

新就业形态劳动者失业保险制度构建研究

张 钰, 刘欣洋

文华学院, 湖北品牌发展研究中心 湖北武汉

【摘要】近年来,我国平台经济快速崛起,新就业形态劳动者规模持续扩大,其失业保险权益保障缺失已成为社会法领域的突出问题。现行失业保险制度以传统劳动关系为基础构建,难以适应新就业形态“弱从属性”“去组织化”的用工特征,本文揭示了新就业形态劳动者失业风险的客观存在,从现行失业保险制度与劳动关系捆绑、不适配新就业形态,政府监管不足及劳动者参保意愿不高等方面分析了成因,运用社会保障权平等理论和风险社会理论论证了将新就业形态劳动者纳入失业保险制度的正当性,最后从参保方式、缴费基数、待遇领取条件、平台企业责任、信息技术保障等方面提出了具体构建方案。

【关键词】新就业形态劳动者;失业保险制度;劳动关系

【基金项目】本文系文华学院 2024 年科研项目“新就业形态劳动者失业保险制度建构研究”(项目编号:2024Y11)的成果

【收稿日期】2025 年 7 月 13 日

【出刊日期】2025 年 8 月 14 日

【DOI】10.12208/j.ssr.20250302

Research on the construction of the unemployment insurance system for workers in new forms of employment

Yu Zhang, Xinyang Liu

Wenhua College, Hubei Brand Development Research Center, Wuhan, Hubei

【Abstract】In recent years, China's platform economy has experienced rapid growth, leading to a continuous expansion in the scale of workers engaged in new employment forms. The lack of unemployment insurance protection for these workers has emerged as a prominent issue within the field of social law. The current unemployment insurance system, constructed upon the foundation of traditional labor relations, struggles to adapt to the characteristic features of new employment forms, such as "weaker subordination" and a "decentralized organizational structure." This article reveals the objective existence of unemployment risks faced by workers in new employment forms. It analyzes the contributing factors from four key perspectives: (1) the current system's inherent linkage to traditional labor relations, (2) its fundamental incompatibility with the nature of new employment forms, (3) insufficient government regulatory oversight, and (4) low enrollment willingness among the workers themselves. Utilizing the theory of equal social security rights and the theory of risk society, the article demonstrates the legitimacy of integrating workers in new employment forms into the unemployment insurance framework. Finally, it proposes specific framework proposals addressing aspects such as enrollment mechanisms, contribution base calculations, benefit eligibility criteria, the responsibilities of platform enterprises, and necessary information technology safeguards.

【Keywords】New employment form workers; Unemployment insurance system; Labor relations

统计数据显示,截止至 2020 年末,我国依托数字平台就业的劳动者总量已达 8400 万,覆盖了即时配送、共享出行、物流配送等新兴领域^[1]。党的二十大报告明确提出:“加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”加强新就业形态劳动者的权益保障已经成为社会法的

重要任务,因此探索构建适配新型就业形态的失业保险制度迫在眉睫。

1 问题的提出

1.1 新就业形态劳动者的界定

人社部办公厅《新就业形态劳动者休息和劳动报

作者简介:张钰,湖北黄冈人,文华学院法学系教师、副教授,湖北品牌发展研究中心研究员,主要从事劳动法、社会保险法的研究;刘欣洋,四川成都人,文华学院 2021 级法学专业本科生。

酬权益保障指引》（人社厅发〔2023〕50号），将新就业形态劳动者定义为“线上接受互联网平台发布的配送、出行、运输、家政服务等工作任务，按照平台要求提供平台网约服务，通过劳动获取劳动报酬的劳动者”。考虑到新就业形态用工模式的复杂性，本文所研究的新就业形态劳动者不包括与平台企业建立劳动关系的劳动者。

新就业形态劳动者与传统劳动者的工作方式存在明显区别，表现为：

1.1.1 高度灵活性

借助数字技术的力量，商品和服务之间的供需匹配更加地精准高效，新就业形态劳动者能够依托平台及时响应市场变化，通过各类平台接收工作任务，在平台上与用户进行高效沟通，合理满足用户需求。因此，新就业形态劳动者的工作时间、工作地点呈现出高度的灵活性。我们甚至可以在互联网上搜索到某一外卖员的“一日路线图”，在图中可以直观地感受到其灵活多变的工作范围。

1.1.2 工作“去组织化”

新就业形态劳动者的工作方式展现出与平台之间松散的联结状态，这标志着一种非传统的、更为弹性的职业生态的诞生。通过与数字平台的直接对接，劳动者不再受限于单一的雇主，而是能同时与多个平台建立用工联系，不再是传统的“一对一”雇佣模式。同时，平台与劳动者之间表面上看是一种松散的合作关系，因而很难用传统的劳动关系组织从属性标准去进行认定，用工关系性质比较模糊。

1.2 新就业形态劳动者的失业风险

新就业形态劳动者的收入主要源于完成订单数量后的提成，而这又受到季节变化、市场需求和天气等外部因素的影响。特别是在平台算法控制下，平台企业在定价机制、抽成比例及奖惩措施等方面拥有单方面调整的权利，其对新就业形态劳动者工作质量的评估直接关系到劳动者的接单顺序与收入高低，增加了收入的不确定性。

而信息技术和人工智能快速迭代发展又将进一步加剧他们的失业风险，很多传统的单一重复性工作岗可能很快就会被人工智能所取代。以2024年以来“萝卜快跑”自动驾驶平台在武汉市的试运营为例，这持续引发了极为广泛的争议。人工智能进入传统劳动力行业，网约车司机被置于一个技能和职业转型的漩涡之中，难以应对市场的变化和自动驾驶技术的崛起^[2]。

因此可以得出结论，新就业形态劳动者的失业风

险是客观存在的，而且较之传统的劳动者，其风险程度更高。

2 新就业形态劳动者被排除在现行失业保险制度外的成因

新就业形态劳动者被排除在现行失业保险制度之外，本质是传统劳动保障体系与数字经济用工模式之间的结构性矛盾。

2.1 现行失业保险制度与劳动关系捆绑

我国的社会保险制度源于建国初期的劳动保险和计划经济时代的国有企业劳动保险，因此其最大特点是社会保险与劳动关系“捆绑”。根据我国《失业保险条例》的规定，失业保险制度参保以存在清晰稳定的劳动关系作为前提条件，要求劳动者拥有固定雇主和稳定的工资关系，并通过用人单位统一参保。而平台企业为逃避用工责任，有意去劳动关系化，它们不承认与劳动者之间存在某种雇佣关系，认为自己和劳动者之间是合作关系，因此无需为劳动者办理参保手续。比较典型的例证是当前许多外卖平台在与众包劳动者签订的服务合同中普遍将自己的角色定位为“信息中介”。司法实践中，新就业形态劳动者普遍面临劳动关系认定困难的问题。

2.2 现行失业保险制度与新就业形态不适配

我国现行失业保险制度基于传统劳动形态设计，因此在将其覆盖范围扩展至新就业形态劳动者时，不可避免会产生机制适配性偏差。主要包括：

2.2.1 “非自愿失业”难以认定

根据我国《失业保险金申领发放办法》规定非本人意愿中断就业包括：（一）终止劳动合同的；（二）被用人单位解除劳动合同的；（三）被用人单位开除、除名和辞退的；（四）根据《中华人民共和国劳动法》第三十二条第二、三项与用人单位解除劳动合同的；（五）法律、行政法规另有规定的。而大多数新就业形态劳动者与平台之间并没有签订劳动合同，平台通过算法派单规则、动态定价机制及用户评价体系对从业者实施间接控制，导致传统劳动关系认定标准难以适配数字经济下的用工现实^[3]，平台拒不承认与新就业形态劳动者之间存在劳动关系，不可能为其开具失业证明，导致新就业形态劳动者无法满足失业保险金申领条件，这就使得传统认定“非因本人意愿中断就业”的方法基本失效。

2.2.2 缴费义务主体模糊

我国《失业保险条例》第六条规定：城镇企业事业单位按照本单位工资总额的百分之二缴纳失业保险费。

城镇企业事业单位职工按照本人工资的百分之一缴纳失业保险费。因此, 失业保险的缴费义务一般由用人单位和职工共同分担。而如前所述, 新就业形态劳动者与平台的用工关系较为复杂, 无法确定劳动关系, 在这种情况下, 新就业形态劳动者失业保险由谁来缴费就成为一个难题。

2.2.3 参保方式不适配

现行失业保险制度采取的是“强制参保”与“捆绑参保”模式, 即强制用人单位必须为职工参加包括失业保险在内的五个险种, 这对于用人单位来说是一笔较大的人力成本。如果照搬到新就业形态劳动者身上, 则会显著增加平台企业的用工成本, 甚至可能影响到平台企业的生存与发展。而且新就业形态劳动者同时在多个平台接单, 难以确定由哪个或哪几个平台企业来承担参保义务和缴费义务。

2.2.4 缴费期限不适配

根据我国《失业保险条例》第十四条规定, 领取失业保险金要求所在单位和本人已按照规定履行缴费义务满 1 年。这种长期缴费制度的设计未充分考虑新就业形态劳动者“去组织化”的就业特征, 往往导致其因为达不到法定缴费年限而无法享受失业保险待遇。

2.3 政策执行与监管缺位

很多地方往往更注重 GDP 增长等经济指标, 劳动权益保障在考核体系中占比偏低, 这导致了政府自身的监管动力不足。甚至为了吸引平台企业入驻, 促进数字经济发展, 部分地方政府以“包容审慎”为由降低对平台企业履行社会保险义务的监督力度。

传统监管方式主要依托纸质劳动合同与考勤记录等实体凭证, 但在平台经济中, 用工数据高度电子化且其基本由企业掌握数据, 致使政府监管部门难以获取真实用工信息。部门之间的数据共享机制尚未完善, 加上平台企业利用信息不对称逃避责任的现象普遍发生, 进一步加大了治理难度。

2.4 劳动者参保意愿不高

以外卖骑手为代表的新就业形态, 从业门槛较低, 通常只要有一部可上网的手机和接受简单培训就可以上岗, 因此吸引了大量的农村转移劳动力、城市灵活就业者涌入。他们对社会保险政策的熟悉程度相对较低。认为参加失业保险无关紧要, 同时顾虑社保缴费会加重经济压力。他们更倾向于优先满足当下的生活需求, 而将参与失业保险视为一种“超前消费”, 参保意愿不高。

3 新就业形态劳动者失业保险制度构建的正当性

3.1 社会保障权作为公民基本权利的必然要求

我国《宪法》第四十五条规定: “中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下, 有从国家和社会获得物质帮助的权利。”该条被认为是我公民享有社会保障权的宪法依据。据此, 新就业形态劳动者作为公民, 理所应当享有平等的社会保障权。《中华人民共和国社会保险法》第二条规定: “国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度, 保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利”, 也并未排除任何就业形式。因此失业保险理应覆盖所有劳动者, 而“不应局限于某一特殊利益团体”^[4]。考虑到新就业形态劳动者通常面临着更高的失业风险, 失业保险制度不仅不应忽视该群体, 反而更应该对其实施倾斜性保护。这既是对个体权益的必要补正, 也是完善社会保障体系的关键途径。

3.2 社会风险共担原则下对劳动者保护的必然要求

风险共担原则是社会保险制度的核心逻辑, 其本质是通过集体协作的方式分散个体面临的各类社会风险。新就业形态劳动者在数字经济中面临高度不确定性和个体化风险, 其失业保险权益的缺失加剧了社会风险的系统性积累。社会保险的本质是风险共济, 参保人群越广泛, 制度抗风险能力就越强。将规模庞大的新就业形态劳动者纳入失业保险体系, 也有助于增强失业保险基金的可持续性。

3.3 经济社会发展的必然要求

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中指出“健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度, 扩大失业、工伤、生育保险覆盖面, 全面取消在就业地参保户籍限制, 完善社保关系转移接续政策。”这是提升我国社会保障水平、增进人民福祉、推进经济社会高质量发展的迫切需要。

我国已进入互联网、数字经济与实体经济深度融合的新发展阶段, 灵活就业者、农民工以及新业态从业人员等新兴群体不断壮大, 不仅拓宽了劳动力市场的边界, 还为劳动者开辟了更多收入增长途径, 同时成为推动经济扩张与结构优化的关键力量, 在稳定和扩大社会就业方面发挥重要作用。构建完善上述群体的社会保险体系, 既是实现社会保障制度全覆盖的必然选择, 也是维护就业稳定、促进经济社会高质量发展的内在需求。

4 新就业形态劳动者失业保险制度的构建方案

4.1 优化参保机制: 劳动者灵活自愿与落实平台责任相结合

适应新就业形态特点, 应取消强制参保和捆绑参保。允许新就业形态劳动者自愿、个人、单险种参保, 取消必须通过单位参保的限制。为了避免道德风险, 可以借鉴广州的做法, 要求劳动者办理就业登记, 凭身份证和就业证明线上参保。确保参保的真实性。同时要简化参保流程(如“一键参保”), 简便缴费方式。

强化平台企业责任。要求平台企业在所运营的APP上主动链接参保系统, 如在“美团”、“滴滴”等数字平台中设置“失业保险”专门版块, 集成参保登记、信息查询等基础性功能板块, 提升失业保险政策的普及度以及提高参保流程的便捷度。同时对参保的劳动者, 由平台企业按单补贴缴费, 减轻劳动者的缴费负担, 提高其参保积极性。

4.2 调整领取待遇条件: 建立失业认定清单与放宽缴费年限

新就业形态的从业人员除参保困难之外, 还很难跨越“缴费1年”和“证明非因本人意愿中断就业”两个障碍领取失业保险金^[5]。因此要细化新就业形态劳动者“非自愿失业”认定的标准, 可以建立“非自愿失业状态”清单, 如将平台企业被吊销执照、责令关闭、撤销或提前解散、破产或停业整顿, 或者平台企业对劳动者封号、裁员, 导致劳动者无法接单或收入下降等情形明确为“非自愿失业状态”。同时, 针对多平台就业者, 明确若仅部分平台中断, 不得申领待遇, 防止滥用。

放宽缴费期限限制, 引入“虽不满1年但有剩余领取期限”条件, 其主要涵盖新就业形态劳动者在失业前累计缴纳失业保险费的年限不足1年, 但因以下特殊情形仍可申领失业保险金的情况。具体而言是指, 若某新就业形态劳动者首次失业时缴费满3年, 则可领取18个月失业保险金, 但实际仅领取8个月后重新就业, 若再次失业时新缴费年限不满1年, 仍可继续申领剩余的10个月。或者对“缴费满1年”的规定做出调整, 我们可以根据新就业形态下不同类型的工作, 按其实际特点设立按月为单位计算的缴费期限, 并且可以根据不同情况调整给付期限。

4.3 灵活调整缴费基数: 建立弹性机制

基于新就业形态劳动者收入波动性特征, 对缴费基数的确定要避免一刀切, 可以借鉴广东省规定, 即缴费基数以其参保前12个月的平均收入(不足12个月按实际月数计算)。其后每年7月申报一次缴费基数, 申报后本年7月至次年6月按该缴费基数缴纳失业保

险费, 且不得低于失业保险关系所在地级以上市最低工资标准。或者设计差异化基准费率, 将新就业形态劳动者与传统劳动者区分开来, 传统劳动者基准费率为1%, 那么新就业形态劳动者基准费率可以下调为0.8%, 因为新就业形态劳动者相较于传统职工而言抵御失业风险的能力更差。并结合平台数据, 对新就业形态劳动者连续3个月收入浮动>20%的人员实行更低的费率标准, 当然也可以参照类似参保年限、职业类别等各方面的因素综合调整新就业形态劳动者的失业保险费率。

4.4 强化技术赋能: 实现数据共享与异地自动接续

平台企业通过算法和程序对劳动者的劳动过程有着完整、精细化的掌控, 包括劳动者工作时长、劳动报酬、岗位用工调整情况等。而这些关键劳动数据将直接影响到新就业形态劳动者的参保信息及待遇核发。因此, 政府应通过建立良好的对话机制打破政府和平台之间数据信息壁垒^[6], 引导平台逐步开放有关用工数据资源, 实现与政府社会保险信息管理系统的数据共享。

同时考虑到新就业劳动者流动性强, 而目前失业保险还未实现全国统筹, 因此应在国家层面上制定统一的信息系统接口规范, 由省级政府负责基金调剂和监管, 新就业形态劳动者跨省流动时, 可自动将其失业保险关系及缴费记录转移至新就业地, 无需个人申请。浙江省已试点“浙里办”APP自动同步社保信息。

5 结束语

在社会法理论框架下, 新就业形态劳动者失业保险制度的构建本质上是劳动权益保护与社会保障制度革新的法律命题。面对平台经济催生的“去劳动关系化”用工模式, 现行《中华人民共和国社会保险法》等法律法规在制度供给层面呈现明显滞后性, 暴露出权利义务配置失衡、法律责任界定模糊等结构性矛盾。破解这一困局, 应推动《中华人民共和国社会保险法》的修订完善, 将新就业形态劳动者纳入法律保护范畴, 通过配套细则实现制度落地。这不仅是对劳动者生存权、劳动权等基本权利的法律回应, 更是法治社会建设中社会保障体系现代化转型的必然要求。唯有以法律制度的刚性约束推动权利保障的全面覆盖, 方能实现平台经济发展与劳动者权益保护的动态平衡, 为社会经济高质量发展筑牢法治根基。

参考文献

- [1] 国家信息中心分享经济研究中心. 中国共享经济发展报告(2021)[R]. 北京:国家信息中心,2021.

- [2] 李含伟,李梦圆.“堵”还是“促”:无人驾驶的社会诉求与政策因应——以武汉“萝卜快跑”为例[J].学习与实践,2024,(08):32-41.
- [3] 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.
- [4] 史浩钺.新就业形态劳动者失业保险规范构建研究[D].兰州理工大学 2023.
- [5] 汪敏.新业态下劳动者与社会保险政策的检视与选择[J].社会保障评论,2021,(03):23-38.
- [6] 郭庆,袁良栋.新就业形态劳动者参加失业保险保障机制研究[J].社会保障,2023,(03):36-47.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC) 所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS