有关于灵活就业人员转移接续养老保险权益的协议，地方社保经办部门可能无法汇总所有不同地方的缴费信息。这意味着，灵活就业人员预计他们将无法完成领取养老金的最低年限要求，或者由于缴费年限低他们的待遇水平可能较低，从而倾向于不参保缴费。

参保缴费的规定和操作流程不适合灵活就业人员

一些平台灵活就业人员的收入水平不稳定，但可能很高：调查显示，在抽样人群中，月收入超过4000元的灵活就业人员占70%以上。然而，他们的缴费水平往往很低。

根本原因

收入不稳定本身可能导致劳动者保持预防性储蓄的必要性，为缴费职业生涯中收入较低的时期做准备。换句话说，劳动者可能预期终生收入较低，并将其缴费基于其预期的较低终身收入。地方财政促进为缴费和待遇以及社会保障行政管理经费提供补贴。当地工资越低，就越需要更多的支持来鼓励低收入劳动者缴费。而最低收入者更需要当地财政制定激励措施，通过有效机制加以实施。

6.6.2 服务不适合或不涵盖灵活就业人员

地区之间经办信息尚不能有效互通

由于地域性社会保险的制度传承，社会保障覆盖范围可能会出现重叠。例如，在下面的例子中，员工Y在归属A省管理的Z公司参加企业职工基本养老保险并缴费。他决定辞职，前往位于B省的X公司，向B省缴纳企业职工基本养老保险费用。当他退休时，如果两地信息系统不同且不共享数据，那这两部分参保记录则需要手动合计统计。这位劳动者需要与不同的社保经办部门进行沟通，以获得养老金。效率低下，而且耗费时间。

根本原因

由于可以远程工作，例如电子商务（如淘宝或拼多多）工作人员，他们的社保业务的办理可能在A省或B省，这就要求进行省级之间的社会保险统筹规划，加强经办互通。

少数城市未放开灵活就业人员在就业地参保

社会保障管理部门传统上依靠雇主办理社保业务。直接处理个人社保业务意味着业务量增加，因此社保经办管理部门的工作量增加（前台和后台所需的工作人员增加），成本（通信、维护等）更高。这还为社保机构带来了额外的运营风险。需要更高的信息化水平预测和实时风险管理。

根本原因

把流动人口纳入社会保险所需的投入要比登记当地稳定的工作人口所需的更多。此外，社保经办管理部门需要花费更多的时间来管理权益转移接续，与支付待遇相比这需要更多的劳动密集型操作。但是，根据本研究所进行的实地调研，灵活就业人员加入当地职工社会保险面临障碍的地区是那些吸引此类劳动者的地方，其经济不仅受益于而且在很大程度上依赖于灵活就业人员的劳动。虽然流动人口增加了这些基金的信托和运营风险，但他们也是大量潜在的缴费者。一些灵活就业人员往往最终决定在这些地区退休。

无法完全整合灵活就业人员的服务

一些社会保险机构的管理和服务效率低。部分社保业务仍然是手工办理。不同业务流程之间的数据共享少，这降低了为大规模个体劳动者办理业务的能力。不同社会保险部门和不同地区的业务运营标准也不完全一致。

根本原因

有时，三级管理（省、市和区/县）的社保经办管理机构的管理制度、组织结构和经办服务标准之间可能存在不一致，导致各级机构之间的沟通问题，导致工作效率低下。这些流程的信息化本身无法解决这种不一致。

对于高流动性的灵活就业人员的跨地区服务不足

不同省份服务之间的信息互联互通通常依赖于人工操作。就业地的社会保险机构通常将当地劳动人口的很大一部分视为灵活就业人员。他们需要手动处理大量数据，以转移流动灵活就业人员的缴费。由于所需材料的数量和内容可能有所不同，因此不可能有系统的方式处理既得权益的转移。例如，一些地区需要“身份证或社会保障卡”，而其他一些地区需要“身份证、社会保障卡和户口本”。用于接受基本养老保险转移的联系函也可能有所不同。

根本原因

各省之间的信息系统共享标准不一致，难以实现流程自动化。不同省份之间关系转移的内容和流程不一致。

6.7 国际经验

社会保障组织和流动劳动力⁵⁷

欧洲大陆的社会保险制度由针对不同社会保障部门、经济部门或工人类别（白领/蓝领工人）的若干制度组成（奥地利、法国、荷兰）。但是，在过去几十年中，为减少碎片化作出了决定性的努力。在某些国家，地方各级有不同的制度（德国）。北欧和南欧的一些国家选择了针对全体人口的集中管理的制度（英国、瑞典、葡萄牙、西班牙）。最近几十年，工人地域流动性和劳动力市场流动性增加，伴随着工人在工作之间的流动性、合同期限的缩短以及新形式的雇佣关系的增加等特点，导致了社会保障组织中心化和去中心化。

在欧洲所有国家，社会保险制度由国家法律规定，并由一个中央部委进行统一监督。但是，社会保障的管理可以下放给有地方代表性的自我管理实体。德国的制度传统不接受地方各级之间的竞争，也不接受社会权利因人们生活地区不同而不同⁵⁸。因此，国家社会保障立法非常详细，在各个社会保险制度之间的差异方面没有多少自由决定权。待遇的实质和水平以及保险管理机构的设立受议会法案的规范。在养老保险方面，联邦政府有权协调所有养老金，有一个单独的伞式组织协调工伤保险基金。

57 Von和Schoukens，2019年，《社会保障的权力下放：欧洲比较视角》。

58 Ulrich Becker和Schoukens等人，2019年，第49页。

虽然像德国这样的一些国家已经按照保险类别将社会保障集中管理，但法国在2019年投票赞成了一项提案，即通过为所有工人，特别是之前在一项特别计划下的自雇人员和微型创业者，建立一个单一的社会保障制度，统一不同的保险类别，以促进他们的流动。但是，与前两次尝试一样，由于特别计划成员反对，他们担心失去特定权利，政府于2022年决定停止改革。目前，只有一个国家机构，即社会保障组织中央机构（ACOSS），负责规划和监测不同制度下每个保险类别的财务情况。URSSAF是ACOSS的一个分支机构，根据规划标准征收缴费并向不同的社会保障组织分配资金。其他国家，如联邦制国家加拿大和澳大利亚，通过单一的国家机构成功地横向协调了最基本的社会保障待遇的提供。

地方政府在参与待遇筹资时，更直接地负责社会保障的管理。荷兰采取了国家/地方层面的混合安排，地方当局与负责管理雇员保险计划的机构共用一站式办公室。在丹麦，由于协调多层次制度的成本，政府在决定对社会保障实施中心化后又重新中心化。去中心化的好处在于能够促进创新和响应地方需求，特别是通过与地方劳动力市场和卫生系统建立联系。例如，在北欧国家，地方政府传统上在社会保护方面发挥着重要作用。一种解释是，地方政府有能力与私营和地方福利机构合作，创新服务提供（例如，开发电子健康解决方案）。将地方福利与智能城市创新（如护理和积极就业功能）整合是去中心化的重要推动力。

但是，去中心化也存在着破坏国家社会团结和减少一些地区为最需要社会保护的人口筹资的风险，这些地区可能是老龄化的农村地区或者是社会问题最严重的地区。最后，各种机构的存在导致了制度碎片化，这也降低了工作的流动性。在法国，考虑到社会保障制度的碎片化，中央政府正在采取措施改善机构间信息和数据交换。中央倡议可以鼓励在地方一级开展合作。2018年，法国社会保障体系根据《社会保障筹资法》设立了一个创新基金，专门用于组织创新，以促进强化地方协调与合作的组织架构和实践⁵⁹。

适用于所有工人的社会保障政策和操作信息

缺乏简单和透明的信息会降低人们对其社会保障权利和义务的认识，并阻止他们做出明智的决定。根据欧盟的一项研究，在欧盟，很大一部分（某些类别高达20%）自雇人员和多种就业形态的工人不知道他们社会保障状况，这远远高于标准就业的工人。经合组织建议，各国政府应努力确保将广泛宣传现有法规，使负责执行这些法规的工作人员明确法规要求，能够对权利做出一致的解释。研究指出，尽管大多数欧盟成员国都提供了关于社会保障计划的一般信息，例如通过专门网站提供的信息，但这些信息并不总是按就业状况或合同细分的。根据这份研究，只有大约一半的成员国提供了至少一个计划的个性化信息。

一些新就业形式的工人受教育程度和识字水平较低。许多移民工人可能无法理解管理部门使用的语言。此外，社会保障对于处于贫困或有特殊需要的受益人（老年人、长期失业者、慢性病患者或残疾人等）来说至关重要。国际劳工组织的标准主张，社会保障应努力满足不歧视、性别平等和回应特殊需要的原则⁶⁰。因此，有关政策和操作程序的社会保障法律法规必须通过目标受众可以获得的简单信息和渠道进行沟通。如果无法以简单明了的语言提供信息，也无法通过目标受众可以访问的方式获取信息，那么登记注册和领取社会保障待遇的要求的简单性可能会受到影响。因此，社会保障组织正在从基于法律和行政语言的交流过渡到更直观的语言形式和信息显示。首先，社会保障网站——现在通常可以在移动应用程序上访问——呈现出类似“百度搜索”的页面。另一个趋势是使用生命事件视角，根据客户对特定生命周期的需求（婴儿出生、求职、健康援助等）获取信息。然后，自动问答系统通过提示与客户的生活环境和需求相关的问题来引导客户，然后根据个人情况就所需的文件和流程提出建议。社会保障也一直在使用客户数据，根据公司类型或个人年龄或职业对数字平台界面进行个性化设置，以突出最常用的服务和与客户相关的服务。

59 医疗保险，2021年。详见：<https://assurance-maladie.ameli.fr/qui-sommes-nous/notre-fonctionnement/financement/fonds-pour-l-innovation-du-systeme-de-sante-fiss>

60 国际劳工组织，2021年。详见：https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

示例：降低电话获取加拿大儿童福利金（CCB）信息的需求

每年有近370万加拿大家庭领取加拿大儿童福利金（CCB）。自4月至6月间，加拿大税务局（CRA）发现，试图了解下一年加拿大儿童福利金支付情况的人拨打了大量电话。2019年，数字转型办公室与加拿大税务局合作，使加拿大人更容易获取和理解有关该项目的重要信息。该团队根据通话询问的主要关切点重新组织了内容，并重新设计了手机端内容。优化后的内容于2020年初上线。2020年第一季度，与前几年相比，与加拿大儿童福利金金额相关的通话量下降了约50%，而对改进后的网络内容的访问量翻了一番。该项目突显了当网页不仅仅是一个通信工具，而且被定位为一个重要的服务提供渠道时，可以实现的重大影响。

最后，在欧洲和拉丁美洲，社会保障与其他公共机构特别是教育和文化领域的公共机构达成协议，在全国范围内开展信息和教育运动，以促进社会保险文化，这有助于提高公众对社会保障的了解和支持，以及社会保障的声誉^{61, 62}。

以人为中心的服务提供

大多数经合组织国家公共服务提供的转变要求始终如一地追求长期愿景和计划。例如，在实施了多年的转型计划后，英国工作和养老金部的机构计划旨在2020/21年实现“客户信任的可靠、高质量的福利和养老金体系”（成果4）⁶³。同样地，苏格兰的新社会保障机构将“尊严、公平和尊重”和“解决贫困和不平等”这两个双重目标放在其2018-21年数字和技术战略的支柱之上。

► 图40. 苏格兰社会保障的支柱



国际社会保障协会认为，服务质量首先关系到社会保障核心保护要素的保证，即：“在正确的时间向正确的人提供正确的服务”。其次，它涉及情感维度“带有礼貌、尊重和同理心的服务”。它包括通过“适当、易于使用的渠道（如在线、电话、邮件、本人亲自）提供用户友好、多渠道可获得的社会保障待遇和服务”来适应用户的情况。

61 国际社会保障协会，2021年。详见：<https://www.issa.int/analysis/education-and-culture-social-security-good-practices-latin-america>

62 国际劳工组织，2020年，《建设社会保护文化》。详见：<https://www.bps.gub.uy/bps/file/11969/1/building-a-culture-of-social-protection-uruguay.pdf>

63 英国工作和养老金部，2021年。详见：<https://www.gov.uk/government/publications/department-for-work-and-pensions-outcome-delivery-plan/department-for-work-and-pensions-outcome-delivery-plan-2021-to-2022#e-our-equality-objectives>

公平是指关注在获得社会保障服务方面的特殊需要（例如年龄、残疾、性别、语言或民族血统）。随着机器人处理自动化（RPA）和人工智能辅助决策的发展，这一问题日益突出⁶⁴。为了避免对某些人群不公平或有偏见地应用规则，在服务设计和算法开发过程中需要使用关于用户的假设（他们的种族、年龄、背景——他们使用服务的地点和能力）⁶⁵。国际劳工组织2012年《社会保护底线建议书》（第202号）特别主张尊重社会保障所覆盖人群的权利和尊严（第一条）⁶⁶。

对法规公正和稳定的解释能够促进人的尊严，因为它能使受益人产生个人控制感和自主权，并使他们对管理部门产生信任。许多社会保障机构正在积极促进与用户的持续接触、互动和联系。社会保障可以通过汇总来自不同接触点的数据来获得对用户360度的全方位了解，用户可以使用这些接触点与管理部门联系并获得服务和支持。创新实验室和客户体验洞察部门持续与接触。用户平台试图通过创新技术和参与形式，以更具同情心、更全面的方式与用户互动，围绕生活事件提供建议甚至情感支持⁶⁷。数字技术可以帮助解决客户办理社会保障业务中的服务瓶颈和痛点。但是，数字化本身并不能自动解决行政部门缺乏同情心以及对人的需求缺乏考虑的问题。数字管理的出现给社会包容和人类尊严带来了根本风险（Park 和 Humphry，2019年）。为了解决这些问题，关怀义务是指尊重用户的情况和需求，并真正关注他们的需求。这意味着，例如，一线员工承诺并被授权解决问题，对弱势群体的需求具有同理心。这种注意需要公正、透明、简单、快速、易用且成本低廉的投诉和申诉程序，以防出错或使用户受损。

数字化业务流程

在引入数字解决方案之前，机构要求申办人亲自提交申请并认证纸质文件。亲自提交申请需要亲自到场，有时不止一次，需要排队等待，转介到多个柜台，以及多次提交相同的文件。在批准和发放待遇之前，人们还得回到业务办理现场完成后续程序。其间，人们不得不与其他政府部门打交道，以获取支持文件。手动程序造成积压和错误。纸质文件推动的流程使数据和信息共享缓慢，并要求用户与管理部门进行多次交互。工作人员单独工作，做出单独的决定，而没有考虑到行政部门其他地方的可用信息。今天，数字经济中的消费者已经习惯于几乎即时满足他们的需求。这意味着，与社会保障管理部门的互动需要花费合理的时间才能产生效果。数字优先战略（有时也称为“默认数字化”）是指优先开发或优化内容和通信，以便通过即时、交互式 and 响应性数字渠道（即网络、移动终端等）提供服务，而不是纸质渠道。其目的是提供不费力（或“无摩擦”）的社会保障服务。

数字技术还使社会保障能够**预测人们的需求**，并采取主动行动来满足他们的需求。例如，自2017年以来，比利时的生育津贴是半自动发放的，这意味着自雇就业的女性不再需要自己申请生育津贴。社会保险基金会自动联系她们，询问她们是否愿意获得支持。在加拿大，管理国家儿童津贴的税务机关在收到卫生部门提供的出生信息后，会自动向受益人付款。多种就业形态的工人往往参与多个社会保障计划，并更频繁地暂停参与。他们的职业生涯结合了不同的非连续雇用期。使用生物特征识别系统，包括指纹、面部、虹膜、语音和手形，可以减少与识别相关的管理负担。之后，他们不再需要个人到现场为持续支付永久伤害或养老津贴提供生存证明。（重新）登记注册也可以通过使用各种数据存储库中的可用数据，尽可能预先填充信息来简化。电子社会保障卡提供安全的个人识别码，从而减少社会保障业务处理中的欺诈行为。

数字化提供了一种可能性，即大多数管理过程都是在线完成的，从而可以从任何地方实现无缝、即时的社会保险管理，从而满足平台公司员工的灵活性需求。简化程序，同时提高服务质量，是提高注册率从而实现正规化的关键因素。用户友好的移动货币简化了缴费。在印度尼西亚，社会保障机构BPJS Ketenagakerjaan和按需平台GO-JEK合作，通过移动应用程序促进社会保险缴费的支付。司机通过BPJS和GO-JEK开发的专门网站在线注册。每月自动从

64 2021年用户体验峰会：以公平为中心的设计：政府面临的挑战。

65 保持精干，2021年。18F用户体验设计指南

66 在一些国家，宪法或国家法律在社会保障和尊严权之间建立了联系。普遍社会保护促进人的尊严、社会正义和可持续发展（国际劳工组织，2020年）

67 海峡时报（Straits Times）2021年。详见：<https://www.straitstimes.com/business/invest/students-play-games-to-learn-more-about-cpf>

其GO-JEK余额账户中提取一笔缴费，用于支付工伤事故保障（JKK）和死亡保险（JKM）⁶⁸。客户可以实时检查雇主或平台公司是否为他们代缴，或者社会保险组织是否有效地登记了他们的缴费。美国社会保障体系开发了一个移动系统，名为SSI移动工资报告应用程序，帮助工人申报收入并检查他们的缴费⁶⁹。

“仅注册一次”原则意味着公民和企业不必多次向公共管理部门提供相同的基本信息（如地址、身份证号码）。数据被一个机构获得并登记注册一次后，将不再要求提供。在一个程序中作出的更改会自动应用于其他程序，例如地址或电话号码的更改。这为用户和管理部门节省了时间和成本。例如，无纸化政府意味着父母为子女进行登记的行政程序更少。卫生系统收集的儿童出生的信息直接传递给其他行政部门，家长无需通知其他部门（内政部等）。交叉检查数据和基于互联网的患者记录可以提高医疗或残疾评估的一致性，有可能加速理赔和减少上诉。人工智能可以检查理赔，以加快速度和可靠性。政府内部的信息共享有助于减少政府补贴的滥用。在丹麦，如果独居，可以获得更高的养老金。如果丹麦待遇支付机构收到某人搬到此人地址的通知，它会使用该信息通知此人有关后果。然后，他们就有机会对这个决定提出质疑。如果公民没有反应，待遇支付也会相应改变⁷⁰。在这种环境下，对管理机构及其系统的信任至关重要。公民需要感到数据在管理机构手中是安全的；公民个人知道谁可以访问数据，并根据欧洲法规，应该由谁确定谁可以访问；如果觉得数据不正确或不安全，他们可以采取纠正措施。在丹麦，一个**数据伦理委员会**就这一主题的实践和标准为政府提供咨询建议。

政府运用**客户服务旅程**（Customer service journeys），通过以用户为中心的方法重新设计流程和服务，以提供易于使用、无缝且相关的服务。数字技术可以通过提供跨部门更快速的协调来帮助个案管理，以应对参保人的整体需求和情况。例如，残疾保险索赔可能导致获得康复津贴、职业培训补贴和工作场所调整等相关待遇，需要不同部门的及时干预。

更多的社会保障服务正在使用**生命周期方法**提供服务。例如，新加坡的“人生第一刻”应用程序是使用**服务旅程方法**（service journey approach）开发的，通过捆绑简化的服务和信息，如出生登记和幼儿服务，积极支持有幼儿的家庭。2020年8月，该应用程序成为LifeSG，并正在过渡到为所有公民提供一站式和个性化的政府服务。新西兰的Smart Start服务是一个在线工具，面向即将生孩子的父母和护理人员。它使人们能够在线获取与怀孕每个阶段和幼儿前六个月发展有关的综合政府信息和支持。在其2020-21年机构计划中，英国工作和养老金部计划利用客户洞察力，围绕丧亲之痛建立互联服务。美国管理和预算办公室建议联邦机构确定“优先生活事件”或优先生活体验，“公众能够跨越多个联邦计划、机构或各级政府的边界”获得服务，并建议各机构根据生活事件和生命周期重新架构业务流程^{71,72}。

联合国人权理事会的报告员曾表示关切，数字优先倡议可能导致数字文盲或无法获得现代通信的人减少获得基本服务的机会。政府也在监管和促进具有多样性、公平性和包容性的**包容性数字设计**。此外，数字技术可以增加线下服务的可用资源。他们可以为需要较少援助的工人实现流程自动化，并且可以将员工更多地集中在针对弱势工人的个性化援助和案例管理上。

最后，大数据分析可以通过检查来检测待遇支付中的欺诈行为（例如，如果人们在作为全职员工缴纳税款的同时领取永久性伤残津贴）。大数据和人工智能可以改进风险防范，并帮助实时控制反欺诈系统。在西班牙，“虚拟公司”风险状况的预测分析、模拟和数据可视化有助于确定检查目标。法国家庭津贴管理局（CNAF）已对其自身数据和社会保障大数据进行分析，以检测有组织的欺诈网络。

68 国际社会保障协会，2019年。《数字时代的社会保障》。详见：<https://www1.issa.int/sites/default/files/documents/events/2-Digital%20economy-264063.pdf>

69 Forrester，2015年。详见：https://www.forrester.com/blogs/15-06-25-how_the_social_security_administration_hit_a_cx_trifecta_with_a_mobile_app/

70 关于公共部门用于收集、存储、管理、处理、获取见解和共享数据的数据工具和技术的研究（europa.eu）

71 埃森哲管理顾问公司（Accenture），2014年。详见：<https://ourpublicservice.org/wp-content/uploads/2014/09/809b0d873a2bebe10611a1c4a054e5f0-1422459562.pdf>

72 美国数字政府，2015年。详见：<https://digital.gov/2015/12/07/cx-data-in-action-series-case-study-1>

赋权且统一的员工文化

社会保障的数字化要求社会保障工作人员的技能和工作文化发生变化。首先，雇员是客户满意度的重要驱动因素，因此，与员工的互动和员工之间的互动同样需要共情。澳大利亚服务局（Services Australia）计划使福利系统更快、更容易浏览，提供无缝的面对面、电话和数字服务。员工的信息水平、技能和态度要求他们表现出积极主动的态度，解决问题的心态和尊重，对于发展以客户为中心的文化至关重要。

► 图41. 澳大利亚服务局以客户为中心的四项原则



来源：澳大利亚服务局⁷³

其次，由于政府机构将信息技术的开发外包，与供应商合作并不需要内部员工是技术专家，而是了解项目和产品管理之间的差异，以及数字技术如何与商业战略相联系。社会保障工作人员需要能够告知和指导供应商，并与他们互动，以持续开发和升级新的数字服务。他们需要解释客户的需求，并将其转化为对数字解决方案提供商的要求。美国行政管理和预算局2020年第A-11号通知明确表示，打算在联邦政府服务部门建立注重客户体验的文化。它建议机构定义符合以客户为中心价值观的可接受行为，并将其社会化。它建议采用人才管理战略，以获取、发展和留住整合和改进这些思维方式和做法所需的人才。

数据管理和互操作性

互操作性允许系统为用户工作。通过现代互操作性技术解决方案，系统互连可以促进数据交换，提高数据的机密性和安全性。为了实现可靠的数据交换，数据交换或互操作性框架定义了访问、使用、重复利用、存储和销毁数据的规则，而不仅仅涉及技术流程和标准。

在澳大利亚，2018年关于数据治理的立法规定，所有政府机构必须使用开放标准来实现互操作性。澳大利亚服务局计划跨政府管辖范围进一步合作，以解决常见的客户问题，并为共同客户提供无缝的客户旅程。美国制定了具有高影响力的互联网服务标准、⁷⁴ 电子身份标准、网站可访问性标准、可用性标准、服务设计标准和跨政府部门的统一数字体验标准，以及跨政府部门的无缝体验标准（见网站和手机应用程序可访问性的标准）⁷⁵。英国有数字平台外观和感观方面的服务标准。爱沙尼亚使用政府运营的数据交换平台连接来自本地主机的信息。它是爱沙尼亚内部的主要互操作性解决方案，也是公共部门信息系统之间数据交换的强制性解决方案。

73 澳大利亚服务局，2009年。详见：<https://www.servicesaustralia.gov.au/sites/default/files/corporate-plan-20-21-12637-2009.pdf>，第6页。

74 美国国会，2018年。详见：<https://www.congress.gov/115/plaws/publ336/PLAW-115publ336.htm>

75 美国数字政府，2015年。详见：<https://digital.gov/resources/mobile-user-experience-guidelines/>

在法国，几个机构和公共界面的存在，以及这给用户特别是弱势群体带来的成本，促使实现了统一获取社会权利的目标，并向所有社会保障机构提供社会保障用户的单一视角。法国的数字社会权利门户目前汇集了有关参保人的社会保护和就业信息。互操作性是基于机构之间称为承诺合同的协议，该协议规定了机构对数据质量及其使用的期望。社会保障部门选择不集中数据存储库。这样，质量数据控制的责任仍在源头，存储数据和外包的成本问题也就分散了。

数据保护对于在社会保护机构、从业人员和数据主体之间建立信任至关重要。缺乏信任可能会限制弱势群体获得社会保护服务和待遇，因为他们担心分享个人信息会导致更多伤害、歧视、污名化、监视等风险。社会保护计划的受益人应能够及时纠正（校正、更新或修改）不准确的个人数据，以确保数据准确、完整和最新。在卢森堡，一个法律框架规定并授权共享数据，用于社会保障的研究和分析应用。这样，共享数据的机构就知道相关程序符合欧盟《通用数据保护条例》并且保护隐私。仅为特定用途收集相关数据，其存储是临时的。

监测和学习

提高客户满意度源于减少错误，增强客户对机构提供所需产品和服务能力的信心。向公民和客户提供的服务的质量可以通过绩效管理指标来衡量（见附录三）。一些指标可能包括普遍可用性、透明度、问责制、开放性、响应性、质量、完整性、效率和提供速度。客户体验度量调查模型提供了度量的示例⁷⁶。

76 经合组织公共部门创新观察站（OPSI），2016年。详见：<https://oecd-opsi.org/innovations/development-and-implementation-of-a-client-experience-measurement-survey-model-as-part-of-a-specific-client-feedback-strategy/>



► 图42. 加拿大服务局客户体验调查衡量模型

来源：加拿大服务局⁷⁷

一个完全整合的质量保证过程涉及到寻求不同群体如何看待持续提供服务的方式的信息。这涉及到在服务过程中开发客户洞察力，从而对**客户体验研究**进行投资。这从根本上改变了视角，从以产品为中心转变为以客户为中心，从而将客户纳入服务的开发中。澳大利亚服务局的Centrelink使用语音识别话语分析软件收集索赔数据和该数据的商业情报。然后，这可以应用于每天数以千计的电话，以确定能够带来最高一致满意度的话语和答复。

77 加拿大图书馆和档案馆，2017年。详见：https://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pwgsc-tpsgc/por-ef/employment_social_development_canada/2018/092-16-e/Client_Experience_Survey2017-en.html#tc3

全球机构确立了一些衡量电子服务的原则。欧盟电子政务基准（2017年）以用户为中心的政府指标侧重于电子服务的可及性、可用性、易用性和速度。经合组织政府概览（2015年）侧重于可及性、响应性、可靠性和质量。根据国际劳工组织第202号建议书，各国应定期“收集、汇编、分析和公布适当范围的社会保障数据统计和指标”。反馈和监测的首要目标是社会保障体系的持续改进奠定基础（改进政策/方案设计；解决政策/方案执行中的问题；帮助确定优先次序、规划和预算）。其次是定期向公共决策者和公众通报社会保障在社会目标方面的影响：扩大覆盖面、家庭财务安全、公平或社会正义，这些都超出了对个人社会保障管理和服务提供体验的直接看法的衡量。

6.8 建议

平衡社会保障管理的标准化与创新

地方服务的试验和调整对于创新是必要的。但是，缺乏标准化使工作流动变得困难。社会保障需要创建更一致的管理和服务流程，为跨区域工作的人员提供一致的社会保险经办服务，避免低效服务。

1. 社会保险机构的一些职能应集中在国家级和省级：规划、管理、信息系统和筹资。推动在全国范围内建立统一的垂直管理服务平台，在市和县（区）两级进行管理，在市、县（区）、街镇和社区各级处理业务。市级和区级主要承担监督职能。
2. 统一省、市和县（区）的内设机构，以实现更无缝的协调。
3. 通过促进同类保险的机构整合，可以进一步实现服务提供的去中心化。
4. 区（县）级行政主管部门主要承担特定的社会保险业务，社会保险待遇发放主要在基层。

针对灵活就业和数字平台就业人员的战略性定制沟通策略，嵌入社会保障产品和服务

在过去几年里，根据“全民参保计划”，社会保险管理部门的工作重点是扩大基本养老保险和基本医疗保险的覆盖面。为了提高灵活就业人员的养老保险和医疗保险的充分覆盖，重要的是提高社保经办管理部门工作人员对新政策目标的认识，并制定与政策变化一致的计划。

关于劳动者权利和义务的沟通需要通过不同渠道以明确且透明的方式进行，并通过简单的信息进行沟通。面向灵活就业人员的**专门沟通战略**不应仅依赖于一般性的意识提升信息方案。沟通的形式和内容应**适合不同的职业群体**，并使用**最吸引人的渠道**和方式来吸引劳动者，符合他们的职业（微型企业创业者、家政工或快递员等）、年龄组、性别及其动机和需要。例如，芬兰的社会保险机构使用定制的信息和数字通信渠道，向不同群体的人告知生命周期内他们能获得的保障。新加坡中央公积金委员会利用游戏技术帮助改变青年人对社会保障的看法，改善他们与中央公积金委员会服务的接触，并鼓励他们进行社会保障登记。重要的是，如果选择促进多种就业形态劳动者自愿加入雇员计划，这也是目前通行的规则，即使是暂时的，沟通策略在增加参保率方面也具有战略作用。中国需要鼓励平台经济中的年轻劳动者（其中许多是农民工和妇女）自愿参加养老和医疗保险，这些**新型信息教育工具**的开发就尤为重要。

沟通需要持续和系统。它必须嵌入业务周期，并根据业务操作的每个阶段改变个人行为。例如，信息可以引导鼓励在特定时刻缴费，并通过在线模拟工具预测未来待遇。将行为洞察纳入沟通，以推动行为改变，应遵循国际框架和标准规定的某些**原则和治理模式**。沟通计划还应针对平台公司，并将其作为利益相关者纳入沟通过程。例如，法国要求数字平台定期提醒劳动者其支付社会保险缴费的责任或选择。

以人为中心的服务提供

行政管理现代化的大部分努力都集中在提高操作的便利性、效率和安全性上，这有利于大规模运营和降低业务单位成本。有一些举措直接使灵活就业人员受益。涵盖所有就业形式的工作所面临的挑战要求社会保障学会在成员和用户的工作和生活环境中以更个性化的方式与其互动。

中国没有关于服务质量的一套统一的官方原则、流程和指标。可以制定一个服务提供计划，从考虑用户开始，旨在整个生命周期中创建个性化的用户体验。计划应鼓励社会保障促进不同部门人员之间的简化、无缝和一体化互动，并保障听证、上诉和补救措施。

作为计划的一部分：

- ▶ 通过在邻近服务中安排服务代理，解决基层服务人员不足的问题。
- ▶ 依托综合柜员系统和统一的信息系统，推进多险种综合办理。
- ▶ 强调社会保障人员技能和态度的变化，建立员工面向公众的同理心，嵌入解决问题和积极主动的文化，以实施以人为本的服务。

数字化业务流程

信息化需要以服务提供原则和业务需求为导向，并有助于实现以人为中心的目标和支持灵活就业人员：

1. 全渠道灵活缴费

允许个人自主缴费：参照居民保或灵活就业人员的缴费方式，划分多个缴费档次，按月、季、半年度或年度等多种方式缴费；取消捆绑缴费，自选参保险种。

2. 默认的数字化管理

参保登记、缴费、信息变更、权益查询、关系转接、社保证明打印等高频业务实现网上办理。通过在业务操作的不同阶段接收短信信息，客户可以了解他们的社保业务处理进度。

3. 待遇信息和跨区服务标准

加强获取有关个人权益的信息，并制定措施，促进权益在不同社会保障制度和就业状况之间的转移接续。将关于个人权利和义务的规则明确并标准化。

4. 预防性内部控制系统

通过在所有业务流程中嵌入数字技术，构建强调预防和动态早期警报的风险预防和控制系统。



► 表10. 灵活就业人员在参保时面临的制度和操作障碍以及地方政府放开参保可能面临的挑战与机遇

	问题		机遇
	灵活就业人员的痛点	地方政府和社保经办机构的痛点	一些地方应对措施
劳动者身份认定	▶ 在没有雇主的情况下，个人不能充分了解政策 ▶ 因雇主缺席而产生的业务办理负担 ▶ 多个雇主造成的业务办理负担 ▶ 跨区域流动造成的业务办理负担	▶ 与用人单位的批量登记注册参保人相比，识别参保个人的成本 ▶ 在不同地点为同一个人开立多个账户的风险	▶ 平台公司制作视频在其应用软件中播放，解释灵活就业人员的社会保险政策（四川） ▶ 考虑在平台应用软件上提供社保门户（四川）
参保及信息变更	▶ 工作地点与社会保险机构之间的地理距离造成的业务办理负担 ▶ 在某些地区，需多次前往社保机构以获得各类保险待遇	▶ 一些地方的不同险种之间没有实时共享参保数据 ▶ 高流动性劳动者需要转移接续，带来额外工作量 ▶ 当地户口与其他福利政策的关联意味着取消参保的户籍限制将增加就业地的其他福利成本 ▶ 手动程序导致服务效率低	▶ 人力资源公司与灵活就业人员签订劳动合同（四川） ▶ 新冠肺炎危机期间通过微信提供客户服务（浙江）
缴费	▶ 劳动者个人承担的费用较高 ▶ 收入不稳定导致缴费水平低且不可预测 ▶ 无力缴费限制了缴费意愿 ▶ 工作地点与社会保险机构之间的地理距离造成的业务办理负担	▶ 线上处理的业务数量不足，包括缴费 ▶ 一些贫困地区的信息系统落后	
待遇申领	▶ 没有雇主报告事故发生或准备退休 ▶ 工作地点与社会保险机构之间的地理距离造成的业务办理负担	▶ 各省之间的信息互联依赖于人工操作 ▶ 大量跨省就业人员的参保数据无法实时共享，无法准确跟踪其保险和就业状况 ▶ 传统的风险管理系统不足以防范没有雇主的个人申领待遇中的风险	
待遇支付	▶ 难以汇总缴费历史记录 ▶ 当劳动者返回原籍地时，可能在及时领取待遇方面面临困难		



7

结论

《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》（2021至2025年）确立了鼓励个人经营、增加非全日制就业机会促进灵活就业的目标。数字平台经济目前占中国GDP的比重超过三分之一，数字平台经济的快速发展强化了灵活就业的重要性。在过去三年，促进灵活就业也成为中国政府就业政策的核心内容，以减轻新冠肺炎危机对劳动力市场的影响。

灵活劳动力的主力是农民工，占劳动力总数的36%，约2.856亿人。国家统计局数据显示，进入劳动力市场的年轻人越来越少，农民工的平均年龄越来越大⁷⁸。下文根据Behrendt和Nguyen（2018:9）提出的加强所有就业类型劳动者的社会保障原则，总结了本研究的结论和建议。

7.1 保障的普遍性

这项原则涉及所有就业类型的劳动者都能获得有效的社会保障，并符合他们的个人情况和需求。

1. 根据本研究调研，劳动者没有参加全面的社会保险，部分灵活就业人员尚未参加任何一项社会保险。
2. 社会保障体系最初受限于户籍制度而呈现分散化的特点，现在则主要体现为被劳动关系分割。农民工，包括平台从业人员，只要建立了劳动关系成为正式雇员，在就业地参保，都能获得与非农民工相同的社会保障。

78 2020年农民工平均年龄为41.4岁，而2008年为34岁。参见国家统计局《2020年农民工监测调查报告》http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202104/t20210430_1816933.html

3. 本报告强调，国家在监督和提供社会保障待遇方面负有主要责任。因此，中央和省级政府在养老保险和工伤保障的政策制定和管理方面发挥着主导作用。
4. 报告强调中国社会保障建设的原则，即逐步建立一个统一的国家体系，避免制度碎片化。养老保险制度一直以全面覆盖和公平为目标。因此，应继续努力将所有劳动者纳入逐步统一的基本养老金制度，而不是为不同的目标群体建立单独的制度。对于工伤，可能暂时需要在国家社会保障制度范围内设立一个专项基金。
5. 法规和政策应提供更明确的指导方针，以确保劳动关系的正确分类。应做出切实努力，避免对法律上和事实上的雇员进行错误分类，并强化劳动合同制度。这种方法可以参考以下G20原则：

▶ G20应对虚假自雇就业的原则：

- ▶ 确保雇主和工人知晓并理解现有法规；
- ▶ 加强劳动监察机构监测和发现违规行为的能力；
- ▶ 使工人更容易、成本更低地质疑其就业状态，例如，推定雇员身份成立，除非另有说明，或将由雇主承担举证责任；
- ▶ 对于错误归类，加大对公司的处罚；
- ▶ 避免反向激励导致错误引导一些雇主和工人将就业关系有意归为自雇就业，从而逃避或减少税收和监管。

来源：《为自雇人员提供更好的社会保护：为G20就业工作组第二次会议准备的文件》，2020

本研究建议提高行政部门在这些情况下监督和履行相关社会保障责任的能力，例如通过使用大数据、数据交换和跨部门合作加强新就业形态中的劳动关系。

6. 对于没有建立劳动关系的平台从业人员，应根据“十四五”规划确立的优先事项，优先考虑将他们纳入城镇职工基本养老保险的覆盖范围。
7. 这一优先事项要求调整法规和政策，以逐步提高对这些人群的保障水平，适应多种形式就业和数字平台就业的劳动者的社会经济和就业状况。

自愿和强制参保

1. 在可预见的将来，对于大多数灵活就业人员的养老保险和工伤保险，仍然会采取自愿参保的方式，但应定期监测和评估自愿参保的有效性。
2. 国家应首先把一些职业强制纳入工伤保险，并制定计划，在中期内逐步将强制性覆盖范围扩大到其他职业。
3. 应当更多地依靠鼓励措施，包括从缴费负担的角度，以及从通过自愿参保可实现的待遇水平的角度。应考虑平台公司和政府（养老保险）参与（匹配）缴费。

缴费规则

1. 考虑降低最低收入缴费门槛，允许劳动者只要有收入即可参保缴费，使低收入劳动者不必承担过高的缴费水平。降低最低缴费下限需要综合考虑计发办法的调整以及基金支出情况。
2. 建议废除工伤保险最低缴费门槛，并不加设其他限制。
3. 缴费频率（缴费时间表）可根据职业性质调整，以适应收入的变化。
4. 减少居民和职工养老保险双重缴费的情况，以确保更高的养老金水平。
5. 关于缴费基数，可能仍然难以确定灵活就业人员的收入，而需保持假定的缴费水平。但是，平台公司和社会保障管理部门之间可以建立更好的沟通，以监测从业人员的缴费水平。
6. 对于非虚假自雇而是真正自雇的从业人员，可以从源头征缴并由平台公司代缴。

享受待遇的权利

1. 由于雇主和工作地点的变化，灵活就业人员比普通雇员更难以满足15年缴费的要求。应确保缴费中断不会影响他们的缴费记录。

筹资

1. 养老保险缴费的收入范围应广泛，允许低水平和高水平缴费。
2. 受益于在线和基于位置的平台交易的所有利益相关者，包括平台公司、消费者和政府，应分担养老保险的缴费责任。
3. 本研究建议创新工伤保险的缴费基数（基于公司在每个时期接单总额）。养老保险可以探索类似的缴费基数安排。
4. 低收入和不稳定的收入可能导致缴费水平较低。可以设计各种机制，以确保稳定和逐步提高缴费水平（例如，按收入的一定比例缴费）。
5. 在任何情况下都应评估缴费能力，以避免伤害低收入劳动者。本研究指出某些类别和职业，比其他类别和职业更脆弱。骑手和快递员的缴费水平最低。政府可以利用职业或年龄等类别作为评估低收入的指标，以提供更有力的支持。

充分性

这一原则要求确保社会保障制度以公平和可持续的方式防止贫困并提供适当的收入替代。

1. 根据国际劳工组织2012年《关于国家社会保护底线的建议书》（第202号），可以在社会团结互助的基础上实现普遍保护。本报告认为，基于社会团结的养老保险和工伤保险制度在为所有劳动者提供“基本保护”方面发挥着重要作用。
2. 报告建议，在制定涵盖新就业形态劳动者的政策时，应当首要关注为所有需要保护的人提供最低水平的养老收入保障。应向老年居民提供基本保障，并将其设定在与必要商品和服务的货币价值相对应的水平上，以使人们摆脱贫困，过上有尊严的生活。居民养老保险提供的保障水平较低。为了构成收入保障的底线，应逐步将其设定在与低保相当的水平。
3. 国际劳工组织第202号建议书强调通过国家社会保障扩面战略逐步实现社会保障覆盖范围的扩大。第202号建议书（第17条）指出，成员国应致力于实现1952年《社会保障（最低标准）公约》（第102号）或规定更高标准的国际劳工组织其他社会保障公约和建议书中规定的待遇范围和水平。数字平台从业人员的收入可能相对较高。本研究建议，“十四五”规划中提出的将职工基本养老保险扩大到灵活就业人员，这一新的优先事项应反映在新制定的国家战略中，并进行广泛传播和适用，以提高灵活就业人员特别是农民工的待遇水平。
4. 应在居民养老保险、低保（基本社会救助）和职工养老保险之间建立有效的衔接。在一个多层次的制度中，应探索各种选择，或是建立统一费率和待遇的全民养老金制度，或将较高水平的最低养老金待遇与收入关联型养老金挂钩，或将这两种方法结合起来，提供一项基本养老保险制度。
5. 对于本报告建议设立的职业伤害保险基金，社会团结制度是其设计的基础。建议取消现有的工伤保险中的雇主责任。按照社会保险模式，基金将提供定期支付的长期待遇。本研究建议为职业伤害保险设立风险均衡基金，以减轻新基金中的过度风险。

7.2 性别平等

社会保护制度体现出女性和男性在劳动力市场、就业和社会中面临的现实，并能够推动两性平等。

1. 女性在农民工中所占比例较小，但她们往往占据以低工资为特征的更脆弱的经济部门。本报告显示，女性农民工往往比男性更多地参加待遇水平较低的居民养老保险，因此居民养老保险待遇水平的提高对女性尤为重要。
2. 女性在家务和护理平台服务中普遍存在，这有可能使线下经济中的非正规程度持续下去。随着人口老龄化，这些部门未来将不断壮大。重要的是，对这些女性相对更为集中的部门要加以特别考虑，以确保平台经济的法规体现性别意识，确保对女性的充分保护。
3. 对于灵活就业和数字平台就业的女性来说，养老保险制度必须保持高度的社会团结互助和风险分担，以实现横向再分配。例如，养老保险制度可以补偿女性由于无报酬工作和照护而导致的终身收入较低⁷⁹。
4. 养老保险和工伤保险中的丧葬抚恤金的现行规定对女性遗属特别重要。

7.3 权益转移接续和待遇累积

这一原则要求确保社会保护制度积极支持劳动力市场流动，并考虑劳动力市场和经济的结构转型。

1. 本报告建议指导各地区取消对灵活就业人员在就业地参保的户籍限制。
2. 应继续简化跨地区业务。参加居民养老保险的户籍地限制以及与企业职工养老保险衔接政策的吸引力不够影响了灵活就业人员的参保意愿。
3. 扎实推动城镇企业职工基本养老保险全国统筹的实施，加快推进提高其他社会保险的统筹层次，有效解决社会保险基金地区间结构性失衡问题。
4. 劳动者在自己的职业生涯中（包括退休前的各个阶段）与不同的用人单位和社会保障机构打交道。所有劳动者，包括灵活就业人员，必须能够即时、持续地证明、汇总和监测其不同就业状态（全职、临时、非全日制或自雇）下的缴费情况。

7.4 良好治理

这项原则要求可持续的筹资和高质量的公共服务，以加强社会保障制度的落实。该原则还包括有尊严的获取服务、投诉和申诉程序的效率和可及性。

1. 为确保将灵活就业人员纳入城镇职工基本养老保险，重新定义职工基本养老保险，扩大内涵，而不仅仅是涵盖职工。此外，职工养老保险最初起源于城市地区，但现在在非城镇地区也可以获得职工基本养老保险。有些地区养老保险尚未实现省级统筹，因此，在内涵上还应去除城镇地区的限制，而简单地建立一个统一的社会保险养老金计划。
2. 相对于推动当地稳定的劳动年龄人口登记参保，应投入更大精力促进流动人口参保。数字技术可以帮助解决一些潜在的操作问题。例如，鼓励使用电子劳动合同、个人身份识别系统以及由区块链技术支持的数字货币交易，使用嵌入平台应用程序的在线社会保险登记。
3. 数字技术允许实施更多的预防性风险管理，这有助于主管部门应对因个人缴费者增加而增加的工作量。
4. 到目前为止，社会保障管理现代化的主要目的是加强运营的效率、效能和完整性，而忽视了哪些劳动者受益于这些改进措施。未来还需要做更多的工作，进一步推进以人为本的管理。这涉及社会保障服务中全面考虑人在生命周期各阶段的风险和需求，以及各种就业形态劳动者的个人特征。

79 美国全国广播公司财经频道（CNBC），2021年。详见：<https://www.cnbc.com/2021/07/30/as-women-leave-workforce-how-that-affects-social-security-benefits.html>

5. 分散在地方一级的社会保障服务系统提供了社会保险试验、创新和根据当地情况变通的能力。与智能城市协同发展，通过整合经济和社会保障方法，社会保障服务系统能够为灵活就业人员就业的正规化提供机会。
6. 本报告建议，公私合作有助于扩大提供工伤服务的能力，但还需要地方政府强有力的监管能力，才能取得成功。

7.5 透明度

透明度原则要求确保所有相关方都了解自己的权利和责任；法律框架提供了明确和可预测的待遇；管理程序尽可能简单明了，充分利用数字技术的潜力，同时保护个人数据并尊重隐私。

1. 应在全国范围内逐步统一关于灵活就业人员参加养老保险的规定，以确保规则的明确性和一致性。
2. 提高缴费信息的透明度能够提高个人缴费者的信心，使他们知晓缴费记录并可随时查询。通过更及时查询到最新的信息，女性可以更好地了解退休收入，并对缴费职业和缴费水平做出规划。例如，参考未来待遇模拟测算，能够增强她们的缴费动力。
3. 本研究表明，灵活就业人员缺乏对养老保险政策的基本了解。建议开展有针对性的宣传，充分利用互联网技术，通过企业商务平台和其他新兴社交网络渠道引导他们正确理解养老保险。对于网上充斥的养老保险负面不实报道，应加强官方正面回应和政策解读，打消劳动者参保顾虑。
4. 数字技术越来越多地利用个人数据进行自动决策，推动自动的待遇资格认定或与客户进行个性化互动。社会保险管理部门还可以更多地利用行为数据信息技术来激励灵活就业人员更早、更多、更长地缴费。根据国际劳工组织第202号建议书，决策过程中个人数据和算法的使用应受到治理程序和法规的保护，并符合国际标准和最佳实践。
5. 让公众了解扩大新就业形态劳动者社会保障的进展情况，有助于推动基于实证的社会对话，动员利益攸关方参与推动全民参保。这需要设定目标和时限（国际劳工组织第202号建议书第19条）。欧盟关于所有工人和自雇人员社会保护的监测框架提供了一个有益的基准参考。欧洲理事会通过了《关于获得社会保护的理事会建议》（2019年），其中建议欧盟成员国确保所有工人和自雇人员都能参加社会保护计划（缩小覆盖差距）、累积和领取权益，这些权益可以在各计划间保留、累积或转移（提高有效覆盖），及时获得充足的待遇，按比例缴费（充分性），并了解其权利和义务（透明度）。
6. 国际劳工组织第202号建议书（第21段）建议各国定期收集、汇编、分析和公布一系列适当的社会保障资料、统计数据和指标，特别是要按性别分列。中国平台从业人员的数量正在增长，就业形式多样化，劳动关系复杂，但本报告显示，目前关于平台就业的代表性数据相对缺乏。“十四五”规划提出加强高校毕业生、农民工和灵活就业人员等重点群体流动就业状况的需求变化跟踪。2019年9月，国际劳工组织、欧盟与经合组织成立了平台工作监测技术专家组，就相关概念和监测方法提供国际指导。基于国际比较规范的统计工具有助于捕捉就业状态的多样性，衡量临时性工作或依赖性自雇等就业类别的普遍程度，并可以持续不断地、更好地了解平台从业人员的工作条件和社会保障。

参考资料

- Adaman, F., Aslan, D., Erus, B., and Sayan, S. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Turkey*. European Commission.
- Aibar, J. 2019. *Platform Work. The Link with Social Security Systems*. World Social Security Forum, 33rd ISSA General Assembly.
- Albert, F., Gáspár, K., and Gal, R. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Hungary*. European Commission.
- Aloisi, A. and Gramano, E. 2019. "Workers Without Workplaces and Unions Without Unity: Non-Standard Forms of Employment, Platform Work and Collective Bargaining." In Pulignano, V. and Hendrickx, F. (Eds.). 2019. "Employment Relations for the 21st Century," *Bulletin of Comparative Labour Relations*. Vol. 107. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3363185>.
- Aranguiz, A. and Bednarowicz, B. 2018. "Adapt or Perish: Recent Developments on Social Protection in the EU Under a Gig Deal of Pressure." *European Law Journal*, 9 (4): 329-354. DOI: 10.1177/2031952518817569.
- Bäcker, G. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Germany*. European Commission.
- Balaram, B., Warden, J., and Wallace-Stephens, F. 2017. *Good Gigs – A Fairer Future for the UK's Gig Economy*. RSA: Action and Research Centre. Available at: https://www.thersa.org/globalassets/pdfs/reports/rsa_good-gigs-fairer-gig-economy-report.pdf
- Behrendt, Christina, Quynh Anh Nguyen. 2018. *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work*. ILO Future of Work Research Paper Series #1. ILO, Geneva.
- Behrendt, Christina, Quynh Anh Nguyen. 2019. "Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work" . *Transfer* 25 (2): 205-219. DOI: 10.1177/1024258919857031.
- Behrendt, Christina, Quynh Anh Nguyen, and Rani Uma. 2019. "Social Protection Systems and the Future of Work: Ensuring Social Security for Digital Platform Workers." *International Social Security Review* 72 (3): 17-41.
- Berg, Janine, Marianne Furrer, Ellie Harmon, Uma Rani, and M. Six Silberman. 2018. *Digital Labour Platforms and the Future of Work: Towards Decent Work in the Online World*. ILO.
- Bock A., Bontoux L., Figueiredo Do Nascimento S., and Szczepanikova, A. 2016. *The Future of the EU Collaborative Economy. Using Scenarios to Explore Future Implications for Employment*. JRC Science for Policy Report. Join Research Centre. Brussels. Available at: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC102766>.
- Boeri, T., Giupponi, G., Krueger, A.B., and Machin, S. 2020. "Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs." *Journal of Economic Perspectives* 34(1).
- Bonoli, G. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Switzerland*. European Commission.
- Bradshaw, J., and Bennett, F. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – UK*. European Commission.
- Burri, S., Heeger-Hertter, S., and Rossetti, S. 2018. *On-Call Work in the Netherlands: Trends, Impact, and Policy Solutions*. Conditions of Work and Employment Series No. 103. ILO, Geneva. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_626410.pdf

- Burroni, L. and Pedaci, M. 2014. "Collective Bargaining, Atypical Employment and Welfare Provisions: The Case of Temporary Agency Work in Italy." *Stato e Mercato*, No. 101 (2):169-193.
- Busby, C., and Muthukumaran, R. 2016. *Precarious Positions: Policy Options to Mitigate Risks in Non-standard Employment*. Commentary No. 462. Institute C.D. Howe: Toronto. Available at: https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Commentary%20462_0.pdf.
- Cahuc, P., 2018. *France: Social Protection for the Self-Employed*. In OECD, *the Future of Social Protection: What Works for Non-Standard Workers?* OECD Publishing: Paris. Available at : <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.
- CEPS (Centre for European Policy Studies). 2021. *Digital Labour Platforms in the EU: Mapping and Business Models*. European Commission.
- Chen, Bin, Liu, Tao and Wang, Yingqi. 2020. "Volatile Fragility: New Employment Forms and Disrupted Employment Protection in the New Economy." *Int. J. Environ. Res. Public Health*. 17 (5): 15-31. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7084850/>
- Cheong, Edmund, Peck, Huang. 2014. "Developing the Social Security Organization (SOCISO) of Malaysia' s RTW Case Management System." *International Journal of Disability Management*. 9 (44): 1.
- Codagnone C., Lupiáñez-Villanueva, F., Tornese, P., et al. 2018. *Behavioural Study on the Effects of an Extension of Access to Social Protection for People in All Forms of Employment*. European Commission.
- Cousins, Mel. 2021. *A Review of International Good Practices in Regulating and Administering Social Security of Non-Standard Workers with a Focus on Platform Workers*, Report for the ILO, Unpublished.
- De Groen, W.P., and Maselli, I. 2016. *The Impact of the Collaborative Economy on the Labour Market*. CEPS Special Report No. 138. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/impact-collaborative-economy-labour-market/>.
- De Stefano, Durri, Stylogiannis, Wouters. 2021. *Platform Work and the Employment Relationship*, ILO Working Paper 27. Geneva.
- De Stefano, Valerio, Ilda Durri, Charalampos Stylogiannis, and Mathias Wouters. 2021. *Platform Work and the Employment Relationship*, ILO Working Paper 27. Geneva.
- De Wispelaere, F., and Pacolet, J. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Belgium*. European Commission.
- Defossez, A. 2019. *The Platform Economy*. World Social Security Forum 33rd ISSA General Assembly.
- Drahokoupil, J., and Piasna, A. 2019. *Work in the Platform Economy: Deliveroo Riders in Belgium and the Smart Arrangement*. Etui Working Paper 1. Available at: <https://www.etui.org/publications/working-papers/work-in-the-platform-economy-deliveroo-riders-in-belgium-and-the-smart-arrangement>.
- Eurofound. 2015. *New Forms of Employment*.
- European Commission. 2018. *Behavioural study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*.
- _____. 2018. *Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*. Volume 1. Pension Adequacy Report. European Commission: Brussels.
- _____. 2020b. *The Platform Economy and Precarious Work*.
- _____. 2021a. *Digital Labour Platforms in the EU Mapping and Business Models*.
- _____. 2021b. *Proposal for a Directive on Improving Working Conditions in Platform Work*.
- European Union Council. 2019. Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed. C 387/01. Available at : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019H1115%2801%29>

- Fanggidae, V., Sagala, M, and Ningrum, D., 2016. *On-Demand Transport Workers in Indonesia: Toward Understanding the Sharing Economy in Emerging Markets*. JustJobs Network, *Transformations in Technology, Transformations in Work*, 15-44. Available at: https://www.justjobsnetwork.org/wp-content/pubs/reports/transformations_in_technology_report.pdf.
- Fink, M. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Austria*. European Commission.
- Freudenberg, C., and Technical Commission on Old-age, Invalidity and Survivors' Insurance, International Social Security Association. 2019. *Rising Platform Work : Scope, Insurance Coverage and Good Practices Among ISSA Countries*. World Social Security Forum, 33rd ISSA General Assembly.
- Friedman, G., 2014. "Workers Without Employers: Shadow Corporations and the Rise of the Gig Economy." *Review of Keynesian Economics* 2(2): 171-188.
- Galian, Carlos, Margherita Licata, & Maya Stern Plaza. 2021. 'Social Protection for Workers in the Cultural and Creative Sector: Country Practices and Innovations' . 28. ILO Working Paper. ILO. https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_781638/lang--en/index.htm.
- Gassmann, F. and Martorano, B. 2019. *The Future of Work and its Implications for Social Protection and the Welfare State*. UNU-MERIT Working Paper 39.
- Gómez, Manuel V., and Gorka R. Pérez. 2020. "Spain Planning Change in Social Security Contributions for Freelancers." *El País*, 6 October, 2020.
- Greve Brent. 2013. *Handbook of the Welfare State*, Routledge.
- IDEA Consult. 2015. *How Temporary Agency Work Compares with other Forms of Work*. IDEA Consult, Brussels. Available at: https://www.weceurope.org/uploads/2019/07/2015_WECEU_Study-comparing-agency-work.pdf.
- ILO. 2016. *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*. ILO, Geneva. Available at: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm.
- _____. 2019. General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202). International Labour Conference, 108th Session, 2019.
- _____. 2021a. *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future*.
- _____. 2021b. *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*.
- _____. 2021c. *International Experiences and Standards in Monitoring the Employment and Social Security Coverage of Workers in the Platform Economy: Lessons for a Survey in China*. ILO Policy Brief. Available at : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-beijing/documents/briefingnote/wcms_777143.pdf
- _____. 2021d. 'Extending Social Protection to the Cultural and Creative Sector' . Social Protection Spotlight. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_791676.pdf.
- ILO Committee of Experts. 2020. *Promoting Employment and Decent Work in a Changing Landscape*.
- ILO and OECD. 2020. *Ensuring Better Social Protection for Self-Employed Workers*. Paper prepared for the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group under Saudi Arabia' s presidency 8 April, 2020. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_742290.pdf.
- ILO, ISSA, and OECD. 2021. 'Beyond COVID-19: Towards More Inclusive and Resilient Social Protection Systems (Paper Prepared for the 1st Employment Working Group Meeting under the 2021 Italian Presidency of the G20)' . Geneva and Paris. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_791889.pdf.

- ISSA (International Social Security Association). 2019a. *10 Global Challenges for Social Security: Developments and Innovation*. International Social Security Association. Geneva.
- _____. 2019b. *Social Security for the Digital Age: Addressing the New Challenges and Opportunities for Social Security Systems. Applying Emerging Technologies in Social Security Summary Report 2017–2019*, Technical Commission on Information and Communication Technology, ISAA.
- Japan, METI (Ministry of Economy, Trade and Industry). 2021. "Press Release on Draft Guidelines for Secure Working Conditions for Freelancers, Results of Call for Public Comments Released and Finalized Guidelines Compiled" , 26 March 2021.
- Japan Times. 2020. "[Japan to Create Guidelines to Improve Conditions for Freelancers.](#)" *Japan Times*, 1 December, 2020.
- Jessoula, M., Pavolini, E., and Strati, F. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Italy*. European Commission.
- Kangas, O., and Kallioma-Puha, L. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Finland*. European Commission.
- Kolsrud, J. 2018. *Sweden: Voluntary Unemployment Insurance*. In OECD, *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* OECD Publishing, Paris. Available at : <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.
- Kool, Tamara, Giulio, Bordon, Gassman, Franziska, 2021. *Access to Social Protection for Platform and other Non-Standard Workers: A Literature Review*. UNU-MERIT Working Papers, No. 2021. United Nations University, Tokyo.
- La Salle Dominique. 2021. [Delivering Social Insurance: Handbook on Social Protection Systems](#) Edited by Esther Schüring and Markus Loewe, Edward Elgar.
- La Salle, Dominique and Cartoceti, G. 2019. *Social Security for the Digital Age. Addressing the New Challenges and Opportunities for Social Security Systems*. International Social Security Association, Geneva.
- Lenaerts, K., Beblavy, M., and Kilhoffer, Z. 2017. "Government Responses to the Platform Economy: Where do we stand?" *CEPS Policy Insight*, No. 30. Available at: <http://aei.pitt.edu/88451/>.
- Liebman, W.B. 2017. "Debating the Gig Economy, Crowdwork and New Forms of Work." *Soziales Recht* 7 (6): 221-238.
- Lin, Jiang, and Peng Yunjia. 2021. "时间确定!社保将迎来6大新变化." *Xinhua*, 28 March, 2021.
- Masso, M., and Kadarik, I. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Estonia*. European Commission.
- Nelson, K., Palme, J., I Burman, S., and Eneroth, M. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Sweden*. European Commission.
- OECD. 2018. *The Future of Social Protection*. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-future-of-social-protection_9789264306943-en
- _____. 2018a. *Ensuring Social Protection for Non-Standard Workers*. In OECD, *The Future of Social Protection: What Works for Non-Standard Workers?* OECD Publishing, Paris. Available at : <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.
- _____. 2018b. *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*. OECD Publishing, Paris. Available at : <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>.
- _____. 2019a. *Policy Responses to New Forms of Work*. OECD Publishing, Paris. Available at : <https://doi.org/10.1787/0763f1b7-en>.
- _____. 2019b. *Non-Standard Forms of Work and Pensions*. In OECD, *Pensions at a Glance*. OECD Publishing, Paris. Available at : <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>.

- Osawa, M., and Kingston, J. 2015. *Risk and Consequences: The Changing Japanese Employment Paradigm*. In F. Baldwin and A. Allison (eds), *Japan: The Precarious Future*. NYU Press.
- Pashardes, P., and Koutsampelas, C. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Cyprus*. European Commission.
- Paz-Fuchs, A., and Wynn, M. 2019. *Flexicurity Outside the Employment Relationship? Re-Engineering Social Security for the New Economy*. In M. Westerveld and M. Olivier, (eds.), *Social Security Outside the Realm of the Employment Contract*, Edward Elgar. 30-57.
- Perkeso (Pertubuhan Keselamatan Sosial). 2020. *Social Security Protection*.
- Pesole, A., Urzì Brancati, M.C., Fernández-Macías, E., Biagi, F., González Vázquez, I. 2018. *Platform Workers in Europe: Evidence from the COLLEEM Survey*. JRC Science for Policy Report. Join Research Centre, Brussels. Available at: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC112157/jrc112157_pubsy_platform_workers_in_europe_science_for_policy.pdf.
- Petticrew, M., and Roberts, H. 2006. *Systematic Literature Reviews in the Social Sciences*. A Practical Guide. Blackwell Publishing: Oxford, Malden and Victoria.
- Pop, L., and Urse, D. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Romania*. European Commission.
- Potocka-Sionak, N. 2018. "Facing Digital Precariousness in the Platform Economy: On the Way Towards a More Sustainable Future of Work." *Economia and Lavoro* LII (2): 27-42.
- Rajevska, F. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Latvia*. European Commission.
- Rani, U., and Furrer, M. 2019. "On-Demand Digital Economy: Can Experience Ensure Work and Income Security for Microtask Workers?" *Jahrbucher fur Nationalokonomie und Statistik* 239, (3): 565-597.
- Rodríguez Cabrero, G., González de Durana, A. A., Marbán Gallego, V., Montserrat Codorniu, J., and Moreno Fuentes, F. J. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Spain*. European Commission.
- Sacchi, S., and Vesan, P. 2015. *Employment Policy: Segmentation, Deregulation and Reforms in the Italian Labour Market*. In U. Ascoli and E. Pavolini (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*. Bristol University Press and Policy Press. 71-99.
- Samant, Yogindra. 2019. *The Promises and Perils of the Platform Economy: Occupational Health and Safety Challenges, and the Opportunities for Labour Inspection*. ILO. Available at: https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/events-training/events-meetings/world-day-for-safety/33thinkpieces/WCMS_681619/lang--en/index.htm.
- Schaper, Michael T. 2020. "Malaysia's Self-Employment Expansion: Why So Many Own-Account Workers?" , *ISEAS Yuof Ishak*, Institute Perspective No. 20.
- Schoukens. 2019. *Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection – Extending Formal Coverage. Thematic Discussion Paper*. EU Commission.
- _____. 2020. "Digitalisation and Social Security in the EU. The Case of Platform Work: From Work Protection to Income Protection?" *European Journal of Social Security*, 22 (4): 434-451.
- Schoukens, P., Barrio, A., and Montebovi, S. 2018. "The EU Social Pillar: An Answer to the Challenge of the Social Protection of Platform Workers?" *European Journal of Social Security* 20 (3): 219-241. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0019>.
- Senčur Peček, D. 2018. "Social Protection of Workers in Non-Standard Forms of Employment in Slovenia." *Zb. Prav. fak. Sveuč. u Rij.* 39 (4): 1561-1599.
- Sirovátka, T., Jahoda, R., and Malý, I. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts - Czech Republic*. European Commission.

- Sophia Seung-yoon Lee. 2021. *Social Protection Coverage of Workers in New Non-Standard Forms of Work in the Republic of Korea*, Unpublished.
- Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. 2017. *Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe. A Study of National Policies*. European Social Policy Network (ESPN). Brussels, European Commission.
- Spasova, S., and Wilkens, M. 2018. *The Social Situation of the Self-Employed in Europe: Labour Market Issues and Social Protection*. In B. Vanhercke, D. Ghailani, and S. Sebasto, *Social Policy in the European Union: State of Play 2018*. OSE and ETUI, Brussels.
- Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D., and Vanhercke, B. 2017. *Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe. A Study of National Policies*. European Commission.
- Stropnik, N., Majcen, B., and Prevolnik Rupel, V. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Slovenia*. European Commission.
- Tianyu, Wang and Fang, Lee Cooke. 2021. *Internet Platform Employment in China: Legal Challenges and Implications for Gig Workers through the Lens of Court Decisions*. Département des Relations Industrielles, Université Laval, 6-3. Available at : https://www.riir.ulaval.ca/sites/riir.ulaval.ca/files/6_-_internet_platform_china.pdf
- The Adecco Group. 2018. "Time to Act" . Creating a New Social Contract for Work in the 21st Century. Available at: <https://gig-economy.adecgroup.com/>.
- Tobsch, V., and Eichhorst, W. 2018. *Germany: Social insurance for Artists and Writers*. In OECD, *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* OECD Publishing, Paris. Available at : <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.
- Urzi Brancati, M.C., Pesole A., and Fernández Macías, E. 2020. *New Evidence on platform Workers in Europe. Results from the Second COLLEEM Survey*. JRC Science for Policy Report. Join Research Centre, Brussels. Available at: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118570>.
- Vukorepa, I., Tomić, I., and Stubbs, P. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-Employed or on Non-Standard Contracts – Croatia*. European Commission.
- Wang Tianyu. 2020. Beyond the Labour Dichotomy: The Basic Position of Platform Employment Law Adjustment [J], *Journal of China Institute of Labour Relations*. (04): 66-82.
- Weber, E. 2018. *Setting out for Digital Social Security*. Research Department Working Paper No. 34. ILO, Geneva. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_645871.pdf.
- Weng Renmu. 2020. "Analysis of Difficulties in the Design of Occupational Injury Security System" [J], *China Human Resources and Social Security*. (10): 11-13.
- Weng Renmu. 2021. "Research on the Injury Insurance System for Self-Employed Employees in Malaysia [J]." *Labour Protection*. (02): 57-59.
- Weng Renmu. 2019. "Research on the Occupational Injury Security System for Platform Practitioners [J]," *China Labour*. (10): 78-90.
- Weng Renmu. 2021. *International Experience Research on Occupational Injury Protection for Employees in New Business Forms and Its Enlightenment to China [N]*, *China Labour and Social Security News*. January 8, 2021.
- Westregård, Annamaria. 2020b. *Protection of Platform Workers in Sweden: Part 2 – Country Report*, Fafo Nordic Future of Work Project 2017–2020, Working Paper.
- Whiteford, P. and Heron, A. 2018. *Australia: Providing Social Protection to Non-Standard Workers with Tax Financing*. In OECD, *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* OECD Publishing, Paris. Available at : <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.

- 曹乘风. 新业态背景下就业模式变革对社会养老保险的冲击及思考[J]. 中国经贸导刊(中), 2020, 968 (5): 133-135.
- 曹佳. 经济新业态下劳动用工和社会保障制度相关问题研究[J]. 中国劳动, 2018, No.414(06):89-94.
- 陈微波,王凯旋,王斐霖. 互联网平台从业者工作风险识别体系的构建——基于扎根理论的探索性研究[J]. 财经论丛, 2019, 252 (11): 80-90.
- 陈晓宁. 论非标准劳动关系的法律规制[J]. 时代法学, 2010, 8 (3): 69-75.
- 丁元竹. 推动共享经济发展的几点思考--基于对国内外互联网“专车”的调研与反思[J]. 国家行政学院学报, 2016年第2期.
- 董保华,邱婕. 论“非标准劳动关系”与“共同雇主”[J]. 上海企业, 2006 (5): 39-40.
- 董保华. 劳动关系非标准趋势下的劳动力派遣[J]. 中国劳动, 2006 (3): 6-9.
- 董保华. 劳动立法如何应对第三次就业高峰[J]. 中国劳动, 2007, 256 (4): 19-22.
- 董保华. 论非标准劳动关系[J]. 学术研究, 2008, 284 (7): 50-57.
- 关博, 朱小玉. 新技术、新经济和新业态劳动者平等参加社会保险的主要制约与建议:基于320名“三新”劳动者的典型调研[J]. 中国人力资源开发, 2018, 35 (12): 90-96.
- 关博. 加快完善适应新就业形态的用工和社保制度[J]. 宏观经济管理, 2019, (004): 30-35.
- 关博,王哲. 新就业青年权益保障: 困局、调适与破题[J]. 中国青年研究, 2021(4): 22-28.
- 郝玉玲. 新业态从业员工工伤保护的难点与对策[J]. 中国劳动关系学院学报, 2018, 032 (006): 98-107.
- 何勤,王琦,赖德胜. 平台型灵活就业者收入差距及影响机制研究[J]. 人口与经济, 2018, 230 (5): 1-9.
- 华蓉晖, Christina, Behrendt,等. 就业形式变化引致社会保障模式创新[J]. 中国社会保障, 2019.
- 黄耿志,薛德升. 中国城市非正规就业研究综述——兼论全球化背景下地理学视角的研究议题[J]. 热带地理, 2009, 29 (4): 389-393.
- 贾昌. 新业态群体保障归于何处——立足全新群体视角解读传统社保模式的完善与改革[J]. 劳动保障世界, 2019.
- 贾珂霏. 体面劳动理论下新业态对养老保险提出新的需求[J]. 劳动保障世界, 2020, 568 (12): 45.
- 金荣标. 平等权视域下非标准劳动关系的法律规制——劳动关系统一立法的视角[J]. 求实, 2015, 412 (8): 75-82.
- 匡亚林,梁晓林,张帆. 新业态灵活就业人员社会保障制度健全研究[J]. 学习与实践, 2021, 443 (1): 93-104.
- 李干,董保华. 劳动关系治理的变革之道——基于“增量”与“存量”的二重视角[J]. 探索与争鸣, 2019, 351 (1): 42-53, 142.
- 李红岚. 浅析提高新业态从业人员参保率的路径[J]. 中国人力资源社会保障, 2018, 101 (7): 34-36.
- 李坤刚,王一帆. 我国灰色地带就业的法律反思与规制[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2020, 44 (2): 90-98.
- 李敏,刘采妮,白争辉,等. 平台经济发展与“保就业和稳就业”:基于就业弹性与劳动过程的分析[J]. 中国人力资源开发, 2020, 37 (7): 84-95.
- 李晓曼,孟续铎,郑祁. 我国非正规就业市场的功能定位与政策选择[J]. 中国人力资源开发, 2019, 36 (6): 79-87.
- 李攀艺,张红婷. 我国新兴非标准就业群体社会保障问题探析[J]. 长白学刊, 2020, 213 (3): 112-119.
- 刘琦. 劳动法视角下我国非正规就业者的权利保障[J]. 湖湘论坛, 2009 (04): 106-110.
- 刘涛. 电子化时代的社会保障:新经济与“去形态化福利”——以德国工业4.0为例[J]. 社会政策研究, 2018, 000 (002): 67-78.
- 赖德胜,石丹淅. 新时代劳动力市场的宏观调控与实践路径[J]. 求是学刊, 2018, 45 (6): 42-52.

- 娄宇. 平台经济灵活就业人员劳动权益保障的法理探析与制度建构[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 227 (2): 70-81.
- 毛宇飞,曾湘泉,祝慧琳. 互联网使用、就业决策与就业质量——基于CGSS数据的经验证据[J]. 经济理论与经济管理, 2019, 337 (1): 72-85.
- 马跃如,夏冰. 论《劳动合同法》适用范围的现状与问题——以对非标准劳动关系的立法规范为视角[J]. 上海财经大学学报, 2011, 13 (2): 25-32.
- 孟现玉. 互联网平台经济从业者的失业保险:制度困局与建构逻辑[J]. 兰州学刊, 2020, 326 (11): 73-85.
- 钱叶芳. 非标准雇佣与非正规就业:区分、交集与调整[J]. 中国劳动, 2018, No.412 (04): 59-64.
- 仇雨临, 冉晓醒. 灵活就业人员医保参保之“困”[J]. 中国医疗保险, 2020年01期.
- 宋卓艺. 新业态从业人员的工伤保险研究综述[J]. 法制博览, 2020年11期.
- 石美遐,王宝庆. 我国非正规就业劳动关系调整模式研究[J]. 中国劳动, 2007, 263(11): 22-24.
- 谭中和. 非正规就业人员基本医疗保险应保尽保问题的几点思考[J]. 中国医疗保险, 2018, (001): 9-13.
- 陶红. 非标准雇佣趋势与就业者保护研究[J]. 法制博览, 2017, 000 (004): 205-206.
- 童志雄. 非标准劳动关系确认标准探讨[J]. 中国劳动, 2013, 329 (5): 14-17.
- 王健. APP平台用工中的网约工身份认定与劳动关系重构[J]. 兰州学刊, 2019, 309 (6): 46-55.
- 王明生,郭慧敏. 非标准劳动关系研究[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2009, 27(5): 516-521.
- 王全兴, 刘琦. 我国新经济下灵活用工的特点、挑战和法律规制[J]. 法学评论, 2019, 037 (004): 79-94.
- 王永洁. 国际视野中的非标准就业与中国背景下的解读——兼论中国非标准就业的规模与特征[J]. 劳动经济研究, 2018, 006 (006): 95-115.
- 王永洁. 平台型非标准就业与劳动力市场规制[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2020, 20 (3): 94-100.
- 王育英. 非标准劳动关系对我国现行社会保障制度的挑战及其解决对策[J]. 劳动保障世界, 2017 (026): 11-15.
- 王一. 新业态背景下“企业—社会共享型”社会保险模式探索[J]. 社会科学战线, 2021 (4): 240-250.
- 肖巍. “互联网+”背景下灵活就业的劳动关系探析[J]. 思想理论教育, 2020, 493 (5): 42-47.
- 肖巍. 灵活就业、新型劳动关系与提高可雇佣能力[J]. 复旦学报(社会科学版), 2019, 61(5): 159-166.
- 谢德成. 转型时期的劳动关系:趋势与思维嬗变[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2016, 207 (6): 76-84.
- 席恒. 社保全面覆盖,新业态从业人员不能少[J]. 中国社会保障, 2020, 317(12): 24-25.
- 薛惠元,舒怡. 新业态从业人员养老保险问题与对策探析[J]. 决策与信息, 2019, 512(8): 49-55.
- 严妮,黎桃梅,周雨,等. 新就业形态下平台经济从业者社会保险制度探析[J]. 宏观经济管理, 2020, 446 (12): 69-76, 84.
- 杨宜勇,王阳,侯胜东. “十四五”时期强化就业优先政策体系研究[J]. 宏观经济管理, 2021, 448 (2): 8-15.
- 杨伟国,李晓曼,吴清军,等. 零工就业中的异质性工作经历与保留工资——来自网约车司机的证据[J]. 人口研究, 2021, 45(2): 102-117.
- 袁凌,彭晓斌. 企业社会责任视角下非标准劳动关系研究[J]. 管理现代化, 2013, 188(4): 57-59.
- 詹婧,王艺,孟续铎. 互联网平台使灵活就业者产生了分化吗?——传统与新兴灵活就业者的异质性[J]. 中国人力资源开发, 2018, 35(1): 134-146.
- 张成刚. 就业发展的未来趋势,新就业形态的概念及影响分析[J]. 中国人力资源开发, 2016, 361(19): 86-91.
- 张浩淼. 新业态、新风险与社会保障的适应性改革[J]. 改革与战略, 2019(9).

张剑,王玉峰,周子琪. 最低工资制度对非正规就业的影响研究——来自中国省级动态面板数据的证据[J]. 财经论丛, 2019, 251(10): 12-20.

张军.新业态从业人员参加工伤保险难点及对策建议[J]. 中国医疗保险, 2017(006): 57-59.

张丽宾. “非正规就业”概念辨析与政策探讨[J]. 经济研究参考, 2004, 000(081): 38-43.

张学诞,赵卓娅. 互联网平台从业者社会保障缴款问题分析——挑战和国际创新实践[J]. 地方财政研究, 2020, 190(8): 65-72.

周畅,李琪. 非标准工作与体面劳动:数据化带来的劳动问题与政府对策[J]. 中国人力资源开发, 2017, 374(8): 156-166.

朱文娟,吕志明. 社会保险费的就业效应:综述与启示[J]. 社会保障研究, 2012, 23(4): 77-81.

佚名.中国劳动世界的未来议题三: 非标准(非正规)就业形式[J]. 中国劳动, 2018.

附录一

劳动者问卷调查

1. 采样方法

课题组组织了在线针对性调查。针对性调查可以深入了解数字平台从业人员的特征和工作条件（ILO 2021c）。虽然中国国家统计局定期进行劳动力调查，包括确定平台就业的问题，但没有微观数据。除了在中国这样一个拥有大量劳动力的国家进行代表性调查的高成本和复杂性之外，在数字平台就业的情况下，由于监测样本量少，代表性调查可能会产生较低的统计功效。此外，它们可能不适合就数字就业的性质和条件进行详细深入的询问（ILO 2021c）。

2. 采样

课题组委托零点公司开展问卷调查。调查根据平台工作的性质采用了不同的采集方式。例如直播平台、电商平台、生活服务平台从业者更适合直接在服务平台上定向推送；对于外卖骑手和网约车司机，借助微信同行社群进行推送效率更高。考虑到目标群体的社会行为特征，预估回收率约在0.5%。根据这一回收率计算，零点公司通过不同渠道推送15万份问卷，最终收到有效问卷3145份。

3. 筛选

本课题对灵活就业人员和平台从业人员进行了非比例分层抽样，设置了一系列筛选条件来建立样本。首先，样本排除了非平台类全日制雇员，以及未从事任何平台工作的失业和退休人员。然后，确立了至少70%的平台从业人员，以及性别和地域代表性的配额。

4. 问卷

调查问题包括劳动者的个人社会人口特征、就业状况（工作数量以及主要和次要工作的性质、职业、行业、收入）、参保缴费情况、缴费负担的主客观衡量标准、待遇享受情况、社会保障服务体验（包括权益转移接续的障碍），以及他们对社保的期望和需求。

企业问卷调查

问卷调查以小微企业、有灵活就业员工的公司为主要样本。抽样采用判断抽样（judgement sampling）的方法。研究人员充分利用已知资料建立目标样本的关键特征，筛选符合条件的企业并向其推送调查问卷。这种抽样方法具有受访者配合度高、回收率高、执行成本低等优势。

调查采取网络问卷调查的方法，具体包括两种方式：

- ▶ 研究判断与定向推送。调查公司筛选不同行业、不同地域的企业样本资源，包括以往执行过其他类调查的企业样本等，将问卷链接推送至目标样本。
- ▶ 滚雪球（Snowball sampling）。邀请企业资源推荐目标样本，通过少量样本单位获取更多样本单位。

附录二

关于灵活就业人员社保政策汇总（2015年前）

▶ 表A1. 关于灵活就业人员社会保险总体政策汇总

政策名称	时间	相关内容
中共中央国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知 (中发[2002]12号)	2002年11月	对下岗失业人员以非全日制、临时性和弹性工作等灵活形式就业的，要适应其特点，抓紧制定劳动关系形式、工资支付方式和社会保险等方面的配套办法，保障他们的合法权益。 各类企业招用农民工，应签订劳动合同，必须依法缴纳社会保险费。 自谋职业和灵活就业的，可以按照个体工商户参保办法参加养老保险。 社会保险经办机构要开设专门窗口，方便下岗失业人员继续参保缴费，并积极探索适合下岗失业人员从事个体经营和灵活就业的社会保险办法。
劳动和社会保障部关于非全日制用工若干问题的意见 (劳社部发[2003]12号)	2003年5月	明确了非全日制用工的界定标准并规定了相应的社会保险执行办法： 从事非全日制工作的劳动者应当参加基本养老保险，原则上参照个体工商户的参保办法执行。 从事非全日制工作的劳动者可以以个人身份参加基本医疗保险，并按照待遇水平与缴费水平相挂钩的原则，享受相应的基本医疗保险待遇。 用人单位应当按照国家有关规定为建立劳动关系的非全日制劳动者缴纳工伤保险费。从事非全日制工作的劳动者发生工伤，依法享受工伤保险待遇；被鉴定为伤残5 - 10级的，经劳动者与用人单位协商一致，可以一次性结算伤残待遇及有关费用。
国务院关于加强就业再就业工作的通知 (国发[2005]36号)	2005年11月	对持《再就业优惠证》的“4050”人员灵活就业后，申报就业并参加社会保险的，给予一定数额的社会保险补贴。 要逐步统一城镇个体工商户、灵活就业人员参加养老保险的政策，改进基本养老金计发办法，强化缴费与待遇挂钩的激励约束机制，形成促进就业与完善社会保险制度的良性互动。积极创造条件为进城务工农村劳动者提供必要的社会保障。

政策名称	时间	相关内容
国务院关于解决农民工问题的若干意见（国发[2006]5号） (Guo Fa [2006] No.5)	2006年 1月	积极稳妥地解决农民工社会保障问题 高度重视农民工社会保障工作。根据农民工最紧迫的社会保障需求，农民工的社会保障，要适应流动性大的特点，保险关系和待遇能够转移接续，使农民工在流动就业中的社会保障权益不受损害；要兼顾农民工工资收入偏低的实际情况，实行低标准进入、渐进式过渡，调动用人单位和农民工参保的积极性。 依法将农民工纳入工伤保险范围。所有用人单位必须及时为农民工办理参加工伤保险手续，并按时足额缴纳工伤保险费。 抓紧解决农民工大病医疗保障问题。各统筹地区要采取建立大病医疗保险统筹基金的办法，重点解决农民工进城务工期间的住院医疗保障问题。根据当地实际合理确定缴费率，主要由用人单位缴费。完善医疗保险结算办法，为患大病后自愿回原籍治疗的参保农民工提供医疗结算服务。有条件的地方，可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本医疗保险。农民工也可自愿参加原籍的新型农村合作医疗。 探索适合农民工特点的养老保险办法。抓紧研究低费率、广覆盖、可转移，并能够与现行的养老保险制度衔接的农民工养老保险办法。有条件的地方，可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本养老保险。已经参加城镇职工基本养老保险的农民工，用人单位要继续为其缴费。劳动保障部门要抓紧制定农民工养老保险关系异地转移与接续的办法。
社会保险法	2010年 10月	无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员 可以参加基本养老保险，由个人缴纳基本养老保险费 ；参加职工基本医保的规定相同， 且均从强制性转变为自愿参保 ；工伤、失业和生育保险未作出针对性规定；进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险。
中共中央 国务院关于构建和谐劳动关系的意见	2015年 3月	切实保障职工享受社会保险和接受职业技能培训的权利。认真贯彻实施社会保险法，继续完善社会保险关系转移接续办法，努力实现社会保险全覆盖，落实广大职工特别是农民工和劳务派遣工的社会保险权益。

► 表A2. 关于灵活就业人员参加养老保险的政策汇总

政策名称	时间	相关内容
国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知 (国发[2000]42号)	2000年 12月	自由职业人员、城镇个体工商户应参加基本养老保险，具体办法由各省（自治区、直辖市）人民政府规定。
劳动和社会保障部关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知 (劳社部发[2001]20号)	2001年 12月	对城镇个体工商户等自谋职业者以及采取各种灵活方式就业的人员、农民合同制职工参加及接续养老保险办法做出具体规定。

政策名称	时间	相关内容
国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定 (国发[2005]38号)	2005年 12月	统一城镇个体工商户和灵活就业人员参保缴费政策,扩大覆盖范围。 城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员都要参加企业职工基本养老保险。当前及今后一个时期,要以非公有制企业、城镇个体工商户和灵活就业人员参保工作为重点,扩大基本养老保险覆盖范围。要进一步落实国家有关社会保险补贴政策,帮助就业困难人员参保缴费。城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资,缴费比例为20%,其中8%记入个人账户,退休后按企业职工基本养老金计发办法计发基本养老金。

► 表A3. 关于灵活就业人员参加医疗保险的政策汇总

政策名称	时间	相关内容
劳动和社会保障部办公厅关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见 (劳社厅发[2003]10号)	2003年 5月	积极将灵活就业人员纳入基本医疗保险制度范围 灵活就业人员参加基本医疗保险要坚持权利和义务相对应、缴费水平与待遇水平相挂钩的原则。在参保政策和管理办法上既要与城镇职工基本医疗保险制度相衔接,又要适应灵活就业人员的特点。 已与用人单位建立明确劳动关系的灵活就业人员,要按照用人单位参加基本医疗保险的方法缴费参保。其他灵活就业人员,要以个人身份缴费参保。 针对灵活就业人员就业形式多样、工作地点和时间不固定等特点,完善医疗保险的业务管理办法,制定相应的个人申报登记办法、个人缴费办法和资格审核办法。鼓励灵活就业人员通过劳动保障事务代理机构或社区劳动保障服务机构等实现整体参保。 经办机构要开设专门窗口,方便灵活就业人员个人直接缴费参保和医疗费用的结算。要进一步提高社会化管理服务水平,做到社会保险经办机构与定点医疗机构和定点药店的直接结算,减轻参保灵活就业人员的事务性负担。
劳动和社会保障部办公厅关于推进混合所有制企业和非公有制经济组织从业人员参加医疗保险的意见 (劳社厅发[2004]5号)	2004年 5月	推进混合所有制企业和非公有制经济组织从业人员参加医疗保险,要以与城镇用人单位建立了劳动关系的农村进城务工人员为重点,积极探索他们参加医疗保险的有效途径和办法。
劳动和社会保障部办公厅关于开展农民工参加医疗保险专项扩大行动的通知 (劳社厅发[2006]11号)	2006年 5月	以解决农民工大病医疗保障为重点,积极将农民工纳入医疗保险制度范围; 切实做好农民工参加医疗保险的管理和服务工作。

政策名称	时间	相关内容
关于印发流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法的通知 (人社部发[2009]191号)	2009年 12月	城乡各类流动就业人员按照现行规定相应参加城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗,不得同时参加和重复享受待遇。 各地不得以户籍等原因设置参加障碍。 农村户籍人员在城镇单位就业并有稳定劳动关系的,由用人单位按照《社会保险登记管理暂行办法》的规定办理登记手续,参加就业地城镇职工基本医疗保险。其他流动就业的, 可自愿选择参加户籍所在地新型农村合作医疗或就业地城镇基本医疗保险 ,并按照有关规定到户籍所在地新型农村合作医疗经办机构或就业地社会(医疗)保险经办机构办理登记手续。
关于做好进城落户农民参加基本医疗保险和关系转移接续工作的办法的通知 (人社部发[2015]80号)	2015年 8月	进城落户农民根据自身实际参加相应的城镇基本医疗保险。在城镇单位就业并有稳定劳动关系的,按规定随所在单位参加职工基本医疗保险(以下简称职工医保);以非全日制、临时性工作等灵活就业形式就业的, 可以灵活就业人员身份按规定参加就业地职工医保,也可以选择参加户籍所在地城镇(城乡)居民基本医疗保险(以下简称居民医保) 。其他进城落户农民可按规定在落户地参加居民医保,执行当地统一政策。对参加居民医保的进城落户农民按规定给予参保补助,个人按规定缴费。
人力资源社会保障部办公厅关于印发流动就业人员基本医疗保险关系转移接续业务经办规程的通知 (人社厅发[2016]94号)	2016年 6月	详细规定了流动就业时跨制度、跨统筹地区转移接续基本医疗保险关系的业务经办。

► 表A4. 关于灵活就业人员参加工伤保险的政策汇总

政策名称	时间	相关内容
劳动和社会保障部关于实施农民工“平安计划”加快推进农民工参加工伤保险工作的通知 (劳社部发[2006]19号)	2006年 5月	用三年左右时间,将矿山、建筑等高风险企业的农民工基本覆盖到工伤保险制度之内;进一步落实和完善农民工参保、工伤认定、劳动能力鉴定、工伤待遇支付方面的有关政策,方便农民工参保和领取待遇。
实施《中华人民共和国社会保险法》若干规定	2011年 6月	职工(包括非全日制从业人员)在两个或者两个以上用人单位同时就业的,各用人单位应当分别为职工缴纳工伤保险费。职工发生工伤,由职工受到伤害时工作的单位依法承担工伤保险责任。

全国及四省市关于灵活就业人员社保政策汇总（2015年后）

► 表A5. 国家层面关于灵活就业人员参保政策汇总

政策名称	时间	相关内容
十八届五中全会公报	2015年 10月	推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展 促进就业创业，坚持就业优先战略，实施更加积极的就业政策，完善创业扶持政策，加强对灵活就业、新就业形态的支持，提高技术工人待遇。 建立更加公平更可持续的社会保障制度，实施全民参保计划。
交通运输部等部委联合发布《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》 (2016年第60号)	2016年 11月	网约车平台公司应当保证提供服务的驾驶员具有合法从业资格，按照有关法律法规规定，根据工作时长、服务频次等特点，与驾驶员签订多种形式的劳动合同或者协议，明确双方的权利和义务。
国务院关于印发“十三五”促进就业规划的通知 (国发[2017]10号)	2017年 1月	完善就业创业服务机制：加强“金保工程”建设，加快社会保险信息互联互通进程，进一步提高社会保险关系转移接续服务能力。
国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见 (国发[2017]28号)	2017年 4月	完善适应新就业形态特点的用工和社保等制度。支持劳动者通过新兴业态实现多元化就业，从业者与新兴业态企业签订劳动合同的，企业要依法为其参加职工社会保险，符合条件的企业可按规定享受企业吸纳就业扶持政策。其他从业者可按灵活就业人员身份参加养老、医疗保险和缴纳住房公积金，探索适应灵活就业人员的失业、工伤保险保障方式，符合条件的可享受灵活就业、自主创业扶持政策。加快建设“网上社保”，为新就业形态从业者参保及转移接续提供便利。建立全国住房公积金异地转移接续平台，为跨地区就业的缴存职工提供异地转移接续服务。
国家发展改革委等八部门联合印发《关于促进分享经济发展的指导性意见》 (发改高技[2017]1245号)	2017年 7月	积极发挥分享经济促进就业的作用，研究完善适应分享经济特点的灵活就业人员社会保险参保缴费措施，切实加强劳动者权益保障。加大宣传力度，提升劳动者的自我保护意识。对与从业者签订劳动合同的平台企业，以及依托平台企业灵活就业、自主创业的人员，按规定落实相关就业创业扶持政策。
国务院关于支持自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知 (国发[2018]38号)	2018年 11月	支持自贸试验区开展非标准就业形式下劳动用工管理和服务试点
国务院办公厅关于促进平台经济规范健康发展的指导意见 (国办发[2019]38号)	2019年 8月	保护平台、平台内经营者和平台从业人员等权益：抓紧研究完善平台企业用工和灵活就业等从业人员社保政策，开展职业伤害保障试点，积极推进全民参保计划，引导更多平台从业人员参保。 完善平台经济相关法律法规：及时推动修订不适应平台经济发展的相关法律法规与政策规定，加快破除制约平台经济发展的体制机制障碍。
关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见 (人社部发[2019]129号)	2019年 12月	健全社会保险和社会救助机制。推进扶贫车间、卫星工厂、返乡入乡创业小微企业等按规定参加工伤保险。开展新业态从业人员职业伤害保障试点。对返乡入乡创业失败的劳动者，按规定提供就业服务、就业援助和社会救助

政策名称	时间	相关内容
国务院办公厅关于支持国家级新区深化改革创新加快推动高质量发展的指导意见 (国办发[2019]58号)	2019年 12月	支持有条件的新区开展优化非标准就业形式下劳动用工服务试点。
中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见	2020年 1月	稳定农民工就业：落实涉企减税降费等支持政策，加大援企稳岗工作力度，放宽失业保险稳岗返还申领条件，提高农民工技能提升补贴标准。农民工失业后，可在常住地进行失业登记，享受均等化公共就业服务。开展新业态从业人员职业伤害保障试点。
中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见	2020年 5月	开展新业态从业人员职业伤害保障试点。

► 表A6. 北京市关于灵活就业人员参保政策汇总

政策名称	时间	相关内容
北京市商务局会同相关部门制定《北京市关于促进快递行业规范健康发展的若干措施》	2019年 2月	健全完善快递行业劳动保障制度：对符合法定劳动关系的快递服务单位及从业人员，开通绿色服务通道，为企业及员工参保、待遇支付做好服务保障。加大法律法规宣传和执法监督检查力度，规范用人单位劳动用工和遵守社会保障法律法规行为。还将加强行业规范管理。按照相关法律法规，督促用人单位与快递从业人员建立稳定的劳动关系，按规定参加基本医疗保险、工伤保险等，保障职工基本权益。同时，研究探索开发专项险种。按照市场化原则，根据快递行业特点，积极推动支持商业保险公司，探索开发专项商业保险产品，不断满足行业劳动保障需求。
北京市邮政管理局联合人社局、医保局颁发《关于促进快递行业规范发展加强从业人员权益保障的通知》	2019年 8月	(三)明确快递企业用工主体责任。快递企业应当依法与劳动者订立劳动合同，缴纳社会保险费，按时足额支付劳动报酬。使用非全日制用工和劳务派遣用工的，应当遵守相关法律法规规定。以加盟方式经营快递业务的，被加盟人应当加强统一管理，在书面协议中明确要求加盟人依法合规用工，督促加盟人切实保障劳动者合法权益。 (六)优化快递行业社保经办服务。推行“网上社保”，实行快递企业员工参保网上办理，即时生效。推行退休待遇支付“一窗办理”，实行快递从业人员从申请退休到待遇支付“一窗办理”，最多跑一次。推动快递行业参加工伤保险工作，开通快递从业人员工伤认定绿色通道，对事实清楚、权利义务明确，当事双方无争议的工伤认定案件，优先处理，快认快结。 (八)保障快递从业人员医疗权益。快递企业应为与其建立劳动关系的从业人员办理城镇职工基本医疗保险参保登记手续。参保缴费后，其从业人员发生的门、急诊和住院费用可按规定给予报销。鼓励快递企业积极参加意外人身伤害保险、重大疾病险以及其他专项商业保险，切实保障快递人员的生命健康权益。鼓励企业建立帮扶互助保障基金，对员工重大疾病、安全事故、意外伤害等给予一定帮扶。
关于北京市2019年国民经济和社会发展规划执行情况与2020年国民经济和社会发展规划的报告	2020年 1月	完善职工基本养老保险缴费和待遇计发政策，以新业态从业人员为重点，进一步扩大社保人群覆盖面，真正实现“应保尽保”。

► 表A7. 浙江省关于灵活就业人员参保政策汇总

政策名称	时间	相关内容
中共浙江省委办公厅 浙江省人民政府办公厅关于进一步促进民营经济高质量发展的实施意见（浙委办发[2018]83号）	2018年11月	支持民营企业稳定新业态员工。适应新形势下民营企业用工关系灵活化、工作碎片化、工作安排去组织化的新特点，研究完善新业态劳动用工和社会保险政策，实现新业态员工集聚并稳定就业。
浙江省医疗保障局关于进一步做好企业减负降费支持民营企业稳定新业态员工工作的通知	2019年5月	强化新业态员工医疗保障。各统筹区要按照浙委办发[2018]83号文件要求，结合本地实际进一步组织做好民营企业新业态员工参保缴费工作，及时将其纳入基本医疗保障范围，实现应保尽保。
浙江省人力资源和社会保障厅关于稳定新业态劳动用工的指导意见（征求意见稿）	2019年9月	构建多层次的社会保险体系。积极推进全民参保计划，引导更多新业态从业人员参加社会保险。与企业建立劳动关系的新业态从业人员，应当依法参加社会保险。实行员工制的家政服务人员已参加城镇职工社会保险或者城乡居民社会保险的，均认可为缴纳社会保险。 新业态从业人员可以按规定先行参加工伤保险。建立多重劳动关系的新业态从业人员，各用人单位应当分别为其缴纳工伤保险费。 非全日制用工和不符合签订劳动合同情形的新业态从业人员，可以按规定以灵活就业人员身份参加社会保险。 积极引导新业态企业和从业人员参加商业保险，为从业人员提供人身意外保障。
浙江省人力资源和社会保障厅关于优化新业态劳动用工服务的指导意见（浙人社发[2019]63号）	2019年11月	四、构建多层次的社会保险体系 （七）引导更多新业态从业人员参加社会保险。与企业建立劳动关系的新业态从业人员，应当依法参加社会保险。实行员工制的家政服务企业应依法与招用的家政服务人员签订劳动合同，按月足额缴纳企业职工社会保险费；家政服务人员不符合劳动合同情形的，员工制家政服务企业应与其签订服务协议，家政服务人员可作为灵活就业人员按规定自愿参加企业职工社会保险或城乡居民社会保险。 非全日制用工和未与新业态企业建立劳动关系的新业态从业人员，可以按规定以灵活就业人员身份参加社会保险。 （八）积极探索新业态从业人员职业伤害保障机制。新业态从业人员可以按规定先行参加工伤保险。新业态企业依托平台经营的，鼓励平台主动发挥用工主体作用，加强用工管理。发挥用工主体作用的平台可以为新业态从业人员以全省上年度职工月平均工资为基数单险种参加工伤保险，平台承担用人单位依法应承担的工伤保险责任。平台可以通过购买商业保险的形式，把应承担的工伤保险责任转由商业保险承担。建立多重劳动关系的新业态从业人员，各用人单位应当分别为其缴纳工伤保险费。 （九）鼓励引入商业保险。积极引导新业态企业和从业人员参加医疗、人身意外伤害等商业保险，为新业态从业人员提供保障。
省人社厅2020年工作计划	2020年4月	持续扩大基本养老保险覆盖面。重点做好企业职工应保尽保和新业态从业人员的参保扩面工作。

► 表A8. 广东省关于灵活就业人员参保政策汇总

政策名称	时间	相关内容
广州市人民政府关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的实施意见 (穗府[2017]26号)	2017年 12月	支持新就业形态发展：参照灵活就业人员的方式，探索新就业形态劳动者就业登记模式，符合条件的可按规定享受就业创业服务。新就业形态劳动者按规定签订劳动合同的，用人单位要依法按时足额支付工资，参加社会保险。新就业形态劳动者符合条件的，可按灵活就业人员身份参加基本养老保险和城镇职工医疗保险，并缴纳基本养老保险费和基本医疗保险费。
广东省人民政府关于印发广东省进一步促进就业若干政策措施的通知 (粤府[2018]114号)	2018年 11月	加大困难人员托底帮扶力度：对依托互联网服务平台等新业态、新模式实现灵活就业的就业困难人员，给予不超过其社会保险实际缴费额2/3的社保补贴。
广东省人民政府关于印发广东省进一步稳定和促进就业若干政策措施的通知 (粤府[2020]12号)	2020年 2月	加强灵活就业人员用工服务管理。进一步放宽灵活就业人员参保条件。在广州、深圳、佛山开展新就业形态人员职业伤害保障试点。对灵活就业的毕业2年内高校毕业生、就业困难人员，落实灵活就业社会保险补贴；对补贴期满仍未实现稳定就业的，政策享受期限可延长1年，申请期限至2020年12月31日。对不适用现行劳动保障法律法规的新就业形态人员，指导用工需求方与其协商签订协议，合理确定劳动报酬、休息休假、安全保护等基本权益。
关于印发《广东省支持多渠道灵活就业若干措施》的通知	2021年 1月	保障非全日制从业人员合法权益。指导使用非全日制用工的用人单位依法签订书面劳动合同或订立口头协议，依法参加工伤保险。探索研究在单位就业的非劳动关系特定人员参加工伤保险办法。 实施承诺制就业失业登记。灵活就业人员可到就业地办理就业登记，失业后可按规定在户籍地、常住地、就业地或参保地办理失业登记。灵活就业人员在公共就业人才服务机构办理就业失业登记时只须提供个人基本信息和就业失业情况并对信息的真实性作出书面承诺，无需提供就业证明材料。 降低参加养老保险门槛。灵活就业人员可凭有效身份证件和就业登记证明在就业地（或户籍地）参加企业职工基本养老保险。以个人身份参加企业职工基本养老保险的灵活就业人员，2020年缴纳基本养老保险确有困难的，可自愿暂缓缴费；2021年可继续缴费，缴费年限累计计算；对2020年末缴费月度，可于2021年底前进行补缴，缴费基数在2021年个人缴费基数上下限范围内自主选择。

► 表A9. 四川省关于灵活就业人员参保政策汇总

政策名称	时间	相关内容
四川省人民政府办公厅关于印发四川省创新管理优化服务培育壮大经济发展新动能加快新旧动能接续转换工作方案的通知 (川办发[2017]84号)	2017年 8月	完善新业态就业社保政策。完善就业政策及就业统计制度,深入实施五证合一三证整合社会保险登记,优化社会保险登记业务流程,减少证明材料。取消企业和个体工商户社会保险登记证制度,使用统一社会信用代码。探索建立全省统一的城乡居民及灵活就业人员网上缴费系统,研究制定网上缴费配套基金归集管理办法。
四川省人民政府关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的实施意见 (川府发[2017]53号)	2017年 9月	扶持新就业形态。支持发展新业态下的新型就业模式,完善适应新就业形态特点的用工和社保等制度,支持劳动者通过新业态实现多元化就业。从业者与新业态企业签订劳动合同或协议的,企业要依法依规为其参加职工社会保险和缴存住房公积金,符合条件的企业可按规定享受企业吸纳就业扶持政策。其他从业者可按灵活就业人员身份参加养老、医疗保险和缴存住房公积金,符合条件的高校毕业生、就业困难人员,按规定给予社会保险补贴。探索适应灵活就业人员的失业、工伤保险保障方式。加快建设“网上社保”,为新就业形态从业者参保及转移接续提供便利。
成都市总工会办公室关于全面开展新经济、新业态工会组织建设的实施意见	2019年 3月	全面推进以现代服务业为主导的第三产业以及基于互联网技术的新经济、新业态企业建会和以货车司机、快递员、护工护理员、家政服务员、商场信息员、网约送餐员、房产中介员、保安员等为代表的新阶层、新群体入会工作,消除“工建真空”和“入会盲区”,扩大“两个覆盖”,夯实工会工作基础。
成都市人民政府办公厅印发《关于促进新经济新业态从业人员参加社会保险的试行实施意见》 (成办函[2019]80号)	2019年 7月	(一)规范新经济从业人员劳动关系。 (二)建立新经济从业人员参保促进机制:坚持降低要素成本、减轻新经济组织负担、维护从业人员合法权益的原则,针对新经济组织不同用工形态,分类建立从业人员参保促进机制。 (三)完善新经济从业人员参保工作推进机制:按照国际化营商环境建设要求,深化“惠企利企便企”行动,建立促进新经济从业人员参保工作推进机制,为新经济组织提供多元化、专业化社保公共服务。 (四)建立新经济从业人员参保部门协同机制:健全完善多部门联动参与、密切配合、齐抓共管、共同促进新经济从业人员参加社会保险的工作格局。

附录三

关于行政负担的诊断性问题

下表提供了公共机构可以使用哪些工具确定学习、合规和心理成本的来源，并为解决方案的讨论奠定基础。随着这些工具变得更容易获得和更好地理解，它们有望帮助公共部门改善公共服务的体验⁸⁰。

► 关于行政负担的诊断性问题

领取: 符合条件的受益人领取待遇的比例是多少？

不平等: 不同人群的领取比例是否不同？

学习成本: 是否易于参保人:

- 了解制度？
- 确定他们是否符合条件？
- 了解提供哪些待遇？
- 了解申请流程？

合规成本：

- 有多少问题和表格需要填写？
- 需要多少文件？
- 参保人是否必须多次输入相同的信息？
- 所寻求的信息是否已通过管理数据获取？
- 是否有可能以较少干扰的方式提供服务，例如打电话而不是面谈？
- 申请人是否容易获得帮助？
- 重新注册的频率如何？
- 人们必须投入多少时间来完成流程？
- 瓶颈是什么？
- 人们必须承担多少财务成本？

心理成本:

- 互动是否有压力？
- 人们是否受到尊重？
- 人们在互动中是否享有某种自主性？

来源：Herd et Moynihan (2018)

80 法国经济、财政与复兴部，2021年。详见: https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/comparative-analysis_n5

衡量以人为本的社会保障

服务有效性包括对服务可用性的衡量，如每位员工服务多少数量的客户、到达每个地区最近现场服务点的平均距离或时间、不同服务（部门）的开放时间、付款和报销请求的准确性、以与错误相关的投诉数量和纠正措施的百分比衡量服务可靠性，衡量系统在危机时的响应能力（解决方案的可扩展性）。**服务效率**是指服务成本、处理时间或等待时间。**易访问性**指的是纸质文件的简单性、数字界面可用性遵循标准、多种通信渠道可供选择、获得服务所需的支持性文件的数量、直观访问以及从客户角度编写信息，足够的通信支持标志或自助服务的可用性。**公平**是指在获得社会保障服务方面对特殊需要（例如年龄、残疾、性别、语言或族裔）的关注。随着机器人处理自动化和人工智能辅助决策的发展，这一问题变得突出⁸¹。为了避免对某些人群不公平或有偏见地应用规则，在服务设计和算法开发过程中，需要正确使用关于用户的假设（他们的种族、年龄、他们使用服务的地点和能力）⁸²。

国际劳工组织2012年《关于国家社会保护底线的建议书》（第202号）特别倡导尊重社会保障所覆盖人群的**权利和尊严**（第一条）⁸³。公平和稳定地法规解释有助于建立人的尊严，因为它使受益人获得了个人控制和自主性，以及对于行政部门的信任。在这方面，服务标准包括参照关于个人数据安全和保障的国家法律和准则，参照生物特征数据使用规范和防止网络犯罪。尊严还包括增强受益人的能力，而不是仅仅将他们视为社会保障待遇的领取者。评估方法之一是受益人在社会保障管理部门与社会共同开展的活动中的参与情况，以监测其不断变化的需求及其满意程度。许多社会保障机构正在积极促进与用户的持续参与、互动和联系。社会保障机构可以通过聚集来自客户获得服务和支持的各接触点的数据来获得客户的全方位信息。创新实验室和客户体验洞察部门不断与成员互动。用户平台试图以更具同理心、更全面的方式与成员互动，利用创新技术和互动形式，围绕生活事件提供建议甚至情感支持⁸⁴。遗憾的是，用户参与社会保障有时存在法律、制度和操作方面的限制。例如，社会保障管理部门有时仍然是纵向组织的，并遵循的协议限制了客户参与服务设计。

关怀是指尊重用户的情况和需求，并真正关注他们的需求。这意味着，一线工作人员致力于解决问题，并有能力解决问题。在澳大利亚服务局（Services Australia），有报告称，专业工作人员的公众满意度很高，但呼叫中心的工作人员培训不足，不了解适用的规则和法律，对弱势群体的需求并不总是给予必要的同理心，这也造成了挫折和焦虑。为了克服这一问题，该机构于2020年12月试行了一种新的预约服务概念，即“专业服务模式”，通过数字、视频会议和电话服务方式给予支持。该方法允许澳大利亚服务局用更多时间与弱势客户打交道，并确定是否需要专业人员或第三方组织的支持。

关怀要求在错误或损害发生在用户身上时有公正、透明、简单、快速、可访问且低成本的投诉和申诉程序。随着个人数据成为服务交付的核心，其充分使用受到越来越多的监管，错误处理个人数据可能会导致投诉。在服务提供中越来越多地使用呼叫中心等外部服务提供者，有时会阻碍向社会保障管理部门迅速上报和解决客户投诉。人工智能自动化、机器学习和机器人技术等大规模工具的使用需要快速、高效的机制来倾听用户不满。这些流程的匿名性和缺乏机构能力来理解它们，可能导致沮丧和焦虑。快速解决冲突也可以为机构节省财政资源和声誉成本。但社会保障管理部门并不总是能够有效处理这些新的投诉，并应用有效的快速补救措施。

81 2021年用户体验峰会：以公平为中心的设计：政府面临的挑战。

82 保持精干，2021年。18F用户体验设计指南。

83 在一些国家，宪法或国家法律在社会保障和尊严权之间建立了联系。普遍社会保护促进人的尊严、社会正义和可持续发展（国际劳工组织，2020年）

84 海峡时报（Straits Times），2019年。详见：<https://www.straitstimes.com/business/invest/students-play-games-to-learn-more-about-cpf>

以人为本的服务的维度及其运营影响

有效性	容易程度	效率	尊严	公平	关怀
服务的可及性。 付款和报销申请的准确性。 当人们需要时，服务的可靠性。 系统在危机时的响应能力（解决方案的可扩展性）。	数字界面的简单性和可用性。 多种通信渠道可供选择。 人们可以在不需要出示或寻求额外文件的情况下完成某些手续。 直观地访问以及从客户角度编写信息。 足够的通信支持标识（网站）。 尽可能提供自助服务。	行政响应的速度。 在服务一线/前端能够实现预期结果。 具有成本效益的交易。 通过自动登记预测需求。 通过汇集所有接触点收集的信息，360度了解客户。 能够快速改变个人主页和行政管理信息、状况、需求或流动性要求。	用户在与管理部门的关系中有一种赋权感。 尊重用户，避免不尊重和非人性化的干预或言论。 参与产品和服务的设计。 通信和数据交换的安全性。	规则的稳定性和透明度。 规则解释和适用的公平性和一致性。 为数字文盲用户提供援助。 适应语言、文化、年龄、性别、残疾状况的沟通。 关注社会保障中的特殊需求（例如为残障人士提供无障碍的服务设施）。 提供有关不同服务的管理责任的信息。 明确投诉方式，让用户有信心寻求和获得纠正措施。	员工熟悉规则和法律。 礼貌、尊重和同理心。 员工以客户为中心，并感到有管理层授权采取一种解决问题的态度。 运用适当的语言和方式与用户交流，避免误解造成心理障碍，拉开与用户的距离。 员工可以有效地处理查询，客户可以跟踪解决进度。 在整个过程中提供帮助和指导，直至完成。 根据具体情况个性化服务（服务前端可360度了解客户）。 成员通过社区平台（网络或社交媒体）参与，获得鼓励、信息和培训。 在需要时履行关怀责任，同时避免行使过度的行政要求。 在人们需要服务时，减轻或延缓行政要求。

► 中国灵活就业人员和平台从业人员的社会保障研究

数字平台经济的增长对劳动力市场产生了重大影响，并对新业态从业人员的社会保障覆盖提出了新的挑战。本出版物评估了中国灵活就业人员获得社会保障的现状，并提供了缩小政策和实施差距的建议。它比较了数字平台从业人员（尤其是女性和外来务工人员）与其他灵活就业人员的社会保障状况。

国际劳工组织中国和蒙古局

北京市朝阳区亮马河南路14号塔园外交办公楼1单元10层

邮编：100600

电话：+86 10 6532 5091

传真：+86 10 6532 1420

邮件：beijing@ilo.org

www.ilo.org/china