

我国灵活就业群体社会保险参与政策研究

——基于政策工具视角

白艳莉 陈 露

(华东政法大学 政治学与公共管理学院, 上海 201620)

摘 要: 稳就业是当前政府工作的首要目标之一。我国灵活就业群体规模巨大, 对稳定就业的贡献不容忽视, 但灵活就业社会保险参与却非常滞后。近年来我国政策提出要推动灵活就业者社会保险制度建设以保护灵活就业者的权益。以政策工具为视角, 以近十年我国国家层面的针对灵活就业社会保险参与政策为研究样本, 从基本政策工具和社会保险险种两个维度进行政策文本内容编码和分析。得出我国灵活就业社会保险参与政策存在政策工具分布不均和政策失衡的问题, 并提出了相关政策优化建议。

关键词: 灵活就业; 社会保险; 政策工具; 政策分析

基金项目: 上海哲学社会科学基金项目“基于多主体模拟的上海养老服务资源空间优化配置研究”(2017BGL002)

中图分类号: F249.20

文献标识码: A

文章编号: 1674-537X(2021)10.0068-07

DOI: 10.16722/j.issn.1674-537x.2021.10.011

一、不断增长的灵活就业群体及其社会保险参与问题

经济发展状况在很大程度上会影响就业, 据统计, 我国2020年第1季度GDP相比2019年同比下降了11558.5亿元, 1—6月份全国规模以上工业企业实现利润总额25114.9亿元, 同比下降12.8%^[1]。不少企业面临着裁员和破产的危机, 当前的就业形势变得异常严峻。国家人社局数据显示, 2019年上半年城镇登记失业率为3.61%, 而2020年上半年的城镇登记失业率为3.84%, 与此同时失业保险基金支出比去年同期增加了492.2亿元。就业是最大的民生, “稳就业”成为当前政府工作的重中之重。积极推进灵活就业的发展成为政府解决就业问题的重要举措, 2020年3月国务院办公厅发布了《关于应对新冠肺炎疫情影响强化就业举措的实施意见》, 着重提出支持多渠道灵活就业, 支持劳动者依托平台就业。近期, 各级政府也发布了多项支持政策以推进灵活就业的发展。灵活就业适应了经济多层次、多形式的发展需求, 促进了劳动者转移就业、再就业的实现, 继而起到了平抑失业率、保持就业市场稳定的作用^[2]。

相比于传统就业形式, 灵活就业是各种新型就业形式的集合。我国学界和实践界将一般灵活就业界定为: 是在劳动时间、劳动报酬、工作场地、保险福利、劳动关系等方面(至少是一方面)不同于建立在工业化和现代工厂制度基础上的传统的主流就业方式的各种就业形式的总称^[3]。灵活就业可以说是某种“非正式工作”^[4], 通常的灵活就业主要包括临时工、固定期限的合同工、劳务派遣工、非全日制工和老年工, 但伴随互联网技术的发展, “互联网+”灵活就业或利用网络平台的灵活就业比例越来越高^[5]。引入和使用灵活就业者是帮助组织

实现降本增效, 实现人力资源优化配置的重要策略, 无论在全球还是在我国, 灵活就业已初步显示出其蕴含的巨大价值和强劲的发展潜力。国际劳工组织《2015年世界就业和社会展望》报告显示, 全球赚取周薪和月薪的传统就业人口大约只占全球就业的50%, 在工薪就业群体中也仅有45%是全日制的稳定雇员, 其他均以兼职和临时就业的非正规就业形式为主^[6]。我国灵活就业群体规模到底有多大? 目前并没有权威的统计数据, 但据有关研究推算, 到2009年底, 我国的灵活就业群体总量累计已经达到1.2亿以上^[7]。最近几年, 灵活就业群体的扩张主要表现在平台就业劳动者的迅猛增长, 根据《中国共享经济发展报告(2020)》数据显示, 2020年我国为共享经济提供服务的平台就业者约为7800万人^[8]。预计到2025年, 中国国内灵活用工市场的经济规模将超过1600亿元^[9]。

近20年来我国政府不断出台政策扶持灵活就业的发展。我国第一份有关灵活就业的政策文件于2001年发布, 提出解决好灵活就业劳动者关系处理、合法权益保障、劳动争议仲裁等问题; 2003、2005年国务院办公厅先后发布的《关于加快推进再就业工作的通知》、《关于进一步加强就业再就业工作的通知》中指出要鼓励劳动者通过多种形式就业, 并加快完善和实施与灵活就业相适应的劳动关系; 2009年的《关于促进就业和再就业工作情况的报告》中数据显示, 我国灵活就业人员已经占到当年总就业人数的30%-40%。

随着灵活就业群体的不断扩大, 政策也开始逐渐聚焦于灵活就业者的社会保险参与问题。2014年国务院出台的《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》提出, 要完善灵活就业

农民工参加基本养老保险政策,此外,灵活就业农民工可以参加当地城镇居民基本医疗保险,2017年《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》又进一步提出,要积极探索适应灵活就业人员的失业、工伤保险方式。

同年,国家发改委等八个部门联合发布了《关于促进分享经济发展的指导性意见》,提出“要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”的任务。在2020年两会期间发布的《政府工作报告》也特别指出,“我国包括零工在内的灵活就业人员数以亿计,今年对低收入人员实行社保费自愿缓缴政策,涉及就业的行政事业性收费全部取消”。

从政策取向看,政府对灵活就业群体及其社会保险参与问题的关注度逐年提高,但灵活就业者的社会保险参与实际状况来看却差强人意,2018年末全国就业人员有77586万人,而参加养老保险人数仅有30104万人,工伤保险和失业保险参保人数分别为23874.4万人和19643.5万人^[10]。《2018年全国基本医疗保障事业发展统计公报》显示,灵活就业等其他人员参加职工医保的人数为4042万人,而早在2003年底我国灵活就业人数已超过1亿^[11]。可见,我国仍有大量灵活就业者游离于社会保险制度之外,而现有灵活就业群体社会保险政策存在何种局限?如何完善社会保险政策以拓宽灵活就业群体的社会保险覆盖面?这正成为我国现有社会保险制度运行所面临的一大难题。

近几年,不断有研究者提出要建立针对灵活就业人员的社会保险参与制度,以保障灵活就业群体的劳动权益。基于社会保障制度创新的视角,倪雄飞^[12]和关博^[13]认为应改变传统的社会保障制度的偏狭,构建适应新就业形态变化的社会保障政策体系,把灵活就业者纳入社会保障制度体系中,使灵活就业者的社会保障获得平等保护并为其提供丰富的选择,杨静^[14]认为平台从业者保障方案既应尊重各平台企业的行业特殊性,又应充分考虑平台从业者的长远发展利益;从社会保险的角度来看,曾煜^[15]认为灵活就业人员社会保险制度的特色应体现广覆盖、低费率、易转移,并且应加快社会保险立法和加强劳动保障依法行政的力度,关注工会维权。与此同时,也有不少学者关注社会保险制度的具体险种,赵建国、周德水^[16]和姚俊、张丽^[17]建议,将灵活就业流动人口等弱势群体作为今后养老保险扩面的重点方向,且需加强政策的靶向精准度;何文等^[18]提出应积极引导灵活就业人员参加医疗保险并完善医保待遇体系;李坤刚^[19]和张岩^[20]对互联网背景下灵活就业者的工伤保险问题进行了探究,认为我国应不断完善实践性比较强的制度,才能为灵活就业者提供工伤保护;杨怀印等^[21]认为要推动灵活就业人员普遍参保必须要坚持政府主持启动、普及自愿参保和监管与服务并重。虽然研究者已对灵活就业者的社会保险参与问题予以了较多的关注,但整体看,现有研究大多是在现状及理论层面的分析和讨论,相对缺少着眼于社会保险

制度发展的宏观层面,对近年来我国构建的灵活就业群体社会保险参与政策进行系统性的梳理、分析和评价。

本研究主要关注的问题是,现有的灵活就业群体社会保险参与政策体系如何构成?政策设计可能存在哪些局限?在研究路径上,立足于宏观层面对近十年我国灵活就业人员社会保险参与相关政策进行系统性梳理,并运用政策工具的方法和框架,剖析政策框架、维度和结构,以探讨灵活就业群体现行社会保险制度安排的合理性,并对灵活就业群体的社会保险参与制度提出优化与创新建议,使得我国社会保险制度在未来能惠及更多的灵活就业者。

二、灵活就业群体的社会保险参与政策分析框架:基于政策工具视角

(一) 灵活就业群体的社会保险参与政策文本搜集

2010-2020年的政策文件不仅突出了关注灵活就业群体发展这一导向,同时也对该群体的社会保险参与问题进行了专门规定,是政策形成和初步发展期,因此,本研究重点关注这一时期的政策,对我国2010-2020年针对灵活就业人员的社会保险政策进行了全面收集,以“北大法宝”、“万方法律数据库”等数据库和各个政府部门官网,如国务院、人力资源和社会保障部、国家发展改革委员会、国务院办公厅等政府部门网站为主要数据获取来源,以“灵活就业”为题名或关键词进行检索,共有190篇,数据来源与政策收集的截止时间为2020年7月5日。为使政策更具权威性,将所有收集到的政策文本进行人工筛选^[22],具体筛选原则为:1、选取中央层级的正式文本,去除各地方政府转发文件、失效文件、人员调整和批准回复等文本;2、为保证政策本文具有代表性和权威性,发文机关必须是中央政府及其直属部门,筛选去除地方政府文件;3、凡能表达政府态度,反映政策意图的政策文本均应保留。基于以上原则筛选过后,最终得到31份灵活就业群体的社会保险政策有效文本。

(二) 政策工具视角下灵活就业群体社会保险参与政策分析框架构建

政策工具的选择,既要考虑政策效率,也要体现决策者的治理风格,政策工具的使用是政策价值、工具理性与制度策略相契合的体现,不同的政策工具对研究对象的影响也存在差异,因此采用合理的分析框架是使研究具有解释力度的前提^[23]。在现有政策中,我国明确规定灵活就业群体是“自愿”参加社会保险,因此无法运用强制性——自愿性这一政策工具分类方法。本研究采取的是罗斯威尔和菲尔德政策工具研究模型^[24]。依据政策对灵活就业群体的作用不同,该模型将政策分为供给型工具、环境型工具和需求型工具,该政策工具具有明显的市场化倾向。灵活就业群体即是伴随着劳动力市场化改革应运而生,该政策工具与灵活就业群体的发展相吻合,而次级政策工具以社会保险险种为划分依据,据此构建出灵活就业群体社会保险政策的二维分析框架。其中,X维度是政策工

具, Y 维度是社会保险种类, 代表政策作用的社会保险类别和侧重点。

1、X 维度: 政策工具维度

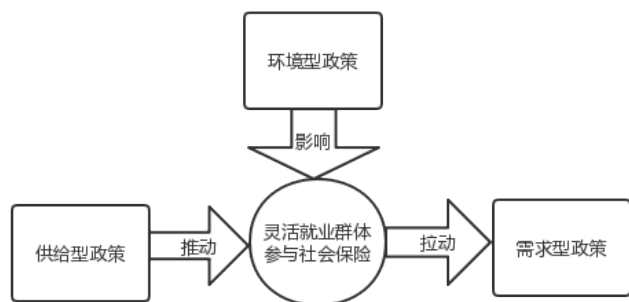


图1：政策工具对灵活就业者社会保险的作用方式

以罗斯威尔和菲尔德政策工具的三种类型来建立 X 维度, 其中供给型政策工具对灵活就业群体的社会保险政策有直接的推动作用, 需求型政策工具对灵活就业群体有直接的拉动作用。

表1：政策工具类型及名称和含义

工具类型	工具名称	工具含义
供给型	提供保费补贴	对参加社会保险的灵活就业群体提供社会保险补贴
	厘定缴费标准	对灵活就业者的社保缴费进行具体规定, 如费率、年限等
环境型	鼓励灵活就业	鼓励劳动者多种方式灵活就业
	提供就业服务	对灵活就业者提供人事、劳动保障代理等服务, 或提供其他就业优惠服务
	设立服务机构	设立灵活就业群体的社会保险经办机构或加强对灵活就业群体的社会保险管理服务工作
	持续性政策优化	政府自身意识到灵活就业群体的庞大以及其社会保险参与率较低, 问题突出, 从制度上对灵活就业群体参加社会保险过程进行规定或完善。
需求型	支持灵活用工平台企业	鼓励企业灵活用工, 增加灵活用工岗位, 发展新就业模式
	就业扶持	帮助部分群体 (残疾人) 通过灵活就业的方式实现就业, 加大对相应机构或企业的扶持
	放宽灵活就业参保认定	扩大灵活就业群体范围, 如个体工商户、网络从业人员、未在用人单位缴纳养老保险的非全日制从业者均可以灵活就业者的身份参加社保

2、Y 维度: 社会保险维度

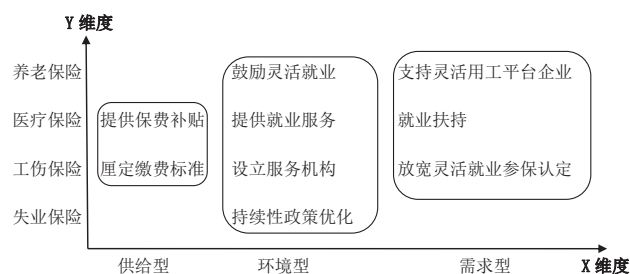


图2：灵活就业群体社会保险政策的二维分析框架

政策工具维度反映出灵活就业群体社会保险政策总体情况, 其展示了政策工具的主要形式, 但不足以完全表达政策运行具体目标指向, 因此还应从社会保险构成的角度考虑政策所作用的重点。我国的社会保险制度共有养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险五个险种, 基于公平保障原则, 灵活就业者参与社会保险也应像一般的就业者一样尽可能覆盖多个险种, 进而为灵活就业者提供相对完备的劳动和风险

保护机制。因此, 在考虑灵活就业者参与社会保险政策工具的合理性时, 还应考虑政策在各险种上的具体作用。要特别提出的是, 2019 年国务院办公厅发布《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》, 提出了要全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施, 因此在后文中只对医疗保险进行分析。综上, 本研究将除了生育保险之外的四个险种作为社会保险维度的构成部分, 进而建立灵活就业群体的社会保险政策工具分析框架的 Y 维度。

供给型政策工具是指能够推动社会保险政策发展, 对灵活就业群体参与社会保险起到直接促进作用的政策, 包括对灵活就业者参加社会保险提供补贴、对现行灵活就业者参与社会保险的缴费规定等。

需求型政策工具是指能够拉动劳动力灵活就业, 增加灵活就业人数, 扩大灵活就业规模且与社会保险相关的政策, 如鼓励企业灵活用工、帮助部分劳动者 (如残疾人) 灵活就业、放宽灵活就业群体参保认定条件等。

环境型政策工具是指为了减少灵活就业群体参加社会保险的阻力而制定的, 可以促进灵活就业群体参保, 为灵活就业群体构建良好的社会保险参与制度环境的政策, 包括为灵活就业群体提供优惠服务、鼓励灵活就业、就业服务机构的加强等。三种类型的政策工具及其工具名称和含义如表 1 所示。

三、灵活就业群体社会保险参与政策的二维度分析

在建立政策工具分析框架的基础上, 再对具体政策文本进行深入分析。利用软件对 31 份政策文件进行计量, 提取关键词“灵活就业”, 对政策文件进行第 1 遍筛选, 去除政策文件中与灵活就业群体参与社会保险不相关的条文, 得到 72 条与灵活就业直接关联的政策文本。再对这 72 条文本进行编码, 按照“政策编号-条款序号”的方式逐条编码, 若同一个条款对应一个以上的政策工具, 则在编码后标注“*”作为区分,

为深入的了解政策文本的内在规律,下文将分别从政策工具维度和社会保险维度进行分析。

(一) 政策工具X维度分析

表2: 政策编码及百分比

工具类型	工具名称	条文编码	小计	百分比(%)	百分比合计(%)
供给型	提供保费补贴	2-1,5-1,9-1,11-1,12-1,13-3,14-2,16-3,17-2,17-3,24-3,25-2, 25-7,27-2, 15-2, 21-1*, 22-1*	17	23.6	34.7
	厘定缴费标准	19-2,19-5,19-6,19-8,25-4,25-5,25-6,28-6	8	11.1	
环境型	鼓励灵活就业	14-1,16-2,25-1, 3-1*, 22-1*	4	5.6	51.4
	提供就业服务	1-2,1-5,14-3,16-1	5	6.9	
	设立服务机构	19-9,20-4,20-5,30-1,30-2, 21-1*	6	8.3	
	持续性政策优化	19-10,20-1,23-2,23-3,24-2,29-1, 28-4, 4-2,7-3, 10-1,19-7,24-1,26-1,26-2,27-1,28-2,28-3,28-8,29-2, 29-3,29-4, 3-1*	22	30.6	
需求型	支持灵活用工平台企业	1-1,1-3,1-4	3	4.2	16.7
	就业扶持	3-2, 16-4	2	2.8	
	放宽灵活就业参保认定	9-2,9-3,12-2,13-1,13-2,19-1,23-1	7	9.7	

如表2所示,对三种不同的政策工具进行归类之后,可见起到不同作用的政策工具数量差别较大,我国实施的针对灵活就业群体的社会保险政策最多的是环境型的政策工具,达到51.4%,其次是供给型的政策工具,占比为34.7%,最少的是需求型政策工具,仅占比16.7%,这表明我国针对灵活就业群体的社会保险政策偏向于从整体环境中给予灵活就业者更多的帮助,通过对相关政策不断补缺、提供参保便利来间接推动灵活就业者参与社会保险。

1、供给型政策工具。在供给型政策工具中,占比最多的是提供社保补贴(23.6%)方面,为扩大社会保险在灵活就业群体中的覆盖面,国家在很多政策中明文规定若灵活就业者参与社保将会得到一部分补贴,政策补贴能够相对精准地帮助到灵活就业群体;此外,通过公开透明的缴费规定(11.1%)也可以政策规定更明细便于落地执行。从31份政策文件整体来看,大部分政策都明确指出要推进灵活用工者参与社会保险,但大多停留在对目标导向的反复强调,缺乏具体且行之有效的政策工具给予实际支持,尤其是供给型政策工具占比过小,推动力不足,缺乏实质性供给工具的运用。

2、环境型政策工具。环境型政策工具占比相对较高,其中最多的是关于社会保险持续性政策优化(30.6%)方面,持续性政策优化可以从法律法规等方面不断完善社保制度,给予灵活就业者参与社保最大程度的政策保障。剩余3个方面的占比较为均衡,国家通过政府购买服务、专项补助等方式为灵活就业人员所在机构或企业提供一些免费或优惠服务,为毕业生群体提供人事、劳动保障代理服务等(5.6%);政府鼓励高校毕业生等可能面临或已面临就业困难的人群通过各种方式灵活就业或自主创业(6.9%),并给予其相关政策扶持;针对符合灵活就业条件的劳动者,国家组织各服务机构(8.3%)为其参加社会保险提供便利,落实各项政策,稳妥推进参保工作。在三种类型的政策工具中,看似环境型政策工具占据了主导

地位,但从其具体构成看,和供给型政策工具类似,单纯指导性、方向性的政策优化目标占据了绝对优势。这说明针对灵活就业群体参保的政策依然停留在发展方向的指示这一相对宏观的层面,而直接提供服务、支持就业等具体可操作的政策工具运用不足,具体措施极不完善。

3、需求型政策工具。需求型政策工具是从需求出发拉动灵活就业者参加社会保险。政府鼓励企业发展平台就业等灵活就业新模式(4.2%),降低灵活就业门槛,开发多种就业平台增加就业,同时支持平台型企业的发展;不断完善残疾人就业保护措施(2.8%),帮助残疾人灵活就业,加大扶持力度;通过国家政策放宽灵活就业认定条件(9.7%),家政服务人员、网络从业人员、未经工商登记的网络商户从业人员均可以灵活就业者的身份参与社会保险,扩大灵活就业人口,增加灵活就业人员参加社会保险覆盖面。相比而言,需求型政策工具占比仅为16.7%,比重较轻。

(二) 政策工具的Y维度分析

表3: 灵活就业群体参加社会保险的政策工具二维分布图

	X维度	Y维度				总量	比例(%)	总占比(%)
		养老保险	医疗保险	工伤保险	失业保险			
供给型	提供保费补贴	0	0	0	0	0	0	26.9
	厘清缴费标准	6	1	0	0	7	26.9	
环境型	鼓励灵活就业	0	0	0	0	0	0	50
	提供就业服务	0	0	0	0	0	0	
	设立服务机构	1	1	0	0	2	7.7	
	持续性政策优化	6	2	0	3	11	42.3	
需求型	支持灵活用工平台企业	0	0	0	0	0	0	23.1
	就业扶持	0	0	0	0	0	0	
	放宽灵活就业参保认定	4	2	0	0	6	23.1	
总量		17	6	0	3	26		100.0
比例(%)		65.4	23.1	0	11.5	100.0		

从表3可以看出,原先编码的政策条文共有72条,但对各个社会保险险种的具体条文仅有26条,这是因为剩余条文在讨论灵活就业人员参与社会保险状况时使用的是“社会保险”总称,而不是具体指明具体险种,因此没有将其放入表中统计。据以上频数表可见,养老保险(65.4%)是灵活就业群体社会保险政策的核心,目前社会保险的政策中有超过一半的比例都是有关养老保险的,其次是医疗保险(23.1%)、失业保险(0%)、工伤保险(11.5%),这是因为养老保险金作为劳动者退出劳动力市场后的生活保障,是社会保险中最重要的险种,与此同时,我国养老保险财政问题较为突出,如果吸纳灵活就业人员参加养老保险,会有助于维持社会保险的良好运转。基于各个险种的具体政策分析如下:

1、养老保险(65.4%)方面。养老保险在所有政策文本中占比最高,其中关于缴费规定条目最多,达到35%,正如前文所说,养老保险是社会保险中最重要的险种之一,政策对于养老保险的缴费规定较为明确具体,如《关于灵活就业人员参加企业职工基本养老保险有关问题的通知》(2018年)中规定,没有视同缴费年限的灵活就业参保人员,本人可直接到人力资源社会保障部门按规定办理退休手续;在养老保险方面放宽灵活就业认定范围(23.5%),扩大养老保险覆盖范围,吸纳更多难以定义就业性质的人群如城镇就业的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等,以灵活就业者的身份缴纳养老保险。目前养老保险是全部险种中规定最为全面,此外养老保险缴费比例也最高。灵活就业人员根据其工作特点来说,往往与企业并没有固定的劳动关系,政策并未强制企业为每个灵活就业人员缴纳养老保险,现有政策明确规定了灵活就业人员可以由个人缴纳养老保险,缴费比例为工资收入的20%,这一标准远高于传统正规就业劳动者(正规就业劳动者个人缴费比例为8%),即便可以自主选择缴费基数,养老保险的缴费比例依旧较高。

2、医疗保险(23.1%)方面。国家针对医疗保险的政策也较多,多集中在政策优化(33.3%)和放宽认定条件(33.3%)方面,这说明国家认识到了灵活就业群体医保参保率低,故政策优化和设计是当前的重点。很多因职业或户籍而受限的劳动者无法缴纳医疗保险,政策针对此类问题专门进行了规定,如非员工制农业户籍家政服务员可以以灵活就业人员身份自愿参加城镇职工基本医疗保险或城镇居民基本医疗保险。医疗保险管理服务机构加强(16.6%)和缴费规定(16.6%)方面较少提及,政策文件仅笼统提到要研究医保待遇与缴费年限和连续缴费相挂钩的办法等,但政策也是停留在指出政策目标和方向,未如养老保险一样对缴费年限、缴费比例等关键问题进一步细化。总体上,国家针对灵活就业群体参加医疗保险政策较有针对性,如《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》(2003年,该文件虽超出2010-2020年的时间界限,但这是现有政策中唯一一份专门针对灵活就业者参与医疗保险

的政策文件,因此本文将其纳入研究范围)从宏观层面对其进行规定,但具体缴费方式和比例等需各市自行规定,这就会导致制度呈现出碎片化态势,灵活就业人员在进行跨市甚至跨省流动时,医疗保险携带不方便等问题,对于灵活就业的职业特征来说,跨地域流动不可避免,因此医疗保险政策差异性形成了灵活就业人员的参保障碍。

3、工伤保险(0%)方面。在政策工具的二维框架中,工伤保险在社会保险维度中并没有编码,但并不代表所有的政策文件中没有提及工伤保险,在《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》(2017年)中提到“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”,其中虽有提及工伤保险,但一笔带过,该条文并没有体现出任何工具性价值。整体看工伤保险政策设计远远滞后于养老和医疗保险。然而从实际状况看,目前依靠平台就业的灵活就业者数量越来越多,平台灵活就业人员可以参加养老保险和医疗保险,但工伤保险却以传统(标准)劳动关系的存在和认定为前提,用人单位对劳动关系的规避无疑使灵活就业人员享受工伤保险待遇的难度加大^[25]。依据现行的《劳动法》、《劳动合同法》和《工伤保险条例》的规定,具有劳动关系的劳动者已经纳入工伤保险之中,因此只有不具有劳动关系的劳动者才需要纳入灵活就业的工伤保险,这种脱离劳动关系而认定工伤的情况有忽视劳动关系本质的趋势,针对灵活就业者建立工伤保险特别需要注意应将不具有劳动关系的劳动者纳入其中^[26]。研究表明,因交通事故导致的工伤较多,约占工伤总数的15%是由于交通事故导致的。我国的灵活就业者需要通过路上交通提供劳务,如快递“骑手”、“滴滴”、Uber、专车司机等,因此其所面临的工作风险无疑比其他行业要大^[27]。如果工伤保险政策不能为此类劳动者提供保障,会导致灵活就业者完全暴露在工伤风险之下,致使其保障权益受损。从实践来看,网约工和平台强烈希望为网约工参保工伤保险。在我国没有强制平台经济从业人员参保社会保险的情况下,多家平台企业主动为网约工购买了商业意外事故险,该类保险的保障范围和保障程度远逊于工伤保险,缴费率却不低,这在网约工意外事故发生率较高的网约车和送餐平台企业中尤甚^[28]。

4、失业保险(11.5%)方面。失业保险虽有一定的占比,但比例较低,国家针对灵活就业群体的失业保险仅集中在持续性的政策完善这一方向性规定上,在《关于政协十三届全国委员会第一次会议第0475号(经济发展类023号)提案答复的函》(2018年)中提到,“国家发展改革委员会将结合《失业保险条例》修订,专题研究论证可行性,并将积极向司法部建议从法规层面将灵活就业人员纳入失业保障制度”。显而易见,目前针对灵活就业群体失业保险制度还处于制度探索期,顶层设计几近空白,尚未制定出灵活就业者的失业认定、

缴费规定和服务机构规定等政策,整体看我国对灵活就业人员的失业保险参与机制推进十分乏力。如前文所述,我国灵活就业者数量极为庞大,灵活就业在本质上是就业,不是失业,因此把灵活就业人员纳入社会失业保险范畴,不仅是保障我国多数就业人员的基本人权,也是保障我国社会长期稳定发展的客观需要^[29]。对比国外灵活就业群体的失业保险制度,其失业保险待遇高、待遇项目多、覆盖面广等诸多经验都可参考和借鉴,其中最值得借鉴的就是国外有较为完善的监管与服务^[30]。因此国内政策应多从灵活就业失业保险制度探索和建构入手,同时建立相应的监管政策,逐步推动灵活就业群体的失业保险的发展。

四、研究结论与灵活就业群体社会保险参与政策完善建议

本文基于罗斯威尔和菲尔德政策工具模型,对我国中央层面出台的针对灵活就业群体的社会保险政策进行了文本编码、挖掘和分析,可以发现,总体上当前我国灵活就业者的权益难以得到法律的有效保护^[31]。虽然在2011年我国颁布的《社会保险法》中就已经明确规定灵活就业人员可以参加社会保险,但迄今灵活就业群体的社会保险制度仍极为残缺,政策设计上仅相对偏重养老保险和医疗保险,而工伤和失业保险政策发展极为不足。此外,这种不完全的社会保险制度也是由灵活就业人员自愿选择参加,政府并未如传统就业者社会保险参与政策那样采取强制性政策工具,导致政策体系缺乏有力的风险防范效果。

本研究还发现,推进灵活就业群体社会保险参与的政策工具分布不均。三种政策类型中,供给型和环境型政策工具使用较多,我国更注重通过直接提供推动力和间接影响的方法扩大灵活就业群体与社会保险的参与意愿,需求型政策供给相对不足。其次,环境型政策工具内部也较为失衡。我国对于灵活就业者参与社会保险政策的主要支持在于明确了持续性的政策完善这一基本方向,但关注重点仍停留在宏观的政策理念和目标层面,顶层设计非常空泛化,对目标的强调远超在制度实践中有效的政策工具的运用,这就导致灵活就业社会保险参与政策细节和具体实施方案等制度供给严重滞后,未能全面廓清具体的社保参与认定、费率确定、给付待遇等问题。粗略的政策设计削弱了灵活就业者对社会保险制度信心和参与意愿,环境型政策工具的目标远未实现,并未能提供一个良好的参保环境。

基于此,本文提出如下灵活就业群体社会保险参与政策完善思路与建议:

(一)要适度加大灵活就业社会保险参与政策的“强制性”

采用具有一定强制性的政策工具,以更快的推进灵活就业人员参加基本社会保险。相对于基于劳动关系的传统正规就业劳动者参与社会保险的高强制性,灵活就业人员的社会保险属于自愿参加,故制度设计有很大的“偏向性”,对于灵活就业人员而言,正如有学者提出的,其社会保险不应当是“可以”参加,而是“应当”参加^[32]。

(二)应注重同时推进灵活就业者社会保险参与政策的顶层设计和具体方案制定

从供给型和环境型政策工具来看,前文已经提出我国要着力完善灵活就业人员参与社会保险制度这种纯粹目标性、方向性政策内容比例较高,但到具体规定方面却非常匮乏,故政策比较空泛化。政策制定者要将顶层设计与具体实行方案同时推进,尽快将灵活就业者纳入社会保险覆盖范围,并着重加快探索灵活就业者工伤保险和失业保险政策制定,明确和细化各险种的参与规则、缴费比例和给付程序等,以加大对灵活就业者劳动权益保护。

(三)增加需求型政策工具

目前需求型政策工具多作用于灵活就业者数量增长,且仅停留在政策呼吁层面,实质性政策数量远远不够,应先从市场需求处入手,增加企业的灵活用工岗位,引导劳动者参与灵活就业,首先,应从政策层面对企业灵活用工给予更大的扶持力度,对灵活用工企业给予更大的补贴或税收优惠等;其次,应着重帮助部分就业困难人群尤其是大学生、残疾人等灵活就业,并对这类人群参与就业提供优惠或制度支持;最后,当代数字经济发展迅猛,各种新型职业、新型工作形态和场景层出不穷,制度设计上放宽灵活就业人员资质认定也是劳动力市场逐渐灵活化的内在要求。总体看应通过扩大认定范围来增加灵活就业者数量,从需求层面拉动灵活就业者参加社会保险。

(四)社会保险各险种政策要实现均衡供给

现有政策相对侧重于养老保险制度吸纳,应在养老保险逐步完善的基础上,加快对灵活就业人员参加其余三个险种的制度规定,医疗保险参保制度的地区间差异、工伤和失业保险政策空缺,造成了灵活就业者在社会保险方面的不公平待遇。对于医疗保险政策来说,应尽快研究制定国家统一缴费率和规则,实现医疗保险全国统筹;对工伤保险而言,应首先厘清劳动关系认定与工伤保险参与的关系,然后不断完善灵活就业者参与工伤保险相关政策;而从失业保险看,应酌情增加有关灵活就业者参与失业保险政策供给,针对灵活就业者的工作特点,逐步完善灵活就业者的失业认定标准以及失业给付程序和标准等问题。

参考文献:

- [1]国家统计局:2020年1—6月份全国规模以上工业企业利润下降12.8%。http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202007/t20200727_1778629.html,2020-08-17.
- [2]白永亮.共享经济下灵活就业法律制度重构[J].江西社会科学,2017,37(10):209-217.

- [3]何平,华迎放,等.非正规就业群体社会保障问题研究[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2008:4-5.
- [4]董保华.论非标准劳动关系[J].学术研究,2008(07):50-57.
- [5]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(05):159-166.
- [6]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(06):79-87.
- [7][21][29][30]杨怀印,曲国丽.灵活就业人员的社会失业保险制度设计相关问题[J].中国行政管理,2010(05):67-70.
- [8]国家信息中心分享经济研究中心.中国共享经济发展报告(2020)[R].<http://www.sic.gov.cn/News/568/10429.htm>,2020-08-17.
- [9]2019年中国灵活用工及灵活就业研究报告.劳动报,2019-12-04.
- [10]李希如:就业形势总体稳定 服务业就业进一步扩大[R].国家统计局.<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.2020-8-12.
- [11]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(01):6-8+12.
- [12]倪雄飞.灵活就业者的社会保障权研究[J].河南财经政法大学学报,2018,33(01):12-19.
- [13]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(04):30-35.
- [14]杨静.平台企业从业人员保障方案:中欧对比及启示[J].社会保障研究,2020(03):94-102.
- [15]曾煜.对完善灵活就业人员社会保险制度的思考[J].中国劳动关系学院学报,2008(01):50-54.
- [16]赵建国,周德水.灵活就业流动人口的养老保险覆盖率及其收入效应[J].社会保障评论,2020,4(02):29-42.
- [17]姚俊,张丽.政策工具视角下中国养老服务政策文本量化研究[J].现代经济探讨,2018(12):33-39.
- [18]何文,申曙光.灵活就业人员医疗保险参与及受益归属——基于逆向选择和正向分配效应的双重检验[J].财贸经济,2020,41(03):36-48.
- [19][25][27]李坤刚.“互联网+”背景下灵活就业者的工伤保险问题研究[J].法学评论,2019,37(03):140-151.
- [20][25]张岩.共享经济下灵活就业人员的工伤保险制度探析——以平台工作者为视角[J].吉林工商学院学报,2018,34(06):90-94.
- [22]赵雪芹,李天娥,莫长镭.基于政策工具的我国新冠肺炎疫情背景下企业复工复产政策文本分析[J/OL].情报理论与实践:1-11[2020-07-09].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.1762.G3.20200611.1306.006.html>.
- [23]黄剑锋,章晓懿.中国智慧养老产业政策研究——基于政策工具与技术路线图模型[J].中国科技论坛,2020(01):69-79.
- [24]Rothwell R,Zegveld W.An assessment of government innovation policies[J].Review of policy research,1984(3):436-444.
- [26]马续补,张潇宇,秦春秀.基于政策工具视角的突发公共卫生事件应对政策研究——以新型冠状病毒肺炎疫情为例[J/OL].情报理论与实践:1-15[2020-07-09].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.1762.G3.20200611.1212.004.html>.
- [28]娄宇.平台经济从业者社会保险法律制度的构建[J].法学研究,2020,42(02):190-208.
- [31]吴清军,张艺园,周广肃.互联网平台用工与劳动政策未来发展趋势——以劳动者身份判定为基础的分析[J].中国行政管理,2019(04):116-123.
- [32]栗瑜,王全兴.我国灵活就业中自治性劳动的法律保护[J].东南学术,2016(03):104-113.