西北大学学报(哲学社会科学版)
2025年7月,第55卷第4期,Jul.,2025,Vol.55,No.4
Journal of Northwest University(Philosophy and Social Sciences Edition)
JNWU

【民生保障高质量发展】

灵活就业人员参加职工养老保险的缴费问题研究:定额缴费是可行之举么?

鲁　全,李雨窈

(中国人民大学 中国社会保障研究中心,北京　100872)

摘　要:鼓励灵活就业人员参加职工养老保险是提高养老保险参保质量的重要举措。基于整体性治理框架,对定额缴费与职工养老保险制度其他参数之间关系的耦合分析表明,定额缴费虽然在短期内可以降低灵活就业人员参加职工养老保险制度的门槛,但同时也需要对职工养老保险制度的其他参数进行适应性调整。因此,定额缴费只适合作为过渡性改革政策,而不宜成为职工养老保险制度的长期性参数设计。

关键词:灵活就业人员;职工养老保险;整体性治理;定额缴费

中图分类号:C913.7　　文献标识码:A　DOI:10.16152/j.cnki.xdxbsk.2025-04-010

一、引言与问题的提出

党的二十届三中全会审议通过的《关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》明确提出,要"健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度";《人力资源和社会保障事业发展"十四五"规划》也指出,要积极促进有意愿、有缴费能力的灵活就业人员以及新就业形态从业人员等参加企业职工基本养老保险。这是党和国家积极应对经济社会发展变化,提高职工养老保险制度的适应性和覆盖范围,为灵活就业人员提供有效长期保障的重要战略部署。但在现实中,我国的灵活就业人员总体收入较低且波动性大,按照现行政策,他们需要以当地上年度社会平均工资(以下简称"社平工资")作为缴费基数,即使以社平工资的60%作为缴费下限,也超出部分灵活就业人员的可承受范围。因此,有必要针对灵活就业人员的基本特点,进一步深化职工基本养老保险制度改革,让更多灵活就业人员有动力、有能力参与该制度。

2022年,有关部门启动了新就业形态人员职业伤害保障的试点工作,并正在稳步推进中,该试点方案突破了传统以工资总额为基数的缴费方式,采用固定金额缴费(简称"定额缴费")的设计[1],既突破了传统以劳资关系为基础的参保模式,也适当降低了缴费负担,从而为灵活就业人员参加职工养老保险提供了重要启发。基于此,本文将遵循整体性治理的视角,在分析灵活就业人员参加职工养老保险制度

收稿日期:2025-03-15。
基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目"新业态从业人员参加职工基本养老保险问题研究"(23JZD020)阶段性成果。

中国知网　https://www.cnki.net

面临的困境基础上①将缴费方式置于养老保险收支关系的整体中,通过分析定额缴费与职工养老保险制度其他参数之间的耦合关系,深入探讨定额缴费作为灵活就业人员参加职工养老保险的可行方案。

二、文献综述与研究框架

(一) 文献综述

大量灵活就业人员参加居民养老保险而非职工养老保险,是我国养老保险制度参保质量不高的主要表现[2]。关于灵活就业人员参加职工养老保险的困境,已有文献认为,一方面是因为这是一种突破、肢解传统劳动关系和劳动法的就业形式[3],呈现出去单位化[4-5]、流动性高、收入波动性[6]等特征,从而与建立在稳定劳动关系基础之上的社会保险制度无法有效兼容。灵活就业人员参与城镇职工养老保险的比例一直难以提升,根据不同的统计口径这一比例略有差异,但始终徘徊在20%左右[7]。另一方面,大量文献从职工养老保险制度设计方面展开研究。由于我国灵活就业人员参保从法律上尚处在"自愿"阶段,因此健全激励机制、提高缴费积极性是提高参保率和总缴率的理想途径[8],学界围绕缴费机制设计的核心参数——基数、比例与年限展开了广泛探讨: 在缴费基数方面,一方面,现有以社平工资为基准的机制因收入分布右偏和统计口径局限[9]而无法真正反映灵活就业人员的收入水平,进而提出中位数替代[10]、扩大统计口径[11-12]、去工资化改革[13]等优化方案; 另一方面,缴费基数下限是决定灵活就业人员职工养老保险缴费负担的主要因素[14],亟需合理调整。现行60%社平工资的缴费下限形成显著结构性约束[15],导致实际收入低于下限的灵活就业者承受超额负担[16],产生明显的缴费累退效应[17]。实证研究表明,缴费门槛每提高一千元,灵活就业人员参加城镇职工养老保险的几率下降7%[18]。为此学界提出将缴费下限调至社平工资的40%—50%[19-20],或改用最低工资标准[21-22]。在缴费比例方面,针对现行20%的费率与灵活就业者负担能力不相称的问题[23],研究建议将费率降至15%—18%[24-25],或重构账户结构[26],如适当提高个人账户8%的缴费比例而免除12%统筹部分[27]等。关于缴费年限则存在两种思路,既有研究建议适当延长缴费年限来对冲降低缴费基数和缴费比例带来的老年风险[28],将缴费年限延长至20—25年不等[29-30]; 也有研究建议取消15年的缴费门槛,避免"短缴不得"对于灵活就业人员的逆向激励[31]。

除此之外,还有文献将灵活就业人员参保问题置于"职工养老保险——居民养老保险"的选择性二元政策框架下进行比较研究。尽管在相同的缴费水平下,职工养老保险的养老金水平、替代率、投入产出比均高于居民养老保险[24],但灵活就业人员出于风险规避心理[32],更偏好提高当期收入,因此制度之间的相对激励作用有限[33],灵活就业人员易因缴费负担问题放弃职工养老保险[34-35],倾向于不参保或参加城乡居民基本养老保险[36-38]; 即使参加职工养老保险也表现出缴费档次低、缴费年限短的特点[39]。由此可见,灵活就业人员的收入水平从根本上决定了他们的缴费能力,制约着他们的参保意愿及行为选择[20]。因此,虽然我国目前已经取消灵活就业人员在就业地参加职工养老保险的户籍限制,鼓励灵活就业人员以个体工商户身份参加职工养老保险,但由于没有用人单位分担缴费,灵活就业人员的个人缴费负担仍然较重。加之其就业和工资收入不稳定,长期缴费能力较弱,"断保"现象频发[40]。如何激励灵活就业人员参加职工养老保险已经成为我国养老保险制度扩面的重点和难点[41]。

以上研究多聚焦于现行制度框架下的缴费参数调整,但却未从根本上突破按比例缴费的基本框架。

---

① 灵活就业人员是一个较为宽泛的概念,既包括非受雇的劳动者(即自雇劳动者),也包括以外卖骑手、网约车司机等为代表的新就业形态劳动者。其中前者参保的主要问题是没有雇主分担缴费,后者的主要问题是平台与劳动者的关系与传统劳动关系存在差异。本文聚焦上述两类群体的缴费负担问题。有关新业态从业人员参保问题的更多讨论,参见拙作《生产方式、就业形态与社会保险制度创新》,载《社会科学》2021年第6期《平台经济从业者的社会保险问题研究——基于社会保险制度逻辑的分析框架》,载《杭州师范大学学报(社会科学版)》,2021年第6期。

中国知网 https://www.cnki.net

鉴于该群体收入不稳定,精准核定其劳动收入存在现实困难[42],有创新性观点提出“定额法”的改革路径,主张以绝对额为基准设立多档缴费标准,供灵活就业者依据经济能力自主选择[42],为养老保险缴费机制改革提供了新的思路。那么,这种定额缴费的方式是否可行,还需要将其纳入职工养老保险的整体框架下进行深入分析。

(二) 本文的研究框架: 基于整体性治理的视角

整体性治理理论是西方行政学界对新公共管理理论的对立性回应,它主张用整合、协调和网络化的方法解决治理的碎片化问题[43]。该理论近些年来在政治与行政管理领域被广泛应用,尤其是如何突破官僚科层制的组织结构限制,在地方政府综合治理和跨部门协调攻关等方面(如疫情防控、社区治理、扶贫攻坚等) 具有很强的解释力和适用性。整体性治理强调目标导向下主体之间跨组织边界的协调配合,从而呈现出系统性的特征。同样,养老保险制度也是一个整体,对养老保险制度的适应性改革也需要遵循整体性治理的视角。习近平总书记曾明确指出,“我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段”[44],这就要求我们将有关改革措施置于养老保险制度整体中进行全面评估和系统设计,从而发挥整体性治理的效果。

基于整体性治理的视角分析灵活就业人员参加职工养老保险的问题,可以提供三个重要的思路: 第一,是从灵活就业人员主体出发,需要均衡参保缴费成本、当期收入与长期养老保险待遇之间的关系,通过制度设计与制度优化来适应个人的理性选择。第二,是从制度体系出发,基于当前灵活就业人员主要在城乡居民养老保险和职工养老保险之间进行比较选择的事实,要确保职工养老保险制度设计的吸引力大于居民养老保险,从而才能实现灵活就业人员从大量参加居民养老保险改为参加职工养老保险的改革目标。第三,是从职工养老保险制度本身出发,不仅要考虑如何降低灵活就业人员的参保门槛,更要从制度整体出发,对其他参数进行合理设计,从而在提高对灵活就业人员吸引力的同时,确保制度自身财务的可持续性。本文将主要聚焦于第三个视角。

具体而言,职工养老保险制度可以被视为是养老金资源生产和分配的完整过程,其中养老保险缴费阶段可以被视为生产阶段,待遇领取阶段则可以被视为分配阶段,并由此构建养老保险的生产函数和分配函数。具体而言,其生产函数包括的参数有缴费基数、费率、缴费年限以及参保缴费人数等; 分配函数则包括社会平均工资、养老金替代率、受益人数、待遇调整机制以及由退休年龄和死亡年龄共同决定的领取年限[45]。

针对灵活就业人员的缴费政策调整,如引入定额缴费的机制,虽然可以在当期直接降低其参保门槛,提高其可支配收入,但从整体性治理的视角出发,亦会对缴费端的参保结构、缴费年限以及待遇端养老金计发办法中的各个参数均产生潜在影响,从而对制度的整体运行产生综合性、复杂性影响。有鉴于此,基于整体性治理的视角,本文将在进一步深入分析灵活就业人员参加职工养老保险面临的现实困境基础上,重点考察定额缴费与职工养老保险其他参数之间的关系,从而为科学决策奠定理论基础。

三、灵活就业人员参加职工养老保险面临的主要困境

随着数字经济和新就业形态的快速发展,我国灵活就业群体已达 2 亿人规模,超过劳动年龄人口的 1/4[46]。但灵活就业人员参加职工养老保险的不足 10%,超过半数参加的是缴费门槛更低的城乡居民养老保险①,而后者待遇水平显著偏低。以 2023 年为例,城乡居民基本养老保险平均待遇水平约为每月 223 元,不足城镇职工基本养老保险的 10%②,难以消弭老年风险。本文认为,灵活就业人员参加职

① 根据 2018 年中国劳动力动态调查(简称 CLDS) 数据整理可得。

② 根据《2023 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》有关数据计算所得。

中国知网 https://www.cnki.net

工养老保险主要面临以下三个方面的困境。

(一) 灵活就业人员的就业特点使得其参保福利性显著下降

对于参保劳动者而言,职工养老保险的参保福利性主要来源于两个方面: 其一,是参保阶段的总缴费与退休后的总收益之间的比值小于 1,即参保人员领取的养老金总额大于养老保险总缴费额。该比值可称为参保的内部报酬率。退休后的余命越长、待遇调整频次越多等因素都会影响到总待遇水平,并进一步影响内部报酬率。其二,来源于多方缴费、单方受益的财务机制。根据现行职工养老保险制度的规定,用人单位和劳动者都需要按照工资的一定比例缴纳养老保险费,财政资金也会有一定的补助,由此形成的养老保险基金最终都将转变为退休者的养老保险待遇,因此在财务机制上呈现出"三方缴费、单方受益"的特点。由于灵活就业人员没有雇主,从而缺少与之分担缴费成本的主体,只能独自面对职业风险和年老风险[47],参保的成本收益因此不如其他受雇劳动者,导致参保积极性不高。

(二) 灵活就业人员收入水平与缴费负担的结构性矛盾

灵活就业人员的缴费负担体现在缴费基数和缴费率两个方面。在缴费率方面,根据现行政策规定,灵活就业人员参加职工养老保险的缴费率是 20%,而受雇劳动者的缴费率是 8%,即灵活就业人员的缴费率是受雇劳动者的 2.5 倍。这同样是源于其没有雇主的就业特点。在缴费基数方面,灵活就业人员的缴费基数为当地上一年度的社平工资,缴费基数的上限和下限分别为社会平均工资的 60% 和 30%。然而,我国灵活就业人员的收入水平总体低于社会平均工资水平,以 2023 年为例,抽样调查显示的灵活就业人员的平均收入为 6 268 元/月,为全口径社会平均工资的 76.6%①,其中收入 5 000 元以下的占比超过 50%,属于"被平均"的低收入者。从收入的增长率来看,2021—2023 年,抽样调查显示的灵活就业人员月平均工资从 7 158 元下降到 6 268 元,而同期全口径社平工资则从 7 328 元提高到 8 182 元,从而意味着灵活就业人员的实际缴费负担呈现上升趋势。

进一步考虑到当前职工养老保险的缴费水平由省级社会平均工资决定,因此对部分典型省市的情况进行分析。如表 1 所示,如果按照社会平均工资进行缴费,部分省市灵活就业人员的实际缴费负担占到个人平均收入的 30% 以上,即使按照缴费下限进行缴费,实际负担在不少省份也超过 10%,若再加上医疗保险等其他项目,经济压力将进一步加剧。导致这种状况的主要原因就是灵活就业人员的收入增幅不及社会平均工资和由此决定的缴费基数的增幅。

表 1 典型省市 2021 年灵活就业人员平均收入与当地缴费基数情况

省级单位	灵活就业人员平均月收入(元)	按社平工资缴费的实际负担	按缴费下限缴费的实际负担
河北省	3 624	26.09%	15.65%
湖南省	5 817	17.38%	9.83%
江西省	6 581	15.65%	9.39%
湖北省	4 025	26.09%	14.31%
安徽省	3 297	33.09%	18.30%
浙江省	8 939	12.39%	7.43%
山东省	8 828	13.05%	7.83%
重庆市	3 532	32.95%	18.58%
江苏省	6 041	21.34%	11.15%
北京市	14 032	12.61%	5.15%

资料来源: 灵活就业人员平均月收入来源于 CGSS2021 年数据; 各省级单位缴费基数由作者根据公开资料查阅获得; 本表按照缴费基数的升序排列。缴费实际负担由缴费基数 ×20% /平均月收入计算得出。

① 灵活就业人员的收入水平来源于《灵活就业景气指数报告》(链接: https://mp.weixin.qq.com/s/AkvgUnRQX0-WMTtHDqtNTw),全口径社会平均工资水平来源于私营单位和非私营单位社会平均工资的加权平均数。

中国知网 https://www.cnki.net

(三) 灵活就业人员工作周期波动与缴费期限刚性的矛盾

灵活就业人员工作具有高流动性、高灵活性等特征。以网约车行业为例,滴滴平台年活跃司机超 700 万,但平均月活跃司机仅有 300 万,日活跃司机不足 200 万; 司机一年留存率约 60%,五年留存率不足 20%①。在外卖行业中,有调查显示从业时间低于半年的骑手占比 38. 5%,他们往往将这份工作作为短期过渡选择,在初步尝试之后会因为各种原因选择离开[48]。在弹性工作制的影响下,灵活就业人员的收入并不表现为标准的“月工资”,并且缺乏基本工资和最低薪酬的保障,受到行业淡旺季、工作时长的影响呈现出明显的波动性特征(见图 1) 。尤其是依托互联网平台的灵活就业人员,收入取决于行业发展和平台所提供的价值交换机会的充分程度[49]。如果市场竞争激烈或平台政策调整,灵活就业人员可能会面临收入骤减的风险。因而灵活就业人员难以适应职工养老保险目前按月缴纳的规定②,在不同行业和职业之间的频繁调整,也往往无法及时进行社会保险关系的转移接续,由此导致断缴风险突出。

图 1 2022 年第三季度至 2024 年第三季度灵活就业人员月均收入及增长率

资料来源《灵活就业景气指数报告》系列报告

四、定额缴费与职工养老保险其他参数的耦合关系分析

在面对上述参保困境的情况下,有观点认为可以借鉴职业伤害保险试点的做法,通过定额缴费的方式降低缴费门槛,吸引更多灵活就业人员参加职工养老保险。然而,定额缴费虽然从当期看会比现行缴费方式更加直观且有利于降低灵活就业人员的缴费负担,但职工养老保险制度是一个完整的系统,涉及缴费机制、财务模式和待遇计发全流程,既需要积极适应就业形态的变化,也要严格遵循互助共济、收入再分配的基本原则,确保退休人员基本生活。因此,需要将定额缴费纳入职工养老保险制度的整体框架中进行分析,更加全面地评估其可行性。

(一) 定额缴费、缴费能力与参保行为

如前所述,现行职工养老保险缴费机制与灵活就业群体的适配性矛盾日益凸显。以社平工资为基准的缴费设计,在制度运行中逐渐暴露出刚性过强、弹性不足的缺陷。定额缴费的机制采用固定金额设定(如月缴 500 元) ,能够使缴费负担更为可控,从而缓解缴费压力,让更多有意愿参保但缴费能力不足

① 来源于笔者在滴滴公司的访谈。

② 笔者在调研中发现,部分地方还要求灵活就业人员一次性缴纳全年的保费或与其他项目捆绑参保,从而更加无法与灵活就业人员的就业特点相吻合。

中国知网 https://www.cnki.net

的劳动者能够参加职工养老保险。但是,定额缴费的本质是进一步降低了缴费下限的规制,而养老保险作为一个长期平衡的制度,特别需要处理好个人缴费负担与基金长期可持续之间的关系,如果引入定额缴费的机制,可能会带来以下四个方面的问题。

第一,会对现有灵活就业参保人员产生逆向激励,使得实际缴费与缴费能力不匹配,进而影响基金总体收入。如上文所述,灵活就业人员的收入波动较大,虽然总体收入水平不高,但呈现出"中间高、两边低"的基本结构①。这部分群体在现行职工养老保险制度中就以社平工资为基数按照 20% 费率参保缴费,如果设置了定额缴费的机制,则这部分群体为了降低当期缴费压力,就有可能改为选择定额缴费,最终导致虽然参保人数增加,但整体费基被削弱的情况。

第二,灵活就业人员在两项制度的比较下,由于激励失效而选择参保居民养老保险。目前,大部分灵活就业人员虽未参加职工基本养老保险,但大多参加了户籍地的居民养老保险。根据居民养老保险的缴费机制,在个人进行定额缴费的同时,还有地方财政的补贴;相比而言,如果灵活就业人员在工作地参加职工养老保险并进行定额缴费,则在缴费负担相同的情况下,却无法得到财政的补贴,从而导致激励失效而无法真正实现吸引灵活就业人员参加职工养老保险制度的目标。

第三,定额缴费会带来一系列的待遇计发问题。与医疗保险遵循"按能力缴费、按需要给付"的原则从而不适合采取定额缴费[2]的原理不同,养老保险的待遇水平与缴费水平挂钩。一旦引入定额缴费机制,则必然会带来待遇计发机制的调整,包括如何计算指数化缴费工资、是否计入缴费年限等。这个问题将在后文进行具体分析。

第四,定额缴费水平的确定机制问题。引入定额缴费的根本目的是降低灵活就业人员的参保门槛和缴费负担,但也因此失去了以社平工资为基础的定比例缴费所具有的自动增长机制。因此,既要防止现行机制下因社平工资增长较快导致低收入群体实际缴费负担加重的情况,也要防止定额缴费因缺乏自动调整机制而无法真实反映灵活就业群体的实际缴费能力并导致未来养老金水平过低的问题。

综上分析表明,定额缴费虽然在当期降低了缴费门槛,但在制度多参数制约和跨制度比较的情况下,激励灵活就业人员选择参加职工养老保险的实际效应及其对基金的总体影响仍具有较大的不确定性。

(二)定额缴费与财务模式

现行职工养老保险采用"社会统筹"+"个人账户"(下称"统账结合")的模式。其中用人单位缴费进入统筹账户,用于支付当前退休人员的基础养老金;劳动者个人缴费进入个人账户,积累用于参保人本人个人账户养老金发放。若灵活就业人员采用定额缴费方式,其财务模式将会有三种可选方案,分别是全部进个人账户、全部进入社会统筹和按一定比例统账结合。三种方案各有优劣。

如果定额缴费全部进入个人账户,其对养老金计发方式的影响程度最小,现行的个人账户养老金计发办法完全适用,但个人账户制度完全不具有互助共济的属性,且随着制度运行和人口老龄化水平的提高,个人账户的低效问题越来越凸显,个人账户积累资金的保值增值压力越来越大[50],甚至面临着取消个人账户的可能。主张将个人缴费全部进入个人账户的主要理由是,可以使资金归属明确,符合灵活就业人员"为自己储蓄"的心理诉求,从而有助于激励其选择参加职工养老保险制度。但这种理论假设并未得到有效证实,城乡居民基本养老保险的个人账户也全部来自于个人缴费,且还有财政补贴的激励因素,但长期以来城乡居民的个人缴费水平都较低[51],从而说明个人账户制度并不会对参保缴费产生激励作用。

---

① 2024 年第三季度调查数据显示,月收入 2 000 元以下的占 13.2%,2 000 元~5 000 元的占 38.2%,5 000 元~8 000 元的占 29.4%,8 000 元~20 000 元的占 15.8%,20 000 元以上的占 3.4%。参见《灵活就业景气指数报告》。

中国知网 https://www.cnki.net

如果定额缴费全部进入社会统筹账户,则可能会带来两方面的效应。一方面,如果不改变现有的基础养老金计发办法和待遇调整机制,那么必然会带来收入再分配力度的加大,定额缴费者在社会统筹账户中的内在报酬率会较高。如果定额缴费者均为实际收入较低的灵活就业人员,则这种再分配效应并无问题; 但如果实际收入较高的灵活就业人员也选择定额缴费,则反而会产生收入的逆向再分配。由此可见,定额缴费需要以准确的收入核查制度为前提。另一方面,定额缴费对基础养老金的计发办法,尤其是对个人缴费工资指数的计算带来挑战(具体分析见后文) 。那么,是保持现有基础养老金计发办法不变,还是针对定额缴费的部分设计新的计发办法并进行衔接,就需要做出改革决策。同样,如果按照一定比例将定额缴费分别计入社会统筹账户和个人账户,上述两个方案的问题也都一并存在。

(三) 定额缴费与缴费年限

定额缴费的年限是否应当计入缴费年限,这涉及两个方面的问题。其一,是资格年限。根据相关政策,职工领取基本养老保险待遇需要达到最低缴费年限,那么选择定额缴费的年限是否计入最低缴费年限的计算中; 其二,是养老金计发时的缴费年限。根据职工养老保险计发办法,缴费每满一年,计发养老金时计为 1% ,那么选择定额缴费的年限在计发养老金时是否计入。本节主要讨论第一个问题,第二个问题将在下一节关于养老金待遇计发时详细讨论。

我国《中华人民共和国社会保险法》规定,参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费满十五年的,可按月领取基本养老金。根据《国务院关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》,从 2030 年 1 月 1 日起,将职工按月领取基本养老金最低缴费年限由十五年逐步提高至二十年。是否将定额缴费年限计入最低缴费年限,理论上存在三种思路,即完全不计入缴费年限、作为视同缴费年限完全计入和按比例折算年限。

若完全不计入缴费年限,灵活就业人员需在定额缴费年限外另行按标准缴费模式缴满二十年才可获得基础养老金领取资格。此方案虽能规避基金收支失衡风险,却导致定额缴费沦为单纯延续参保资格的“空转”机制,既无法降低实际缴费负担,亦难以形成有效参保激励,与政策提质扩面[52] 的初衷相悖。第二种方案将定额缴费年限视同标准缴费年限全额累计,可显著降低养老金领取门槛,短期内对低收入群体形成强吸引力。但在定额缴费金额显著低于标准缴费水平的情况下,若直接赋予其全额年限价值,相当于通过制度补贴人为放大低缴费群体的待遇权益,可能引发企业职工等足额缴费群体的相对剥夺感,进而动摇制度公信力。第三种方案通过按比例折算年限,可以实现权利义务的相对平衡,例如将一年定额缴费折算为 0. 5 年标准缴费年限,再加上最高折算额的限制性措施(即按照此种方式折算的年限不超过 5 年) ,那么就可以既承认定额缴费的参保贡献,又可以成为渐进式延迟退休年龄方案中提高最高缴费年限的配套措施,从而更加具有合理性和可行性。

(四) 定额缴费与待遇计发

定额缴费在养老保险待遇计发中的效用,是灵活就业人员参保决策的核心关切点,也是制度设计的关键,直接影响职工养老保险制度的公平性与可持续性。在现行职工养老保险待遇计发中,个人账户养老金的计算方式是“账户储蓄总额 ÷ 计发月数”,其本质是将个人缴费周期内的全部个人缴费贡献与待遇获取严格对应。定额缴费对此部分不会产生冲击。在基础养老金部分,其计算公式为: (参保人退休时本地上一年度社平工资 + 本人指数化月平均缴费工资) ÷2 × 缴费年限 ×1% ,定额缴费对其影响主要体现在以下两个方面。

1. 定额缴费如何折算为缴费年限　参照上述定额缴费与最低缴费年限的关系,这里也对应着有三种方案,即完全不计入缴费年限、视同全额缴费年限或按比例折算年限。

如果完全不计入缴费年限,则灵活就业人员定额缴费部分只能转化成个人账户收益,而无法转化为基础养老金受益。如果定额缴费部分还要按比例划入一部分进入统筹账户,则会进一步降低个人的缴

中国知网 https://www.cnki.net

费回报率,从而导致收入不稳定的灵活就业群体陷入“缴费低回报”的困境,甚至可能扭曲参保人的行为选择,诱发大规模断缴潮,与扩大覆盖面的政策初衷背道而驰。

如果将定额缴费视同全额年限累计,则会因为“低缴费、高待遇”而迅速提高制度吸引力,短期内确实可能使得参保率显著提高,特别是在低收入群体中产生强激励效应。但这种处理方式也必然会导致系统性道德风险,较高收入的参保人也会尽可能通过定额缴费的方式延长缴费年限,甚至可能诱导受雇劳动者“设计”灵活工作年限套利。这种“缴费洼地”效应不仅会造成养老保险基金的损失,更会引发不同参保群体对制度公平性的质疑,最终危及制度公信力。

按比例折算年限的方案则可以在激励效应与财务可持续性之间寻找平衡点。具体而言,如果按社平工资缴费时,对应缴费年限为 1,那么可以根据定额缴费与社平工资的比例,相应折算缴费年限。例如,某地社会月平均工资为 5 000 元,对应灵活就业人员的标准缴费额度为 5 000 ×20% ,即 1 000 元; 如果引入定额缴费机制,若灵活就业人员本年度月均缴费为 500 元,则本年度缴费年限计为 0. 5 年,若灵活就业人员本年度月均缴费为 600 元,则本年度缴费年限计为 0. 6 年。这种方式建立了缴费水平与缴费年限之间的关联机制,既使得定额缴费的额度更加灵活,也完全符合养老保险待遇计发的基本原则。

2. 定额缴费部分的缴费工资指数计算方式　指数化月平均缴费工资,是指职工历年缴费工资占相对应年份统筹地区社会平均工资比重的算数平均数。具体操作中需逐月计算当月的缴费工资指数,当采用定额缴费模式时,就会突破 0. 6 的缴费基数下限,这时,缴费工资指数的确定就存在三种方案:

方案一是按照实际缴费金额直接计算缴费工资指数。此方式实际上突破了社会平均工资 60% 的缴费下限规定,使得定额缴费月份的缴费工资指数低于 0. 6,从而严格遵循缴费与待遇的线性关联原则,以未来待遇折损换取当前缴费压力的缓解,但实质上形成了突破缴费基数下限的“制度豁口”。

方案二是设定一个固定指数,无论定额缴费水平如何,该月份的缴费工资都计为固定指数。例如,将定额缴费的固定指数确定为 0. 3,那么无论定额缴费占社平工资的比例为多少,缴费工资指数都计为 0. 3。这种参数设计旨在通过经济杠杆引导参保人的缴费行为: 当参保人意识到定额缴费的指数折损将显著降低其养老金水平时,就会主动选择转入标准缴费模式。该方案的潜在风险与方案一类似,即最终较低的待遇水平可能无法有效保障灵活就业人员的老年生活。

方案三是鉴于定额缴费的低水平特性,认为以上两种做法都可能导致替代率受限,进而产生“低进低出”的现象,削弱制度的激励效应,所以引入一个膨胀系数,以期实现灵活就业人员的“低进中出”。具体而言,就是在缴费工资指数计算的基础上,乘以一个固定的系数(如 1. 2) ,对指数进行一定的放大。举例说明,某地社会月平均工资为 5 000 元,如果灵活就业人员本月定额缴费 500 元,则相当于其按照 2 500元的标准(费率为 20%) 进行缴费,按照方案一,其本月的缴费工资指数即为 0. 5(2 500 /5 000) ; 按照方案二,其本月的缴费工资指数为 0. 3; 按照方案三,其本月的缴费工资指数则为 0. 6(0. 5 ×1. 2) 。

五、方案组合与政策建议

根据上文的分析不难看出,定额缴费看似可以降低灵活就业人员的缴费门槛和缴费负担,但在制度整体性的视角下,必然会对职工养老保险制度的其他参数设计带来挑战。表 2 总结了定额缴费机制下其他相关参数改革的备选方案,从而构成了一个不同方案组合的格局。

在进行改革决策时,既要考虑对灵活就业人员当期参保的激励性,也要考虑制度长期的可持续性; 既要考虑灵活就业人群选择参保职工制度后的内在报酬率,也要考虑现行制度参保人群的相对收益率; 既要考虑定额缴费在缴费端的便利性,也要考虑在待遇计发端带来的复杂性。综合考虑上述因素,从制度整体性的角度出发,并结合相关参数改革的备选方案,本文提出以下政策建议。

第一,在定额缴费的水平确定方面,在绝对定额和相对定额两种方式中,建议以绝对定额起步,同时

中国知网 https://www.cnki.net

引入与社平工资联动的机制。具体而言,就是初始期的定额缴费可以根据当地灵活就业人员的平均收入水平确定,同时建立与社会平均工资涨幅尤其是灵活就业人员收入水平涨幅关联的额度调整机制,其关键是逐步建立和完善针对灵活就业人员的收入核查机制。

表 2 定额缴费情形下职工养老保险相关参数改革的备选方案

定额缴费机制	备选方案		
额度确定方式	绝对定额: 确定一个具体金额(如每月 500 元) ,无自动调整机制	相对定额: 根据社会平均工资一定比例确定,实现与社平工资的同步增长	
定额缴费期限	不设置最长期限	设置最长期限	
财务模式	全部进入个人账户	全部进入社会统筹	按比例分别进入社会统筹账户和个人账户
领取资格关联	完全计入最低缴费年限	完全不计入最低缴费年限	折算计入最低缴费年限
缴费年限	完全计入缴费年限	完全不计入缴费年限	折算计入缴费年限
缴费工资指数	按现行计发公式计算	设定固定指数	按现行计发公式计算后进行放大

第二,在缴费期限方面,建议明确将定额缴费作为过渡性而非长期性制度安排,设置累计不超过五年的最长定额缴费期。同时,要增强管理服务的精细度,要在对灵活就业人员就业和收入状况进行核查的基础上,以月度而非年度作为缴费单元,即允许灵活就业人员在一年的部分月份进行定额缴费,并对定额缴费的总月份进行合并计算和适时提醒服务。

第三,在财务模式方面,建议将定额缴费部分全部纳入个人账户或者按一定比例分别计入社会统筹账户和个人账户。虽然社会统筹才是公共养老金应当遵循的基本财务机制,但如果将定额缴费计入或按照一定比例计入社会统筹账户,则必然会对基础养老金的计发办法带来挑战。所以如果定额缴费是过渡性短期政策,则优先全部计入个人账户,以减少对职工基本养老保险制度的冲击; 如果定额缴费作为长期性制度安排,则需要对基础养老金的计发办法进行相应调整。

第四,在决定领取资格的最低缴费年限认定方面,定额缴费的相关年份建议按照折算方式计入最低缴费年限; 在决定基础养老金待遇的缴费年限认定方面,则建议建立定额额度与缴费年限之间的折算关系,按照定额缴费额度与社平工资缴费额度的比例关系,折算缴费年限; 在缴费工资指数方面,则按照现行计发公式计算。举例说明,灵活就业人员在 A 地参加职工养老保险,本地社平工资为 10 000 元,按照现行制度,灵活就业人员每月缴费标准为 2 000 元。如果在某年份中,该灵活就业人员有 6 个月按照每月 1 000 元定额缴费,其他月份按照社会平均工资缴费,且定额缴费部分也按照比例分别划入个人账户和社会统筹账户,那定额缴费 6 个月部分的相关权益计算如下: 在计算最低缴费年限和基础养老金缴费年限时,0. 5 年折算为 0. 25 年,定额缴费各月的缴费工资指数均为 0. 5。

综上所述,定额缴费虽然短期内可以降低灵活就业人员的参保门槛,但从制度整体性的角度看,会对其他参数带来挑战,从而影响制度的稳定性和长期可持续性,因此,定额缴费只适合作为过渡性政策,而不宜成为职工养老保险制度的长期性参数设计。

参考文献

[1] 鲁全. 职业伤害保障的未来走向[N]. 光明日报,2024-01-23(07) .

[2] “社会保险法实施评估”课题组. 中国社会保险制度: 改革实践、路径偏差与制度优化——《中华人民共和国社会保

中国知网 https://www.cnki.net

险法》实施评估报告[J].社会保障评论,2024(5):3-42.
[3] 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.
[4] 堵琴囡.新业态劳动者权益保障的政策工具选择研究[J].中国行政管理,2020(9):42-48.
[5] 席恒.融入与共享:新业态从业人员社会保险实现路径[J].社会科学,2021(6):3-11.
[6] 何勤,王琦,赖德胜.平台型灵活就业者收入差距及影响机制研究[J].人口与经济,2018(5):1-9.
[7] 李锐,罗小玲.养老保险缴费基数下限降低对灵活就业人员参保的影响[J].中南财经政法大学学报,2024(6):92-106.
[8] 穆怀中,陈洋,陈曦.灵活就业人员参保缴费激励机制研究——以家庭预期收益效用为视角[J].中国人口科学,2016(6):11-24,126.
[9] 米海杰,金维刚,王晓军.我国社会保险缴费基数确定中存在的问题与对策[J].保险理论与实践,2018(4):55-70.
[10] 魏云萍,张暗礁,刘芳雪.缴费基数虚高——养老保险亟需破解的瓶颈[J].劳动保障世界,2008(8):46-47.
[11] 陈英姿.基本养老保险缴费基数研究[D].杭州:浙江大学,2004.
[12] 孙涛.灵活就业流动人口社会养老问题研究——基于四川、浙江的调研[J].西北师大学报(社会科学版),2015(3):16-23.
[13] 贾洪波.城镇企业职工基本养老保险缴费基数由工资转向所得:基于比较优势的扬弃[J].社会保障评论,2023(6):107-123.
[14] 李红艳,朱敏.我国社会保险缴费基数研究——基于全口径城镇单位就业人员平均工资视角[J].保险研究,2021(9):112-127.
[15] 陈洋,穆怀中.城镇非正规就业群体养老保险缴费负担系数研究[J].保险研究,2017(11):44-53.
[16] 汪伟,靳文惠.养老保险缴费基数限额、收入不平等与社会福利[J].经济学(季刊),2023(6):2084-2103.
[17] 宁磊,郑春荣,李文杰.累退的缴费,累进的收益——养老保险体系的收入分配效应[J].经济学(季刊),2024(4):1239-1256.
[18] 储怡安,朱勤.城职保缴费门槛、灵活就业人员参保行为与养老金的福利分层——来自CHFS 2015—2019年的微观证据[J].保险研究,2023(5):82-95.
[19] 王立剑.共享经济平台个体经营者用工关系及社会保障实践困境研究[J].社会保障评论,2021(3):12-22.
[20] 叶宁.城镇职工基本养老保险扩大覆盖面的难点探究——基于灵活就业者缴费能力生命表的分析[J].中南财经政法大学学报,2013(5):61-65,108.
[21] 甘露.城镇非正规就业人员养老保险制度研究[D].贵阳:贵州大学,2008.
[22] 吴玉红.城镇职工基本养老保险的最优缴费基数研究[J].金融经济学研究,2018(4):119-128.
[23] 何玮.完善我国灵活就业人员养老保险的构想[J].劳动保障世界,2017(36):14.
[24] 薛惠元,仙蜜花.灵活就业人员参加养老保险的制度选择——基于职保与城乡居保制度比较的视角[J].保险研究,2015(2):94-104.
[25] 鹿峰.2011年—2035年中国全口径养老金需求研究[D].北京:清华大学,2011.
[26] 岳宗福.新业态劳动者养老保险权益保护:机制改造与政策调适[J].天津行政学院学报,2024(5):38-48.
[27] 徐东妹,靳鹏.城镇灵活就业人员参加养老保险的困境思考[J].长春工业大学学报(社会科学版),2013(2):72-74.
[28] 李珍,王海东.养老金替代水平下降的制度因素分析及对策[J].中国软科学,2013(4):50-59.
[29] 叶宁.城镇职工基本养老保险扩大覆盖面的难点探究——基于灵活就业者缴费能力生命表的分析[J].中南财经政法大学学报,2013(5):61-65,108.
[30] 任海霞.构建我国灵活就业人员养老保险的紧迫性和谨慎性思考[J].社会科学论坛(学术研究卷),2008(4):113-116.
[31] 仲超.基本平等与有限差异:养老保险内生公平的理论逻辑与模拟评估[J].浙江社会科学,2021(7):66-78,157.
[32] 穆怀中,陈洋,陈曦.灵活就业人员参保缴费激励机制研究——以家庭预期收益效用为视角[J].中国人口科学,2016(6):11-24,126.
[33] 胡芳,王宪妹,陈小红.新业态灵活就业人员参加城镇职工基本养老保险模式选择研究——基于精算模型分析[J].价格理论与实践,2023(12):150-154,210.

中国知网 https://www.cnki.net

[34] 康书隆,余海跃,王志强. 平均工资、缴费下限与养老保险参保[J]. 数量经济技术经济研究,2017(12):143-158.
[35] 柳清瑞,沈毅. 城镇灵活就业人员养老保险参保率研究以辽宁省为例[J]. 成都理工大学学报(社会科学版),2012(5):66-72.
[36] 朱勤. 实现城乡基本养老保障均等化的改革路径——兼议农民退休制度[J]. 人民论坛,2020(25):80-84.
[37] 孙涛. 灵活就业流动人口社会养老问题研究——基于四川、浙江的调研[J]. 西北师大学报(社会科学版),2015(3):16-23.
[38] 封进. 劳动关系变化、劳动者需求与社会保险制度改革[J]. 社会保障评论,2022(5):66-78.
[39] 曾益,叶琪茂. 延迟退休年龄背景下的适度最低缴费年限研究——基于基金可持续性与养老金替代率视角[J]. 保险研究,2024(7):75-86.
[40] 靳卫东,舒梦洁. 数字经济下灵活就业者参加养老保险的消费激励效应[J]. 劳动经济研究,2024(1):83-101.
[41] 尹文耀,叶宁. 中国灵活就业人口及其对社会养老保险的影响分析[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2010(1):152-160.
[42] 董克用,张燕婷,施文凯. 税务征收体制下的基本养老保险个人缴费基数:问题、机制与对策[J]. 税务研究,2020(5):19-24.
[43] 韩兆柱,杨洋. 整体性治理理论研究及应用[J]. 教学与研究,2013(6):80-86.
[44] 习近平. 促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展[J]. 求是,2022(8):4-10.
[45] 席恒. 养老金函数及其政策意义[J]. 社会保障评论,2019(2):73-82.
[46] 国家统计局. 国家统计局局长就 2021 年国民经济运行情况答记者问[R/OL]. (2022-02-09)[2025-03-10]. https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202202/t20220209_1827283.html.
[47] 张寅凯,薛惠元. 灵活就业人员基本养老保险参与、地位认同与公平感——来自 CLDS 数据的证据[J]. 保险研究,2022(4):99-110.
[48] 中国人民大学劳动人事学院新就业研究课题组. 以骑手为代表的新就业群体研究报告:职业技能与跑单市场对收入的共同作用[R/OL]. (2025-02-27)[2025-03-10].
[49] 关博. 加快完善适应新就业形态的用工和社保制度[J]. 宏观经济管理,2019(4):30-35.
[50] 杨俊. "统账结合"养老保险制度最优缴费率研究[J]. 社会保障评论,2017(3):57-69.
[51] 鲁全. 居民养老保险:参保主体、筹资与待遇水平[J]. 社会保障评论,2020(1):19-34.
[52] 华颖. 中国式现代化与社会保险制度提质扩面[J]. 学术研究,2024(7):120-128.

责任编辑 陈 萌

Study on Contribution Issue for Flexible Worker Participating in Urban Employee Pension Insurance: Is Fixed – Amount Contribution Scheme Feasible?

LU Quan, LI Yu-yao

(China Social Security Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Encouraging flexible worker to participate in Urban Employee Pension Insurance (UEPI) constitutes a crucial policy initiative for enhancing pension scheme enrollment quality. Based on the holistic governance framework, this study conducts coupling analysis on the relationship between fixed-amount contribution schemes and other parameters within the UEPI system. The research posits that while fixed-amount contributions may lower institutional access barriers for flexible workers in the short term, they necessitate corresponding adaptive adjustments to other pension system parameters. The paper concludes that fixed-amount contribution scheme should only serve as transitional reform measures, rather than being institutionalized as long-term parametric design elements in the UEPI system.

Key words: flexible workers; urban employee pension insurance; holistic governance; fixed-amount contribution

中国知网 https://www.cnki.net