



快 訊

SSL Express

2025 年第 21 期（总第 637 期，7 月 22 日） 中国社科院世界社保研究中心 主办



我国平台经济高度发达，就业规模巨大，且成长迅速，已成为我国经济的重要组成部分。然而，由于平台就业的特殊性，这一群体的社会保险参保率普遍偏低，权益保障面临诸多挑战。破解平台就业人员参加社会保险难题，对于完善社会保障体系、促进平台经济健康发展具有重要意义。对此，中国社会科学院中国式现代化研究院研究员、世界社保研究中心秘书长房连泉撰文发表了自己的观点，全文刊发如下：

平台就业者的参保难题，迎来“破冰”时机

文 | 房连泉

随着数字经济的蓬勃发展，平台经济已成为我国经济的重要组成部分，平台就业人员规模不断扩大，成为就业市场的重要力量。据 2023 年第九次全国职工队伍状况调查，全国各类新就业形态劳动者 8400 万人，占职工总数的 21%，其中多数为平台就业者。

然而，由于平台就业的特殊性，这一群体的社会保险参保率普遍偏低，权益保障面临诸多挑战。破解平台就业人员参加社会保险难题，对于完善社会保障体系、促进平台经济健康发展具有重要意义。

规模与困境并存

平台就业是指通过互联网平台获取工作机会、完成工作任务并获得报酬的就业形式。平台就业人员包括网约车司机、外卖骑手、网络主播、自由职业者等多种类型。这类就业具有

工作时间灵活、工作地点分散、劳动关系复杂等特点。

平台就业者身份多元，劳动关系难以直接界定，且以 80 后和 90 后的年轻群体为主，农村户籍流动人口占较高比例。与传统的全日制就业相比，平台就业人员参加社会保险面临诸多困难。

在社保关系上，平台就业者的现状如下：

一是大部分就业者参加城乡居民养老保险和医疗保险，在城镇主要以个人身份参加企业职工基本养老保险的人数占比很低。据中国社会科学院世界社保研究中心的调查数据，在全国调查的 4200 名平台就业人员中，有 70% 加入了城乡居民基本医疗保险，仅有不足 5% 加入了职工养老保险，还有相当一部分处于断保状态。

二是对“五险”的需求程度不一。平台就业者对工伤保险的需求最强，全国已开展“新就业形态人员职业伤害保障试点”（简称“新职伤”）工作，至 2024 年末有 1038 万人参保，第二批试点计划覆盖至全国 17 个省份；对医疗保障的需求也较强，但由于城乡居民医保与职工医保的待遇差距并不大，且异地就医方便，同时居民医保的缴费负担要低得多，所以相对而言，这部分群体加入职工医保的现实意愿也不强；对职工养老保险的需求则相对长远，主要考虑将来退休有更充分的保障。

三是参保缴费存在一定困难。以外卖骑手为例，相当比例兼职者工作时长短，月收入在 5000 元上下，扣除生活成本后所剩不多。目前大中城市的社保月缴费支出超过 1000 元，最低缴费基数标准超过了大部分骑手的收入水平。

头部企业试点启示

今年初的一项统计显示，我国有骑手超 1000 万名，日均配送超 8000 万单，相关联的消费超万亿元。包括外卖骑手在内的新就业形态人员，已有 8400 万人。

为外卖小哥上社保，逐渐成平台企业的“必选项”。近段时间，美团、京东等多家平台官宣，为外卖骑手缴纳社保。

京东从 3 月 1 日起逐步为全职外卖骑手缴纳“五险一金”，美团从二季度开始为全国范围内的全职及稳定兼职骑手缴纳社保。

4 月 3 日，美团发布公告称，当天在福建泉州、江苏南通两地，启动外卖骑手养老保险试点。据试点方案，对当月收入达到就业地相关缴费基数下限，且近 6 个月有 3 个月满足该条件的骑手，美团以相关缴费基数为基准，补贴 50% 的费用，两个试点区域总计覆盖超过 2.2 万名外卖骑手。

从性质上判断，目前平台企业的做法尚属企业行为，未上升到国家政策层面。2021 年

八部门出台的《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》指出，“企业要引导和支持不完全符合确立劳动关系情形的新就业形态劳动者根据自身情况参加相应的社会保险”，但并未就平台企业劳动者参保出台具体的办法。

近几年地方试点主要集中在“新职伤”制度上，虽然有少数平台企业尝试养老保险参保办法，但影响规模很小。

这次几家头部平台企业的行为，既有出于行业市场竞争策略的考虑，也有来自国家政策的引导，可以看成是一次针对平台劳动者参保模式的试验，将对平台发展和社保制度覆盖带来良性影响。

从行业角度分析，之前平台劳动者无社保的僵局有望破解，平台开始将社保成本纳入经营考虑，商业盈利模式和用工策略可能发生变化；从劳动者角度分析，是否参保取决于自愿选择，但多了平台的福利补贴，参保积极性会提高。

潜在的一点忧虑在于：如果强制平台参保可能增加经营成本，影响到就业吸纳。如果采取渐进式推进策略，这种影响较小且总体可控，可通过多种方式来化解。

数字经济时代社保“新基建”

平台就业者参保问题涉及经济发展、就业吸纳和社保权益之间的平衡协调。我国平台经济高度发达，就业规模巨大，且成长迅速。经过十几年的摸索实践，该问题迎来了“破冰”时机。

目前平台进行的有益试点值得鼓励，也对国家政策的出台提出了相应需求。笔者建议：

第一，择机出台新业态劳动者社会保险参保管理办法。目前平台劳动者是否及如何参保，尚处于政策模糊状态。国家主管部门应先行研究制定平台劳动者参加职工社会保险的试行管理办法，就参保人员、险种、参保方式、平台责任以及经办操作等问题做出具体规定。视行业试点情况，可以在1-2年内，择机以部门条例方式向社会公布，在全国范围推行。

第二，采取渐进式、分类别推进策略，逐步扩大覆盖面。一是首先扩大“新职伤”试点，争取在明年实现所有省份覆盖，扩大平台行业的纳入范围。二是从养老保险开始，逐步扩大至其他险种。建议前期主要考虑职工养老保险，视条件逐步扩展至职工医保（生育）险和失业保险。三是探索弹性参保方式。对符合建立劳动关系的骑手，按规定参加“五险一金”；对于长期在平台就业且有稳定收入的骑手，可设定收入或工作时长方面的满足条件，实行自动加入机制，在个人不反对的情况下即默认以个人身份参加社保，由平台企业提供一定比例的缴费补贴；对于零星兼职、收入较低的骑手，鼓励参加社保，但不对平台企业补贴做出硬性要求。

第三，优化劳动关系认定，探索平台劳动者权益保障新方式。平台就业人员的社保权益首先取决于劳动关系的法律界定。目前平台企业多样化的用工方式，需加以规范界定。例如，欧盟通过“五选二”标准重构劳动关系认定逻辑，将平台对劳动者的控制程度（如报酬决定权、行为规范、电子监控、自由度限制等）作为核心判断依据，只要满足任意两项即推定存在劳动关系。针对不完全劳动关系的劳动者，可借鉴其他一些国家对第三类就业关系的划分法，对平台就业者提供相应的劳动保障。

例如，新加坡今年出台了《平台工人法案》，创设介于雇员与自雇者之间的第三类法律身份，赋予劳动者工伤赔偿、公积金等部分雇员权益，但保留平台无需承担全职雇主的全部责任（如带薪休假）。

第四，长久之计是改革完善社保制度，增强灵活就业群体参保适用性。平台劳动者等新业态人员属于灵活就业群体的一部分。传统社会保险制度主要适用于正规部门，针对无雇主的个体劳动者包容性不强，表现在缴费门槛高、激励不足和便携性差等方面，需要做出适应性调整。但针对灵活就业群体的参保设计，无需在现行社保体系之外再单设制度或调整待遇规则，以防出现政策“碎片化”。在养老保险制度上的一个重点改革方向是降低缴费门槛，但要防止低水平缴费的套利风险。此外，需要考虑到灵活就业群体大量加入后对财务可持续性的影响。

一个可考虑的政策建议是：改革养老保险待遇的计发办法，取消待遇计算与社会平均工资挂钩的部分，将个人缴费与待遇水平精算关联，多缴多得，少缴少得，从而为调低缴费基数下限（目前为社会平均工资的60%）创造条件，实现制度激励相容和可持续发展。

第五，加强社保政策宣传，优化社保经办服务。平台就业者参保率低，既有收入不稳定、缴费压力较大等客观条件的限制，也有对社保制度不了解、参保意识淡薄等主观因素。加强社保制度的宣传，提高政策知晓度和风险感知度，是提升参保积极性的必要措施。此外，还要在简化参保缴费手续、方便转移接续、优化经办服务流程等方面做出改进，增强社保制度的可及性和可携带性，为新就业形态人员提供高效、便捷的社保服务。

声 明:

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”), 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址: 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼

电话: (010) 84083506

传真: (010) 84083506

网址: www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐