

# 新业态劳动者失业保险：改革思路与政策优化

岳宗福

**摘要：**新业态劳动者处于“工作岗位不稳定”和“判定非自愿失业困难”的职业风险之中，其失业保险面临着参保缴费难与享受待遇难的挑战。但是，在实施就业优先战略的背景下，不宜按照正规就业者的失业保险模式“强行参保扩面”，而应灵活运用现行失业保险体系的制度弹性和政策工具，探索适应新业态发展的新方案。为此，应以“单方缴费制”增强政策的吸引力，以“浮动费率制”激励新业态创造就业的活力，以“一次性待遇制”顺应劳动者的流动性，并调整缴费基数和优化社保补贴以完善配套政策。

**关键词：**新业态；失业保险；改革思路；政策优化

**中图分类号：**C913.7 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)06-0090-07

新业态劳动者是指依托互联网平台从事外卖配送、网约车驾驶、同城货运、网络营销、网络主播等新兴职业的劳动者。截至2020年，新业态下服务提供者约为8400万人，平台企业员工数约为631万人<sup>[1]</sup>。新业态以其独有的优势在稳岗稳就业和增加居民收入方面发挥了积极作用<sup>[2]</sup>。现实当中，新业态劳动者的用工形式复杂多样，既有建立劳动关系的标准雇佣形式，也有非全日制用工、劳务派遣、业务外包等形式。为此，人力资源社会保障部、全国总工会等8部门于2021年7月联合发布了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》（以下简称“《指导意见》”），将新业态劳动者划分为“符合确立劳动关系情形的劳动者”“个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业的劳动者”“不完全符合确立劳动关系情形的劳动者”三种类型，并分别对其社会保险权益维护提出了指导意见<sup>[3]</sup>。其中，第一类劳动者与企业形成“标准劳动关系”，第二类劳动者与企业形成“平等民事关系”，这两类劳动者的社会保险权益维护已分别形成了比较成熟

的政策框架。第三类劳动者游离于前两类劳动者之间，依托平台工作但又“不完全符合确立劳动关系情形”，其社会保险权益维护面临新的挑战。目前，新业态下社会保险问题已引起学界的广泛关注，但关于新业态下失业保险问题的讨论并不多。本文以新业态中“不完全符合确立劳动关系情形”的劳动者（以下简称“新业态者”）为研究对象，重点分析其失业保险面临的现实问题，并提出相应的改革思路及政策优化建议。

## 一、新业态者失业保险的学理思辨

失业和工伤是人类社会进入工业化时代后面临的两种职业性风险。由此，失业保险和工伤保险两种风险防范机制得以产生。当数字化时代来临后，以平台经济为典型代表的新业态随之而生，而新业态者所面临的职业性风险与工业化时代的劳动者相比有增无减。2018年的一项社会调查显示，“没有社会保险”“工作不稳定、担心失业”“工资收入偏低”

收稿日期：2023-03-17

基金项目：教育部人文社会科学研究规划基金资助项目“退役军人社会保险关系接续与制度衔接机制研究”（18YJAZH122）；山东省工人运动研究会课题“新业态劳动者社会保险权益维护机制研究”（SDGY2022-04）。

作者简介：岳宗福，男，山东工商学院公共管理学院教授（山东烟台 264005）。

并列为新业态者所担忧问题的前三名;在社会保险的参保意愿上,27.1%的参与调查者选择参加失业保险,这个数字仅次于工伤保险<sup>[4]</sup>。然而,学界对新业态者失业保险与工伤保险(或曰职业伤害保险)的关注度几乎是“冰火两重天”。从当前文献看,研究平台从业者工伤保险制度的成果较多,对于失业保险制度的研究几乎鲜有涉猎<sup>[5]</sup>。

### 1. 观点争鸣:“拆包暂缓说”与“优化改造说”

虽然学界对新业态者失业保险问题的研讨比较冷清,但也形成了一些学术观点。相关观点基本上可区分为阵线分明的两派:一派主张“拆包暂缓说”,另一派主张“优化改造说”。

“拆包暂缓说”主张在维护新业态者社会保险权益的过程中,对社会保险进行险种拆包,根据各险种所对应的不同基本权利类型采用分项处理办法,而失业保险不应作为强制网约工参保的险种。其理由有二:一是平台经济就业的特点是工作岗位不固定,平台企业以招募方式征集就业人员,因此网约工无法接单的原因非常复杂,很难判定其系非自愿失业。二是共享经济就业系劳动力市场供给的新形式,这个经济形态中的就业本身就是一种就业促进方式,与失业保险的第二项功能(即“促进就业功能”)有重合之处,因此不适宜在这一领域再引入失业保险制度<sup>[6]</sup>。由此,“分险种参保”和“自选险种参保”两种观点被进一步引申出来。前者认为,考虑到新业态从业者的总体收入水平较低,如果同时参保各项社会保险,则缴费负担过重,因此可以允许其优先参加工伤保险和医疗保险,暂缓参加其他社会保险<sup>[7]</sup>;后者建议,在明确企业责任的基础上,给予劳动者选择就业身份及参加社会保险险种的权利,重点完善不完全符合确立劳动关系情形的劳动者的工伤保险<sup>[8]</sup>。这两者的基本共识在于,新业态者失业保险要么在“暂缓参保之内”,要么在“自选参保之外”,均不主张纳入强制参保范围。

“优化改造说”认为传统的失业保险制度难以适应新业态发展的需要,其失业保险功能尚待优化<sup>[9]</sup>,建议建立就业保障制度,将就业保障权扩展到全体劳动者,改造现行失业保险制度,以适应数字化时代新业态的发展<sup>[10]</sup>。显然,提出优化和改造现行失业保险制度的改革方向并不难,关键性的难题在于如何设计和选择一套切实可行的优化改造方案。但是,学界在这方面提出的建设性意见并不多,目前仅能找到一种较为系统的优化方案,其基本思路是将社会保险与劳动关系脱钩以革新理论,正确

划分平台从业者以扫除参保障碍,在制度改革上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<sup>[5]</sup>。

### 2. 观点辨析:“执两端用其中”的理性选择

众所周知,失业是现代所有就业群体都无法回避的一种职业风险,新业态下“工作岗位不稳定”和“判定非自愿失业困难”是新业态者所面临的新型失业风险的典型特征。“拆包暂缓说”以此为由,主张区分基本权利类型,进行拆包分项处理,允许新业态者不参加、暂缓参加或自选参加失业保险。“优化改造说”同样以此为由,主张对现行失业保险制度进行适应性的优化改造以应对新业态下新型失业风险的挑战。根据我国宪法的规定,包括失业保险权在内的社会保险权是惠及全体公民的一项基本社会权利,虽然我国宪法具有的权利宣示功能决定了基本权利条款不能作为公民行使请求权的依据<sup>[6]</sup>,但即便从上下位法的常识出发,《中华人民共和国社会保险法》(以下简称《社会保险法》)作为最终落实公民社会权利渠道的下位法,必须保护公民的社会保险权益。如果不能做到这一点,就应该优化改造之,而不应不顾宪法规定,对某个或某些群体采用“打包”或“拆包”的办法区别对待。

面对新业态带来的新型失业风险,实际上可能存在两种“各执一端”的解决办法:一种是最理想的办法,即在新业态中强制推动“参保扩面”,将新业态者统一纳入现行失业保险制度的覆盖范围;另一种是最省事的办法,即将新业态者完全或暂时排除在现行失业保险制度的覆盖范围之外,并人为地将失业保险从其社会保险“权益包”中拆分出去,倡导或支持新业态者不参加或暂缓参加失业保险。前一种办法忽视了新业态下新型失业风险的典型特征,可能抑制新业态创造及吸纳就业的活力,并带来新业态者劳动报酬下降、就业机会减少等一系列不理想的结果<sup>[8]</sup>,最终可能得不偿失;后一种办法则无视新业态下存在新型失业风险的客观事实,破坏新业态者社会保险“权益包”的完整性,导致其失业保险权益完全缺失。鉴于此,在这两端之间探索“第三条道路”应是一种比较理性的选择。

第三条道路的基本方向应是优化现行失业保险制度,以适应新业态者所面临的新型失业风险。在此基本方向下,新业态者与传统劳动者在待遇标准方面可以有“高低”或“多少”之分,但在失业保险基本权益方面不应存“有无”之别。诚然,前面引述的优化

方案在第三条道路上已经进行了可贵的探索,但依然存在一定的局限性:首先,其理论主张与改革对策之间不够协调。在理论革新方面主张社会保险与劳动关系脱钩,而实际上在分类构建失业保险缴费机制的制度改革建议方面又将劳动关系设定为关键的分指标。其次,退一步而言,即便忽略该方案内部的不协调性,在广泛存在的“工作不稳定”与“工资收入偏低”的新业态图景中,新业态者参加失业保险的意愿高并不能等同于其缴费参保的意愿就高,这种分类构建的以企业及劳动者共同缴费为主导、以从业者选择自愿参加并缴费为补充的失业保险缴费机制,恐怕也难以对“低收入、高流动”的新业态产生足够的吸引力。

## 二、新业态失业保险的现实挑战

我国学界通常将数字化时代产生的新业态劳动者(新型职业者)视为传统的非正规就业群体或灵活就业群体,并谓之“新自由职业者”<sup>[10]</sup>。在2021年《指导意见》颁行之前,实务部门对新业态中“个人依托平台自主开展经营活动及从事自由职业”和“不完全符合确立劳动关系情形”的两类劳动者并不加以严格区分,其社会保险权益的维护也纳入灵活就业人员社会保险政策的调整范围并进行统一规制。《指导意见》颁行后,虽然对两类新业态劳动者进行了明确的区分,但其社会保险权益维护机制依然没有改变。因此,需要在灵活就业人员失业保险的政策框架下考察新业态者失业保险所面临的问题和挑战。

### 1. 新业态失业保险的政策检视

2017年4月,国务院发布《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》,要求加快建设“网上社保”,为新就业形态从业者参保及转移接续提供便利,同时首次采用“两分法”阐明了新业态劳动者的失业保险政策,即从业者与新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(含失业保险);对于未能签订劳动合同的其他从业者,政府相关部门及企业需要为其探索适应灵活就业人员的失业、工伤保险保障方式。

此后,国务院办公厅及国家发展改革委、人社部等部门相继出台一系列促进分享经济和平台经济健康发展的政策性文件,分别从不同角度强调了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<sup>[11]</sup>,研究完善平台企业用工和灵活就

业等从业人员社保政策<sup>[12]</sup>,研究制定平台就业劳动保障政策<sup>[13]</sup>,但对新业态者的失业保险问题均未给出具体的意见。2020年7月,国家发展改革委牵头发布《关于支持新业态新模式健康发展 激活消费市场带动扩大就业的意见》,强调探索适应跨平台、多雇主间灵活就业的权益保障、社会保障等政策,同时提出了推进失业保险的线上便利化申领的要求<sup>[14]</sup>,但并未明确提出推动新业态者参加失业保险的路径。

在2018年全国“两会”期间,新业态下的劳动保障问题引起了全国政协委员的关注和重视,当年政协十三届全国委员会第一次会议专门提交了“关于互联网+下‘网约工’劳动保障的提案”。针对提案中提出的失业保险问题,国家人社部在随后的答复中明确表示:结合《失业保险条例》修订工作,专题研究论证灵活就业人员参保的可行性,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,从制度上确保兜住底线,为研究制订具体参保办法提供法律依据<sup>[15]</sup>。但此后,激励灵活就业者参加失业保险的可行性方案未见出台,关涉新业态者失业保险的政策调整和制度改革也未见明显进展。

### 2. 新业态失业保险面临的挑战

2021年7月,国务院常务会议审议通过的《指导意见》是新时代健全新业态劳动者权益保障制度的重要文件,其中主要从完善社会保险政策、强化职业伤害保障和优化社会保险经办三个方面完善了社会保险权益维护的政策框架,并采用“三分法”的创新思路,对“符合确立劳动关系情形者”强调督促所属企业依法参加社会保险,对“自主经营及自由职业者”强调放开参保的户籍限制,并允许其在职工和居民的社会保险之间选择参保以做到应保尽保,对“不完全符合确立劳动关系情形者”强调企业要引导和支持劳动者根据自身情况参加相应的社会保险<sup>[3]</sup>。虽然新业态者的失业保险权益整体上可以理解为包含于“社会保险权益包”之中,但通读《指导意见》的相关内容,不难发现,其在新业态者失业保险权益维护方面并未给出针对性的指导意见,也未做出具体的安排部署。

不过,有的地方政府在贯彻落实《指导意见》的过程中结合当地情况明确提出了维护新业态者失业保险权益的实施意见。譬如,湖南省要求强化失业保险参保扩面工作,积极推进新就业形态企业依法参加失业保险;符合条件的企业和职工按规定享受失业保险稳岗返还和技能提升补贴政策;在网站、手机

app等开通失业保险参保、停保、权益查询、待遇申领全程网上办理业务<sup>[16]</sup>;广东省要求探索实施灵活就业人员参加失业保险办法,将新业态者纳入参保范围并享受相应待遇<sup>[17]</sup>。但是,这两省的实施意见也只是点到为止,至于如何强化参保扩面、运用什么办法将新业态者纳入参保范围,均未提出可行性方法或操作性方案。

目前,根据我国《社会保险法》和《失业保险条例》确立的失业保险制度框架,劳动者参加失业保险并享受失业保险待遇,需要同时具备3个条件:一是本人及所属用人单位按照规定参保并累计缴费满1年;二是有证据证明中断就业并非出于本人意愿;三是已办理失业登记,表明本人有求职要求。显而易见,我国失业保险参保缴费机制是建立在明晰的劳动关系基础之上的。但是,劳动关系模糊或确认劳动关系困难几乎是所有新业态者共同面临的职业性难题,这就使其很难跨越单位和个人分担缴费的第一道门槛。即便能够跨越第一道门槛,就业岗位不稳定的新业态者依然很难跨越缴费1年和证明非因本人意愿中断就业这两个障碍去领取失业保险金<sup>[9]</sup>。

毋庸讳言,数字化时代催生的新业态,其经营模式迥异于传统行业,其就业方式也迥异于传统劳动者。在就业强流动性和高弹性的状态下,新业态者在就业与失业状态之间的转换频次高且界限模糊,无法按照传统的失业标准有效甄别其是否处于失业状态,这就意味着无法按照传统的方法精准识别谁是应享受失业保险待遇的适格者。因此,在实施就业优先战略的新时代背景下,维护新业态者的失业保险权益,不宜按照传统失业保险模式“强行参保扩面”,而应创新参保办法和参保路径,探索改造现行失业保险制度的新方案,以顺应新业态的发展趋势。

### 三、新业态者失业保险的改革思路

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<sup>[10]</sup>。面向数字化时代的社会保险制度创新也必须遵行“守正创新”的原则。所谓“守正创新”,就是制度创新不能掉入“制度碎片化”的陷阱,必须以确保社会保险体系的完整性和统一性为前提。具体到新业态者失业保险问题,其改革思路应是在坚守我国《社会保险法》《失业保险条例》等法规政策所确立的基本框架的前提下,发掘失业保险体系的制度弹性,灵活运用失

业保险体系的既有政策工具,为新业态者探索新的参保路径、设计新的缴费参数,进而通过机制重构实现制度创新。

#### 1.以“单方缴费制”增强对新业态者的吸引力

“单方缴费制”就是由企业单方承担失业保险的缴费责任,新业态者个人不分担缴费责任。这种“单方缴费制”并非对现行失业保险制度的颠覆性改革,当然也算不上是创新性突破,而只是对我国失业保险体系中制度弹性的发掘和运用。我国现行《失业保险条例》第6条规定,城镇企业事业单位按照本单位工资总额的2%缴纳失业保险费,城镇企业事业单位职工按照本人工资的1%缴纳失业保险费;城镇企业事业单位招用的农民合同制工人本人不缴纳失业保险费。这实际上设定了两种参保缴费机制:一种是“单位与个人双方缴费制”,另一种是“单位单方缴费制”。前者普遍适用于所有用人单位及其职工,后者仅适用于城镇企业事业单位招用的农民合同制工人。

基于从制度上实现城乡统筹的考量,人社部在2017年发布的《失业保险条例(修订草案征求意见稿)》已明确提出取消农民合同制工人参保和享受待遇的特殊规定以及统一农民合同制工人和城镇职工的失业保险政策的改革方向<sup>[18]</sup>。虽然《失业保险条例》的修订方案至今尚未正式公布实施,但随着城乡一体化进程的加快,统一农民合同制工人和城镇职工的失业保险政策势在必行。不过,这并不等于完全和彻底否定“单方缴费制”的制度弹性,也不影响运用“单方缴费制”的政策工具化解新业态者失业保险所面临的现实困难。客观而言,“单位单方缴费制”较之于“单位与个人双方缴费制”,在两个方面具有天然的优势:一是更有利于解除失业保险对劳动关系的依赖或捆绑;二是对失业保险参保人更加具有吸引力。因此,针对新业态灵活用工的特征,借鉴“单方缴费制”的弹性和优势,可以在不突破现有失业保险制度框架的前提下,运用既有的政策工具并扩大其适用范围,寻找并确定一个制度接口将新业态者顺利纳入失业保险的覆盖范围。

#### 2.以“浮动费率制”激励新业态创造就业的活力

党的二十大报告在实施就业优先战略的目标下,强调要支持和规范发展新就业形态,并要求加强灵活就业和新就业形态劳动者的权益保障<sup>[19]</sup>。但是,在劳动关系与强制性社会保险义务挂钩的要求下,若是一刀切地将新业态者与企业之间的关系全部认定为劳动关系,绝大多数共享经济平台企业将无

力负担现行标准下规模庞大的社会保险费<sup>[20]</sup>。因此,解决新业态失业保险问题,还必须遵行“统筹兼顾”的原则,要统筹兼顾新业态发展壮大的正当性及新业态社会保护的适当性。过当的社会保护会抑制新业态的发展壮大,不利于充分发挥其创造就业的潜能。但缺失社会保护底线的“裸奔”肯定也不利于新业态“行稳致远”。这就要求,新业态失业保险改革方案(以下简称“新方案”)必须坚持就业优先的战略目标,必须坚持激励新业态创造更多就业的政策导向。为此,建议新方案采用“低费率起步的浮动费率制”。

在推行“单方缴费制”的条件下,为减轻企业负担并降低其参保阻力,新方案需选择合理的低费率作为初始费率。鉴于我国大部分地区目前实际的失业保险总费率为1%(单位为0.7%、个人为0.3%),建议将企业负担的初始费率设定为0.3%。为激发新业态创造就业的潜能,需同时设置上下各两个档次的“浮动费率”,形成“初始费率”和“浮动费率”相结合的机制,具体为:一是在新方案实施之年,统一执行0.3%的初始费率,然后以当年企业吸纳的就业人数为基数,若次年就业人数(去掉依法退休人员,下同)维持未变,则仍执行初始费率。二是若次年就业人数减少则费率开始浮动,减员在10%以下(含10%)费率上浮1档至0.4%,减员在10%以上费率则上浮2档至0.5%的封顶线;反之亦然,即增员在10%以下(含10%)费率下浮1档至0.2%,增员在10%以上费率则下浮2档至0.1%的保底线。三是企业进入浮动费率轨道后,每年比对其上年的就业人数,按照“增员下浮”和“减员上浮”的规则,在0.1%的保底线和0.5%的封顶线之间逐年调整其实际费率。

### 3. 以“一次性待遇制”适应新业态就业的流动性

按照“单方缴费制+浮动费率制”的新方案改造现行失业保险制度,同时也必须适应新业态的职业特性改革失业保险待遇支付办法。按照现行《失业保险条例》的规定,农民合同制工人参加失业保险实行有别于城镇职工的特殊办法,主要体现在两个方面:一是农民合同制工人个人不缴费,二是农民合同制工人失业后领取一次性生活补助<sup>[18]</sup>。既然新业态筹资机制借鉴“单方缴费制”,那么与此相对应,在待遇方面也可以参照其中的“一次性待遇制”,为新业态提供一次性生活补助待遇。考虑到失业是一种非黏性的职业风险,推行“一次性待遇制”更能顺应新业态流动性强的职业特性,因为新

业者在不承担缴费责任的条件下,失业后如果跨统筹区域流动就业,其申领一次性生活补助后即可“人走账清”,而不需要再考虑失业保险关系和资金的“转迁”问题。

新业态的“一次性待遇制”可以以当地失业保险金的月标准为基准,同时从如下方面进行适应性改革:首先,鉴于新业态工作岗位的不稳定性,可以将其享受失业保险待遇的基本条件设定为连续从业3个月及以上即可,无须再强调缴费满1年,也不必再要求其证明非因本人意愿中断就业。其次,企业须定期(以一个季度为周期)向当地就业主管部门报告本单位新业态增减的人员名单及身份信息,为离职人员提供离职证明并向其说明申请失业保险待遇的权利和途径。再次,新业态离职后如果超过1个月未能实现再就业即可凭离职证明申领一次性待遇,领取标准为:连续从业满3个月,即支付当地半个月标准的失业保险金,最多不超过4个月的标准。最后,失业保险经办机构经核对新业态的离职证明及其原就业单位提供的减员名单,只要身份信息统一即应由失业保险基金支付一次性待遇。但如果企业漏报或瞒报减员名单致使新业态无法申领失业保险待遇,企业则按照政策标准向其支付一次性待遇。

## 四、新业态失业保险的政策优化

按照新方案的构想,推行“单方缴费制”无疑会得到新业态的积极支持,推行“低费率起步的浮动费率制”既可以降低企业的缴费阻力,又能够激励其想方设法通过“算法留人”或“待遇留人”避免更大的缴费压力,最终有助于达成新业态、企业与政府“三方共赢”的格局。但研究也发现,我国一些企业或多或少可以通过降低工资的方式将单位的缴费责任转嫁给员工,对于技能越低的员工,企业转嫁社保缴费责任的能力越强<sup>[21]</sup>。因此,新方案的推行尚需对相关失业保险政策进行适配性调整优化。

### 1. 调整缴费基数,尽量避免企业向新业态者转嫁负担

在“分成取酬”的新业态中,新业态者劳动报酬波动较大且不易测算,现行基于劳动报酬确定失业保险缴费基数的机制难以推行。学界也有建议以新业态者个人或家庭的收入为基础<sup>[10]</sup>,或以企业的生产经营利润为基础确定基数<sup>[7]</sup>,但在复杂的算法系统中,如何精准测定企业的利润额度或个人(家庭)的收入金额并非易事。为此,建议按照“抽成者抽责”

的原则,以上一年度企业的月均抽成金额确定其当年失业保险的缴费基数。以外卖送餐行业为例,假定企业(含雇主、平台等,下同)设定的抽成比例为20%,其下属外卖骑手有100人,假定每个骑手上一年度累计全部接单金额均为10万元,则企业上年度的抽成金额合计为200万元(10万×20%×100),那么约16.67万元(200÷12≈16.67)即为企业当年的月缴费基数。

按照“抽成者抽责”的原则,在缴费比例确定的前提下,企业的抽成比例和金额越高,则需要其承担的缴费金额也就越多,这样可以在一定程度上抑制其通过降低劳动报酬转嫁缴费负担的冲动。同时,为避免给企业造成较重的缴费负担,按照“抽成者抽责”原则确定的缴费基数应允许突破“本省全口径城镇单位就业人员平均工资的60%”的低限,而仅遵守“本省全口径城镇单位就业人员平均工资的300%”的高限。仍以上述外卖骑手为例,如果其所属企业上一年度月均抽成金额未达到60%的低限,则按照实际的月均抽成金额确定当年的月缴费基数;如果上一年度月均抽成金额超过300%的高限,则超出部分不再计入当年的缴费基数。这样可以在基本遵守缴费基数“保低限高”原则的前提下,提升新业态者失业保险政策的弹性,既能减轻企业的失业保险缴费负担,又能调动其吸纳更多低收入者就业的积极性。

## 2. 优化社保补贴,切实减轻企业缴费负担

由于新方案是按年度统计企业减员和增员的数量,且新业态者若从业不足3个月无法享受失业保险待遇,这就为企业规避费率浮动留下了一个明显漏洞,即企业可以在年度内通过定期定量的增员与减员规避缴费责任。一方面,企业频繁地“以新换旧”,造成大量减员,导致新业态者因不能满足连续从业满3个月的条件而无法获取一次性待遇,从而加剧就业的短期性和不稳定性;另一方面,企业可以保持全年人员总量不变或略有增加,从而规避费率上浮。为堵塞这一漏洞,政府需要用好社保补贴这一政策工具。首先,对于守规矩的企业,政府部门可以按照政策给予失业保险稳岗返还和技能提升补贴,或按一定比例返还其缴纳的失业保险费,同时在经济形势不好或经营遭遇困难的时候,政府部门应按政策给予社保补贴或允许其缓缴费,以切实减轻企业缴费负担,帮其渡过难关。其次,对于不守规矩的企业,其不能享受政府部门提供的社保补贴、失业保险稳岗返还和技能提升补贴等政策待遇。再次,对

于连续多年(比如3年及以上)钻漏洞的企业,政府部门可以按照0.5%的封顶费率一次性追缴在此期间的失业保险费予以惩戒。最后,对于新业态行业遭遇的政策性减员,政府部门应为相关企业提供社保补贴或承担政策性减员的失业保险待遇。

## 结 语

展望后疫情时代,国际劳工组织总干事盖·莱德(Guy Ryder)指出,“这场危机不仅凸显了社会保护的不可或缺性,而且从根本上重构了决策者的思维方式”,使其“无法再对疫情期间发挥重要作用的一线劳动者们和经常被排除在社会保护制度之外的非正规劳动者们的不安全处境视而不见”,“现在正是各地要加强并投资于包括最低标准在内的社会保护体系的时刻,以便我们更好地应对未来可能发生的任何危机”<sup>[22]</sup>。

在新业态发展与面对危机的场景中,我国新业态者作为非正规劳动者始终是重要的一线劳动者,他们“被排除在社会保护制度之外的不安全处境”已引起政府和学界的高度关注。但是,对于新业态者失业保险问题的关注依然不够,甚或有“拆包暂缓说”主张将失业保险权益从新业态者社会保险“权益包”中拆分出去,倡导其暂缓参保。现实当中,有的地方政府对新业态者失业保险虽有“参保扩面”的想法,但苦于并无良策。

新方案的提出是试图在“强行参保扩面”方案与“拆包暂缓”方案之间寻找一条中间道路,以应对新业态者失业保险所面临的现实挑战。新方案虽不能为新业态者提供如正规就业者一样完整的失业保险待遇,但至少可以推动其失业保险权益实现从无到有的跃升,并能够为其提供最低标准的失业保护待遇。当然,“始生之物,其形必丑”。新方案只是一种理论构想和政策推演,其现实可行性及具体参数设计仍需通过实证研究和精算分析予以检验和完善。

众所周知,现代失业保险制度有保障基本生活、促进就业、合理配置劳动力三大功能,但是其促进就业的功能尚未得到充分发挥。在数字化催生的新业态中,尤其需要发挥失业保险的促进就业功能。因此,在实施就业优先战略的进程中,应更加凸显促进就业的政策导向,失业保险基金除向新业态者提供一次性待遇外,还应强化对新业态者职业教育与培训的支持力度,通过职业技能开发与训练、职业安全与风险防范教育、劳动保障法规培训,使其成为职业技能

高、安全意识强、熟悉劳动保障政策的行业能手,这对企业及新业者而言都是一种双赢的格局。

### 参考文献

- [1] 国家信息中心.中国共享经济发展报告(2021)[M].北京:国家信息中心,2021:8.
- [2] 国家信息中心.中国共享经济发展报告(2023)[M].北京:国家信息中心,2023:10.
- [3] 人力资源社会保障部 国家发展改革委 交通运输部 应急部 市场监管总局 国家医保局 最高人民法院 全国总工会关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见[EB/OL].(2021-07-23)[2023-03-10].[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/23/content\\_5626761.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/23/content_5626761.htm).
- [4] 中国劳动和社会保障科学研究院课题组.共享用工平台上从业人员劳动就业特征调查分析[J].中国人力资源社会保障,2018(4):18-20.
- [5] 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(11):73-85.
- [6] 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(2):190-208.
- [7] 鲁全.生产方式、就业形态与社会保险制度创新[J].社会科学,2021(6):12-19.
- [8] 封进.劳动关系变化、劳动者需求与社会保险制度改革[J].社会保障评论,2022(5):66-78.
- [9] 汪敏.新业态下劳动与社会保险政策的检视与选择[J].社会保障评论,2021(3):23-38.
- [10] 何文炯.数字化、非正规就业与社会保障制度改革[J].社会保障评论,2020(3):15-27.
- [11] 发展改革委等印发《关于促进分享经济发展的指导性意见》的通知[EB/OL].(2017-07-03)[2023-03-10].[http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/03/content\\_5207691.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/03/content_5207691.htm).
- [12] 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[EB/OL].(2019-08-08)[2023-03-10].[http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-08/08/content\\_5419761.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-08/08/content_5419761.htm).
- [13] 国务院办公厅关于支持多渠道灵活就业的意见[EB/OL].(2020-07-28)[2023-03-10].[http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5535320.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5535320.htm).
- [14] 关于支持新业态新模式健康发展激活消费市场带动扩大就业的意见[EB/OL].(2020-07-15)[2023-03-10].[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/15/content\\_5526964.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/15/content_5526964.htm).
- [15] 人力资源社会保障部对政协十三届全国委员会第一次会议第1376号(社会管理类106号)提案的答复[EB/OL].(2018-12-03)[2023-03-10].[http://www.mohrss.gov.cn/xxgk/2020/fdzdgknr/zhgl/jytabl/tadf/201812/t20181203\\_306187.html](http://www.mohrss.gov.cn/xxgk/2020/fdzdgknr/zhgl/jytabl/tadf/201812/t20181203_306187.html).
- [16] 湖南省人力资源和社会保障厅等八部门关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见[EB/OL].(2022-01-13)[2023-03-10].[http://rst.hunan.gov.cn/xxgk/tzgg/202201/t20220113\\_22461160.html](http://rst.hunan.gov.cn/xxgk/tzgg/202201/t20220113_22461160.html).
- [17] 广东省人力资源和社会保障厅 广东省发展和改革委员会 广东省交通运输厅 广东省应急管理厅 广东省市场监督管理局 广东省医疗保障局 广东省高级人民法院 广东省总工会关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的实施意见[EB/OL].(2022-06-25)[2023-03-10].[http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwt/wjybjy/zxzc/sj/content/post\\_3988295.html](http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwt/wjybjy/zxzc/sj/content/post_3988295.html).
- [18] 人力资源社会保障部关于《失业保险条例(修订草案征求意见稿)》公开征求意见的通知[EB/OL].(2017-11-10)[2023-03-10].[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zcfg/SYzhengqiuyijian/zq\\_fgs/201711/t20171110\\_281451.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zcfg/SYzhengqiuyijian/zq_fgs/201711/t20171110_281451.html).
- [19] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [20] 王立剑.共享经济平台个体经营者用工关系及社会保障实践困境研究[J].社会保障评论,2021(3):11-22.
- [21] 封进.社会保险对工资的影响:基于人力资本差异的视角[J].金融研究,2014(7):109-123.
- [22] International Labour Office. World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads - in Pursuit of a Better Future[M]. Geneva: ILO, 2021: 3.

## Unemployment Insurance for Workers in New Business Forms: Reform Ideas and Policy Optimization

Yue Zongfu

**Abstract:** Workers in the new business forms are facing occupational risks such as “unstable job positions” and “difficulty in determining involuntary unemployment”, and their unemployment insurance faces challenges such as difficulty in participating in insurance contributions and enjoying benefits. However, in the context of implementing the employment priority strategy, it is not appropriate to “forcibly participate in the expansion of coverage” in accordance with the unemployment insurance model of regular employees. Instead, it is necessary to flexibly use the institutional flexibility and policy tools of the current unemployment insurance system to explore new solutions that adapt to the development of new business forms. Therefore, it is recommended to enhance the attractiveness of the policy with a “unilateral payment system”, stimulate the vitality of new business forms to create employment with a “floating rate system”, adapt to the mobility of workers with a “one-time treatment system”, and adjust the payment base and optimize social security subsidies to improve supporting policies.

**Key words:** new business forms; unemployment insurance; reform ideas; policy optimization

责任编辑:海玉