



博士学位论文

论文题目：从风险的制度化到制度化的风险：

数字经济时代的中国社会保障制度研究

作者：陈斌

学号：16DC1602

指导教师：李春利教授

2019年8月23日

摘要

在人类社会的发展进程中，技术创新始终是推动社会进步的源泉。以人工智能、自动化、大数据、物联网等为代表的技术进步正在开启新一轮的产业革命，并开始从根本上影响我们的生产方式与生活形式。数字经济作为新科技革命的核心内容，日益成为世界各主要国家经济增长的新动力，它不仅改变了企业的运作模式，也改变着劳动者的就业形式。在中国，数字经济占 GDP 的比重已经超过 30%，就业人口接近 10%，已经成为中国经济增长和缓解就业压力的新引擎。然而，在肯定数字经济正面价值的同时，也应正视其带来的负面影响，这主要体现在其对适应工业化发展需要的社会保障制度方面。那么，现代社会保障制度是如何适应工业化的发展，又表现出怎么的运行模式？数字经济如何影响中国的社会保障制度？为此，本研究着重探讨现代社会保障制度的运行机制以及数字经济对中国社会保障带来的挑战。

现有研究主要是从两个方面来分析数字经济对社会保障制度的影响：一是挑战，即数字经济对社会保障筹资和管理的负面影响；二是机遇，即数字经济对社会保障制度的积极意义。然而，作为一个全新的研究领域，现有研究无论是在研究内容、研究视角还是研究方法方面均存在诸多不足。本研究立足中国，通过运用风险社会理论、构建风险的制度化与制度化的风险分析框架，并结合实地调研来分析数字经济对社会保障制度带来的挑战。

在以上整合性分析的基础上。首先，本研究从风险的制度化视角分析现代社会保障制度的建立过程，并对现代社会保障制度的主要内容与运行机制进行具体分析，认为社会保障是适应人类社会风险结构变化的产物，并随着风险结构的变化呈现出从非制度化走向制度化的过程。现代社会保障制度是与工业化时代相对稳定的生产方式、劳动形式和组织形态相适应，其运行机制体现为权责清晰的主体关系建构、国家补贴与多方参与的筹资机制以及政府主导的科层化管理体制。其次，从制度化的风险视角分析数字经济时代现代社会保障制度面临的主要问题，研究指出，在数字化时代，虚拟经济与数字经济的发展导致模糊化的劳资关系、碎片化的就业形态、“去中心化”的社会管理机制，这些均不符合现代社会保障制度的发展要求，由此导致社会保障主体关系模糊、筹资更加困难、管理机制更加复杂，适应工业化发展需要的现代社会保障制度在数字经济时代难以为继。再者，

在分析国外数字经济发展状况的基础上，借鉴其应对数字经济挑战的主要措施。研究发现，不同福利模式的国家在应对数字经济挑战时所采取的措施存在较大差异，但总体而言包括三个方面：一是扩大社会保障制度的覆盖面；二是拓展劳动关系的适用范围；三是提升社会保障制度的灵活性。最后，在上述分析的基础上得出本研究的若干主要结论，即现代社会保障制度是风险制度化的表现形态、数字经济时代中国社会保障制度面临“制度失灵”、不同国家应对数字经济负面影响的方式各异；同时，结合中国现实提出相应的政策建议，主要包括降低参保门槛、改革筹资方式以及提升经办管理水平等。

总之，本研究从社会风险的视角论证了现代社会保障制度演进的内在原因和现实本质，分析了现代社会保障制度在数字经济时代面临的问题与挑战。推动数字经济背景下的社会保障制度研究不仅是维护平台劳动者社会保障权益的需要，也是实现社会保障制度可持续运行的内在要求。

关键词：风险的制度化；制度化的风险；社会保障制度；数字经济；中国

Abstract

In the process of human and social development, technological innovation has always been the source of promoting social progress. Technological advances represented by artificial intelligence, automation, big data, and the Internet of Things and so forth, are opening a new round of industrial revolution and have begun to fundamentally affect our production methods and lifestyles. As the core content of the new scientific and technological revolution, digital economy has increasingly become a new driving force for economic growth of major countries in the world. It is not only changing the mode of operation of enterprises, but also changing the employment forms of workers. In China, the digital economy has accounted for more than 30% of GDP, and employed nearly 10% of the population. It has become a new engine for China's economic growth and ease of employment pressure. However, while affirming the positive value of the digital economy, we should also face up to the negative impacts brought about by it, which is mainly reflected in its social security system to meet the needs of industrialization. Then, how does the modern social security system adapt to the development of industrialization and how it works? How does the digital economy affect China's modern social security system? To this end, this study focuses on the operational mechanisms of the modern social security system and the challenges that digital economy poses to China's social security.

The existing research mainly analyzes the impact of digital economy on the social security system from two aspects: one is the challenge, that is, the negative impact of the digital economy on social security financing and management; the other is the opportunity, that is, the positive significance of digital economy to the social security system. However, as a new research field, there are many shortcomings for existing research in terms of research content, research perspectives and research methods. Based on China, this research analyzes the challenges that the digital economy poses to the social security system by applying risk society theory, constructing an 'institutionalization of risk and risk of institutionalization' analysis framework, and combining field research.

Based on the above integrated analysis. Firstly, this study analyzes the establishment process of modern social security system from the perspective of institutionalization of risk, and analyzes the main content and operation mechanism of modern social security system. It believes that social security is the product of adapting to the change of human society risk structure, and changes from non-institutionalization to institutionalization with the change of risk structure. The modern social security system is compatible with the relatively stable production mode, labor form and organizational form in the industrialized era. Its operational mechanism is embodied in the construction of the subject relationship with clear rights and responsibilities, the financing mechanism of state subsidies and multi-participation, and the government-led bureaucratic management system. Secondly, from the perspective of institutionalized risk, it analyzes the main problems faced by the modern social security system in the digital economy era. The research points out that, in the digital age, the development of virtual economy and digital economy leads to the blurring of labor relations, fragmented employment forms and ‘decentralized’ social management mechanism, which do not conform to the development requirements of the modern social security system. As a result, the relationship between the social security subjects is vague, the financing is more difficult, the management mechanism is more complicated, and the modern social security system that meets the needs of industrial development is hard to sustain in the digital economy. Furthermore, on the basis of analyzing the development of foreign digital economy, it draws on its main measures to cope with the challenges of the digital economy. It is found that the measures taken by countries with different welfare models in dealing with the challenges of the digital economy are quite different, but in general, there are three aspects: one is to expand the coverage of the social security system; the other is to expand the scope of application of labor relations; The third is to enhance the flexibility of the social security system. Finally, on the basis of the above analysis, some main conclusions of this study are obtained, that is, the modern social security system is the manifestation of risk of institutionalization; the Chinese social security system faces “institutional failure” in the digital economy era; and different countries

have different ways to deal with the negative impact of digital economy. At the same time, the corresponding policy recommendations are proposed in combination with the reality of China, including reducing the threshold for participation in insurance, reforming financing methods, and improving management level.

In short, this study demonstrates the internal and realistic nature of the evolution of the modern social security system from the perspective of social risk, and analyzes the problems and challenges faced by the modern social security system in the digital economy era. Promoting the study of the social security system in the context of the digital economy is not only the need to maintain the social security rights for the platform workers, but also the inherent requirement to realize the sustainable operation of the social security system.

Keywords: institutionalization of risk; risk of institutionalization; social security system; digital economy; China

目录

| | |
|--------------------------------|----|
| 第 1 章 导论 | 1 |
| 1.1 研究背景与意义 | 1 |
| 1.1.1 数字经济正在成为中国经济增长的新动力 | 2 |
| 1.1.2 数字经济正在改变中国传统劳动用工模式 | 4 |
| 1.1.3 数字经济正在全面影响现代社会保障制度 | 6 |
| 1.2 核心概念 | 8 |
| 1.2.1 风险的制度化 | 8 |
| 1.2.2 制度化的风险 | 8 |
| 1.2.3 数字经济 | 9 |
| 1.2.4 社会保障 | 11 |
| 1.3 文献综述 | 13 |
| 1.3.1 数字经济对社会保障筹资的冲击 | 14 |
| 1.3.2 数字经济对社会保障管理的挑战 | 18 |
| 1.3.3 数字经济对社会保障制度的积极功能 | 24 |
| 1.3.4 减缓数字经济负面影响的政策建议 | 26 |
| 1.3.5 结论与评价 | 33 |
| 1.4 研究方法与基本思路 | 34 |
| 1.4.1 研究方法 | 34 |
| 1.4.2 基本思路 | 36 |
| 第 2 章 理论基础与分析框架 | 39 |
| 2.1 理论基础：风险社会理论 | 39 |
| 2.1.1 风险社会理论的变迁历程 | 39 |

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| 2.1.2 风险社会理论的主要内容 | 43 |
| 2.1.3 风险社会理论的适用性 | 54 |
| 2.2 分析框架：风险转型 | 56 |
| 2.2.1 个体化社会：风险社会的结构维度 | 56 |
| 2.2.2 风险“转换”：风险的制度化与制度化的风险 | 57 |
| 2.2.3 从非制度化到制度化：风险管理机制的历史演变 | 57 |
| 2.2.4 制度失灵：社会保障制度的可持续性与可行性 | 58 |
| 2.3 小结 | 59 |
| 第3章 风险的制度化：工业化时代的社会保障制度 | 60 |
| 3.1 自然风险与工业化之前的社会保障 | 60 |
| 3.1.1 社会背景：自然风险主导 | 60 |
| 3.1.2 非制度化：工业化之前的社会保障 | 61 |
| 3.1.3 临时之举：社会保障措施的基本特征 | 63 |
| 3.2 人为风险与工业化时代的社会保障制度变迁 | 65 |
| 3.2.1 风险“转型”与西方社会保障制度的变迁 | 66 |
| 3.2.2 “转型”风险与中国社会保障制度的变迁 | 74 |
| 3.3 工业化时代社会保障的主要内容 | 78 |
| 3.3.1 社会保险 | 79 |
| 3.3.2 社会救助 | 80 |
| 3.3.3 社会福利 | 81 |
| 3.4 工业化时代社会保障的运行机制 | 83 |
| 3.4.1 权责清晰的主体关系建构 | 83 |
| 3.4.2 国家补贴与多方参与的筹资机制 | 84 |
| 3.4.3 政府主导的科层化管理体制 | 86 |
| 3.5 小结 | 87 |

| | |
|---|-----|
| 第 4 章 制度化的风险：数字经济时代中国社会保障制度面临的挑战 | 89 |
| 4.1 现状分析：平台从业者的参保困境 | 89 |
| 4.1.1 劳动合同缺失 | 90 |
| 4.1.2 收入不稳定 | 93 |
| 4.1.3 参保率低 | 96 |
| 4.2 “制度失灵”：数字经济时代社会保障制度面临的挑战 | 101 |
| 4.2.1 主体关系模糊化 | 102 |
| 4.2.2 社会保障筹资困难 | 106 |
| 4.2.3 社会保障管理复杂 | 110 |
| 4.3 小结 | 114 |
| 第 5 章 国外经验借鉴 | 116 |
| 5.1 发展现状 | 116 |
| 5.1.1 数字经济发展迅速 | 116 |
| 5.1.2 就业人数不断增长 | 117 |
| 5.1.3 从业者社会保障缺失 | 118 |
| 5.2 典型国家 | 120 |
| 5.2.1 法国 | 120 |
| 5.2.2 英国 | 121 |
| 5.2.3 丹麦 | 123 |
| 5.3 主要措施 | 124 |
| 5.3.1 扩大社会保障制度覆盖面 | 124 |
| 5.3.2 拓展劳动关系的适用范围 | 127 |
| 5.3.3 提升社会保障制度的灵活性 | 128 |
| 5.4 小结 | 130 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第 6 章 结论与讨论 | 131 |
| 6.1 结论 | 131 |
| 6.1.1 现代社会保障制度是风险制度化的表现形态 | 131 |
| 6.1.2 数字经济时代中国社会保障制度面临“制度失灵” | 133 |
| 6.1.3 不同国家应对数字经济负面影响的方式各异 | 134 |
| 6.2 政策建议 | 135 |
| 6.2.1 降低参保门槛 | 136 |
| 6.2.2 改革筹资方式 | 137 |
| 6.2.3 提升经办管理水平 | 138 |
| 6.3 研究不足与未来展望 | 139 |
| 参考文献 | 141 |
| 附录 | 153 |
| 后记 | 161 |

图目录

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 图 1-1 2016-2018 年中国数字经济发展趋势 | 3 |
| 图 1-2 本研究的基本思路 | 37 |
| 图 2-1 理论分析框架 | 56 |
| 图 4-1 平台从业者上个月净收入 | 94 |
| 图 4-2 平台从业者的年龄结构 | 100 |
| 图 4-3 数字经济模式下的不同就业形态 | 112 |

表目录

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 表 1-1 受访对象基本信息 | 35 |
| 表 3-1 19 世纪末德国三大保险法的内容比较 | 69 |
| 表 4-1 不同行业的平台从业者签订合同类型 | 90 |
| 表 4-2 不同行业的平台从业者对劳动合同的了解程度 | 91 |
| 表 4-3 不同行业的平台从业者上月平均净收入情况 | 94 |
| 表 4-4 不同行业的平台从业者的报酬支付方式 | 95 |
| 表 4-5 收入与受教育程度之间的关系 | 96 |
| 表 4-6 不同行业的平台从业者参加社会保险情况 | 97 |
| 表 4-7 不同行业的平台从业者拥有正式雇主情况 | 103 |
| 表 4-8 不同行业的平台从业者拥有其他工作情况 | 107 |
| 表 4-9 不同行业的平台从业者户口性质情况 | 108 |
| 表 4-10 不同行业的平台从业者参加新农保情况 | 108 |
| 表 4-11 不同行业的平台从业者参加城乡居民医保情况 | 109 |
| 表 4-12 不同行业的平台从业者上月平均每天工作时间情况 | 113 |
| 表 5-1 福利国家体制的类型 | 120 |
| 表 5-2 欧盟成员国针对自雇者的社会保障政策 | 125 |

第 1 章 导论

1.1 研究背景与意义

在人类社会的发展进程中，技术创新始终是推动社会进步的源泉。到目前为止，人类社会已经经历了三次工业革命。^①近年来，随着人工智能、大数据、物联网、机器人等技术的快速发展，新一轮的产业革命开始在全球展开。2016年，世界经济论坛主办的达沃斯论坛将这一轮产业革命命名为“第四次工业革命”。大数据、人工智能、机器人、物联网、3D打印、量子计算等新技术的产生开始重新定义传统行业，并模糊了不同行业之间的界限，新技术、新经济、新业态正在从根本上改变我们的生产方式和生活方式。^②

为抓住新一轮科技革命所带来的机遇，各国政府纷纷制定相应战略以推动本国的科技发展。其中，中国出台了“中国制造 2025”战略，旨在对制造业进行全面转型升级，实现“中国制造”向“中国创造”转型；美国制定了“再工业化”战略，而德国构建了“2020 高技术战略”和“工业 4.0”战略；^③等等。

中国在改革开放后实现了经济快速发展，伴随人工智能等自动化技术的日益发达和互联网的广泛应用，以大数据、人工智能、物联网等为代表的数字经济正在改变传统的生产方式和生活方式。数字经济作为一种新兴经济形式，正在成为世界各国经济增长的新动力，与此同时，它也深刻影响着传统劳动用工模式以及建立在稳定就业基础之上的现代社会保障制度。如何正确对待数字经济给社会保障制度带来的挑战和机遇，是政府和社会需要高度关注的问题。

^①第一次工业革命，即蒸汽机时代，它是以 18 世纪 60 年代至 19 世纪中期兴起的通过水力和蒸汽机实现的工厂机械化为典型特征；第二次工业革命，即电气化时代，它是以 19 世纪后半期至 20 世纪初的电力广泛应用为标志；第三次工业革命，即信息化时代，它是以 20 世纪后半期出现的、基于可编程逻辑控制器（PLC）的生产工艺自动化为特征。

^②张车伟.理解中国的创新和创新经济[J].中国人口科学,2017(6):7-12.

^③张车伟, 赵文, 王博雅.经济转型背景下中国经济增长的新动能分析[J].北京工商大学学报(社会科学版),2019(3):117-126.

1.1.1 数字经济正在成为中国经济增长的新动力

数字经济作为第四次产业革命的核心内容，已经成为世界各主要国家经济增长的新引擎。在中国，数字经济也已成为经济增长的新动力，并将发挥越来越重要的作用。

一方面，政府高度重视数字经济的发展。2016年9月，在G20杭州峰会上，由中国主导通过了《二十国集团数字经济发展与合作倡议》，首次将数字经济纳入G20创新增长的重要议题，并提出让数字经济成为与会各国的新增长方式，这也是“数字经济”一词首次出现在我国官方文件中。在中共中央第三十六次集体学习时，习近平总书记明确提出“加快数字经济对经济发展的推动”。2017年7月，国务院发布《新一代人工智能发展规划》，指出到2030年，中国人工智能产业竞争力要达到世界领先水平。党的十九大报告中也明确强调“推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合”。2019年《政府工作报告》亦明确指出，深化大数据、人工智能等研发应用，培育新一代信息技术、高端设备、生物医药、新能源汽车、新材料等新兴产业集群，壮大数字经济。由此可见，发展数字经济已经得到党和政府的大力支持。

另一方面，中国互联网增速全球第一。数字经济的发展是以人工智能和互联网作为技术支撑，没有互联网的快速普及，发展数字经济将成为无源之水。近年来，中国互联网应用增长迅速，从而为数字经济的发展奠定了坚实的技术基础。根据工业和信息化部发布的《2018年通信业统计公报》显示，截至2018年，中国移动电话用户总数达到15.7亿户，移动电话用户普及率达到112.2部/百人；固定互联网宽带接入用户总数达到4.07亿户，移动宽带用户（即3G和4G用户）总数达到13.1亿户，并且农村宽带用户总数达到1.17亿户，比2017年末增长25.2%。此外，根据中国互联网信息中心（CNNIC）2019年2月发布的《中国互联网发展状况统计报告》显示，截至2018年12月，中国网民总数达到8.29亿（其中手机网民规模达到8.17亿），互联网普及率达到59.6%；网络购物用户规模达到6.1亿（占网民总数的73.6%），其中手机网络购物用户规模达到5.92亿（占手机网民的72.5%）；中国网民数量相当于美国和印度的总和。与此同时，中国的互联网巨头和独角兽在规模和数量上也已与美国企业并肩世界前列，尤其是电子商务和互联网金融领域占比明显较高，而且在移动支付规模方面已是美国的百倍有余。因此，互联网及其配套技术的迅速普及已经成为中国数字经济发展的基础。

最后，数字经济已经成为中国经济增长的新引擎。在政府的大力推动和互联网迅速普及的背景下，中国数字经济在近年来实现了快速发展。根据中国信息通信研究院发布的《中国数字经济发展与就业白皮书》显示，中国数字经济发展已经步入黄金期：2016年，中国数字经济总量达到22.6万亿元，占GDP的比重为30.3%；2017年增长到27.2万亿元，占GDP的比重为32.9%；2018年数字经济总量已达到31.3万亿元，占GDP的比重达到34.8%（见图1-1）。其中，就2018年而言，数字产业化的规模达到6.4万亿元，软件和信息技术服务业、互联网行业增速较快，信息消费、数字经济领域投资和贸易等方面也在不断发展；产业数字化的规模则超过24.9万亿元，占GDP的比重达到27.6%，其中服务业、工业和农业数字经济占行业增加值的比重分别为35.9%、18.3%和7.3%。

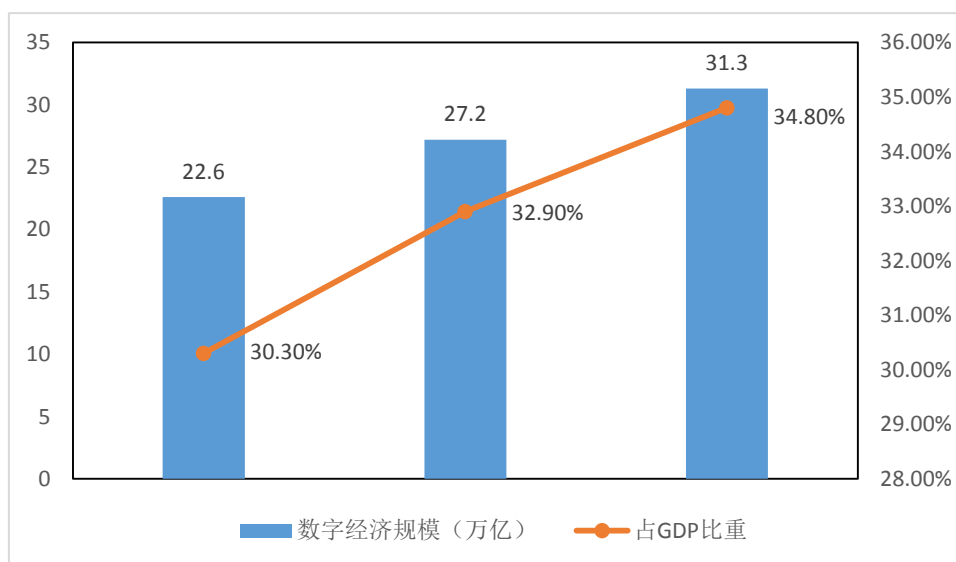


图 1-1 2016-2018 年中国数字经济发展趋势

资料来源：中国信息通信研究院 2017-2019 年《中国数字经济发展与就业白皮书》。

总之，在政府的积极推动和互联网技术快速发展的背景下，数字经济作为一种新经济形式，已经成为中国经济发展的重要组成部分，并且正在成为经济增长的新动力。

1.1.2 数字经济正在改变中国传统劳动用工模式

数字经济在推动中国经济发展的同时，也引发了就业领域的深刻变革。一方面，以互联网为平台的就业形式，催生了大量新就业模式；另一方面，人工智能等自动化技术的大量引入，传统就业岗位也面临着被替代的风险；与此同时，数字经济除了影响就业结构和就业数量之外，传统的稳定就业关系在平台经济的渗透下也日渐模糊，灵活化、碎片化成为数字经济时代从业者就业的主要特征。

首先，数字经济的快速发展，成为拉动就业的重要途径。根据中国信息通信研究院 2019 年 4 月发布的《中国数字经济发展与就业白皮书（2019）》显示，2018 年中国数字经济领域的就业岗位达到 1.91 亿个，占当年总就业人数的比重达到 24.6%，同比增长 11.5%。其中，数字产业化部分就业岗位达到 1220 万个，同比增长 9.4%，产业数字化部分就业岗位达到 1.78 亿个，同比增长 11.6%，传统产业数字化转型已经成为创造新型就业岗位、促进就业稳定的重要渠道。其中，仅阿里巴巴零售平台在 2018 年就为中国创造了 4082 万个就业机会，其中包括 1558 万个交易型就业机会，2524 万个带动型就业机会。^①此外，快递员、外卖员、滴滴司机等也是数字经济发展所带来的重要就业岗位。由此可见，数字经济作为推动经济增长的新动力，也是促进就业的重要手段。

其次，人工智能等自动化技术的快速发展，大量传统就业岗位存在被替代的风险。尽管数字经济能够创造大量新兴就业岗位，但其亦会导致传统行业的衰落并引发失业的负面效应，这主要体现在人工智能、机器人等自动化设备对人工替代等领域。根据麦肯锡全球研究院的分析，全球范围内将有 30% 的工作时间在未来将实现自动化，从而导致近 8 亿人失业。就中国而言，制造业领域的裁员浪潮早在几年前已经开始。比如，海尔集团 2013 年已裁员 1.6 万人，从 2013 年初的 8.6 万减少至年底的 7 万人，2014 年又裁员 1 万人。^②此外，作为电商巨头之一的京东集团，2019 年也将裁员 8%，达到 1.2 万人。机器人等智能化设备的使用是导致裁员的重要原因。根据国际机器人联合会（IFR）发布的报告显示，2017 年全球三分之一的工业机器人销往中国，总数达到 13.8 万台，远超美国和日本。^③根

^①中国人民大学劳动人事学院课题组.阿里巴巴零售平台就业机会测算与平台就业体系研究报告[R].北京:中国人民大学劳动人事学院, 2019:2.

^②李媛.海尔裁员: 去年已裁 1.6 万人 今年再裁 1 万[EB/OL].
<http://finance.people.com.cn/n/2014/0618/c1004-25163924.html>, 2014-06-18/2019-05-11.

^③AI 新媒体量子位.中国去年买下了全球 1/3 的工业机器人
[EB/OL].<https://www.roboticschina.com/news/2018062216robot.html>, 2018-06-22/2019-05-11.

据中国信息通信研究院 2019 年 4 月发布的《中国数字经济发展与就业白皮书（2019）》显示，仅 2018 年上半年，中国工业机器人的产量累计达到 73849.1 套，比去年同期增长 23.9%。随着机器人制造技术的提升和成本的降低，越来越多的企业倾向于使用自动化设备来替代劳工，以应对成本高昂、劳动力流失、安全问题等挑战。除此之外，电子商务平台等新经济模式也给传统商品交易市场带来巨大影响，如淘宝、京东等电子商务企业直接影响了实体商店的发展，这亦会导致这些领域的失业问题。

最后，数字经济改变了传统的就业关系，就业灵活化、碎片化成为新业态从业者的主要特征。根据上文所述，数字经济既具有创造就业的积极功能，也伴随替代就业的消极效应。对于这一新经济模式而言，其创造的就业岗位与传统就业形式存在较大差异。一方面，以网络平台为依托的零工经济（如快递行业、外卖行业）中，数字平台与劳动之间的关系尚不明确，传统雇佣关系下的明确雇主雇员关系受到挑战。在这种新型就业模式中，从业者可以同时“受雇”于多个平台，并且工作时间、工作方式等方面存在很大的自主性。网络平台的经营者认为他们只是负责平台的管理和需求信息的发布，并不直接雇佣劳动者，因此不需要承担对这些从业者的雇主责任。在这种情况下，从业者往往被视为自雇者或自由职业者身份，各类平台企业几乎都拒绝承认与平台就业者之间存在劳动关系。以网约车平台和司机之间的关系为例，工业经济时代劳动关系所确立的主体性、从属性和劳动性质在数字经济时代均遇到了挑战。其中，“在主体性方面，平台与司机之间不再依循简历筛选、面试、签订合同等招聘环节，而是通过网络来完成相关资质审核后，司机方可加入网约车平台，然后从事相应的运输工作；在从属性方面，司机在工作时间、工作地点以及工作方式等方面具有较大的自主性，网约车平台的约束相对较弱。此外，在共享经济模式下，企业为了规避风险，用工策略日益灵活。比如，有些网约车平台采用四方协议的方式，平台先将私家车挂靠在汽车租赁公司名下，再通过一家劳务派遣公司聘用车主，由平台公司、汽车租赁公司、劳务派遣公司和司机共同签订一份四方协议，该四方协议的一个目的是避免在司机和平台之间产生劳动关系。”^①另一方面，由于平台企业对从业者的工作时间、工作方式甚至工作地点等没有明确限制，所以从业者在这些方面具有很大自主性，工作灵活性是其主要优势。然而，随之而来的问题便是就业的碎片化、不稳定以

^①李峰.分享经济背景下劳动关系探析[J].中国劳动,2017(1):13-17.

及缺乏雇主责任情况下的各种从业风险等。以网约车为例，与一般的出租车相比，网约车发生事故风险的概率更大。一方面，网约车司机在驾驶过程中经常需要使用手机等智能设备以实现交易目的，这使得其在行使过程中存在较大的事故风险；另一方面，网约车司机，尤其是私家车主并没有经过正规的从事车辆运营服务方面的职业培训。此外，在现实中有不少网约车司机存在疲劳驾驶的情况，这既与网约车运营缺乏必要的工作时间规范有关，也是平台公司补贴优惠下调和市场竞争激烈使从业者不得不超长工作来获得更高收入所致。^①

综上所述，数字经济作为一种新型经济模式，它在创造就业岗位的同时，也深刻改变着传统劳动用工形式，就业替代、就业碎片化、劳动关系模糊化等现象是这一经济模式所带来的负面影响。对企业而言，这是一种降低劳工成本的有效方式，但这也将会企业运营的市场风险转嫁给了劳动者个人。

1.1.3 数字经济正在全面影响现代社会保障制度

尽管数字经济已经成为中国经济增长的新动力和促进就业的重要途径，但这一经济模式带动的就业与传统的正规就业或标准化就业相比，表现出就业形式灵活、劳动关系模糊、就业风险复杂等特征，传统的社会保障制度显然难以为这一就业群体提供相应保障。

首先，社会保障筹资更加困难。工业化时代的社会保障制度是通过强制雇主和雇员分摊相应比例的缴费（税），并由雇主代扣代缴。在数字经济时代，由于平台与劳动者之间缺乏明确的雇佣关系，而且从业者在工作时间、工作地点等方面具有较大的自主性和灵活性，强制平台分摊缴费必然存在一定困难。此外，在从业者就业高度灵活性的情况下，如何向从业者征费也难以实施。目前，这一就业群体的参保情况不容乐观。根据中国就业促进会与阿里巴巴集团 2014 年联合开展的网络创业就业群体社会保障相关调研显示，网店从业者参加各项社会保险的比例均较低。一方面，从参保群体的角度来看，超过 40% 的个人网店店主未参加任何社会保险，超过 75% 的个人网店受雇员工未参加任何社会保险；从参保险种的情况来看，个人网店店主参加城镇职工养老保险、城镇职工医疗保险、工伤保险、失业保险以及生育保险的比例分别是 18.1%、19.9%、16.5%、16% 和 12.4%；从地区层面来看，西部地区的参保比例明显低于东部和中部地区，其中，东部地区

^①班小辉.论“分享经济”下我国劳动法保护对象的扩张——以互联网专车为视角[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2017(2):154-161.

未参加任何社会保险的员工比例为 74.5%，中部地区为 77.6%，而西部地区高达 88.2%。^①

其次，社会保障待遇计发更为复杂。面对数字经济模式下从业者就业形态的灵活化与社保筹资方式的多元化，其带来的结果必然是社保待遇计算的复杂化。比如，养老保险与医疗保险不能重复参保，工伤保险则因雇主责任的不同而需要有专门的解决路径等等。如何解决这一问题，目前还没有可行的路径值得借鉴。

最后，社会保障经办难度大。数字经济时代的劳动者与传统雇员相比，最大的差异在于前者就业灵活性大、自主性强且多样化。然而，传统社会保障制度的经办管理是建立在劳动者稳定就业的基础上，面对数字经济时代就业形态多样化的现实，传统的参保方式、费用征缴方式、经办管理等，均难以适应这一新型就业形态的需要。一方面，由于劳动者与平台之间不存在稳定的劳动关系，所以平台难以实施对从业者社保的代管权；另一方面，由于从业者工作的分散性、流动性等特征，对其社会保障资金的管理也存在难度。

总之，数字经济已经成为推动中国经济发展的重要动力，也是创造就业岗位、缓解就业压力的重要手段。然而，在看到数字经济发挥积极作用的同时，也应重视其对劳动关系以及与之相应的社会保障制度的重大挑战。如何解决数字经济从业者面临的社会保障权益缺失问题，亟待引起政府和学界的关注。

本文认为，研究工业化时代建立的现代社会保障制度在数字经济时代面临的挑战具有重要意义，这既体现在理论层面，又表现在实践领域。

从理论上讲，数字经济作为一种新经济形式，尽管其发展迅速，但有关数字经济对社会保障制度的影响还是一个新兴研究领域，现有研究也主要停留在现象描述或简单梳理阶段，理论分析尚且不足。本文以风险社会理论为基础，并通过对不同行业的数字经济从业者进行实地调研，旨在通过构建相应的理论分析框架，一方面深入探讨数字经济对社会保障制度的影响，另一方面拓展风险社会理论的适用性，以此弥补现有研究之不足。

在实践层面，人工智能等自动化技术的发展和互联网平台的广泛应用造就了数字经济的兴起，但其亦给劳动法及其相应的社会保障制度带来了冲击和挑战。一方面，如果将数字经济从业者与互联网平台之间的关系轻易界定为劳动关系，那么这将会给平台企业带来不合理的负担，进而阻碍数字经济的发展；另一方面，

^①中国就业促进会.网络创业就业统计和社保研究报告[R].北京:中国就业促进会, 2014:1-8.

如果将劳动者与数字平台之间的关系定义为非劳动关系，那么劳动者的社会保障等合法权益将无法得到保障。面对这种两难困境，有必要进行具体研究。从这个意义上讲，研究数字经济对社会保障制度的影响并提出具体的政策建议，有利于在促进数字经济健康发展的同时维护劳动者的社会保障权益。

1.2 核心概念

研究数字经济时代的社会保障制度，必须建立在对数字经济、社会保障等相关概念的界定与区分的基础之上，这是本文研究相关问题的逻辑起点。

1.2.1 风险的制度化

从风险社会理论的角度来看，尽管风险与人类共生共存，但风险的结构和特征的演变是直到近代社会之后随着人类成为风险的主要制造者才出现的。与前现代社会的自然风险不同，现代意义上的“风险”或“风险社会”主要呈现出两个方面的特征：

一方面是风险的“人化”，即随着人类认识自然和改造自然的能力日益增强，其活动范围不断扩大，其行为和决策对自然和社会的影响也随之加深，进而导致人为制造的风险超过了自然因素，人为因素带来的不确定性占据主体地位。

另一方面是风险的制度化和制度化的风险。^①其中，前者是作为应对自然与人为不确定性所带来的风险而存在的，即通过制定一系列政策、制度的方式来提供预警并约束人们的行为，以此降低自然风险和人为不确定性给经济、社会带来的负面影响。

因此，在本文中，所谓风险的制度化是指国家和政府通过制定各种法律、法规、政策来应对由于自然因素和人为因素所导致的风险的行为。

1.2.2 制度化的风险

尽管制度具有控制人们行为的不确定性而达到降低行为风险的功能，但制度本身也会因为功能偏差而出现风险，即所谓的制度性风险。由于任何制度都是存在于一定的制度系统之中，都会通过与其他制度进行互动而实现自身的目标。然而，外在环境的变化会时刻影响着制度变革，一旦环境中的某些制度之间发生冲

^①童文莹.现代社会风险的建构与应对逻辑[J].电子科技大学学报(社科版),2012(1):29-35.

突，那么结果就会导致制度初衷发生偏离进而产生风险。因此，制度风险是以制度与相关的正式制度或非正式制度之间发生冲突为存在基础，这是引发制度风险的客观要素；与此同时，制度风险的产生也受主观因素的影响，即作为制度设计者的人类由于信息不完备、认识环境能力的有限性等，所以只是具有有限理性。因此，基于“有限理性”而设计出的制度自然难以与所处环境完全适应，这亦是催生风险的重要因素。^{①②}

为此，本文认为，制度化的风险是指因客观环境或主观条件影响而导致制度偏离目标方向进而出现“失灵”的现象。

1.2.3 数字经济

数字经济是继农业经济、工业经济之后，随着信息通信技术发展而出现的一种新经济形态。

1.定义

关于数字经济这一概念，最早是在 Don Tapscott 1995 年出版的《数字经济：网络智能时代的希望与威胁》一书中被提出，该书的出版被视为是最早思考互联网如何影响商业模式的书籍。随后，西班牙社会学家 Manuel Castells 于 1996 年至 1998 年连续出版了《网络社会的崛起》、《识别的力量》、《千禧年的终结》三本书，又被称为《信息时代：经济、社会与文化》的三部曲，其认为“网络”是标志着当今这个时代的决定性特征。此外，美国计算机科学家 Nicholas Negroponte 所著的《数字化生存》也被视为数字经济领域的经典之作，该书分析了数字技术的前沿问题及其对人类社会生活、工作、娱乐和商业等领域的影响。2016 年，G20 杭州峰会发布的《二十国集团数字经济发展与合作倡议》进一步明确了数字经济的内涵，数字经济是指“以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动”。

2.基本特征

数字经济作为一种新经济形态，它有着不同于农业经济和工业经济时代的重要特征。其中，数据构成这一经济模式的核心要素，它在推动自身发展的同时，也在不断促进传统产业的数字化转型。

^①李文祥.论制度风险[J].中共长春市委党校学报,2008(10):13-17.

^②卢现祥.西方新制度经济学[M].北京:中国发展出版社, 2003:15-19.

首先,大数据是数字经济的核心生产要素。从不同经济时代的发展历程来看,其均具有所处时代的核心生产要素。其中,土地和劳动是农业经济时代的新生产要素,而资本和技术则构成了工业经济时代的核心要素。与前两个经济时代不同,数字经济时代的核心生产要素是数据。一方面,数据成为经济活动的基础要素。数字经济模式下的数字信号为信息的产生、传输及使用创造了有利条件,通过使用这些数字基础设施,经济活动中的各种主体能够参与到数字经济活动之中,从而成为数据的生产与使用者,并通过使用数据进行生产、经营、交易等,最终使数据渗透到社会经济活动的方方面面。^①另一方面,数据构成经济活动可持续发展的关键要素。随着大数据与云计算等融合推动了物联网的迅速发展,从而实现了人与人、人与物、物与物之间的互联互通,数据量呈现快速增长。庞大的数据处理与应用随之催生了“大数据”概念,数据由此变成了促进经济社会发展的战略资源。总之,由大数据所驱动的创新发展已经渗透到经济社会的各个领域,并成为数字经济时代最为核心的生产要素。

其次,互联网和人工智能是数字经济的基础设施。在工业经济时代,铁路、公路和机场等物理基础设施构成了经济活动的主要架构。然而,在数字经济时代,互联网成为必不可少的信息基础设施,而人工智能技术的发展则开始影响到医疗、金融、教育、制造、零售等广泛领域,从而掀起了人类历史上最大幅度的科技变革。两者作为数字经济时代的重要基础设施,共同为各领域数字经济的发展提供了必要的基础设施条件。

最后,数字技术推动的产业融合是实现经济增长的新动能。数字经济总体包括两方面的内容:一方面是数字产业化,它是以信息通信产业为基础,并涵盖电子信息制造业、电信业、软件和信息技术服务业在内的广泛领域;另一方面是产业数字化,即传统产业通过应用数字技术提升生产效率与生产质量,实现产业融合与产业升级,最终形成数字化农业、数字化工业以及数字化服务业,进而成为推动经济增长的重要驱动力。^②

综上所述,本文认为数字经济是以大数据为核心生产要素,以互联网、云计算、人工智能、物联网等为基础设施,以数字产业化和产业数字化为主要内容,重新塑造经济发展模式的新经济形态。

^①刘昭洁.数字经济背景下的产业融合研究——基于制造业的视角[D].北京:首都经济贸易大学,2018.

^②同上。

此外，除了数字经济之外，共享经济（sharing economy）、零工经济（gig economy）、平台经济（platform economy）、按需经济（on-demand economy）亦是数字化时代使用广泛的概念。这些经济模式之间没有本质差异，都是以互联网为依托，只是在具体运作形式方面存在一定差异。因此，除特别说明之外，本文并没有对这些概念进行具体区分，下文所使用的这些概念之间并无区别。

1.2.4 社会保障

关于社会保障（social Security）一词，其最早是出现在美国 1935 年颁布的《社会保障法》之中。^①此后，随着越来越多国际组织和国家采用这一概念而得以推广，并最终成为一个统一而广泛的概念。

对于社会保障的具体内涵，由于各国社会保障制度不同抑或研究者的视角或价值观不一，所以无论在国外还是国内，均存在一定差异。

1. 国外对社会保障概念的界定

在国外，不同国际组织或国家对社会保障的概念有着不同的定义。

其中，国际劳工组织认为社会保障是指通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障，为公民提供保险金、预防或治疗疾病、失业时资助并帮助他重新找到工作。

德国是世界上最早通过实施社会保险制度而建立现代社会保障制度的国家，其认为社会保障是指为社会公平和社会安全，是对竞争中不幸失败的那些失去竞争能力的人提供基本的生活保障。^②

美国作为最早采用社会保障这一词汇的国家，其主张社会保障是指“根据政府法规而建立的项目，给个人谋生能力中断或丧失以保险，还为结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。为抚养子女而发给的家属津贴也包括在这个定义之中”。^③

就日本对社会保障概念的理解来看，官方界定与具体实践之间存在一定差异。其中，日本社会保障制度审议会认为，“社会保障是指对疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、多子女及其他原因造成的贫困，从保险方法和直接的国家负担上，寻求经济保障途径。对陷入生活困境者，通过国家援助，保障其最低限度的生活，

^①张曼，杨燕绥，王巍.论社会保障内涵[J].学术论坛,2010(6):94-96.

^②陈良瑾主编.社会保障教程[M].北京:知识出版社，1990:1-2.

^③美国社会保障署主编.全球社会保障制度——1995[M].北京:华夏出版社，1996:1.

同时谋求公共卫生和社会福利的提高，以便使所有国民都能过上真正有文化的成员的生活”，这可以视为官方对社会保障的理解。^①在具体实践领域，日本的社会保障制度涉及广义的社会保障、狭义社会保障和社会保障相关制度三个层面。其中，狭义的社会保障包括社会救济、社会保险、社会福利以及公共卫生和医疗；广义的社会保障则在涵盖全部狭义社会保障内容的基础上，增加了抚恤金、战争受害者援救等内容；此外，社会保障相关制度包括住房政策以及雇佣政策。^②

2.国内对社会保障的界定

在国内，不同学者基于不同的研究视角，对社会保障概念的理解也存在一定差异。

郑功成教授认为，“社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称。作为国民生活保障系统，社会保障概念客观上包括三个层次：一是经济保障；二是服务保障；三是精神保障。”该定义强调社会保障必须具备三个要素：一是具有经济福利性；二是属于社会化行为，即由官方或社会组织来承担具体实施任务；三是以保障和改善国民生活作为根本目标。^{③④}

孙光德、董克用教授指出，“社会保障是以政府为责任主体，依据法律规定，通过国民收入再分配，对暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因使生活发生困难的国民给予物质帮助，保障其基本生活的制度”。^⑤该定义强调了社会保障制度的责任主体是政府，并明确了社会保障制度的本质是国民收入再分配，保障对象为生活困难者，并以保障基本生活为目标。

胡晓义教授根据国际劳工局的研究，将社会保障界定为：“社会通过采取一系列公共措施，以保护其成员免受由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡造成的停薪或收入大幅度减少的经济损失及社会贫困，并对其社会成员提供医疗照顾和对有子女的家庭提供津贴。”^⑥这一定义强调社会保障的责任主体是包括政府在内的整个社会，并且社会保障的主要功能是提供经济援助。

综上所述，无论是国际组织、不同国家，还是国内不同学者，对于社会保障

^①陈良瑾主编.社会保障教程[M].北京:知识出版社, 1990:2.

^②宋健敏.日本社会保障制度[M].上海:上海人民出版社, 2012:11-16.

^③郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].北京:商务印书馆, 2000:9-12.

^④其中，经济保障是指从经济上保障国民的生活，它通过现金给付或援助的方式来实现；服务保障是指当代社会还需要适应家庭结构变迁与自我保障功能弱化的变化，满足国民对有关生活服务的需求，如安老服务、康复服务、儿童服务等；精神保障是指属于文化、伦理、心理慰藉方面的保障，这是更高层次的保障。

^⑤孙光德，董克用.社会保障概论[M].北京:中国人民大学出版社, 2012:3.

^⑥胡晓义主编.走向和谐[M].北京:中国劳动社会保障出版社, 2009:2.

概念的界定均存在一定差异，这种差异一方面来自于不同国家社会保障制度本身的差异，另一方面也源自于不同学者个人研究视角或价值取向。本文认为，社会保障是指国家依法建立的，以保障国民基本生活为目标的制度体系，它是社会保险、社会救助、社会福利以及慈善事业等在内的各种保障措施의总称。

1.3 文献综述

经济变革对社会保障制度的影响一直是学术界关注的重点问题之一。在历史上，由于社会保障是用经济手段来解决社会问题的重要措施，所以社会保障与经济发展之间存在着与生俱来的联系。最近，随着数字经济的快速发展，关于数字经济对社会保障制度的影响开始成为研究者们关注的热点问题。关于数字经济（digital economy）这一概念，目前尚无统一的定义。当前，随着人工智能、大数据、云计算等技术的快速发展，数字经济已经成为经济增长的新引擎。根据中国信息通信研究院最新发布的《中国数字经济发展与就业白皮书(2019)》显示，“2018年，我国数字经济规模达到31.3万亿元，按可比口径计算，名义增长20.9%，占GDP的34.8%”。可以预见，数字经济在未来将会实现更为快速的发展，并将会经济社会带来更广泛的影响。

随着数字经济对经济社会发展的影响日益广泛，围绕数字经济对社会保障筹资、管理以及服务递送等领域的研究与日俱增。Becker指出，现有研究关于数字经济对社会保障和福利国家影响存在两种观点，其中，持悲观态度的观点认为，人工智能等自动化技术的发展将导致结构性的大规模失业，进而使缴纳社会保障费用的群体减少而领取失业保险等待遇的人数增加，由此导致福利国家的财政基础受到侵蚀；乐观主义的观点指出，数字化所带来的技术进步能够减缓养老和医疗支出的增速，从而有利于许多快速老龄化的国家维持收入增长和经济繁荣，并使福利国家得以持续发展。^①为此，研究数字经济对社会保障制度的影响，可以帮助我们更好地了解数字经济的积极与消极意义，从而制定相应的公共政策，以应对其可能带来的挑战。本研究梳理了数字经济对社会保障筹资、管理等方面的挑战以及在服务递送等领域的积极功能。在此基础上，本文就如何完善公共政策缓

^①Becker, S. Digital Structural Change and the Welfare State in the 21st Century [R]. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2019:2-3.

解数字经济对社会保障制度的负面影响等相关研究进行文献总结。

1.3.1 数字经济对社会保障筹资的冲击

作为经济发展模式的一次重大革新，现有研究普遍认为数字经济将会导致社会保障筹资更加困难，并且主要体现在以下三个方面：一是人工智能等自动化技术的应用所引起的大规模失业，进而导致社会保障缴费群体减少而制度支出规模增大；^{①②}二是平台经济所引起的税收流失将损害社会保障制度的财政基础，进而削弱政府向国民提供社会救助和社会福利的能力；^③三是零工经济所导致的就业形式日益灵活多变，如何向零工经济参与者筹资也是现行社会保障制度面临的主要困难之一。^④从本质上，无论是人工智能带来的失业问题，还是平台经济导致的税收流失情况，抑或是灵活就业引起的筹资困境，三者都会给社会保障筹资带来挑战，同时也影响着社会保障制度的可持续性。

1.人工智能、“技术性失业”与社保缴费群体减少

随着人工智能等自动化技术的不断发展，越来越多的工作岗位将存在被其替代的可能，大量劳动者将被迫成为失业者。^{⑤⑥⑦}如果出现大规模失业，那么必然导致缴纳社会保障费（税）的群体减少。现有文献也主要是围绕人工智能带来的“技术性失业”对社会保障基金收支的影响进行研究。

工业与服务业的智能化和自动化首先影响的是传统就业形式。^⑧Frey 与 Osborne 通过对美国 702 种职业被人工智能替代的概率进行研究认为，美国 47% 的职业在未来 20 年间存在被自动化替代的风险。^⑨根据 Frey 与 Osborne 的分析方法，Bowles 计算了欧洲劳动力被自动化替代的概率，范围从 40% 到超过 60%，平均的失业风险为 54%。^{⑩⑪}从国际比较来看，自动化对就业的破坏性在很大程度上

^①Liu T. & Wang C. Intangible Welfare? The New Economy and Social Policy in China [J]. Journal of Asian Public Policy, 2018, 12(1):90-103.

^②杨伟国, 邱子童, 吴清军. 人工智能应用的就业效应研究综述[J]. 中国人口科学, 2018(5):109-128.

^③Konkolewsky, H.H. Digital Economy and the Future of Social Security [J]. Administration, 2017, 65(4):21-30.

^④同上。

^⑤王君, 杨威. 人工智能等技术对就业影响的历史分析和前沿进展[J]. 经济研究参考, 2017(27):11-25.

^⑥曹静, 周亚林. 人工智能对经济的影响研究进展[J]. 经济学动态, 2018(1):103-115.

^⑦张成岗. 人工智能时代: 技术发展、风险挑战与秩序重构[J]. 南京社会科学, 2018(5):42-52.

^⑧程承坪, 彭欢. 人工智能影响就业的机理及中国对策[J]. 中国软科学, 2018(10):62-70.

^⑨Frey, C.B. & Osborne, M.A. The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerization? [R]. Oxford: University of Oxford, 2013:1-72.

^⑩Bowles, J. The Computerisation of European Jobs-Who Will Win and Who Will Lose from the Impact of New Technology onto Old Areas of Employment? [R]. Brussels: Brueghel Think-tank, 2014.

^⑪布鲁盖尔智库 (Brueghel Think-tank) 将 Frey 和 Osborne 的分析方法应用于欧洲, 研究结果表明欧洲的工作岗位受自动化技术替代的风险比例从高至低依次为罗马尼亚 (61.93%)、葡萄牙 (58.94%)、保加利亚 (56.56%)、

取决于所在国家或地区的工业化水平,^①它对以劳动密集型产业为主的发展中国家的挑战更大。^②

大规模失业将会波及到现代社会保障制度的构造及运作。刘涛认为,当低技术含量的职位被替代,不能适应数字化时代的就业人口将被迫失业,从而不得不依靠国家的失业保险及社会救助制度生活。当越来越多不能适应数字化时代的群体脱嵌于数字化时代时,福利国家有缴税及承担社会保险义务的人口就会下降。^③Becker 也指出,由于现代社会保障制度是以税收和工资作为缴费(税)基础,如果众多需要缴纳社保的全职工作岗位被替代,那么在社会保障收入减少而支出不断增加的情况下,西方福利国家的财政基础将面临巨大挑战。根据 Becker 的测算,如果自动化导致当前一半的就业岗位被替代,欧盟国家平均每年的财政赤字将达到 GDP 的 7%;即便替代率下降到 25%,这一赤字也将达到 GDP 的 3%。^④

Thewissen 与 Rueda 从技术变革对福利国家影响的背景出发,研究工作的机械性程度与劳动者再分配偏好之间的关系,结果显示,在人工智能等自动化技术快速发展的情况下,工作的机械性程度与劳动者再分配偏好之间存在正相关关系,即在劳动密集型行业,工作的机械性越强,劳动者因自动化而失去工作的风险越高,从而更倾向于选择社会保险等公共分配政策来规避自己的失业或收入损失风险。^⑤现有研究也普遍认为,机械性、重复性的工作更易于被自动化技术所取代,^⑥因为这些工作的结构化和常规性使其更容易通过算法、计算机和自动化设备来处理。^{⑦⑧}在这种情况下,倾向于选择社会保障等公共政策的机械性工作者如果出现大规模失业,那么必将导致社会保障缴费群体减少而制度支出规模增大。

2.数字经济、税收流失与社保基金稳定性受损

希腊(56.47%)、德国(51.12%)、比利时(50.38%)、法国(49.54%)、荷兰(49.50%)、英国(47.17%)、瑞典(46.69%)。

^①Degryse, C. Shaping the World of Work in the Digital Economy[R]. Brussels: The European Trade Union Institute, Research Paper, 2017: 1-11.

^②Pham, Q.C. et al. The Impact of Robotics and Automation on Working Conditions and Employment [J]. IEEE Robotics & Automation Magazine, 2018, 25(2):126-128.

^③刘涛. 电子化时代的社会保障: 新经济与“去形态化福利”[J]. 社会政策研究, 2018(2):67-78.

^④Becker, S. Digital Structural Change and the Welfare State in the 21st Century [R]. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2019:1-31.

^⑤Thewissen, S. & Rueda, D. Automation and the Welfare State: Technological Change as a Determinant of Redistribution Preferences [J]. Comparative Political Studies, 2017, 52(2):171-208.

^⑥Abbott, R. & Bogenschneider, B. Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation [J]. Harvard Law & Policy Review, 2017, 12:145-175.

^⑦Brynjolfsson, E. & McAfee, A. The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies[M]. New York: W. W. Norton & Company, 2014.

^⑧Arntz, M. et al. The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis [R]. Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, 2016: 1-34.

税收是现代福利国家建立并得以持续的根基，征税能力直接决定福利国家提供何种社会福利和社会保障，国家税收汲取能力锐减可能导致国家福利功能的大幅度“退缩”。^①数字平台降低了搜索成本和交易成本，但受益者主要是平台经营者和消费者，而非平台从业者和税务部门，^②数字经济的快速发展给各国税收体系带来了诸多新的挑战。^③关于这一主题，现有文献也主要关注数字经济所导致的税收流失对社会保障基金稳定性的影响。

一方面，人工智能等自动化设备取代劳动者，从而导致政府基于劳动所得征收的税收大幅减少。Auerbach 指出，在美国和其他大多数发达国家，基于对劳动所得征税比资本收入征税效率更高的理念，当前大部分税收是通过对劳动收入征收所得税或将劳动者作为消费者间接征税得以实现的（在美国，劳动者所承担的税基大约占总税基的四分之三）。^④由于机器人等人工智能设备代表了一种资本投资而不受个人所得税制度的约束，因此，自动化降低了这些国家总体的税基。^⑤King 等运用概率加权法估算了人工智能和机器学习技术对美国工资和税收收入的影响，结果显示，技术革命将导致大量劳动者失业，进而会导致数千亿美元的工资损失和税收流失。^⑥根据麦肯锡全球研究所的分析，当前美国有一半的岗位可以通过技术实现自动化，从而将减少 2.7 亿美元的工资额。在这种情况下，自动化将导致各级政府每年损失数千亿美元的税收（有效税率的范围为 25%-50%）。^⑦在此情况下，尽管人工智能等自动化技术发展所带来的负面影响需要政府加大对教育和社会福利领域的投入，但因税收流失，政府向这些领域进行投资将面临更大负担。^⑧

另一方面，以互联网为平台的数字经济打破了传统的征税体系，偷税漏税问题严重，这亦将导致国家财政收入持续下降，并影响社会保障基金的来源。关于这一研究主题，现有文献主要关注以下两个方面的问题：一是数字经济的主要参

^①刘涛. 电子化时代的社会保障: 新经济与“去形态化福利”[J]. 社会政策研究, 2018(2):67-78.

^②Coyle, D. Precarious and Productive Work in the Digital Economy[J]. National Institute Economic Review, 2017: R5-R13.

^③Eichhorst, W. & Rinne, U. Digital Challenges for the Welfare State[R]. Bonn: IZA Policy Paper, No. 134, 2017: 1-13.

^④Auerbach, A. Who Bears the Corporate Tax: A Review of What We Know[R]. Cambridge: Nber Working Paper, No. 11686, 2006: 1-45.

^⑤Abbott, R. & Bogenschneider, B. Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation [J]. Harvard Law & Policy Review, 2017, 12:145-175.

^⑥King, B.A. et al. Disruptive Technology: Economic Consequences of Artificial Intelligence and the Robotics Revolution [J]. Journal of Strategic Innovation and Sustainability, 2017, 12(2):53-67.

^⑦注: 税收损失可以通过将有效税率乘以自动化导致的工资损失总额来进行粗略估算。

^⑧Abbott, R. & Bogenschneider, B. Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation [J]. Harvard Law & Policy Review, 2017, 12:145-175.

与者（互联网平台、电子商务平台）缴纳的企业所得税较低，逃税相当严重；二是因网络交易存在多个主体并涉及众多区域，征收增值税和销售税的难度较大。^①目前，世界各国的税收体系均是以特定区域的实体“单位”为基础，无法涵盖数字企业（digital company）。^②数字经济依托网络平台，可以自由跨越地域界限，从而使得传统依赖特定司法管辖区域的交易形式变得模糊化；与此同时，无形资产通过电子平台进行交易，也使其难以货币化；此外，由于数字经济中商业活动的“无形性”和“隐蔽性”，导致政府难以对其进行监管。^③因此，数字化使得企业尤其是跨国企业更容易避税。根据 Zucman 等的研究，跨国公司的利润在全球企业利润总额中所占的比例已从 20 世纪 80 年代的约 4% 上升至目前的 15% 以上，然而，同时期全球企业税率却从 45% 以上下降到现在的 25%。该研究表明，为了节省公司税，跨国企业每年会将 40% 的利润转移到“避税天堂”。^④

总之，无论是失业所导致的税收减少，还是平台经济带来的偷税漏税问题，对于以高税收为前提的高福利国家而言，均将面临巨大挑战。

3. 零工经济、就业灵活与社保筹资复杂

除了技术性失业带来的缴费群体减少以及税收流失导致的社保基金稳定性受损之外，数字经济时代工作的个性化、灵活化以及非正式化等特征，对社会保障项目的传统筹资方式也带来了挑战。^⑤

一方面，在网络平台所带来的零工经济中，数字平台与劳动者之间的关系十分模糊，传统雇佣关系下的明确雇主雇员劳动关系受到挑战。^{⑥⑦}在这种新型就业模式中，平台从业者通常被划分为个体劳动者或自由职业者，因此他们无法像正规雇员一样能够被社会保障制度所覆盖。^⑧Forde 等指出，社会保障问题不仅涉及个人的问题，如果得不到解决，还可能成为整个社会的重大财政负担。如果大量

^①Beauvallet, M.B. & Bloch, F. Special Issue on Taxation in the Digital Economy [J]. Journal of Public Economic Theory, 2018, 20(1):5-8.

^②Morris, W. et al. EU Commission on Digital Economy Taxation [J]. Journal of International Taxation, 2017, 17-18.

^③Liu T. & Wang C. Intangible Welfare? The New Economy and Social Policy in China [J]. Journal of Asian Public Policy, 2018, 12(1):90-103.

^④Zucman, G. et al. The Missing Profits of Nations[R]. Cambridge: Nber Working Paper, No.24701, 2018: 1-37.

^⑤International Social Security Association (ISSA). Ten Global Challenges for Social Security [R]. Geneva: International Social Security Association, 2016: 29-32.

^⑥杜鹏等.从有产者游戏到互联网劳工——一项关于共享经济与劳动形式变迁的定性研究[J].社会学评论,2018(5):39-49.

^⑦纪雯雯, 赖德胜.从创业到就业:新业态对劳动关系的重塑与挑战——以网络预约出租车为例[J].中国劳动关系学院学报,2016(4):23-28.

^⑧Eichhorst, W. & Rinne, U. Digital Challenges for the Welfare State[R]. Bonn: IZA Policy Paper, No. 134, 2017: 1-13.

年轻人以不稳定就业形式进入劳动力市场，或者以自雇者身份工作，那么将会导致缴纳养老保险费或其他社会保障项目的群体大量减少，进而产生一系列长期问题。^①Becker 也认为，如果自雇者的数量大幅增加，并且未缴纳足够的税收，那么即便在总体就业数量保持不变的情况下，社会保障制度的筹资基础也会受到损害。^②

另一方面，零工经济所带来的就业灵活性，难以适应以持续缴费为基础的现代社会保障制度。在零工就业中，从业者可以同时“受雇”于多个平台，并且在工作时间、工作形式等方面均有很大的自主性，他们往往是以项目的形式承担灵活性工作。^③Konkolewsky 指出，临时性、碎片化的工作日益普遍，从业者将难以连续缴纳社会保险费，因而获得社保权益也更难^④。Stefano 也认为，即便将平台从业者归类为雇员，工作的碎片化与间断性也会阻碍其获得相应的社会保障权益，因为多数社保项目都具有最低缴费年限等规定。^⑤就业的碎片化实际上意味着与就业相关的经济保障、福利和社会保险待遇的丧失。^⑥

1.3.2 数字经济对社会保障管理的挑战

以互联网为平台的数字经济作为一种新经济形态，它在创新经济发展模式的同时，也给传统的就业结构和雇佣关系带来了挑战。数字平台通过技术革新正在改变传统的就业模式，但以往的劳动法以及社会保障政策均是以职业的“稳定性”为基础而制定的。在这种新型就业形态中，劳动关系模糊化、就业碎片化与建立在明确劳资关系、稳定就业基础之上的现代社会保障制度相背离，^⑦它挑战了福利国家建立之初的根基与基本理念，影响了包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险等在内的所有社会保障项目，也冲击着社会保障制度的现行管理方式。

⑧①②

^①Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

^②Becker, S. Digital Structural Change and the Welfare State in the 21st Century [R]. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2019:1-31.

^③Durward, D. et al. Crowd Work [J]. Business & Information Engineering (BISE), 2016, 4(58):1-6.

^④Konkolewsky, H.H. Digital Economy and the Future of Social Security [J]. Administration, 2017, 65(4):21-30.

^⑤Stefano, D.V. The Rise of the ‘Just-in-time Workforce’: On-demand Work, Crowdwork, and Labor Protection in the ‘Gig-Economy’ [J]. Labor Law & Policy Journal, 2016, 37:471-504.

^⑥Catherine A. What Should We Do after Work Automation and Employment Law [J]. The Yale Law Journal, 2018, 128(254):254-326.

^⑦Coyle, D. Precarious and Productive Work in the Digital Economy[R]. National Institute Economic Review, No. 240, 2017: R5-R13.

^⑧Codagnone, C. et al. The Future of Work in the ‘Sharing Economy’. Market efficiency and Equitable Opportunities or Unfair Precarisation? [R]. Seville: Institute for Prospective Technological Studies, JRC Science for

1. 平台经济、劳动关系模糊化与雇主社保责任缺失

工业化时代的社会保障制度是以传统劳动关系为基础，然而，数字经济时代出现的新就业形态明显不同于传统的明确雇主雇员关系，与传统就业形式相比，它是非标准化的。^{③④}

首先，从业者的地位具有不确定性。^⑤劳动者与平台之间既存在独立的业务关系，也存在传统的雇佣关系。^{⑥⑦}一方面，他们可以选择工作时间、工作方式，并且可以同时为多个平台工作，甚至于为平台工作时可以做自己的事情。在这种情况下，这些平台劳动者与平台之间表现出相互独立的关系。另一方面，平台也会对独立从业者的工作方式进行一定控制，比如设定他们的收入或费用上限，通过禁止其使用平台而解雇他们，等等，在这些方面，平台从业者与雇员相似。^⑧哈瑞斯根据工作的完整性、特殊技能需求、雇主资本投资、从业者是否退出竞争、雇员雇主关系永久性、雇主是否控制工作方式与工作时间、工人是否享有保险及其他各项福利、工人能否有保障的工资而非计件付费等方面的问题，来判断平台经济从业者的雇员或“独立承包商”（independent contractor）身份。结果发现，其中四个因素指向平台从业者为独立承包商身份，两个因素表明其雇员身份。^⑨在这种情况下，如果轻易地将平台劳动者与网络平台之间的关系界定为劳动关系，那么将会带来一些不合理的负担，甚至阻碍数字经济的发展；然而，如果将从业者与平台之间的关系均视作非劳动关系，那么劳动者的权益又无法得到保障。^⑩在这种就业形态中，既不存在劳动合同，也不存在工资标准、工作时间、工作地点、培训、参加工会等有关标准。^⑪按照目前的分类方法，平台从业者通常被划分为个

Policy Report, 2016: 5-58.

^①Lobel, O. The Gig Economy & the Future of Employment and Labor Law [J]. University of San Francisco Law Review. 2017, 51(1):51-74.

^②Bajwa, U. et al. Towards an Understanding of Workers' Experiences in the Global Gig Economy[R]. Toronto: Global Migration & Health Initiative, 2018b: 1-32.

^③Konkolewsky, H.H. Digital Economy and the Future of Social Security [J]. Administration, 2017, 65(4):21-30.

^④彭倩文, 曹大友. 是劳动关系还是劳务关系? ——以滴滴出行为例解析中国情境下互联网约租车平台的雇佣关系[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2016(2):93-97.

^⑤蒋大兴, 王首杰. 共享经济的法律规制[J]. 中国社会科学, 2017(9):141-162.

^⑥陆胤, 李盛楠. 分享经济模式对传统劳动关系的挑战——美国 Uber 案和解的一些借鉴[J]. 中国劳动, 2016(8):45-51.

^⑦常凯. 雇佣还是合作, 共享经济依赖何种用工关系[J]. 人力资源, 2016(11):38-39.

^⑧Harris, S.D. & Krueger, A.B. A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The 'Independent Worker' [R]. Washington D.C.: The Hamilton Project. Discussion Paper, 2015: 5-34.

^⑨赛思 D. 哈瑞斯. 美国“零工经济”中的从业者、保障和福利[J]. 环球法律评论, 2018(4):7-37.

^⑩丁晓东. 平台革命、零工经济与劳动法的新思维[J]. 环球法律评论, 2018(4):87-98.

^⑪Degryse, C. Shaping the World of Work in the Digital Economy[R]. Brussels: The European Trade Union Institute, Research Paper, 2017: 1-11.

体劳动者或自由职业者。^①平台经营者等主体往往以符号化、信息化等形式呈现,使得网络平台与网络服务商之间的权利义务关系面临诸多新的问题,并且数字经济参与各方联系手段的数字化、虚拟化,网络平台与平台劳动者之间的责任划分更加复杂和模糊化,从而使基于稳定对等关系为依托的传统社会保障制度呈现“碎片化”和“分散化”趋势。^{②③}由于平台工作被排除在正规就业模式之外,从业者往往被划分为自雇者或独立承包商,所以无法获得社会保障。^④导致这种情况的原因主要包括两个方面:一是企业为了减轻自己的责任;二是传统的劳动关系无法满足新就业形式的需要。^⑤

其次,雇主角色呈现模糊性,导致其社保责任缺失。数字经济的经营管理者认为,他们只是负责提供应用程序,为服务供需双方建立联系提供支持,平台本身并不雇佣提供服务的人,所以平台与劳动者之间不存在雇佣关系,也无需承担劳动法规定的雇主责任。^{⑥⑦}然而,传统的劳动法和公共政策均是围绕企业作为政策“代理人”的理念建立的,随着数字技术改变传统的就业形式,通过传统就业方式来提供社会保障或其他公共政策则困难重重。^⑧为了降低运营成本,各类平台企业几乎都拒绝承认与平台的就业者之间存在劳动关系,以此逃避雇佣关系中所应承担的雇主责任。^⑨在“雇主”缺位的情况下,平台经济也给社保基金筹资带来了挑战。传统社会保险制度是通过强制的方式要求雇佣双方承担缴费责任,并依托企业来代扣代缴个人税费,但由于数字经济模式下平台与劳动者之间不存在稳定的劳动关系,也没有明确的工作时间、地点和形式,因而难以让平台承担为从业者缴纳一定比例社保费用的“雇主责任”。^⑩Walter 等研究指出,数字平台企业如果将劳

^①Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

^②朱海龙, 邓海卓. 社会保障制度: 网络时代的挑战与创新发展[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2018(2):67-73.

^③问清泓. 共享经济下劳动规章制度异变及规制[J]. 社会科学研究, 2018(3):87-99.

^④曹佳. 经济新业态下劳动用工和社会保障制度相关问题研究[J]. 中国劳动, 2018(6):87-92.

^⑤Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

^⑥Tran M., Sokas R.K. The Gig Economic and Contingent Work: An Occupation Health Assessment [J]. Journal of Occupation and Environment Medicine, 2017, 59(4):63-66.

^⑦唐鑑, 徐景昀. 共享经济中的企业劳动用工管理研究——以专车服务企业为例[J]. 中国工人, 2016(1):16-25.

^⑧Coyle, D. Precarious and Productive Work in the Digital Economy[J]. National Institute Economic Review, No. 240, 2017: R5-R13.

^⑨Berg, J. Income Security in the On-demand Economy: Findings and Policy Lessons from a Survey of Crowdworkers[R]. Geneva: International Labor Office: Conditions of Work and Employment Series, No.74, 2016: 1-28.

^⑩朱海龙, 邓海卓. 社会保障制度: 网络时代的挑战与创新发展[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2018(2):67-73.

动者归类为独立承包商则可以节省高达 30% 的劳动力成本。^①张军以工伤保险为例，指出中国现行的工伤保险制度是以传统劳动关系为前提而设计的，由用人单位参保缴费，并由其承担部分工伤保险待遇的支付责任，而新业态从业者没有明确的用人单位，因此缺乏缴费主体和部分待遇的责任主体，因而无法与现行工伤保险制度相契合。^②

2. 零工经济、就业碎片化与从业者参保能力不足

零工就业的实质是“灵活就业”，^③也是一种“碎片化”就业，具有非标准性、灵活性、不规范性、偶然性、临时性、非正式性、不确定性等特征。^{④⑤}现有研究对于平台经济领域就业的优点和缺点存在广泛共识。其中，主要优势在于灵活性和进入门槛低；缺点则包括工资低、工作机会不稳定、就业缺乏安全性以及社会保障缺失等。^⑥工作不稳定与收入不稳定直接影响着从业者的参保能力。

一方面，就业不稳定且碎片化与建立在稳定就业基础之上的社会保障制度相冲突。在零工就业中，从业者往往以项目的形式承担灵活性工作。^⑦Bajwa 等认为，零工经济与传统就业模式的区别之一是平台企业将工作分解为微任务。^⑧通过将工作分解成一系列微任务，从而可以由任意数量的零工从业者来完成，由此导致从业者的就业时间灵活且不稳定。^⑨此外，部分从业者可能同时在多个平台工作，也有一部分从业者是将其作为副业。有调查显示，超过 40% 的零工经济从业者在一周内为两个或更多公司工作，甚至有七分之一的被调查者为三家或更多公司工作。^⑩关博等通过对北京地区 320 名新业态从业者进行调查，结果显示，41.6% 的被调查者在过去一年里至少经历了一次“跳槽”，并且还有 42.5% 的被调查者表示未来

^①Walter, K. & Bahn, K. Raising Pay and Providing Benefits for Workers in a Disruptive Economy[R]. Washington D.C.: Center for American Progress, 2017: 1-39.

^②张军. 新业态从业人员参加工伤保险难点及对策建议[J]. 中国医疗保险, 2017(6):57-59.

^③闻效仪. 共享经济本质是劳动密集型经济[EB/OL]. 澎湃新闻, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2716522, 2018-12-10/2019-01-05.

^④Muntaner, C. Digital Platforms, Gig Economy, Precarious Employment, and the Invisible Hand of Social Class [J]. International Journal of Health Services. 2018, 48(4):597-600.

^⑤Bajwa, U. et al. The Health of Workers in the Global Gig Economy [J]. Globalization and Health, 2018a, 14:124.

^⑥Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

^⑦Durward, D. et al. Crowd Work [J]. Business & Information Engineering (BISE), 2016, 4(58):1-6.

^⑧Bajwa, U. et al. Towards an Understanding of Workers' Experiences in the Global Gig Economy[R]. Toronto: Global Migration & Health Initiative, 2018b: 1-32.

^⑨OECD. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report[R]. Paris: OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 2015.

^⑩Tran, M. & Sokas, R.K. The Gig Economic and Contingent Work: An Occupation Health Assessment [J]. Journal of Occupation and Environment Medicine, 2017, 59(4):63-66.

三年有明确的换工作意愿。^①朱海龙等也指出,平台经济从业者大多是以临时的“合意性”为基础,具有高强度的流动性、偶发性和即时性,“效率优先、即时交易”是这一从业群体的主流价值观念,从而严重冲击着以实现公平和均衡为价值理念的社会保障制度。^②根据中国劳动和社会保障科学研究院课题组对 1888 位网络平台从业者的调查显示,工作灵活化是其显著特征,42.1%的被调查者表示没有固定的上下班时间,50.4%的就业者有一定的灵活时间,只有 7.5%的就业者需按照固定时间上下班。^③因此,平台经济所导致的工作碎片化难以支撑以持续缴费为基础的现代社会保障制度。临时性、碎片化的工作日益普遍,从业者难以累积缴纳社会保险费,因而获得社保权益也更难。^④即便将平台从业者归类为雇员,工作的碎片化与间断性也会阻碍其获得相应的社会保障权益,因为多数社会保障项目都具有最低缴费年限等规定。^⑤

Zysman 等指出,数字经济带来的就业灵活性对不同福利体制的影响存在差异。其中,对于福利权利与公民身份相挂钩的福利模式而言(如西欧国家),数字经济导致的就业灵活性更强的趋势对这些国家的冲击相对温和;然而,对于那些福利与就业密切相关的福利制度(如美国),数字经济所导致的冲击将更大。^⑥

另一方面,收入不稳定与收入不足也直接影响从业者持续缴纳社会保障费用的能力。Berger 等通过对英国 Uber 司机的研究发现,平台工作的灵活性和自主性在一定程度上提高了从业者的主观幸福感。^⑦然而,根据有关研究对美国的调查显示,零工就业尽管更为灵活,但工作时间更不确定,并且从业者表示收入也更不稳定,与其他就业群体相比,以零工就业为主要收入的劳动者更感到收入没保障,也更担心经济衰退、意外支出和收入不稳定等问题。^⑧也有研究指出,由于收入与

^①关博,朱小玉.新技术、新经济和新业态劳动者平等参加社会保险的主要制约与建议:基于 320 名“三新”劳动者的典型调研[J].中国人力资源开发,2018(12):88-94.

^②朱海龙,邓海卓.社会保障制度:网络时代的挑战与创新[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2018(2):67-73.

^③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.

^④Konkolewsky, H.H. Digital Economy and the Future of Social Security [J]. Administration, 2017, 65(4):21-30.

^⑤Stefano, D.V. The Rise of the ‘Just-in-time Workforce’: On-demand Work, Crowdfund, and Labor Protection in the ‘Gig-Economy’ [J]. Labor Law & Policy Journal, 2016, 37:471-504.

^⑥Zysman, J. & Kenney, M. Intelligent Tools and Digital Platforms: Implications for Work and Employment [J]. Intereconomics. 2017, 52(6):329-334.

^⑦Berger, T. et al. Uber Happy? Work and Well-being in the “Gig Economy”[R]. Working Paper, 2018:1-31.

^⑧Edison Research. The Gig Economy[R]. Somerville: Marketplace-Edison Research Poll, 2018: 1-12.

工作缺乏稳定性，零工经济从业者面临更大的压力。^①关博等的研究也指出，新业态从业者的收入构成中，绩效工资的比例比较高，固定工资大多按照最低工资标准发放，并且这一群体就业的流动性大，进一步增加其收入的不稳定性。^②此外，收入不足也是平台工作的重要特征。通过对网店从业人员的调查显示，除了少数人的收入较高之外，多数网店员工月收入处于较低水平，处于 1000-5000 元之间，3000 元以下的占比 50%，平均月收入为 3000 元左右，75.6% 的网店从业者未参加任何社会保险项目。^③Berg 根据国际劳工组织对美国和印度众包就业人员的调查数据进行分析指出，就业不足和收入低是被调查者最担心的两个问题，90% 的受访者表示希望做的零工工作比目前更多；众包从业者的经济保障和社会保障覆盖面与他们对众包工作的依赖程度密切相关，与将众包工作作为非主要收入来源的被调查者相比，将该工作作为主要收入来源者，其收入的稳定性和社会保障参保情况均比前者差。^④平台工作的工资水平通常低于传统就业形式的同等工作，而且往往低于任何最低工资安排的时薪水平。对于工资低的原因，一是从业者花费了大量时间寻找工作，而这部分时间没有任何报酬。Aleksynska 等通过对乌克兰平台从业者的调查显示，大多数从业者为了找到工作，经常需要寻找新的工作任务或把三分之一的时间花在没有任何报酬的活动上。^⑤二是与平台工作的特点相关，全球劳动者共同身处网络平台，所以与发展中国家工资低的从业者相比，发达国家的劳动者无法与之竞争，从而也会压低从业者的收入水平。^⑥有研究指出，由于平台工作的不安全感，再加上工资水平低，从而导致平台经济中的劳动者流动率非常高。^⑦据中国劳动和社会保障科学研究院课题组的调查显示，平台经济从业者缴费能力不足是影响其参加社会保险的主要问题。其中，36.5% 的被调查者认为缴

^①Kelly, M. Gig Economy Looks for Flexibility on Rules [N]. Financial Times, 2018-02-15.

^②关博, 朱小玉. 新技术、新经济和新业态劳动者平等参加社会保险的主要制约与建议: 基于 320 名“三新”劳动者的典型调研[J]. 中国人力资源开发, 2018(12):88-94.

^③李红岚. 浅析提高新业态从业人员参保率的路径[J]. 中国人力资源社会保障, 2018(7):34-36.

^④Berg, J. Income Security in the On-demand Economy: Findings and Policy Lessons from a Survey of Crowdworkers[R]. Geneva: International Labor Office: Conditions of Work and Employment Series, No.74, 2016: 1-28.

^⑤Aleksynska, M. et al. Working Conditions on Digital Labor Platforms: Evidence from a Leading Labour Supply Economy[R]. Bonn: IZA Discussion Paper Series, No. 12245, 2019: 1-85.

^⑥Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

^⑦Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD). To Gig or Not to Gig? Stories from the Modern Economy[R]. London: Chartered Institute of Personnel and Development, 2017: 4.

费能力不足是其参加社会保险的主要障碍，占比最高，^①完全由平台从业者个人缴费使其难以负担。在这种情况下，按月缴纳社会保险费的规定使得这一群体被排除在现行社会保障制度之外。

总之，作为适应工业化时代实体经济发展需要的社会保障制度在数字经济领域出现了明显的制度漏洞，现行社会保障保障制度难以适应平台从业者劳动关系模糊化、就业碎片化的现实需求，传统以强制性为基础的社会保障制度在数字化就业领域出现了“制度失灵”。^②

1.3.3 数字经济对社会保障制度的积极功能

数字经济在给社会保障制度筹资与管理带来挑战的同时，也为社保制度的发展与完善提供了技术支持和经济支撑。现有文献总体上是从宏观和微观两个层面来进行研究。

1.宏观层面：数字经济有利于减轻人口老龄化负担

从中长期来看，人口快速老龄化将会给诸多国家带来相当大的财政压力。一方面，劳动力的减少将导致经济增长放缓，进而对政府财政收入产生负面影响。根据联合国的一项预测，到2060年，德国的劳动力可能会减少22%，意大利和日本则可能分别减少25%和30%。劳动力的减少和合格劳动力的缺乏已经限制了许多发达国家的潜在增长。在这种情况下，使用机器人等自动化技术不一定会带来劳动力的替代，但可以缓解劳动力减少所带来的负面影响。^③另一方面，人口老龄化带来的另一个负面影响是人口抚养比进一步扩大且社会保障支出不断增加。

“数字化的乐观主义者”指出，技术进步在过去促进了收入增长和经济繁荣。根据Autor的测算，美国工薪阶层在2015年只需平均工作17周就可以达到1915年的实际收入水平，而这在很大程度上应归功于技术进步。^④因此，从这个角度来看，数字化能够帮助许多快速老龄化的国家实现收入增长和经济繁荣，数字化带来的生产率提高可以抵消因人口老龄化所带来的经济增长、劳动力市场以及社会保障等负担。除了缓解因人口老龄化所带来的融资困难之外，数字化所带来的技

^①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.

^②赛思 D.哈瑞斯. 美国“零工经济”中的从业者、保障和福利[J]. 环球法律评论, 2018(4):7-37.

^③陈秋霖, 许多, 周羿. 人口老龄化背景下人工智能的劳动力替代效应——基于跨国面板数据和中国省级面板数据的分析[J]. 中国人口科学, 2018(6):30-42.

^④Autor, D.H. Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation [J]. Journal of Economic Perspectives, 2015, 29(3):3-30.

术进步可能会导致医疗和养老支出低于目前的预期（比如，由于先进医疗技术的使用）。总之，数字化的快速发展也会给国家的繁荣带来诸多有利影响，并加强或至少维持公共财政和福利国家的长期可持续性。^①

2.微观层面：数字经济有利于提高社会服务供给效率与质量

自动化和人工智能可以通过更多的自动化业务流程和在服务提供中使用智能设备来实现即时服务，改善服务递送模式并提高服务质量和降低成本；对社会保障机构来说，则可以通过社交媒体、视频会议、移动电话和物联网与参保者、患者等互动，这可以为行动不便的老年人或残疾人等提供帮助，进而改善服务质量。

^②比如，劳动力在全国各个地区的流动所带来的社会保险关系转移接续问题则可以依托于覆盖全国的社会保险网络系统，从这个角度来看，互联网及相关创新技术的发展亦有利于提升社会保障经办管理效率，并满足劳动力自由流动的需求。^③

人工智能、网络平台等数字技术的发展可以为福利服务的供给与管理提供多样化的可能。^{④⑤⑥}比如，在老年护理领域使用各种人工智能及自动化设备等；智能养老、智能社会服务以及通过互联网提供的虚拟咨询服务等能够为未来福利服务的发展提供诸多新的可能。^⑦面对不断加剧的人口老龄化趋势，积极发挥机器人在老年人护理中的作用是一种有效手段。与人工相比，机器人更易于培训、维护成本低且不易对重复性工作感到厌烦，它们可以帮助老年人自立，从而减少对护理人员 and 养老院的需求。^⑧

在人口结构变迁、老龄化趋势日益加重的背景下，一些劳动力密集型的公共福利服务领域（如教育、医疗、长期护理等）的数字化具有巨大潜力。比如，在医疗保健领域，由于医生与患者和家属的沟通得到了数字平台的大力支持，患者获得信息的机会越来越多，在护理方面的独立性和自主权越来越大；同时，患者

^①Becker, S. Digital Structural Change and the Welfare State in the 21st Century [R]. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2019:2-3.

^②International Social Security Association (ISSA). Ten Global Challenges for Social Security [R]. Geneva: International Social Security Association, 2016: 29-32.

^③刘涛. 电子化时代的社会保障: 新经济与“去形态化福利”[J]. 社会政策研究, 2018(2):67-78.

^④Buhr, D. Rethinking the Basis of the Welfare State under the Digital Paradigm[EB/OL]. https://www.die-gdi.de/uploads/tx_veranstaltung/20_Buhr_Tuebingen_University.pdf, 2018. 2019-01-12.

^⑤Pedersen, J.S. & Wilkinson, A. The Digital Society and Provision of Welfare Services [J]. International Journal of Sociology and Social Policy, 2018, 38(3/4):194-209.

^⑥Schans, C. The Impact of Digitalisation on Social Services[EB/OL].

http://socialemployers.eu/files/doc/1%20Corine%20van%20der%20Schans_Eurofound.pdf, 2018. 2019-01-14.

^⑦刘涛. 电子化时代的社会保障: 新经济与“去形态化福利”[J]. 社会政策研究, 2018(2):67-78.

^⑧Qureshi, M.O. & Syed, R.S. The Impact of Robotics on Employment and Motivation of Employees in the Service Sector, with Special Reference to Health Care [J]. Safety and Health at Work, 2014, 5:198-202.

护理与检测也日益数字化，远程诊疗、在线治疗的使用也在迅速发展。^{①②}以技术驱动型治疗系统（Technology-enabled Care: TEC）^③为例，它可以通过智能设备实时获取数字信息进而远程监控患者的健康状况，也可以使用电子访问（e-visit）、电子处方（e-prescription）等诊疗方式，进而能够使患者、护理人员以及医疗保健专家更容易地获得数据和相关信息，并有利于改善治疗与社会照护服务的质量。此外，通过运用数字技术还可以节约治疗成本，缓解医疗支出增长的负担，进而有利于社会医疗保障制度的可持续运行。^④

1.3.4 减缓数字经济负面影响的政策建议

面对数字经济可能给社会保障制度的筹资以及管理等领域带来的挑战，现有研究提出了一系列政策建议，并对其利弊进行了探讨，主要政策包括：提高劳动者的受教育水平，改革劳动法，完善社会保障制度，调整税收政策以及改善工资制度等。

1.提高劳动者的受教育水平

尽管人工智能替代就业的程度和时间目前还存在争议，但其将导致大量中等技能或低技能劳动者失业则是研究者们广泛的共识。因此，加强对中低技能从业者进行培训和再教育，以帮助他们能够承担自动化所要求的更高技能的工作；此外，科技的快速发展也加快了工作更新的速度，提高受教育水平也有利于劳动者能够更快更容易地适应工作变化的节奏，进而减缓人工智能等自动化技术对就业的冲击，从而有利于减轻失业对社会保障制度的影响。

诸多文献强调了提高劳动者受教育水平和加强技能培训的重要性，并提出了具体的解决方案。比如，Arntz 等指出，受教育程度低的劳动者受到自动化和人工智能发展的影响最大，为此，更应该关注如何通过培训来进一步提高这些劳动者的受教育水平以应对技术进步的冲击。^⑤King 等也认为，未来的教育体系应该更加重视计算机科学、编码、工程学以及其他与技术相关的课程，年轻一代应学

^①OECD. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report[R]. Paris: OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 2015.

^②Mollerup, A. Digital Government Strategies for Transforming Digital Government Strategies Welfare Service[R]. Paris: OECD, 2015: 6-58.

^③健康驱动型诊疗系统（Technology-enabled Care: TEC）是指将健康相关技术、数字媒体以及移动设备进行整合的一种治疗方式。

^④Taylor, K. Connected Health: How Digital Technology Is Transforming Health and Social Care[R]. London: Deloitte Center for Health Solutions, 2015: 1-37.

^⑤Arntz, M. et al. The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis [R]. Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, 2016: 1-34.

习新技能以应对不断变化的劳动力需求。^①Schroeder 等也提出，由于工作内容和工作程序的要求以及必要的任职资格和技能变化的间隔时间越来越短，职业需要越来越严苛，从而对抽象思维、信息管理 etc 技能的要求越来越高。为此，终身学习与持续培训变得越来越重要。^②Eichhorst 等也指出，由于数字经济时代工作的灵活性和复杂性程度提高，所以职业教育和培训体系不应只在劳动者职业生涯开始阶段发挥作用，而是应该动态地适应其整个就业生涯的需求；此外，针对工作需求日益复杂的趋势，还应重视跨学科的教育模式，以培养具备多种技能的复合型人才。^③Buhr 等通过对欧洲 7 国的调查显示，在数字化和工业 4.0 的背景下，完善教育政策以让年轻人掌握数字经济工作中所必须的技能将是未来各国的重要任务之一。^④Kearney 等的研究针对培养全球化时代所需的专门技术人才提出了具体建议，如中小学教育应更加注重培养学生在数学、科学以及交流沟通等方面的能力；大学教育则需要更为普遍化，应该保障经济上贫困的学生有上大学的机会，同时也需要将大学理论教育与实践需求相结合，进而培养具备专门技能的人才。^⑤

然而，也有研究认为，仅仅通过教育和培训使中低技能的劳动者重新就业也会面临诸多阻力。比如，Arntz 等认为，对于受教育程度低的劳动者而言，通过培训重新获得比较优势比较困难，尤其是现在的技术变革速度已经超过了以往任何时期。^⑥Roubini 也指出，即便在教育 and 培训方面做出巨大努力，也很难帮助这些低技能从业者跟上技术进步的速度。^⑦

2. 改革劳动法

针对数字经济中劳动关系模糊化的问题，现有研究主张通过改革劳动法中的相关规定来建立适应数字经济时代就业形式变化的需要，并保障从业者的社会保障权益。

现有文献关于改革劳动法来解决数字经济中劳动关系模糊化问题的建议主要

^①King, B.A. et al. Disruptive Technology: Economic Consequences of Artificial Intelligence and the Robotics Revolution [J]. *Journal of Strategic Innovation and Sustainability*, 2017, 12(2):53-67.

^②Schroeder, W. et al. Shaping Digitalisation. Industry 4.0, Work 4.0, Regulation of the Platform Economy[R]. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017:3-17.

^③Eichhorst, W. & Rinne, U. Digital Challenges for the Welfare State[R]. Bonn: IZA Policy Paper, No. 134, 2017: 1-13.

^④Buhr, D. et al. On the Way to the Welfare State in Labor Market, Health Care and Innovation Policy: A European Comparison[R]. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017:3-35.

^⑤Kearney, M.S. et al. The Future of Work in the Age of the Machine[R]. Washington, D.C.: Brookings Institution, the Hamilton Project Framing Paper, 2015: 1-8.

^⑥Arntz, M. et al. The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis [R]. Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, 2016: 1-34.

^⑦Roubini, N. Labor in the Digital Age (Part 1 and Part 2) [R]. Roubini Global Economics, 2015.

包括以下几个方面：

一是，在劳动关系与独立契约关系之间创立一种新型法律关系。比如，Harris 等建议平台与劳动者之间可以建立一种“独立员工”的法律关系，旨在解决零工经济从业者的身份问题。他们主张为这些劳动者提供保护和福利，包括公民权利、扣缴税款、雇主缴纳工资税以及组织工会和集体谈判的权利。^①然而，Eisbenbrey 等对上述建议提出了批评，他们认为被视为独立承包商的工人应获得更全面的保护和权利，包括最低工资、加班费、工人赔偿、失业保险等，但上述观点中并不包括这些内容。^②Prassl 等指出，传统劳动关系是以从属性为基础，但从属性是一个宽泛的概念，既包括经济从属性，也包括心理从属性；并且，传统的雇主概念过于形式主义，应该转变为一种灵活性、功能性概念。作者提出了雇主的五种功能，其中一部分由平台实施，另一部分由服务需求者所采用。因此，对于雇主责任，应该由网络平台和服务需求者共同承担，这样就可以解决劳动法中对雇主在位的要求。^③

二是，主张对现行的劳动法律进行全面调整，应该根据网络平台与劳动者之间的特定关系来确定法律的适用内容。以《职业安全与健康法》为例，如果平台劳动者处于完全自主就业状况，那么平台企业无需对劳动者的安全问题负责；关于失业保险问题，也不应该要求企业承担，而是通过建立一个专门的失业保障基金，从而为达到一定条件的劳动者提供保障。^④Forde 等主张将目前就业分类和社会保障的排他性方法转向包容性的方法。为此，他们建议：简化个人在合同形式和合同条款执行方面的程序；向所有从业者（包括平台工作的从业者）提供关于合法权利的信息；调整竞争规则，允许个体经营者进行集体谈判，等等。^⑤

三是，在不全面调整现行劳动法的前提下，对法律中规定的一系列责任进行具体分析，最终确定何种责任更适合于何种数字平台企业。比如，丁晓东主张政府应更多制定“助推型”的规制政策，激励平台企业为劳动者提供有效保护，从

^①Harris, S.D. & Krueger, A.B. A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The 'Independent Worker'[R]. Washington D.C.: The Hamilton Project. Discussion Paper, 2015: 5-34.

^②Eisbenbrey, R. & Mishel, L. Uber Business Model Does Not Justify a New 'Independent Worker' Category[R]. Washington D.C.: Economic Policy Institute, 2016: 1-22.

^③Prassl, J. et al. Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdwork[J]. Comparative Labor Law & Policy Journal, 2016, 37(3):1-30.

^④Harris, S.D. & Krueger, A.B. A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The 'Independent Worker'[R]. Washington D.C.: The Hamilton Project. Discussion Paper, 2015: 5-34.

^⑤Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

而实现零工经济发展与保护劳动者权益之间维持平衡。^①王显勇等指出，共享经济平台与网约工之间实际存在着雇佣关系，尽管这种雇佣关系不同于传统的劳动关系，但由于工作风险依然存在，因此，有必要打破工伤保险与劳动关系捆绑的现实桎梏，通过共享经济平台缴费和政府补贴的方式，将平台从业者纳入工伤保险的范畴。^②

3.完善社会保障制度

由于现代社会保障制度是为适应工业化时代的需要而建立的，它是以稳定就业、明确劳动关系为前提。面对数字经济时代劳动关系模糊化、就业形式多样化的现实，改革现行社会保障制度成为众多研究者的共识。^③

基于传统就业模式的福利体系设计无法适应数字经济时代的需求，许多研究认为，降低参保门槛、实施可携带性福利、普遍性福利或某种形式的“灵活保障”将更适应从业者的实际需求。^{④⑤⑥⑦}比如，国际劳工组织在一份关于非标准化就业的报告中建议社会保障应覆盖数字经济中的劳动者，具体主张包括：采取措施降低参加社会保障所需的最低就业期限门槛；确保不同就业形式的从业者享有更大的平等；通过“赋予中断的缴费期更大的灵活性”来改善劳动者获得社会保障的机会；确保应享权益的可携带性，以维持平台从业者的社保水平。^⑧Forde 等针对平台从业者缺乏社会保护的问题，主张采取一种更具包容性的方法，具体措施包括：减少或废除获得社会保障的最低收入门槛；减少或废除对有资格获得社会保障的连续性就业的要求；推动以缴费为基础的制度向以一般税收为基础的制度转变；等等。^⑨Aleksynska 等通过对乌克兰平台从业者的研究指出，可以通过简化登记手续、允许按年而不是按月缴纳社会保险费、实行按比例或按许可证方式征税

^①丁晓东.平台革命、零工经济与劳动法的新思维[J].环球法律评论,2018(4):87-98.

^②王显勇,夏晴.共享经济平台下的网约工纳入工伤保险的理论依据与制度构想[J].中国劳动,2018(6):49-53.

^③丁元竹.推动共享经济发展的几点思考——基于对国内外互联网“专车”的调研与反思[J].国家行政学院学报,2016(2):106-111.

^④Bertram, E. The Political Development of Contingent Work in the United States: Independent Contractors from the Coal Mines to the Gig Economy [J]. E-Journal of International and Comparative Labor Studies, 2016, 5(3):1-34.

^⑤Codagnone, C. et al. The Future of Work in the ‘Sharing Economy’. Market efficiency and Equitable Opportunities or Unfair Precarisation?[R].Seville: Institute for Prospective Technological Studies, JRC Science for Policy Report, 2016: 5-58.

^⑥Fabo, B. et al. In Search of an Adequate European Policy Response to the Platform Economy[J]. Transfer: European Review of Labour and Research, 2017, 23(2), 163–175.

^⑦Friedman, G. Workers Without Employers: Shadow Corporations and the Rise of the Gig Economy[J]. Review of Keynesian Economics, 2014, 2(2), 171–188.

^⑧International Labour Office (ILO). Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects[R]. Geneva: International Labour Office, 2016: 247-315.

^⑨Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

而不是按月统一缴纳等方式来探索解决这些灵活从业者的社会保障问题。^①关博等也指出，降低新业态从业者参保的制度门槛和提高社会保险缴费与待遇确定的灵活性是解决这一群体社保参与率低的有效途径。^②

在上述建议中，关于建立便携式个人账户的讨论最为激烈。所谓便携式的个人账户，即每个平台经济从业者均拥有一个账户，不管他们为多少企业工作，也不管其合同形式，平台企业（或被服务者）只要把支付给工人的“工资”或“收入”的一部分存入账户即可，由平台为这些从业者支付一半的社会保险缴费，该账户将用于从业者的养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、病假补贴等所有社会保障项目。因此，这样能够使平台企业对“独立承包商”承担与雇员相同的责任，同时也有利于减轻企业雇佣劳动者作为独立承包商的动机。^③朱海龙等也指出，为适应平台就业即时性、灵活性、不稳定性等特点，应改变现行社会保障制度所实行的国家、企业和个人三方责任主体模式，允许个人作为数字化时代社会保障管理的主体，即允许以个体独立的身份建立社会保障账户，分散管理、单独监管。^④

关于建立便携式个人账户，也有研究提出了质疑。比如，Berg认为，这种便携式个人账户存在一系列问题。一方面，它并未解决雇主应该承担的其他责任（如支付最低工资、加班费等）；另一方面，该方案也没有解决按需经济工作者所面临的关键挑战，即工作的可得性和可靠性问题；此外，这一提议很可能会导致更大的法律混乱，即“雇主”究竟应该对哪些工人负责；再者，现行社会保障制度中，并非所有项目都是可以实现便携式转移的；最后，由于“雇主”只承担一半的缴费，在收入不稳定以及劳动关系临时性的背景下，究竟有多少从业者会自愿向账户进行积累缴费也存在疑问。为此，Berg指出，当前的众包就业市场是一个平台监管的市场，如果要解决众包工人面临的问题则需要政府介入并强制执行劳工标准。无论是谁为平台从业者建立这种账户或提供资金，均无法为这些从业者提供足够的收入保障，因为他们面对的主要问题不是福利的可移动性，而是零工工作

^①Aleksynka, M. et al. Working Conditions on Digital Labor Platforms: Evidence from a Leading Labour Supply Economy[R]. Bonn: IZA Discussion Paper Series, No. 12245, 2019: 1-85.

^②关博，朱小玉.新技术、新经济和新业态劳动者平等参加社会保险的主要制约与建议：基于320名“三新”劳动者的典型调研[J].中国人力资源开发,2018(12):88-94.

^③Harris, S.D. & Krueger, A.B. A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The ‘Independent Worker’[R]. Washington D.C.: The Hamilton Project. Discussion Paper, 2015: 5-34.

^④朱海龙，邓海卓.社会保障制度：网络时代的挑战与创新[J].湖南农业大学学报（社会科学版）,2018(2):67-73.

带来的收入不稳定问题。因此，针对目前众包服务质量不高且从业者权益无法得到保障的情况，有必要对众包工作进行重组，建立专门的众包工人平台，雇佣专门人员对众包从业者进行筛选、雇佣、培训、评估和指导，其他企业、单位或个人则可以在此平台发布需求信息寻找自己需要的众包工人，这样既可以解决雇佣关系问题，也可以明确雇主责任，还可以提供高质量的众包服务，无论是对平台、众包从业者还是服务需求者均有意义。^①

4.调整税收政策

对于采取征收社会保障税的国家而言，征税能力直接决定着国家提供社会保障的能力。针对数字经济发展中所带来的税收流失问题，现有研究也提出了相应建议。

Forde 等认为，税收政策在两个方面影响了社会保障：一是不同类型就业的税收水平不平等，进而导致越来越多的人被排除在社会保障之外；二是这些不平等的税率影响了社会保障制度的税基。为此，他们建议：实现不同就业形式的税收平等；停止对个体经营的税收激励；用劳动税替代就业税，等等。^②

具体而言，对于大量使用机器人等智能设备所带来的税收流失问题，诸多研究提出了征收机器人税的观点。Guerreiro 等研究指出，从美国现行的税收体系来看，自动化成本下降的结果会引起收入不平等加剧，而对机器人征税则可以缓解这一问题，与此同时，对机器人征税只有在自动化还未完全实现的情况下才能真正发挥作用。^③Gasteiger 等根据 OLG 模型分析对机器人征税的意义，最终亦得出正面结论，即征收机器人税有利于降低不平等，但该研究强调只有同时在多个国家征收机器人税才能取得实际效果，否则企业可以将资本转移到未征收机器人税的国家。^④然而，机器人征税并非在任何情况下都适用。比如，Ahmed 的研究就认为，对机器人征税可能会导致社会福利降低，因为征税会阻碍机器人等技术创新领域的发展，由此导致生产力水平下降所造成的损失可能比税收流失更为

^①Berg, J. Income Security in the On-demand Economy: Findings and Policy Lessons from a Survey of Crowdworkers[R]. Geneva: International Labor Office: Conditions of Work and Employment Series, No.74, 2016: 1-28.

^②Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

^③Guerreiro, J. et al. Should Robots Be Taxed? [R]. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, Inc. NBER Working Paper, No. 23806, 2017.

^④Gasteiger, E. & Prettnner, K. A Note on Automation, Stagnation, and the Implications of a Robot Tax[R]. Berlin: School of Business & Economics, Discussion Paper, No. 2017/17, 2017: 1-13.

严重。^①Guerreiro 等也提出,对机器人征税并不适合经济实现充分自动化的情况,因为此时劳动者不用工作,如果再对机器人征税不仅无法起到降低收入不平等的作用,还会扭曲生产政策。^②

此外,针对数字经济领域的逃税问题,研究者们普遍指出应加强国际合作和协调,并且要求税收规则适应数字经济中不断变化的商业环境。比如,传统税收规则中所规定的常设机构和转移价格的长臂原则就无法适用于拥有无形资产的虚拟企业。在这一背景下,美国提出了引入基于目的地的现金流税,^③欧盟则讨论引入均衡税。

同时,也有研究提出通过征收消费税,由消费者承担纳税和社会保障缴费义务。在数字经济中,劳动者的就业灵活性大、自主性强,而企业作为雇主的角色也越来越模糊,传统的税收政策和社会保障制度均无法适用于这种经济模式。由于消费者具有相对稳定性,可以通过征收消费税的形式来减轻数字经济对社会保障制度和税收收入的冲击。^④

5. 重塑工资制度

对于采用缴费型社会保障制度的国家而言,社会保障则与劳动者的工资密切相关。为此,有文献亦从重塑工资制度的角度提出了相关建议。

对于如何重塑工资制度,现有研究讨论较为集中的是引入普遍性的基本收入制度(Universal Basic Income)。所谓普惠性的基本收入制度,是指在调整现有福利制度的基础上,无条件地给一个国家的所有公民或居民提供固定数额的收入。与其他社会保障政策相比,其好处在于没有任何限制条件,所有居民都可以获得固定数额的收入,并由居民自己自由支配。^{⑤⑥}

然而,普惠性的基本收入制度目前还存在诸多争议。对这一政策持支持态度的研究者认为,实施该政策有利于降低失业率、改善贫困现状与收入不平等,并能够促进经济活动以及相应的消费水平提升。^⑦此外,普惠性的基本收入政策还有

^①Ahmed, S. Cryptocurrency & Robots: How to Tax and Pay Tax on Them[J]. South Carolina Law Review, 2017, 69(697):1-68.

^②Guerreiro, J. et al. Should Robots Be Taxed? [R]. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, Inc. NBER Working Paper, No. 23806, 2017.

^③Becker, J. & Englisch J. A European Perspective on the US Plans for a Destination Based Cash Flow Tax[R]. Oxford: Oxford University Centre for Business Taxation, 2017: 1-23.

^④Eichhorst, W. & Rinne, U. Digital Challenges for the Welfare State[R]. Bonn: IZA Policy Paper, No. 134, 2017: 1-13.

^⑤Reed, H. & Lansley, S. Universal Basic Income: An Idea Whose Time Has Come? [R]. London: Compass, 2016.

^⑥Zon, N. Would a Universal Basic Income Reduce Poverty[R]. Toronto: Maytree Policy Brief, 2016: 1-24.

^⑦Virgillito, M.E. Rise of the Robots: Technology and the Threat of A Jobless Future[J]. Labor History. 2017,

利于推动性别平等，并促进工作与生活之间的协调，同时也有利于年轻人应对社会中存在的不稳定因素。不过，这一政策也存在诸多问题，比如政府能否负担如何高昂的支出，基本收入能否维持居民的基本生活需求以及如何与现有福利政策进行协调等等。^①有研究指出，普惠性的基本收入政策难以真正实施，因为成本过高，资金的来源及其可持续性难以保证。^②另外，该政策的另一个主要问题在于，它会降低待遇领取者的工作积极性，从而鼓励其离开劳动力市场或继续维持失业状态，由此导致的结果是税收收入进一步减少，但政府支出会进一步增大，普惠性基本收入政策的资金可持续性受到威胁。^③

此外，Forde 等针对平台从业者收入方面存在的问题，还提出了以下建议：一是调整最低工资规定，使其包括平台从业者；二是减少平台从业者工作和收入的不确定性；三是调整假日工资待遇，将平台从业者纳入其中，等等。^④

1.3.5 结论与评价

数字经济的快速发展引起了众多研究者关注数字经济对社会保障筹资、管理以及社会服务递送等方面的影响。首先，从数字经济对社会保障筹资影响的角度，现有文献探讨了人工智能带来的失业问题对社会保障收支的冲击，数字经济模式下的税收流失对社会保障基金的影响，以及就业形式灵活性所带来的社会保障筹资更加复杂等问题。其次，关于数字经济对社会保障管理的挑战，学者们重点关注了平台经济发展中的雇主缺失所带来的劳动关系模糊化以及就业碎片化所导致的从业者持续参保能力不足等问题。此外，除了研究数字经济对社会保障的负面影响之外，部分学者关注到了数字经济在缓解人口老龄化危机以及提升社会服务递送效率和质量方面的积极意义。在此基础之上，众多研究者认为，制定和完善公共政策以缓解数字经济对社会保障制度的负面效应具有重要意义，为此，学者们提出可以通过提高劳动者受教育水平、改革劳动法、完善社会保障制度、调整税收政策以及改善工资制度等措施来予以应对。

58(2):240-242.

^①Sage, D. & Diamond, P. Europe's New Social Reality: The Case against Universal Basic Income? [EB/OL].<https://policynetwork.org/publications/papers/europes-new-social-reality-the-case-against-universal-basic-income/>, 2017-02-16/2019-2-13.

^②Reed, H. & Lansley, S. Universal Basic Income: An Idea Whose Time Has Come? [R]. London: Compass, 2016.

^③Dickson, M. Living with Robots: Automation and Income Inequality in the 21st Century[R]. Tacoma: Global Honors Theses, 2017: 2-30.

^④Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

目前关于数字经济对社会保障制度影响的研究已经形成了一些成果，但综合上述文献也可以发现，无论是研究内容、研究视角还是研究方法等方面均存在一些问题：

1.从研究内容来看，关于欧美国家的研究较多，对于中国的关注较少。学者们主要关注的是欧美发达国家尤其是欧洲福利国家在数字经济时代所面临的冲击。中国是世界上最大的发展中国家，人口老龄化程度正在不断加剧，并且中国的社会保障体系相较于欧美发达国家而言仍不完善，面对数字经济对社会保障筹资、管理等方面的影响，更需要采取措施积极应对。因此，研究中国数字经济对社会保障制度的影响将是不可缺少的部分。

2.从研究视角来看，经济学、管理学关注较多，社会学探讨较少。由于数字经济是一种新的经济模式，首先体现在经济发展领域，所以较早受到经济学者和管理学领域的关注和研究，而从社会学视角来分析数字经济对社会保障制度影响的研究还比较少。然而，数字经济所引发的失业、劳动关系模糊化、就业碎片化等问题不仅是经济问题，也是社会问题，它不仅需要从经济学的视角来分析其效率问题，更需要从社会学的领域来探讨其问题产生的原因和相应的解决措施。

3.从研究方法来看，描述性分析较少，理论研究较少。由于数字经济领域的从业者存在就业灵活性强、流动性高等特征，通过实地调研等手段来了解这些从业者的社会保障情况相对较难。所以，目前对于数字经济对社会保障制度影响的文献主要以个别组织或个别平台的描述性分析为主，理论分析相对较少。因此，有必要结合现有理论深入分析数字经济对社会保障制度可能带来的影响。

为此，本文在现有研究的基础上，立足中国，通过运用风险社会理论并结合实地调研来深入探究数字经济对社会保障制度产生的影响。

1.4 研究方法与基本思路

1.4.1 研究方法

社会学家莱特·米尔斯曾经指出，对于一项好的研究，经验资料 and 理论缺一不可，缺乏理论指导的经验资料研究是空洞的，而缺乏经验资料补充的理论研究则是盲目的。本文运用多种研究方法，通过理论分析与实地调查相结合，实证分析与规范分析相结合，逻辑分析与历史分析相结合等方法，一方面运用定性研究

的丰富资料增强理论的说服力，另一方面又利用定量资料的科学性提升调研资料的可用性，定性分析与定量分析相互补充，旨在更好地分析数字经济时代中国社会保障制度所面临的挑战。具体而言，本研究主要采用了以下研究方法：

1.文献研究法

在确定本研究主题之时，作者从2018年7月开始，便以“数字经济”（digital economy）、“需求经济”（on-demand economy）、“零工经济”（gig economy）、“共享经济”（sharing economy）、“人工智能”（artificial intelligence）、“社会保障”（social security）、“社会福利”（social welfare）、“社会政策”（social policy）等为关键词，在中国人民大学图书馆、国家图书馆、慕尼黑大学图书馆以及谷歌学术搜索等平台搜集了诸多与本研究相关的国内外学术研究文献以及与“数字经济”、“人工智能”相关的研究报告、政策文件等文本资料。通过对这些文献资料的梳理和分析，构成了进行本研究的学术基础和理论前提。

2.问卷调查法

本文在文献研究的基础上，制作了与本研究主题相关的问卷，并于2018年7月10日至2018年9月7日，通过滚雪球的调查方式，先后在北京、杭州和成都三个城市对外卖员、快递员、网约车司机和电商从业者这四类网络平台劳动者进行问卷调查，每个城市的每类被调查对象为30人，共计360人，最终获得有效问卷共计323份，其中北京112份，杭州107份，成都104份。就被调查对象而言，外卖员82人，快递员76人，网约车司机86人，电商从业者79人。基本信息见表1-1。

表 1-1 受访对象基本信息 （单位：人）

| 类别 | 分类 | 外卖员 | 快递员 | 网约车司机 | 电商从业者 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 性别 | 男 | 80 | 70 | 84 | 45 |
| | 女 | 2 | 6 | 2 | 34 |
| 年龄 | 均值（岁） | 32.17 | 29.24 | 35.42 | 28.78 |
| 户籍地 | 本市 | 5 | 3 | 18 | 21 |
| | 本省非本市 | 18 | 22 | 24 | 19 |
| | 外省 | 59 | 51 | 44 | 39 |
| 健康状况 | 良好 | 74 | 72 | 78 | 73 |
| | 一般 | 8 | 4 | 8 | 6 |

注：在本文中，外卖员是指依托互联网平台从事食品、药品等实物配送人员；快递员是指使用快递专用工具、设备和应用软件系统，从事快件揽收、分拣、转运、投送等工作的人员；网约车司机是指使用网络软件系统从事接送乘客运输服务的人员；电商从业者是指利用互联网平台从事商品销售的人员，在本文中主要是指各类淘宝店主、微商等。

之所以选择上述三个城市，主要是基于两个方面的考虑：一是数字经济的发达程度；二是地理区位因素。根据中国信息通信研究院 2018 年 4 月发布的《中国数字经济发展与就业白皮书（2018）》显示，北京市 2017 年的数字经济占 GDP 的比重排名全国第一，达到 49.7%；杭州作为中国数字经济起步最早的地区之一，也是数字经济最发达的区域之一；成都作为中国西部的经济中心，同时也是数字经济中心。

关于受访对象的选择问题，本调查主要是基于从业者的规模和数量。比如，根据第一财经商业数据中心联合苏宁易购发布的《2018 快递员群体洞察报告》显示，到 2018 年，中国快递员总数量已经突破 300 万人；而根据国家信息中心发布的《中国共享经济发展年度报告（2019）》指出，仅美团外卖，2018 年就有 270 万骑手在该平台获得收入；再根据滴滴政策研究院 2017 年发布的《2017 年滴滴出行平台就业研究报告》显示，2016 年 6 月至 2017 年 6 月，共有 2108 万人在滴滴平台获得收入。总之，本研究选择的调查对象在中国的数字经济从业者中具有显著的代表性。

3.实地访谈法

与问卷调查法相比，访谈法能够更为深入地了解被调查对象的具体情况。因此，在进行问卷调查的同时，本研究也对 35 位受访者进行了半结构化访谈（外卖员 12 人，快递员 7 人，网约车司机 9 人，电商从业者 7 人）；此外，由于平台企业对从业者能否参保影响巨大，本研究亦对 5 位平台企业负责人进行了访谈。访谈的内容主要涉及被调查对象的工作时间、工作方式、工作条件、参保意识以及工作中遇到的主要困难等。

1.4.2 基本思路

1.技术路线

在中国数字经济蓬勃发展的背景下，研究数字经济模式中社会保障制度面临的问题与挑战对维护这一领域从业者的合法权益、推动社会保障制度可持续发展具有重要意义。因此，本研究将主要讨论数字经济对社会保障制度的影响，并从

社会保障制度运行机制的视角解释问题产生的原因。为回答上述问题，本文在总体上采取演绎法的思路，在提出理论框架的基础上，运用定性分析与定量分析相结合的方法进行理论检验，最终得出主要结论。本文的基本思路如下图 1-2 所示。

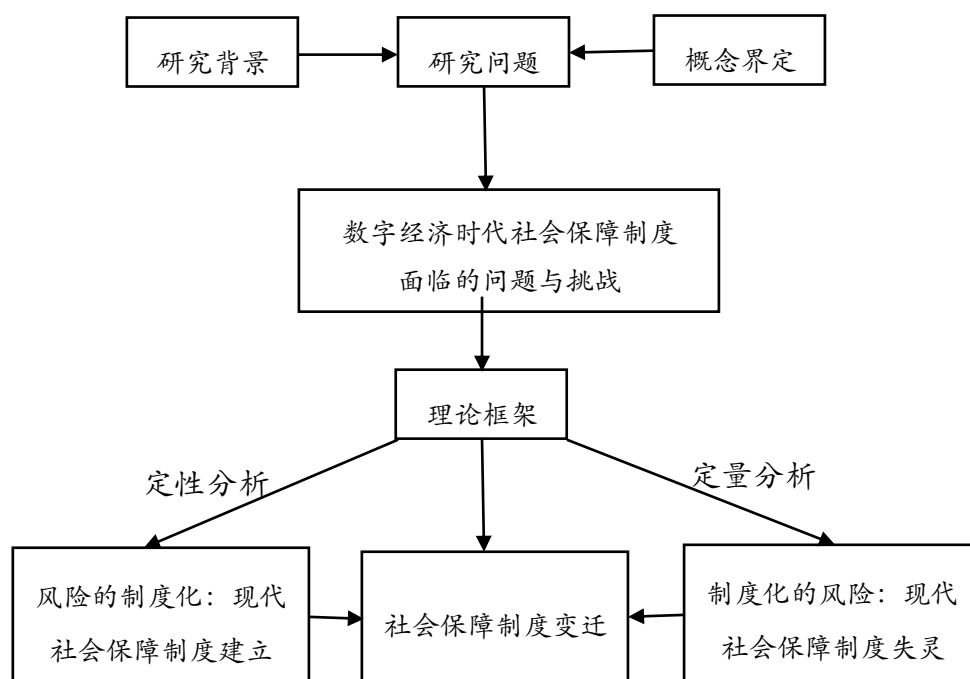


图 1-2 本研究的基本思路

2. 结构安排

本文的基本结构主要分为以下几个部分：

第 1 章，导论。本章主要阐述本文的选题背景、意义和所涉及的主要概念；梳理已有研究成果以及交代本文的研究方法、基本思路等。

第 2 章，理论基础与分析框架。本章在回顾风险社会理论基本内容的基础上，通过识别关键变量，构建了包括风险的制度化与制度化的风险这一理论分析框架，并将该分析框架应用于分析现代社会保障制度的形成过程以及数字经济时代社会保障制度面临的挑战。

第 3—4 章是具体分析与实证检验部分。其中，第 3 章是从风险的制度化视角分析现代社会保障制度的建立过程，并对现代社会保障制度的主要内容及其运行

机制进行了具体梳理与分析。第4章则是从制度化的风险视角分析数字经济时代现代社会保障制度面临的主要问题，一方面陈述数字经济从业者在社会保障领域面临的主要挑战，另一方面探讨现代社会保障制度的运行机制在数字经济时代“失灵”的主要特征及其原因。

第5章，国外经验借鉴。在分析国外数字经济发展状况的基础上，梳理典型国家应对数字经济挑战的主要方式，并在此基础上总结西方国家处理数字经济对社会保障制度影响的主要手段。

第6章，在实证分析的基础上得出本研究的若干主要结论，并提出相应的政策建议。同时，对本文的主要贡献与不足之处进行总结，以及对进一步研究的内容予以说明。

第 2 章 理论基础与分析框架

2.1 理论基础：风险社会理论^①

对现代社会发展后果的审视和反思一直是当代社会理论关注的重要内容。从 20 世纪 70 年代开始，探究现代社会发展后果的术语层出不穷，如先后有研究者提出“后工业社会”、“后资本主义社会”、“信息社会”、“网络社会”，等等。在全球化进程不断推进的历史大背景下，整个社会的重大变迁也给立足于社会内部研究的传统社会学理论范式带来了巨大挑战，而乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）、安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）等研究者敏锐地看到现代社会的风险问题在全球化时代发生了转变，并在此领域进行了开拓性研究，由此形成了当代风险社会理论，进而从风险社会这一研究视角反思现代社会的发展问题。

2.1.1 风险社会理论的变迁历程

风险社会理论作为一种理论被提出，是以乌尔里希·贝克在 1986 年出版的《风险社会》一书为标志。^②作为一个全新的理论和研究视角，风险社会理论随后受到不同学科和不同领域研究者的关注。^③关于风险社会理论的变迁历程，则始于对风险问题的思考和探究。

西方研究者对于风险问题的关注始于 20 世纪 50 年代。然而，在早期的学科体系中，关于风险问题的研究主要局限于自然科学和管理学等学科，并且关注的重点主要集中于生态问题，尤其是环境方面的议题。随着越来越多的研究者开始关注风险问题，有关这一议题的探讨日益广泛，人们对风险问题的研究也不再局限于技术领域和经济层面，而是成为不同学科广泛关注 and 全面研究的重要问题。

^①参照：程诗敏.风险社会视域下大学生安全素质提升研究[D].北京:首都师范大学, 2014; 夏和国.吉登斯风险社会理论研究[D].北京:首都师范大学, 2014.

^②王小钢.贝克的风险社会理论及其启示——评《风险社会》和《世界风险社会》[J].河北法学,2007(1):6-10.

^③张文霞, 赵延东.风险社会: 概念的提出及研究进展[J].科学与社会,2011(2):53-63.

具体来说，从 20 世纪 50 年代研究者们开始关注风险问题，到 80 年代贝克提出风险社会理论的这段时间，关于风险问题的探讨大致经历了四个阶段。第一个阶段是 20 世纪 50 年代，当时关注的主要问题是核能及其引发的安全和风险问题，研究者们重在对其进行风险评估和关于安全问题的研究；第二个阶段是 20 世纪 60 年代，核能依然是这一时期的主要讨论议题，但人们关注的重点在于反对核电并重视风险评估；第三个阶段是 20 世纪 70 年代，全球环境问题超越核能，成为研究者和整个社会关注的重点议题，同时研究者开始重视人们对风险的认知；第四个阶段是 20 世纪 70 年代，有关风险的探讨拓展到生物技术等领域，对于可持续发展、生态现代化等议题的讨论已经超越单一学科的范畴，而是开始成为政治学、经济学等不同学科广泛讨论的公共议题。^①

20 世纪 80 年代中期以后，随着科技快速进步和全球化进程不断加快，人类社会在取得巨大物质成就的同时，社会结构也随之不断变化，资本主义社会在发展过程中不断涌现各种问题，社会风险日渐突出，人类社会面临着日益深重的危机和困境。德国社会学家贝克基于这一社会现实，首次提出“风险社会”这一命题，他认为“风险社会”是当前人类社会所处的阶段，并代表了这一阶段人类社会所具有的基本特征，它不同于其他学者所论及的“后现代社会”、“信息社会”、“网络社会”等概念所体现的社会特征。

贝克于 1986 年出版的《风险社会》一书，对其提出的风险社会理论进行了系统论述。在书中，贝克深刻分析了风险的本质，他认为“风险”在本质上代表的是一种可能性，而非已经发生或既存的事实，换言之，它展现的是可能发生的危险或灾难，而不是已经发生的灾难本身，它体现的是一种可能性。^②人类在控制和改造自然的过程中，本身就在不断地制造各种风险，但这种风险与自然因素带来的风险存在本质不同。根据贝克的理论，“现代性正从古典工业社会的轮廓中脱颖而出，正在形成一种崭新的形式——工业的‘风险社会’”，^③换言之，人类社会正在走向反思现代性，而风险社会亦是现代性所导致的“后果”，它本身体现的也是人类在促进发展的同时带来的问题。贝克的研究大大拓展了风险研究的思路，“风险社会”理论初步登上了历史舞台。

从今天的视角来看，《风险社会》一书的出版意味着风险社会理论的诞生。但

^①刘岩.风险社会理论新探[M].北京:人民出版社,2016:17-19.

^②杨雪东.全球化、风险社会与复合治理[J].马克思主义与现实(双月刊),2004(2):61-76.

^③(德)乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻译,北京:译林出版社,2004:2.

在当时的环境下，这本书出版后并没有立刻引起西方学术界的关注和重视。在当时，人们的讨论焦点依然集中在环保问题、生态危机等议题上。然而，历史的发展最终印证了风险社会理论的预见性与前瞻性：在《风险社会》一书出版数月之后，前苏联切尔诺贝利核电站由于人为因素发生爆炸，这一世界性的灾难事件惊醒了那些极端推崇科学无所不能的人，使其深刻地认识到科学在带给人们积极价值的同时，也具有极大的破坏性与危害性，这一事件本身也进一步验证了贝克所提出的风险社会理论。

1988年，贝克又出版了《风险时代的生态政治学》一书，他在书中提出了“有组织的不负责任”概念，即之前用以明确责任和分担费用的所有手段和方法在风险社会中都失去了作用，甚至导致了相反的结果，所有主管机构或者组织都会为自己找到逃避责任的理由，并表示“我们与此毫无关系”，或者“我们在此过程中只是一个次要的参与者”，^①由此导致无法找到真正的责任者，这进一步说明风险社会时代所产生的风险具有特殊性和复杂性。1999年，贝克又出版了《世界风险社会》一书，书中凝结了贝克对风险社会的进一步思考和认识。贝克指出，随着全球化的不断推进，风险的范围也会随着全球化的进程而不断扩大，它不再限于一定区域内，而是具有了向全球“蔓延”的趋势，人类在全球化时代所面临的风险将既不受地理因素约束，也不受时间空间的限制。

在《世界社会风险》一书出版之后，贝克又相继出版了多部著作，如《风险社会理论修正》（2000）、《风险社会再思考》（2000）等等，从而进一步深化了其对风险社会理论的阐释。贝克基于社会整体的研究思路，将风险置于整个现代社会变迁的宏观脉络中进行分析，使其与反思现代性理论联系起来，从而使风险从具体的概念抽象上升为一个更具普世意义的话语，以此体现现代化的快速发展对人类社会产生的巨大影响。与此同时，贝克在阐述现代社会面临的风险困境时，也积极探索了应对风险的路径，从而奠定了风险社会理论的研究范式。

风险问题本身的复杂性客观决定了分析风险问题视角的多元化和广泛化。贝克是风险社会理论的提出者和奠基者，随后，吉登斯、拉什、卢曼等众多学者也开始从不同的学科或视角研究全球化时代和现代社会发展过程人类面临的风险问题，从而进一步推动了风险社会理论的发展。

^①（德）乌尔里希·贝克，（德）约翰内斯·威尔姆斯.自由与资本主义[M].路国林译，杭州：浙江人民出版社，2001:143.

吉登斯作为风险社会理论的重要研究者之一，其对该理论的积极倡导和深入分析发挥了重要作用。他的研究不仅进一步推进了风险社会理论的理论深度，还使该理论更具现实针对性。吉登斯在1984年出版的《社会的构成》一书中就对现代性的后果进行了分析，于后又出版了《现代性的后果》（1990）一书，该著作的出版则是吉登斯真正关注风险社会理论的开始，同时也将风险社会理论的研究向前推进了重要一步。

吉登斯关于风险社会理论的著作还包括《现代性与自我认同》（1991）、《失控的世界》（2000）等等。对于风险的概念，吉登斯认为它是“与可能性和不确定性概念是分不开的”，是作为描述未来社会发展不确定性和可能性的一个话语。现代性这一概念是吉登斯关于风险社会理论研究中的一个核心内容，他认为，在全球化时代，当今社会已经成为“世界风险社会”，各种如核战争、生态破坏等都会给人类带来不安定感。^①风险本身的不确定性也必然意味着诸多难以预料的“现代性后果”，因为在现代性的背景下，风险的性质和结构已经发生根本性改变，充斥着各种人为因素的“人造风险”已经超过自然风险而成为这一时代的主导。因此，吉登斯的研究进一步丰富了风险社会理论的内容。

正如前文所述，正是风险问题本身的复杂性，客观决定了其研究视角的多元性。不同于贝克、吉登斯等人对风险社会的理解，斯科特·拉什、玛丽·道格拉斯、威尔德韦斯等研究者主张从文化的视角来分析人类面临的风险问题。他们认为，风险在人类社会突出表现为一种文化现象，它本身一直存在。从这个角度来看，风险其实并没有增加，只是人们感知到的风险增多了，它是人类自身对这一现象主观建构的结果。“与其说当代人生活在一个真实存在的风险社会中，倒不如说是生活在一种不断被建构的风险文化中”，^②拉什认为，“风险文化正是体现出对风险社会的自省与反思”，并且风险文化最终会取代风险社会，人类将进入风险文化的时代。^③此外，道格拉斯在《风险与文化》一书中也指出风险和风险社会是人们关于特定风险文化的主观建构。总之，这一观点亦进一步丰富了风险社会理论的研究视角。

此外，约瑟夫·休伯（Joseph Huber）、莫里·科恩（Maurie J. Cohen）的生态现代化理论、沃特·阿赫特贝格（Wouter Achterberg）的生态政治学理论以及莱恩·威

^①（英）安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].田禾译，北京：译林出版社，2000：110.

^②（英）斯科特·拉什.风险社会与风险文化[J].王武龙译，马克思主义与现实，2002（4）：52-63.

^③同上。

尔金森(Lain Wilkinson)对风险与忧虑问题的研究等均提供了研究风险问题的全新视角，从而有利于丰富风险社会理论的内容，并拓展其研究领域。

总而言之，风险社会理论是基于“世界风险社会”的宏观背景，着眼于人类对现代社会发展的深刻反思。以贝克为代表的理论研究者们在继承前人对风险研究及相关问题分析成果的基础上，基于风险社会的视角来洞察当今社会的变化，从而提出了风险社会理论。

2.1.2 风险社会理论的主要内容

风险社会理论认为，当今世界正在经历一场根本性转型，即从工业社会转向风险社会，也可以称之为从“简单现代化”转向“反思性现代化”阶段，其中前者称之为“第一次现代化”，而后者则被称之为“第二次现代化”，它是现代性内部断裂的结果，其根源在于现代社会制度。^①随着科学技术的进步和现代化的快速推进，人类社会已经从以财富分配为主题的阶级社会转向以风险分配为主题的风险社会，风险将日益成为现代社会发展的核心议题。

风险社会理论作为一个不断发展的理论体系，其内容十分丰富。本研究重点对“风险”、“风险社会”的概念进行梳理并对有关风险社会的基本特征、促成因素和应对路径等进行总结。

1. “风险”的概念

从字面意思来理解，风险是发生一定危险的可能性，或者是可能发生的危险，所以风险概念本身是一个可能性概念。在人类社会的发展过程中，风险现象一直与人类相伴生，但不同时代、不同地域的人们对风险的界定有着差异化认识。

就中国而言，我国古汉语中并没有“风险”一词。在古汉语中，人们往往是使用“灾”、“祸”、“害”等来体现风险所导致的损害。“风险”作为一个独立词汇只是在现代汉语中才出现。其中，《现代汉语词典》对“风险”的界定较为简单，即“可能发生的危险”；然而，《辞海》关于“风险”一词的解读则较为全面，即“人们在生产建设和日常生活中遭遇能导致人身伤害、财产损失及其他经济损失的自然灾害、意外事故和其他不测事件的可能性”。

从西方来看，人们对风险概念的起源一直存在不同的观点。关于这一概念的缘起，既有人认为是出自古希腊语，也有人认为是来自阿拉伯语，还有人指出是

^①刘岩.风险意识启蒙与反思性现代化——贝克和吉登斯对风险社会出路的探寻及其启示[J].江海学刊,2009(1):143-148.

源自拉丁语。目前，一个较为普遍的观点指出，目前英文中所用的“风险”（risk）一词，其词根是意大利语 *risco*，含义是 *rips*，含有暗礁（*reef*）或礁石（*rock*）的意思，因为从渔民的角度来看，有“风”就意味着“险”，所以渔民们每次出海前都要举行相应的仪式来祈求神灵保佑其平安归来。另一种观点指出英语中的“风险”（*risk*）一词源自欧洲大陆，它作为一个专门用语始于中世纪晚期。

除了词源意义上的分析之外，吉登斯从学理视角对“风险”这一概念进行了深入论证。他认为，风险这一概念早在 16、17 世纪就已出现，最早是由西方国家的一些探险家在航海的过程中创造了这一词。起初，风险一词主要代表的是空间方面的含义，用以代表在航海过程中未知的海域，后来随着这一概念传播到其他语系，从而赋予其时间方面的意蕴。比如，风险一词被用于银行和投资领域，用于说明投资决策对投资双方带来的影响，等等。随着使用范围的拓展，风险一词逐渐被用以表达各种不确定的情况，并一直沿用至今。^①“风险指的是在与将来可能性关系中被评价的危险程度，它只是在将来的社会中被广泛使用——风险暗示着一个企图主动与它的过去亦即现代工业文明的主要特征进行决裂的社会。”^②与此同时，吉登斯将风险划分为“外部风险”和“人为风险”，其中，“外部风险就是来自外部的、因为传统或者自然地不变性和固定性所带来的风险。”^③而“人为风险”又被称之为“被制造出来的风险”，指的是“由我们不断发展的知识对这个世界的影晌所产生的风险，是指我们没有多少历史经验的情况下所产生的风险”。^④

在贝克看来，“风险概念是一个很现代的概念，是指明自然终结和传统终结的概念”，换言之，“在自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定的地方，才谈得上风险”。^⑤同时，贝克认为，在论及风险概念之时即意味着人们会通过创造条件或制定相应的政策来预防风险，进而达到控制不确定性的目的，所以风险与预防风险往往是一体的，各种制度化的措施经过体系化的发展逐步演变成了人类的一种文明。^⑥此外，对于风险所具有的特征，贝克进行了相应的总结，具体体现在八个方面。^⑦与此同时，贝克还指出：“现代风险具有更强的主观性和建构性，

^①（英）安东尼·吉登斯.失控的世界[M].周红云译，南昌：江西人民出版社，2001：17-18.

^②同上，P18.

^③同上，P22.

^④同上.

^⑤（德）乌尔里希·贝克，（德）约翰内斯·威尔姆斯.自由与资本主义[M].路国林译，杭州：浙江人民出版社，2001：119.

^⑥同上，P121.

^⑦（1）风险既不等于毁灭也不等于安全或信任，而是对现实的一种虚拟；（2）风险指充满危险的未来，与事

既是现实的，又是非现实的，既是客观的，又是主观的，它主要是一种社会定义的构想，是一种现象的现实。”“风险是一种虚拟的现实，一种现实的虚拟”。^①

此外，对于风险的认识，风险社会理论研究者往往持有辩证的态度，即在强调风险消极影响的同时，也会注重其带来的正面意义，即风险本身具有“二重性”。一方面，风险具有不确定性、危险性，这是由风险的内在本质决定的，其存在即意味着可能会带来灾难和各种具有危害性的后果。另一方面，风险亦是激发社会活力、推动社会发展的重要动力。人类敢于直面风险甚至冒险，从而才会不断创新，“它是经济活力和多数创新，包括科学或技术类创新的源泉”。^②从这个角度来看，风险构成了推动社会进步的重要推力。^③

诚然，风险概念随着人们对风险问题认识的深入而不断发生变化，总体而言，其词义发生了三次转变，其中第一次是从空间概念发展到时间概念；第二次是从仅限于风险投资、银行理财、保险制度等金融领域的研究发展到社会学领域；第三次是从仅包括负面影响的概念转向包含主观价值判断并辩证认识风险价值的概念。^④

根据上述梳理可以看出，风险社会理论语境中的风险概念与传统词源意义上的风险概念存在较大区别。在风险社会理论中，风险是一个与现代性密切相关的概念，其始终与人类社会发展的现代化进程相伴相生。风险既具有时代性和客观性，又同时具有主观性，可以理解为人类的一种主观价值判断；此外，不确定性是现代风险最本质的特征，人类对风险的探究与思考其实在本质上是对人类自身行为的反思。

2. 风险社会的概念

究竟何为风险社会，不同的研究者基于不同视角会得出不同的理解和结论。整体而言，具有代表性的观点主要有三种，分别可以概括为现实主义、文化视角以及制度主义。其中，现实主义强调风险社会的产生是新风险的出现和风险影响

实相对，成为二者在数字化道德中的结合；（3）风险既是对事实也是对价值的陈述，它是二者在数字化道德中的结合；（4）风险可以看作是人为不确定因素中的控制与缺乏控制；（5）风险是在认识（再认识）中领会到的知识与无知（不知）；（6）风险具有全球性，因而它得以在全球与本土同时重组；（7）风险是指知识、潜在冲击和症状之间的差异；（8）一个人造的混合世界，失去自然与文化之间的两重性。资料来源：（德）乌尔里希·贝克.世界风险社会[M].吴英姿、孙淑敏译，南京：南京大学出版社，2004:170-190；（德）乌尔里希·贝克.风险社会再思考[J].郝卫东编译，马克思主义与现实，2002(4):46-51.

^①Ulrich Beck. World Risk Society [M], Cambridge: Polity Press, 1999:136.

^②（英）安东尼·吉登斯.第三条道路及其批评[M].北京：中共中央党校出版社，2002:139.

^③（英）安东尼·吉登斯.失控的世界[M].周红云译，南昌：江西人民出版社，2001:20.

^④程诗敏.风险社会视域下大学生安全素质提升研究[D].北京：首都师范大学，2014.

增大或破坏性更大的结果；风险文化则并不认同现实主义的观点，其并不认为风险在量上有变化，风险社会的出现是人们对风险认识深化、主观感知变化的结果；制度主义则强调风险社会的出现是现代性的产物，它是人类决策和行为在全球化扩展中所导致的后果。^①

西方学者对风险社会的理解有着不同的观点，相比较来看，制度主义的观点更具洞察性，它对风险社会本质的认识也更为深入，也是本文研究的主要理论基石。

贝克在早期著作中更为强调技术性风险，而吉登斯则侧重于制度性风险，其中重点关注人为风险给人类社会所带来的影响。^②在吉登斯看来，风险社会的出现既是现代社会制度导致的结果，也是“人为风险”的产物。他指出，“我们生活在这样一个社会里，危险更多的来自于我们自己而不是来自于外界。”^③这里提及的来自于我们自己的风险即“人为风险”，“是我们在以一种反思的方式组织起来的行动框架中要积极面对的风险，是由于我们不断发展的知识对这个世界的影晌所产生的风险，是我们没有多少历史经验的情况下产生的风险。”^④

作为风险社会理论的核心概念，“风险社会”既具有描述性特征，也存在反思

^①第一种观点表现为现实主义，以劳（Lau）的“新风险”理论为代表。该理论认为风险社会的出现是由于产生了新的、影响更大的风险，如极权主义增长、种族歧视、贫富分化、民族性缺失等，以及某些局部的或突发的能导致或引发潜在的社会灾难，如核危机、金融危机等。第二种理解体现在文化意义上，认为风险社会的出现是人类对风险认识加深的结果。其主要理论观点存在于凡·普里特威茨的“灾难悖论”理论以及拉什等人提出的“风险文化”理论之中。普里特威茨认为，我们已经对技术发展的副作用及其引起的灾难有了新的认识，换言之，我们在风险社会中认识到本来用以解决问题的手段反而引起了新的问题。拉什从批判贝克等人的“风险社会”理论着手提出自己的看法，他认为，风险社会概念并不能准确描绘当前人类面临的景况，因为风险并非有序排列，它带有明确的结构性和指向性。更为重要的是，风险作为一种心理认知的结果，在不同文化背景中有不同的解释话语，不同群体对于风险的应对有自己的理想图景，因此风险在当代更体现为一种文化现象。在不同文化背景之下，不同社会群体认识与应对风险的方式亦存在差异，它把风险社会看成是人们主观意识的结果。第三种观点是制度主义的，以贝克、吉登斯等人为代表，他们是“风险社会”理论的首倡者和构建者。他们强调风险社会的出现是现代性的必然产物，是个人主体性、现代制度以及科学技术在全球扩展的后果。其中深层次的原因在于社会制度本身，现代社会发挥主导作用的制度在提高人们认识和消除风险能力的同时，也使社会产生了新的更大风险。贝克声称自己既不是“现实主义者”也不是“建构主义者”，而是“制度主义者”。资料来源：彭华民主编.西方社会福利理论前沿：论国家、社会、体制与政策[M].北京：中国社会科学出版社,2009:283-284.

^②张广利，赵云亭，王伯承.抽象体系的危机与吉登斯的制度性风险研究[J].北京理工大学学报,2017(7):129-134.

^③（英）安东尼·吉登斯.失控的世界[M].周红云译，南昌：江西人民出版社,2001:55.

^④同上 P22。

性特色。作为一个描述性概念，风险社会体现的是人类社会在发展过程中所展现的时代特征，即“对目前人类社会所处时代特征的形象描绘”，指的是人类所处的一种具有高度风险的社会状态，呈现的是一种客观存在或即将到来的社会现实。在这个层面来讲，风险社会概念与“后工业社会”、“信息社会”、“网络社会”等概念处于同一层次。^①

从贝克的观点中可以看出，作为一个反思性概念，风险社会的产生与“自然的终结”和“传统的终结”密切相关。“风险社会的概念阐明了以失去自然与文化之间的严格界线为特征的世界。今天如果我们谈论自然，我们就谈论了文化，如果我们谈论文化，我们就谈论了自然。当我们考虑全球变暖、臭氧层空洞、污染和食品匮乏时，我们看到自然不可避免地被人活动所污染。”^②人类改造自然能力的提升，也不可避免地改造了人与自然的关系。在传统社会，危及人类生存与发展的首要风险是自然灾害、疾病等自然风险。然而，进入现代社会之后，在现代化与科技进步的大潮之下，“人为风险”占据主要地位，成为危及人类生存与发展的主要风险，所以，从这个层面而言，风险社会产生的根源是“人造风险”，也即是“人为制造的不确定性”。现代风险从根本上改变了工业社会的运行逻辑、社会动力和基本结构，^③人类社会开始了一场“从短缺社会的财富分配逻辑向晚期现代性的风险分配逻辑的转换”，正如贝克所言：“阶级社会的推动力可以用一句话来概括：我饿！风险社会的集体性格则可以用另一句话来概括：我怕！”^④因此，在风险社会中，现代风险是一种自反性现代的产物，反思现代性本身也构成了风险社会的内在品质。

3. 风险社会的特征

尽管风险社会中的风险具有不确定的存在形态，但风险社会理论呈现的是自工业社会以来人们生存和创造的真实世界，它本身体现的是人类社会发展的时代特征，它与我们所处的时代相伴相生。

贝克认为，随着“世界风险社会”的到来，当代人类社会正“坐在现代文明的火山口上”，“风险社会”的基本特征主要表现在以下几个方面：一是分配逻辑的转变，风险分配逻辑与传统物品分配逻辑并存；二是灾难事件产生的结果多样

^①程诗敏.风险社会视域下大学生安全素质提升研究[D].北京:首都师范大学,2014.

^②(德) 乌尔里希·贝克.风险社会政治学[J].刘宁宁、沈天霄编译,马克思主义与现实,2005(3):42-46.

^③赵延东.解读“风险社会”理论[J].自然辩证法研究,2007(6):80-83+91.

^④(德) 乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻译,北京:译林出版社,2004:15+57.

导致风险测算程序更加复杂，常规的标准已经无法适应；三是在全球化时代，全球性风险已经成为现实；四是民族国家制度逐渐瓦解；五是风险责任主体不清，如何强化风险责任的承担成为重要的讨论议题；六是民族的和区域的保护主义跨国机构民主化成为一种新的选择。^①

吉登斯主张通过对现代性的反思来分析现代风险社会。他认为，进入现代社会以后，“这个世界并没有像我们预测的那样越来越受到我们的控制，而是不受控制，成为了一个失控的世界。并且，有些被认为对人类产生确定和可预测的影响的发展，如科学和技术进步，却经常带来完全相反的结果。”^②与此同时，吉登斯认为人类在进入全球化的过程中，各种形式的风险和不确定性相继产生，它的影响是世界性的，并且这些风险主要来自外部，即人为制造出来的风险。相较于自然风险，人为风险的不确定性更大，在某种程度上我们很难预知其规模和程度。^③并且，这种风险一直处于无休止地“制造”与“被制造”之中，尽管人类试图采取措施进行控制，但是在控制的过程中又会产生新的风险。

客观而言，尤其在全球化的时代，风险社会与此前的社会相比发生了根本性质的变化。总体而言，它呈现出如下特征：^④

首先，风险的规模和范围发生了重大变化，风险社会已经成为当今时代的基本“命题”，呈现全球性特征。正如卢曼所言：“我们生活在一个除了冒险别无选择的社会。”^⑤贝克也认为风险具有普遍性，“我们是和其他东西一起吸入和吞下的附带产品，它们是正常消费的夹带物。我们在风中和水中游荡。它们可以是任何和所有的东西，而且与生活的绝对需求——呼吸的空气、吃的食物、居住的处所一起，它们通过了所有其他严密控制的现代性保护区-----发达文明中存在一种风险命运。人出生在那里，就不可能以任何形式来脱离它。”^⑥全球风险创造了一个“共同世界”，所有人都被裹挟于其中。^⑦

在以往，人们面临的危险往往是小规模的、局部性的，所以往往也只会产生

^①Ulrich Beck. World Risk Society [M]. Cambridge: Polity Press, 1999:8.转引自：程诗敏.风险社会视域下大学生安全素质提升研究[D].北京:首都师范大学, 2014.

^②（英）安东尼·吉登斯.失控的世界[M].周红云译，南昌:江西人民出版社,2001:3.

^③同上，P25。

^④庄友刚.风险社会理论研究述评[J].哲学动态,2005(9):57-62.

^⑤Luhmann, N. Risk: A Sociological Theory [M]. de Gruyter, 1993:218.

^⑥（德）乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻译，北京:译林出版社,2004:39.

^⑦（德）乌尔里希·贝克，邓正来，沈国麟.风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话[J].社会学研究,2010(5):208-231.

局部性或小规模的影响。然而，在全球化的背景下，风险本身也具有了全球化的特征，风险的发生是在全球范围内，它的影响也是全球性的，进而威胁着整个人类社会的生存与发展，因此，应对风险的任务也是全球所有国家和人民需要面对的事情。

其次，风险的程度不断加深，在本质上已经发生了根本性转变。在传统社会中，人们面临的往往是各种非人为因素导致的自然风险，这些风险一般也只对局部区域的部分群体或个别人群带来影响，或者只是冲击人们生活中的某个方面。然而，在风险社会中，工业生产、核技术等在全球化时代得以向全球拓展，由此带来的风险也是全球性的，它威胁的是整个人类的生存与发展。全球化使得全球市场跨越了国家边界，民族国家的时代结束，它带来了各种形式的风险和不确定性，“尤其是全球电子经济中出现的风险和不确定性”。^①

再次，风险社会是“人为风险”占主导地位的社会，风险是“被制造出来的风险”。在当代社会，当人为因素占据主导地位，成为制造风险的主要来源之时，人类即进入了风险社会。风险社会的出现并不意味着自然风险对人类干预的减少或者消失，而是指人类的行为和活动对物质世界的影响不断增强，超过了自然因素所带来的影响。^②从根本上来看，风险社会的出现是“现代性的后果”，并且风险社会的风险是内生的，伴随着人类的决策和行为，是各种工业制度、法律制度、科学技术等共同运作的结果。

最后，风险社会中的风险存在高度的不确定性和复杂性特征。在风险社会时代，其风险所具有的最大特性就是高度不确定性，它并不是正在发生或者可以预见，而是随时可能发生，因而具有高度的不确定性，按照贝克的观点，“在风险社会中，不明的和无法预料的后果成为历史和社会的主宰力量”。^③这种不确定性导致传统的以科学和法律制度为基础的风险计算方法变得不再适用。与此同时，由于风险在全球化时代所具有的广度和深度也在不断变化，风险呈现出从部分区域向全球地区扩散、从个别群体向全体人类拓展、从物质性风险向文化风险、道德风险等非物质风险转变等等。现代风险既是现实的，又是虚拟的，风险意识的核心不在现在，而在未来。正如吉登斯所言：“不再是过去决定现在，而是未来的风

^①（英）安东尼·吉登斯.失控的世界[M].周红云译，南昌：江西人民出版社，2001：3-4.

^②同上，P23.

^③（德）乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻译，北京：译林出版社，2004：3.

险决定我们今天的选择”。^①因此，风险社会中风险的构成及后果也更加复杂，更难以预测。

总体而言，尽管风险社会表现出风险规模扩大、程度加深等，但现代意义上的“风险”或“风险社会”主要呈现出两个方面的特征：一是风险的人化；所谓风险的人化，是指随着人类活动范围的扩大、频率的增强，其决策和行为对自然和社会的影响也随之不断加深，从而促使人为因素导致的风险超过了自然因素带来的风险，人造风险占据社会的主体地位。二是风险的“制度化”和“制度化”的风险。其中，前者是指民族国家通过制定一系列制度的方式来应对各种自然风险与人为风险，它一方面为人们的各种冒险行为提供激励，另一方面也为人类的安全提供相应保护；后者是指制度本身因为运转失灵而产生的风险，即制度风险，它是现代社会的主要风险之一。^②

4. 风险社会的促成因素

导致风险社会出现的原因并非是单一性的，而是多方面的。在这些促成因素中，既有自然方面的影响，更有人为因素的作用；既有人类行为方式的副作用影响，也有社会制度负面效应的推动，等等。根据风险社会理论的阐释，风险社会中的风险更多来源于人类自身，而非自然等外界因素。其中，现代性的两歧性、社会发展中的结构性困境以及全球化的快速扩张扮演着关键性角色。

首先是现代性的两歧性。风险社会与“现代性”之间具有密切的关系，风险社会的出现、现代风险的产生，本身就是一种现代性变异的产物，由此出现了一种新的现代性，即“自反性现代性”。所谓“自反性现代化”，是“指创造性地（自我）毁灭整整一个时代——工业社会时代——的可能性。这种创造性毁灭的‘对象’不是西方现代化革命，也不是西方现代化的危机，而是西方现代化的胜利成果”。“在这个新阶段中，进步可能会转化为自我毁灭，一种现代化削弱并改变另一种现代化，这便是我所说的自反性现代化阶段。”^③

所谓“现代性”，按照贝克的观点：“是指西方世界的社会组织模式、文化形态和生活方式”，其中，资本主义和工业化构成了现代性的两个基本维度，现代化则是资本主义和工业化相结合的产物，前者为后者的产生提供了原动力，而工业

^①（英）安东尼·吉登斯.现代性与自我认同[M].赵旭东、方文译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998：49.

^②李文祥.论制度风险[J].中共长春市委党校学报，2008(10):13-17.

^③（德）乌尔里希·贝克，（英）安东尼·吉登斯，（美）斯科特·拉什.自反性现代化[M].赵文书译，北京：商务印书馆，2001：5-6.

生产和技术革命的不断推进则进一步提高了生产效率。^①

现代性一方面会给社会发展带来积极作用，另一方面也会创新各种风险，这即是现代性两歧性的体现。按照吉登斯的说法：“在某些领域和生活方式中，现代性降低了总的风险性；但它同时也导入了一些先前年代所知甚少或者全然无知的新的风险参量。这些参量包括后果严重的风险，它们来源于现代性社会体系的全球化特征。”^②因此，与现代性相伴随的始终是高度现代化与高度风险性并存，现代性的扩张必然也会带来风险的扩张。

具体而言，科学的二重性即是现代性的两歧性的具体体现。一方面，科学技术是作为推动经济社会发展的重要力量和减少某些方面风险的重要手段而存在；另一方面，科学自身也会制造和纵容大量风险，它同时也给社会带来大量潜在的灾难与危机。由此，在风险社会中，初级科学化转向反思性科学化，正如反思性现代化一样，反思性科学化是将科学本身纳入反思的范畴，人们不再像工业社会时代一样，普遍相信风险可以由科学家通过理性来明确并予以消除，科学并非仅是处理问题或风险的源泉，同时也是一种制造风险的原因。

总之，现代化在创造人类社会发展文明（在风险社会理论中主要指西方文明）的同时，也正在毁灭这些文明，即创造与毁灭同时存在，相伴相生。

其次是社会发展中的结构性困境。所谓社会发展中的结构性困境，是指人类社会在追求发展和进步的过程中，同时存在着各种风险，即发展的本身会带来风险，发展与风险并存，彼此矛盾。^③然而，追求发展又是人类社会不断前进的根本动力，它在人类社会的发展进程中扮演着极为重要的角色。不过，如果仅仅追求经济增长成为整个社会的共识之时，这种发展带来的结果可能是对生态的破坏、环境的污染等“现代性后果”。

在人类社会的发展进程中，具有主观能动性的人类总是根据自己的主观意愿来认识和改造世界。在此过程中，人类创造了大量满足自身需要的物质财富和精神资源，但是与此同时，这种过程也产生了大量危害人类自身生存和社会可持续发展的有害行为，这些行为带来的结果便是“风险”，也就是吉登斯所说的“人造风险”。随着科技的发展、人类认知能力的不断深化，其改造自然与世界的的能力也会

^①（德）乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻译，北京：译林出版社，2004:39.

^②（英）安东尼·吉登斯.现代性与自我认同[M].赵旭东、方文译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998:4.

^③刘岩，宋爽.风险社会的结构性困境与风险文化的建构——一种拓宽当代风险社会理论的视角[J].学习与探索，2005(5):121-123.

随之增强，在此过程中也会随之带来风险的增多、风险所带来的危害也会越发深重。

为此，跳出传统发展中存在的结构性困境、认清传统发展观的危害十分紧迫。因为受此理念的影响，人类无休止地创造技术、开发资源，从而不断扩大人类对自己的影响范围和渗透规模。按照这种发展理念，人们认为在现代化发展过程中产生的负面影响可以通过改进技术抑或出台更精确的制度即可得以解决。^①然而，事实并非如此，人类在企图采用某种措施走出困境之时，又会陷入自己制造的新的困境之中。一方面，人类依赖于相关制度来化解社会风险；另一方面，这些制度和政策机制在运行过程中因为外在环境变化或者制度内在缺陷等原因又会导致新的风险产生。因此，在风险社会中，人类即处在不断解决风险和不断创造风险的结构性困境之中。

最后是全球化的快速推进。在全球化时代，世界各国之间的联系日益紧密，全球化推动了世界各国和各地区之间的联系日益增强。在现代通讯技术以及交通工具日益革新的基础上，全球化的速度也在加快，其影响也日益深入，在场的东西被缺场的东西所取代，本地发生的事情也可能受到外地事情的影响。^②

总之，随着全球化的不断推进，以往只是在部分区域和局部地区产生影响的风险逐渐变成了世界性和全球性风险，风险影响的范围随着全球化的进程而不断扩张。从这个角度来看，尽管风险是作为现代性的产物，它源于人类的实践活动，但风险社会的产生在一定意义上也源于全球化的快速推进，全球化在风险社会形成过程中起到了“加速器”作用，它导致了风险的扩散，扩大了风险社会的影响范围，最终导致“世界风险社会”出现。

5. 风险社会的应对策略

与后现代主义单纯的批判立场不同，风险社会理论在批判的同时，更有建构的主张，而且批判的主要目的也是为了建构。从社会治理的视角来看，风险社会的最终指向在于风险治理。^③无论是贝克和吉登斯的制度主义倾向，还是玛丽·道格拉斯、威尔德韦斯等人的主观主义立场，均注重对风险问题的应对方法，只是前者更为注重制度与规范，后者更加强调通过诸如环保运动、绿色运动等亚政治

^①程光泉，刘婧.风险社会中科学发展观的确立[J].科学管理研究,2004(6):4-8.

^②刘岩.发展与风险：现代性的两歧——西方风险社会理论述析[J].北华大学学报（社会科学版），2010(4):111-117.

^③杨永伟，夏玉珍.风险社会的理论阐释——兼论风险治理[J].学习与探索,2016(5):35-40.

运动来化解风险。^①整体而言，风险社会理论家们都怀着“在机遇和风险之间，能否在下个世纪达到有效的平衡，就取决于我们自己了”^②的信念，均试图从不同视角找寻应对风险的解决之道。

第一，倡导自反性现代化。风险社会理论本身是作为一个反思性的理论而存在，批判与反思是理论的本质特征。风险社会理论研究者认为，正是现代性自身导致了风险社会的产生，风险社会是现代性发展的产物，因而倡导将自反性现代化作为应对风险社会的重要策略。就贝克而言，他认为“自反性现代化”指的是现代性在创造现代社会的繁荣与发达的同时，也正在毁灭着由它自身创造的繁荣，所以，现代性带来的结果是创造与毁灭并存的格局，因此，需要通过反思的方式来积极应对现代性发展中产生的负面影响——风险。在应对风险社会的策略上，吉登斯有着跟贝克类似的观点，他认为可以通过在传统社会历史发展的重建过程中形成风险意识和批判性思维，由此不断修正现代性发展中存在的问题。

第二，构建生态民主政治。在第一现代化或称为简单现代化阶段，议会民主制构成了政治体制的最主要制度安排。然而，在风险社会，民主政治具有了进一步巩固和发展的可能。贝克指出，在风险社会时代，解决风险问题的主力不是民族国家，而是依靠各类非政府组织及其环保运动。由于在风险责任的界定过程中产生了大量的“有组织的不负责任”，因而在实践中需要倡导“生态民主政治”。在贝克的观点里，所谓“生态民主政治”实际上是一种“亚政治”。^③他注重通过发挥各种非政府组织及环保运动的积极功能，以此唤起人们对风险的认识和对生态保护的意愿，进而减少风险尤其是生态风险的发生，降低生态破坏给人类社会造成的损害。

第三，推行积极福利社会制度。贝克和吉登斯作为“制度主义者”，他们主张在制度失范的风险社会中能够建立起一套有序的制度和规范，从而既能够加强对风险的预警又能够对整个社会的风险进行有效控制。第二次世界大战之后，福利国家制度陆续在西方国家建立，它在缓解贫困、疾病、失业等方面的风险中发挥了积极作用，被视为维护社会稳定、促进社会公平的重要手段。然而，在风险社

^①韩宗生.风险社会理论范式的批判性阐释[J].华东理工大学学报(社会科学版),2018(2):32-39.

^②(英)安东尼·吉登斯.第三条道路:社会民主主义的复兴[M].北京:北京大学出版社,2000:196.

^③亚政治概念指的是民族国家政治系统的代表制度之外的政治。它关注的是一种(最终是全球性的)政治自我组织的符号,该符号倾向于将社会的各个领域都发动起来。亚政治意味着直接的政治——也就是说,在政治决定中的非正式的个人参与,这种参与绕开了意见形式的代表制度(政党、议会),但常常甚至缺乏法律保护。换言之,亚政治意味着自下而上形塑社会。资料来源:Ulrich Beck. World Risk Society [M], Cambridge: Polity Press, 1999:39.

会来临之时，传统的福利制度无法有效发挥其化解风险、维护国民生计的积极功能，面临着失灵的危机。为此，必须从积极的视角来改造福利制度，实现福利国家向福利社会的转变。在这里，福利社会与福利国家的不同之处主要在于福利承担主体的转变，在传统福利国家制度下，政府及其相关机构扮演着福利供给的主导性角色，而在福利社会中，福利的提供开始转向政府、市场和社会等多方主体，社会成员也应积极承担风险和化解风险的责任。

第四，生活政治的主张。在风险社会中，人为风险超过自然风险占据主导地位，其产生既导致了社会结构与体制的深刻变革，也引起了人们价值观念、认同机制、生活方式选择等方面的变迁。风险环境的转型带来了风险的个人化。“一方面每个人的任何一种选择都会产生风险，并且选择的数量不断增加，包括对自己的身体和后代都可以选择；另一方面每个人所遇到的风险又因自己的选择差别而不同。”^①因此，对个体而言，风险既有普遍性，也存在独特性。在风险个人化的过程中，个人的风险意识也随之提高。随着整个社会的反思性提高，简单现代性开始转向反思现代性。这种转变在政治上体现为解放政治向生活政治转变。其中，解放政治是以阶级为基础，重在关注正式的政治制度和体系，其关心的是减少或消灭剥削、不平等和压迫。^②根据吉登斯的理解，生活政治涉及的是在自我实现过程中所产生的政治问题，它是属于生活方式的政治，并以个人为基础，关注的是个人的选择和决策，以生活方式的选择为手段，作为应对风险社会到来的一种生活方式。^③

2.1.3 风险社会理论的适用性

风险社会理论认为，尽管风险本身是与人类共生共存，是作为一种社会历史现象而存在，但近代之后尤其是现代性的快速发展之时，人类成为风险的主要制造者，人为风险超过传统的自然风险而成为风险的主导者，风险的制度化和制度化的风险占据主流，由此人类社会进入了现代意义上的风险社会。传统的科学、法律、规范等无法适应这一时代的需求，从而需要通过自反性现代化的路径来予以应对。本文运用风险社会理论来分析数字化时代的中国社会保障制度，主要是基于以下几个方面的考虑：

^①彭华民主编.西方社会福利理论前沿：论国家、社会、体制与政策[M].北京:中国社会科学出版社,2009:290.

^②同上。

^③（英）安东尼·吉登斯.现代性与自我认同[M].赵旭东、方文译，北京:生活·读书·新知三联书店,1998:252.

一方面，风险社会理论关于现代风险特征以及风险社会成因的分析有利于我们认清现代社会保障制度建立的背景和初衷。根据前文的论述，作为“制度主义者”的贝克和吉登斯两位风险社会理论家主张在制度失范的风险社会中能够建立起一套有序的制度和规范，从而既能够加强对风险的预警又能够对整个社会的风险进行有效控制，也即是风险的制度化。社会保障制度一直被视为应对现代风险的重要制度选择，其产生的根源也在于工业化时代风险转变所带来的现实需求。因此，根据风险社会理论对现代风险的梳理和界定，有利于我们探寻和分析现代保障制度产生的社会历史背景。

另一方面，风险社会理论对现代性的辩证理解启示我们在讨论数字技术对社会保障制度影响时不应只关注其积极作用，更应注重其消极影响。贝克在探讨科技理性这一问题时，提出了反思性科学化的概念，指出人类在风险社会，对于传统社会下科学的垄断地位开始“解神秘化”了，人们怀疑科学本身给社会带来的风险和问题，这一视角能够为我们在认清现如今数字技术对经济社会发展带来积极意义的同时，也为我们分析数字技术的消极作用提供了有力佐证。

再者，风险社会理论关于制度化风险的论断能够用于分析社会保障制度在数字化时代的适用性问题。所谓制度化的风险，按照风险社会理论的解释，是指制度本身因为运转失灵而产生的风险，这是风险社会的典型“人为风险”。在现代社会，人们往往是根据自己以往的经验、知识或当时的判断来制定决策或采取措施，但制度本身因为环境变化或自身缺陷而存在失灵的风险，进而导致受制度影响的群体承受失灵带来的损害。就社会保障制度而言，现代社会保障制度的建立是基于化解工业化时代劳动者因年老、疾病、失业等风险的需求，它是建立在明确劳资关系和稳定就业的前提之下，由雇主（单位或企业）、劳动者以及政府各方共担缴费责任。然而，在数字化时代，随着机器人等人工智能技术对人工替代所导致的“技术性失业”日益严峻，以及数字平台经济所带来的就业灵活性、碎片化、劳资关系模糊化等问题，传统建立在明确稳定就业和劳资关系基础之上的社会保障制度面临着可持续性和适用性的挑战，大量数字经济时代的从业者可能会脱嵌于当前的社会保障制度而面临就业带来的各种风险。从这个角度来看，风险社会理论对于制度性风险的论证适用于分析数字化时代社会保障制度面临的风险。

2.2 分析框架：风险转型

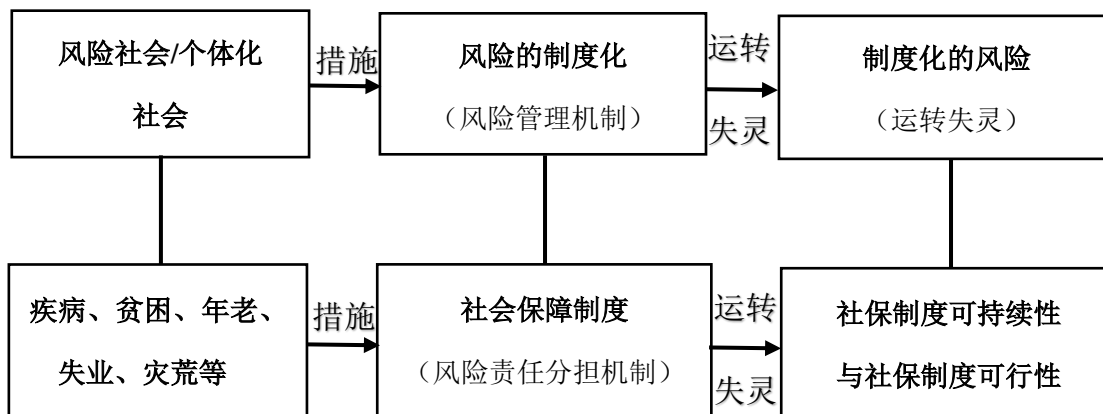


图 2-1 理论分析框架

本文是以风险社会理论为基础，并以个体化社会为特征，通过构建“风险的制度化与制度化的风险”这一分析框架，来分析工业化时代建立的现代社会保障制度在数字经济时代面临的危机。其中，在本文中，工业化时代建立的社会保障制度是作为一种风险管理机制存在，即风险的制度化；而社会保障制度在数字经济时代面临的可持续性与可行性危机则是制度因为外部环境变化出现“失灵”的表现，即制度化的风险。具体概念解析如下：

2.2.1 个体化社会：风险社会的结构维度

按照贝克的观点，“个体化”是风险社会最根本的结构特征。在风险社会中，个体化的主要特点在于个人成为了自己的决策主体，而不是受制于传统的阶级、家庭等制度性存在物或因素的影响，个体的自主性和能动性增强。“在这种意义上，个体化意味着每一个人的生涯都从预定的命数中解脱出来，并为人们自己所掌握，容许并依赖于决定。”^①与此相对应，在风险社会中，由于个体成为了决策和行动的主体，那么个人的遭遇也更多被看成是个人失败的事情。

在风险社会中，个体化表现为两个基本主题：一是个体从基于身份的阶级中

^①（德）乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻译，北京:译林出版社,2004:165.

脱离。传统的支持网络（如家庭、家族等）无法继续有效发挥作用，个体不得不依赖于自身和个体命运；二是妇女从家庭中脱离。妇女在现代风险社会中开始从传统的角色中解放出来，由此导致传统的家庭模式随之瓦解。

工业的灵活化和工作场所的多元化是与个体化相关的另外两个社会结构性变化。在传统的工业社会中，职业是作为划分个人身份和社会地位的最主要“标尺”。然而，随着现代化的推进和科技的发展，工作与生活的界限变得日益模糊化，灵活而多元的非标准化就业形式日益增多。与此同时，在风险社会中，工作模式也由传统的单一工作场所里的终身全职工作模式，开始转变为各种充满风险的灵活性、碎片化、分散化等为特征的就业方式。^①在这种就业模式中，就业的不安全感以及与之相应的风险也随之增加，传统的劳动法律政策以及基于稳定就业的社会保障制度也面临诸多挑战。

2.2.2 风险“转换”：风险的制度化与制度化的风险

风险的制度化与制度化的风险是风险社会呈现出的特征之一。其中，风险的制度化是民族国家建立之后，通过制定各种制度的方式来帮助人们应对各种自然风险与人为风险。它一方面可以为人们从事各种冒险行为（如投资等）提供制度激励；另一方面也为人类的安全提供相应保护。比如，制定法律保护劳动者的合法权益，通过相关政策保护自然资源和传统文化；等等。^②尽管这些行为是“自然而然的、无意识的”，但是“如果没有减弱这种自我毁灭机制行动的保护性行动，人类社会早就被消灭了”。^③

所谓制度化的风险，是指制度因为外部环境变化或制度本身存在的问题所导致的运转失灵而产生的风险。按照吉登斯的观点，“大部分制度化的结构性风险环境在现代社会要比以前现代社会更为重要。这种制度化的风险系统实际上影响到每一个人，无论他们是否是系统的‘演示者’”。^④

2.2.3 从非制度化到制度化：风险管理机制的历史演变

本文认为，所谓风险管理机制是指人类通过制定相应法律、法规、政策等方式来预测、监管风险以减少损失的方式。从纵向历史来看，人类社会的风险管理

^①赵延东.解读“风险社会”理论[J].自然辩证法研究,2007(6):80-83+91.

^②彭华民主编.西方社会福利理论前沿：论国家、社会、体制与政策[M].北京:中国社会科学出版社,2009:281.

^③Polanyi K. The Great Transformation [M], Boston: Beacon Press, 1944:76.

^④（英）安东尼·吉登斯.现代性与自我认同[M].赵旭东、方文译，北京:生活·读书·新知三联书店,1998:135.

机制经历了从非制度化向制度化转换的过程。

在工业化之前的前现代社会，当时人们面临的风险主要体现为缺乏必要的物质资源以及因技术落后所导致的抗击恶劣自然环境的能力较弱。在此背景之下，人们所面临的主要是疾病、贫困、饥馑、灾荒等与自然环境密切相关的风险。与此同时，在前现代社会的自然经济条件下，家庭、以宗教为核心的慈善组织和地方性的社区组织则扮演着帮助社会个体摆脱风险的主要力量。因此，在前现代社会，人们应对风险的方式是非制度化的。

随着工业化进程的不断推进，生产的社会化、规模化、集中化特点日益凸显。大量劳动者离开乡村进入城镇就业，并逐渐形成了一个庞大的无产者阶层。以往依靠家庭、教会或慈善组织来化解个体风险的措施在新的社会环境下遇到了巨大挑战。在这种情势之下，与现代化进程相伴生的现代民族国家在 18 世纪末 19 世纪初开始建立，并逐步介入风险管理和控制过程。从某种意义上说，民族国家产生亦是现代性发展的一种体现。对于新生的民族国家而言，统治者出于收揽人心、维护政权等需要，积极投身社会救济、风险救助等领域。同时，随着行政手段和监控技术的进步，传统依赖家庭和社区照顾的社会弱势群体开始逐步由民族国家负责，由此各种与疾病、失业、工伤等密切相关的社会保障制度相继产生，随着养老保险、医疗保险等社会保障政策日益完善，建立在现代民族国家基础之上的社会风险管理、控制机制逐渐形成。社会保障作为一项公共产品，从本质上来说就是通过制度化手段来管理风险的一种机制。

总之，纵观风险管理制度的发展历程，从前现代社会到现代社会，风险管理是一个从非制度化向制度化演变的过程，它既是风险内容和风险结构变化的结果，也是人们对风险认识深化和应对风险需要的必然选择。

2.2.4 制度失灵：社会保障制度的可持续性与可行性

在本文中，所谓社会保障制度的可持续性与可行性是和数字经济对社会保障制度产生的负面影响相对应的，即社会保障制度在数字经济环境下出现了“制度失灵”。

其中，社会保障制度的可持续性是指制度本身因为运转所需的财源减少（如人工智能导致大量劳动者失业、数字经济带来的偷税漏税问题等）而出现难以为继的现象；社会保障制度的可行性是指制度本身因为环境变化（如数字经济时代所出现的就业日益灵活化、碎片化、劳动关系模糊化等）而难以适应现实需要的

问题。

总之，无论是财源减少所导致的社会保障制度可持续性受损，还是环境变化所带来的社会保障制度可行性受挫，均呈现出“制度失灵”特征。

2.3 小结

以贝克、吉登斯为代表的理论研究者在前人有关风险问题研究的基础上，基于风险社会的视角来分析现代性及其带来的影响，从而形成了风险社会理论。随着工业化的进程和现代化的发展，人类社会面临的风险在结构与性质方面均发生了根本性转变，人为风险超过自然风险成为社会中的主导性风险因素，风险的制度化与制度化的风险成为风险社会的基本风险类型。

现代社会保障制度是适应工业化时代风险结构与性质转变的产物，它作为一种风险应对机制，本身亦是现代性的结果，体现了风险的制度化特征；在数字经济时代，随着劳动关系模糊化、就业形式碎片化等一系列冲击现代社会保障制度根基的因素出现，这一制度面临着外部环境改变所带来的挑战，从而出现了“制度失灵”，面临制度化的风险。因此，风险社会理论契合于分析本文的研究主题。

第3章 风险的制度化：工业化时代的社会保障制度

在人类社会的发展进程中，生老病死、天灾人祸等都是人类面临的共同风险，并均会对人的生存与发展构成挑战。尽管不同国家或地区应对风险的机制存在不同，但人人都希望具有稳定的安全预期，这是普世性的。社会保障即是以确定的制度安排来应对人生中不确定的生活风险，是通过互助共济的群体力量来化解个体难以承受的风险，并根据社会风险的变化和伴随社会经济的发展而不断发展。^①社会保障本身具有防控风险的功能，比如，社会保险制度即是通过参保主体共同缴费形成社保基金以帮助其化解其养老、医疗、失业、工伤等从业风险，从而具有预防风险的功能；社会救助措施则是以解决社会成员遇到的即期风险为目标，从而具有控制风险的功能。任何社会保障项目的设置均是以特定的社会风险或社会问题的存在为前提，社会风险或社会问题的存在构成了社会保障制度的社会基础。

作为一种源远流长的社会稳定机制，社会保障经历了从工业化时代之前的非制度性形态走向工业化之后的制度性形态，它是由自然人自身能力的局限及各种风险制约的结果，^②同时也是风险结构转变的结果。

3.1 自然风险与工业化之前的社会保障

作为一种风险应对机制，社会保障是以一定时期内社会成员对社会保障的需求为基础。在不同历史时期，社会成员面临的风险不同，从而对社会保障的需求也存在差异，与之相应的社会保障措施也明显不同。

3.1.1 社会背景：自然风险主导

现代工业社会在某种程度上可以划分为“古典工业社会”与“风险社会”两

^①郑功成. 社会保障改革要有全球视野[N]. 光明日报, 2015-12-03(14).

^②郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 109.

个阶段。其中，前者“是以民族——国家为基础的现代性”。^①如果从“风险”的视角来看人类社会的发展历程，自人类意识到死亡风险即可视为风险已经存在，所以在某种程度上，人类社会的任何一个时期都可以被称为“风险社会”，^②只是在不同时期，社会面临的风险存在一定差异。在古典工业社会中存在的风险更多来源于社会的外部，即自然风险。在工业化之前的前现代社会，当时的风险环境主要表现为物质资源的匮乏、自然环境之恶劣以及人们控制自然的技术之落后，社会背景即是不发达的农牧社会。在当时的环境下，人们所面临的主要是疾病、贫困、饥馑、灾荒等与自然环境密切相关的风险。这些风险具有的共同特征是来自于外在力量，因此也可以称之为“外部风险”，^③它们是各种自然因素共同作用的结果，不以人的意志为转移，遵循着自身的发展变化规律。

与此同时，在前现代社会的自然经济条件下，家庭、以宗教为核心的慈善组织、地方性的社区组织和官方扮演着帮助社会个体摆脱风险的主要力量。

3.1.2 非制度化：工业化之前的社会保障^④

社会保障是以解决社会成员遇到的特定社会问题或特定风险为基本目标，而特定的社会问题是与特定时期或者特定社会结构密切相关。以原始社会为例，社会成员是以氏族为单位共同生活、共同劳动，并由氏族组织统一保障其成员的生存问题，所以在这一时期并不具备建立社会保障制度的可能。^⑤在农牧社会，尽管人们面临各种灾荒、饥馑等与自然环境密切相关的风险，但由于农民可以依赖于土地和家庭，需要的只是救灾济贫。因此，当时的社会保障主要表现为自发性、临时性的慈善救济活动，参与主体主要包括宗教、官方、民间组织或互助团体。

1. 宗教慈善事业

在前现代社会，宗教团体作为开展社会救济、应对社会风险的重要组织，发挥了重要作用，宗教慈善事业是这一时期构成了社会保障的主要措施。

作为救济民众的重要主体，西方盛行的各种宗教团体从事着各类慈善救济活动，并且其理念也构成了当时社会保障思想的重要源泉。一方面，各种宗教教义将秉持行善作为基本的行为准则，如佛教倡导慈悲为怀，主张以深度的爱护之心

^①（德）乌尔里希·贝克.世界风险社会[M].吴英姿、孙淑敏译，南京：南京大学出版社，2004:2.

^②（德）乌尔里希·贝克.从工业社会到风险社会（上篇）[J].王武龙译，马克思主义与现实，2003(3):26-45.

^③（英）安东尼·吉登斯.失控的世界[M].周红云译，南昌：江西人民出版社，2001:22.

^④注：本部分主要参照郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].北京：商务印书馆，2000:117-121.

^⑤郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].北京：商务印书馆，2000:154.

予众生以快乐幸福，以深度的同情怜悯之心拔除众生之痛苦，倡导布施、福田、利行等作为行善方法，并将救助他人尤其是贫弱无依的社会成员的行为视之为“善”，反之则被称为“恶”；基督教主张博爱、倡导爱人如己，并将行善作为《圣经》的基本内容来教导信徒。此外，教会实施的救助活动也成为当时西方国家社会弱者寻求风险规避的主要路径。

2. 官办慈善事业

所谓官办慈善，可以视为由官方主导或主动介入但并未走向常态化、制度化的社会救济措施。从西方国家来看，其经历了一个渐进的发展过程，它主要是在宗教慈善事业难以满足社会弱者需求时才出面提供临时性的有限救助。然而，就中国而言，官办慈善事业源远流长，因为中国在历史上一直是一个皇权至上的国家，宗教一直未能像西方国家那样发挥重大影响，救助社会弱势群体的责任主要由官方来承担。从上古时代起，天子之下设立司徒官职来专门处理各种事务，其中涵盖了救灾济贫等职责；然而，在中国历史上，最有特色的官办慈善活动是仓储后备和以工代赈。“所谓仓储后备，是平时建立谷物积蓄以备灾荒并济贫民的一种古老的社会保障措施，《礼记·王制篇》中说：‘国无九年之蓄，曰不足；无六年之蓄，曰急；无三年之蓄，曰国非其国也。三年耕必有一年之食，九年耕必有三年之食，以三十年之通，虽有凶旱水溢，民无菜色’；《礼记·月令》中有‘天子布德行惠，命有司发仓廩，赐贫穷，振乏绝’的记述；《孟子·尽心篇》中有战国时期‘齐宣王亦尝发棠之仓，以赈贫民’的记载等。至于义仓的建设，自隋唐至明清一直未有间断，并事实上发挥过很大的作用。”^①由此可见，中国官方很早就介入了慈善救济活动，并且一直延续到历朝历代。从西方来看，官方在英国《济贫法》颁布之前介入慈善救济活动的事例也较多。比如，早在6世纪末的罗马城邦社会，城邦的市政府就曾用公款和捐款购买谷物，然后无偿分发给丧失劳动能力的人和阵亡将士的遗属或低价出售以平抑物价；在15-16世纪之交的法国，由宗教团体掌握的福利设施逐渐被世俗政权所接管，它通常被视为教权衰落、王权兴起的直接反映；在《济贫法》颁布前的英国都铎政府，甚至通过了一项强制征收济贫税的条例，规定每一教区须对其贫民负责，等等。

然而，尽管官方在这一时期介入了救灾济贫活动，但是其行为一方面没有法制约束，另一方面也并非固定的、经常性的措施，而且官方所提供的救助通常

^①郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 118-119.

被视为一种恩赐行为，这些救济活动发挥的作用十分有限。从这个视角来看，官办慈善事业只不过是举办者的一般改变而已，它仍然是与宗教慈善事业性质相同的一种传统意义上的慈善事业。^①

3. 民办慈善事业

所谓民办慈善事业，是指由民间人士发起并组织实施的各种慈善活动。在前现代社会，它与宗教慈善事业和官办慈善事业同等重要。在历史上，无论是中国，还是国外，民间人士开展的互助或他助活动比比皆是。比如，仅有 200 多年历史的美国，早在 1657 年就在波士顿地区出现了民间的苏格兰人慈善协会，它由住在该市的 27 位苏格兰人组成，并开展着多种济贫活动。从中国来看，历史上出现的“义田”、“社仓”、“粥局”等均由民间人士倡导举办，并在当时救助社会弱势群体的过程中发挥了积极作用，也被后来史学家们视为慈善典型。总之，通过筹资民间善财救济社会弱势群体的民间慈善事业也是这一时期重要的社会保障途径。

除此之外，各种互助组织在这一时期也开始出现。比如，中世纪德国出现的“吉尔特”、^②18 世纪英国出现的具有互助性质的“友谊会”等等，这些组织是以惠及本会成员为目标，尽管受众有限，但亦在一定程度上成为了慈善事业的重要补充。与此同时，中国亦在这一阶段出现过各种行会，也开展着各种具有互助性质的救济活动。^③

综上所述，在社会保障进入制度化阶段之前，宗教慈善事业、官办慈善事业与民间慈善事业在协助社会成员尤其是社会弱者应对各种生活风险的过程中扮演着主导性角色，尽管这一时代的社会保障层次极低，却说明了人类社会需要社会保障作为应对风险的机制。

3.1.3 临时之举：社会保障措施的基本特征

根据前文的论述，在人类社会进入工业化之前的漫长农业社会中，慈善救济活动始终扮演着社会保障的主要内容，社会保障实践一直是以临时的、非制度性的社会救济活动为主。这一方面是与当时人们面临的风险有关，灾荒、饥饿、贫困等与自然环境相关的风险是当时社会的主要风险，大量社会成员需要通过社会救济来避免生存危机；另一方面则是限于当时的生产力水平和社会经济发展状况，

^①同上。

^②“吉尔特”，即手工业者互助基金会，它通过向会员收取会费的方式筹集基金，以此帮助那些丧失工作能力又没有土地作为生活依托的手工业会员。

^③郑功成. 社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 120.

除了有限的救灾济贫之外，根本无法建立社会保障基金，更难以成为稳定的、制度化的救济措施；此外，也与当时的社会结构相关，社会成员简单地被分为统治者与被统治者两个对立群体，从事农业生产构成当时的主要职业结构，所以来自官方的救济也只是出于维护社会稳定的临时之举。因此，工业化时代之前的社会保障措施主要表现为以下几个特征：

1. 非制度性

在工业化时代之前，无论是宗教组织举办的救灾活动，官方实施的济贫措施，还是民间实施的各种救助之举，均是一种临时性的、非制度化的救济手段。其中，宗教组织开展的各种救灾济贫活动尽管在社会保障进入制度化时代之前发挥了重要作用，但由于宗教本身受到其地位和财力的影响，根本无力实现社会救济活动的制度化；官办慈善活动尽管拥有政府的介入，但统治者只是为了防止被统治者无法生存时的反抗而实施的临时之举，亦不可能将这些救济活动发展成为制度化的稳定机制；民间慈善活动亦受制于举办者财力以及官方态度的影响，也无法推动当时的临时性救济措施走向制度化之路。因此，非制度化构成了工业化之前社会保障措施的首要特征。

2. 施舍性

由于传统的社会保障措施没有相应的法律制度予以规范，加之统治者与被统治者之间地位的不平等，各种救济活动便自然地成为统治者对被统治者的恩赐与施舍，即在无法制保障的情况下，各种贫民或灾民等社会弱势群体并不具有获得救助的权力，他们能否获得救助或采用何种救助方式，均是取决于统治者或教会组织等的意愿，有时甚至需要以牺牲人格或接受惩罚为条件。

因此，在这种极不平等的施受关系之中，这些传统的救济措施往往都带有明显的恩赐与施舍色彩，而被救助者也不得不对救助者感恩戴德。

3. 水平低下性

由于慈善事业与政府的济贫措施在事实上并不是一种固定的、强制性的社会政策，并受制于当时社会生产力水平和财力的限制，其保障水平极为有限。比如，以中国古代的救灾措施为例，在大多数情况下是采用赈谷救灾的举措，但谷物赈济也只不过是临时性的应对之策。在发生重大灾害之时，有时候官方只是在灾民流离失所之地设置粥棚向灾民施粥，解决的也不过是一顿一天的生存问题而已，

这也从一个侧面反映了当时救灾济贫措施的水平是极端低下的。^①

综上所述，在工业化之前的时代，无论是宗教组织、官方机构还是民间人士开展的救灾济贫措施，均是临时性之举。尽管社会保障经过数千年的孕育，确实也在随着风险的变化和社会的发展而发展，但这一时期的救济措施只能算是社会保障的起源，因其非制度性、施舍性以及水平低下性，只能算是社会保障发展进程中的初级阶段。

3.2 人为风险与工业化时代的社会保障制度变迁

在人类社会进入工业化时代以后，随着科学技术的发展，人类改造自然的能力也随之提升，但是这种改造能力也彻底改变了人与自然的关系。在传统社会，危及人类生存与发展的首要风险是自然灾害、疾病等自然风险。然而，进而工业化时代之后，在现代化与科技进步的大潮之下，“人为风险”占据主要地位，成为危及人类生存与发展的主要风险，“它从根本上改变了工业社会的运行逻辑、社会动力和基本结构”。^②

风险结构的转变推动现代社会保障制度的产生。人类进入工业社会以后，传统以农业为主的生产方式开始让位于以工业主导的生产模式，市场经济日益成为经济发展的主流，由此带来了整个社会结构的变迁，以单位就业为特征的工人群体逐渐取代自给自足的农民而成为社会阶层结构中的主体。随着工业生产规模日益扩大，越来越多的农村居民进入城镇工作和生活，由此构成了一个不断庞大的无产者阶层。对于这一群体而言，以往被视为家庭或个人风险的年老、疾病、工伤等特定事件逐步演变成了一种社会风险。这种风险并非传统的自然因素引起，而是工业发展所导致的“人为性”结果，也即是“人造风险”，^③从业者在没有土地和家庭可以依赖的情况下，只要发生类似风险就意味着失去维持生活的收入来源和相应保障。

然而，工业化时代之前依靠家庭、教会、慈善组织和地方性社区组织所采取的救灾济贫措施已无法真正满足这一时代社会的需求，从而促使能够适应工业社

^①郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].北京:商务印书馆,2000:126-127.

^②赵延东.解读“风险社会”理论[J].自然辩证法研究,2007(6):80-83+91.

^③(英)安东尼·吉登斯.失控的世界[M].北京:社会科学文献出版社,2005:22.

会需要的现代社会保障制度得以产生。^①

3.2.1 风险“转型”与西方社会保障制度的变迁

作为一种应对社会风险、维护社会稳定的制度安排，数百年来，纵观世界社会保障发展史上出现的重大历史事件，无不与特定的风险因素和时代背景相契合。比如，英国 1601 年《济贫法》的出现是以“圈地运动”和产业革命导致社会动荡不安为背景；德国社会保险制度的产生是以世界工人运动中心转向德国为背景；美国社会保障制度的确立，是以 1929—1933 年的全球经济大危机为背景；英国福利国家的诞生则是源于第二次世界大战的残酷现实；20 世纪 80 年代福利国家的改革则是以 70 年代中期开始的石油危机导致的经济危机为背景。^②从风险的角度来看，社会保障制度的变迁是以当时特定的社会风险为前提。

1. “圈地”风险与济贫制度的出现

西方制度化的社会保障始于英国 1601 年颁布的《伊丽莎白济贫法》（简称《济贫法》，为与 1834 年颁布的新《济贫法》相区别，该《济贫法》往往被称为旧《济贫法》），它是人类历史上首次以国家立法形式干预贫困救济、确立救济制度和政府组织社会保障项目的重要标志，是社会保障发展史上的一个重要里程碑。

(1) 《济贫法》出台的社会背景

制度化的社会保障措施首先出现在工业化最早的英国主要是基于英国社会当时发生了以下两件大事：^③

一是，从 16 世纪到 17 世纪，英国的地主贵族通过大规模的“圈地运动”剥夺了农民的土地，导致大批农民被迫离开农村进入城市，沦为乞丐和流浪者。然而，在城镇，由于工作机会有限，流入城镇的农民中有相当一部分没有找到工作，结果沦为贫困者，贫困、流浪现象的急剧增加导致社会处于极不稳定状态。

二是，产业革命不断推进，机器生产取代手工劳动导致“技术性失业”问题日益严重。由于手工生产与机器之间在技术、生产率等方面存在巨大差距，无法与大机器生产竞争，这导致了大量手工业者失去了原来的工作。同时，由于这些手工业者没有大机器生产所要求的技术能力，因而也无法胜任大机器生产的需求，从而导致这些人失去了生活保障。这些失业者与失地农民和手工业者形成了庞大

^①周弘.福利国家向何处去[M].北京:社会科学文献出版社, 2006:11-13.

^②郑功成.社会保障改革要有全球视野[N].光明日报, 2015-12-03(14).

^③杨翠迎.社会保障学[M].上海:复旦大学出版社, 2015:23-24.

的贫困群体，对政府和社会极为不满，同时导致抢劫、偷窃等治安问题频发，由此引发英国社会动荡不安，并直接对政府的统治构成威胁。因此，一方面，这些贫困群体需要政府或社会来救济；另一方面，出于维护政治统治的目的，也有必要采取措施来缓解这些贫困者的困境。正是在上述背景之下，英国于1601年颁布并实施了《济贫法》。

19世纪初期，随着产业革命的进一步发展和资产阶级政治理论的不断壮大，英国资产阶级最终在1832年得以掌权。在当时，一方面，由于济贫费用逐年增加，国家财政已经难以负担；另一方面，旧《济贫法》因救助水平微薄且条件苛刻已不适应当时的社会需求，局限性日益明显。在这种情势下，英国议会根据1832-1834年《济贫法》调查委员会的报告，在1843年通过了《济贫法》修正案，即新《济贫法》。

（2）《济贫法》的主要内容

旧《济贫法》是建立在此前各项法令的基础之上，其主要内容包括：^①第一，在每个济贫区建立济贫院来收治贫民，突出各济贫区的救济责任，并设立贫民救济官来管理具体的贫民救济工作；第二，征收济贫税，并确定了从富裕地区征税补贴贫困地区的转移支付方式；第三，建立贫民济贫院、习艺所、教养院，对丧失劳动能力的穷人（包括老人和病残的人）实行救济，组织有劳动能力的贫民和孤儿通过劳动和习艺而自立，对具有劳动能力却逃避劳动的懒人实行惩罚；第四，通过院内收容和院外救济两种渠道来救助无劳动能力的老弱病残者；第五，对于孤儿，则主要采用收养、家庭寄养等方法予以抚养。

通过旧《济贫法》的实施，英国在一定程度上缓解了当时面临的贫困问题，但随着圈地运动的持续和工业革命的发展，上述措施已难以真正保障贫弱群体的生活，并阻碍工业化的发展。为此，英国政府于1834年颁布了新《济贫法》。新《济贫法》的主要规定涉及：^②第一，控制不加区别的院外救济，停止对身体健康和游手好闲者的院外救济，并缩小救济范围，主要限于无劳动能力的老弱病残幼等对象；受助者必须住进济贫院，接受院内救济，而且受助者必须通过严格的财产审查，在得到了确切资料证明贫困不堪、毫无生活保障之后，才允许进入济贫院；第二，受助者接受救助的同时丧失了一系列权利，受助者的选举权和个人自由都被取消，济贫院实行严格管理，夫妇不能同居，不能擅自走出济贫院。这些

^①丁建定.西方社会保障制度史[M].北京:高等教育出版社,2010:123-126.

^②林闽钢.现代社会保障通论[M].北京:中国社会科学出版社,2014:34-35.

措施显示出对受助者的惩罚，旨在调动贫困群体自己的积极性而非依靠政府和社会来帮助其摆脱贫困处境，因为新《济贫法》的理论依据是贫困是由个人懒惰造成，个人通过努力即可摆脱贫困；第三，废除以教区为范围的救济，扩大为较大的地方单位，实行中央督导师制，建立相应政府行政机构来管理济贫工作，以加强政府对救济工作的监管。新《济贫法》确立了“劣等处置”与“济贫院”规则在一定程度上减轻了政府的支出负担，但由于过于严苛的受助条件而受到贫困群体的“抱怨”。

济贫制度是西方作为从农业社会向工业社会转型过程中的一种化解贫困群体生活风险、维护社会问题的社会保障模式存在。在英国颁布《济贫法》之后，欧洲其他国家亦开始纷纷效仿。尽管该法由于其本身存在的不平等问题而未能实现济贫制度的稳定化、常态化，亦无法与现代社会保障制度相提并论，但由于它是世界上最早通过国家立法形式出台的济贫制度安排，从而可以称之为现代社会保障制度产生之前的一种积极尝试。

2. 结构性风险与现代社会保障制度的产生

现代社会保障制度是以工业化的不断推进为背景，亦是工业化的产物，并以19世纪80年代德国出台社会保险法令并建立社会保险制度为标志。

(1) 德国社会保险制度建立的社会背景

德国作为世界上第一个建立社会保险制度的国家，首先源自于西方世界在18世纪完成工业革命的宏观大背景。传统的小农经济被工业经济所取代而成为经济发展的中心，社会结构日益复杂，职工逐渐成为社会阶层结构中的主体。工业化促使越来越多的农村劳动者进入城市就业，形成了一个庞大的无产者阶层，传统依靠家庭土地化解个人年老、疾病等风险的机制失去效力，个体一旦发生类似风险即会失去赖以生存的收入来源和生活保障。社会保险制度之所以最先出现在德国而非资本主义最发达的英国等国家，其主要原因在于以下几个方面：

首先，德国工人运动风起云涌。到19世纪中叶，随着资本主义市场经济的发展，劳动者的从业条件与工作环境日趋恶劣，工伤事故频频发生且工人收入相当微薄。在这种情况下，工人不满情绪高涨，劳资矛盾不断加深，工人运动迅速发展。与此同时，随着马克思主义的传播，在社会主义政党的推动下，工人运动日益高涨，阶级斗争日趋激烈。^①

^①张浩淼.社会保障理论与实践[M].北京:对外经济贸易大学出版社, 2017:5.

其次，德国新历史学派的影响。在德国劳资矛盾日益成为影响社会经济的大问题的情势下，鼓吹劳资合作和实行社会改良政策的新历史学派诞生，该学派主张国家直接干预经济生活并负起文明与福利的职责，这种思想得到俾斯麦政权的认同，从而对社会保险制度的诞生奠定了理论基础。

最后，加快国内工业发展与实施对外扩张的需要。1871年，德国实现了统一，并从普法战争中获得了大量赔款。在此情况下，德国企图加快国内经济发展并谋求欧洲霸主地位。素有“铁血宰相”之称的俾斯麦认为，工业发展是进行对外扩张的基本前提，而推动工业发展的基础是提高工人的积极性。正是在这种环境下，德国陆续颁布法律并实施社会保险制度。

（2）德国社会保险制度的建立

德国于1883年颁布了世界上第一部社会保险法律——《疾病社会保险法》，随后又颁布了《工伤事故保险法》（1884）以及《老年和残疾社会保险法》（1889）（见表3-1）。以上三部社会保险法律在1911年被确定为德意志帝国统一的法律文本，它也标志着世界上第一个完整的社会保险体系正式建立。

表 3-1 19 世纪末德国三大保险法的内容比较

| | 疾病社会保险法 | 工伤事故保险法 | 老年与残疾社会保险法 |
|-------------|--|--|---|
| 保险对象 | 符合法律规定的工厂劳动者，年收入不超过2000 马克 | 符合法律规定的工业劳动者，年收入低于2000 马克 | 年收入低于 2000 马克的所有工资劳动者与雇员 |
| 财政来源 | 费用由雇主承担 30%，雇工承担 70%，国家给予一定的补贴 | 费用全部由雇主承担 | 费用由雇主及雇工各承担一半，国家给予补贴，参保者服兵役期间的保费由国家担负 |
| 资格条件 | 患病 | 因工伤害，但不包括故意受伤害 | 老年津贴领取者需达到 70 岁，并缴费 1200 周（30 年），参加津贴领取者也须缴费 200 周（5 年） |
| 津贴标准 | 津贴标准为工资的 50%，从生病后的第 3 天开始领取，领取最高时限为 13 周 | 工伤事故保险津贴标准为工资的 2/3，需护理者的标准为全额工资，领取时限为 14 | 基本津贴为 50 马克，由国家补贴，固定津贴为 60 马克，其余依缴费期限和工资等级确定 |

| | | | |
|-------------|--|--------------------------------|-------------|
| | | 周，工伤致死者的家属可领取死者工资的20% | |
| 组织管理 | 由各种疾病保险基金组织管理，雇工因承担绝大部分费用而在疾病保险管理机构中发挥决定作用 | 工伤事故保险由企业协会管理，雇主在工伤保险管理中发挥决定作用 | 养老保险由国家统一管理 |

资料来源：Peter, A. K. & Hans F. Z. The Evolution of the Social Insurance, 1881-1981, studies of Germany, France, Great Britain, Austria, and Swithland, cited in Collaboration with Martin Partington [M]. New York: St. Martin's Press, 1982:28-31. 转引自：刘芳，毕可影.社会保障制度史[M].上海:上海交通大学出版社，2018:42-43.

基于社会保险制度在解决工业化时代劳动者后顾之忧和实现社会稳定等方面的积极功能，在德国首先实施这一制度模式之后，欧洲其他国家亦开始效仿，并从19世纪末开始纷纷建立起本国的社会保险制度。比如，瑞典于1891年开始建立疾病保险，1913年实行工伤保险；法国于1898年开始实施工伤保险；俄国于1903年创立工伤保险；英国于1908年通过了《养老金法》，并于1911年制定了《国民保险法》等。

3. 经济风险、战争创伤与现代社会保障制度的发展

美国《社会保障法》（1935年）的颁布可以视为现代社会保障制度从社会保险制度发展为综合性社会保障制度的标志，该法是世界上首部综合性的社会保障法律，也是第一次使用“社会保障”这一概念。与此同时，英国在第二次世界大战后宣布建成福利国家则可以视为社会保障制度开始走向成熟。

（1）现代社会保障制度发展的社会背景

首部《社会保障法》诞生于美国，在某种程度上有其历史必然性，这主要体现在以下几个方面：

一是，经济危机的发生。1929年至1933年，从美国开始的大规模经济危机蔓延至整个资本主义世界，随之导致工业生产急速下降并引发大规模失业浪潮，劳资矛盾不断加剧，整个社会陷入混乱状态。

二是，工人运动日益高涨。由于严重的经济危机不断扩散，美国爆发了多次大规模的工人运动，罢工、示威游行和农民斗争重新高涨，劳资矛盾日趋尖锐，

社会稳定不断受到威胁。与此同时，社会主义运动和马克思主义思想的传播也进一步加深了劳资矛盾，促使罗斯福政府不断寻求积极的措施来应对当时的社会问题。

正是 20 世纪 30 年代的经济危机这一大背景，推动了美国积极推行社会保障措施以摆脱经济萧条、缓和劳资矛盾。罗斯福出任美国总统后，接受并采纳了凯恩斯主义关于国家干预经济生活的主张，并最终出台了《社会保障法》。

第二次世界大战以后，资本主义各国的经济飞速发展，进入了一个所谓的“黄金时期”。在这个阶段，资本主义各国政府把政策的重点由原来的“一切为了战争”转向恢复本国经济、治愈第二次世界大战所带来的创伤，而且战争结束后的和平也为各国大力发展国民经济创造了良好的外部环境。在这种形势下，资本主义各国的国民经济保持着持续、高速增长，国家财政收支状况得到了很大改善，国力大大增强，为社会保障的繁荣打下了坚实的物质基础。

在此背景之下，1948 年 7 月，英国第一个宣布建成“福利国家”。此后，瑞典、丹麦等北欧国家纷纷效仿，宣布建成福利国家，实施对国民“从摇篮到坟墓”的全面的福利保障制度。

(2) 现代社会保障制度发展的主要特征

在英国等西方国家纷纷宣布建立福利国家的阶段，现代社会保障制度进入一个新的发展时期，其主要特征体现在以下几个方面：^①

首先，保障对象从仅限于工薪劳动者到全体国民。在这一时期，社会保障已经脱离了单纯为维护社会稳定的低层次目标，而是被许多国家视为推动社会发展的重要路径，许多国家构建了“从摇篮到坟墓”的社会保障措施，以满足全体社会成员的需要，同时亦重视社会保障发展与经济发展保持协调。在这种情况下，社会保障不再仅是为特殊困难群体提供现金或实物救济，也不是仅对工薪劳动者的年老、疾病、失业、工伤等风险的积极应对，而是面向全体社会成员，并提供多方面的社会保障和福利服务，社会保障成为了全体社会成员都能够享受的一种权利。

其次，保障项目的全面性。一方面，第二次世界大战之前资本主义各国实施的各种社会保险、社会救助等保障项目继续存在，并不断得到发展；另一方面，第二次世界大战后，随着福利理念的发展和保障对象的普遍化，社会福利等项目

^①杨翠迎.社会保障学[M].上海:复旦大学出版社, 2015:30.

不断增加，社会保障制度不断走向全面化、体系化。

最后，实施过程进一步社会化与专业化。由于这一时期社会保障在对象上实现了全民化和内容上实现了全面化，从而成为一项全体社会成员普遍参与并与之息息相关的事业，同时无论是征费体系还是待遇支付方式等，也都实现了社会化。而且，在部分资本主义国家，社会保障事业已有一支专门的职业性工作队伍，专业化运行体系和职业化的独立分工群体开始形成。

4. 经济危机与西方社会保障制度的改革和调整

从17世纪初社会保障制度诞生开始，西方国家的社会保障制度一直处于不断发展的阶段，这不仅体现在保障项目的增多方面，也体现在待遇标准逐渐提高领域。然而，20世纪70年代末期开始，资本主义各国的社会保障制度开始进入改革与调整时期。

(1) 社会背景

西方国家改革或调整本国社会保障制度的背景主要包括以下几个方面：

一是，经济危机的爆发。20世纪70年代的两次石油危机直接给主要发达资本主义国家带来了经济危机，社会保障制度面临了制度供给不足的新问题。面对经济萧条给整个资本主义世界政治、经济、社会等领域带来的巨大冲击，人们开始寻找危机产生的根源，社会保障制度被认为是其中的一个重要原因。这主要是因为当时完备的社会保障项目与过高的待遇水平，给政府财政、单位和个人带来了沉重负担，社会保障制度被认为超越了当时经济的承受力，阻碍了国民经济的发展。

二是，劳动积极性的下降。完善的社会保障制度在改善国民生活水平、提高国民生活质量的同时，也助长了一部分人所谓“人人为自己，国家为人人”的思想并直接造成了一部分人的懒惰行为，致使一部分本具有工作能力的人宁愿依赖福利待遇生活而不愿工作。这种情况不仅加深了正在工作的劳动者与依靠福利生活的人之间的对立情绪，也挫伤了现役劳动者工作的积极性并进而对整个经济的发展产生了极大的负面影响。

三是，社会保障管理效率低下。许多资本主义国家对社会保障的管理一般采取政府集中管理模式。在这种管理模式下，随着社会保障项目增多和实施范围的扩大，参与社会保障管理的人数不断增多，进而导致社保管理机构日趋庞大，由此造成管理费用迅速增长。同时，社会保障管理效率却逐步下降，且管理人员的

服务质量也日趋恶劣。这种投入增加而服务质量不断下降的情况导致了整个社会的不满，人们要求改革社会保障管理体制的呼声日益高涨。

（2）改革或调整的措施

在上述背景之下，各资本主义国家在维护本国社会保障制度模式的基本前提之下，从 20 世纪 80 年代开始，英国率先对本国的福利制度进行改革。总体而言，各国对社会保障制度的改革措施主要涉及如下几个方面：^①

一是削减福利支出，注重社会保障水平与国民经济发展相适应。在资本主义各国纷纷加快发展本国社会保障制度、提高社保待遇水平的同时，面对 20 世纪 70 年代经济危机的冲击，进一步认识到社会保障发展必须与经济发展相协调，于是纷纷采取措施削减福利支出，以维持经济发展与社会保障发展相适应。比如，英国在撒切尔夫人执政时期便采取了减少住房补贴、允许公费病人到私人医院看病等措施。

二是扩充社会保障资金来源，强调国家、单位和个人负责的同时注重个人责任回归。在西方各国完善本国社会保障制度的过程中，一直偏重于国家责任，即通过加大政府财政投入的方式来提升国民的福利待遇。然而，这种方式在提高国民社会保障待遇水平的同时却也越来越成为影响经济发展的一个重要因素。于是，在改革和调整本国社会保障制度的过程中，重新调整社会保障不同参与主体的责任也成为了改革的重要内容，其中，更加注重个人责任、促进个人责任与国家责任之间的平衡成为各国改革的共识和方向。比如，提高个人缴费比率或提高社会保障税率；建立多层次社会保障体系；等等。

三是引入私营机制，以调动民间力量的积极性，进而减轻政府财政压力并提升社会保障管理的效率。由于社会保障项目增多和实施范围扩大，原有的社会保障管理规模也随之扩大，行政化色彩日益浓厚且服务效率日益降低。在这种情况下，改革社会保障管理体制，提升行政管理效率也成为必然选择。比如，英国政府就迫使地方政权、全国健康服务等部门将一系列服务项目通过招标改由私人承包；瑞典也开始出现少数私营化的公共服务机构；等等。

综上所述，纵观西方国家从社会保障制度诞生、现代社会保障制度出现、发展与改革的变迁历程，可以看出，作为一项应对社会风险、维护社会稳定和促进社会协调发展的制度安排，每一次重大的社会保障制度变革均与当时所在国家或

^①郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].北京:商务印书馆, 2000:168-171.

地区面临的巨大社会风险息息相关。就某种程度而言，西方社会保障制度的变迁是社会风险变迁的结果。

3.2.2 “转型”风险与中国社会保障制度的变迁

尽管中国古代即有官方介入社会保障的措施，但我国现代意义上的社会保障制度是在新中国成立以后才逐步建立起来的。与西方国家社会保障制度的变迁相类似，中国社会保障制度的改革与变迁亦是与一系列的社会风险和大背景密切相关。总体而言，中国社会保障制度经历了从计划经济时期的“国家—单位”保障制向市场经济时期的“国家—社会”保障制转型。其中，前者是与新中国成立之初的经济崩溃、民不聊生的社会环境以及“一大二公”的计划经济发展路径相对应；后者是与1978年改革开放及随后确立的社会主义市场经济体制相契合。

1. 新中国社会保障制度的建立^①

中华人民共和国的成立，揭开了中国历史的新篇章，也开启了中国社会保障制度建立的新历程。尽管新中国的社会保障制度与历史上的社会保障实践活动存在一定渊源，但又并非是直接继承旧中国的社会保障制度。纵观中国社会保障制度近70年的发展历程，可以看出，在改革开放前30年其经历了从国家责任发展到国家与单位责任并重的过程，进入改革开放时期之后则逐步走向国家主导与社会各方共担责任的进程。

(1) 新中国成立：社会保障制度建立的背景

新中国成立之初，由于饱受长期的战争与自然灾害之苦，昔日帝国主义的侵略和国民党的统治留给新中国的是一个千疮百孔的烂摊子。其中，在政治上，以美国为首的帝国主义国家对中华人民共和国不予承认，用各种方式对新生政权进行破坏；同时，国内的反动势力也严重威胁着新生政权。经济上，外国资本在华投资大量撤出、国民政府对资产的破坏，以及连年的通货膨胀，整个国民经济已处在崩溃的边缘。^②社会上，饱受战争之苦的人民群众绝大多数没有基本生活保障，而国家财政又异常短缺。能否解决好广大社会成员的生活安全问题，关系到解放战争的彻底胜利和新生政权在全国范围的建立与巩固。

面对如此严峻的社会形势，中国共产党及其领导的政府在采取措施恢复国民经济的同时，也注重对人民生活安全的保障，并通过内务部、劳动部等职能部门

^①郑功成. 社会保障概论[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2005: 57-59.

^②郑功成等. 当代中国慈善事业[M]. 北京: 人民出版社, 2010: 127-128.

予以具体落实。因此，新中国的社会保障制度正是在上述背景下开始建立的。

（2）建立过程：从国家责任到国家与单位责任并重

新中国初期的社会保障制度呈现出国家负责、单位（集体）包办、板块结构、封闭运行等特征，并且制度覆盖的范围仅包括城镇居民，农村居民仅能得到有限的救济，这一时期的社会保障制度也可称之为“国家—单位保障制”。

1951年，政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》，并经1953、1956年两次修订，从而建立了适用于中国城镇职工的劳动保险制度。1955年，国务院发布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》、《国家机关工作人员退职处理暂行办法》等法规，进一步确立了国家机关、事业单位职工退休、退职制度。1956年，《高级农业合作社示范章程》获得通过，从而确立了针对乡村孤老残幼的“五保”制度。至此，中国已经初步建立了以国家为主要责任主体、城乡单位承担共同责任的较为完整的社会保障制度。

1966年，随着“文化大革命”的爆发，国家开始进入动乱时期。1968年底，国家撤销内务部^①，随后负责劳动保险事务的工会也无法正常运行。随着这些主管机构的“失效”，社会保障制度陷入瘫痪状态。与此同时，1969年，财政部发布《关于国营企业财务工作中的几项制度的改革意见（草案）》，规定国营企业停止提取劳动保险金，劳动保险制度的统筹功能也无法继续实施，最终演变成企业或单位保障制度。因此，之前以国家为责任主体的“国家—单位保障制”逐步转变为以企、事业单位为主体，并日益走向单位封闭运行的模式。

1978年十一届三中全会的召开，为扭转中国的混乱状态创造了较好的政治、社会条件。同年，负责全国社会救济、社会福利、优抚安置等事务的民政部得以重建。与此同时，国务院还先后颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》、《关于工人退休、退职的暂行办法》等法规，在“文化大革命”中被破坏的退休养老制度得以逐步恢复。

总体而言，1969—1977年可以视为国家—单位保障制从国家主导到单位封闭运作的时期，而1978至1985年之间依然按此模式运行。尽管1978年后主管社会保障工作的部门陆续恢复重建，但其主要目的在于解决历史遗留问题；尽管部分地区开始试验劳保医疗、退休费用统筹等制度设计，但并未影响到国家—单位保障制的根本。直到1986年，中国社会保障制度才正式进入改革时期。

^①内务部主管救灾救济、社会福利等事务。

2. 中国社会保障制度的改革

1986年是中国社会保障制度真正进入转型时期，即由国家—单位保障制迈向国家—社会保障制度的标志性年份，其主要原因在于一系列重大政策的出台，奠定了我国社会保障制度改革的基础。比如，1986年4月第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》首次提出了社会保障这一概念，并单独设章阐述了社会保障的改革与社会化问题，中国社会保障制度的社会化改革进程由此开启。

(1) 经济体制转型：社会保障制度改革的背景

中国社会保障制度的改革是在经济体制改革导致社会风险变化等特定时代背景下进行的。

一方面，经济改革导致的变化动摇了原有社会保障制度的经济基础与社会基础。例如，20世纪80年代初期实施的农村承包责任制，导致原有的农村社会保障制度（如“五保”制度、合作医疗制度等）失去了赖以存在的集体经济基础；随后在城市开展的经济改革亦导致经济结构发生根本性改变，多种经济成分并存成为经济发展的新格局，随之而来的则是社会结构的变迁，经济主体多元化、劳动力市场化、收入差距扩大化、社会阶层分化等日益凸显，由此动摇了原有社会保障制度的经济基础与社会基础。在这种情势下，若不对传统社会保障制度进行改革，则可能会导致社会冲突、激化社会矛盾，并直接影响市场经济的改革与发展。

另一方面，适应计划经济发展需要的社会保障制度本身亦存在诸多问题，并日益难以适应社会发展的需求。比如，依托于单位实施的保障方式完全缺乏社会保障所具有的统筹功能，也难以发挥互助共济的积极意义，在给单位带来沉重负担的同时也导致保障水平不公；此外，公费医疗等制度亦存在着巨大的资源浪费现象，因此，原有制度因自身缺陷亦存在改革的必要性。基于上述背景，中国社会保障制度在1986年开启了改革历程。

(2) 中国社会保障制度改革的历程

纵观中国社会保障制度的改革历程，其采取的渐进改革的方式，并经历了从自下而上到自上而下、从单项改革到综合改革的渐进过程。概而言之，中国社会保障制度的改革大体可以分为以下四个阶段：^①

^①郑功成.中国社会保障40年变迁（1978-2018）——制度转型、路径选择、中国经验[J].教学与研究,2018(11):5-15.

第一阶段（1986-1992），重点是为国有企业配套，但新型的社会化保障机制开始缓慢生长。之所以以 1986 年作为中国社会保障制度改革的起始年份，其原因主要在于当年全国人大四次会议通过了《国民经济和社会发展第七个五年计划》，并首次在官方文件中使用了社会保障这一概念，同时也对社会保障制度改革的方面进行了阐述，这标志着中国社会保障制度将开启根本性变革。与此同时，这一时期国家亦开始改革传统的国家——单位负责机制，调整国家责任、改革单位包办社会保障的做法，这些措施本身亦体现了社会保障社会化改革的目标与方向。然而，总体而言，这一阶段社会保障制度改革的主要目的是适应国有企业改革的需要，并未真正适应当时整个经济社会发展的需求。

第二阶段（1993-1998），重点是为市场经济服务，社会保障制度处于急剧变革时期。1993 年作为这一时期社会保障制度变革的起始年份，其主要标志在于当年 11 月中共第十四届三中全会所提出的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，该《决定》明确提出了新时期社会保障制度改革的要求，并指出社会保障制度是作为维系市场经济稳定运行的重要支柱而存在，从而该时期确立了社会保障制度的地位和功能。此外，《决定》亦是首次提出建立“多层次的社会保障体系”，并规定“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障”及“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合”等重要内容。根据这一改革理念，国家于 1994 年开始在江苏镇江和江西九江开始社会医疗保险制度改革试点；与此同时，养老保险采取社会统筹和个人账户相结合的制度模式亦在 1995 年国务院出台的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》中得以确立。由此可见，这些改革措施体现了中国社会保障制度在这一时期进入了急剧变革的阶段，无论是多层次社会保障体系的提出，还是社会保障责任分担机制的改革等等，无不动摇着传统社会保障制度的根本。然而，由于这一阶段并未明确废除传统“国家——单位保障制”，因此，这一时期可以称之为“国家——单位保障制”与“国家——社会保障制”并存的阶段。

第三阶段（1998-2008），重点在于建立独立于企事业单位的社会保障体系。1998 年 3 月，以劳动和社会保障部的成立为标志，原来分割的社会保险管理体制得以统一；1999 年，国务院出台《城市居民最低生活保障条例》，针对全体城市居民的最低生活保障制度得以确立；2000 年，中央启动辽宁综合社会保障改革试

点，社保项目统筹规划开始推进。进入 21 世纪后，国家继续推进职工养老、医疗保险改革，并先后开启城乡居民医疗保险试点；等等。这些改革措施表明社会保障制度改革从以往单纯追求效率目标开始走向维护社会公平，也体现出制度改革开始全面走向社会化和去单位化，逐步摆脱了被动地为国有企业改革配套和为市场经济服务的附属性角色，真正开始成为一项基本的社会制度安排。

第四阶段（2009 年以来），社会保障制度从长期试验性改革逐渐走向成熟、定型。以 2008 年美国次贷危机引起全球经济危机为背景，中国在医疗保险、养老保险等领域均进行了改革。一方面，中国于 2009 年确立了建立全民医保的制度目标；另一方面，2009 年，中国启动农村居民养老保险试点并于 2012 年实现制度全覆盖；2011 年，我国首部综合性的社会保险法律——《社会保险法》得以制定；2013 年，国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》，提出全面推进养老服务业发展；2014 年，国务院颁布《社会救助暂行办法》，确立了城乡一体的综合型社会救助制度；2015 年，国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》，标志着社会养老保险成为全面覆盖的养老金制度安排；2016 年，我国首部综合性的慈善法律——《慈善法》出台，中国慈善事业真正开启转型的进程；2017 年，十九大报告中提出“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”；2018 年，国务院机构改革，新组建退役军人事务部、国家医疗保障局，社会保障管理体制得以重构。总之，2009 年以来，中国社会保障制度改革速度明显加快，社会保障制度正在从长期试验性状态真正走向成熟定型。

综上所述，纵观新中国成立 70 年来中国社会保障制度的变迁历程，可以发现，社会保障制度的建立与改革也与社会风险的变迁紧密相关。新中国成立之初的社保制度是为缓解战后普遍贫困的现实以及推动经济发展的需要；改革开放后改革传统社会保障则是为了适应市场经济条件下劳动力自由流动、自由竞争的现实需求并为参与市场竞争者提供稳定的安全预期。因此，应对社会风险始终是社会保障制度建立与改革的一项重要因素。

3.3 工业化时代社会保障的主要内容

据前文所述，现代社会保障制度是随着风险的变化以及经济社会的发展而日

趋完善，但从制度结构而言，不同国家的社会保障制度也存在一定差异。比如，英国的社会保障制度包括社会保险、社会救助和专项津贴；^①德国的社会保障制度则涵盖社会保险、社会赔偿、社会促进以及社会救济；^②美国的社会保障制度则涉及社会保险、社会救助和福利；^③而日本除了社会保险、社会救济和社会福利之外，还包括公共卫生与保障。^④尽管如此，但社会保险、社会救助和社会福利三个基本组成部分构成了现代社会保障制度的核心内容。

3.3.1 社会保险

社会保险是现代社会保障制度的核心内容，其起源于19世纪80年代初期的德国。社会保险是以劳动者为对象、以预防劳动者的年老、疾病、失业、工伤等风险为目标，通过国家立法强制实施的一项社会保障制度。^⑤从这一界定中可以看出，社会保险的对象是劳动者，其采取的是权利与义务相结合的形式，并由劳动者个人、单位（企业）和国家三方共担责任。

社会保险是现代社会保障体系的核心组成部分。由于社会保险制度的覆盖对象广泛、涵盖内容最多，其项目几乎涉及每个国民进入劳动年龄后的整个生命周期，所以它几乎在所有国家都是支出规模最大的社会保障制度。因此，社会保险构成了现代社会保障体系的主体和核心。

从各国社会保险制度的内容来看，主要包括养老保险、医疗保险、失业保险以及工伤保险等。其中，养老保险是指劳动者在达到国家规定的退休年龄或因年老完全丧失劳动能力而退出社会劳动后，能够从国家或社会获得满足其基本生活需要的、稳定可靠的收入来源的一项社会保险制度。医疗保险则是国家通过立法实施的法定范围内的劳动者在患病或非因工伤害时提供医疗费用给付和各种医疗服务的一种社会保险项目，它在各国社会保险制度中是仅次于养老保险的又一重要的社会保险制度。工伤保险一般是由用人单位承担全部缴费责任，对法定范围内的劳动者因从事职业工作遭受伤害或患有与工作相关的职业病而提供生活保障的一种社会保险项目，它在各国普遍采取“无过失补偿”原则，即工伤事故由谁导致，只要不是劳动者本人的故意行为所致，遭受伤害的劳动者均有权享受工

^①郑春荣编著.英国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社, 2012:1-3.

^②姚玲珍编著.德国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社, 2011:6-15.

^③李超民.美国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社, 2009:12-17.

^④王伟.日本社会保障制度[M].北京:世界知识出版社, 2014:10-13.

^⑤郑功成.社会保障概论[M].上海:复旦大学出版社, 2005:79-80.

伤保险待遇。失业保险是指国家通过立法手段强制实施的，对有求职意愿的非自愿性失业者因失业而失去经济来源时，按照法定时限和标准提供经济援助的社会保险制度。上述项目构成了社会保险制度的主体，但各国的社会保险项目结构存在一定差异，部分国家还包括生育保险、护理保险等项目。

与其他社会保障项目不同，社会保险制度具有一系列自己的鲜明特征，具体表现在以下几个方面：^①

一是预防性，这主要体现在社会保险基金的筹建上。国家通过立法强制筹措的社会保险基金用于每个投保者身上，以防范他们一旦发生社会保险制度规定范围内的风险所遭受的损失，从而起到有备无患、未雨绸缪的作用。

二是补偿性。社会保险为参保者提供的经济帮助主要限于对其收入损失进行补偿，即劳动者在劳动中断、收入中断时才有权获得给付，这种给付只是对受保障者收入损失一定程度的补偿，只能保障劳动者的基本生活需要。

三是储蓄性。国家通过立法形式向单位（企业）和劳动者个人征收社会保险费，并进行积累，由社会保险机构进行管理，然后根据社会保险政策规定，待到劳动者因年老而退出劳动力市场时进行分配。因此，对于在职劳动者而言，这在某种程度上是一种工资收入的延期分配，它带有相应的储蓄性。

四是责任分担，这具体体现在社会保险资金的来源方面。由于社会保险资金不仅来源于雇主、雇员缴费，政府也进行补贴，它是由三方共同筹资，由此体现了社会保险责任的分担，同时也有利于资金来源的可靠性。

五是互助共济性。参加社会保险的劳动者按照法律规定定期缴纳社会保险费，建立社会保险基金，当参保者中有人遇到特定风险而遭受损失时，可以按照法律规定获得经济补偿，从而实现风险分担、互助共济的目标。比如，失业保险是全体参加失业保险的劳动者分担失业者的失业风险；工伤保险是全体参加工伤保险的劳动者分担遭遇工伤事故的劳动者的职业伤害风险，等等。因此，社会保险具有明显的互助共济特征。

3.3.2 社会救助

社会救助这一概念是从传统的贫民救济和社会救济这一对范畴“演化”而来。早在 20 世纪以前，西方国家往往习惯于使用“贫民救济”这一表达；中国则把从

^①同上 P80-81。

古代到 1949 年前的一切贫民赈济措施称之为“社会救济”，并一直沿用至今。无论是西方的“贫民救济”术语，还是中国的“社会救济”概念，本质上都是对宗教慈善、官方救济以及民间互助行为的凝练。

现代意义上的社会救助在社会保障体系中处于基础性地位，它是国家和社会根据法律规定，面向因灾害、疾病、失业等因素而导致不能维持最低生活水平的低收入家庭或个人提供经济帮助的一项社会保障制度。

与其他社会保障子项目相比，社会救助具有自身鲜明的特征。首先，社会救助的对象具有全民性，即社会救助的对象是全体社会成员，任何社会成员只要满足社会救助项目的申请条件，均可以通过正常途径获得相应救助以缓解其生存危机；其次，权利与义务的单向性，这主要体现在社会救助的资金来源主要是国家财政拨款，获得社会救助是任何低于一定生活水平（如贫困线、最低生活保障线）的国民享受的基本权利，而提供社会救助是国家应尽的基本义务，提供救助者与接受救助者之间的权利与义务关系具有单向性，受助者获得救助无需承担缴费等责任；再次，救助水平的保底性，社会救助的目标是帮助贫困群体维持最低生活水平，其标准低于社会保险的保障水平，所以这一制度是社会保障体系中最低层次的保障措施；最后，获得救助是以自愿申请为前提，即符合社会救助标准的社会成员需要依法向当地社会救助部门提出申请，经过相应调查并获得批准后方可获得救助。

进入现代社会后，随着贫困人口减少和其他社会保障项目的建立，社会救助在整个社会保障体系中的地位有所下降，但因其肩负着保证社会成员生存权利的“最后一道防线”，因而依然具有不可缺少的基础性地位。

3.3.3 社会福利

在整个社会保障体系中，社会福利的起步相对较晚，但社会福利制度的形成标志着现代社会保障制度进入一个新的阶段，即社会保障的内容不再局限于保障社会成员的最低生活或基本生活，而是涉及到文化、精神等更高层面的保障。

社会福利的内涵存在广义和狭义之分。从广义的界定来看，社会福利涵盖了国家和社会为全体社会成员提供的全部物质文化福利与保障，它既包括社会保险、社会救助等内容，还涉及文化、教育、体育、卫生等提升社会成员生活质量的福利设施与服务；就狭义的界定而言，社会福利是作为社会保障的子项目而存在，它与社会保险和社会救助属于同一层次。在中国，社会福利属于后一范畴，主要

是指为老年人、妇女、儿童和残疾人提供的相关福利。

社会福利制度的目标比较广泛,内容也比较庞杂。按照社会福利的保障对象,可以将社会福利的内容分为未成年人福利、老年人福利、残疾人福利、劳动者福利等。按社会福利的具体内容或项目划分,可将社会福利分为生活福利、教育福利、医疗卫生福利、文体娱乐福利、住房福利等。按照社会福利的形式划分,可以将社会福利分为货币形式、实物形式和服务形式。按照社会福利的实施范围,可以将社会福利分为社会津贴、职工福利、社会服务。^①

在中国,社会福利作为社会保障体系的一个子系统,具有如下特点:

第一,保障对象全民化。社会福利的保障对象不像社会保险仅限于劳动者,也不像社会救助仅限于特定的社会弱势群体,而是面向全体社会成员,无论其性别、年龄、种族、地域、职业等,所有社会成员均有共同享受社会福利的权利。

第二,保障项目广泛化。社会福利的项目包括所有面向全体社会成员的福利事业。一方面,包括科学、文化、教育、卫生、环境保护及相关服务等为全体公民提供的生活必须条件,即公共性福利;另一方面,也包括针对老年人、妇女、儿童、残疾人等特殊社会群体提供的特殊人群福利;与此同时,还包括一些针对局部地区或群体的局部性、选择性福利措施。

第三,福利供给主体多元化。社会福利的提供主体呈现多元化,既可以是政府,也可以是社会福利法人、民间组织或个人。同时,社会福利的资金来源也是多元的,既包括各级政府的财政拨款,也包括各组织单位的专项基金、社会组织资助和捐献,还包括部分福利服务的收费等等。因此,无论是从福利服务的提供主体来看,还是就社会福利的资金来源来说,均体现出多元化的特征。

总而言之,社会福利的目标是改善全体社会成员的物质文化生活水平,并提高全体国民的生活质量,所以它属于最高层次的社会保障制度。

综上所述,工业化时代大多数国家建立的社会保障制度是以社会保险、社会救助和社会福利作为核心内容,并由国家、单位(企业)、个人三方共担责任,这一制度模式是与工业化时代的社会需求相适应,“具有相当强的稳定性、结构性与程序性”。^②

^①张浩森.社会保障理论与实践[M].北京:对外经济贸易大学出版社,2017:212-214.

^②朱海龙,邓海卓.社会保障制度:网络时代的挑战与创新[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2018(2):67-73.

3.4 工业化时代社会保障的运行机制

根据前文所述，现代社会保障制度是适应工业化时代人为风险占据主体地位的结果，它在缓解社会成员生存危机、保障国民基本生活、提高全体公民生活质量的同时，也发挥了促进社会公平、维护社会稳定等积极功能。作为适应工业化时代的社会制度安排，现代社会保障制度得以有效运行的成功机制或经验主要体现在以下几个方面：一是权责清晰的主体关系建构；二是国家补贴与多方参与的筹资机制；三是政府主导的科层化管理体制。其中，政府、单位（企业）与个体作为社会保障制度最重要的参与主体，权责清晰的主体关系建构是工业化时代社会保障运行的基本前提；国家补贴与多方参与的筹资机制是社会保障运行的基础，没有可靠而稳定的资金来源，社会保障将是无源之水、无本之木；政府主导的科层化管理体制是现代社会保障制度有效运行的基本条件。

3.4.1 权责清晰的主体关系建构

现代社会保障制度的有效运行是以相关主体之间稳定而明确的权责关系为基本前提，它是资本主义国家在工业化社会形态下为调节社会资源配置方式、缓和社会矛盾的重要手段。

由于现代社会保障制度的形成和巩固是与泰勒主义和福特主义的生产方式紧密相关，从而形成了相对稳定的生产方式、劳动形式及组织形态等，进而得以构建明确的劳动关系和相应的主体责任。福特主义的流水线生产方式将劳动者分配到精细的工作流程之中，并通过提高工人工资以及其他福利等措施来增强工人工作的积极性，进而实现提高生产率的目的。这种模式的生产方式有效促进了大众化生产的出现，并将社会中绝大多数产业工人整合到所谓科学管理模式下的生产线上，从而使得社会生产方式及工业生产方式得以相对稳固。^①在这种生产机制中，各方参与主体得以在相对稳定、长时间的互动中建立清晰而明确的主体关系，使得现代社会保障制度得以产生并持续稳定运行。

在工业化时代，每一类社会保障措施均有其特定的覆盖对象和与之相适应的权利义务关系，这些都是建立在主体关系清晰而稳定的基础之上。其中，社会保

^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[J].社会政策研究,2018(2):67-78.

险的覆盖对象主要是承担了相应缴费责任的劳动者群体，社会救助是针对符合法定受助条件的特定社会弱势群体，而社会福利尽管是以全民为对象，但也主要是以社会弱势群体为主。任何社会成员要想获得社会保障，必须首先建立个体与国家或单位（企业）之间的社会保障关系。比如，就社会保险而言，按照劳动法的规定，个体获得社会保险的前提是有相应的雇主，并与雇主签订劳动合同建立劳动关系，在此条件之下，劳动者即可无偿获得工伤保险和生育保险，同时负有与雇主共同缴纳其他社会保险费的义务；从社会救助来看，政府亦规定国民遭受何种灾害、低于何种生活标准可以享受社会救助的权利，而政府则负有为这些受助对象提供相应保障的义务；对社会福利来说，尽管参与社会福利供给的主体较为多元，但亦是建立在明确的权责关系基础之上，社会成员享受社会福利是以国民或公民身份为前提，抑或性别、年龄等人口特征（老年人、妇女、儿童、残疾人福利等）为条件，甚或承担部分福利费用的责任，而政府或其他社会组织负有为这些群体提供福利的义务。

总之，以劳动者、单位（企业）、政府作为社会保障的参与主体，构建权责清晰的主体关系建构为工业化时代社会保障制度的有效运行提供了基本前提。

3.4.2 国家补贴与多方参与的筹资机制

资金筹集是整个社会保障制度运行的基础。没有社会保障基金，任何社会保障项目的实施都将成为无源之水，社会保障资金的筹集与分配构成了整个社会保障制度运行的主线。任何社会保障项目的顺利运行都必须基于其资金的有效筹集，开辟筹资渠道、强化基金管理才能真正确保社会保障制度的可持续运行。

1. 筹资模式^①

在工业化时代，社会保障基金的筹资主体包括个人、单位（企业）和政府三方，进而其筹资模式可以划分为全部个人缴费、全部雇主缴费、全部政府财政负担、单位（企业）和个人共同缴纳以及个人、单位（企业）和政府共同负担等方式。

其中，全部由个人缴纳的筹资方式重在强调个人对自我保障负责，并以个人强制储蓄为主要方式，其理论基础是个人存在短视行为，不能预见未来所面临的风险，通过强制性储蓄可以实现平滑消费、抵御各种社会风险，采取这种筹资模式的典型国家是新加坡和智利；全部由雇主缴费的筹资模式强调的是雇主保障雇

^①杨翠迎.社会保障学[M].上海:复旦大学出版社, 2015:119-120.

员生活安全方面的责任，典型的工伤保险、生育保险等项目则常是采取这种筹资模式；全部由政府财政负担的筹资模式强调政府在保障国民生活方面的责任，采取这种筹资模式的国家多以税收作为主要筹资方式，在前东欧社会主义国家、我国计划经济时期曾采用过这种筹资方式；单位和个人共同缴费的筹资模式是指社会保险基金完全由单位和个人缴费，强调个人及其雇主的保障责任，但各国单位和个人缴费的比例有所不同，其中日本的厚生养老保险制度、德国的养老保险制度以及香港的强积金制度，单位和个人缴费比例相同，但中国单位养老保险费缴费远高于个人；单位、个人和政府共同负担社会保障基金缴费则是既强调国家责任，也强调个人及其雇主的贡献，许多发达国家亦采用这种模式。

2. 中国社会保险基金的筹资模式

从社会保障基金的构成来看，社会保险基金的占比最高，具有举足轻重的作用。就中国而言，2019年之前一直采用社会保险费的方式作为社会保险基金会筹资的手段，但近年来关于社会保险费改社会保险税的问题争议不断。最终，2018年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《国税地税征管体制改革方案》，明确规定从2019年1月1日起，将基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费等各项社会保险费交由税务部门统一征收。这不仅意味着征收办法的转变，还涉及权利义务关系和财务预算管理方式的变更。

目前，中国采取了个人、雇主和政府三方筹资的模式。雇主缴纳的费用包括养老保险费、医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费和住房公积金。其中，各项社会保险缴费基数为上年度职工工资总额，住房公积金缴费为个人工资总额。雇主各项缴费率为：养老保险缴费率一般不超过20%，医疗保险缴费率一般不超过6%，失业保险缴费率不超过2%，工伤和生育保险合计缴费率不超过2%。雇员缴纳的费用包括养老保险费、医疗保险费、失业保险费、住房公积金等，缴费基数为上年度本人月平均工资。此外，政府对社会保险基金给予了一定的财政补贴（根据《中华人民共和国社会保险法》第六十五条规定，县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴）。

在工业化时代，个人、单位和政府共同负担的缴费模式较为普遍，这种筹资模式是以雇主（企业，工作单位、社区或其他集体等）作为联接点与管理单位。这种筹资方式有效地迎合了工业社会的工作模式、劳动形式与组织形态，契合工业社会发展的基本需求。与此同时，工业化时代的福特主义生产方式和科层化管

理机制也保证了国家补贴与多方参与的筹资机制得以有效实施，从而能够确保社会保障基金来源的稳定性，进而实现社会保障制度的可持续运行。

3.4.3 政府主导的科层化管理体制

社会保障管理是指政府为实现社会保障目标、履行社会保障承诺，由国家和政府成立专门的社会保障机构，组织专业人员，对各项社会保障事务进行计划、组织、协调、控制和监督的过程，最终满足所有被保障对象对各项社会保障服务的需求。社会保障管理是作为政府的一项基本社会管理职能，它是有别于生产管理的社会政策管理，是社会保障制度得以顺利运行的基本保障，能够将社会保障法律制度细化并促使其得到贯彻落实，并能够通过社会保障计划或方案的制订来主导社会保障制度的长期发展。在工业化时代的社会保障制度运行中，主要是以政府主导的科层化管理为主。

从社会保障具体的经办管理机构来看，作为实施、执行和具体操作社会保障事务的部门，一般而言，大致分为以下四个层次：^①第一是决策机构，它往往由政府有关行政主管部门担任，主要负责制定有关社会保障方面法律、法规，编制社会保障的发展规划、预算和决算计划等，同时也对其他社会保障管理机构进行指导和监督；第二是具体业务实施机构，它可以由政府主管部门下属的事业部门或独立法人单位来担任，具体落实各项社会保障实施方案，如社会保障基金的征收、核算和支付等；第三是基金运行机构，它既可以由政府部门管理，也可以由私营基金管理公司担任，主要负责基金的实际运营；第四是监督机构，它一般由政府领导下的社会保障监督委员会或具有独立法人资格的监督机构来担任，主要负责对前述三个机构的工作情况进行监督。总之，无论是哪一层次的管理机构，政府始终在其中扮演着关键性角色。

对于社会保障经办管理的模式，由于不同国家政治、经济、文化、历史等方面的不同，具体的经办管理模式也存在较大差异。就政府介入程度而言，社会保障经办管理模式大体可以分为四类：^②一是政府集中管理模式，即政府把社会保险、社会救助、社会福利和其他社会保障项目全部统一在一个管理体系内，建立统一的社会保障管理机构进行集中管理；二是政府分散管理，即不同的社会保障项目由不同的政府部门进行管理，各自建立一套社会保障执行机构、资金运营机构和

^①杨翠迎.社会保障学[M].上海:复旦大学出版社, 2015:147-148.

^②同上 P149-151。

监督机构，各部门彼此独立；三是自治性分散管理模式，即政府指定若干中央政府部门负责监督，由自治性的各种全国性协会在法律规定范围内管理各项保险业务；四是集散结合管理模式，即将社会保障共性较强的项目集中起来，实行统一管理，而将特殊性较强的项目单列，由统一的社会部门分散管理。总之，无论是采取政府集中管理模式，还是使用分散管理的机制，政府始终发挥着主体性作用。

关于社会保障管理的具体内容，主要包括社会保障基金的筹集、营运、待遇支付以及适用主体等方面的管理和监督。其中，社会保障基金的管理是社会保障制度运行的核心环节。一般而言，社会保障基金的运营方式主要分为三类：一是将基金存入金融机构，或购买国家及地方政府发行的债券；二是基金管理机构直接从事商业证券投资和实业投资，如购买股票、开办企业、兴建公共设施等；三是委托投资，即将社会保障基金委托给专门的投资公司进行投资，这种模式因风险和受益均居中，也是最为流行的运行模式。对于社会保障适用主体的管理而言，主要是对社会保险、社会救助、社会福利适用对象、适用资格、适用模式等进行相应的管理和服

务。总体而言，大多数国家的现代社会保障制度注重强化政府监管，同时也重视外部机构和社会舆论监督。总之，工业化时代社会保障制度的运行是建立在政府主导的科层化管理基础之上，它与工业化时代社会保障各参与主体权责清晰、关系稳定相契合。

综上所述，现代社会保障制度的运行机制表现为权责清晰的主体关系建构、国家补贴与多方参与的筹资机制以及政府主导的科层化管理体制，它是与工业化时代的生产方式、劳动形式相适应，并能够在此基础上实现平稳有序运行。

3.5 小结

从社会风险的角度来看，社会保障制度的变迁是根据风险的变化而从非制度化走向制度化的过程。在工业化之前，由于整个社会结构是以农民为主，人们面临的也主要是水旱灾害、瘟疫、疾病等自然因素带来的风险，而家庭、宗教、社区组织或官方扮演着应对风险的主体角色，社会保障并未成为一种常态化、规范化的制度体系；进入工业社会后，由于大量劳动者从农村走向城镇成为职工，疾病、失业、工伤等工业化导致的风险逐渐演变成群体性危机，传统依靠家庭、教

会等保障机制已无法真正化解这些工业化带来的风险，以德国社会保险制度建立为标志的现代社会保障制度遂在全世界发展开来。因此，可以说，社会风险的转变是社会保障从非制度化转向制度化的重要因素。

具体而言，无论是西方社会保障制度的变迁还是中国社会保障制度的转型，均是以巨大的社会风险为大背景。从西方国家来看，英国 1601 年《济贫法》的出现是以“圈地运动”和产业革命导致社会动荡不安为背景；德国社会保险制度的产生是以世界工人运动中心从法国转向德国为条件；美国社会保障制度的确立，是以 1929—1933 年的全球经济大危机为背景；英国福利国家的创建是以第二次世界大战为大背景；20 世纪 80 年代福利国家的改革则是以 70 年代中期开始的石油危机导致的经济危机为背景。就中国而言，“文化大革命”的爆发以及计划经济向市场经济转型的制度变革，导致传统“国家—单位保障制”无法适应时代需求，大量社会成员游离在社会保障之外，贫病无依，从而给社会稳定带来了巨大负面影响，进而才有符合市场经济需求的“国家—社会保障制”产生。

在工业化时代，社会保障制度的具体内容主要包括社会保险、社会救助和社会福利三大项目；社会保障制度的运行机制体现为权责清晰的主体关系建构、国家补贴与多方参与的筹资机制以及政府主导的科层化管理体制，三者构成了工业化时代社会保障持续健康运行的基本保证。

第4章 制度化的风险：数字经济时代中国社会保障制度面临的挑战

在涵盖信息物理系统（Cyber-Physical System）、物联网（IoT）、云计算、认知计算以及人工智能等创新技术在内的数字化时代，数字经济在推动产生新的商业模式、价值链网络以及新的就业形式和机构运作模式的同时，也促使工业化时期形成的生产方式尤其是劳动形式、组织方式、管理模式等发生了深刻变化。^①

诞生于工业化时代的社会保障制度，具有权责清晰的主体关系、国家补贴与多方参与的筹资机制以及科层化的管理体制，它是与工业化时代的社会形态、生产方式和管理模式相适应的，源于“福特主义”的集中化、规模化生产体系，并与工业服务业及实体经济相契合。然而，在数字化时代，虚拟经济与数字经济迅速发展，主体关系的模糊化、劳动自由化及其关系的碎片化、社会管理的“去中心化”等无不对工业化时代逐步形成的现代社会保障制度提出挑战，现代社会保障制度的可持续性与适用性在数字化时代均面临着数字经济带来的威胁。因此，在数字经济时期，现代社会保障制度出现了“制度失灵”，从而产生了“制度化风险”。

在本章，笔者将根据在北京、杭州和成都三地的调研数据，分析数字经济从业者参加社会保障的现状及其问题，并在此基础上探讨数字经济时代社会保障运行机制面临的挑战。

4.1 现状分析：平台从业者的参保困境

在互联网、机器人、人工智能等创新技术快速进步的背景下，数字经济作为一种新的经济模式日益成为众多国家经济发展的重要组织部分，由此带动的新就业形式逐渐成为吸纳劳动力、解决就业问题的重要“窗口”。根据中国信息通信研究院2019年4月发布的《中国数字经济发展与就业白皮书（2019）》显示，中国数字经济发展已经步入黄金期：2018年数字经济总量已达到31.3万亿元，占GDP

^①(德)丹尼尔·布尔.数字化时代的德国福利国家:主要挑战与发展之道[J].陈斌译,社会保障评论,2019(2):50-60.

的比重达到 34.8%。在就业方面，该白皮书亦指出，2018 年中国数字经济领域的就业岗位达到 1.91 亿个，占当年总就业人数的比重达到 24.6%，同比增长 11.5%。其中，数字产业部分就业岗位达到 1220 万个，同比增长 9.4%，产业数字化部分就业岗位达到 1.78 亿个，同比增长 11.6%，传统产业数字化转型已经成为创造新型就业岗位、促进就业稳定的重要渠道。

然而，数字经济在促进经济增长、缓解就业压力的同时，也因其就业形式的灵活化、碎片化以及劳动关系的模糊化等问题而导致从业者无法被纳入现代社会保障制度之中，从业者所面临的养老、医疗、失业、工伤等风险将成为影响未来社会稳定的“隐患”。

4.1.1 劳动合同缺失

数字经济的典型特征在于依托于互联网平台，进而将服务提供者与消费者连接起来，所以数字经济也被称之为平台经济。在平台经济中，从业者既不属于传统的全职工作者，也不属于传统意义上的兼职从业者，而是被平台经营者界定为自由职业者。对于平台从业者来说，他们可以自由使用平台进行在线交易，并完成相应工作，同时接收付款，从而他们也被众多业界人士或学者称之为“独立承包商”。^①然而，尽管平台工作具有灵活性的优点，但亦存在诸多缺陷，即因为从业者通常被界定为自雇者或自由职业者，在缺乏正式雇佣合同的情况下，从业者将面临诸多风险，如工伤、失业、疾病等等。^②根据本研究的调查，大多数受访者没有与平台或雇主签订正式合同（见表 4-1）。

表 4-1 不同行业的平台从业者签订合同类型

| 类别 | | | 劳动合同类型 | | | | | 合计 |
|----|-----|----|--------|-------|---------------|-------|------------|----|
| | | | 固定期限 | 无固定期限 | 完成一定任务 为期限 | 劳务派遣 | 未签任何 合同 | |
| 职业 | 外卖员 | 人次 | 15 | 1 | 4 | 11 | 51 | 82 |
| | | 比率 | 18.3% | 1.2% | 4.9% | 13.4% | 62.2% | |
| | 快递员 | 人次 | 14 | 3 | 5 | 10 | 44 | 76 |
| | | 比率 | 18.4% | 3.9% | 6.6% | 13.2% | 57.9% | |

^①Edison Research. The Gig Economy[R]. Somerville: Marketplace-Edison Research Poll, 2018: 1-12.

^②Eichhorst, W. & Rinne, U. Digital Challenges for the Welfare State[R]. Bonn: IZA Policy Paper, No. 134, 2017: 1-13.

| | | | | | | | | |
|----|------|----|-------|------|------|------|-------|--------|
| | 网约司机 | 人次 | 2 | 0 | 1 | 3 | 80 | 86 |
| | | 比率 | 2.3% | 0.0% | 1.2% | 3.5% | 93.0% | 100.0% |
| | 电商 | 人次 | 21 | 4 | 7 | 4 | 43 | 79 |
| | | 比率 | 26.6% | 5.1% | 8.9% | 5.1% | 54.4% | 100.0% |
| 合计 | | 人次 | 52 | 8 | 17 | 28 | 218 | 323 |
| | | 比率 | 16.1% | 2.5% | 5.3% | 8.7% | 67.5% | 100.0% |

注：固定期限劳动合同是指用人单位与劳动者约定合同终止时间的劳动合同。无固定期限劳动合同是指用人单位与劳动者约定无确定终止时间的劳动合同。以完成一定工作任务为期限的劳动合同是指用人单位与劳动者约定以某项工作的完成为合同期限的劳动合同。劳务派遣合同是指劳务派遣单位与被派遣劳动者订立的劳动合同。

根据表 4-1 所示，大多数平台从业者（占比 67.5%）没有签订任何合同，只有 16.1% 的被访者签订了正式的固定期限劳动合同，另外 2.5% 的被调查者签订了无固定期限劳动合同。但是，不同职业之间存在一定差异。其中，电商从业者签订固定期限劳动合同的比例最高，不过也仅占 26.6%，其次是快递员，比例为 18.4%；网约车司机签订固定期限劳动合同的比例最低，仅为 2.3%。在未签订任何劳动合同的被调查者中，93% 的受访网约车司机表示没有签订任何形式的劳动合同，占比最高，其次是外卖员，占比为 62.2%。由此可见，平台从业者签订正式劳动合同的比例相当低，大多数从业者未签订任何形式的劳动合同。

然而，当我们询问被调查者对劳动合同的了解程度时，64.1% 的被访问者表示他们有一般及以上了解，32% 的人表示他们不太了解，只有 3.9% 的人回答他们根本不了解劳动合同（见表 4-2）。因此，从这个角度来看，大多数从业者对劳动合同是有一定程度的了解。

表 4-2 不同行业的平台从业者对劳动合同的了解程度

| 类别 | | | 合同了解程度 | | | | | 合计 |
|----|------|----|--------|-------|-------|-------|-------|--------|
| | | | 非常了解 | 比较了解 | 一般 | 不太了解 | 完全不了解 | |
| 职业 | 外卖员 | 人次 | 7 | 8 | 4 | 10 | 2 | 31 |
| | | 比率 | 22.6% | 25.8% | 12.9% | 32.3% | 6.5% | 100.0% |
| | 快递员 | 人次 | 3 | 3 | 12 | 13 | 1 | 32 |
| | | 比率 | 9.4% | 9.4% | 37.5% | 40.6% | 3.1% | 100.0% |
| | 网约司机 | 人次 | 0 | 2 | 0 | 4 | 0 | 6 |

| | | | | | | | | |
|--|----|----|-------|-------|-------|-------|------|--------|
| | | 比率 | 0.0% | 33.3% | 0.0% | 66.7% | 0.0% | 100.0% |
| | 电商 | 人次 | 5 | 12 | 10 | 6 | 1 | 34 |
| | | 比率 | 14.7% | 35.3% | 29.4% | 17.6% | 2.9% | 100.0% |
| | 合计 | 人次 | 15 | 25 | 26 | 33 | 4 | 103 |
| | | 比率 | 14.6% | 24.3% | 25.2% | 32.0% | 3.9% | 100.0% |

从前文可知，尽管大多数受访者了解劳动合同，但却无法签订相应的合同，究其原因，主要包括以下几个方面：

首先，大多数平台工作者没有正式雇主（根据本研究的调查，55.4%的受访者表示他们没有正式雇主）。在调查中我们发现，平台运营方并不认为自己是雇主，因此他们也不希望与平台工作者签订合同，以此逃避自己的雇主责任。正如其中一位平台管理人员所言：

平台劳动者在工作时间、工作地点和工作形式等方面拥有很大的自主权，我们的平台只是负责应用软件的开发和运营及服务信息的推广，我们并不直接经营任何实体业务。因此，从我们角度的来说，我们没有义来承担劳动关系中规定的雇主责任。

其次，平台从业者自身对劳动合同的重视程度不够，部分从业者认为不签订劳动合同有利于其离职。工作灵活性是平台经济的一大优势，但人员流动率也高于其他传统职业。根据《全国社会化电商物流从业人员研究报告》显示，有44.2%的站点快递员平均工作年限在1—3年之间。在某种程度上，签订劳动合同会对他们频繁“跳槽”产生阻碍作用。正如一位被访问的快递员表示：

我目前工作的这个快递公司是我过去这一年换的第三家公司。如果一旦这个公司效益不好，我就会选择离开。你看如果我每次去跟公司签劳动合同，这样是不是不方便我跳槽呢？

最后，对于有正式雇主的平台劳动者来说，雇主为逃避劳动合同中规定的责任而拒绝签订合同也是其中的一个重要原因。从雇主的角度来看，追求利润最大化是其本质所在，不签订劳动合同则可以减轻自己为雇员购买社会保险、缴纳住房公积金等责任，这是其最大的驱动因素。而且，在雇主与雇员的力量对比中，资方明显占据主导性优势，其中有受访者指出：

其实做外卖员这个工作的收入还是可以，我也跟我的老板问过能不能签合同，因为我知道签了合同之后我们会更有保障一些，但老板非常生气地跟我说你要签

合同现在就可以走。外卖行业竞争其实也很大，我要是离职了，立马会有人补上来，我文化程度也不高，再去找一个工资跟这个差不多的工作也不好找，所以老板这么说我也是没办法，只能忍着，平时送餐的时候尽量小心一点，也只能这样了。

综上所述，不签订劳动合同是数字经济领域的普遍现象，尽管大多数从业者对劳动合同有一定程度了解，但因这一行业缺乏明确的雇主雇员关系，平台一般否定自己的雇主责任，导致大多数从业者处于“无雇主”状态；此外，离职率高与自我意识不足也影响着从业者签订劳动合同的意愿；同时，即便从业者有雇主，但雇主为逃避自身责任而拒绝与雇员签订劳动合同的情况在这一就业领域亦是普遍存在。

4.1.2 收入不稳定

平台工作的优势在于其灵活性和进入门槛低，然而，其明显的缺点是偶然性和不连续性。因此，平台劳动者在从事这类工作时一般难以获得稳定的收入。同时，在不同类型的平台上工作，复杂的高技能工作与简单的低技能工作之间的收入差距也越来越大。^{①②}例如，具有高度专业化人力资本的人或提供差异化服务的人与那些从事机械性、重复性工作的人之间的收入差距在平台工作中也体现得淋漓尽致。^③

根据本研究的调查，与其他研究存在一定差异，^{④⑤}大多数受访者表示他们的主要收入来源来自于从事平台经济工作（受访者中有 271 人表示当前工作是其收入的主要来源，占被调查者总数的 83.9%）。大多数平台工作者没有最低工资保障，他们的收入是以计件收入或计时收入为主。在本研究中，当问及被访者“上个月，您这份工作实际拿到的净收入（包括实物折现）共有多少元？”，得到的结果如图 4-1 和表 4-3 所示。

^①Eichhorst, W. & Rinne, U. Digital Challenges for the Welfare State[R]. Bonn: IZA Policy Paper, No. 134, 2017.

^②Schor, J. B. Does the Sharing Economy Increase Inequality within the Eighty Percent? Findings from a Qualitative Study of Platform Providers [J]. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2017, 10(2):263-279.

^③Coyle, D. Precarious and Productive Work in the Digital Economy[J]. National Institute Economic Review, No. 240, 2017: R5-R13.

^④Edison Research. The Gig Economy[R]. Somerville: Marketplace-Edison Research Poll, 2018: 1-12.

^⑤Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 45-66.

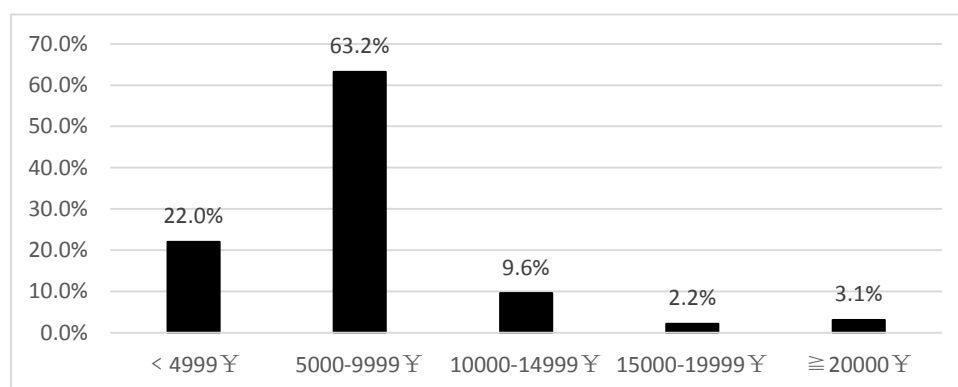


图 4-1 平台从业者上个月净收入 (单位: 元)

表 4-3 不同行业的平台从业者上月平均净收入情况

| | 人数 | 极小值 (元) | 极大值 (元) | 中位数 (元) | 均值 (元) | 标准差 (元) |
|-------|-----|------------|------------|------------|-----------|------------|
| 外卖员 | 82 | 1000 | 20000 | 6000 | 6565.85 | 2352.105 |
| 快递员 | 76 | 2000 | 10000 | 6000 | 6097.05 | 1898.043 |
| 网约车司机 | 86 | 2000 | 15000 | 6000 | 6487.21 | 2546.268 |
| 电商 | 79 | 500 | 60000 | 7000 | 9844.30 | 9355.856 |
| 合计 | 323 | 500 | 60000 | 6000 | 7236.46 | 5233.078 |

根据图 4-1 所示, 超过 85% 的平台工人上个月收入不到 1 万元, 63.2% 的被调查者收入在 5000 到 9999 元, 并有 22% 的受访者收入不到 5000 元。虽然从业者的平均净收入达到 7236.46 元(见表 4-3), 但有受访者表示他们的收入不稳定。

对我们开网店的人来说, 有时候收入得靠运气。虽然你看我上个月赚了大约 1 万元, 但我们的收入根本就不稳定, 有时候我几个月赚到的钱都只够零花, 这就是我们这个行业的现状。

对于平台工作者而言, 由于其收入来源的主要形式来自于计件和计时, 这进一步增加了其收入的不稳定性。据表 4-4 所示, 52.6% 的受访者表示其收入主要以计件为主, 而 19.2% 的被访者是以计时为主, 15.5% 的受访者则是以保底加提成的方式获得收入, 仅有 3.7% 的被访者的收入是来自于固定工资形式。在这种情况下, 从业者不得不通过增加劳动时间或增强劳动强度来获得更高收入。与此同时, 平台工作在工作时间和工作场所等方面又具有灵活性, 进一步加剧了超时劳动的发

生。正如受访者所说：

虽然我上个月赚了 8000 元，但我都是早上 7 点就从家里出来，晚上 10 点左右才回去。我每天开车超过 12 小时，其实我真的非常疲惫，但又没有办法，有时候特别担心自己或家里有什么事情，耽误一天就没有任何收入，所以哪里来的收入稳定啊。

表 4-4 不同行业的平台从业者的报酬支付方式

| 类别 | | 报酬支付方式 | | | | | 合计 | | |
|----|------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| | | 计时 | 计件 | 固定 | 保底加提成 | 其他 | | | |
| 职业 | 外卖员 | 人次 | 0 | 69 | 0 | 6 | 7 | 82 | |
| | | 比率 | 0.0% | 84.1% | 0.0% | 7.3% | 8.5% | 100.0% | |
| | 快递员 | 人次 | 0 | 59 | 2 | 14 | 1 | 76 | |
| | | 比率 | 0.0% | 77.6% | 2.6% | 18.4% | 1.3% | 100.0% | |
| | 网约司机 | 人次 | 53 | 29 | 1 | 0 | 3 | 86 | |
| | | 比率 | 61.6% | 33.7% | 1.2% | 0.0% | 3.5% | 100.0% | |
| | 电商 | 人次 | 9 | 13 | 9 | 30 | 18 | 79 | |
| | | 比率 | 11.4% | 16.5% | 11.4% | 38.0% | 22.8% | 100.0% | |
| | 合计 | | 人次 | 62 | 170 | 12 | 50 | 29 | 323 |
| | | | 比率 | 19.2% | 52.6% | 3.7% | 15.5% | 9.0% | 100.0% |

此外，即使从事平台工作可以为个人或家庭提供足够的收入，但工作临时性和缺乏社会保障也会影响其收入的安全性。与此同时，许多平台企业会使用信用评级系统来建立从业者与客户之间的信任关系，由于评价的单向性，从业者经常会因为雇主的投诉情况而导致收入损失。

由于平台有时间规定，如果我没有按时将顾客的点单送到，我就会被罚款。所以，在很多情况下我们不得不违反交通规则。我也知道这样做很容易出交通事故，但有时候我们也没有其他办法。可是，即便我们真的发生了交通事故，我们通常也不敢告诉老板，因为告诉了他可能我就被开除了。因为我们没有任何社会保障，所以只要不是特别大的事情一般我们都是自己私下解决。另外，如果我收到了客户的投诉，平台公司每次都会扣我 200 元，而且不会有任何理由，这个有时候也会让我特别难受。

此外，尽管大多数受访者的主要收入都是来自平台经济，但不同类型的平台

和不同工作之间的收入存在很大差距。根据本研究的调查显示，电商从业者的平均收入高于其他三种职业（见表 4-4），这主要是因为他们的受教育水平较高。根据本文的分析，其中，教育与收入之间存在正相关关系（见表 4-5， $p = 0.188$ ）。此外，即使从业者在同一平台上工作，由于技能、信息等原因，他们之间的收入也可能存在很大差距。

表 4-5 收入与受教育程度之间的关系

| | | 学历 | 上月净收入（元） |
|------------------------|-------------|------------|----------------|
| 学历 | Pearson 相关性 | 1 | .188** |
| | 显著性（双侧） | | .001 |
| | 平方与叉积的和 | 1172.421 | 604818.989 |
| | 协方差 | 3.641 | 1878.320 |
| | N | 323 | 323 |
| 上月净收入（元） | Pearson 相关性 | .188** | 1 |
| | 显著性（双侧） | .001 | |
| | 平方与叉积的和 | 604818.989 | 8818002348.200 |
| | 协方差 | 1878.320 | 27385100.460 |
| | N | 323 | 323 |
| **, 在 .01 水平（双侧）上显著相关。 | | | |

综上，尽管被调查的平台从业者上个月的平均收入达到 7236.46 元，但受访者普遍表示收入不稳定情况在这一就业领域普遍存在，由于主要采用计件和计时等收入方式，以及客户投诉被罚款等诸多不稳定因素的存在，收入不稳定成为这一行业的重要特征。除此之外，由于受教育程度不同以及技能、信息获取方式等存在差异，不同行业或同一行业的平台从业者之间也存在较大的收入差距。

4.1.3 参保率低

根据国家信息中心（SIC）发布的《中国共享经济发展年度报告（2018）》显示，2017 年中国提供共享经济服务的从业者人数约为 7000 万人，约占当年就业人数的 9%，^①比 2016 年增加 1000 万人。尽管目前平台劳动者占整个就业人口的

^①根据中华人民共和国人力资源和社会保障部发布的《人力资源和社会保障发展统计公报》显示，截止 2017 年年底，中国就业人数为 7.764 亿人。

比例不高，但这一经济领域的就业人数增长迅速。平台经济在推动劳动力市场的灵活性和实现就业形式创新的同时，也给整个经济、社会带来了挑战。由于平台工作具有不稳定和偶然性等特征，这意味着它通常是临时的，从业者无法获得健康保险、培训或退休福利，从而导致疾病、失业等风险完全被转嫁到从业者身上。

^①具体而言，即工业化时代形成的明确雇主雇员关系从根本上受到了平台经济的挑战。^②根据传统的分类，平台工作者通常被归类为自雇者或自由职业者，因此无法像正规雇员那样获得法定的社会保障。

表 4-6 不同行业的平台从业者参加社会保险情况

| 类别 | | | 社会保险类型 | | | |
|----|-------|----|----------|----------|-------|-------|
| | | | 城镇职工养老保险 | 城镇职工医疗保险 | 失业保险 | 工伤保险 |
| 职业 | 外卖员 | 人次 | 5 | 1 | 0 | 3 |
| | | 比率 | 6.1% | 1.2% | 0% | 3.7% |
| | 快递员 | 人次 | 12 | 12 | 12 | 13 |
| | | 比率 | 15.8% | 15.8% | 15.8% | 17.1% |
| | 网约车司机 | 人次 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| | | 比率 | 0% | 1.1% | 0% | 1.1% |
| | 电商 | 人次 | 25 | 25 | 22 | 21 |
| | | 比率 | 31.6% | 31.6% | 27.8% | 36.2% |
| | 合计 | 人次 | 42 | 39 | 34 | 38 |
| | | 比率 | 13% | 12.1% | 12.1% | 11.8% |

注：在数字经济中，部分劳动者从事平台工作只是为了获得额外收入，其本身有一份具有稳定社会保障的工作，在本调查中有 19 位受访者属于这种情况；此外，在中国，《社会保险法》规定没有正式雇主的劳动者可以以灵活就业人员身份参加城镇职工养老保险和医疗保险，本调查中有 11 位受访者属于这一情况。以上两种情况的受访者均被排除在上述统计中。

根据本研究的调查，整体而言，平台从业者参加社会保险的比例较低，其中参加城镇职工养老保险、城镇职工医疗保险、失业保险和工伤保险的比例分别为 13%、12.1%、12.1% 和 11.8%（以上数据仅包括拥有正式雇主的平台从业者）。然而，从表 4-6 可以看出，不同行业的平台从业者参加社会保险的情况存在一定差

^①Bajwa, U. et al. Towards an Understanding of Workers' Experiences in the Global Gig Economy[R]. Toronto: Global Migration & Health Initiative, 2018b: 1-32.

^②Eichhorst, W. & Rinne, U. Digital Challenges for the Welfare State[R]. Bonn: IZA Policy Paper, No. 134, 2017: 1-13.

异。其中，电商从业者参加上述四种社会保险的比例均高于其他三个行业的从业者。此外，由于外卖员、快递员和网约车司机发生交通事故的风险较大，众多平台公司为他们购买商业意外保险。但是，这些平台工作人员只有在送餐或载客的过程中发生意外才能受到这些商业保险的保护。与此同时，平台企业为减轻自己的保险负担，往往规定如果平台劳动者发生事故且提出保险索赔，那么可能意味着将会失去“信用积分”或被平台“封号”。因此，如果发生的事故不大，大多数平台劳动者会选择自己私下解决。如受访者所言：

虽然平台为我们购买了人身意外保险，但那个保险只是在我送餐的过程中提供保险保障，如果我们在回程途中发生意外就不能获得赔偿了。而且，如果真的发生了事故，我们一般也不会去找平台协助报销，比如花个 2000 到 3000 元，我们一般都是自己私下去解决，因为你去找平台，平台会扣我们的积分甚至可能会被“封号”，这样我们自己的损失更大。

由此可见，尽管这些平台从业者是在城市工作，但却无法获得相应的社会保险，其原因主要表现在以下几个方面：

首先，平台经营者通常将从业者视为独立承包商、自由职业者或自营职业者，从而模糊了传统的雇主—雇员关系。根据本研究的调查，只有 37.8% 的受访者明确表示他们有正式雇主。然而，建立于工业化时代的社会保险制度是以明确的雇主雇员关系为基础，但是，在数字经济领域，其就业形式与传统的就业方式相比是非标准化的，传统的雇主雇员关系被灵活化、非固定化的就业形式所冲击。^①由于平台公司和虚拟企业通常不认为自己是雇主，而是平台、网络或中介，他们可以轻易地将为平台劳动者缴纳社会保障费用的义务“外化”，从而达到减轻自身经济负担的目的，最终导致疾病、事故等风险被转嫁到从业者自身。^②因此，由于没有明确雇主，平台工作者无法被纳入当前的社会保障体系，现行的社会保障政策无法满足这一从业群体的需求。

其次，雇主为减轻自身负担，不愿为其购买社会保险。即使平台工人有雇主，众多雇主也不想承担参与社会保险的责任，因为他们受到利润最大化的驱使，不愿意为平台劳动者支付社会保险费。由于平台工作的灵活性和波动性，为避免法律责任和降低成本，雇主通常不与平台工人签订正式的劳动合同或只是签订劳务

^①Konkolewsky, H.H. Digital Economy and the Future of Social Security [J]. Administration, 2017, 65(4):21-30.

^②Eichhorst, W. & Rinne, U. Digital Challenges for the Welfare State[R]. Bonn: IZA Policy Paper, No. 134, 2017: 1-13.

合同。比如，其中一位受访雇主表示：

由于快递员的流动率很高，我没有跟他们签订正式的劳动合同，也没有给他们支付社会保险费。对于许多人来说，快递工作只是他们找不到工作时的一个过渡性工作。有些人只是做三、五天，或者可能超过一个月。在这样的情况下，签订劳动合同甚至为每个人购买社会保险的负担是很重的。

此外，由于技能水平要求低和进入门槛低，平台工作者与雇主没有讨价还价的能力。诸多研究也认为，许多平台工作是处于劳动力市场的底层。^①正如一位被访者所言：

事实上，我想与雇主签订正式合同，甚至雇主能够为我购买社会保险。但雇主并不愿意，并告诉我，如果我有这些需求，我可以选择离开。对我们来说，因为进入门槛很低，很容易被替换。如果我离开了，有人会迅速接替我的这份工作，所以我别无选择，只能屈服，因为我没有任何更高的技能，我现在找到比这更好的工作并不容易。

第三，由于平台从业者被视为自由职业者或自营职业者，他们没有稳定的收入来参加社会保险。现代保障制度遵循权利与义务相结合的原则，获得社会保障是以一定时期的持续缴费为前提，对于平台工作者而言，灵活的就业形式和不稳定的收入来源使得他们难以被纳入现行社保体系。^②由于平台工作者通常被归类为自雇人士或自由职业者，尽管中国的城镇职工养老保险和医疗保险可以以自由职业者身份缴纳，但对于平台从业者来说，因为需要完全由自己承担所有缴费，在缴费率高且收入不稳定的情况下，大多数从业者没有持续缴费的意愿和能力。有受访者表示：

尽管送外卖这份工作很自由，想做就做，不想做随时可以放弃，但其实做这行的人谁都没有把它当作一份职业来做，都是想着做一段时间就换行，而且收入也不稳定，我甚至有时候都付不起孩子的学费和自己的房租，如果没有平台或老板的帮助，我是真没有能力去缴社保，我也想缴，但真是没有能力。

第四，一些平台工作者对社会保险的意识比较薄弱，重视程度不够。尽管有一些老年人和退休人员参与平台经济，但这一经济领域中主要是以年轻人为主。根据本研究的调查，平台经济中72.1%的从业者年龄是在18-34岁之间(见图4-2)。

^①Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

^②Konkolewsky, H.H. Digital Economy and the Future of Social Security [J]. Administration, 2017, 65(4):21-30.

其中有一部分从业者认为他们还比较年轻，目前还没有参加社会保险的必要，而是更愿意把缴纳社保的钱“变现”：

现在我还年轻，老板不给我买社保也没什么，我本来也打算过几年再考虑这个事情。如果老板能把缴纳社保的钱变成工资发给我，我觉得我会更高兴。

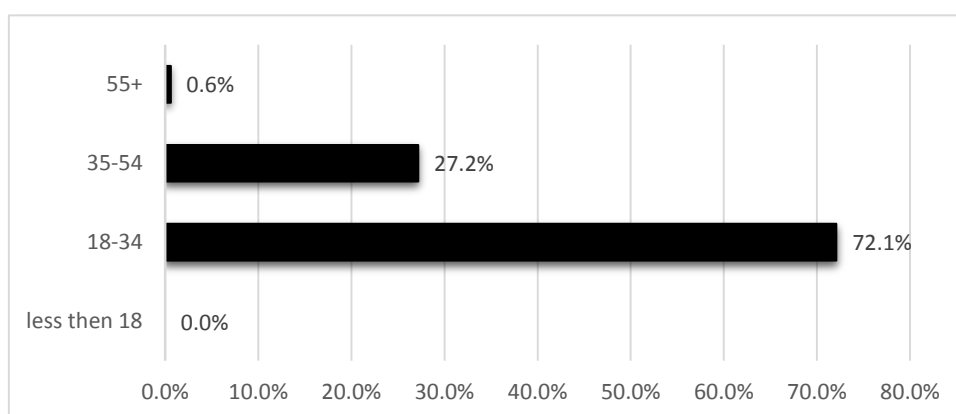


图 4-2 平台从业者的年龄结构

此外，由于多数平台劳动者来自农村，他们已经在老家购买了新型农村社会养老保险（简称新农保）和新型农村合作医疗保险（简称新农合），不愿意再参加城镇职工养老保险和医疗保险。根据本研究的调查，27.6%和 64.4%的受访者分别购买了上述两种类型的保险。中国建立了两种不同的城乡居民社会保障体系，虽然城市社会保障制度的缴费高于农村地区，但相应的社会保障待遇水平也更好。但是，许多平台工作者并不了解这一事实。正如一位受访者所说：

我觉得这份工作很自由，我在家乡买了新农保和合作医疗，再花钱来买社保不是浪费钱吗？直接把缴社保的钱发给我多好。

综上所述，大部分平台工作者都没有参加社会保险，其中既有雇主缺失的原因，也有雇主不承担责任的因素，还有从业者自身收入不稳定、社保意识不足等在其中起作用。从宏观角度而言，这不仅对从业者个人的风险应对能力构成影响，也给整个社会保障体系带来巨大挑战，甚至可能影响整个社会的稳定。在没有社会保障的情况下，平台工作人员将由自身承担各种疾病、失业、工伤等风险。对于中国的社会保障体系而言，当大量年轻人选择“退出”并将自己排除在社会保障体系之外时，社会保障制度的资金基础也可能会受到损害，从而将进一步加剧

政府的财政负担，现代社会保障制度在数字经济时代出现了“制度失灵”。^{①②③}

4.2 “制度失灵”：数字经济时代社会保障制度面临的挑战

按照贝克和吉登斯的理解，人类社会进入风险社会的标志体现为风险结构与性质的转变：一是人为风险超过自然风险，占据社会的主体地位；二是风险的制度化与制度化的风险；其中，风险的制度化是指国家通过制定一系列制度的方式来应对自然风险与人为风险，从而为人类的各种行为或存在的各类风险提供激励与保护。制度化的风险则体现在制度本身因环境的更迭或条件的改变而运转失灵所导致的风险，并已构成现代社会的主要风险之一。

从现代社会保障制度的角度来看，依据工业社会的生产方式与劳动形式建立的现代社会保障制度在数字化时代即面临着“失灵”的风险。在工业化时代，依托于工业生产的规模化、集约化以及劳动关系的稳定化、明确化，社会保障制度的运行机制体现为权责明晰的主体关系建构、国家补贴与多方参与的筹集机制以及政府主导的科层化管理体制，这种制度运行机制是和工业服务业与实体经济的发展需要相适应。然而，在数字化时代，数字经济与虚拟经济盛行，生产的虚拟化与交易形式的即时化，传统明确的雇主雇员关系被打破、稳定的就业形式被碎片化、网络化的就业方式所替代，由此带来的结果即是权责明确的主体关系结构让位于主体关系模糊化的趋势，国家补贴与多方参与的筹资机制因主体关系模糊而面临失效的可能，传统的科层化管理体制以及建立在精确统计系统之上的福利“数目字治理”^④将面临前所未有的挑战。“传统‘固态’特征、以实体经济为基础的福利国家管理系统难以跟上新时代以‘液态’方式不断流动的及高度离散的网络就业方式。”^⑤

^①Forde, C. et al. *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

^②Becker, S. *Digital Structural Change and the Welfare State in the 21st Century* [R]. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2019:1-32.

^③Liu T. & Wang C. *Intangible Welfare? The New Economy and Social Policy in China* [J]. *Journal of Asian Public Policy*, 2019, 12(1):90-103.

^④所谓“数目字治理”是指空间上泛布全国的经济、社会及福利领域等的精确统计系统的建立，包括现代货币银行系统的建立。这些“数字组织基础”使得现代福利国家可以对社会的就业总体容量、经济实体数量、纳税人群体及有义务参加社会保险就业群体进行清晰的统计及核算。Huang Renyu. *Taxation and Governmental Finance in Sixteenth-century Ming China* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1974.

^⑤刘涛. 电子化时代的社会保障: 新经济与“去形态化福利”[J]. *社会政策研究*, 2018(2):67-78.

4.2.1 主体关系模糊化

现代社会保障制度是以国家、雇主、雇员三方权责清晰的稳定主体关系为基础而建立的，在数字经济时代，明确的主体关系呈现出模糊化的特征，具体体现为：平台从业者地位不明确、平台自身角色与责任不清晰以及政府功能发挥不足。

1. 平台从业者地位不明确

与传统的就业形式不同，数字经济中的从业者既不同于传统的全日制雇员模式，也不同于传统非全日制就业形式。尽管目前众多平台企业将这一就业群体界定为自雇者或自由职业者，但从劳动关系的角度来看，从业者与平台企业之间既存在独立的业务关系，也存在传统的雇佣关系。

对于平台从业者的地位问题，美国学者哈瑞斯（Harris）提出了一系列划分从业者是否属于“雇员”的判断标准，如工作的完整性、特殊技能需求、雇主资本投资、从业者是否退出竞争、雇主是否控制工作方式与工作时间、工人是否享有保险及其他各项福利、工人能否获得有保障的工资而非计件付费等，以此判断平台经济从业者的身份是属于雇员还是“独立承包商”（independent contractor）。结果发现，其中四个因素指向平台从业者为独立承包商，两个因素体现其雇员身份。^①在这种情况下，平台从业者既具有雇员的身份特征，也存在独立从业者的身份特质，无法按照传统的分类方法将平台从业者划分为何种类型的劳动者，导致从业者的地位难以清晰界定。

从平台企业的层面来看，他们认为平台本身只是负责技术支持、后台维护以及服务信息递送等责任，平台从业者在工作时间、工作地点以及工作形式等方面均具有自主性，并且从业者甚至可以同时在多个平台工作，所以平台并非这些从业者的雇主，也无需承担传统雇佣关系之下的雇主责任。然而，尽管在工作形式方面从业者的自主性较大，但并非完全自由，平台同时也会对从业者的工作方式（如收费标准、考核机制等）进行一定控制。从这一角度来看，平台工作者并非完全意义上的自主工作者。

^①具体划分标准如下：一是完整性，即工作是否与雇主业务不可分割？二是特殊技能，即工作是否不一定依赖特殊技能？三是资本投资，即雇主是否提供必要的工具和/或设备并承担投资损失风险？四是退出竞争，即工人是否退出竞争市场来为雇主工作？五是永久性，即雇员是否与雇主有永久或无期限关系？六是控制程度，即雇主是否设定工作量、工作时间和工作方式？七是福利，即工人是否享有保险、退休金计划、病假或其他表明雇佣关系的福利？八是工资/薪金，即工人是否得到有保证的工资或薪水而非计件付费。对于上述所提问题，越是肯定性回答，则越会使从业者成为一名“雇员”。资料来源：赛思·D.哈瑞斯.美国“零工经济”中的从业者、保障和福利[J].环球法律评论,2018(4):7-37.

从平台从业者自身的角度来看，部分从业者对于自身到底属于雇员还是自由职业者也缺乏清晰的认识。根据本研究的调查显示，仅有 38.1%的受访者表示自己拥有正式的雇主，而 9%的被调查者并不清楚自己是否有雇主；其中，在不清楚自身是否拥有雇主方面，外卖员的占比最高，达到 15.9%（见表 4-7）。由此可见，从业者自身也存在难以明确界定其自身角色的情况。

表 4-7 不同行业的平台从业者拥有正式雇主情况

| 类别 | | 正式雇主与否 | | | 合计 | | |
|----|------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|
| | | 有 | 无 | 不清楚 | | | |
| 职业 | 外卖员 | 人次 | 32 | 37 | 13 | 82 | |
| | | 比率 | 39.0% | 45.1% | 15.9% | 100.0% | |
| | 快递员 | 人次 | 37 | 31 | 8 | 76 | |
| | | 比率 | 48.7% | 40.8% | 10.5% | 100.0% | |
| | 网约司机 | 人次 | 24 | 61 | 1 | 86 | |
| | | 比率 | 27.9% | 70.9% | 1.2% | 100.0% | |
| | 电商 | 人次 | 30 | 42 | 7 | 79 | |
| | | 比率 | 38.0% | 53.2% | 8.9% | 100.0% | |
| | 合计 | | 人次 | 123 | 171 | 29 | 323 |
| | | | 比率 | 38.1% | 52.9% | 9.0% | 100.0% |

综上所述，在数字经济模式中，从业者既具有自雇者的特征，也存在全日制雇员的特质。在这种情况下，如果将这些从业者界定为正规雇员，为其提供与正式雇员相同的社会保障，那么必然会带来一些不合理的负担，甚至可能阻碍数字经济的发展；另一方面，如果将这些从业者简单地界定为非正规雇员或自雇者，那么劳动者的社会保障权益又无法得到保护。总之，因数字经济中从业者的地位不明确，从而给劳动关系及其附着于其上的社会保障制度带来了两难困境。

2. 雇主角色“隐形化”

在数字经济中，除了平台从业者的地位和身份难以确定之外，平台本身的角色和责任也不清晰，从而带来了的结果是传统明确而稳定的劳动关系呈现模糊化状态。一方面，平台从业者既具有传统雇员的身份特征，也具有自雇者的属性；另一方面，平台既非传统的雇主角色，也非单纯的劳务派遣公司性质。平台角色的不确定进一步加剧了主体关系的模糊化。

在数字经济中，平台经营者在某种程度上扮演着“隐形雇主”的角色。

一方面，平台极力撇清自己的“雇主”责任。为了降低运营成本，平台企业纷纷指出，由于平台劳动者在工作时间、工作地点以及工作形式等方面均具有自主性，平台本身只是负责应用程序的开发、供需双方服务信息的推送以及网络后台的维护，平台只是作为一个搭建供需双方需求的“桥梁”而存在，本身并不经营实体业务，除了平台运营与维护的人员之外，并不聘用其他类型的劳动者，因此平台与劳动者之间不存在雇佣关系，所以也不需要承担劳动关系中所规定的雇主责任。正如本研究对其中一位雇主访谈所言：

在我们这个行业，你可以去看看，没有哪一家平台会把送餐员视为雇员的，我们只是一个网络平台而已，他们通过在网上自己提交一些个人信息然后通过我们的注册审核就可以从事这份工作。我们的平台只是告诉这些从业者哪里有人需要用餐，然后他们根据平台提供的信息及时送达就好，我们没有规定这些送餐员什么时间上班、什么时间下班，他们可以随时不干，也可以随时关掉手机回家休息，你说怎么可能是我们平台上的员工呢？我们怎么可能会要承担雇主的责任？

另一方面，平台并非完全放任从业者，事实上对其存在诸多控制，具有“雇主”的特征。比如，诸多平台企业通过大数据规划路线，采取评分系统对从业者进行管理，建立奖惩机制对从业者进行约束等等，实际上无处不在地实施着对从业者的控制，甚至可以控制从业者具体的工作时间和工作地点。这些“隐形”的雇主之所以不愿承认劳动关系，最主要的原因在于他们不愿承担作为雇主角色背后的社会保障成本。^①在中国，一旦雇佣双方被认定为劳动关系，作为用人单位（雇主）就必须承担法律所规定的众多强制性义务，比如，用人单位支付给劳动者的工资必须高于或等于政府规定的当地最低工资标准等；用人单位解除劳动合同时，应当给予劳动者一定的经济补偿；用人单位必须为劳动者缴纳社会保险；等等。^②在这种情况下，为降低运营成本、实现利润最大化，平台往往“隐藏”自己的雇主角色以避免承担雇主责任。

总之，尽管平台劳动者在劳动时间、地点以及方式等方面具有较大自主性，但平台通过评分系统、奖惩机制等方式依然对劳动者的劳动方式、劳动时间等领域实行了实时控制，从这个角度来看，平台只是为了降低运营成本以实现自身效

^①闻效仪.共享经济本质是劳动密集型经济[EB/OL].澎湃新闻,
https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2716522, 2018-12-10/2019-01-05.

^②丁晓东.平台革命、零工经济与劳动法的新思维[J].环球法律评论,2018(4):87-98.

益最大化，从而将雇主角色“隐形化”。在雇主缺失的情况，现代社会保障制度所依托的三方主体关系进一步模糊化。

3. 政府功能发挥不足

在现代社会保障制度的各参与主体中，政府是最为重要的主体之一，扮演着社会保障制度的主导性角色。作为主导者，政府既对建立、健全社会保障制度负有发展之责，也对社会保障制度的健康实施与平稳运行负有管理之责。然而，在数字经济时代，由于平台从业者的数量增长迅速，无论是在政策制定，还是相关规制措施方面，国家或政府并未做好相应准备，这也是阻碍平台从业者参加社会保障的重要因素之一。

在社会保障制度的建立与完善过程中，国家或政府的主要功能之一是出台相关法律法规来实现社会保障制度的健康发展。按照《中华人民共和国社会保险法》的规定，除基本养老保险和基本医疗保险可以以灵活就业人员的身份参加之外，其他如失业保险、工伤保险以及生育保险均是以用人单位和职工共同缴费或由用人单位单独缴费为依托，即享受这些社会保险待遇的前提是劳动者拥有用人单位并与用人单位签订劳动合同、构成法定劳动关系。^①根据这一规定，界定劳动关系主要看劳动者与用人单位之间的地位是否平等，是否存在控制或从属关系等。并且，在劳动关系中，劳动者作为用人单位的成员，除提供劳动之外，还要接受用人单位的管理，遵守其规章制度。^②

然而，在数字经济的就业形式中，这种传统的从属关系界定方式并不适用。平台从业者既存在传统意义上的从属关系，也存在独立的业务关系。在这种情况下，需要政府出台新的规定来规范这一新型就业关系。然而，目前政府的政策规定并未跟上这一就业领域的发展。比如，以交通运输部出台的网约车规定为例，2015年交通运输部发布的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法（征求意见稿）》中明确要求网络平台必须与从业者签订劳动合同，但在随后正式发布的文件中又取消了这一规定，而是允许劳动者和网络平台进行协商和选择。^③根据这种毫

^①关于劳动关系，按照劳动和社会保障部（2008年更名为人力资源和社会保障部）2005年发布的《关于确立劳动关系有关事项的通知》规定，劳动关系成立需要同时具备以下情形：（1）用人单位和劳动者符合法律、法规规定的主体资格；（2）用人单位依法制定的各项劳动规章制度适用于劳动者，劳动者受用人单位的劳动管理，从事用人单位安排的有报酬的劳动；（3）劳动者提供的劳动是用人单位业务的组成部分。

^②林嘉. 劳动法和社会保障法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009:14-15.

^③参见《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第18条, <http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1146557/n1146624/c5218603/content.html>.

无约束力的条款，导致的结果是网络平台拒绝与劳动者签订合同或采取各种规避措施来减轻自己的责任。

因此，在数字经济发展过程中，由于政府目前尚未出台有效的规制政策以适应这种新型就业形式的需要，从而导致从业者的社会保障权益难以实现。如何有效发挥政府的主导性功能，保障从业者的合法权益，成为亟待解决的问题。

4.2.2 社会保障筹资困难

资金筹集是社会保障制度建立和可持续运行的前提和基础，没有持续稳定的资金来源，社会保障制度将成为无源之水，所以筹资环节是现代社会保障制度的核心。工业化时期形成的现代社会保障制度采取的是国家补贴和多方参与的筹资机制，其中主要强调劳资双方按照相应比例承担缴费（税）责任，并通过单位（企业）代扣代缴。

然而，在数字经济时代，由于就业形式、工作方式的改变，传统的明确雇佣关系、稳定的就业形态被模糊化的雇主雇员关系以及碎片化、灵活化的就业形式所取代，从而导致工业化时期形成的社保筹资机制处于“失灵”状态，筹资困难成为现代社会保障制度在新就业形态下面临的最大挑战之一，具体表现在以下几个方面：

1. 雇主角色“虚拟化”，代征机构缺失

在数字经济中，尽管平台劳动者是依附于网络平台的一种就业模式，但是松散的管理机制使得平台从业者往往被视为自雇者或自由职业者，而平台经营者则认为自身只是平台的“搭建者”和供需信息的发布者，并不经营任何实体业务，所以无需承担劳动关系中所规定的雇主责任。在这种情势下，由于没有明确的雇主，现代社会保障制度所规定的雇主雇员分担缴费责任的机制则面临雇主缺失的窘境；平台既不作为雇主单位承担相应的社会保障责任并承担相应的缴费义务，也无法作为社会保障资金的代征、代管机构存在。

根据前文所述，尽管平台从业者在工作时间、工作地点乃至工作形式等方面具有较大自主性，但并非完全意义上的自由自主；尽管平台本身并不经营实体业务，但平台依然通过评分机制、奖惩措施等方式对劳动者进行控制，同时通过抽成的方式获得巨额利润。因此，从这一角度来看，平台经营者不是没有雇主责任，只是将雇主的身份“隐形化”，从而达到降低劳工成本以实现利润最大化的目的。然而，由于目前缺乏相应的规制措施，无法将“隐形”的雇主（平台经营者）“显

性化”，进而难以与传统社保筹资机制相契合，导致社会保障资金筹措困难。

2.从业者存在多重“身份”，不愿“重复参保”

在平台劳动者中，既有一部分从业者存在双重劳动关系，也有相当一部分从业者属于农民工身份，这种复杂的就业形态也是酿成社保筹资困难的重要因素之一。

一方面，与传统的正规雇员或自由职业者不同，数字经济中有相当一部分从业者具有双重劳动关系，即从业者本身属于某种实体单位的正规雇员，但同时“兼职”从事数字平台上的工作，这是平台就业形式的灵活性所决定的。根据本研究的调查，15.5%的受访者在从事平台工作的同时还拥有其他工作，其中网约车司机的占比最高，达到24.4%（见表4-8）。对于拥有多份工作的从业者，他们有可能通过另一份工作获得相应的社会保障，所以并不愿意在兼职的网络平台上再重复缴纳社会保障费用。通过进一步分析发现，本调查中有19位受访者通过另一份正式工作缴纳了社会保险费用。尽管这一群体在平台就业者中所占比重不高，但这亦是导致平台从业者结构复杂且社会保障筹资困难的重要因素。

表4-8 不同行业的平台从业者拥有其他工作情况

| 类别 | | | 是否有其他工作 | | 合计 |
|----|------|----|---------|-------|--------|
| | | | 有 | 没有 | |
| 职业 | 外卖员 | 人次 | 11 | 71 | 82 |
| | | 比率 | 13.4% | 86.6% | 100.0% |
| | 快递员 | 人次 | 5 | 71 | 76 |
| | | 比率 | 6.6% | 93.4% | 100.0% |
| | 网约司机 | 人次 | 21 | 65 | 86 |
| | | 比率 | 24.4% | 75.6% | 100.0% |
| | 电商 | 人次 | 13 | 66 | 79 |
| | | 比率 | 16.5% | 83.5% | 100.0% |
| 合计 | | 人次 | 50 | 273 | 323 |
| | | 比率 | 15.5% | 84.5% | 100.0% |

另一方面，来自农村的平台从业者已在户籍地缴纳社保，参加职工社保的意愿亦不高。由于户籍制度的限制，中国当前实施的社会保障制度采取城乡“分而治之”的方式，城市职工与居民适用于城市的社会保障保障制度，而农村居民则

采用新型农村社会养老保险和新型农村合作医疗制度，从而人为地将城市人与农村人分割在两种不同的社会保障制度之中。目前，在中国的平台就业群体中，由于就业门槛低以及技能水平不高，众多行业（如快递、外卖、专车等）的从业者均是以农村户籍人口为主，他们中有不少人在农村已购买新农保和新农合，从而不愿再参加城镇职工的社会保障制度。^①这一观点也得到本调查的验证。由表 4-9 可以看出，71.2%的受访者属于农村户籍，其中外卖员、快递员和网约车司机中属于农村户籍的比例分别是 90.2%、84.2%和 65.1%，只有电商从业者的农村户籍比例低于 50%，为 45.6%。

表 4-9 不同行业的平台从业者户口性质情况

| 类别 | | 户口性质 | | | 合计 | | |
|----|-------|------|-------|-------|-------|--------|--------|
| | | 非农 | 农业 | 户口待定 | | | |
| 职业 | 外卖员 | 人次 | 8 | 74 | 0 | 82 | |
| | | 比率 | 9.8% | 90.2% | 0.0% | 100.0% | |
| | 快递员 | 人次 | 10 | 64 | 2 | 76 | |
| | | 比率 | 13.2% | 84.2% | 2.6% | 100.0% | |
| | 网约车司机 | 人次 | 30 | 56 | 0 | 86 | |
| | | 比率 | 34.9% | 65.1% | 0.0% | 100.0% | |
| | 电商 | 人次 | 42 | 36 | 1 | 79 | |
| | | 比率 | 53.2% | 45.6% | 1.3% | 100.0% | |
| | 合计 | | 人次 | 90 | 230 | 3 | 323 |
| | | | 比率 | 27.9% | 71.2% | 0.9% | 100.0% |

由表 4-10 可见，27.6%的受访者参加了新型农村社会养老保险，其中外卖员参保的比例最高，为 40.2%；其次是快递员，比例为 30.3%；网约车司机和电商从业者参保的比例分别是 24.4%和 15.2%。

表 4-10 不同行业的平台从业者参加新农保情况

| 类别 | | | 新农保 | | 合计 |
|----|-----|----|-----|-----|----|
| | | | 参加 | 未参加 | |
| 职业 | 外卖员 | 人次 | 33 | 49 | 82 |

^①关博，朱小玉.新技术、新经济和新业态劳动者平等参加社会保险的主要制约与建议：基于 320 名“三新”劳动者的典型调研[J].中国人力资源开发,2018(12):88-94.

| | | | | | |
|----|------|----|-------|-------|--------|
| | | 比率 | 40.2% | 59.8% | 100.0% |
| | 快递员 | 人次 | 23 | 53 | 76 |
| | | 比率 | 30.3% | 69.7% | 100.0% |
| | 网约司机 | 人次 | 21 | 65 | 86 |
| | | 比率 | 24.4% | 75.6% | 100.0% |
| | 电商 | 人次 | 12 | 67 | 79 |
| | | 比率 | 15.2% | 84.8% | 100.0% |
| 合计 | | 人次 | 89 | 234 | 323 |
| | | 比率 | 27.6% | 72.4% | 100.0% |

从表 4-11 可以看出，64.4%的受访者参加了城乡居民基本医疗保险。^①其中，外卖员参保的比例最高，为 78%；其次是网约车司机，比例为 70.9%；快递员的参保比例为 65.8%，电商从业者为 41.8%。尽管政府将城乡居民的医保合并而无法区分从业者是参加城市居民还是农村居民的医疗保险，但因前文中已知从业者主要来自农村，亦可得出从业者主要是在农村参加城乡居民医疗保险的结论。

表 4-11 不同行业的平台从业者参加城乡居民医保情况

| 类别 | | 城乡居民医保 | | 合计 | |
|----|------|--------|-------|--------|--------|
| | | 参加 | 未参加 | | |
| 职业 | 外卖员 | 人次 | 64 | 18 | 82 |
| | | 比率 | 78.0% | 22.0% | 100.0% |
| | 快递员 | 人次 | 50 | 26 | 76 |
| | | 比率 | 65.8% | 34.2% | 100.0% |
| | 网约司机 | 人次 | 61 | 25 | 86 |
| | | 比率 | 70.9% | 29.1% | 100.0% |
| 电商 | 人次 | 33 | 46 | 79 | |
| | 比率 | 41.8% | 58.2% | 100.0% | |
| 合计 | | 人次 | 208 | 115 | 323 |
| | | 比率 | 64.4% | 35.6% | 100.0% |

总之，无论是平台从业者具有双重劳动关系，还是农村户籍身份，均会影响

^①注：国务院 2016 年 1 月发布《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》（国发〔2016〕3 号），将城镇居民基本医疗保险与新型农村合作医疗两项制度合并，建立统一的城乡居民基本医疗保险（简称城乡居民医保）制度。

现行社会保障制度的筹集机制顺利实施。前者的问题在于从业者已在另一份稳定工作中参加社会保障，无需重复参保；后者的问题则是大量农村户籍的平台从业者已在农村购买社会保险，参加城镇职工社会保险的意愿不强。此外，由于社会保障制度的转移接续并不通畅，进一步损害了农村户籍从业者的参保意愿。

3.收入不稳定，影响从业者持续缴费能力

现代社会保障制度的原则之一是权利与义务相结合，大多社会保障项目（如养老保险、医疗保险、失业保险等）待遇的获取是以持续而稳定的缴费为基础。在中国，社会保险缴费是采用按月缴纳的方式。然而，在数字经济中，劳动者就业的碎片化以及收入不稳定性的现实影响了其持续缴费的能力，从而导致这一群体被排除在现行社会保障制度之外。

持续缴费能力不足直接影响平台从业者参加社会保障的“热情”，并直接影响社会保障资金的筹措。根据中国劳动和社会保障科学研究院课题组的调查显示，平台经济从业者缴费能力不足是影响其参加社会保险的主要问题。其中，36.5%的被访问者认为缴费能力不足是其参加社会保险的主要障碍，占比最高。^①与此同时，根据前文所述，本调查中的被访者也普遍反映收入不稳定影响了其参加社会保障的能力，并且在雇主缺失的情况下，完全由劳动者个人缴费则进一步弱化了其参保的意愿。

总之，由于平台从业者就业不稳定带来的收入不稳定，使其难以与现代社会保障制度的持续缴费要求相契合；与此同时，在没有雇主分担缴费责任的情况下，由从业者个体缴费则必然影响其参保的热情。由此，平台劳动者参保能力不足则直接影响着社会保障筹资的稳定性与持续性。

4.2.3 社会保障管理复杂

现代社会保障制度是以政府主导的科层化管理体制为主，并采用政府集中管理与分散管理相结合的模式，负责社会保障基金的筹资、运营、待遇支付等具体内容，它与工业化时代就业形式规模化、集中化以及相对稳定化的情势相适应，并较好地保证了社会保障制度的有序运行，也满足了多数劳动者的社会保障需求。然而，在数字经济时代，传统的参保方式、征缴方式以及经办管理方式等均难以完全适应就业形态多样化、劳动者流动性大等现实状况，社会保障管理更加复杂、

^①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.

难度更大。

1. 就业形态多样化，现行社会保障管理体制难以适用

在工业化时代，企业的存在形式主要是以实体企业为主，实体经济亦是经济发展的主要形式；在就业形态方面，全日制正式雇员是劳动者的主要身份特征。在这种经济模式与就业形态之下，社会保障制度呈现出稳定而“固态化”特征，社会保障管理因劳动关系明确和劳动者就业稳定而相对比较容易。无论是社保筹资还是待遇支付，均拥有相对明确的责任主体和实施程序。

然而，在数字经济时代，劳动者的就业形态既不同于传统的正式雇员，也不同于自由职业者。平台从业者属于一种依托于互联网平台的就业模式，同时具有正规雇员和自由职业者的特征。根据从业者的就业形式（兼职/全职）以及就业平台数量（单个平台/多个平台），大体可以将这一群体的就业形态划分为四种类型：一是单一平台兼职工作；二是多个平台兼职工作；三是多个平台全职工作；四是单个平台全职工作（见图 4-3）。其中，单一平台兼职工作是指从业者本身拥有其他工作，只是利用业余时间在某一个平台工作以赚取额外收入，比如某公司职员利用下班时间在滴滴平台上从事专车服务就属于这种类型；多个平台兼职工作是指劳动者本身拥有其他工作，但同时利用业余时间多个网络平台上赚取额外收入，比如某企业员工利用下班时间在滴滴平台、Uber 平台同时抢单从事专车司机服务工作就属于这种情况；多个平台全职工作是指尽管劳动者是全职从事平台工作，但他并不固定在某个平台之上，而是同时在多个平台上工作，其收入也来源于多个平台，比如某位从事专车服务的劳动者同时在滴滴平台、Uber 平台抢单则属于这种类型；单一平台全职工作是指从业者没有其他工作，全部工作时间供职于某一平台，并且其主要收入也来源于这一平台工作，比如某位劳动者除了休息时间之外，其他工作时间均用于滴滴平台上从事专车司机服务则属于这种类型。由此可见，只有单一平台全职工作与传统正规雇员模式相似，其他三种就业形态均不同于传统就业模式。

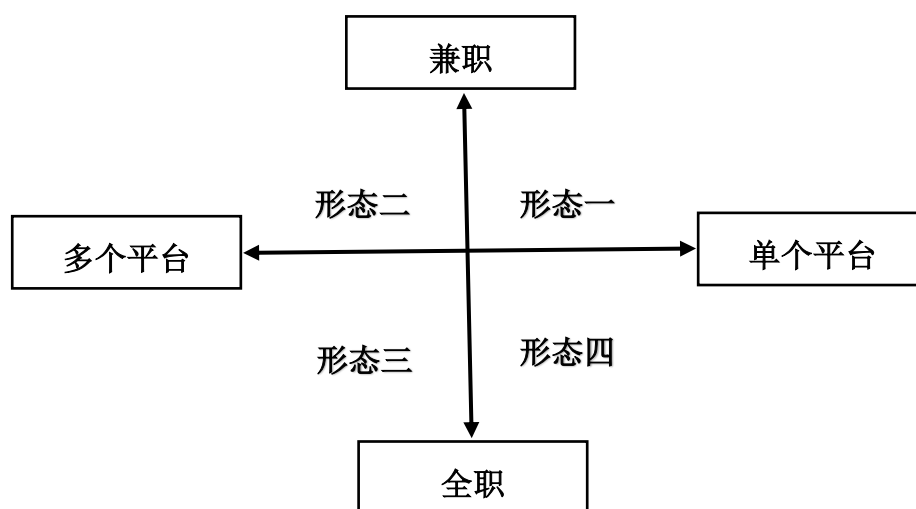


图 4-3 数字经济模式下的不同就业形态

在这种情势下，传统的社会保障管理模式显然难以适用。比如，传统的社会保障筹资模式采用雇主雇员分担缴费的方式，然而，在这种新型就业形态中，尤其是从业者同时在多个平台就业时，如何计算从业者的缴费义务，又如何确定雇主责任等等，目前均没有明确的制度规定。此外，平台从业者的工作时间也存在巨大差异、收入水平也明显不同，这进一步加剧了社会保障管理的难度。总之，由于数字经济模式下的就业形态多样化，从而导致传统社会保障管理模式难以适用。

2. 平台工作灵活性强，科层化的社会保障管理机制无法契合

科层化的社会保障管理机制是与工业化时代稳定的就业形式相适应，尽管也存在工作调动或转行的可能，但与平台就业者相比，频次并不高，而且从业者从旧岗位转向新岗位一般都有一定的时间差，这也为社会保障关系转移接续提供了时间保障。然而，在数字经济领域，由于从业者在工作时间、工作形式等方面具有较大的自主性，所以这一新就业形态的典型特征就在于灵活性强，从业者的流动率也非常高。

在工作灵活性方面，根据中国劳动和社会保障科学研究院课题组对 1888 位网络平台从业者的调查显示，工作灵活化是其显著特征，42.1% 的被调查者表示没有固定的上下班时间，50.4% 的就业者有一定的灵活时间，只有 7.5% 的就业者需

按照固定时间上下班。^①此外，从工作时间来看，也可以体现出这一新就业形态的灵活性特征。根据本研究的调查，尽管平台从业者上个月每天工作时间均超过 8 小时，但每个行业内部的差异较大，以网约车司机为例，工作时间最短的受访者仅 2 小时，最长者达到 16 小时（见表 4-12）。

表 4-12 不同行业的平台从业者上月平均每天工作时间情况

| 职业 | 每天工作时间（小时） | | | |
|------|------------|--------|-----|------|
| | 均值 | 标准差 | 极小值 | 极大值 |
| 外卖员 | 10.091 | 1.9581 | 3.0 | 16.0 |
| 快递员 | 9.895 | 1.4522 | 8.0 | 13.0 |
| 网约司机 | 10.163 | 3.2616 | 2.0 | 16.0 |
| 电商 | 9.285 | 2.6623 | 3.0 | 18.0 |
| 合计 | 9.867 | 2.4699 | 2.0 | 18.0 |

从劳动者流动性来看，关博等通过对北京地区 320 名新业态从业者进行调查，结果显示，41.6% 的被调查者在过去一年里至少经历了一次“跳槽”，并且还有 42.5% 的被调查者表示未来三年有明确的换工作意愿。平台从业者的离职率远高于其他传统行业。^②根据前文所述，本调查中的受访者亦表达了同样的看法，许多从业者并未打算将当前工作作为一份职业来看待，诸多劳动者只是将其作为一个短暂的过渡性工作。

由此可见，平台从业者与传统就业者相比，无论是工作的灵活性还是就业的流动性都更高。然而，根据中国目前的社会保障经办管理体制，社保关系同城接续需要 15 个工作日，跨省转移流程则更加复杂，相关环节共需要 2 至 3 个月。^③面对平台从业者工作的强灵活性、高流动性特征，传统社会保障经办管理难以有效适应，进而导致经营管理效率低下。

3. 稳定劳动关系缺乏，单位（雇主）代管模式不适用

工业化时代的社会保障制度是围绕企业作为“代理人”的理念建立的，^④它以

^①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]. 中国社会保障, 2018(4):18-20.

^②关博, 朱小玉. 新技术、新经济和新业态劳动者平等参加社会保险的主要制约与建议: 基于 320 名“三新”劳动者的典型调研[J]. 中国人力资源开发, 2018(12):88-94.

^③罗静, 林义. 我国社会保障管理服务体系改革策略研究[J]. 中国劳动, 2015(4):4-7.

^④Coyle, D. Precarious and Productive Work in the Digital Economy[R]. National Institute Economic Review, No.

企业（单位）为中心，由企业（单位）与劳动者双方共同分担社会保障的缴费责任，并通过企业代扣代缴，企业在社会保障制度中扮演着社保资金代征、代管的角色。

然而，在数字经济中，平台企业与劳动者之间并不存在稳定的劳动关系，从业者也没有确定的劳动时间、劳动地点等，平台难以实施对社会保障的代管权。并且，从业者的劳动报酬往往是采取即时结算的方式，所以也不存在代扣代缴社会保障费用的可行性。此外，由于平台企业往往认为自身只是扮演应用程序的开发者和供需信息的发布者角色，平台本身并不雇佣提供服务者，所以认为平台与劳动者之间不存在雇佣关系，也无需承担雇主责任。^①在这种情况下，让网络平台承担为劳动者缴纳一定比例的社会保障费用也十分困难。因此，在数字经济背景下，无论是让平台扮演社会保障资金“代管者”角色，还是承担劳动者的部分缴费责任，均难以实现。

综上所述，传统的社会保障管理体制既无法适应数字经济时代的就业形态多样化模式需求，也难以契合平台工作灵活性强、流动性高等现实特征；同时，由于平台与从业者之间缺乏稳定劳动关系，以往依靠单位（雇主）代管社会保障征缴的方式也很难在这种新就业模式中实施，从而导致社会保障管理体制更加复杂而艰难。

4.3 小结

本章主要分为两个部分，前一部分重在分析调研的结果，以展现数字经济时代劳动者参加社会保障的现状；后一部分则主要是在前述调研的基础上，分析现代社会保障制度在数字经济时代面临的挑战。

关于从业者的参保现状，调研显示，大部分平台工作者都没有参加社会保险，其中既有雇主不签劳动合同的原因，也有雇主不承担责任的因素，还有从业者自身收入不稳定、社保意识不足等在其中起作用。在数字经济领域，不签订劳动合同是普遍现象，尽管大多数从业者对劳动合同有一定程度了解，但因这一行业从业者被视为自雇者或自由职业者，缺乏稳定的雇主雇员关系，平台一般否定自己的雇主责任，导致大多数从业者处于“无雇主”状态。此外，离职率高与自我意

240, 2017: R5-R13.

^①Tran, M. & Sokas, R.K. The Gig Economic and Contingent Work: An Occupation Health Assessment [J]. Journal of Occupation and Environment Medicine, 2017, 59(4):63-66.

识不足也影响着从业者签订劳动合同的意愿，同时即便从业者有雇主，但雇主为逃避自身责任而拒绝与雇员签订劳动合同的情况在这一就业领域亦是普遍存在。关于收入不稳定的问题，尽管被调查的平台从业者上个月的平均收入达到 7000 多元，但由于主要采用计件和计时等收入方式，以及客户投诉被罚款等诸多不稳定因素的存在，收入不稳定成为这一行业的重要特征。除此之外，由于受教育程度不同以及技能、信息获取方式等存在差异，不同行业或同一行业的平台从业者之间也存在较大的收入差距。

对于现代社会保障制度在数字化时代的“失灵”问题，主要体现在以下三个方面：一是主体关系模糊；二是社会保障筹资困难；三是社会保障管理复杂。其中，主体关系模糊体现为从业者地位不明确，雇主角色不清晰以及政府功能发挥不足，现代社会保障制度所具有的国家、雇主与雇员三方权责清晰的主体关系在数字经济时代呈现模糊化特征；社会保障筹资困难则体现为雇主角色“虚拟化”，作为缴费责任主体之一的雇主缺失，从业者因多重“身份”的原因以及收入不稳定等因素，参保意愿不强，由此导致社会保障筹资频频受阻；关于社会保障管理的问题，则与数字经济时代就业形态多样化、平台工作的灵活性强和流动率高以及“代管”主体缺失密切相关，工业化时代形成的社会保障管理体制无法适应数字经济时代的需求。

总之，适应工业化时代社会经济发展和社会需求的现代社会保障制度在数字经济时代因就业日益灵活化、雇主角色“虚拟化”所导致的劳动关系“模糊化”等原因而面临“制度失灵”的风险。如何应对数字经济时代就业灵活性强、流动率高以及雇主“缺失”的现实，成为当前中国社会保障制度亟待解决的难题。

第 5 章 国外经验借鉴

尽管中国的数字经济无论是在规模还是参与人数方面，均处于世界前列，但作为一种全球性的新经济模式，数字经济在国外尤其是西方发达国家快速“蔓延”，并日益成为各主要国家重要的经济组成部分。尽管不同国家的社会保障制度因政治、经济、社会文化以及历史因素等存在一定差异，但社保制度的建立基本是以工业化为背景，也是以应对风险、维护社会稳定为初衷，数字经济对不同国家以及不同社会保障模式均带来了冲击。与中国相比，西方发达国家的社会保障制度建立时间相对较早且制度更为完善，在面临数字经济带来的挑战之时，西方国家的制度改革也更为迅即。中国的社会保障制度本身是在借鉴西方国家经验并结合中国国情的基础上建立的，因此，在数字经济时代，考察西方国家社会保障制度的改革经验，对完善中国社会保障制度具有重要意义。

5.1 发展现状

作为驱动经济增长的新动能，世界各主要国家均将发展数字经济作为重要战略，以推动本国数字经济的发展和缓解就业压力。然而，数字经济在提供新的经济模式和促进就业的同时，也带来了一系列问题，这集中体现在对从业者的影响方面。

5.1.1 数字经济发展迅速

由于数字经济对经济增长的贡献日益增大，各主要国家和地区均十分重视数字经济的发展。根据中国信息通信研究院 2018 年 12 月发布的《G20 数字经济发展研究报告（2018）》（以下简称“报告”）显示，各国均在不断强化数字经济的战略布局。其中，美国重点关注前沿科技和高端制造业领域，从 2016 年起先后制定《联邦大数据研发战略计划》、《国家人工智能研究和发展战略计划》、《智能制造振兴计划》、《国家制造创新网络战略计划》和《先进制造业美国领导力战略》等，重视从大数据、人工智能、智能制造等领域来推动数字经济发展。欧盟主张建立

数字化单一市场，旨在打破成员国之间的数字市场壁垒，亦陆续出台了《数字化单一市场战略》、《通用数字保护条例》、《人工智能通讯》和《人工智能合作宣言》等战略。日本强调科学技术创新，先后发布了《e-Japan》、《u-Japan》、《i-Japan》、《ICT 成长战略》、《智能日本 ICT 战略》、《集成创新战略》和《综合创新战略》等战略，旨在从智能制造、数字人才培养等方面来推动数字经济的发展。除此之外，英国、德国等国家亦出台了支持本国数字经济发展的战略计划。在国家和政府高度重视的背景下，各国数字经济呈现快速发展之势。

由《报告》可知，2017 年，G20 国家数字经济规模均呈现不同程度增长。其中，美国数字经济总量最大，达到 11.5 万亿美元；日本、德国的数字经济规模亦均突破 2 万亿美元；英国、法国、韩国的数字经济规模位居第 5 至第 7 位，分别为 1.68 万亿美元、1.04 万亿美元和 6915 亿美元。从各国数字经济占 GDP 的比重来看，占比最高的国家分别是德国、英国和美国，分别达到 61.36%、60.29% 和 59.28%，数字经济对经济增长的促进作用远高于其他国家。此外，从数字经济行业发展的情况来看，英国、德国和美国三大产业数字经济渗透率均领先于其他国家，数字经济发展水平最高且行业发展最为平衡。

综上所述，随着各国政府重视数字经济的发展，数字经济已经成为各国尤其是发达国家经济增长的重要组成部分，数字经济对经济发展的推动作用也日益显著。

5.1.2 就业人数不断增长

数字经济在推动经济增长的同时，也为创造就业岗位、缓解就业压力提供了重要空间，并推动以互联网平台为依托的新就业形态的出现。有研究指出，发达国家数字经济领域的从业人口占总就业人口的比重较高，其中，爱尔兰这一比例超过 5%，美国和英国的比例均超过 3%。^①

由于难以获得平台收集的就业数据以及数字经济领域就业形态多样化、形式灵活化等特征的影响，获取这一领域就业的准确数据相对较难。研究者往往通过网络调查等不同手段来估计数字经济中的就业情况，由于调查的手段不同或对数字经济就业界定的差异，得出的数据也存在巨大差距。比如，Burson-Marsteller 调查公司通过调查估算的数据指出，美国有大约 42% 的成年人至少使用了一次数

^①王灏晨. 国外数字经济发展对中国的启示[EB/OL]. <http://www.sic.gov.cn/News/456/8693.htm>, 2017-12-21/2019-06-14.

数字经济提供的服务，22%的成年人至少提供了一次数字服务（即22%的成年人在数字平台工作过），这意味着8650万的美国家成年人参与了数字经济，并有4530万成年人在数字经济领域工作。^①Edison 研究咨询公司通过座机、手机以及网络对美国1044名18岁以上成年人的调查估计，全美有24%的成年人在零工经济中就业，其中53%的从业者年龄在18至34岁，并且44%的从业者的主要收入来源于零工经济。^②然而，Katz与Krueger的研究则根据一个更为狭义的角度来界定数字经济，其认为美国仅有0.5%的劳动者是在这一领域工作。^③Huws通过对英国、瑞典、德国、奥地利、荷兰、意大利以及瑞士等欧洲七个国家的网络调查显示，英国、瑞典和德国的被调查中有6%-8%至少每个月从事一次付费性的平台工作，而另外四个国家的比例则高达13-15%。^④

总之，由于调查的方式以及统计的口径等方面的差异，不同研究者得出的数字经济领域的就业数据存在较大差距。然而，尽管难以获得准确的就业数据，但数字经济中的就业人数不断增长并日益成为缓解就业压力的重要领域是既定事实。

5.1.3 从业者社会保障缺失

数字经济的兴起为推动各国经济发展和创造就业岗位提供了新的动力，然而，与中国平台从业者一样，这种依托于网络平台的新兴就业形式也给各国从业者带来了诸多挑战。

平台经济的一个重要特征在于，它模糊了充分就业与临时工作、独立就业与从属就业以及工作与休闲之间的界限。^⑤由于从业者在工作时间、工作地点甚至工作形式方面具有较大自主性，所以平台从业者往往被归类为自雇者或自由职业者。^⑥在这种情况下，由于目前的社会保障制度（尤其是社会保险）是建立在正式雇佣

^①Burson-Marsteller, Aspen Institute & Time. Burson-Marsteller On-demand Survey[R]. Burson-Marsteller, Aspen Institute and Time, 2016.

^②Edison Research. The Gig Economy[R]. Somerville: Marketplace-Edison Research Poll, 2018: 1-12.

^③Katz, L.F. & Krueger, A.B. The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015[R]. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2016: 1-48.

^④Huws, U. Written Evidence from Ursula Huws, Professor of Labour and Globalisation[R]. Hertfordshire: Hertfordshire Business School, University of Hertfordshire, 2017.

^⑤Sundararajan, A. The Collaborative Economy: Socioeconomic, Regulatory and Policy Issues[R]. Brussels: European Parliament Directorate General for Internal Policies Policy, Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/IMCO/2016-12, 2017:7-34.

^⑥Garben, S. Protecting Workers in the Online Platform Economy: An Overview of Regulatory and Policy

关系的基础之上，从业者无法与平台签订正式劳动合同，也无法获得与正式雇员相同的社会保障。另一方面，由于平台从业者的收入不稳定，在现行制度下也难以确定一个合理的缴费基数；此外，由于平台从业者被定性为自雇者，往往需要自己承担全部的缴费责任，在收入不稳定甚至不足情况下，也会影响其持续缴费的能力。^{①②}因此，平台从业者往往会被排除在社会保障制度之外。

由于平台劳动者被界定为自雇者，那么他们在社会保障方面的处境与其他非正规就业者存在相似的特征。根据 Matsaganis 等对非正规就业者与正规就业者在医疗保险、失业保险和生育保险等三项制度的覆盖面比较来看，非正规就业者和自雇者被排除在社会保障制度之外的趋势非常明显。其中，在失业保险方面，欧盟只有 0.1% 的正规就业者没有获得失业保险，而临时性的全职工作者和兼职工作者没有失业保险的比例分别为 31.9% 和 38.7%，自雇者没有失业保险的比例更是高达 54.5%。就医疗保险而言，所有欧盟成员国的正规就业者均拥有医疗保险，但临时性的全职工作者和兼职工作者未被医疗保险覆盖的比例分别为 5.1% 和 9.7%，自雇者中则有超过三分之一（37.5%）的人没有医疗保险。从生育保险来看，欧盟仅有 0.1% 的正规就业者没有获得生育保险，临时性的全职工作者和兼职工作者未被生育保险覆盖的比例分别是 8.5% 和 12.7%，自雇者的比例则高达 46.1%。^③

总之，由于平台从业者因被划分为自雇者或自由职业者，所以难以获得与正规从业者相同的社会保障。在数字经济发展如火如荼之际，如何建立相应的社会保障机制分散这一群体的就业风险、保障其合法权益，已经成为诸多国家探讨的重要问题。

Developments in the EU[R]. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work, Discussion Paper, 2017:14-23.

^①Eurofound. Exploring Self-employment in the European Union[R]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2017: 47-60.

^②International Social Security Association (ISSA). Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-employed[R]. Geneva: International Social Security Association, 2012: 1-56.

^③Matsaganis, M. et al. Non-standard Employment and Access to Social Security Benefits[R]. Brussels: European Commission, Research Note 8/2015, 2016: 6-37.

5.2 典型国家^①

根据艾斯平·安德森所著的《福利资本主义的三个世界》一书提出的分类方法，其将福利国家的类型分为自由主义、保守主义和社会民主主义三种类型。本研究根据这种分类方法，选取三个国家（法国、英国和丹麦，其中法国属于保守主义制度模式，英国属于自由主义模式，而丹麦归属于社会民主主义制度模式，见表 5-1），以此比较不同国家如何处理数字经济对社会保障制度所产生的负面影响。^②

表 5-1 福利国家体制的类型

| 福利国家类型 | 给付对象 | 给付标准 | 非商品化程度 | 典型国家 |
|------------|-------|-----------------|--------|------|
| 自由主义福利国家 | 低收入群体 | 家计调查式救助 | 最低 | 英国 |
| 保守主义福利国家 | 稳定就业者 | 权利与义务对等； 差别化 | 居中 | 法国 |
| 社会民主主义福利国家 | 所有公民 | 平等化 | 最高 | 丹麦 |

注：非商品化程度是指个人福利相对地既独立于其收入之外又不受其购买力影响的程度。

资料来源：（丹麦）考斯塔·艾斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文译，北京：法律出版社,2003:25-32.

5.2.1 法国

根据中国信息通信研究院 2018 年 12 月发布的《G20 数字经济发展研究报告（2018）》显示，法国 2017 年数字经济的规模达到 1.04 万亿美元，位列 G20 国家中的第六位。无论是数字产业化，还是产业数字化领域，法国均超过 1000 亿美元。因此，数字经济也已成为法国经济的重要组成部分。在应对数字经济，尤其是新兴的平台经济及其对工作环境的影响方面，法国一直走在各国的前列，并已出台多项政策和立法倡议。

近年来，与数字化相关的劳动力市场规则和改革是法国政府关注的核心议题。

^①本部分资料主要来源于：Garben, S. Protecting Workers in the Online Platform Economy: An Overview of Regulatory and Policy Developments in the EU[R]. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work, Discussion Paper, 2017:14-23.

^②（丹麦）考斯塔·艾斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文译，北京：法律出版社,2003:29-32.

比如，为应对劳动力流动所导致的社会保障权益流失的问题，法国引入了“个人活动账户”（individual activity account）制度，每个法国公民无论其工作身份如何均有获得培训的权利，该账户已发展成为一个“积分系统”，可以集中各种不同的就业和社会保障权利（下文详述）。此外，针对平台经济中就业的劳动者，法国政府已专门出台多部专门性报告，这直接促成了2016年8月8日《工作、社会对话现代化和职业发展路径保障法案》（Work, Modernisation of Social Dialogue and Securing of Career Paths）（以下简称“方案”）的通过，它明确了数字平台的社会责任，旨在为平台劳动者提供最低限度的社会权利（social rights）。

根据该《方案》的规定：“第一，与数字平台在经济和技术上存在相互依赖关系的‘独立工人’（independent workers），平台必须为其购买工伤保险；第二，数字平台有责任为这些劳动者提供持续性的职业培训；第三，他们有权成立工会，有权成为工会的成员，并且有权让工会代表他们的利益；第四，他们有权采用集体行动捍卫自己的权益，除滥用职权之外，这种集体行动不能致使他们承担相应的合同责任，也不能以此解雇他们，并不能受到协议之外的其他惩罚。”

此外，针对数字经济中存在的职业安全与健康风险，法国政府制定的《第三职业健康行动计划（2016-2020）》（The Third Occupational Health Action Plan 2016-2020），旨在改善任何年龄段从业者的职业健康与福祉。其中，该战略的重点之一是应对工作领域出现的新风险，并包括与数字技术相关的新风险。为此，该行动计划专门对平台工作提出了相应倡议：“企业有必要重视与数字化有关的风险评估问题（如工作量、数字工具的配置、信息负荷等），并且纳入企业的员工培训项目之中；为远程工作者设计集体工作空间和公共空间；等等。”

总之，尽管数字经济中的劳动者面临各项社会保障权益受损的情况，但工伤事故、职业发展前景等是其面临的首要问题。为此，法国政府主要是通过明确平台企业的责任来为平台劳动者提供工伤保险、职业培训等有限保障，以此解决其当前面临的主要问题。

5.2.2 英国

英国政府高度重视数字经济的发展，也是最早出台数字经济政策的国家。早在2009年英国就已发布《数字英国》计划，这是数字化首次以国家顶层设计的形式呈现。随后，英国政府陆续发布《英国信息经济战略2013》、《英国数字经济战略2015-2018》和《英国数字战略2017》等战略。在政府的推动下，英国数字经

济取得了快速发展。根据中国信息通信研究院 2018 年 12 月发布的《G20 数字经济发展研究报告(2018)》显示,英国 2017 年数字经济的规模达到 1.68 万亿美元,位于 G20 国家中第五位,数字经济占 GDP 的比重高达 60.29%,仅次于德国。此外,根据英国人事与发展特许研究会(The Chartered Institute of Personnel and Development)估计,英国大约有 130 万人在零工经济中工作(占全部就业人口的 4%),其中 58%属于长期从业者。^①

英国的劳动法规定了“第三类工人”,平台劳动者被纳入这一范畴。由于英国并没有像其他国家一样明确区分正式雇员和自雇者,所以引入了“第三类工人”的概念,以囊括那些“过渡”性或临时性工作的从业者,这些劳动者既不能归类为正式雇员,也无法被完全视为自雇者。在英国,正式雇员可以享受全部社会保障权益,而法律也为“第三类工人”提供了一系列基本权利(如国家最低工资),其享有的社会保障权利低于正规雇员,但高于自雇者。

对于数字经济从业者的界定,英国下议院工作与养老金委员会(The House of Commons Work and Pensions Committee) 2017 年 5 月发布了一份报告指出,零工经济企业通常将劳动者视为自雇者,并认为灵活就业就是自雇者所具有的特征,但是灵活性不是低收入、不稳定就业的“专利”,这些企业将从业者视为自雇者的初衷是利润,并不是灵活性,政府有必要制止数字企业的剥削行为。^②

此外,英国政府于 2017 年 7 月发布了所谓的“泰勒评论”(Taylor Review),^③该报告针对劳动环境提出了七个方面的重要建议,部分建议直接与平台经济相关。比如,为适应平台经济从业者的需要,英国劳动法中所规定的自雇者、工人和雇员三分法应该废止或修改;尽管引入“第三类工人”的概念有利于保障平台从业者的部分权益,但政府有必要进一步明确区分雇员和独立承包商(independent contractor)。与此同时,该报告也指出由于国家最低工资立法的关键是有关工作时间的界定,如果国家最低工资适用于平台工作者,那么合理计算工作时间至关重要。

^①The Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD). To Gig or Not to Gig? Stories from the Modern Economy[R]. London: The Chartered Institute of Personnel and Development, 2017: 2-51.

^②House of Commons Work and Pensions Committee. Self-employment and the Gig Economy[R]. London: House of Commons Work and Pensions Committee, 2017: 3-25.

^③Taylor, M. et al. Good Work: The Taylor Review of Modern Working Practices[R]. London: Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2017:110-112.

综上所述，与法国不同，英国引入了“第三类工人”概念，以明确平台劳动者的身份，并以此赋予平台从业者相应的社会保障权益，如享受国家最低工资标准等。

5.2.3 丹麦

根据欧盟委员会发布的《2018年数字经济与社会指数（DESI）》^①显示，丹麦再次成为欧盟成员国中数字化程度最高的国家。丹麦政府注重支持技术开发以增强本国数字技术与数字经济的发展。

丹麦并未出台专门规制平台劳动者的政策。《丹麦工作环境条例》（Danish Working Environment Act）是该国区分劳动者属于正规雇员或自雇者的主要法规。然而，由于平台劳动者的就业形态既不同于正式雇员，也与自雇者的就业方式存在区别，因此该法规并不能明确规范平台经济活动，也不能完全适用于平台劳动者。2016年，丹麦工会联盟发起了两项有关平台经济的调查，结果显示，由于现行的法律无法适用，人们对平台经济的发展普遍存在疑虑。比如，由于平台从业者难以界定为雇员或自雇者，导致其缺乏基本权利（如病假工资、带薪休假等）。为此，2016年6月，丹麦成立工业4.0委员会（Industry 4.0 Commission），旨在推动和监管丹麦数字技术与数字经济的发展，同时也包括对劳动力市场的规制。2016年8月，丹麦政府发布《长期增长战略》（The Long-term Growth Strategy），启动对共享经济进行征税，并且政府正在研究出台一般性的基本税收优惠政策来激励人们参与共享经济。

由此可见，与法国和英国不同，丹麦并未制定任何针对平台从业者的具体政策，而是将关注的焦点放在税收领域。其主要原因在于，丹麦采取全民福利的制度模式，无论是正式雇员还是自雇者，在社会保障方面均采用统一的制度，社会保障制度的资金来源于税收。^②因此，政府重视税收“杠杆”激励共享经济发展以增加政府财政收入的制度初衷符合社会民主主义福利国家模式的发展需求。

综上所述，不同福利国家在处理数字经济对从业者社会保障权益影响的过程中，采用的制度模式存在明显差异。其中，法国政府注重平台劳动者所急需的工伤保险和职业培训等内容；英国政府通过引入“第三类工人”概念以区别于雇员

^①数字经济与社会指数（DESI）由五大指标构成，分别是网络连通性、人力资本、互联网应用、数字技术集成以及数字公共服务。

^②Ilsøe, A. The Digitalisation of Service Work-Social Partner Responses in Denmark, Sweden and Germany [J]. Transfer: European Review of Labour and Research, 2017, 23(3):333-348.

和自雇者，从而为这类劳动者提供相应的保障措施；丹麦作为实行全民福利的国家，正式雇员与自雇者在社会保障方面适用统一制度，政府的政策重点在于税收，这是维护本国福利制度持续运行的根基。

5.3 主要措施

尽管依托网络平台工作是一种新兴的就业形式，但围绕劳动者或其身份所具有的社会保障权益的讨论由来已久。长期以来，关于非正规就业者如何获取社会保障一直是劳动关系以及社会保障研究者关注的热点话题。由于平台劳动者被划分为自雇者或个体劳动者身份，因此，西方国家关于解决这一群体的社会保障措施也值得借鉴，笔者将在国别分析的基础之上进一步总结其具体的政策制度。

在本部分，本文一方面关注西方发达国家一直以来对于自雇者的社会保障措施，另一方面也结合上述国家以及部分其他国家新近出台的有关平台从业者的社会保障政策，以此提炼这些国家的经验，具体表现为以下三个方面：一是扩大社会保障制度覆盖面；二是拓展劳动关系的范围；三是提升社会保障制度的灵活性。

5.3.1 扩大社会保障制度覆盖面

现代社会保障制度依据不同的标准可以划分为多种模式，其中有两种模式最为典型：一是俾斯麦模式，即社会保险型制度，它是与就业密切相关，旨在为遇到年老、疾病、失业、工伤等社会风险时的劳动者提供收入支持；二是贝弗里奇模式，即福利国家制度，它是与公民身份相关，旨在为所有国民提供统一而普遍的福利保障。^①然而，在实践中，没有任何国家采取单一的制度模式，而是将不同的模式进行结合，从而其中一些社会保障项目具有普遍性，而另一些社会保障项目则与就业相关。^②当社会保障项目与正规就业相联系时，则意味着自雇者或非正规就业者被排除在这些社会保障项目之外。

社会保障制度的覆盖面扩大到自雇者或其他非正规就业者是解决上述问题的措施之一。在许多发达国家，医疗保险、失业保险以及养老保险等强制性保险制度已经通过相应的改革措施覆盖了自雇者。比如，奥地利自2000年起就将自雇者

^①Eurofound. Exploring Self-employment in the European Union[R]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2017: 47-60.

^②周弘. 西方社会保障制度的经验及其对我们的启示[J]. 中国社会科学, 1996(1): 100-114.

纳入养老保险、医疗保险和工伤保险制度范畴；希腊从 2017 年起将分散的社会保险基金合并为一个统一的养老金制度，该基金的设立意味着所有的有偿劳动者和自雇者将实行统一的缴费和待遇标准，缴费基数按照所谓的“估算收入”的一定比例来设定，而自雇者的缴费则是按照上一年应纳税净收入的一定比例按月缴纳，等等。^①总之，将社会保障制度的覆盖范围从传统的正规就业者向自雇者等非正规就业者拓展是解决这一群体社会保障权益受损的措施之一。

从欧盟各成员国的情况来看，通过不断扩展社会保障制度的覆盖面，针对自雇者的社会保障措施可以将这些国家大体划分为四种类型：^②一是建立普惠性制度的国家，即自雇者与正规雇员享有同样的社会保障制度（如丹麦、芬兰、瑞典）；二是制定专门型制度的国家，即针对自雇者建立了专门的社会保障制度（如奥地利、比利时、法国、德国、希腊、意大利、卢森堡、荷兰、西班牙、葡萄牙）；三是拥有部分适用于自雇者的普遍性制度，未建立专门制度的国家（如克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚）；四是自雇者拥有有限社会保障权益的国家（如英国、保加利亚、爱尔兰）（见表 5-1）。

表 5-2 欧盟成员国针对自雇者的社会保障政策

| 类别 | 国家 | 制度安排 |
|-------|----------|---|
| 普惠型制度 | 丹麦、芬兰、瑞典 | 瑞典的自雇者除了需要缴纳工资税之外，还需跟正规雇员一样缴纳医疗保险、养老保险、工伤保险等方面的费用；自雇者除了可以申请失业津贴外，还可以申请失业保险； 在芬兰，自雇者所采用的社保制度与雇员一样，但自雇者可以决定他们缴费的组合方式与水平； 丹麦的自雇者与雇员采用同样的社保制度，但在某些社保项目上自雇者可以自愿参加，如职业年金、工伤保险和失业保险；此外，病假津贴与雇员的津贴水平略有不同。 |
| | | 比如，奥地利针对不同类型的自雇者采用不同的制度。除农民外，自雇者拥有专门的养老金 |

^①Spasova, S. et al. Access to Social Protection for People Working on Non-standard Contracts and as Self-employed in Europe. A Study of National Policies[R]. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2017: 51-58.

^②Eurofound. Exploring Self-employment in the European Union[R]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2017: 48-51.

| | | |
|-----------------------|---|--|
| <p>专门型制度</p> | <p>奥地利、比利时、法国、德国、希腊、意大利、卢森堡、荷兰、西班牙、葡萄牙</p> | <p>制度；自雇者可以参加自愿性的失业保险；经济从属性的劳动者在某些情形下享有与雇员类似的社保待遇。</p> <p>法国针对不同的自雇者采用特定的制度安排，医疗保险、养老保险和家庭福利针对所有劳动者，但自雇者的计算方式更为复杂；自雇者可以自愿参加工伤保险；</p> <p>德国的不同自雇者群体在社会保障方面存在一定差异。自雇者可以选择不参加强制性的医疗保险，可以参加私人保险，但需强制参加工伤保险；自雇者可以自愿参加失业保险，在缴费 12 月后可以领取失业救济金。</p> <p>在西班牙，自雇者需要强制参加医疗保险、养老保险、伤残保险，但工伤保险只是针对一部分自雇者，其他人可以自愿参加；此外，疾病津贴、产假和失业保险也采取自愿方式。</p> |
| <p>部分普遍性制度</p> | <p>克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚</p> | <p>比如，克罗地亚没有专门针对自雇者的社会保障项目，该国的医疗保险、产假（统一费率）和养老保险覆盖包括自雇者在内的所有劳动者；自雇者无法获得失业救济，家庭福利采用家计调查的方式。</p> <p>在捷克，自雇者与正式雇员同样享受医疗保险、养老保险、伤残津贴和家庭福利，但自雇者自愿参加病假、产假和失业保险，且自雇者没有工伤保险。</p> <p>在罗马尼亚，自雇者被纳入一般的社会保障制度之内，强制参加医疗保险、疾病保险、孕妇保险、伤残保险、养老保险和遗嘱保险，但自愿参加工伤保险、职业病保险和失业保险。</p> |
| <p>有限制度</p> | <p>英国、保加利亚、爱尔兰</p> | <p>比如，保加利亚的自雇者只是强制参加养老保险和伤残保险，其他社会保障项目基本采取自愿模式；</p> <p>在英国，所有国民都享有医疗保险，自雇者可以自愿选择疾病保险和伤残保险，自雇者没有工伤保险、长期护理保险和生育福利，但可以申请家计调查式的救助保障；自雇者也没有失业救济金，但可以申请求职者津贴。</p> |

资料来源：Eurofound. Exploring Self-employment in the European Union[R]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2017: 48-51.

总之，尽管不同国家的自雇者和其他非正规就业者所享有的社会保障权益不同，但总体的趋势是通过逐步扩大社会保障制度的覆盖面，进而将这些群体纳入制度保障的范围。

5.3.2 拓展劳动关系的适用范围

对于与就业密切相关的社会保障项目而言，传统劳动法所规定的劳动关系或劳动合同是确定劳动者能否享受或享受何种社会保障待遇的前提，劳动合同和劳动关系构成了从业者就业保护、税收以及社会保障等制度的核心。为此，有观点认为，平台从业者的社会保障问题只是关于劳动关系或劳动合同能否作为劳动者享有就业和社会保障权益的核心这一争议的延续。^{①②}基于这种观点，不同国家从劳动关系的视角着手采取了一系列措施。

1. 扩大劳动关系的定义

按照传统的劳动关系界定，平台从业者无法被纳入现行的社会保障措施之中，为此，通过拓展劳动关系的界定范围则可以将其纳入相应的保障机制。^③比如，丹麦对就业（employment）的定义就相当广泛，并通过集体协议的方式将非正规就业者纳入相应的社会保障制度之中；在保加利亚，通过修改相关劳动法律，家庭工作、远程工作和代理性工作等非正规就业形式均被纳入劳动关系所界定的工作范畴之内。除了修改法定定义之外，法院有时还采用灵活的办法来适用国家对劳动关系的界定。通过这一措施，可以将从业者与平台之间的模糊化劳动关系明确

^①Forde, C. et al. *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017: 54-66.

^②一般认为，基于是否与劳动关系相联系，可以将社会保障分为四种类型：一是与特定雇主签订劳动合同的社会保障，这包括以社会保障立法规定的雇主责任或雇主自愿参加形式所提供的保障，如雇主所承担的养老保险、医疗保险、产假、病假等责任，这类保障措施只有在劳动者受雇于特定雇主时才有效，劳动者一旦离开就会失去保障，所以这种保障制度与就业的关系最为密切；二是与领薪工作有关的社会保障，这种保障措施与领薪员工的身份有关，但与特定雇主的工作期限无关，劳动者从一份工作转移到另一份工作同样可以获得保障，它通常是通过社会保险的形式面向所有劳动者，但在工作时间、合同期限等方面有相应要求；三是与参加有偿劳动（包括无偿劳动）有关的社会保障，这类保障措施允许通过强制性或自愿性的保险制度覆盖无偿劳动者（如自雇者），并通过公共基金或税收为那些低收入者提供相应补贴，许多非正规就业者会被纳入这种保障类型；四是与居民权相关的社会保障，这种保障措施与就业状况无关，而是与公民身份相关，它往往体现为福利性质，资金一般来自于政府税收（有时也包括捐款）。资料来源：International Labour Organisation (ILO). *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*[R]. Geneva: International Labour Organisation, 2016:247-314.

^③Adams, Z. & Deakin, S. *Institutional Solutions to Precariousness and Inequality in Labour Markets*[J]. *British Journal of Industrial Relations*, 52(4): 779-809.

化，进而可以适用于现行的社会保障制度。

2. 在正规雇员与自雇者之间创立新的劳动者分类形式

由于平台从业者既不同于传统的正规雇员，也与传统的自雇者存在差异，所以有些国家引入的不同于两者的新的劳动者分类形式，如“独立工人”(independent worker)。

这种新的分类形式没有扩大劳动关系的定义，但能够将现行劳动法中所规定的部分社会保障权益适用于平台从业者。比如，法国提出了“独立企业家身份”(auto-entrepreneur status)，它可以将劳动法中对个体工商户的规定适用于平台从业者；德国引入了“类似雇员”(employee-like persons)的概念，这种身份不同于正规雇员所具有依赖性 or 从属性，他们在某种程度上只对受雇方具有经济从属性(economically dependent)，这种分类可以将部分社会保障措施(如带薪休假、反歧视保护等)延伸到这些从业者，并且他们有权进行集体谈判。^①2007年，西班牙在其法律中引入了“经济依赖性的自雇者”(economically dependent self-employed workers)这一新的类别，这些劳动者往往是自己独立为某个客户提供服务，并且其主要收入(超过75%)来自于该客户。在这种情况下，他们可以享有与正式雇员类似的权利(如年假、与家庭相关的缺勤权、遣散费等)，并可以参加集体谈判和罢工等活动。^②

总之，引入不同于正式雇员和自雇者身份的新的分类标准，一方面可以将各国现行的社会保障措施“部分”地适用于这一从业群体，另一方面也可以在此基础上建立专门的社会保障政策以满足这一“新分类群体”的需求。

5.3.3 提升社会保障制度的灵活性

由于平台工作或其他非正规就业形态的重要特征在于工作形式灵活性、高度流动性以及收入不稳定，从业者经常从一个工作岗位转向另一个就业领域，也可能同时在多个平台就业。面对这种高度碎片化和灵活性的就业形态，部分国家通过采取措施来提高社会保障制度的灵活性以适应这一群体的需求。

针对自雇者收入不稳定，有国家通过改革社会保障制度的缴费方式来应对这

^①European Network of Legal Experts (ELLN). Thematic Report 2009: Characteristics of the Employment Relationship[R]. Utrecht: European Labour Law Network, 2009: 37-53.

^②International Labour Organisation (ILO). Regulating the employment relationship in Europe: A Guide to Recommendation No. 198[R]. Geneva: International Labour Organisation, 2013:28-35.

一问题。比如，巴西将此前按月缴纳社会保险费用的制度修改为按年度缴费，这种措施有利于保证平台劳动者按照自己的收入水平参加社会保险，而不至于被排除在社会保障制度之外。

由于平台劳动者和其他自雇者工作的流动性高，如果无法解决不同工作岗位之间社保权益的可携带问题，那么必然会导致其权益的损失。为此，有国家通过制度改革，确保了从业者应享权益的可携带性。部分国家制定了具体政策，从而使劳动者的社会保障权益能够在不同就业形态下转移接续。以失业保险为例，对于曾经是正规雇员而后转为自雇者的劳动者在失业的情况下，按照此前的规定是无法根据之前的身份申请失业津贴，但比利时、法国、卢森堡、瑞典等国则修改了此前的规定，允许劳动者在计算失业福利时包括之前正规就业时的缴费期。比如，在瑞典，自雇者的失业待遇是根据其最近一次或最近两次税务报表的平均收入来计算，最终选择最有利于自雇者的计算方式。对于自主就业未满 24 个月的劳动者则适用特别规定，其失业保障则根据自主就业前的收入来计算。^①

此外，建立个人社会保障账户（individual social security account）也是一项重要的改革措施，即将所有来自不同来源的收入纳入一个专门的账户，它有利于提升劳动者社会保障权益的可携带性。其中，法国在 2017 年 1 月 1 日正式实施了其个人活动账户（individual activity account）制度，其目的在于更好地管理养老金、终生学习服务和时间储蓄计划三项福利服务制度。个人活动账户制度是将已经存在的三个账户进行合并，从而为与工作相关的培训和教育、取消休假和从事繁重工作积累积分，目的是把社会保障权利与职业相脱钩，而与从业者个人相联系，以便于劳动者在不同就业形态下转换，劳动者的福利不再取决于个人在劳动力市场的地位。由于每个劳动者都有一个账户，无论其就业形态如何变化，他们的福利待遇都将以“点数”的形式保存（比如，如果一个人不想休假，那么他可以将这种权益转换成额外的培训点数）。这种方式可以使社会保障权益的可转移性更加容易，也有利于劳动力的自由流动。^②

总之，除了扩大社会保障制度的覆盖面以及拓展劳动关系的适用范围之外，提升社会保障制度本身的灵活性也是国外适应新兴平台就业形态需求的重要手段

^①Spasova, S. et al. Access to Social Protection for People Working on Non-standard Contracts and as Self-employed in Europe. A Study of National Policies[R]. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2017: 51-58.

^②同上。

之一。无论是改革缴费方式、调整权益计算方式，还是建立个人社会保障账户，均是适应平台劳动者就业形态多样化、就业形式灵活化的可行之举。

5.4 小结

综上所述，无论是数字经济占 GDP 的份额，还是数字领域的就业规模，数字经济已经成为世界各主要国家经济增长和创造就业岗位的重要动能，并备受各国政府的高度重视。然而，数字经济在创造经济价值、缓解就业压力的同时，也给各国传统的以稳定就业为基础的社会保障制度带来了冲击。依托于数字平台就业的劳动者既不同于传统的正规雇员，也与传统的自雇者身份存在差异，由于身份不清，从业者无法被纳入现行的社会保障制度，这已成为世界各国面临的难题。

在此背景下，不同国家基于本国的福利制度采取了不同的“缓和”方式。其中，法国的政策重点指向平台劳动者关注的工伤保险和职业培训；英国政府在引入不同于传统正规雇员和自雇者的“第三类工人”的基础之上，为这一群体提供了国家最低工资等制度保障；丹麦因其全面福利的制度模式，既未出台专门针对平台劳动者的保险制度，也未引入新的劳动者分类，而是重点关注共享经济的税收问题。

在国别分析的基础之上，本研究对部分国家针对自雇者和新兴的平台劳动者制定的社会保护政策或采取的社会保障措施进行了提炼和总结，具体表现在三个方面：一是扩大社会保障制度覆盖面；二是拓展劳动关系的适用范围；三是提升社会保障制度的灵活性。以上三种措施均在一定程度上缓解了数字经济对社会保障制度的冲击，有利于保障平台劳动者的社会保障权益。

第6章 结论与讨论

6.1 结论

6.1.1 现代社会保障制度是风险制度化的表现形态

社会保障作为一种应对风险的机制，它是随着风险结构的变化呈现出从非制度化走向制度化的过程。

自然风险主导与小农经济盛行的社会现实催生的是以临时性、非制度性为特征的有限社会救济。在前现代社会，人类社会面临的风险主要来自于社会外部，自然风险占据主导地位，当时的风险环境主要体现为物质资源的匮乏、自然环境之恶劣以及人们控制自然的能力之薄弱，人们面临疾病、贫困、饥馑、灾荒等危机多与自然环境密切相关，农业歉收所导致的饥荒、传统的瘟疫等成为当时困扰人类社会的主要难题。然而，由于农民可以依赖于土地和家庭，所以需要的只是救灾济贫。在此背景之下，当时的社会保障主要表现为临时性、非制度化的慈善救济活动，参与的主体主要是宗教、官方以及民间自助或互助组织。

工业化发展与风险结构转变推动现代社会保障制度诞生。在进入工业化社会之后，人类改造自然的能力随之提升，但这种改造能力也彻底改变了人与自然的关系。在现代化与科技进步的大势之下，“人为风险”超过“自然风险”成为危及人类生存与发展的主要风险，由此也从根本上改变了工业社会的运行逻辑和基本结构。在工业社会，工业生产逐渐取代农业生产而成为经济发展的主要方向，市场经济也逐步取代小农经济，社会结构日益复杂化，工人取代农民而逐渐成为社会阶层结构中的主体。随着工业生产的社会化和规模化，越来越多的劳动者从乡村走向城镇工作和生活，并构成一个日益庞大的无产者阶层。在此背景之下，以往作为家庭或个人风险的年老、疾病、工伤、失业等特定事件，则逐渐演变成一种社会风险。这些风险的产生并非自然因素所致，而是工业发展所带来的“人为性”结果。每一个工业劳动者只要发生此类风险，便意味着失去收入来源和生活

保障。因此，工业化之前依靠家庭、教会、慈善组织和地区性组织所实施的临时救济已无法真正满足这一时代的社会需求，从而以 19 世纪 80 年代德国制定并实施有关社会保险法令所确立的社会保险制度为标志，适应工业化社会需求的现代社会保障制度得以诞生。

现代社会保障制度的发展与改革也以特定风险的产生与变化为前提。现代社会保障制度从社会保险制度发展为综合性的社会保障制度是以美国 1935 年颁布的《社会保障法》为标志，这一法律出台的背景是 1929-1933 年蔓延至整个资本主义世界的经济危机；与此同时，20 世纪 40 年代英国宣布建成福利国家也是基于第二次世界大战残酷的战乱现实；20 世纪 80 年代兴起于福利国家的制度改革则是以 70 年代中期开始的石油危机导致的经济危机为条件。总之，社会危机与特定风险的存在构成了社会保障制度发展与改革的特定背景与历史前提。

现代社会保障制度是与工业化时代的社会化大生产相适应。自德国社会保险制度诞生伊始，现代社会保障制度已经历了 100 多年的发展，并被世界上大多数国家引入和实施。尽管不同国家之间因为政治、经济、文化、历史等方面的差异，在社会保障制度的模式选择或具体制度安排方面各有不同，但基于工业化社会的集约化、规模化大生产等现实因素，社会保险、社会救助和社会福利三大项目不约而同地成为了社会保障制度的主体内容。其中，社会保险主要面向劳动者，它是采取国家立法和强制手段，并由政府、单位和劳动者个人三方共同出资，目的在于解决劳动者所面临的年老、疾病、失业、工伤等与工业发展密切相关的风险。社会救助则是以全体社会成员为对象，旨在为因灾害、疾病、失业等因素导致的不能维持最低生活水平的低收入家庭或个人提供经济援助，它是整个社会保障制度的托底性制度安排。社会福利亦是以全体社会成员为对象，但其内容不再限于保障社会成员的最低生活或基本生活，而是涉及文化、精神等社会成员所需的更高层次的保障。无论是社会保险、社会救助，还是社会福利，它都与工业化时代泰勒主义与福特主义生产方式密切相关，相对稳定的生产方式、劳动形式和组织形态构成了现代社会保障制度运行的社会背景。在此背景之下，现代社会保障制度的有效运行与持续发展主要呈现出三个方面的特征：一是权责清晰的主体关系构建；二是国家补贴与多方参与的筹资机制；三是政府主导的科层化管理体制。其中，政府、单位（企业）与个体作为社会保障制度最重要的参与主体，权责清晰的主体关系建构是工业化时代社会保障运行的基本前提；国家补贴与多方参与

的筹资机制是社会保障运行的基础；政府主导的科层化管理体制是现代社会保障制度有效运行的基本条件。

总之，现代社会保障制度是适应人类社会风险结构变迁的产物，它作为一种风险应对机制，本身即是风险制度化的具体表现形态之一。作为适应工业化时代人为风险占据主导地位的制度安排，它在缓解社会成员生存危机、保障国民基本生活、提高全体社会成员生活质量的同时，也发挥了促进社会公平、维护社会稳定等积极功能。

6.1.2 数字经济时代中国社会保障制度面临“制度失灵”

适应工业化发展需要的现代社会保障制度，具有权责清晰的主体关系、国家补贴与多方参与的筹资机制以及科层化的管理体制，它与工业化时代的社会形态、生产方式和管理模式相匹配，并与工业服务业及实体经济相契合。然而，在数字化时代，虚拟经济与数字经济蓬勃发展，模糊化的劳资关系、碎片化的就业形态、“去中心化”的社会管理机制等无不对中国现代社会保障制度构成挑战，现代社会保障制度在数字经济时代出现了“制度失灵”。

平台从业者参保率低是既定事实。根据本研究的调查，受访的外卖员、快递员、网约车司机以及电商从业者整体参加城镇职工养老保险、城镇职工医疗保险、失业保险和工伤保险的比例分别是 13%、12.1%、12.1%和 11.8%，远低于正规雇员的参保比例。关于这一从业者群体的参保率低，其原因是多方面的，既有平台经营方的责任，也有平台劳动者自身的原因，亦有政府规制缺失的因素。其中，平台责任“虚拟化”是主要原因，平台公司和虚拟企业往往认为劳动者在工作时间、工作地点和工作方式等方面存在较大自主性，所以被视为独立承包商、自雇者或自由职业者；同时，平台自身认为自己只是供需信息的发布者、匹配者以及网络后台维护者角色。基于以上两方面的原因，平台既不与平台劳动者签订劳动合同，也不承担劳动者的社会保障缴费责任。平台劳动者自身收入不稳定、参保意识不足等亦是重要因素。由于平台就业形式的灵活化、碎片化，随之出现的结果则是从业者收入的不稳定化，导致其不具备持续参保的能力；与此同时，平台劳动者普遍年轻化也是影响其参保意识薄弱的重要原因。无法被纳入社会保障体系，平台劳动者将需要自身承担工作过程中出现的疾病、失业、工伤等风险。并且，当大量年轻人脱嵌于现代社会保障制度时，社保制度的可持续也将面临挑战。

现代社会保障制度的运行机制在数字经济时代面临“失灵”危机。在数字经

济时代，生产的虚拟化与交易形式的即时化，传统明确的雇佣关系被打破、稳定的就业形式被“肢解”，取而代之的是模糊化的劳动关系、碎片化的就业方式，由此导致的结果即是权责明确的主体关系结构让位于主体关系模糊化的趋势，国家补贴与多方参与的筹资机制因主体关系模糊而面临失效的可能，科层化的管理体制也因主体“缺失”而难以为继。其中，主体关系模糊化既受平台劳动者地位不明确的影响，也有平台自身角色与责任不清晰的作用，同时还因政府功能发挥不足所制约。由此，现代社会保障制度所秉持的国家、雇主、雇员三方权责清晰的稳定主体关系在数字化时代缺乏可持续运行的主体基础。社会保障筹资困难则是雇主角色“虚拟化”、从业者多重“身份”以及收入不稳定等因素共同作用的结果。传统依托雇主或单位（企业）为主体的征缴方式，在缺乏明确雇主的情势下，现代社会保障制度所规定的雇主雇员分担缴费的责任机制面临雇主缺失的窘境；平台既不作为雇主单位承担相应的社会保障缴费义务，也无法作为社会保障资金的代征、代管机构存在。平台劳动者多重身份的存在及其收入不稳定的现实，既影响其缴费的热情也制约其参保的能力，这进一步影响着社会保障的筹资机制。科层化的社会保障管理机制在数字经济时代难以适应就业形态多样化、劳动者流动性大的现实需求，社会保障经办管理模式更为复杂。在这种多样化的就业形态中，当从业者同时在多个平台就业时，如何计算从业者的缴费义务，又如何确定雇主责任等等，目前均没有明确的制度规定。此外，平台从业者的工作时间也存在巨大差异、收入水平也明显不同，这进一步加剧了社会保障管理的难度。

综上所述，现代社会保障制度在数字经济时代既面临参保率低的现实，也面临主体关系模糊化、社会保障筹资困难以及社会保障管理复杂化的危机，适应工业化发展需要的中国社会保障制度在数字经济时代呈现出“制度失灵”的风险。

6.1.3 不同国家应对数字经济负面影响的方式各异

以人工智能、数字经济为代表的新技术革命已经成为全球各主要国家经济社会发展的主要战略，数字经济在促进经济发展和缓解就业压力方面具有重要价值。然而，在注重数字经济积极意义的同时，其对从业者及其伴生的社会保障制度而言存在诸多挑战，为此，不同国家基于本国国情和社会保障模式，提出了自己的应对方略。

数字经济已经成为世界各主要国家经济发展的重要动能。一方面，以美国、

日本、韩国以及欧盟为代表的国家和地区纷纷出台推动本国或本地区数字经济发展的战略计划，旨在通过政府的支持来实现数字经济的快速发展；另一方面，世界各主要国家数字经济已经取得重大发展，其中德国、英国和美国的数字经济占GDP的比重分别达到61.36%、60.29%和59.28%。^①此外，数字经济也成为创造新兴就业岗位、缓解各国就业压力的重要路径，数字经济领域就业人口增长迅速。

不同国家处理数字经济对社会保障制度冲击的方式不同。尽管不同国家的社会保障模式因本国政治、经济、社会文化以及历史因素等存在一定差异，但建立的背景基本都是工业化的发展，且主体内容不外乎社会保险、社会救助和社会福利，所以数字经济对社会保障制度的挑战是世界各国共同面临的问题。然而，不同社会保障制度模式的国家在应对挑战时所采取的手段存在较大差异。其中，作为保守主义模式代表的法国，其政策重点指向平台劳动者关注的工伤保险和职业培训；自由主义模式的英国，其政府在引入不同于传统正规雇员和自雇者的“第三类工人”的基础之上，为这一群体提供了国家最低工资等制度保障；作为社会民主主义福利模式代表的丹麦，因其实施全民福利的制度模式，政府既未出台专门针对平台劳动者的保险制度，也未引入新的劳动者分类，而是重点关注共享经济的税收问题。总体而言，各国解决自雇者和新兴平台劳动者社会保障问题的措施可以总结为三个方面：一是扩大社会保障制度的覆盖面，通过扩大制度适用范围的方式将非正式雇员纳入其中；二是拓展劳动关系的适用范围，这既包括扩大劳动关系的界定，也包括引入新的劳动者类别；三是提升社会保障制度的灵活性，这既涉及改革社会保障制度的筹资方式、缴费模式，也包括建立新的制度类型（如个人社会保障账户），以适应自雇者和平台劳动者工作灵活性高、流动性大等特征。

综上所述，数字经济在促进经济增长和缓解就业压力的同时，也影响着各国社会保障制度的稳定运行。面对数字经济所导致的社会保障制度“失灵”，不同国家基于本国国情和社会保障制度模式提出了相应的解决策略，并在一定程度上缓解了平台劳动者所面临的社会保障缺失问题。

6.2 政策建议

根据前文的分析，中国数字经济领域的劳动者多数未被纳入社会保障体系，

^①中国信息通信研究院.G20 数字经济发展研究报告（2018）[R].北京:中国信息通信研究院，2018:3.

这在很大程度上是受数字经济发展模式的影响。作为一种新经济模式，数字经济中的企业不同于传统的企业，同时，平台劳动者既不同于传统的正规雇员，也与传统的自雇者存在差异，其就业形式呈现出灵活性高、流动性大等特征，就业形态体现出多样化、多元化等特色。建立在稳定就业、明确劳资关系基础之上的现代社会保障制度难以适应数字经济时代就业模式的需求。如果将平台劳动者视为正式雇员，那么可能会给平台企业带来一些不合理的负担，进而阻碍数字经济的发展；另一方面如果将平台劳动者视作完全意义上的自雇者，那么从业者的社会保障等合法权益则难以得到保证。

如何应对数字经济对社会保障制度的冲击，怎么保障平台劳动者的社会保障权益，已经成为世界各主要国家关注的热点话题，而且部分国家已经出台相应的规制政策。本部分将在前期调研的基础上，根据中国社会保障制度发展的具体国情，并结合国外处理数字经济对劳动者社会保障权益影响的经验，提出相关建议。

6.2.1 降低参保门槛

目前，我国平台劳动者主要集中在快递、外卖、网约车、货运等就业领域，这些就业岗位劳动强度大，职业风险高，并且由于缺乏正规的职业培训以及平台所设置的评级系统等因素的影响，超时工作、疲劳工作等情况十分普遍，这进一步加剧了这些行业的从业风险。因此，有必要通过降低参保门槛的方式，引导平台劳动者加入面向城镇职工的各项社会保险制度，以提高其应对风险的能力。^①

一方面，取消户籍限制，逐步放宽城镇职工社会保险的参保条件，允许各类非本地户籍的平台劳动者在就业地以灵活就业人员身份参加城镇职工养老保险和医疗保险。这一措施可以在雇主责任不明确的情况下，保障部分平台劳动者具有参加城镇职工社会保险的权益。

另一方面，明确平台责任，优先为劳动者购买工伤保险。在无法将平台劳动者视为正式雇员并享有正式职工同等的社会保障权益的情况下，可以优先发展工伤保险，单险种现行，以解决平台劳动者所面临的工伤风险。

再者，改革缴费方式，以适应平台劳动者收入不稳定的特征。目前，我国社会保险缴费一般采用按月扣缴的方式，对于收入不稳定的平台劳动者而言，按月缴费可能会压缩其当期收入，影响其基本生活。为此，可以调整当前的缴费方式，

^①林闽钢.中国社会保障制度优化的路径选择[J].中国行政管理,2014(7):11-15.

采用按季度或按年等更加灵活的缴费方式，以满足平台劳动者参保的需求。

总之，无论是取消户籍限制允许平台劳动者以灵活就业身份购买职工养老保险和医疗保险，还是单险种先行，优先购买工伤保险，或者调整缴费方式应对平台劳动者收入不稳定的现实，均能够在一定程度上降低平台劳动者的参保门槛，有利于保障其社会保障权益。

6.2.2 改革筹资方式

现代社会保障制度的主流模式是以国家、单位（企业）和个人三方为责任分担主体，采取国家补贴、单位与个人共同缴费的筹资方式，并以集体为单元进行统筹，通过单位进行代管。在这种筹资模式之下，劳动者获得社会保障的前提是与雇主（企业、单位、社区等）建立稳定的劳动关系，并由雇主承担部分缴费责任。然而，在数字经济的发展模式中，灵活性、即时性、不稳定等为特征的平台工作导致雇主“缺失”且雇员地位不明确，传统依托雇主雇员共同缴费的社会保障筹资方式在数字经济的就业形态中难以适用。因此，有必要改革当前的筹资方式。

一方面，允许个人作为社会保障管理的主体，建立个人社会保障账户。由于平台劳动者的就业形式存在灵活性大、自主性强等特征，不同劳动者在工作时间、劳动收入方面存在巨大差异；同时，平台从业者的就业形态也更为多样化，同时在多个平台就业的从业者比比皆是。在这种情况下，如果再采用传统的筹资方式，显然无法适用。因此，有必要建立以个体为直接管理主体的社会保障体系，平台劳动者无论就业时间多长、收入多少以及同时在几个平台工作，均按照收入的一定比例缴纳社会保险费，并纳入从业者的个人社会保障账户。

另一方面，建立激励机制，采用多元化的筹资方式。由于平台劳动者是以年轻人为主，社会保障意识不足也是影响参保率低的一个重要因素。为此，有必要实施相应的激励机制，并通过多元化的方式来筹集资金，比如，在扣缴网约车司机的社会保险费时，可将其福利体现在其车辆维护、个人所得税抵扣或返还等领域；此外，还可以规定社会保障缴费的最低标准，允许平台劳动者达到这一标准以后可选择是否继续缴纳社会保障金并可选择不同的缴纳标准和保障模式，从而提升平台劳动者的参保积极性。^①

^①朱海龙，邓海卓.社会保障制度：网络时代的挑战与创新发展[J].湖南农业大学学报（社会科学版），2018(2):67-73.

总之，建立适应平台劳动者就业形态的多元筹资机制，有利于提高其参保积极性，也有利于社会保障制度的可持续运行。

6.2.3 提升经办管理水平

现代社会保障制度是适应工业化发展的需要，并建立在稳定就业、明确劳资关系的基础之上。然而，在数字经济时代，传统的参保方式、征缴方式、经办管理等，均很难完全适应数字经济模式下的就业形态多样性、就业方式灵活性等特征。为此，要求社会保障经办管理必须适应新业态而不能因循守旧。

一方面，实施更为灵活的参保缴费和待遇确定方式，提高平台劳动者参保的可及性。由于平台劳动者普遍存在收入不稳定的问题，传统按月缴纳社会保险费用的方式可能会导致其当期收入减少，并弱化其参保的意愿。为此，可以探索实施按季度或按年等更加灵活化的征缴方式。此外，由于平台劳动者的收入差距较大，如何确定缴费基数和待遇确定办法也需要探究。有研究指出，“支持有条件的地区改变参保缴费基数计算办法，把灵活就业人员最低缴费基数下限下浮至社会平均工资的60%。”^①

另一方面，借助大数据与人工智能等技术手段，构建智慧型社会保障经办管理体系。由于数字经济领域的就业形式具有灵活性大、流动性高等特征，一方面难以与平台建立稳定而完整的社会保障服务关系，另一方面如果依托现行的社会保障经办管理方式则必然带来高昂的成本。为此，有必要建立一个基于大数据、全覆盖，以平台劳动者个人为社会保障主体单位的智慧型管理和服务系统。通过该系统，参保对象可以凭借智能型的社会保障卡即时更新个人信息、确认有关数据，完成社保缴费与待遇领取等。管理人员也可以通过这一系统及时了解劳动者的工作地点、薪酬等方面更新的信息，从而提高社会保障转移接续的效率，满足平台劳动者流动性大的现实需求。

综上所述，针对数字经济时代社会保障运行机制面临主体关系模糊、筹资困难且管理更为复杂的现实困境，可以通过降低参保门槛、改革筹资方式以及依托数字技术提升经办管理水平等方式予以缓解。

^①关博，朱小玉. 新技术、新经济和新业态劳动者平等参加社会保险的主要制约与建议：基于320名“三新”劳动者的典型调研[J]. 中国人力资源开发，2018（12）.

6.3 研究不足与未来展望

本文基于风险社会理论，提出了“风险的制度化”到“制度化的风险”理论分析框架，对从工业化时代形成的现代社会保障制度到数字经济时代中国社会保障制度面临的困境进行了系统分析。

首先，本研究从社会风险的视角论证了中西方现代社会保障制度演进的内在原因和现实本质，提出工业化时代社会保障制度的建立与发展是社会风险变化的结果，从而为解释现代社会保障制度的变迁过程提供了新的分析视角。

其次，本研究对现代社会保障制度的运行机制在数字经济时代面临的问题进行了具体分析，并结合国外学界与政府提出的具体政策进行了提炼与总结，在此基础上提出了有针对性的政策建议。

最后，本研究在较为严谨的问卷设计与访谈提纲基础上，使用了大量访谈、调研等一手资料进行分析，从而为从事数字经济时代社会保障制度的研究积累了较为丰富的独特性资料。

由于写作过程中主、客观条件的限制，本研究也存在许多不足和值得改进之处：

一是本研究既尝试从宏观存层面对现代社会保障制度的变迁进行描述与分析，又尝试在较为微观的层面来论证社会保障制度在数字经济时代面临的挑战。因此，由于研究精力所限，本研究更多是探索性和粗线条式的。而由于数字经济对社会保障制度影响牵涉面广、涉及的项目多而复杂，因此，要深刻认识这一问题则需要进行更为深入的调研和理论探讨。

二是本研究仅仅从数字经济对社会保障制度造成的挑战这一单一层面进行了研究，研究领域并不全面。其实从上文的文献综述可以看出，除了负面影响之外，数字经济对社会保障制度还有诸多积极功能，如减轻人口老龄化的压力、提升社会服务递送效率与质量等等。同时，数字经济发展过程中出现的偷税漏税问题亦影响着社会保障制度的财政基础；此外，除了平台就业之外，人工智能发展导致的技术性失业等问题亦会给社会保障制度的可持续发展带来威胁；等等。

三是由于本研究采取滚雪球式的调查方法，调研城市与受访对象的选取不可避免地会存在偏差。尽管本研究所选用的数据来自研究者本人亲自参与的调研，但由于中国面积之大、城市数量之多且从事数字经济活动的劳动者之众，这些数据还不足以完全代表中国数字经济从业者和社会保障方面的真实情况。为此，要

全面了解数字经济从业者的社会保障现状，有必要扩大样本数量，并在研究方法上予以改进。

因此，对于数字经济社会保障制度影响的研究，未来还可以从以下几个方面深入推进：

一是研究人工智能、技术性失业与社会保障制度可持续性的关系。在数字化时代，除了数字经济产生的新就业形态对社会保障制度适用性的影响外，另一个重要的影响因素是人工智能发展所带来的技术性失业问题。尽管有关技术进步与就业替代关系的影响由来已久，但有观点认为以人工智能为代表的自动化进程与以往的技术发展截然不同，当前大量岗位将会被自动化与人工智能所替代。^①如果出现这种情况，则必然会导致缴纳社会保险费的群体减少而社会保障支出规模增大，这将会威胁到社会保障制度的可持续发展。因此，人工智能对就业的影响和对社会保障制度可持续性的冲击是需要进一步探讨的话题。

二是研究数字经济、税收流失与社会保障制度可持续性的关系。数字经济的一个重要特点在于依托于互联网平台，与传统的实体经济不同，它呈现出“虚拟化”的特征，并且网络交易存在多个主体且可以同时跨越多个区域，由此导致偷税漏税问题相当严重。然而，社会保障制度的财政基础除了缴费之外，众多国家的福利制度或诸多社会保障项目（如社会救助、社会福利）的财政基础来源于税收，在此情况下，税收流失即意味着国家用于社会保障领域的资金减少，这亦会威胁社会保障制度的可持续性。因此，如何监管数字经济中的税收流失问题，亦是值得关注的研究主题。

三是研究数字化对社会保障制度运行的积极意义。根据风险社会理论的观点，技术本身具有二重性，其在带来危机的同时，也同样会产生机遇。本研究主要探讨的是数字经济对社会保障制度适用性的挑战，但人工智能、自动化以及数字经济等对社会保障制度的发展有诸多正面价值。比如，人工智能应用于养老服务、医疗服务等领域可以提升服务效率、改善服务质量，数字经济的发展亦会创造诸多就业岗位，可以缓解就业压力等等。因此，数字化对社会保障制度发展的正面意义需要给予更多关注。

^①Korinek, A. & Stiglitz, J.E. Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment[R]. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Nber Working Paper No. 24174, 2017:1-45.

参考文献

中文文献

1. (德)丹尼尔·布尔.数字化时代的德国福利国家：主要挑战与发展之道[J].陈斌译, 社会保障评论,2019(2).
2. (德)乌尔里希·贝克, (德)约翰内斯·威尔姆斯.自由与资本主义[M].路国林译, 杭州:浙江人民出版社,2001.
3. (德)乌尔里希·贝克, (英)安东尼·吉登斯, (美)斯科特·拉什.自反性现代化[M].赵文书译, 北京:商务印书馆,2001.
4. (德)乌尔里希·贝克.风险社会再思考[J].郝卫东编译, 马克思主义与现实,2002(4).
5. (德)乌尔里希·贝克.从工业社会到风险社会(上篇)[J].王武龙译,马克思主义与现实,2003(3).
6. (德)乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻译, 北京:译林出版社,2004.
7. (德)乌尔里希·贝克.世界风险社会[M].吴英姿、孙淑敏译, 南京:南京大学出版社,2004.
8. (德)乌尔里希·贝克.风险社会政治学[J].刘宁宁、沈天霄编译,马克思主义与现实,2005(3).
9. (德)乌尔里希·贝克, 邓正来, 沈国麟.风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话[J].社会学研究,2010(5).
10. (丹麦)考斯塔·艾斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文译, 北京:法律出版社,2003.
11. (英)安东尼·吉登斯.现代性与自我认同[M].赵旭东、方文译, 北京:生活·读书·新知三联书店,1998.
12. (英)安东尼·吉登斯.第三条道路：社会民主主义的复兴[M].北京:北京大学出版社,2000.
13. (英)安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].田禾译, 北京:译林出版社,2000.
14. (英)安东尼·吉登斯.失控的世界[M].周红云译, 南昌:江西人民出版社,2001.

15. (英) 安东尼·吉登斯. 第三条道理及其批评[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2002.
16. (英) 斯科特·拉什. 风险社会与风险文化[J]. 王武龙译, 马克思主义与现实, 2002(4).
17. 程承坪, 彭欢. 人工智能影响就业的机理及中国对策[J]. 中国软科学, 2018(10).
18. 程光泉, 刘婧. 风险社会中科学发展观的确立[J]. 科学管理研究, 2004(6).
19. 曹佳. 经济新业态下劳动用工和社会保障制度相关问题研究[J]. 中国劳动, 2018(6).
20. 曹静, 周亚林. 人工智能对经济的影响研究进展[J]. 经济学动态, 2018(1).
21. 常凯. 雇佣还是合作, 共享经济依赖何种用工关系[J]. 人力资源, 2016(11).
22. 陈秋霖, 许多, 周羿. 人口老龄化背景下人工智能的劳动力替代效应——基于跨国面板数据和中国省级面板数据的分析[J]. 中国人口科学, 2018(6).
23. 程诗敏. 风险社会视域下大学生安全素质提升研究[D]. 北京: 首都师范大学, 2014.
24. 杜鹃等. 从有产者游戏到互联网劳工——一项关于共享经济与劳动形式变迁的定性研究[J]. 社会学评论, 2018(5).
25. 班小辉. 论“分享经济”下我国劳动法保护对象的扩张——以互联网专车为视角[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2017(2).
26. 陈良瑾主编. 社会保障教程[M]. 北京: 知识出版社, 1990.
27. 丁建定. 西方社会保障制度史[M]. 北京: 高等教育出版社, 2010.
28. 丁晓东. 平台革命、零工经济与劳动法的新思维[J]. 环球法律评论, 2018(4).
29. 丁元竹. 推动共享经济发展的几点思考——基于对国内外互联网“专车”的调研与反思[J]. 国家行政学院学报, 2016(2).
30. 关博, 朱小玉. 新技术、新经济和新业态劳动者平等参加社会保险的主要制约与建议: 基于 320 名“三新”劳动者的典型调研[J]. 中国人力资源开发, 2018(12).
31. 胡晓义主编. 走向和谐[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009.
32. 韩宗生. 风险社会理论范式的批判性阐释[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2018(2).
33. 蒋大兴, 王首杰. 共享经济的法律规制[J]. 中国社会科学, 2017(9).
34. 纪雯雯, 赖德胜. 从创业到就业: 新业态对劳动关系的重塑与挑战——以网络

- 预约出租车为例[J].中国劳动关系学院学报,2016(4).
35. 李峰.分享经济背景下劳动关系探析[J].中国劳动,2017(1).
36. 刘芳,毕可影.社会保障制度史[M].上海:上海交通大学出版社,2018.
37. 李惠斌主编.全球化与公民社会[M].南宁:广西师范大学出版社,2003.
38. 李红岚.浅析提高新业态从业人员参保率的路径[J].中国人力资源社会保障,2018(7).
39. 林嘉.劳动法和社会保障法[M].北京:中国人民大学出版社,2009.
40. 林闽钢.现代社会保障通论[M].北京:中国社会科学出版社,2014.
41. 林闽钢.中国社会保障制度优化的路径选择[J].中国行政管理,2014(7).
42. 刘涛.电子化时代的社会保障:新经济与“去形态化福利”[J].社会政策研究,2018(2).
43. 卢现祥.西方新制度经济学[M].北京:中国发展出版社,2003.
44. 陆胤,李盛楠.分享经济模式对传统劳动关系的挑战——美国 Uber 案和解的一些借鉴[J].中国劳动,2016(8).
45. 罗静,林义.我国社会保障管理服务体系改革策略研究[J].中国劳动,2015(4).
46. 李超民.美国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社,2009.
47. 李文祥.论制度风险[J].中共长春市委党校学报,2008(10).
48. 刘岩,宋爽.风险社会的结构性困境与风险文化的建构——一种拓宽当代风险社会理论的视角[J].学习与探索,2005(5).
49. 刘岩.风险意识启蒙与反思性现代化——贝克和吉登斯对风险社会出路的探寻及其启示[J].江海学刊,2009(1).
50. 刘岩.发展与风险:现代性的两歧——西方风险社会理论述析[J].北华大学学报(社会科学版),2010(4).
51. 刘岩.风险社会理论新探[M].北京:人民出版社,2016.
52. 刘昭洁.数字经济背景下的产业融合研究——基于制造业的视角[D].北京:首都经济贸易大学,2018.
53. 美国社会保障署主编.全球社会保障制度——1995[M].北京:华夏出版社,1996.
54. 马克思恩格斯选集(第1卷)[M].人民出版社,1995.
55. 彭华民主编.西方社会福利理论前沿:论国家、社会、体制与政策[M].北京:中国社会科学出版社,2009.

56. 彭倩文, 曹大友.是劳动关系还是劳务关系? ——以滴滴出行为例解析中国情境下互联网约租车平台的雇佣关系[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2016(2).
57. 孙光德, 董克用.社会保障概论[M].北京:中国人民大学出版社, 2012.
58. 宋健敏.日本社会保障制度[M].上海:上海人民出版社, 2012.
59. 赛思 D.哈瑞斯.美国“零工经济”中的从业者、保障和福利[J].环球法律评论,2018(4).
60. 唐鏊, 徐景昀.共享经济中的企业劳动用工管理研究——以专车服务企业为例[J].中国工人,2016(1).
61. 童文莹.现代社会风险的建构与应对逻辑[J].电子科技大学学报(社科版),2012(1).
62. 王君, 杨威.人工智能等技术对就业影响的历史分析和前沿进展[J].经济研究参考,2017(27).
63. 问清泓.共享经济下劳动规章制度异变及规制[J].社会科学研究,2018(3).
64. 王伟.日本社会保障制度[M].北京:世界知识出版社, 2014.
65. 王小钢.贝克的风险社会理论及其启示——评《风险社会》和《世界风险社会》[J].河北法学,2007(1).
66. 王显勇, 夏晴.共享经济平台下的网约工纳入工伤保险的理论依据与制度构想[J].中国劳动,2018(6).
67. 夏和国.吉登斯风险社会理论研究[D].北京:首都师范大学, 2014.
68. 杨翠迎.社会保障学[M].上海:复旦大学出版社, 2015.
69. 姚玲珍编著.德国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社, 2011.
70. 杨伟国, 邱子童, 吴清军.人工智能应用的就业效应研究综述[J].中国人口科学,2018(5).
71. 杨雪东.全球化、风险社会与复合治理[J].马克思主义与现实(双月刊),2004(2).
72. 杨永伟, 夏玉珍.风险社会的理论阐释——兼论风险治理[J].学习与探索,2016(5).
73. 张成岗.人工智能时代: 技术发展、风险挑战与秩序重构[J].南京社会科学,2018(5).
74. 郑春荣编著.英国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社, 2012.

75. 郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].北京:商务印书馆, 2000.
76. 郑功成.社会保障概论[M].上海:复旦大学出版社, 2005.
77. 郑功成等.当代中国慈善事业[M].北京:人民出版社, 2010.
78. 郑功成.社会保障改革要有全球视野[N].光明日报,2015-12-03(14).
79. 郑功成.中国社会保障 40 年变迁（1978-2018）——制度转型、路径选择、中国经验[J].教学与研究,2018(11).
80. 张广利, 赵云亭, 王伯承.抽象体系的危机与吉登斯的制度性风险研究[J].北京理工大学学报,2017(7).
81. 朱海龙, 邓海卓. 社会保障制度：网络时代的挑战与创新[J].湖南农业大学学报（社会科学版）,2018(2).
82. 张浩淼.社会保障理论与实践[M].北京:对外经济贸易大学出版社, 2017.
83. 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).
84. 中国就业促进会.网络创业就业统计和社保研究报告[R].北京:中国就业促进会, 2014.
85. 中国人民大学劳动人事学院课题组.阿里巴巴零售平台就业机会测算与平台就业体系研究报告[R].北京:中国人民大学劳动人事学院, 2019.
86. 中国信息通信研究院.G20 数字经济发展研究报告（2018）[R].北京:中国信息通信研究院, 2018.
87. 张军. 新业态从业人员参加工伤保险难点及对策建议[J].中国医疗保险,2017(6).
88. 张车伟.理解中国的创新和创新经济[J].中国人口科学,2017(6).
89. 张车伟, 赵文, 王博雅.经济转型背景下中国经济增长的新动能分析[J].北京工商大学学报（社会科学版）,2019(3).
90. 张曼, 杨燕绥, 王巍.论社会保障内涵[J].学术论坛,2010(6).
91. 张文霞, 赵延东.风险社会：概念的提出及研究进展[J].科学与社会,2011(2).
92. 赵延东.解读“风险社会”理论[J].自然辩证法研究,2007(6).
93. 周弘.西方社会保障制度的经验及其对我们的启示[J].中国社会科学,1996(1).
94. 周弘.福利国家向何处去[M].北京:社会科学文献出版社, 2006.
95. 庄友刚.风险社会理论研究述评[J].哲学动态,2005(9).

英文文献

1. Abbott, R. & Bogenschneider, B. Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation [J]. *Harvard Law & Policy Review*, 2017, 12.
2. Adams, Z. & Deakin, S. Institutional Solutions to Precariousness and Inequality in Labour Markets[J]. *British Journal of Industrial Relations*, 52(4).
3. Ahmed, S. Cryptocurrency & Robots: How to Tax and Pay Tax on Them[J]. *South Carolina Law Review*, 2017, 69(697).
4. Aleksynka, M. et al. Working Conditions on Digital Labor Platforms: Evidence from a Leading Labour Supply Economy[R]. Bonn: IZA Discussion Paper Series, No. 12245, 2019.
5. Arntz, M. et al. The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis [R]. Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, 2016.
6. Auerbach, A. Who Bears the Corporate Tax: A Review of What We Know[R]. Cambridge: Nber Working Paper, No.11686, 2006.
7. Autor, D.H. Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation [J]. *Journal of Economic Perspectives*, 2015, 29(3).
8. Bajwa, U. et al. The Health of Workers in the Global Gig Economy [J]. *Globalization and Health*, 2018a, 14.
9. Bajwa, U. et al. Towards an Understanding of Workers' Experiences in the Global Gig Economy[R]. Toronto: Global Migration & Health Initiative, 2018b.
10. Beauvallet, M.B. & Bloch, F. Special Issue on Taxation in the Digital Economy [J]. *Journal of Public Economic Theory*, 2018, 20(1).
11. Becker, J. & Englisch J. A European Perspective on the US Plans for a Destination Based Cash Flow Tax[R]. Oxford: Oxford University Centre for Business Taxation, 2017.
12. Becker, S. Digital Structural Change and the Welfare State in the 21st Century [R]. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2019.
13. Berg, J. Income Security in the On-demand Economy: Findings and Policy Lessons from a Survey of Crowdworkers[R]. Geneva: International Labor Office:

- Conditions of Work and Employment Series, No.74, 2016.
14. Berger, T. et al. Uber Happy? Work and Well-being in the “Gig Economy[R]. Working Paper, 2018.
 15. Bertram, E. The Political Development of Contingent Work in the United States: Independent Contractors from the Coal Mines to the Gig Economy [J]. E-Journal of International and Comparative Labor Studies, 2016, 5(3).
 16. Bowles, J. The Computerisation of European Jobs-Who Will Win and Who Will Lose from the Impact of New Technology onto Old Areas of Employment? [R]. Brussels: Brueghel Think-tank, 2014.
 17. Brynjolfsson, E. & McAfee, A. The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies[M]. New York: W. W. Norton & Company, 2014.
 18. Buhr, D. et al. On the Way to the Welfare State in Labor Market, Health Care and Innovation Policy: A European Comparison[R]. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.
 19. Burson-Marsteller, Aspen Institute & Time. Burson-Marsteller On-demand Survey[R]. Burson-Marsteller, Aspen Institute and Time, 2016.
 20. Catherine A. What Should We Do after Work Automation and Employment Law [J]. The Yale Law Journal, 2018, 128(254).
 21. Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD). To Gig or Not to Gig? Stories from the Modern Economy[R]. London: Chartered Institute of Personnel and Development, 2017.
 22. Codagnone, C. et al. The Future of Work in the ‘Sharing Economy’. Market efficiency and Equitable Opportunities or Unfair Precarisation? [R]. Seville: Institute for Prospective Technological Studies, JRC Science for Policy Report, 2016.
 23. Coyle, D. Precarious and Productive Work in the Digital Economy[J]. National Institute Economic Review, 2017.
 24. Degryse, C. Shaping the World of Work in the Digital Economy[R]. Brussels: The European Trade Union Institute, Research Paper, 2017.

25. Dickson, M. Living with Robots: Automation and Income Inequality in the 21st Century[R]. Tacoma: Global Honors Theses, 2017.
26. Durward, D. et al. Crowd Work [J]. Business & Information Engineering (BISE), 2016, 4(58).
27. Edison Research. The Gig Economy[R]. Somerville: Marketplace-Edison Research Poll, 2018.
28. Eichhorst, W. & Rinne, U. Digital Challenges for the Welfare State[R]. Bonn: IZA Policy Paper, No. 134, 2017.
29. Eisbenbrey, R. & Mishel, L. Uber Business Model Does Not Justify a New ‘Independent Worker’ Category[R]. Washington D.C.: Economic Policy Institute, 2016.
30. Eurofound. Exploring Self-employment in the European Union[R]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2017.
31. European Network of Legal Experts (ELLN). Thematic Report 2009: Characteristics of the Employment Relationship[R].Utrecht: European Labour Law Network, 2009.
32. Fabo, B. et al. In Search of an Adequate European Policy Response to the Platform Economy[J]. Transfer: European Review of Labour and Research, 2017, 23(2).
33. Forde, C. et al. The Social Protection of Workers in the Platform Economy[R]. Leeds: Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), 2017.
34. Frey, C.B. & Osborne, M.A. The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerization? [R]. Oxford: University of Oxford, 2013.
35. Friedman, G. Workers Without Employers: Shadow Corporations and the Rise of the Gig Economy[J]. Review of Keynesian Economics, 2014, 2(2).
36. Garben, S. Protecting Workers in the Online Platform Economy: An Overview of Regulatory and Policy Developments in the EU[R]. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work, Discussion Paper, 2017.
37. Gasteiger, E. & Prettner, K. A Note on Automation, Stagnation, and the Implications of a Robot Tax[R]. Berlin: School of Business & Economics, Discussion Paper, No. 2017/17, 2017.

38. Guerreiro, J. et al. Should Robots Be Taxed? [R]. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, Inc. NBER Working Paper, No. 23806, 2017.
39. Harris, S.D. & Krueger, A.B. A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The ‘Independent Worker’[R]. Washington D.C.: The Hamilton Project. Discussion Paper, 2015.
40. House of Commons Work and Pensions Committee. Self-employment and the Gig Economy[R]. London: House of Commons Work and Pensions Committee, 2017.
41. Huang Renyu. Taxation and Governmental Finance in Sixteenth-century Ming China [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1974.
42. Huws, U. Written Evidence from Ursula Huws, Professor of Labour and Globalisation[R]. Hertfordshire: Hertfordshire Business School, University of Hertfordshire, 2017.
43. Iisø, A. The Digitalisation of Service Work-Social Partner Responses in Denmark, Sweden and Germany [J]. Transfer: European Review of Labour and Research, 2017, 23(3).
44. International Labour Organisation (ILO). Regulating the employment relationship in Europe: A Guide to Recommendation No. 198[R]. Geneva: International Labour Organisation, 2013.
45. International Labour Office (ILO,). Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects[R]. Geneva: International Labour Office, 2016.
46. International Social Security Association (ISSA). Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-employed[R]. Geneva: International Social Security Association, 2012.
47. International Social Security Association (ISSA). Ten Global Challenges for Social Security [R]. Geneva: International Social Security Association, 2016.
48. Katz, L.F. & Krueger, A.B. The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015[R]. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2016.
49. Kearney, M.S. et al. The Future of Work in the Age of the Machine[R].

- Washington, D.C.: Brookings Institution, the Hamilton Project Framing Paper, 2015.
50. Kelly, M. Gig Economy Looks for Flexibility on Rules [N]. *Financial Times*, 2018-02-15.
51. King, B.A. et al. Disruptive Technology: Economic Consequences of Artificial Intelligence and the Robotics Revolution [J]. *Journal of Strategic Innovation and Sustainability*, 2017, 12(2).
52. Konkolewsky, H.H. Digital Economy and the Future of Social Security [J]. *Administration*, 2017, 65(4).
53. Korinek, A. & Stiglitz, J.E. Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment[R]. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Nber Working Paper No. 24174, 2017.
54. Liu T. & Wang C. Intangible Welfare? The New Economy and Social Policy in China [J]. *Journal of Asian Public Policy*, 2018, 12(1).
55. Lobel, O. The Gig Economy & the Future of Employment and Labor Law [J]. *University of San Francisco Law Review*. 2017, 51(1).
56. Luhmann, N. *Risk: A Sociological Theory* [M]. de Gruyter, 1993.
57. Matsaganis, M. et al. Non-standard Employment and Access to Social Security Benefits[R]. Brussels: European Commission, Research Note 8/2015, 2016.
58. Mollerup, A. Digital Government Strategies for Transforming Digital Government Strategies Welfare Service[R]. Paris: OECD, 2015.
59. Morris, W. et al. EU Commission on Digital Economy Taxation [J]. *Journal of International Taxation*, 2017.
60. Muntaner, C. Digital Platforms, Gig Economy, Precarious Employment, and the Invisible Hand of Social Class [J]. *International Journal of Health Services*. 2018, 48(4).
61. OECD. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report[R]. Paris: OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 2015.
62. Pedersen, J.S. & Wilkinson, A. The Digital Society and Provision of Welfare Services [J]. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2018, 38(3/4).

63. Peter, A. K. & Hans F. Z. *The Evolution of the Social Insurance, 1881-1981, studies of Germany, France, Great Britain, Austria, and Swithland*, cited in *Collaboration with Martin Partington [M]*. New York: St. Martin's Press, 1982.
64. Pham, Q.C. et al. *The Impact of Robotics and Automation on Working Conditions and Employment [J]*. *IEEE Robotics & Automation Magazine*, 2018, 25(2).
65. Polanyi K. *The Great Transformation [M]*, Boston: Beacon Press, 1944.
66. Prassl, J. et al. *Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdwork[J]*. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2016, 37(3).
67. Qureshi, M.O. & Syed, R.S. *The Impact of Robotics on Employment and Motivation of Employees in the Service Sector, with Special Reference to Health Care [J]*. *Safety and Health at Work*, 2014, 5.
68. Reed, H. & Lansley, S. *Universal Basic Income: An Idea Whose Time Has Come? [R]*. London: Compass, 2016.
69. Roubini, N. *Labor in the Digital Age (Part 1 and Part 2) [R]*. Roubini Global Economics, 2015.
70. Schor, J. B. *Does the Sharing Economy Increase Inequality within the Eighty Percent? Findings from a Qualitative Study of Platform Providers [J]*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2017, 10(2).
71. Schroeder, W. et al. *Shaping Digitalisation. Industry 4.0, Work 4.0, Regulation of the Platform Economy[R]*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.
72. Spasova, S. et al. *Access to Social Protection for People Working on Non-standard Contracts and as Self-employed in Europe. A Study of National Policies[R]*. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2017.
73. Stefano, D.V. *The Rise of the 'Just-in-time Workforce': On-demand Work, Crowdwork, and Labor Protection in the 'Gig-Economy' [J]*. *Labor Law & Policy Journal*, 2016, 37.
74. Sundararajan, A. *The Collaborative Economy: Socioeconomic, Regulatory and Policy Issues[R]*. Brussels: European Parliament Directorate General for Internal Policies Policy, Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/IMCO/2016-12, 2017.

75. Taylor, K. *Connected Health: How Digital Technology Is Transforming Health and Social Care*[R]. London: Deloitte Center for Health Solutions, 2015.
76. Taylor, M. et al. *Good Work: The Taylor Review of Modern Working Practices*[R]. London: Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2017.
77. Thewissen, S. & Rueda, D. Automation and the Welfare State: Technological Change as a Determinant of Redistribution Preferences [J]. *Comparative Political Studies*, 2017, 52(2).
78. The Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD). *To Gig or Not to Gig? Stories from the Modern Economy*[R]. London: The Chartered Institute of Personnel and Development, 2017.
79. Tran, M. & Sokas, R.K. The Gig Economic and Contingent Work: An Occupation Health Assessment [J]. *Journal of Occupation and Environment Medicine*, 2017, 59(4).
80. Ulrich Beck. *World Risk Society* [M], Cambridge: Polity Press, 1999.
81. Virgillito, M.E. Rise of the Robots: Technology and the Threat of A Jobless Future[J]. *Labor History*. 2017, 58(2).
82. Walter, K. & Bahn, K. *Raising Pay and Providing Benefits for Workers in a Disruptive Economy*[R]. Washington D.C.: Center for American Progress, 2017.
83. Zon, N. *Would a Universal Basic Income Reduce Poverty*[R]. Toronto: Maytree Policy Brief, 2016.
84. Zucman, G. et al. *The Missing Profits of Nations*[R]. Cambridge: Nber Working Paper, No.24701, 2018.
85. Zysman, J. & Kenney, M. Intelligent Tools and Digital Platforms: Implications for Work and Employment [J]. *Intereconomics*. 2017, 52(6).

附录

附录 1：调查问卷

灵活就业和新业态从业人员的社会保护调研

说明：

1. 本调查旨在通过收集个体劳动者信息，反映灵活就业特别是新业态从业人员的社会保险覆盖状况，为学术研究和公共政策分析提供数据基础。
2. 本调查项目由中国社会保障学会组织实施。
3. 调查拟于 2018 年 7 月展开。调查采用纸质版问卷。
4. 调查对象为分类随机抽中的网约车（滴滴）司机、电商从业者、快递员以及其他灵活就业或新业态从业者。
5. 调查内容主要包括：个人基本信息、工作情况、劳动关系信息、社会保障等。
6. 抽样总体是北京、杭州、成都三个城市的主城区的灵活就业或新业态从业人员。每地有效样本量为 120 份，共计 360 份。
7. 调查获得的原始数据由中国社会保障学会负责管理。调研员对在调查实施过程中接触到的个人信息和调查数据严格保密。

【请调查员记录问卷开始日期及时间】

J1 问卷开始日期：_____

J2 问卷开始时间-小时：分钟：_____

【提示】24 小时制。

J3 当前所在位置

【提示】精确到城区街道

【问卷最终状态】

Q1 这份问卷的最终状态是什么？

1 完成访问>>J4 2 未完成访问

Q2 未完成访问的具体原因是什么？

1 拒访 2 其他原因无法接受访问

Q3 请说明访问对象无法接受访问的原因。

【请调查员记录问卷结束日期及时间】

J4 调查员姓名：

J5 调查员的手机号码：

J6 问卷结束日期：_____

J7 问卷结束时间-小时：分钟：_____

【提示】 24 小时制。

灵活就业和新业态从业人员的社会保护调查问卷

本调查是中国社会保障学会“灵活就业或新业态从业人员的社会保护调研”课题，仅用于研究之用，现在占用您一点时间，非常感谢您的配合和帮助！

一、基本情况

（一）基本信息

1. 受访者性别 ①男 ②女
2. 您是哪一年出生的？ _____

【提示】请填写公历年份。

3. 您的最后学历
①初中 ②高中 ③中职（包括职高、中专和技校等） ④高职 ⑤大学专科
⑥大学本科 ⑦硕士 ⑧博士
4. 您的健康状况如何？
①良好 ②一般 ③较差（请注明主要病种） _____

（二）户口所在地与工作（居住）地状况

1. 您现在的户口性质^①是？
①非农业户口 ②农业户口 ③户口待定 ④不适用（港澳台及国外）
2. 您现在的户籍在哪里？ ①本市 ②本省非本市 ③外省 ④不适用

（三）家庭成员状况

1. 您家里有几口人（说明各家庭成员与被访者的关系）？
2. 过去 12 个月，您与家庭成员居住情况
①与父母一起 ②与配偶一起 ③与子女一起 ④与配偶子女一起 ⑤独居

二、工作情况

（一）当前主要工作基本信息

1. 您这份工作的职业是？ _____

^① 户口性质 按户口簿上常住户口的农业、非农业性质来填写。如果已经改为不分城乡的“居民户口”，户口性质按照以前的填写，即改为居民户口以前是农业户口的，应选择“农业户口”。

【提示】请调查员直接填写详细的职业名称，如网约车（滴滴）司机、电商（网店、微商等）从业者、送餐员、其他灵活就业者等。

2. 您是哪一年开始的这份工作？_____

3. 您从事这份工作之前在做什么？

① 机关（事业）单位正式职工 ② 企业雇员 ③ 自我雇佣

④ 没有工作也没有积极找工作 ⑤ 其他（请说明）_____

（二）劳动合同及工作报酬支付

1. 您现在这份工作有正式雇主（用人单位）吗？

① 有（请注明雇主名称）_____ ② 无 ③ 不清楚

2. 您现在这份工作签订的是何种类型的劳动合同^①？

① 固定期限劳动合同 ② 无固定期限劳动合同

③ 以完成一定工作任务为期限的劳动合同 ④ 劳务派遣用工合同

⑤ 未签订任何劳动合同（转第6题）

3. 您签订了几年的劳动合同？

【提示】可以保留一位小数。不满半年按半年计算，超过半年不满一年按一年计算。

4. 您现在的劳动合同是哪一年签订的？_____

5. 您对劳动合同的具体条款是否了解？

① 非常了解 ② 比较了解 ③ 一般 ④ 不太了解 ⑤ 完全不了解

6. 您最主要的工作报酬支付方式^②是什么？

① 计时 ② 计件 ③ 固定

④ 保底加提成 ⑤ 其他（请具体说明）_____

7. 上个月，您平均每周工作几天？_____

8. 上个月，您平均每天工作几小时？_____

^① “合同”是指“书面合同”。特别是对于“以完成一定工作任务为期限的劳动合同”，要追问是否有“书面合同”。口头合同视为没有合同。固定期限劳动合同是指用人单位与劳动者约定合同终止时间的劳动合同。无固定期限劳动合同是指用人单位与劳动者约定无确定终止时间的劳动合同。以完成一定工作任务为期限的劳动合同是指用人单位与劳动者约定以某项工作的完成为合同期限的劳动合同。劳务派遣合同是指劳务派遣单位与被派遣劳动者订立的劳动合同。

^② “计时”通常事先约定工资率（小时工资或日工资）。“计件”通常用实际完成工作量来衡量。“固定”通常按月结算，较少波动。对于平时领工资，年终有一笔多少不等的年终奖的工资形式，也填写“固定”。“保底加提成”是指雇主支付一个底薪，根据绩效再计算奖金和补贴。

9. 上个月，您这份工作实际拿到的净收入（包括实物折现）共有多少元？_____

10. 这份工作过去 12 个月不按月发放的奖金、补贴和实物折现等共有多少元？_____

【提示】没有的填写 0。

11. 您是否同时有第二（三）份工作？ ①有 ②没有（转至问卷第三部分）

12. 您第二（三）份工作的职业是？

【提示】请调查员直接填写详细的职业名称。

13. 上个月，您从第二（三）份工作中实际拿到的收入（包括工资、奖金、补贴和实物折现等）共有多少元？_____

三、社会保护情况

（一）养老保险

1. 您是否参加以下养老保险？

0a 城镇职工基本养老保险？ ①是 ②否

0b 城镇居民养老保险（城居保）？ ①是 ②否

0c 新型农村居民养老保险（新农保）？ ①是 ②否

以上三项皆为否，则进入该部分第 8 题

2. 您目前是否正在缴纳【1 中选择“是”的保险名称】的保险费？ ①是 ②否

3. 您是从哪一年开始参加【1 中选择“是”的保险名称】的？

4. 您参加【1 中选择“是”的保险名】是否出现过中断缴费的情况？ ①出现过 ②未出现

5. 参加【1 中选择“是”的保险名称】累计缴费多少年？

【提示】可以保留一位小数。不满半年按半年计算，超过半年不满一年按一年计算。

6. 过去 12 个月，您个人缴纳了多少元养老保险费？_____

7. 您参加【1中选择“是”的保险名称】曾经一次性补缴过多少元保险费？ _____

【提示】未补缴过的填写0。

8. 您未参加任何社会养老保险的原因是？（可多选）

① 不满足参保条件 ② 不了解政策 ③ 参保和缴费程序复杂

④ 其它（请具体说明原因） _____

（二）医疗保险

1. 您是否参加以下医疗保险？

0a 职工基本医疗保险？ ① 是 ② 否

0b 居民医疗保险？ ① 是 ② 否

0c 公费医疗？ ① 是 ② 否

以上三项皆为否，则进入该部分第4题

2. 过去12个月，您个人缴纳了多少元医疗保险费？ _____

【提示】没有缴纳保险费填写0。

3. 过去12个月，您报销了多少元医疗费？ _____

【提示】未报销医疗费请填写0。

4. 您未参加任何社会医疗保险的原因是？（可多选）

① 不满足参保条件 ② 不了解政策 ③ 参保和缴费程序复杂

④ 其它（请具体说明原因） _____

（三）其他社会保障

1. 您是否参加其他社会保障？

0a 失业保险？ ① 是 ② 否

0b 工伤保险？ ① 是 ② 否

1c 住房公积金？ ① 是 ② 否

0d 企业年金或职业年金？ ① 是 ② 否

2. 您是否曾经享受过【1选择“是”的选项】待遇？ ① 是 ② 否（转至“其他社会保障部分”）

3. 过去12个月，您享受了大约多少元的【1选择“是”的选项】待遇？ _____

【提示】过去一年未享受待遇填0。

4. 过去12个月，您是否提取过住房公积金？ ① 是 ② 否

5. 过去 12 个月，您提取了多少元住房公积金？_____

【提示】未提取住房公积金填写 0。

6. 您是否使用过公积金贷款？ ①是 ②否

（四）其他

1. 过去 12 个月，您享受了几天的法定假期？_____

【提示】未享受的填 0。

2. 您是否享受过其他职业福利（免费或减费工作餐、节假日福利、职工幼儿园或子弟学校等）？

①是（请注明何种）_____ ②否

3. 您是否接受过工作场所安全与保护的相关培训？ ①是 ②否

四、开放性问题

（一） 您认为这份工作中面临的最大的几个问题是什么？

（二） 您对未来自己获得更好的社会保障（护）有何建议？

附录 2：访谈提纲

1.平台劳动者半结构化访谈提纲

- (1) 您是怎么找到这份工作的？（了解从业者的求职背景）
- (2) 这份工作您做了多长时间？中间有换过工作吗？（了解从业者流动情况）
- (3) 您打算长期从事这份工作吗？或者对于未来您有何打算呢？（了解从业者流动情况）
- (4) 在从事这份工作中是否发生过工伤相关的事故呢？如果有，您最后是怎样处理的？（了解从业者的社会保护情况）
- (5) 您做这份工作有培训吗？是通过什么方式？您觉得自己能够完全胜任这份工作吗？（了解从业者的工作环境、工作能力等）
- (6) 对于您工作的网络平台，您有什么建议吗？您希望平台在哪些方面可以改善一些？（了解从业者的社会保护现状与期望）

2.平台管理者半结构化访谈提纲

- (1) 您的平台主要是提供什么服务呢？目前大概有多少人注册？（了解平台基本情况）
- (2) 您觉得互联网平台在消费者和服务提供者之间扮演什么角色呢？应该承担什么责任？（了解平台经营者对自身定位的主观感受）
- (3) 您是否觉得平台劳动者是你们的员工呢？如果是，原因何在？如果不是，原因为何？（了解平台经营者对从业者的定位问题）
- (4) 您所在的平台是否有给劳动者提供社保或者商业保险呢？如果有，具体是什么样的保险？（了解平台经营者是否承担劳动者的保障责任）
- (5) 您所在的平台是否遇到劳动者要求提供社会保障及相关权益的情况？你们是如何处理呢？（了解平台应对员工社保诉求的处理方式）

后 记

终于，还是到了这一刻，记得在论文写作过程中，曾无数次浮现此刻的这个场景。有太多话想说，但此时却不知如何开口。抬头一刻，看到案前写给自己的一段话：“一个人心中有大抱负，才能耐得住寂寞沉下心来做事，才不会锱铢必较只注重眼前得失，才能矢志不渝地坚守自己的理想。人的一生是见天地、见众生、见自己的过程。不同的认知层次，形成了不同的人生格局，它决定了你能看到怎样的风景。”回想十年前的那个夏天定下自己的人生目标——学社会保障专业，成为一名大学老师，此刻的我，依旧倍感欣慰，因为我还走在这条路上，还在为这一人生理想奋斗着。十年间，经历了很多，也成长了不少，一路走来，一直觉得自己非常幸运，得到了众多前辈和同路人的帮助与指引，是他们在他们失落时给予我鼓励，也是他们在他们迷茫时给予我方向，更是他们让我时刻铭记要懂得感恩。

首先，我要感谢恩师李春利教授。原本计划继续写作慈善领域论文的我中途修改研究方向，但依旧得到李老师的支持和鼓励，作为一个全新的研究领域，李老师鼓励我积极探索、大胆尝试，正是李老师的鼓励与支持才使我更有信心完成此项研究。在论文写作与修改阶段，李老师每每都会及时给我提供建议，从而使我能够顺利完成论文。我深知，尽管论文即将提交，但还远未达到老师的要求，也并未兑现自己的期许，我亦希望借助这个新的方向开启自己另一扇研究之“窗”。李老师学识渊博、为人诚恳，在日本求学期间能够成为李老师的学生亦是我一生之荣幸。离开名古屋的这些日子，我时常会记起老师的谆谆教诲、想起老师告诉我做人做事的点点滴滴，这也将成为我人生中一笔莫大的财富。在未来的学习与工作过程中，我将秉持李老师的教导，争取不辜负老师的期望。

其次，我要感谢另一位恩师——郑功成教授。一直都记得郑老师第一次给我们上课时说的那句话：“学社保之人要有一颗仁慈之心”。正是因为这样的理念，我义无反顾地选择了这一专业，也很庆幸当初做了这样的抉择。在离开北京的这一年时间里，郑老师依然时常关心我的学习与生活，每每因为论文发表受挫抑或工作不顺之时，老师总是安慰我不要着急，同时亦为我出谋划策。正是在与老师的相处过程之中，使我懂得未来走上三尺讲台之时，我该如何面对自己的学生。

再者，我要感谢在爱大求学期间给予我鼓励与指导的高桥五郎教授、周星教授、松冈正子教授、唐燕霞教授、黄英哲教授、刘柏林教授，老师们对待学生热情、真诚的态度我一直铭记于心，当我未来走上讲堂后，我亦会成为这份信念的传递者与传播者。同时，在我论文写作过程中，德国慕尼黑大学 Karsten Fischer 教授和杜伊斯堡大学刘涛教授曾提供了诸多宝贵意见，在此一并感谢。并且，我还要感谢殷凡老师、村田安老师、原田直子老师、塚田麻美样老师、中村真美老师、高井胡昆老师以及会馆老师给予我的热忱帮助。

此外，我亦要感谢单柏衡师兄以及我们这一期的同伴：庞景超、陈石军、王鲁亚、晋涛、闫浩、陈上海、吴杰华、叶金珍、付婷婷，感恩人生中这样一段时光与大家一同度过。同时，我要感谢我的好友姜平，从 2004 年相识至今已有 15 年，这一路我们相互搀扶、彼此鼓励，希望未来的我们都能成为更好的自己。

最后，感谢我的家人，尤其是我母亲，如果没有他们的理解与支持，我不可能坚持到今天。当年，如果没有母亲执意送我和弟弟去县城读书，我想此刻的我应该像村里多数孩子一样走上早早辍学、外出打工的“征途”。母亲于我而言，更像是一位老师，是她告诉我“做人要对得起自己的良心”，也是她教会我“做人要将心比心”，这两句话一直深深地影响着我，并已成为我日常为人处事的信条。

作为一个全新的研究领域，这篇论文仅仅只是抛砖引玉，诸多不足之处，烦请各位前辈和同仁批判指正。对我而言，这亦是一个全新的起点，我会带着感恩之心继续更踏实、更自信地前行，我知道，唯有不断努力，才能不辜负爱我的人和我爱的人。

陈斌

2019 年 8 月于德国杜伊斯堡