

数字经济下失业保险制度改革研究

杨舒尧

青岛科技大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2026年4月3日; 录用日期: 2026年5月26日; 发布日期: 2026年6月10日

摘要

数字经济的发展正推动平台经济、灵活就业等新就业形态快速崛起。我国新就业形态劳动者与灵活就业人员规模已分别达8400万人与2亿多人, 传统工业经济下的失业保险制度基于稳态劳动关系的设计, 与当代新型就业特征严重脱节。当前的失业保险制度正面临制度立法不够完善、参保覆盖范围有限、非自愿失业认定标准僵化等困境。本文通过分析工业经济下失业保险的运行逻辑, 结合国际经验, 提出以立法完善确立公平包容基础、扩大制度覆盖范围、优化非自愿失业认定标准等改革路径, 旨在推动失业保险制度从适配工业经济模式向适配数字经济模式转型, 实现对全体劳动者的有效保障, 为数字经济的高质量发展提供稳定支撑。

关键词

数字经济, 失业保险制度, 灵活就业群体, 劳动者权益保障

Research on the Reform of Unemployment Insurance System in the Digital Economy

Shuyao Yang

Law School of Qingdao University of Science and Technology, Qingdao Shandong

Received: April 3, 2026; accepted: May 26, 2026; published: June 10, 2026

Abstract

The development of the digital economy is driving the rapid rise of new employment forms such as platform economy and flexible employment. The number of new employment form workers and flexible employment personnel in China has reached 84 million and over 200 million respectively. The unemployment insurance system under traditional industrial economy was designed based on stable labor relations, which is seriously out of sync with the contemporary new employment characteristics. The current unemployment insurance system is facing difficulties such as imperfect

legislation, limited coverage, and rigid non-optional unemployment recognition standards. This article analyzes the operation logic of unemployment insurance under industrial economy and combines international experience to propose reform paths such as improving legislation to establish a fair and inclusive foundation, expanding the coverage of the system, and optimizing the non-optional unemployment recognition standards. The aim is to promote the transformation of the unemployment insurance system from adapting to the industrial economic model to adapting to the digital economy model, achieving effective protection for all workers and providing stable support for the high-quality development of the digital economy.

Keywords

Digital Economy, Unemployment Insurance System, Flexible Employment Group, Protection of Workers' Rights and Interests

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

数字技术的迭代升级推动了平台经济、共享经济等新型经济形态的加速崛起，彻底改变了传统工业社会的生产方式与就业格局。全国总工会第九次全国职工队伍状况调查显示，我国新就业形态劳动者规模已达 8400 万人，占城镇就业人员总数的 18.2%，其中网约车司机、外卖配送员、快递员等群体规模均突破千万级¹。这类劳动者摆脱了传统全日制劳动关系的束缚，以灵活化、分散化的方式参与劳动市场，在获得工作自主性的同时，也面临着职业稳定性差、失业风险高、权益保障弱的现实困境。传统的工业经济下的社会保险制度是基于清晰的劳动关系、稳定的工资收入、固定的工作场所与时间的前提之上的。传统社会保险制度的保费征缴、工作时间计算、待遇的认定均依赖于这种具有稳定性的工作模式。然而，随着数字经济的蓬勃发展，出现了新型的就业模式，如灵活就业、平台就业，零工型就业等等。数据表明，我国灵活就业人员已达 2 亿多人，有 61.14% 的企业使用灵活用工，灵活用工人数平均占企业用工总人数的 25.34%，零工就业规模显著扩大²。数字技术变革和产业结构调整激发了我国灵活用工市场的快速发展。从“人才为企业所有”转变为“人才为企业所用”。传统社会保险制度与数字化时代新型就业模式的不适配使得大量新型就业的劳动者处于无保障的真空地带，传统保险制度基于稳定工资收入的缴费机制难以适应新型就业模式灵活化、碎片化的报酬模式。

失业保险作为社会保障体系的核心组成部分，承担着防范失业风险、保障基本生活、促进再就业的关键功能。我国失业保险制度始建于 20 世纪 80 年代，其制度设计根植于工业经济的就业特征，以稳态劳动关系为基础，以固定缴费、固定待遇为核心机制。然而，随着数字经济下就业形态的多元化变革，传统制度的适应性不足问题日益凸显：2024 年我国城镇就业人员失业保险参保率仅为 52.9%，是五大社会保险中参保率最低的险种，而新就业形态劳动者的失业保险参保率更是不足 13%。与此同时，失业保险基金长期处于“高结余、低支出”状态，大量基金未能充分发挥保障功能^[1]。这种风险与保障错配的现象，不仅加剧了新就业形态劳动者的生存焦虑，也制约了数字经济的可持续发展。为此，本文旨在探讨如何促进失业保险制度改革，使其适应经济社会新变化，使失业保险能够发挥其应有的作用。

¹ 《2025 年灵活用工平台就业发展报告》。 <https://www.10100.com/article/9192777>

² 《2024 中国新型灵活就业报告》。 <https://hulianhutongshequ.cn/upload/tank/report/2025/202502/3/3138e16f42c24ddd99f479c6739ca739.pdf>

2. 工业经济下失业保险制度的运行模式

2.1. 失业风险以稳态劳动关系为前提

在工业社会早期,获得社会保护的前提是“在社团中的地位以及某种形式的贡献”,该贡献通常被狭义地理解为“参与正规的有薪就业”[2]。在传统生产过程中,劳动者往往只需提供劳动力,在固定工作地点工作,而数字技术赋能下的新型生产过程中劳动资料供给、劳动时间地点、劳动过程管理、劳动结果考核等都将发生质的变化[3]。在数字经济与人工智能深度融合的数智化时代下,灵活就业已经成为劳动力市场的重要组成部分。在由北京腾景大数据应用科技研究院与蚂蚁集团研究院联合发布的《灵活就业群体调查暨 2025 年二季度灵活就业景气指数报告》中表明,在就业群体(16 岁以上)中,灵活就业群体、全职工作群体和个体户稳定就业群体的占比分别为 25.1%、70.8%和 4.1%³。而传统的社会保险制度以稳定的劳动关系为前提,以雇主-雇员二元结构为参保基础,强调劳动合同的书面化、劳动场所、劳动时间的固定化和工资收入的稳定性。工业经济时代,生产活动主要集中于工厂等固定场所,雇主与雇员之间形成了明确的雇佣关系——雇员在固定时间、固定地点接受雇主的直接管理与指挥,双方权利义务通过劳动合同明确界定。这种稳态劳动关系为失业风险的识别提供了清晰标准:劳动关系存续即为“就业”,劳动关系终止即为“失业”。而灵活就业模式下,劳动者往往缺少从属关系。在这种情况下,部分灵活就业者无法界定其是否属于失业状态,与就业者的现实需求不符。

通过强制保险方式,社会保险制度不仅履行了国家为国民提供风险保障的宪法义务,实现公民社会保障基本权,而且避免了保险的逆向选择行为,达到有效分摊社会风险的目标[4]。相较于老年、疾病、工伤等具有明确生理性标识的风险,失业风险缺乏自然识别信号,只能通过劳动关系的存续状态进行人为界定。因此,传统失业保险制度天然将“存在稳定劳动关系”作为参保的核心前提,仅将与用人单位建立正式劳动关系的劳动者纳入保障范围,而灵活就业人员、个体工商户等非标准就业群体则被排除在外。“劳动关系-社会保险关系-社会保险制度”构成了现代社会保险制度设计的基本逻辑,这一逻辑在工业经济背景下具有简洁、清晰、可操作的优势,确保了失业风险识别的精准性。

2.2. 风险再分配:以“非自愿失业”为边界

保险制度的本质是风险的社会分担,通过集合多数人的缴费形成保险基金池,为遭遇特定风险的个体提供经济补偿,失业保险作为社会保险体系的重要组成部分,同样遵循这一核心逻辑[5]。但与养老保险、医疗保险等以生理性风险为保障对象的险种不同,失业保险所应对的失业风险源于社会经济活动,其发生与劳动者的主观选择存在较强关联,这使得失业保险的风险再分配面临独特的道德风险挑战。这种风险并非理论上的假设,而是制度实践中必须直面的现实问题:若不对失业类型加以明确区分,部分劳动者可能会利用制度漏洞,在具备就业能力的情况下故意放弃工作或拒绝合理就业机会,以持续领取失业保险待遇。这种行为不仅会直接增加失业保险基金的支出压力,加重参保企业和合规劳动者的缴费负担,还会导致劳动供给效率下降,违背多劳多得、权利与义务对等的制度公平原则[6],长期来看可能动摇失业保险制度的可持续性基础。因此,传统失业保险制度从诞生之初,便将保障范围严格限定于“非自愿失业”,明确排除劳动者因个人原因主动辞职的“自愿失业”,这一划分成为界定失业保险保障边界的核心准则。

凯恩斯主义经济理论为失业保险制度的“自愿-非自愿”二分法注入了新的经济调控内涵。凯恩斯主义认为,市场经济的固有缺陷会导致有效需求不足,进而引发周期性的非自愿失业,而失业人数的增加会进一步抑制消费和投资,形成经济下滑的恶性循环[7]。在此背景下,对非自愿失业者的保障不再仅

³ 《灵活就业群体调查暨 2025 年二季度灵活就业景气指数报告》。2025 年 8 月。<https://www.fxbaogao.com/detail/5008268>

仅是防范道德风险的需要，更成为政府干预经济、平抑周期波动的重要工具：通过向非自愿失业者发放失业保险金，能够保障其基本生活开支，维持社会消费需求的稳定，避免因大规模失业导致的市场需求崩塌。同时，稳定的消费需求能够为企业提供市场空间，助力企业渡过经济低谷，间接促进就业岗位的恢复，最终实现“保障失业者 - 稳定需求 - 促进就业”的逆经济周期调节[8]。

在充分就业的理论假设下，劳动力市场能够实现供需平衡，此时仍存在的失业多为“自愿失业”。这类失业通常是劳动者基于自身发展需求作出的主动选择，例如为追求更高薪资待遇、更优职业发展空间而辞职跳槽，或为提升技能、照顾家庭而暂时退出劳动力市场。与非自愿失业者不同，自愿失业者往往具备较强的就业能力和明确的职业规划，其失业状态具有暂时性和主动性，能够通过自身努力重新实现就业，无需依赖失业保险基金进行风险分担。因此，“自愿 - 非自愿”的失业二分法，既契合了工业经济时代稳态劳动关系下失业原因清晰、易于界定的现实特征，又兼顾了防范道德风险与发挥经济调控功能的双重目标，成为传统失业保险制度风险再分配的边界[9]，确保了制度在公平性与可持续性之间的平衡。

2.3. 以经济周期性波动为设定保障机制

工业经济以规模化生产与集中化工厂制为核心组织形态，其运行始终遵循“繁荣 - 衰退 - 萧条 - 复苏”的周期性波动规律。经济繁荣阶段，市场有效需求旺盛，企业基于规模效应扩大生产规模，劳动力市场呈现供不应求态势，失业率维持在低位水平。随着生产能力过剩与市场需求饱和，经济步入衰退期，企业为控制经营成本启动减产裁员，失业率逐步攀升。进入萧条阶段，市场需求严重萎缩，大量企业陷入经营困境甚至倒闭，失业率达到周期性峰值。而在复苏阶段，宏观政策调控与市场自发调节形成合力，需求回暖驱动生产恢复，企业用工需求增加，失业率随之回落。这种周期性波动在工业时代表现得尤为显著，以制造业、重工业为代表的支柱产业对经济周期敏感度极高，其用工规模的变化直接主导了整体失业率的动态演进。由此，工业时代的失业风险呈现出鲜明的周期性与暂时性特征。

基于这一核心经济规律，传统失业保险制度确立了“短期保障”的核心运行逻辑。失业是经济周期波动的派生结果，随着经济复苏与市场需求回升，失业者凭借其标准化、通用性的职业技能，能够快速回归原有岗位或转入同类替代岗位，无需长期的制度性保障支持。工业时代的劳动分工标准化程度高，不同企业的同类岗位对技能要求差异较小，劳动者的人力资本在经济周期内具有相对稳定性，再就业门槛相对较低。

在这一前提下，传统失业保险制度形成了两大标志性特征。一是设置了固定的待遇领取期限，通过对失业者时间约束构建再就业激励机制，防范福利依赖风险。从国际制度实践来看，这一设计具有普遍性：我国《失业保险条例》明确规定，失业保险金最长领取期限不超过 24 个月，具体期限依据缴费年限实行分段核定。这种固定期限本质上是对“经济周期内再就业”的具体体现，既实现了对失业者经济低谷期基本生活的兜底保障，又避免了长期保障可能引发的劳动供给意愿弱化问题。二是以就业促进为核心导向，推动失业保险制度从“被动生活救助”向“主动再就业支持”转型。为确保失业者在保障周期内顺利重返劳动力市场，多数国家将“积极求职”“参与职业培训”“接受再就业服务”等列为领取失业保险金的前置条件或法定义务。例如，我国明确要求失业者在领取失业保险金期间，需定期到公共就业服务机构办理失业登记、申报求职意向，并接受职业指导与岗位推荐。这一制度设计的核心目标，是在经济周期的短期窗口内维持失业者的劳动力市场竞争力，确保其在经济复苏阶段能够快速实现再就业。

传统失业保险制度的短期保障机制、固定领取期限与就业促进导向，都符合工业经济周期性特征，与工业时代的失业风险形态形成高度契合，在特定历史时期内有效发挥了保障失业者基本生活、促进再

就业、稳定宏观经济的功能。

3. 数字经济下失业保险制度的现实困境

3.1. 参保机制与新就业形态特征不匹配

传统失业保险制度的参保机制，是在工业经济稳态劳动关系背景下形成的，核心围绕“固定缴费主体、固定缴费基数、固定缴费比例”构建，其设计逻辑贴合传统职工“收入稳定、岗位固定、劳动关系明确”的就业特征。但随着数字经济催生的新就业形态快速发展，这一机制与新就业形态劳动者“收入不稳定、工作流动性强、用工关系松散”的核心特征形成尖锐冲突，直接导致失业保险制度对这类群体的可及性严重不足，也影响了制度自身的可持续性。

在缴费主体界定上，传统失业保险一直实行“用人单位与职工共同缴费”的责任分担模式，这一模式的前提是清晰的劳动关系认定。但新就业形态中，劳动关系的模糊性让缴费主体难以明确。我国对于劳务派遣人员，《劳务派遣暂行规定》第8条明确派遣单位应当依法为被派遣劳动者缴纳社会保险费。对于非全日制从业人员和其他灵活就业人员，《社会保险法》规定可以参加职工基本养老、医疗保险，由个人缴纳保险费^[10]。对于京东全职骑手这类能对应具体平台、工作时间固定、受平台严格管理的群体，本应符合劳动关系的核心特征，但平台往往利用法律对新型劳动关系界定的滞后性，以“合作关系”“承揽关系”等非劳动关系名义规避责任，拒绝承担用人单位的缴费义务。而众包骑手、自由职业者这类难以明确雇主的群体，由于缺乏对应的责任主体，只能由劳动者个人承担全部缴费成本。这种责任分担的严重失衡，不仅大幅加重了劳动者的经济负担——本应由企业分担的部分转嫁后，不少低收入劳动者因缴费压力放弃参保，还让平台企业逃脱了社会保障层面的社会责任，形成“平台受益、劳动者承压、制度缺位”的不合理格局^[11]。

在缴费基数与缴费方式上，传统模式同样难以适配新就业形态的特点。传统失业保险以职工上年度月平均工资为缴费基数，设置上下限标准，前提是劳动者收入长期稳定。但新就业形态劳动者的收入完全依赖订单量，旺季与淡季、工作日与节假日的月收入差距可能达到数倍之多，部分劳动者还同时服务于多个平台，收入来源分散且难以统计，根本无法形成统一、稳定的缴费基数^[12]。即便勉强按某一标准申报，也可能因收入波动导致缴费与实际收入脱节，要么缴费压力过大，要么保障水平不足。此外，传统“按月缴费”的模式与新就业形态“按单计费、按日结算”的收入方式严重脱节：劳动者可能本月订单充足、收入较高，下月却因市场波动或个人原因订单锐减、收入微薄，难以持续按时足额缴费，频繁断缴成为常态，进一步削弱了参保的可行性。

3.2. 非自愿失业认定标准的僵化与适配性不足

非自愿失业的认定是失业保险制度有效运行的核心枢纽，其标准设计不仅直接划定了失业保险风险再分配的边界，更深刻影响着社会保障制度的公平性、普惠性与运行效能。传统失业保险制度的非自愿失业认定标准，植根于工业经济的稳态劳动关系语境，以“非因本人意愿中断就业”为核心判定依据，主要涵盖企业破产清算、劳动合同到期用人单位不予续签、劳动者被依法辞退等法定失业情形，形成了以劳动合同、解除劳动关系证明等法定书面凭证为核心的认定体系。然而，在数字经济催生新就业形态的背景下，这一建立于传统劳动关系基础之上的认定标准呈现出显著的制度僵化性，与新就业形态的失业特征、用工模式存在本质性适配冲突，已难以满足失业保险制度风险治理的现实需求。

传统非自愿失业认定标准的核心缺陷，在于对规范劳动关系的依赖，而这一前提在新就业形态中已不复存在。新就业形态下，劳动者与平台之间的法律关系呈现出模糊化、多元化特征，多数平台通过签

订合作协议、承揽合同、服务协议等形式，对劳动关系进行法律关系拟制，规避传统劳动关系的认定，进而免除其作为用人单位的法定缴费义务与相关责任[13]。在此情形下，劳动者既无法与平台建立规范的劳动合同关系，也难以在失业时获取平台出具的解除或终止劳动关系的法定书面文件，导致传统认定标准所要求的核心证明材料缺失。以网约车司机这一典型新就业形态群体为例，其失业场景呈现出鲜明的数字经济特征：可能源于平台算法迭代导致派单量断崖式下滑，收入不足以覆盖运营成本。可能因平台实施区域市场退出战略，导致当地注册司机丧失就业渠道。也可能因账号被平台以“合规性审查不合格”为由封禁，且未获得明确书面说明。这些情形均符合非自愿失业的本质特征，但由于缺乏传统认定标准所要求的劳动合同、解除劳动关系证明等法定凭证，劳动者的非自愿失业状态难以得到有效认定，进而被排斥在失业保险保障范围之外。类似困境同样存在于电商主播、外卖众包骑手、自由职业者等群体中，其失业多与平台规则变更、流量分配机制调整、市场竞争加剧等因素相关，却因缺乏规范劳动关系的支撑，无法通过传统标准完成认定。

新就业形态下的失业往往是多重因素交织叠加的结果，既包含平台层面的外部结构性压力，也涉及劳动者个体层面的客观约束，难以用简单的自愿或非自愿进行二元切割[14]。从外部因素来看，平台的算法规则调整、服务费率变更、市场布局优化、行业竞争格局重构等，都会直接影响劳动者的就业稳定性与收入可持续性。从个体因素来看，劳动者可能因长期高强度劳动导致身体健康受损，或因家庭照料、交通通勤等客观条件限制，主动停止提供劳动服务。更具复杂性的是，部分劳动者看似主动终止劳动的行为，本质上是对不合理用工条件的被动终止：例如，外卖骑手因平台考核机制异化，面临超时送达即扣除高额报酬、接单量不达标则降低派单优先级的双重压力，长期处于劳动报酬与劳动强度严重失衡的状态。网约车司机因平台持续下调里程费标准、提高抽成比例，导致单位时间劳动报酬低于最低工资水平，甚至出现跑单亏损的情形。电商运营者因平台大幅提高推广费用、变更结算规则，导致盈利空间被完全挤压。此类情况并非劳动者基于自身意愿的职业选择，而是在劳动权益受损、生存压力加剧下的无奈之举，其本质仍属于非自愿失业的范畴，但按照现行二元认定标准，却被直接归入“自愿失业”类别，丧失享受失业保险待遇的资格。这种僵化的认定逻辑，既忽视了新就业形态下劳动者与平台之间的权力不对等关系，也违背了失业保险制度防范社会风险、保障劳动者基本权益的立法初衷。

3.3. 法治保障与制度执行的双重不足

失业保险制度的有效运行离不开健全的法治保障与高效的制度执行，二者共同构成制度功能落地的核心支撑。当前我国失业保险制度在这两大关键环节均存在显著短板，不仅制约了制度改革的纵深推进，更影响了其对数字经济下失业风险的应对效能。

在立法层面，突出表现为法律规制缺位与制度适应性不足。我国现行《失业保险条例》制定于1999年，其制度框架、规则设计完全植根于工业经济时代的稳态劳动关系特征，对数字经济催生的新就业形态劳动者的参保权益、保障路径未作任何前瞻性规定，法律滞后性问题极为突出[15]。尽管近年来国家层面出台多项政策文件，明确要求扩大失业保险覆盖面、优化参保机制，但这些文件多为部门规章或指导性意见，法律层级较低，缺乏强制约束力，难以破解平台企业规避责任、地方执行梗阻等实践难题。同时，立法未明确新就业形态劳动者参保、缴费、待遇领取的具体制度规则，导致地方试点缺乏统一法律依据，制度设计呈现碎片化特征，难以形成全国统一的制度体系[16]。此外，立法未清晰界定平台企业在失业保险中的法定责任与义务，平台常以非劳动关系为由逃避缴费责任，而劳动监察部门因缺乏明确法律依据，难以开展有效监管，使制度执行陷入无法可依的困境。

在制度执行层面，我国失业保险经办服务仍停留在传统模式，劳动监察主要依赖线下检查、投诉举报等方式，难以对平台企业用工行为、劳动者就业状态进行全面监管，导致漏缴、少缴保费现象普遍存

在。数字经济下，新就业形态具有隐蔽性、分散化、跨区域特征，对失业保险监管的精准性、协同性提出更高要求。但当前同时，市场监管、税务、平台企业等部门间的数据壁垒未被打破，失业保险经办机构难以获取劳动者真实就业信息与收入数据，无法实现参保、缴费、待遇申领全流程的精准管理。此外，传统线下经办模式流程繁琐、耗时费力，与新就业形态劳动者对服务灵活化、便捷化的需求严重脱节，进一步削弱了劳动者的参保积极性，制约了制度覆盖范围的拓展。

4. 数字经济下失业保险制度改革的路径和建议

4.1. 确立公平包容的制度基础

立法完善是失业保险制度改革的核心前提，需突破传统制度的路径依赖，构建与数字经济相适应、与新型劳动关系相匹配的法律体系，为制度改革提供坚实的法律保障。

首先，明确新就业形态劳动者的失业保险权益。修订《社会保险法》与《失业保险条例》，打破“劳动关系是参保前提”的传统规定，将失业保险的覆盖范围扩大至所有就业人员，包括传统全日制劳动者、新就业形态劳动者、灵活就业人员、个体工商户等，实现“全民覆盖、应保尽保”。在立法中明确新就业形态劳动者的失业保险权益，包括参保权、缴费权、待遇领取权、再就业服务权等，从而有效消除制度歧视。同时，建立从属性为主、形式为辅的劳动关系认定标准，将劳动从属性作为判断是否纳入强制参保范围的核心依据[17]。对于具有较强人格从属性与经济从属性的新就业形态劳动者(如全职外卖骑手、网约车司机)，应当纳入强制参保范围，由平台企业与劳动者共同缴费。对于从属性较弱的劳动者(如众包骑手、兼职主播)，实行自愿参保制度，允许其以个人身份参保，政府给予适当的缴费补贴。

其次，应明确平台企业的失业保险责任与义务。立法应明确平台企业在失业保险中的主体责任，无论平台与劳动者是否构成劳动关系，只要平台从劳动者的劳动中获得收益，就应当承担相应的失业保险缴费责任。具体而言，对于被认定为劳动关系的，平台企业按照传统标准与劳动者共同缴费。对于不构成劳动关系但劳动者对平台具有经济依赖的，平台企业按照劳动者收入的一定比例缴纳失业保险费，具体比例可根据行业特点、平台盈利能力等因素确定。对于众包、兼职等从属性极弱的就业形式，平台企业可自愿为劳动者缴纳补充失业保险费，政府给予税收优惠。同时，应赋予平台企业参保登记、缴费申报、信息报送等义务，要求平台企业定期向失业保险经办机构报送劳动者的就业信息、收入数据、工作时长等，配合经办机构的监管与核查。

最后，建立全国统一的制度规则与地方试点机制。立法应明确全国统一的失业保险制度框架，包括参保条件、缴费标准、待遇领取条件、待遇标准等核心规则，避免制度碎片化。同时，允许地方根据本地区数字经济发展水平、新就业形态劳动者规模、基金承受能力等因素，制定具体的实施细则，开展差异化的试点探索。例如，经济发达地区可率先实现新就业形态劳动者的强制参保，中西部地区可先实行自愿参保与政府补贴相结合的模式。灵活就业人员集中的地区可创新缴费方式与待遇标准，探索适应本地特点的制度模式[18]。

4.2. 优化非自愿失业认定标准

非自愿失业认定标准的优化是破解新就业形态劳动者失业保险待遇领取困境的关键，关键点在于应当适当突破传统工业经济以“自愿-非自愿”二元化认定模式的桎梏，摆脱对规范劳动关系与书面证明材料的依赖，构建与数字经济就业特征相适配的认定机制，确保新就业形态劳动者的失业保险权益得到实质性保障。

应当实现“重实质，轻形式”的核心认定原则，实现失业认定逻辑从形式要件审查向实质要件判断的转型。传统工业经济下，失业认定标准陷入困境的根源在于将劳动关系存续状态与书面证明材料作为

核心依据，而这与新就业形态用工关系松散化、失业证明缺失化的特征形成了根本冲突。因此，认定的核心应聚焦失业是否源于劳动者主观意愿这一实质，而不是纠结于法律意义上的劳动关系或传统书面凭证。针对新就业形态劳动者的失业特征，应明确将平台算法迭代或派单规则的调整导致连续三个月接单量骤减、收入显著低于当地最低工资标准，平台服务单价、抽成比例等规则变更未提前告知导致劳动报酬大幅缩水，账号被平台无故封禁且未提供合规依据与救济渠道，平台退出本地运营导致丧失就业渠道，以及平台考核指标、工作强度超出合理范围或存在不合理罚款等情形，均纳入非自愿失业的认定范畴^[19]。只要劳动者能证明上述情形客观存在，即应启动认定程序，无需强求传统书面证明材料。

在举证责任分配上，需破解劳动者举证难的困境。新就业形态下劳动者与平台之间的信息不对称、权力不对等，传统“谁主张、谁举证”的规则已丧失了实践合理性。为此，应当建立“举证责任倒置 + 平台协助举证”的双重机制，将劳动者系自愿失业的举证责任转移给平台企业，若平台无法提供有效证据证明劳动者是因自身主观意愿导致失业，则直接推定其为非自愿失业。同时，需明确平台的协助举证义务，要求平台建立并妥善保存劳动者的接单数据、收入明细、规则变更通知、沟通记录等关键信息，保存期限不少于 2 年。在劳动者提出认定申请时，平台需在规定的时限内提供相关信息，不得无故拖延、隐匿或篡改，拒不履行义务的应当承担不利的法律后果^[20]。

在认定模式与证据体系上，应当采用正面清单与兜底条款并重的组合设计，既要通过明确列举典型非自愿失业情形来提升认定标准的可操作性，又要以兜底条款涵盖数字经济发展中涌现的新型失业形态，避免认定标准陷入僵化。同时，在证据方面要突破传统书面证据的单一依赖，将平台数据、银行流水、沟通记录、行业协会证明等均纳入合法证据范畴，依托失业保险大数据平台数据核实，通过数据比对直接核实失业原因，从而有效提升认定的效率与准确性。

5. 结论

失业保险制度的改革需以立法完善为根基，打破因不完全劳动关系而对失业保险参保资格的约束，明确新就业形态劳动者的保障权益与平台企业的缴费责任，构建全国统一且兼具地方灵活性的制度框架。失业保险的制度性改革应当以扩大覆盖为核心，创新多元化参保与灵活缴费机制，适配新型就业的收入波动与流动性特征，为灵活就业群体提供参与失业保险的机会。要以非自愿失业的标准优化为突破，确立“实质重于形式”的非自愿失业认定原则，重构举证责任分配与证据体系，破解待遇领取难题。同时，借鉴发达国家功能拓展经验，强化失业保险的就业促进、技能提升与心理健康保障功能，实现从单一生活保障向多元发展保障的升级。

失业保险制度的改革不仅仅是社会保障体系自身完善的内在要求，还是适配新质生产力发展、促进数字经济发展的的重要举措。未来，随着失业保险制度改革的不断深入，失业保险将更充分地发挥风险分担、民生保障与经济稳定的功能，构建更加公平、更可持续的社会保障体系，从而为实现更高质量、更充分的就业提供坚实的支撑。

参考文献

- [1] 王轶, 刘蕾, 魏巍. 数字经济时代我国面临的就业风险及治理机制研究[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2023, 33(4): 98-107.
- [2] 刘军强. 政策的漂移、转化和重叠——中国失业保险结余形成机制研究[J]. 管理世界, 2022, 38(6): 101-117.
- [3] 余少祥. 平台经济劳动者保护的法理逻辑与路径选择[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(20): 44-54.
- [4] 谢富胜, 吴越, 王生升. 平台经济全球化的政治经济学分析[J]. 中国社会科学, 2019(12): 62-81+200.
- [5] 张荣芳. 平等权保障视角下灵活就业人员社会保险问题研究[J]. 河南财经政法大学学报, 2025, 40(1): 60-73.
- [6] 韩克庆. 健全新就业形态人员社会保险制度[J]. 探索与争鸣, 2025(3): 71-75+177-178.

-
- [7] 岳宗福. 新业态劳动者失业保险: 改革思路与政策优化[J]. 中州学刊, 2023(6): 90-96.
- [8] 丁建定. “新社会风险”下西方福利国家社会保障制度道路的新选择[J]. 社会保障评论, 2023, 7(4): 34-51.
- [9] 朱小玉, 田雅琼. 灵活就业人员失业保险制度如何构建: 国际经验、本土探索与政策建议[J]. 社会保障研究, 2024(3): 3-12.
- [10] 孟现玉. 风险社会理论下人工智能时代的失业风险与法律治理[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2024, 57(4): 56-63.
- [11] 袁文全, 毛嘉. 新就业形态劳动者社会保险权益保障的法治进路[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2025, 78(5): 188-200.
- [12] 郭庆. 新就业形态劳动者参加失业保险的国外经验与中国路径[J]. 社会保障研究, 2025(1): 101-111.
- [13] 冯辉, 贺小桐. 平台灵活就业人员劳动权益保护的立法困境与对策[J]. 河北学刊, 2025, 45(1): 172-182.
- [14] 李干, 董保华. 从“单雇主”到“无雇主”: 新业态社会保险参缴机制的困境与革新[J]. 保险研究, 2024(10): 88-98.
- [15] 祁媛媛, 李保民. 数字经济背景下新就业形态劳动者权益保障研究[J]. 河南社会科学, 2023, 31(8): 89-94.
- [16] 孙守纪, 方黎明. 新就业形态下构建多层次失业保障制度研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2020(Z1): 53-61.
- [17] 李德健. 中国社会保障法现代化的路径选择[J]. 社会保障评论, 2025, 9(2): 32-48.
- [18] 王群. 数智时代新业态劳动者权益保护之反思[J]. 青海社会科学, 2022(6): 153-161.
- [19] 徐智华, 解彩霞. 人工智能时代失业劳动者权利保护: 问题与路径[J]. 经济体制改革, 2022(1): 180-187.
- [20] 王利军, 涂永前. 论灵活就业人员社会保障制度的完善[J]. 广东社会科学, 2022(6): 248-257+283.