

灵活就业人员医保参保之“困”

仇雨临 冉晓醒

(中国人民大学劳动人事学院 北京 100872)

【摘要】 应保尽保作为基本医疗保险制度发展的基本要求,不仅关系到制度的可持续,也是实现制度高质量发展的基础条件。然而,目前灵活就业者医保参保率偏低,部分灵活就业人员由于参保面临多重困境而游离于制度之外。参保条件受限、缴费负担过重、转移接续困难是阻碍灵活就业者参加职工医保的主要原因。虽然异地灵活就业者可以选择参加户籍地的居民医保,但是在参保及看病就医过程中存在较多不便。两项制度并行,却难以选择合适的制度参保,由此产生了灵活就业者的漏保现象。制度的优化是破解灵活就业者参保困境的重要途径,可从打破户籍条件的限制、制定适宜的缴费政策、提升医保制度的便携性三方面着手,推动医保制度应保尽保的实现。

【关键词】 应保尽保;灵活就业人员;医疗保险

【中图分类号】 F840.684 C913.7 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1674-3830(2020)1-6-3

doi:10.19546/j.issn.1674-3830.2020.1.002

The Difficulty of Participation in Medical Insurance for Flexible Employees Qiu Yulin, Ran Xiaoxing (School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing, 100872)

【Abstract】 The universal coverage of basic medical insurance is an important part in the process of system development, it is not only related to the sustainability of the system, but also the basic condition for realizing the high-quality development of the system. However, at present, the participation rate of flexible employees in worker's medical insurance is low, and some flexible employees are out of the system due to multiple difficulties. The main reasons that prevent flexible employees from participating in medical insurance are limited conditions, heavy burden of payment and difficulty in transferring and succeeding. Although flexible employees in different places can choose to participate in the urban and rural medical insurance, there are many inconveniences of participating medical insurance and seeing a doctor. The two systems are in parallel, but it is difficult to choose the appropriate system to participate in, it leads to some flexible employees miss the medical insurance. Optimizing the system is an important way to break the predicament of the flexible employees to participate in the medical insurance. We can solve the problem from three aspects: breaking the restrictions of household registration conditions, making the appropriate payment policy and improving the portability of the medical insurance system. These measures will promote the realization of the full coverage of the medical insurance system.

【Key words】 universal insured, flexible employees, medical insurance

国家医疗保障局发布的《2018 公报》显示,2018年参加全国基本
年全国基本医疗保障事业发展统计 医疗保险134459万人,参保率稳定

在95%以上。随着全民医保的基本实现,我国医疗保险制度正在从过去以
扩面为主,进入到追求实质性公平
的发展阶段。应保尽保不仅是保证
制度持续发展的关键前提,也是促

【收稿日期】 2019-12-10

【作者简介】 仇雨临,中国人民大学劳动人事学院教授,博士生导师,主要研究方向:医疗保险,社会保障国际比较,社会保障制度。

进社会公平的必然要求。尽管基本医疗保险目前覆盖人口已经超过13亿人,但是仍然存在部分群体未能参保现象。尤其是灵活就业人员队伍日益壮大,而多重参保困境往往使其游离于制度之外,这部分人员缺乏基本医疗保障的问题愈发突出。

1 灵活就业人员参保现状

灵活就业人员主要指以非正式单位、非全日制、临时性和弹性工作等灵活形式就业的人员。由于工作形式的特殊性,该群体在参加基本医疗保险方面存在较大难题。为此,国家曾特别制定了相关政策:2003年《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》出台,将灵活就业人员纳入基本医保保障范围;2016年《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》指出“农民工和灵活就业人员依法参加职工基本医疗保险,有困难的可按照当地规定参加城乡居民医保”。这意味着灵活就业人员可结合自身条件自愿选择参加职工医保或居民医保。然而在现行制度规定下,职工医保制度为强制参加,居民医保制度为自愿参加。两项不同制度的并行造成灵活就业人员的参保选择困惑——灵活就业人员是否参保、参加职工医保还是居民医保等问题进一步增加了医保制度覆盖范围的不确定性。

来自国家统计局和国家医疗保障局的数据显示,2018年我国就业人员为77586万人,其中城镇就业人口43419万人,参保的在职职工为23308万人。由此可以计算出,2018年城镇就业人员的职工医保参保率约为53.68%,有46.32%的城镇就业人员尚未参加职工医保,即使去除部分参加居民医保的灵活就业人

员,仍然可能存在大量城镇就业人员未参保现象。城镇职工参保为强制性,而灵活就业人员参保具有较强的自主选择性。据此推断,未参加职工医保的就业人员中灵活就业人员可能会占据一定比例。《2018年全国基本医疗保障事业发展统计公报》显示,灵活就业等其他人员参加职工医保的人数为4042万人,而早在2003年底我国灵活就业人员已超过1亿,这表明灵活就业人员在参保水平方面有很大缺口。整体上,灵活就业人员参保呈现出职工医保参保率低与漏保现象并存的特征。

2 灵活就业人员参保制约因素

灵活就业人员流动性强,极有可能因户籍条件不符而无法参加就业地职工医保和居民医保。尽管有部分人选择由人力资源服务公司代办参保,但其是否符合国家法律政策以及是否能够保障灵活就业人员相关权益都有存疑。即便就业地区未限定户籍,过重的缴费负担以及医保关系转移接续困难等问题,也可能让收入不稳定且高频流动的灵活就业人员对职工医保望而却步。

反观居民医保,由于各地居民医保都有当地财政的大量补贴,所以一般参加居民医保都对户籍有所要求,外来灵活就业人员往往会被拒之门外。当然参加户籍地居民医保也是他们的又一选择,但是异地参保和看病报销也存在不便。

一方面是就业地区职工医保和居民医保参保难;另一方面是参加户籍地居民医保实用性不高。多种因素制约出现了灵活就业人员漏保现象。

2.1 参保条件受限

虽然灵活就业人员可以参加职

工医疗保险,但是部分地区对参保的户籍条件进行了限定:灵活就业人员必须具备该统筹地区户籍,如北京、上海等地均强调了灵活就业参保人员需拥有本市城镇户籍。然而,灵活就业人员流动性强,异地就业现象十分普遍,该部分人群必然会由于户籍地限制被排斥在职工医保之外。此时,会有部分异地灵活就业者选择由人力资源公司代办参保手续。然而这种方式不仅存在风险,而且需要灵活就业者根据职工参保标准承担所有社会保险的单位和个人缴费,并要在此基础上向公司支付一定的服务费用,严重加剧了异地灵活就业者的缴费负担。

在参加就业地的职工医疗保险存在困难的情况下,灵活就业人员也可以选择参加居民医保。然而如前所述,居民医保参保条件同样对户籍有所限制,往往只能参加户籍地的城乡居民基本医疗保险。总之,参加基本医疗保险时严格的户籍条件限制与灵活就业人员较高的流动性产生冲突,灵活就业者表面上的自主选择实质上受到户籍因素的严重制约,因此会带来一定程度的灵活就业者漏保。

2.2 缴费负担过重

灵活就业人员参加职工医保需承受较重的经济压力,缴费负担主要来源于以下三个方面:一是灵活就业人员缴费比例高。正常情况下,城镇职工的医保缴费由单位和个人共同承担,且单位负担比例远高于个人。以北京市为例,职工个人只需缴纳2%的基本医保加3元的大额互助,单位则要为其缴纳9%的基本医保和1%的大额互助基金,而灵活就业人员则需要按照7%的比例缴纳基本医疗保险费,所承受的经济压力远远

超出一般职工。二是缴费基数可能与灵活就业人员的实际收入存在出入。各地区通常以上一年度社会平均工资的一定比例作为缴费基数,然而灵活就业人员由于工作内容和时间等相对灵活,其收入呈现不稳定特征。对于部分收入较低的灵活就业人员而言,缴费基数可能与其实际收入存在较大差距。一旦缴费标准超过本人收入水平,就会造成较大的经济压力。三是部分地区将医疗保险和养老保险捆绑办理,即参加了职工基本医疗保险还要参加职工养老保险,本该由用人单位和个人共同承担的养老保险缴费同样由灵活就业者个人承担,这会进一步增加灵活就业人员的缴费负担。

2.3 转移接续困难

医疗保险关系的转移接续不仅关系到流动人口的切身权利,也会对制度的可持续性产生重要影响。

《2019年中国统计年鉴》显示,我国2018年人户分离人口为2.86亿人,流动人口2.41亿人。灵活就业人员作为高流动性群体,其对医疗保险关系的地区间转移接续有较强的现实需求。

目前,我国基本医保制度仍处于人群分割、地区分割的状态。医保统筹层次低,各地区通常只希望社保关系转出而不愿接受转入,导致灵活就业人员的医保关系转移接续存在诸多障碍。尤其是灵活就业人员参加职工医疗保险时只有累计缴费达到一定年限才能在退休后享受相关待遇,这使得灵活就业人员退休后在居住地享受医保非常困难。而在缴费年限认定方面,不同地区还存在一定差异。若流入地区不认可异地缴费年限或者缴费年限折算比例较低,参保人很可能因此放弃

医保关系的转移。如果每月在异地参保,不仅办理不方便,异地就医报销也存在较多障碍,例如在异地就医时需要办理转诊等手续,医疗费用异地报销实时结算尚未实现全面覆盖导致报销手续繁琐等等。医保关系转移接续困难、异地医保就医手续繁琐,都让灵活就业人员的参保积极性和参保能力严重受挫。

3 破解参保之困:优化制度供给

应保尽保的实现过程中,制度优化是关键,解决灵活就业者参保难题还需要从制度供给方面着手。打破户籍条件的限制是让更多灵活就业者纳入保障范围的重要条件,制定适宜的缴费政策是避免漏保、断保发生的有效手段,提升医疗保险的便携性不仅是实现应保尽保的关键途径,也是保证制度可持续发展的必然要求。

3.1 打破户籍条件限制

尽管国家针对灵活就业者制定了《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》,但具体政策仍由各地区制定。出于维护本地区利益考虑,一些政策规定往往对灵活就业者参加医保形成阻碍,其中户籍条件限制是最为突出的表现。灵活就业人员本身具有较高的流动性,在非户籍地就业是极为普遍的现象,而参保条件中对户籍的限定无疑将大量灵活就业人员拒之门外。目前很多地区,特别是一些人口流入聚集地尚未放开对灵活就业者户籍条件的限制,从而阻碍了灵活就业人员参加医保。因此各地应逐步放开户籍条件限定,以此奠定实现应保尽保的基础,避免灵活就业人员游离于制度之外。

3.2 制定适宜缴费政策

在降低准入门槛后,灵活就业人员仍然面临缴费负担过重的问题。由于无法掌握灵活就业人员的收入情况,只能参考社会平均工资标准。由于灵活就业者收入差异化现象严重,不排除部分灵活就业人员收入低于统一的缴费基数,从而加重了其缴费负担。另一方面,灵活就业者需要承担本人和单位双方缴费,经济压力比正规就业职工大了数倍。因此有必要充分利用信息化技术手段加强对灵活就业者的信息收集,有效掌握其收入状况,制定更为合理的缴费基数。

此外,尽管要求医疗保险和养老保险捆绑参保来提高参保率的方式的确可以给灵活就业者带来更为全面的保障,但对于低收入灵活就业者而言,也的确进一步增加了经济负担。事实上,参保水平的提升需要优化制度本身,而不是采取强硬捆绑参保手段。为避免灵活就业者承受较大经济压力,难以同时参加两项保险,可优先参加基本医保,采取循序渐进的方式逐步引导其参加其他社会保险。

3.3 提升医疗保险便携性

医保关系能否顺利转移接续是影响灵活就业人员参保的重要因素之一。当灵活就业者履行缴费义务后,理应享受相应待遇。权利与义务对等是社会保险应遵循的基本原则。

高频流动的灵活就业人员日益增加对医疗保险的便携性提出了更为迫切的要求。医保的便携性不仅体现在灵活就业者的参保权利应该得到有效保障,而且其医保待遇也不能受到任何损失。

打破户籍限制、畅通医保关系的转移接续是提高(下转第12页)

间发生的意外事故原因复杂,直接归责于工作是非常困难的。

在理论层面上考察,工伤是与劳动关系中的人身依赖性联系在一起的。由于雇员的时间和自由被雇主独占,因此工作过程中发生的意外伤害都可归责于雇主,甚至在某些情形下,与雇主指挥权间接关联的意外事故,如劳动者或第三方造成的事故,都可以“基于事理、情理与道理之中的实质合理性得到价值标准上的认同”,由工伤保险支付相关待遇。前文提到的实习学生参加工伤保险正是基于人身依赖性,而这恰恰是新就业形态群体所欠缺的。

3.2 新就业形态群体的工伤保险制度设计

事实上,基本医疗保险在诊疗项目方面与工伤保险是相同的,如果网约工被强制参加了职工基本医疗保险,由于基本医保的待遇支付除了第三人造成的事故之外,不问疾病产生的原因,因此在一定程度上是可以缓解这个群体的工作风险的。按

照《社保法》规定,在第三人无法确定的情况,基本医保基金可先行支付,而后代位求偿,新就业形态群体的工作风险将会得到有效解决。

当然,工伤保险的待遇标准高于基本医疗保险,尤其在预防、劳动能力恢复、死亡补助方面,工伤保险制度具有较大优势。长期来看,为网约工群体建立与工伤保险相当的保障制度方能有效化解这个群体的职业风险。

笔者认为,德国自雇者的事故保险制度可资我国借鉴。该国将艺术家等个体承包者称为自雇者,允许某个行业的自雇者建立联合会组织,法律赋予联合会强制会员参保事故保险的权力,该事故保险的费率基于该行业成员的各类风险综合测算,不再区分生活风险和工作风险;一旦发生意外事故,自雇者可以获得与工伤保险相当的待遇。

4 结语

新业态带来了新的工作岗位和

就业机会,应当在鼓励平台经济发展的同时,注重保障新业态就业群体的社会权益。应当将劳动关系中的经济依赖性独立出来,与社会保险的参保关系相关联,强制新就业形态群体参加社会医疗保险,并完善符合这个群体职业特征的参保和缴费方法。虽然工伤保险提供的职业安全保障更为重要,但是由于其与人身依赖性关联密切,因此难以成为新就业群体强制参保的险种,相关的工作风险可考虑建立独立的事故保险来解决。■

【参考文献】

- [1]. 姜宇. 民法典的选择: 劳动合同抑或雇佣合同? ——德国《民法典》第611a条修订的教义学分析与启示[J]. 法律科学, 2019(5).
- [2]. 美团点评研究院. 新时代, 新青年: 2018年外卖骑手群体研究报告[EB/OL]. <http://www.199it.com/archives/720183.html>.
- [3]. 冯彦君, 王丹丹. 非全日制用工养老保险的立法模式选择——以中日比较为视角[J]. 当代法学, 2010(6).
- [4]. 冯彦君. 劳动法上“合理”的多重意蕴及其应用[J]. 中国法学, 2018(5).

(上接第8页)医疗保险便携性的重要途径。国家层面可以对地区之间的医保关系转移接续提出具体管理办法,如统一缴费年限的折算方式等,平衡流入地与流出地之间的制度发展不平衡。各地区也应坚持以人为本的原则,通过完善相关政策、简化流程、充分利用信息技术等,争取在最大程度上方便灵活就业者的医保关系转移接续。

此外,医保的便携性还应包括异地就医政策的进一步完善,在不能短时期解决户籍地参保问题的前提下,可考虑简化异地就医手续,使在户籍地参保、在就业地工作的灵活就业人员看病就医时能享受更

为简便的报销,通过解决灵活就业人员在报销时的后顾之忧来激励其参保积极性。■

【参考文献】

- [1] 国家医疗保障局. 2018年全国基本医疗保障事业发展统计公报[R]. 2019.
- [2] 国家统计局. 2018年经济运行保持在合理区间发展的主要预期目标较好完成[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201901/t20190121_1645752.html.
- [3] 中国新闻网. 中国就业格局发生重大变化 灵活就业人员超1亿[EB/OL]. http://www.ce.cn/new_hgj/guonei/zhbd/200412/10/t20041210_2537424.shtml.
- [4] 北京市人力资源和社会保障局. 北京市灵活就业人员参加职工基本医疗保险办法(京人社农合发〔2017〕250号)[Z]. 2017-12-13.
- [5] 上海市人力资源和社会保障局. 市人力资源社

- 会保障局关于灵活就业人员参加本市城镇职工基本养老、医疗保险若干问题的通知(沪人社发〔2013〕22号)[Z]. 2013-04-15.
- [6] 国家统计局. 2019年中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2019.
- [7] 谭中和. 非正规就业人员基本医疗保险应保尽保问题的几点思考[J]. 中国医疗保险, 2018(01): 9-13.
- [8] 王虎峰. 灵活就业人员对医保政策的回应性研究——基于十一个城市的调查分析[J]. 人口研究, 2009, 33(03): 89-98.
- [9] 仇雨临. 提升服务能力应对全民参保新挑战[J]. 中国医疗保险, 2019(01): 45.
- [10] 封进, 王贞, 宋弘. 中国医疗保险体系中的自选择与医疗费用——基于灵活就业人员参保行为的研究[J]. 金融研究, 2018(08): 85-101.
- [11] 汤晓莉. 社会医疗保险可携带性政策研究[D]. 华中科技大学, 2010.