

数字化、非正规就业与社会保障制度改革

何文炯

〔摘要〕 随着数字经济的蓬勃发展,非正规就业人数进一步增加,这个群体的社会保障问题再度成为热点。尽管政府很努力,但我国面向就业者的社会保险参保率一直不高,其他国家也有类似情况,尤其是发展中国家。因而需要重新审视传统俾斯麦社会保障模式的适用范围。在数字化背景下,必须更加注重社会保障权益的公平性、社会保障责任的清晰度和社会保障技术的先进性。因此,要从整体上构建适应数字化时代的社会保障体系,改造现行社会保障制度,推进社会保障管理体制变革和运行机制创新。

〔关键词〕 数字化;非正规就业;社会保障;适应性

随着数字技术广泛而深入的应用,我们的生活方式发生了改变,整个经济社会随之转型,一个新的时代——数字化时代已经悄然来临。在这一大背景之下,非正规就业者的社会保障问题再次受到重视^①。在数字化的进程中,非正规就业人数进一步增多,面向就业群体的社会保障制度,在实际运行中又遇到了新的问题。因此,在数字化时代如何通过社会保障制度创新,有效维护社会成员的基本风险保障权益,成为一个十分重要的论题。

一、社会保障覆盖面之困惑

社会保障是通过国家立法,实行国民收入再分配,为社会成员基本风险提供基本保障的一系列制度安排。一般认为,现代社会保障体系包括社会救助、社会保险和社会福利^②三大类项目,其中社会保险是主体,惠及面最广、所需资金量最大、专业技术性最强。因而人们总是希望把大部分社会成员尤其是具有稳定收入的劳动者纳入社会保险体系,有的国家还顺便将其家属纳入这一体系,从而实现全民的社会保障。然而,部分国家和地区的实践并不如预期。

〔作者简介〕 何文炯,浙江大学民生保障与公共治理研究中心教授、主任。主要研究方向:社会保障理论与政策。

〔基金项目〕 浙江大学国家制度研究院项目“新经济背景下的民生保障治理机制研究”(2020—03);国家自然科学基金重大项目“代际均衡与多元共治——老龄社会的社会支持体系研究”(71490733)。

感谢姚先国、李实、杨一心、乐君杰、陈策、马高明、谭中和、盖根路、蒋潮鑫、史珈铭等对本文写作的帮助。

① 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》,《社会政策研究》2018年第2期。

② 在当今中国,社会福利是一个狭义的概念,主要指面向妇老幼残等特殊群体的专项福利项目。

（一）社会保险难以惠及全体就业者

社会保险最早出现于 19 世纪 80 年代的德国。这是在传统的互助合作保险和商业保险基础上发展起来的一种新的保险形态。此类保险是以国家立法为基础而实行的强制性互助共济，可以减少逆选择并降低保险制度的运行成本，因而能够有效地为工薪劳动者提供基本风险保障。这一先进的方法很快为许多国家所效仿，从而成为一项具有世界影响的制度文明，100 多年来为保障劳动者权益、缓和劳资矛盾、促进社会稳定作出了不可或缺的重大贡献。然而，此项制度有其特定的适用范围，其基本条件是有明确的雇主、且有清晰而稳定的劳动关系。因为这样的劳动者才有稳定的劳动收入，具有持续缴纳社会保险费的能力，从而可以通过雇主和雇员的共同缴费，形成足够的社会保险基金以实现其制度目标。正因为如此，社会保险难以惠及非就业人员及农民，也难以惠及没有明确的雇主或没有清晰劳动关系的非正规就业人员。

最近 70 多年，尤其是最近 20 多年来，国家致力于社会保险惠及范围的扩展，并取得了令人瞩目的成就。2016 年 11 月 17 日（巴拿马时间），国际社会保障协会（ISSA）授予中国政府“社会保障杰出成就奖”（2014—2016），以表彰中国在扩大社会保障覆盖面工作中取得的卓越成就。但是，应该看到，这里所说的社会保障覆盖面扩大，固然有就业者社会保险参保人数增加，但更多的是因为居民（非就业者）社会保险参保人数的大幅度增加。事实上，2003 年开始，我国逐步建立起面向农民和城市非就业者的基本医疗保险和基本养老保险制度，虽然保障水平不高，但都属于社会保障范畴。

我国关于就业者^①的社会保险制度始于 1951 年的《劳动保险条例》。此项制度主要针对工薪劳动者，且与计划经济体制紧密相连。1978 年开始，我国逐步进行经济体制改革，原先的社会保险制度表现出种种不适应。1984 年开始，国家在社会保险领域进行了一系列改革探索，旨在建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保险制度，并于 20 世纪末到 21 世纪初基本形成一套全新的社会保险制度，包括职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险 5 个项目。根据制度设计要求，职工基本医疗保险面向国家机关、事业单位和企业及其职工，其他项目主要面向企业，而且都是强制实施的，这一强制性规则得到 2010 年《社会保险法》的确认。2015 年开始，国家机关和事业单位的工作人员也被要求参加职工基本养老保险。10 多年前开始，职工基本养老保险和基本医疗保险这两个项目逐渐向城镇个体劳动者、自雇者等非正规就业人员开放，允许他们自愿参加，这就意味着社会保险制度保障范围的扩展。从近 20 年来的情况看，尽管各级政府及有关部门都很努力，而且社会保险各项项目的参保人数都在持续增加、参保率也基本上呈现上升趋势，但这些项目的实际惠及范围与人们的预期还有较大的差距。由于“应参保人数”难以核准，我们以二三产业从业人数为基础^②，对社会保险参保率作粗略的估计，虽不精确，但其结论依然具有参考价值。

1. 职工基本养老保险和职工基本医疗保险参保情况分析

根据现行规则，职工基本养老保险和职工基本医疗保险面向城镇全体就业人员，其中雇员（含

① 本文所说“就业”不包括农民从事农业劳动。目前中国官方的统计也是如此解释。

② 这里的数据仅指中国大陆地区，不含中国台湾、香港和澳门地区，下同。

公务员)强制参保,非雇员(非正规就业者)自愿参保,这就意味着全体就业人员都是这两项制度的保障对象。虽然二三产业从业人数中,有少量属于退休返聘人员,按照规则可以不参加这两项制度,但第一产业从业人数中也有应该参加这两项制度的人员,这些因素我们暂时予以忽略。从表1可以看到,这两项社会保险的参保人数和参保率虽然一直在增加,但与全覆盖的差距依然较大。

表1 2000—2019年全国二三产业从业者社会保险参保情况(养老、医疗)

年份	二三产业从业人数(万人)	职工基本养老保险		职工基本医疗保险	
		参保人数(万人)	参保率(%)	参保人数(万人)	参保率(%)
2000	36043	10448	28.99	2863	7.94
2001	36399	10802	29.68	5471	15.03
2002	36640	11129	30.37	6926	18.90
2003	37532	11647	31.03	7975	21.25
2004	39434	12250	31.07	9044	22.94
2005	41205	13120	31.84	10022	24.32
2006	43037	14131	32.83	11580	26.91
2007	44590	15183	34.05	13420	30.10
2008	45641	16588	36.34	14988	32.84
2009	46938	17743	37.80	16411	34.96
2010	48174	19402	40.28	17791	36.93
2011	49826	21565	43.28	18949	38.03
2012	50931	22981	45.12	19861	39.00
2013	52806	24177	45.79	20501	38.82
2014	54463	25531	46.88	21041	38.63
2015	55532	26219	47.21	21362	38.47
2016	56107	27826	49.60	21720	38.71
2017	56696	29268	51.62	22288	39.31
2018	57328	30104	52.51	23308	40.66
2019	58026	31177	53.73	24224	41.75

资料来源:根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》《中国统计年鉴》相关数据整理计算所得。

2. 工伤保险、失业保险和生育保险参保情况分析

根据现行规则,工伤保险、失业保险和生育保险面向公务员之外的全体雇员,实行强制参保,这就意味着非正规就业者不是这三项制度的保障对象。按照现行统计口径,二三产业从业人员中,包括公务员,还包括非正规就业者。由于无法得到这三项社会保险应参保人数统计资料,我们仍然以二三产业从业人数为分母计算这三项社会保险的参保率,见图1。虽然不尽合理,但从中可以看到,还有相当数量的劳动者缺乏这些保障。而未参保的人群中,既有按照现行规则不需要参保的非正规就业者,但也包含着应当参保而未参保的工薪劳动者。由此,我们既要反思现行制度设计的合理性,又要检讨制度执行的实际效果。

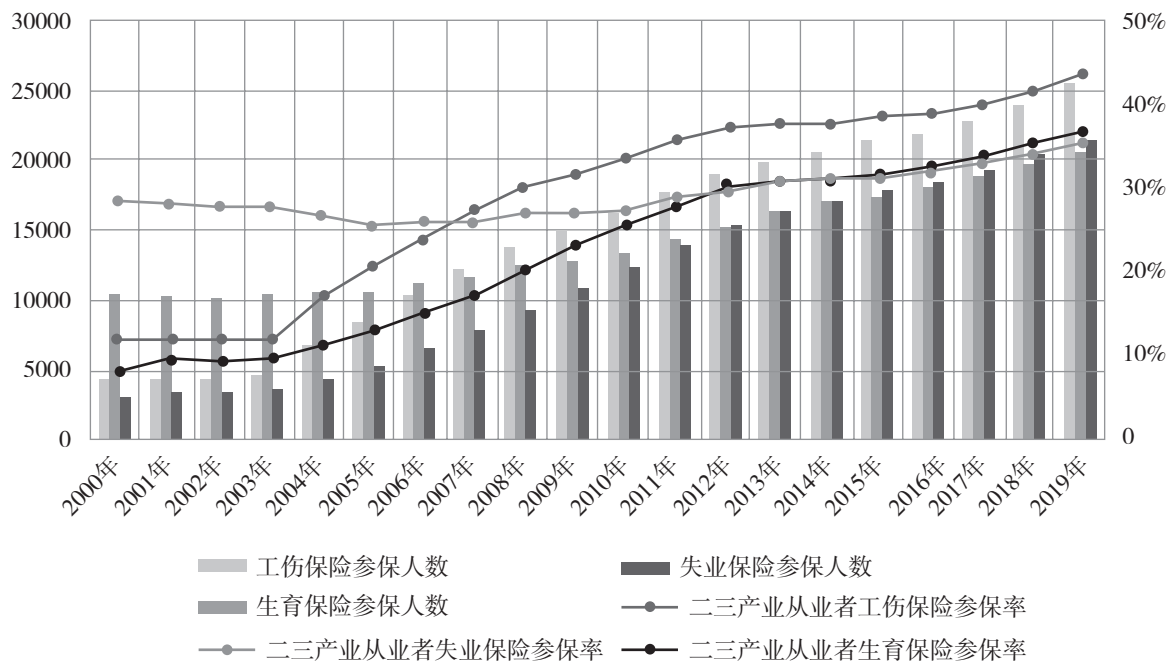


图1 2000—2019年全国二三产业从业者社会保险参保情况（工伤、生育、失业）

资料来源：根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》《中国统计年鉴》相关数据整理计算所得。

值得注意的是，这一现象并非中国所特有。从100多年来社会保险制度运行的实践看，在法治化程度比较高的国家和地区，正规就业者（即雇员）及其雇主一般能够依法参保并缴纳社会保险费（税）。例如德国、法国、日本等。然而，在法治化程度比较低的国家和地区，社会保险的参保情况就差一些，即有不少雇员不参加社会保险，其雇主也不为其办理社会保险。而在非正规就业人数较多、比重较高的地区，社会保险的参保率则更低。《2019年世界发展报告》工作组根据世界银行退休金数据库和世界发展指标（数据库）计算出来的结果表明，发展中国家的社会保险参保率很低，如图2。

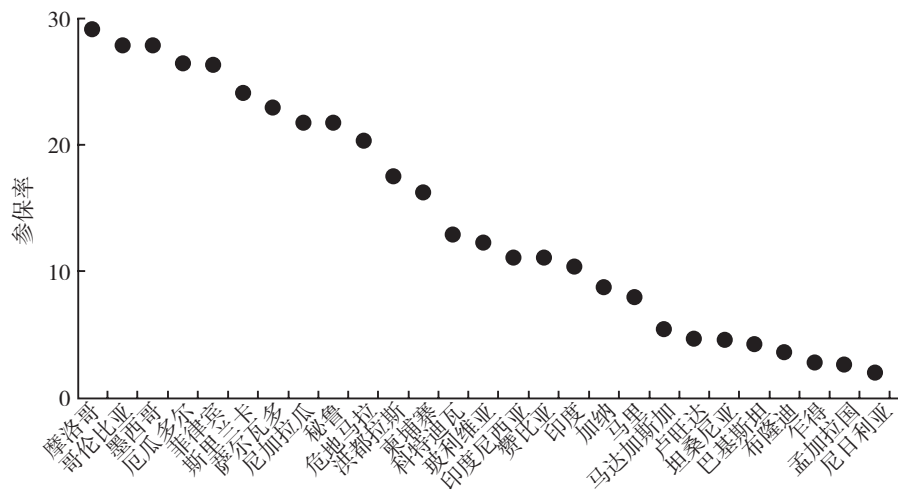


图2 部分发展中国家的社会保险参保率（%）

（二）数字化时代社会保障面临的新问题

最近几年，数字经济异军突起，在整个国民经济中的比重持续快速加大。根据《中国数字经

济规模测算与“十四五”展望研究报告》^①，2019年全国数字经济增加值规模达到170293.4亿元，在同期GDP中的占比已达17.2%。与之相应，劳动力市场发生着深刻的变化。在数字化过程中，新的就业方式不断增加。前些年，劳动者主要在企业、事业单位、民办非企业单位和社会团体就业，还有一部分从事个体劳动，并且以体力劳动为主。最近几年，出现了许多以互联网为基础的新型工作岗位，例如网店经营、网上代购、网约车、网络直播、短视频制作、“慕课”等，这就使得“自由职业者”这个概念有了新的含义，不再局限于传统意义上“没有受雇工作单位、自我雇佣的脑力劳动者”，如独立从业的医生、教师、律师、会计师、作家、艺术家等。我们注意到，新的自由职业者人数增加迅速。以美团外卖为例，2019年，通过美团获得收入的骑手总数达到398.7万人^②。根据中国社会科学院社会学研究所的“中国社会状况综合调查”（CSS），自由职业者在职业阶层结构中占有5.6%的比率，意味着这个群体目前已经达到3900万人^③。

需要指出的是，这个新增加的群体，是否可以按照传统方式确认其雇主、确立劳动关系，劳动法学界依然存在争议。所以，他们无法以工薪劳动者的身份参加现行面向就业者的社会保险，只能以非正规就业者的身份参加职工基本养老保险和职工基本医疗保险，但无法参加工伤保险、生育保险和失业保险。但是，这个群体的职业伤害风险、生育风险和失业风险客观存在，他们需要有相应的风险保障。此外，又由于各种原因，他们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。事实上，数字化时代的新型职业并不那么光鲜，比如网络外卖配送、网约车以及快递等行业，其灵活程度虽然很高，收入不多，但他们面临的职业风险却不小。浙江大学课题组曾对外卖小哥做过一个调查，发现他们受伤的概率较高，却常因没有签订劳动合同、未参加工作地的社会保险，而无法得到工伤保险的保障。这些劳动者当中，部分参加了户籍地面向居民的基本养老保险和基本医疗保险，但因为异地就医程序繁琐，更多的是依靠个人购买的商业性意外伤害保险，以分担意外受伤产生的医疗费用。调查发现，有66%的骑手认为与平台或站点建立劳动关系比较有必要或非常有必要，56%的骑手希望能够参加社会保险，获得较高保障^④。

由此可见，自由职业者的增加，意味着正规就业劳动群体的规模将会相应缩小。长此以往，以劳动关系为基础的社会保险制度的惠及范围可能会缩小，这将在一定程度上影响社会保险制度在整个社会保障体系中的地位。因此，社会保险制度必须与时俱进。

此外，数字化进程中，流动就业人数进一步增加。由于制度设计的缺陷，他们当中有许多人未能参加面向就业者的社会保险，只能在户籍地参加面向居民的社会保险。更重要的是，现行社会救助和社会福利制度基本上以户籍为基础，因而非户籍常住人口一般无法在其实际居住地享受这两类社会保障，即便在居住地已经就业并纳税多年。因而，有些人在城市做零工一辈子，却因为没有社会保险而不敢在城市就医，一旦罹患大病，只能回户籍地治疗；一旦在城市中遇到意外导致残疾，因为户籍原因，也只能回户籍地寻求残疾人保障待遇。

① 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所数字经济研究室2020年发布。

② 参见美团研究院：《2019年及2020年上半年中国外卖产业发展报告》。

③ 李培林等：《我国2008—2019年间社会阶层结构的变化及其经济社会影响》，《江苏社会科学》2020年第4期。

④ 施红等：《外卖骑手的意外伤害、风险感知及保障需求》，《中国保险》2020年第8期。

二、数字化时代社会保障制度创新的关键性问题

从前面的事实和分析,我们进一步清晰地看到传统俾斯麦社会保障模式的适用范围及其边界,非正规就业人员事实上难以有效进入旨在面向全体就业者的社会保险体系。面向数字化时代,思考中国社会保障制度创新问题,必须转变思路,不能要求社会去适应原有的制度,而是要让制度去适应社会的变化。为此,不仅要重新思考传统俾斯麦社会保障模式对未来社会的适用性,更要反省我国现行社会保障制度设计存在的缺陷及其成因,以树立新的理念,确立新的原则,采用更先进的技术和方法。为此,需要厘清下列关键性问题。

(一) 社会保障权益的公平性

现代社会中,社会保障已经被公认为一项基本人权。长期以来,各国的政治、经济、社会、文化都在发生变化,国际关系和国际形势也是变化多端,但各国将国民的社会保障权益都放在十分重要的位置,这是人类文明进步的重要标志。进入数字化时代,经济活动、生活方式和社会结构都会进一步发生变化,但人们对于美好生活的追求不会改变,人类社会公平正义的发展方向不会改变。在数字化时代,百姓的权利意识和平等意识将进一步增强,因而社会保障权益将更受重视,社会保障权益的公平性将成为主题。

我国 20 世纪 50 年代初开始逐步形成的社会保障体系,植根于计划经济体制,城乡二元结构是其重要特征之一,城乡之间、人群之间的社会保障权益有着显著的差异^①。现行社会保障领域的许多重要项目,尤其是面向就业者的社会保险制度,主要是在 20 世纪与 21 世纪之交设计的,那正处于我国经济体制改革攻坚阶段,这些制度带有那个时期的印记,社会保障权益公平的理念没有得到有效的贯彻。可惜的是,近 20 年来,这些制度设计的缺陷,基本上没有得到实质性的改进,这是造成社会保障惠及范围未达预期的重要原因之一。如果不加改进,则在数字化时代这种缺陷的负面效应将可能被放大。为此,要重点把握两条。

1. 以全体社会成员为保障对象

面向就业者的现行社会保险制度存在两个明显缺陷:一是主要考虑了正规就业者的基本风险保障需要,没有充分考虑非正规就业者的基本风险保障需要,有的项目干脆将这个群体排除在外;二是以国有集体企业及其正式职工为基础设计制度,几乎是为其“量身定做”,因而无法适用于民营企业等非国有部门的用人单位和农民工等流动性很强的劳动群体。事实上,社会保障对象的确定,意味着对其社会保障权益的认定,某些社会保险项目把保障对象限定于正规就业的工薪劳动者,实际上是对非正规就业者社会保险权益的侵害甚或剥夺。在数字化时代,不应该再区分正规就业与非正规就业,应当把全体就业人员均纳入统一的社会保险制度,而且还要有更长远的考虑,把就业人群与非就业人群的同类社会保障项目逐步统一起来,使之体现国民基本保障权益的均等性。

2. 保持适度的社会保障待遇

面向就业者的现行社会保险制度设计,曾经坚持过“保基本”的原则^②,并且注意到与劳

① 何文炯:《新中国 70 年:国民社会保障权益的进步与展望》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 1 期。

② 《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26 号)明确指出,“贯彻基本养老保险只能保障退休人员基本生活的原则”。

动保险制度待遇的衔接与平稳过渡,例如在职工基本养老保险中有“老人”“中人”和“新人”之分,但由于缺乏合理而正常的养老金待遇调整机制,后来在实践中“保基本”的原则并没有坚持下来。某些项目过高的待遇设定和过快的增长,加重了用人单位的缴费负担,致使一批非公有制用人单位和农民工及各类非正规就业者被排除在社会保险体系之外^①。事实上,社会保险基金管理适用“以支定收”原则,保障待遇高低决定着筹资标准的高低。在数字化时代,应当把正规就业和非正规就业的劳动者均纳入社会保险统一制度,在充分考虑用人单位和各类劳动者承受能力的基础上,确定适宜的保障待遇水平,把中共十九大“保障适度”的原则落到实处。

需要强调的是,社会保障领域所说的公平,主要是指结果公平,即国家通过有效的制度安排,保障每一个社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严。同时需要注意,这种结果公平,是指“保基本”意义下的结果均等,即关于基本生存、基本发展和基本尊严的保障项目,其待遇与保障对象的身份、职业、地位和贡献无关,因为这是基于国民基本权益来设定的。顺便指出,对不属于基本保障的那些项目,如职业年金、补充性医疗保障、人身意外伤害保险等,其保障待遇在人群、地域和用人单位之间可以有差异,因为这是社会成员和用人单位的自主自愿行为,这里贯彻的是机会公平的原则。

(二) 社会保障责任的清晰度

社会保障制度是国家治理体系的重要组成部分,其各项目需要通过对被保障者适宜的资金给付或有效的服务供给才能实现其政策目标,因而这是一个复杂的运行系统,涉及多个社会主体。只有明晰各主体的职责定位,充分尊重和体现各自的利益诉求,并建立有效的机制,才能使之有效运行。进入数字化时代,社会保障制度运行的环境随之发生变化,各主体的地位、能力和利益诉求都会发生变化,其承担责任的方式也需要相应改变。因而要按照国家治理体系和治理能力现代化的要求出发,构建与数字化时代相适应的社会保障责任体系。

就我国现行的社会保障制度而言,虽然各项目运行基本正常,但其中有一些项目的制度定位不明确、权责关系不清晰,导致社会保险基金筹资困难、负担不合理,个别社会保险项目难以实现基金收支长期平衡,若干地区的个别社会保险项目已经出现基金收不抵支。又由于社会保障管理体制与财政体制不匹配,社会保险关系在地区间转移困难,流动人口无法在实际居住地享受社会救助和社会福利权益。进入数字化时代,应当逐步改掉这些缺点,重点是把握以下两个环节。

1. 明晰各主体的筹资责任

一般地说,社会救助和社会福利项目的资金,应当由财政承担;社会保险项目的资金,应当主要通过参保主体缴纳社会保险费(或税)来筹集,财政予以适当的补助。但从现行制度的实际运行情况看,财政与社会保险基金之间的关系不清晰,社会保险部门指望财政承担更多的责任,但由于制度设计缺陷,财政部门对财政需要承担的责任规模大小心中无数。需要财政投入的社会保障多数项目,中央财政与地方各级财政的职责分工还不够明确,规则也不透明。各地社会保险缴费基数和缴费比率不统一,使得各地的劳动力基础成本不同,影响着劳动力市场一体化和区域之间的公平竞争。进入数字化时代,需要进一步明确社会保障相关各主体的筹资

^① 制度设计者没有计划这些用人单位和劳动者会参加社会保险,更没有预想到这个群体会变得那么大。

责任,实行统一的、公开透明的社会保险缴费(税)基数和缴费(税)比率及其调整机制。此外,现行社会保障体系中的若干项目与计划经济时期的某些社会保障项目具有继承关系,需要明确承认、合理计量并妥善处理转制成本,兑现对老职工的历史承诺,均衡国家财政、国有集体企业与民营企业和各类用人单位之间的合理负担。

2. 以个人或家庭收入为基础确定社会保险缴费基数

面向就业者的现行社会保险筹资,虽然各地的具体做法五花八门,但都是以工薪劳动者的工资为基础确定用人单位和参保者个人的缴费基数。这有其合理性,但也存在缺陷。事实上,随着劳动力市场的演化,社会成员的收入来源已经多元化,而且在数字化时代这种现象变得更为普遍。因此,要采用与数字化时代相适应的社会保险筹资方式。根据《中国统计年鉴》中工资性收入与人均年收入的比值,可计算出城镇居民工资性收入占比。由图3可以看到,1985年至2018年期间,城镇居民工资性收入占比呈现逐年波动下降的趋势。

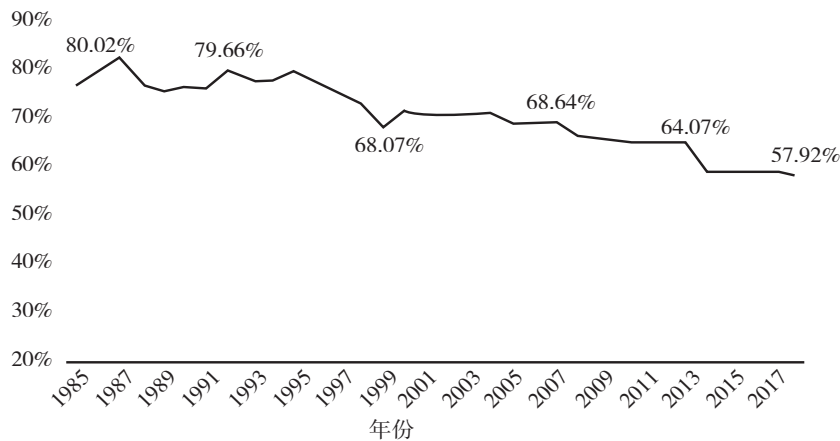


图3 1985—2018年城镇居民工资性收入占总收入比重

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》相关数据整理计算所得。

注:从2013年起,国家统计局开展了城乡一体化住户收支与生活状况调查,与2013年前的调查范围、调查方法、指标口径有所不同。

鉴于数字化时代社会成员收入多元化的趋势,社会保险缴费基数的确定,可以考虑由工资为基础改为以收入为基础。近年来,国家已经把社会保险费征收的职责划给税务部门,而就税务部门的信息系统及其能力看,他们完全可以有效地实现。这将有益于破除正规就业者与非正规就业者参加社会保险的藩篱,有益于社会保险覆盖面的扩大,有益于做实社会保险缴费基数,进而有益于社会保险费率回归真实。以此种办法确定缴费基数,意味着社会保险筹资可能从征费的方法转向征税的方法^①。在这一过程中,不能免除用人单位对社会保险的缴费责任,可以由用人单位直接缴纳社会保险费,也可以将其纳入职工工资之中而由劳动者本人缴纳。当然,这里需要有效的机制并辅之以先进的技术手段,特别要防止用人单位借机降低劳动报酬,防止工薪劳动者实际可支配收入下降。

① 事实上,世界上有许多国家已经采用税收方式筹集社会保险基金,例如英国及英联邦国家。德国艾伯特基金会首席代表康怀德于2019年10月30日,在《全球社会保障与经济发展关系:回顾与展望》新书发布会暨新时代劳动关系与社会保障研讨会上表示,“未来会需要越来越多的税收收入来支持社会保障体系,这将成为一个值得深入研究的问题”。

（三）社会保障技术的先进性

在数字化时代，经济社会和百姓生活将全方位地发生深刻的变化，社会保障事业必须与时俱进以适应这种变化，因而从制度设计、运行管理到服务供给，每一个环节都将增强科学性。然而，现行社会保障领域的诸多项目难以适应。这些年来，社会保险各项的运行结果常常心中无数，忽而基金结余过多，忽而基金收支不平衡，这与现代治理的理念和要求背道而驰。在数字化时代，就应该有与之相应的社会保障技术体系，实现社会保障领域的数字治理。为此，需要在两个方面特别予以加强。

1. 建立社会保险精算制度

保险是风险保障领域的一种互助共济机制，需要基于风险损失规律的把握，根据协议确定的保障程度，筹集相应的资金，既保证保险基金给付以实现保障目标，又使投保人的缴费负担公平合理，最大限度地降低全社会的风险管理成本。因此，精算是任何保险制度的运行基础，社会保险也不例外。可惜的是，我国还没有建立起社会保险精算制度，现行《社会保险法》没有提及“精算”二字，社会保险行政部门和经办机构中，基本上没有设置精算职能，更没有相应的工作机制和工作人员。在数字化时代，必须建立社会保险精算制度，充分利用数字技术手段，全面采集社会保险制度设计和制度运行相关信息，以利于更加准确地掌握风险损失规律，更加科学地厘定社会保险费率，更加清晰地把握社会保险基金的变化趋势。

2. 建立社会保障基础信息标准体系

社会保障制度运行和管理服务的科学化，包括前述社会保险精算制度，都需要以规范化和标准化为基础。事实上，社会保障是一类基本公共服务，以标准化促进均等化^①，是基本公共服务体系建设的重要途径，也是社会保障治理现代化的必然要求。然而，目前社会保障领域的规范化和标准化程度还很低。社会保障经办服务和社会保障相关的医疗、照护、教育等服务均缺乏统一的规范，同样的社会保障项目，老百姓所受到的服务质量及其实际感受差异过大。多年来，各地和各部门分别开发了自己的社会保障信息系统，但基本上难以兼容，业务信息不能互通共享，降低了制度运行效率，并造成严重的资源浪费。为此，要从基础信息开始，基于整体设计，建立一套完整的社会保障基础信息标准体系，至少包括人口、就业、收入、社会保障各项待遇、社会保险参保、医疗服务、照护服务、教育服务和经济社会宏观信息等方面的指标体系和采集标准。只有这样，才能适应数字化时代。

三、适应数字化时代的中国社会保障改革重点

未来已来，将至已至。数字化时代已经到来并将继续深化，必然要求社会保障制度与之相适应。这就需要有社会保障体系新的整体性设计。然而，社会保障制度是与经济社会宏观环境和普通百姓生活紧密联系在一起的，而且涉及到各类社会主体和每一个社会成员的切身利益，无法通过设计一套全新的制度，在短期内实现整体的转换，而是需要朝着一个预期的目标，有

^① 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》，中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/12/content_5348159.htm，2018年7月6日。

计划、有重点地逐步推进。

（一）构建适应数字化时代的社会保障体系

我国现行社会保障体系是在经济体制改革的过程中逐步建立起来的，虽然在许多方面有中国自己的元素，而且吸收了多个国家的经验，但在很大程度上主要是受传统俾斯麦社会保障模式的影响。在数字化时代，社会保障体系的设计，需要系统总结过去实践中的经验和教训，把握未来发展趋势，并充分重视国际经验。事实上，世界各国的社会保障制度都在改革，已经没有纯粹意义上的某种经典社会保障模式。即使是德国，现在的社会保障也不再是单纯的俾斯麦模式^①。但是，从社会成员的基本风险分析出发，为国民提供公平适度的社会保障则是各国的普遍做法，是世界性的潮流，也是中国共产党和中国政府的基本主张。

从 20 多年来的实践看，我国现行社会保障体系虽然发挥了重要的积极作用，但必须看到其公平性不足、惠及面不广、可持续性令人担忧、制度运行效率不高，难以适应数字化时代。因此，必须按照中共十九大“织密网、兜底线、建机制”的要求，重新思考未来社会保障体系的整体设计。为此，需要从横向和纵向两个方面来考虑。

从横向看，社会成员的基本风险在数字化时代依然存在，只是表现形式和程度不同。因而依然需要有最低生活保障和基本养老金等制度分别应对普通人群和老年人的贫困风险，需要医疗保障应对社会成员的疾病风险，需要长期照护保障制度和无障碍环境应对失能风险，需要就业保障制度应对劳动者的失业风险，需要职业伤害保障制度应对工伤事故和职业病等风险，需要精神慰藉应对社会成员的孤独风险，等等。由此出发，现阶段必须实施以下重点改造和建设，完善社会保障体系。建立职业伤害保障制度，将全体就业人员纳入，使职业伤害保障权益扩展为全体劳动者的权益；建立长期照护保障制度，为包括残疾人和失能失智老人在内的残障者提供有效的保障；建立新的生育保障机制，将生育保障权由工薪劳动者权益扩展为国民权益；建立就业保障制度，将就业保障权扩展到全体劳动者，改造现行失业保险制度；逐步降低社会救助和社会福利项目的户籍关联度，使实际保障对象由户籍人口扩展到常住人口。

从纵向看，要按照中共十九大“保障适度”的精神，明确由政府组织实施的各类社会保障项目的待遇，以保障社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严为原则，制定严格的待遇确定和调整规则，不得随意降低和提高。在此基础上，鼓励支持社会成员及其用人单位根据自身的情况办理各类补充性保障，例如职业年金、补充性医疗保险以及各类互助合作保险、商业保险等，支持民间慈善事业发展，从而形成多层次的社会保障体系。需要指出的是，建立多层次社会保障体系的关键在于基本保障项目的合理定位。事实上，只有把基本保障项目严格定位于保基本，社会成员才能有参与和获得补充性保障的内在动力。

（二）改造现行社会保障制度以增强对数字化的适应性

现行社会保障若干制度存在诸多缺陷，有的与制度设计有关，有的与制度运行环境变化有关，有的与管理体制和运行机制有关，需要经过改造才能适应未来的需要。

^① 2019 年 10 月 30 日，德国艾伯特基金会首席代表康怀德在《全球社会保障与经济发展关系：回顾与展望》新书发布会暨新时代劳动关系与社会保障研讨会上表示，“俾斯麦模式与贝弗里奇模式之间的区别，对于我们了解基本的概念来说非常重要，但德国等国的基本养老保险模式越来越趋于两者之间的混合”。

职工基本养老保险是最受关注的社会保障项目,近年来中央明确要求尽快实行全国统筹。但这一制度存在诸多缺陷,需要在提高统筹层次的过程中优化制度设计。现行制度承担了基本生活之外的多项职责,致使参保者缴费负担过重,因而难以适应中小企业、农民工、灵活就业人员和新业态从业人员的参保需要,因此要为此项制度“减负”,明确其职责是“保障劳动者年老之后有一笔稳定的收入以购买基本生活资料”,而不再承担其他职能,并为职业年金、商业性养老保险发展预留空间。该制度采用“社会统筹与个人账户相结合”的方式,其中个人账户设置备受争议,建议实行“统账分离”式改革,使职工基本养老保险回归“现收现付制”筹资模式,逐步缩小个人账户规模,并将参保者个人缴费逐步纳入统筹基金,以增强制度的互助共济性。此外,应当制定并尽快实施“提高基本养老金领取初始年龄”的改革方案。

疾病风险是每一个社会成员都面临的基本风险,健康是每一个人的普遍诉求,因而基本医疗保障已经被公认为国民的一项基本权益。但是,我国基本医疗保障制度按照人群设置,而且保障待遇不同。虽然,经过多年努力,城乡居民的基本医疗保险制度已经整合,但他们与工薪劳动者之间的基本医疗保险待遇依然有较大的差距。而且,适用于工薪劳动者的职工基本医疗保险制度,虽然名义上可以让非正规就业者参加,但实际上各地有诸多限制条件,因而大量非正规就业者基本上还没有进入职工基本医疗保险制度的保障范围。为此,要朝着基本医疗保险制度统一的方向,积极创造条件,探索推进城乡居民基本医疗保险与职工基本医疗保险制度的整合,尽早形成统一的全民基本医疗保险制度。此外,现行基本医疗保障制度对于重大疾病和高额医疗费用的保障明显不足,致使某些家庭贫困。这就需要改变基本医疗保障制度设计的理念和原则,通过优化资源配置,把更多的医疗保障资源用于重大疾病保障,实现从基金责任封顶制向个人责任封顶制的转变,从根本上解决因病致贫、因病返贫问题。

生育保险一直被认为是社会保险中的一个小险种,而且一直是正规就业者的专利。事实上,生育风险是每一个社会成员面临的基本风险,而且生育相关的福利和保障制度政策直接关系到社会成员的生育意愿和生育决策。从我国人口结构变化及其趋势看,我们需要尽快调整生育政策并采取一定的激励措施,因而生育保障制度必须加强。首先,必须尽快把生育保障权确认为全体国民的一项基本权益,把生育保障的范围由城镇拓展到农村,由正规就业人群扩展到非正规就业群体。其次,改造现行生育保险制度,将其拆分为两部分,将生育医疗费用纳入基本医疗保险的保障范围,作为单病种结算的一个项目,同时建立面向全体社会成员(含农村居民)的生育津贴制度^①。当然,需要相应地改变生育保障制度的筹资模式和管理职责,把生育医疗费用有关的职责划归医疗保障部门,把生育津贴制度的职责划归卫生部门或民政部门。

工伤事故和职业病,是每一个劳动者面临的基本风险,而且在工业化初期就已经受到重视,因而工伤保险是最早出现的社会保险制度。但是,从工伤保险制度设计的基本原理看,这是雇主之间的一种风险保障互助共济机制。历史上,针对大量的工伤事故以及由此引出的劳动争议,立法机关制定的雇主责任法采取无过错责任制,明确规定,凡工伤事故和职业病均由雇主无条件负责。这就意味着,工伤保险必须由雇主(即用人单位)缴纳保险费,雇员不必承担。这就使得非正规就业人员难以在工伤保险的制度框架内得到职业伤害风险之保障。此种情况在工业化时期矛盾并

① 何文炯等:《中国生育保险制度改革研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2014年第4期。

不突出,因为一般劳动者、尤其是职业伤害风险较高的劳动群体基本上是有雇主的。但是,随着第三产业的发展,尤其是数字经济的发展,难以落实雇主的劳动群体变得日益庞大,工伤保险制度就难以适应。为此,迫切需要建立职业伤害保障制度,将全体劳动者纳入其中。这就需要寻求新的学理基础,并以此改造工伤保险制度。最近几年,一些地区对此进行了积极探索,其做法和经验值得重视^①。如浙江省湖州市、衢州市等出台了关于新业态从业人员职业伤害保障的办法。国家人社部发文允许建筑工人按项目参加工伤保险,也标志着制度上已突破了“劳动关系”的捆绑,且在一定程度上默许建筑工人不需要以参保职工基本养老保险和职工基本医疗保险为前提。

(三) 推进社会保障管理体制机制创新

随着社会保障制度及其运行环境的变化,社会保障的行政管理体制和运行机制必须相应地改变,才能适应数字化时代社会保障事业发展的需要。这里主要包括国民取得社会保障权益的规则、社会保障资金筹集的规则和中央与地方各级政府及其职能部门的工作机制等。

现代社会中,社会保障是国民的一项基本权益,这项权益是由国家法律所赋予的。因而现行社会保障制度中关于社会成员参与社会保险、寻求社会救助、获得社会福利的某些规则就需要改变。例如,参加社会保险是用人单位及其职工的权利,同时也是一种义务;对于灵活就业人员、农民和其他各类社会成员而言,参加社会保险都是一种权利。但是,有关规则中关于参加社会保险的用语是“申请参保”并且有相应的程序性规定。事实上,社会成员行使这种法定权利和履行这种法定义务,是不需要某个机构批准的。他们只要在这一过程中据实提供相关的信息即可^②。由此出发,有关部门应当从落实社会成员社会保险权益尤其是非正规就业人员获得就业者社会保险权益的目标出发,尽快修改相关规则,取消有关限制性规定。在此基础上,需要积极探索雇员与雇主分离的社会保险参保办法,即允许社会保险的参保未必基于劳动关系,同时又要求雇主和雇员各自分别承担相应的社会保险缴费责任。例如,任何劳动者均应按照一定的规则缴纳社会保险费(或税),任何与劳动有关的机构(含雇主、平台等),只要支付了劳动报酬,均应按照规则缴纳社会保险费(或税)。

随着劳动者收入来源的多元化,工资性收入在百姓家庭收入中的比重开始下降,尤其是在数字化时代。因而需要积极探索、逐步实行以收入为基础的社会保险缴费基数核定机制。在此之前,非正规就业者参加社会保险的,可以继续采用以个人收入为基础确定缴费基数的申报制;正规就业者参加社会保险,其本人和用人单位缴费需要有清晰的规则。但由于多种原因,多年来各地社会保险费征收的标准差异很大,造成社会保险基金大量流失,各地社会保险费负担不均,而且严重影响着社会保险费征收规则的严肃性,甚至败坏社会保障领域的诚信文化。近年来,国家已经明确把社会保险费征收的职责交给税务部门,税务部门应当尽快制定社会保险费征收规则,明确社会保险缴费基数及其确定方法,这里的关键是要明晰工资的含义、计算口径及统计规则,提出关于工资统计的统一而简便易行的计算方法,为准确核定用人单位及其职工的社会保险缴费基数奠定坚实的基础^③。同时,必须确立“以支定收”的原则,建立社会保险精算

① 施红等:《外卖骑手的意外伤害、风险感知及保障需求》,《中国保险》2020年第8期。

② 何文炯:《社会保险费征缴:体制改革与法制完善》,《探索》2020年第3期。

③ 何文炯等:《职工平均工资的困惑——兼论基本养老保险制度的完善》,《统计研究》2004年第11期。

制度，按统筹地区确定并适时调整社会保险费率。

社会保障是政府行为，因而政府与社会成员之间、各级政府之间、政府各部门之间，需要有清晰的职责定位和有效的合作机制。当前的重点，一是社会保险需要采用适宜的统筹层次。中央已经明确职工基本养老保险将在实行中央调剂金制度的基础上，尽快推进全国统筹。其他项目一般是市县统筹，个别地区的个别项目实行省级统筹。这里的关键是要积极推进社会保障制度、政策与基本保障待遇在更大范围内的统一，使社会保障待遇成为真正意义上的国民待遇，至于社会保障基金的管理，需要充分考虑到财政体制、社会保障相关服务供给和质量监控等因素，采用适宜的管理层级，使各级政府切实担当起应尽的责任。二是要建立社会保障相关制度政策的协调机制，例如职工基本养老金与老年居民养老金给付标准、职工基本医疗保险与城乡居民基本医疗保险待遇及其调整的协调机制，努力控制和缩小社会保障待遇的群体差距。三是对因社会保险关系转移而引起的利益变动，需要建立相应的利益协调机制，促进劳动力和人口的合理流动。四是建立社会保障部门与相关服务供给者之间的合作机制，创新社会保障相关服务（医疗、药品、照护服务、教育培训等）的价格形成机制和质量监控机制。

Digitalization, Informal Employment and Reform of Social Security Systems

He Wenjiong

(Center of Social Welfare and Governance, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: With the boom of the digital economy and the further increase of informal employment, social security for the groups of workers in informal employment has again become a public concern. Despite the efforts of the government, the participation rate of social insurance for the employees has not been high in China, and other countries have similar situations, especially in many developing countries. Accordingly, it is necessary to re-examine the scope of application of the traditional Bismarck Social Security Model. In the context of digitalization, more attention must be paid to the fairness of social security rights, the clarity of social security responsibilities, and the advancement of social security technology. Therefore, it is essential to build the social security system that adapts to the digital era as a whole, reform the current social security system, and promote the reform of social security management system and innovation of operating mechanism.

Key words: digitalization; informal employment; social security; adaptability

（责任编辑：郭 林）