

养老保险缴费困境及其破解模式

穆怀忠 张文晓

【摘要】 在劳动力负增长背景下，以“工资”为基数的养老保险缴费模式面临着向全部生产要素参与缴费模式转型的趋势。本文以养老保险缴费困境为切入点，研究全部生产要素产出参与缴费模式的合理性及其实施的可行性。研究发现：第一，中国养老保险缴费中存在非工资收入群体缴费困境，而制度在破解这一困境过程中，将逐步形成全部生产要素产出参与缴费模式；第二，灵活就业人员和城乡居民养老保险缴费模式，推进了全部生产要素产出参与养老保险缴费模式的形成和发展，并且推进了数字平台企业养老保险缴费模式创新；第三，全部生产要素产出参与养老保险缴费，有助于养老保险缴费路径优化，具体表现为推进养老保险责任社会化、覆盖的全员化、资金来源的全方位化；第四，这一缴费模式亦有助于提升缴费效率，在此过程中，应注重预防道德风险，助力科技创新，促进产业结构升级。

【关键词】 养老保险缴费困境；缴费模式；制度优化

一、研究背景

中国养老保险制度运行中存在着关于缴费主体的困境。城镇职工养老保险缴费以工资为基数，所以养老保险缴费中存在非工资收入群体的缴费困境，集中体现在：一是城镇收入低的灵活就业群体收入不稳定，缴费经济承受力差，进而间断缴费或不愿意缴费；二是城乡居民尤其是农民群体没有工资收入，缴费能力差，不愿意主动缴费。2024 年底，中国灵活就业人数超过 2 亿人，占劳动人口的比重接近 1/3，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。^①2024 年底，中国城乡居民养老保险参保人数为 5.38 亿人，同比减少 692 万人，降幅达 1.27%，连续 2 年减少，^②2014—2017 年总体参保率平均在 75% 左右。^③破解养老保险这种缴费主体的困境，需要养老保险缴费模式的完善和创新。

【作者简介】 穆怀忠，辽宁大学公共管理学院教授。主要研究方向：社会保障与民生福利。张文晓（通讯作者），辽宁大学公共管理学院副教授。主要研究方向：社会政策与公共服务。

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“中国人口老龄化对经济增长影响路径与政策选择研究”（20&ZD077）。

- ① 鲁全、李雨竒：《灵活就业人员参加职工养老保险问题研究：定额缴费是可行之举吗？》，《西北大学学报（社会科学版）》2025 年第 4 期。
- ② 人力资源和社会保障部：《2024 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部官网：<https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202506/W020250616518526345602.pdf>。
- ③ 王立国：《城乡居民基本养老保险制度优化研究——基于社会公正的分析视角》，《理论月刊》2019 年第 9 期。

国内外学术界对于养老保险缴费的研究比较深入。首先是缴费与给付主体的研究。在养老保险制度发展初期,学术界关注代际交叠现收现付养老保险模式。Diamond运用生命周期代际交叠模型研究了养老社会保障制度的运行效率。^①Feldstein通过引入储蓄型叠代模型,提出代际转移现收现付养老制度较之个人账户积累的养老制度具有管理成本低等优势。^②Kotlikoff等提出强制性的公共养老体系有利于将养老风险在代际人群之间进行分散。^③

在当今老龄化趋势下,学术界开始关注个人积累和储蓄养老保险模式,发展养老保险多层次体系共同应对老年人的养老风险已经成为各国养老保险改革所坚持的基本经验,^④其中,加强养老保险第二和第三层次建设,有利于强化企业和个人的责任,对养老保险起到有效的补充作用。林义提出建立具有中国特色的多层次的养老保险模式。^⑤田雪原提出建立个人储蓄等补充养老保险制度,应对人口老龄化高峰的到来。^⑥

接着是养老保险缴费与给付之间的资金平衡研究。随着老年抚养比快速上升,养老保险资金供需平衡成为养老保险制度建设的难点问题。李珍提出了养老抚养比上升背景下养老保险的平衡问题及对策。^⑦穆怀中等提出供给侧结构性改革降低养老保险缴费“膨胀系数”,以解决养老金供需不平衡。^⑧郑功成提出加快顶层设计和全国统筹步伐,解决养老金供需地区不平衡的问题。^⑨宁磊等基于中国养老金缴费端存在累退性、收益端存在累进性的特征,提出降低缴费基数下限,以促进养老保险的收入再分配效应。^⑩

随着新业态的不断出现和养老保险制度的不断完善,灵活就业人员的养老保险缴费困境和城乡居民养老保险缴费问题引起学术界关注,这两类群体的共同特征是经济条件和自我保障能力相对不足。在城镇就业的灵活就业人员,大多处于非标准劳动关系(劳务派遣与非全日制)与非劳动关系(民事关系)状态,具有参保选择自主性,既可以参与城镇职工社会保险的社会统筹,也可参加城乡居民社会保险,他们往往基于投入产出的比较做出参加相应养老保险制度的选择。在现行制度下,缴费基数统计口径往往高于灵活就业人员的实际收入,缴费基数与实际收入的“剪刀差”问题,使得参保人个人缴费水平过低。^⑪“无雇主”就业

① Peter A. Diamond, "A Framework for Social Security Analysis," *Journal of Public Economic*, 1977, 8(3).

② Martin S. Feldstein, "International Differences in Social Security and Saving," *Journal of Public Economics*, 1980, 14(2).

③ Laurence J. Kotlikoff, et al., "The Effect of Annuity Insurance on Savings and Inequality," *Journal of Labor Economics*, 1986, 4(3).

④ 参见 World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press for the World Bank, 1994; Robert Holzmann, Richard Hinz, *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, World Bank, 2005.

⑤ 林义:《西方国家社会保险改革的制度分析及其启示》,《学术月刊》2001年第5期。

⑥ 田雪原:《体制创新:中国养老保险改革的必由之路》,《人口与经济》2014年第2期。

⑦ 李珍:《养老保险的平衡问题分析》,《中国软科学》1999年第12期。

⑧ 穆怀中等:《基础养老保险缴费率膨胀系数研究》,《经济理论与经济管理》2015年第12期。

⑨ 郑功成:《关于全面深化养老保险制度改革的思考》,《中国劳动保障报》,2012年7月7日第3版。

⑩ 宁磊等:《累退的缴费,累进的收益——养老保险体系的收入分配效应》,《经济学(季刊)》2024年第4期。

⑪ 王增文、姚金:《新业态下灵活就业人员养老保险适度缴费率研究——基于个人收益和基金可持续性视角》,《财贸研究》2025年第3期;鲁全:《居民养老保险:参保主体、筹资与待遇水平》,《社会保障评论》2020年第1期。

形态下缴费责任主体的缺失,使得参保人需自行承担个人账户和社会统筹部分,^①且一旦缴费中断造成的福利损失较大,^②由此出现灵活就业人员“缴费低端锁定”与“名义参保虚高”的现象,也揭示出此群体“参保惰性”“逆向选择”背后的经济理性。^③在破解缴费率偏高抑制缴费积极性的困境中,国家出台了定额缴费模式,但养老保险制度内部的协调性问题仍需“整体性治理”。^④此外,对于低收入灵活就业人员、城乡居民和无工资的农民群体,由于城乡居民养老保险待遇水平不高、长缴激励不足以及参保人缴费能力不足等问题,出现参保群体“少缴短缴晚缴”的现实参保行为。^⑤目前学界对破解灵活就业人群缴费困境较为统一的观点是,降低灵活就业人员缴费基数下限,如差别设置灵活就业人员与企业职工的缴费基数下限,^⑥基于城职保扩面速度动态调整缴费基数下限,^⑦通过测度内部收益率与财政负担,寻求既能提升个体参保收益、又不加重政府财政负担的“适度缴费率”等。^⑧对破解低收入和非工资群体缴费困境较为统一的观点是,建立基础养老金、最低缴费档次及缴费补贴调整机制,完善城乡居民保险的参保激励。^⑨

养老保险制度建设研究还在不断深入,结合新经济形态下收入来源多元化的现实状况,有学者针对丰富“以工资”为缴费基数的养老保险缴费模式做了一定的探索,穆怀中和杜芳雨提出全部生产要素产出参与养老保险缴费模式。^⑩金刚和杨琬琨提出收现付养老保险制度应由现行的单一劳动报酬费基模式向全要素报酬费基模式转变。^⑪贾洪波提出城镇企业职工基本养老保险缴费基数应由工资转向所得。^⑫高全胜和陈会玲提出养老保险缴费应改变单一的缴费结构,需要考虑年龄结构或财富收入结构因素的缴费基数或缴费率。^⑬在此基础上,本文进一步拓展思路,从全部生产要素产出参与缴费模式出发,以养老保险缴费主体困境为切入点,研究

① 李干、董保华:《从“单雇主”到“无雇主”:新业态社会保险参保机制的困境与革新》,《保险研究》2024年第10期。

② 杨帆:《综合施策破解灵活就业群体参保难题》,《宏观经济管理》2025年第10期。

③ 韩莹莹、潘文浩:《灵活就业人员养老保险参保惰性的生成机制与消解策略》,《甘肃社会科学》2025年第3期;赵青:《新业态从业人员社会保险参保选择及其影响因素:一项基于配送骑手和快递员群体的调查》,《社会保障评论》2024年第3期。

④ 鲁全、李雨窈:《灵活就业人员参加职工养老保险问题研究:定额缴费是可行之举吗?》,《西北大学学报(社会科学版)》2025年第4期。

⑤ 朱小玉、杨良初:《基本养老保险覆盖全民问题研究》,《财政科学》2021年第3期。

⑥ 曾益、叶琪茂:《就业形态变革下的养老保险参保激励》,《劳动经济研究》2025年第1期。

⑦ 王增文等:《何以推进灵活就业人员养老保险扩面?——基于制度可持续性与公平性的视角》,《财经理论与实践》2024年第3期。

⑧ 曾益、高一彤:《基于内部收益率与财政负担的灵活就业人员参保选择分析》,《保险研究》2025年第8期;边恕等:《平台缴费、新业态人员参保与财政责任——基于基本养老保险制度的分析》,《财政研究》2025年第6期。

⑨ 许鼎等:《从扩面到提质:中国城乡居民养老保险的福利效应及提升机制》,《经济体制改革》2025年第3期;熊景维等:《城乡居民养老保险最优收益选择与现实偏离》,《管理世界》2025年第3期。

⑩ 穆怀中和杜芳雨:《技术替代趋势下基础养老保险“产出”缴费模式研究》,《中国人口科学》2018年第3期。

⑪ 金刚、杨琬琨:《收现付养老保险全要素报酬费基拓展的经济效应》,《财政研究》2022年第12期。

⑫ 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》,《社会保障评论》2023年第7期。

⑬ 高全胜、陈会玲:《长寿通胀对基本养老保险体系稳健性的影响》,《经济学报》2025年第12期。

养老保险缴费优化路径,进一步解读全部生产要素产出参与养老保险缴费模式的可操作性问题,以体现理论价值和应用价值。

二、养老保险缴费困境的破解路径

(一) 劳动力负增长与养老保险缴费模式变革

中国人口老龄化联动养老金需求快速增长,劳动力负增长联动养老保险缴费人群逐渐缩小,这样基于“工资”缴费模式面临着供需不平衡的挑战。在劳动力负增长条件下,经济增长的动力来自于全要素生产率的提升,要素分配结构也呈现出劳动生产要素分配系数提升缓慢甚至下降状态。在这种背景下,仅仅基于“工资”的缴费模式将不能适应人口老龄化快速上升背景下养老金快速上升的需求。为了实现养老保险供需平衡和可持续发展,养老保险缴费模式需要从以“工资”为基数的劳动生产要素分配为主向全部生产要素产出参与养老保险缴费模式变革。

基于全部生产要素产出的养老保险缴费,就是劳动、资本、土地、管理、技术、数据等生产要素的产出都以不同形式参与养老保险缴费。例如,如果基于总收入的养老保险缴费,其中既有劳动收入,也有财产性收入,还有管理、技术和数据等多种生产要素产出性收入,就属于全部生产要素产出参与养老保险缴费。

基于全部生产要素产出的养老保险缴费,适应现代科学技术进步推动经济增长和收入增长的大趋势,有利于扩大养老保险缴费资金来源,积极应对人口老龄化快速上升形成的养老金需求的快速增长;有利于应对劳动力负增长背景下劳动收入份额占比相对减少进而使基于“工资”缴费的养老保险供需不平衡问题;有利于推进养老保险缴费模式与经济发展方式相适应,实现养老保险模式与现代经济增长的协同发展。

(二) 养老保险缴费困境与缴费模式演变

如前所述,养老保险制度运行中存在着关于缴费主体的困境,即城镇收入不稳定的收入低的群体间断缴费或不愿意缴费;城乡居民收入低不积极参与养老保险缴费。进一步看,这种缴费主体的缴费困境,使养老保险制度运行出现了结构性矛盾:国有企业和规模以上企业中的中等收入群体构成了养老保险缴费主要群体,这使得养老保险缴费群体具有有限性;收入低的群体参加养老保险体现出缴费的中断性和就低缴费的被动选择性。

再进一步看,在共享发展和老有所养政策下,在养老保险资金的需求侧,养老保险给付群体领取养老金的人数和给付水平具有全员性和增长性。这就形成了养老保险缴费群体的非全员性与给付群体的全员性(全员民生兜底)之间的矛盾;也构成了缴费主体就低缴费的非稳定性与给付群体及给付水平稳定增长性之间的矛盾。

养老保险缴费主体的缴费困境,以及养老保险缴费与给付之间的非对称性矛盾,导致出现

养老保险给付缺口的省份逐渐增多,养老保险面临着供求非平衡的风险。中国养老保险制度建设在破解缴费主体困境过程中,形成了全部生产要素参与缴费模式。现有灵活就业人员和城乡居民养老保险缴费方式,具有全部生产要素参与养老保险缴费属性,预示中国养老保险缴费模式从以“工资”为基数的缴费模式向全部生产要素参与缴费模式(含“工资”缴费模式)发展。

中国现有养老保险制度中全部生产要素产出参与养老保险缴费的属性,值得进一步解析。现行养老保险缴费政策是按工资缴费,其中灵活就业人员可以参照社会平均工资的60%至300%作为缴费基数进行选择。在具体操作中,低收入群体可以选择社会平均工资的60%基数缴费,高收入群体可以按社会平均工资300%基数缴费。

灵活就业人员和城乡居民参照社会平均工资的60%和300%作为缴费基数的选择,实际上是灵活就业人员基于自己全部收入水平的选择,其缴费资金也是来源于其全部收入,其中包括劳动收入、财产性收入、土地收益等,已经具有了全部生产要素产出参与养老保险缴费属性。

全部生产要素参与养老保险缴费,其随着工业社会发展到信息社会应运而生。城镇以工业社会发展为基础,工业社会形成了以工厂、机器和劳动者聚集劳动为特征的组织形式,劳动者以工资形式获得劳动收入,养老保险缴费模式以工资为基数,缴费由企业和个人共同承担。随着科学技术和信息技术的发展,信息社会特色逐渐形成,尤其随着数字经济发展,数字资产逐渐成为经济发展和收入分配的重要元素,劳动者独立和分散的生产方式与非工资收入形式逐渐发展起来,所以以工资为基数的劳动生产要素参与养老保险缴费模式逐渐发展出全部生产要素参与养老保险缴费模式。

在此基础上,数字资产的共享性,使城镇灵活就业人员、城乡居民都具有使用数字资产增加收入的机会和能力。城镇灵活就业人员在总收入中缴纳养老保险费,全部生产要素尤其数据要素参与养老保险缴费在灵活就业人员中逐渐形成。另外,社会主义制度共享发展理念,将城乡居民养老保险纳入社会保障体系建设,城乡居民在总收入中缴纳养老保险费,全部生产要素尤其土地、技术、数据等生产要素参与养老保险缴费模式得以扩展。

在数字经济发展背景下,数字资产分配在城镇灵活就业人员和城乡居民参与养老保险缴费模式发展中具有深远意义。数字资产与物质资产不同,数字资本具有共享性、无限复制性和收益分配的智能合约性,数字经济发展会给分散的就业人员提供收入增长和参与养老保险缴费能力增长机会。如数字平台给快递员缴纳养老保险费,其在数字资产收益中为平台就业人员缴纳养老保险费,具有数字资产产出参与养老保险缴费属性。平台就业人员如快递员参与养老保险缴费,其在总收入中缴纳养老保险费,具有数字要素收入参与养老保险缴费属性。同时,城乡居民也有机会利用数据资产增加收入的机会,所以数字经济发展将会使全部生产要素参与养老保险缴费模式进入新的发展阶段。

在管理、技术、数据等生产要素快速增长趋势下,劳动生产要素分配系数增长缓慢甚至出现波动性下降,在这种趋势下原有按“工资”缴费模式将难以应对人口老龄化趋势下养老金需

求的快速增长。所以，在人口老龄化和劳动力负增长双重因素影响下，养老保险缴费模式将会从以“工资”缴费向全部生产要素产出参与缴费（含“工资”缴费）发展。灵活就业人员和城乡居民养老保险缴费模式，契合了这种时代发展需求。

基本判断：随着机器人代替劳动力与数字经济发展，灵活就业人员占劳动力人口的比重将逐渐增加。如果灵活就业人员占比逐渐增加，在现有养老保险缴费政策条件下，全部生产要素产出参与养老保险缴费模式就会逐渐扩展，所以全部生产要素产出参与养老保险缴费模式选择，将会是一种发展趋势。

（三）养老保险缴费困境再演化

在企业缴费运行过程中，企业按工资总额16%缴纳基础养老保险费，个人按8%缴纳基本养老保险的个人账户费用。灵活就业人员按社会平均工资的20%缴费，其中12%为基础养老保险缴费，8%为个人账户缴费。有些效益不佳的企业觉得16%基础养老保险缴费率高，就让职工选择灵活就业者的12%基础养老保险费率缴费。结果就曾经出现了企业缴费就低选择，导致缴费群体缴费困境的再演化：低收入灵活就业人员就低选择基于平均工资60%缴费或选择不参与缴费；低效益企业让职工就低选择按灵活就业人员的12%费率缴费。这种个人和企业的缴费行为选择，使缴费企业和个人陷入缴费选择困境；也使养老保险管理部门陷入缴费与给付资金不平衡的困境。

现行城乡居民是年度定额缴费，如每年缴费200元到2000元不同档次，供城乡居民选择。在现实养老保险缴费制度运行过程中，收入低的城镇灵活就业人员就低选择城乡居民养老保险缴费。全国层面的微观调查数据显示，2018年城乡居民人均缴费水平为297元，^①占当年农村居民人均可支配收入的2%，且平均参保年限为14年左右。^②结果又出现了缴费群体的缴费困境的再演化：低收入灵活就业人员就低选择按城乡居民缴费标准缴费或选择不参与缴费。根据《中国灵活用工发展报告（2022）》的调研结果，灵活就业人群中，10.12%的传统零工和70.20%的平台劳动者未参加任何社会保险或商业保险，往往以高工时、低保障换取相对较高的收入。^③

总的来看，养老保险缴费群体的缴费困境再演化的共同点都是养老保险缴费选择方式是就低不就高，是一种就低缴费水平选择。这种选择不利于建立老有所养和适度保障的养老保险体系，其结果会使很多劳动者在老年期的养老保障水平较低，同时会影响养老保险体系的均衡发展。同时这种就低选择现象也是制度不完善引发的结果，也说明全部生产要素产出参与养老保险缴费模式需要进一步完善和优化。

① 鲁全：《居民养老保险：参保主体、筹资与待遇水平》，《社会保障评论》2020年第1期。

② 于新亮、任丽颖：《最低缴费年限调整、居民参保意愿与基本养老保险基金可持续性研究》，《保险研究》2024年第1期。

③ 参见杨伟国等：《中国灵活用工发展报告（2022）：多元化用工的效率、灵活性与合规》，社会科学文献出版社，2021年。

三、养老保险缴费模式优化

深入破解缴费主体的缴费困境，需要优化制度设计，让低收入群体和高收入群体都能有合理的缴费路径。依据这个原则，我们提出优化全部生产要素产出参与养老保险缴费模式的路径，丰富现有的按“工资”缴费模式。^①

在此进一步细化为具体实施方案：一是按收入水平差异性缴费；二是按缴费基数分层次差异性给付；三是对达不到生存公平给付水平的低收入缴费人群给予满足生存需要的基础养老金。制度优化的预期效果：全部生产要素参与养老保险缴费可以推进养老保险责任社会化；促进养老保险覆盖的全员化；实现养老保险资金来源的全方位化。

党的十九大报告在关于社会保障发展目标中提出“保障适度”，意味着养老保险制度优化的方向是“保障适度”。我们提出保障适度水平的原则是下限体现生存公平，上限体现劳动公平。养老保险缴费主体的缴费困境，即低收入群体和高收入群体都存在着缴费选择困境，企业和个人也相应被吸入这个困境。从理论上说，全部生产要素产出缴费模式具有破解缴费主体缴费困境的合理性，但还需要具体设计实施路径和方案，解决其实施的可行性问题。为此，我们进行关于全部生产要素产出参与养老保险缴费优化路径及其道德风险防范等的探索研究。

（一）养老保险缴费模式优化路径

1. 实行城乡居民缴费模式与灵活就业人员缴费模式统一制度

城乡居民养老保险缴费具有全部生产要素产出参与缴费属性，值得深入探索和完善。目前城乡居民基本养老保险缴费实行分档次实额缴费制度，如个人缴费标准为每人每年200元、300元、500元、1000元、1500元、2000元、5000元、9000元等多个档次，参保对象可自主选择缴费档次，政府根据不同缴费标准给予参保对象相应财政补贴，缴费补贴与个人缴费一并计入个人账户，多缴多得。

随着农村经济的不断发展，城乡居民收入水平也在不断提高。在此背景下，有必要研究设计统一的全部生产要素产出参与养老保险缴费模式。目前中国城乡居民和城镇灵活就业人员的养老保险缴费都具有全部生产要素产出参与养老保险缴费属性，为了实现城镇化过程中城乡居民养老保险与城镇灵活就业人员养老保险的合理对接，可以在有条件的地区实施城乡居民养老保险缴费模式向城镇灵活就业人员养老保险缴费模式转化政策，即城乡居民以农村人均收入为基数，选择农村人均收入的60%和300%作为缴费上下限基数，按着8%缴费率进行城乡居民个人账户养老保险缴费，待条件成熟后按着20%缴费率缴纳基本养老保险费，其中12%属于基础养老保险缴费，同时继续实施政府根据不同缴费标准给予参保对象相应财政补贴。这样，在全部生产要素产出参与养老保险缴费属性一致前提下，逐渐实行城乡居民缴费模式与灵活就业人员缴费模式统一制度。

^① 穆怀中、杜芳雨：《技术替代趋势下基础养老保险“产出”缴费模式研究》，《中国人口科学》2018年第3期。

城乡居民按着农民人均收入选择缴费基数，不同于城镇灵活就业人员按社会平均工资选择缴费基数，这体现了城乡融合过程中的差异。在城乡收入差距很小的地区，城乡居民也可以选择城镇社会平均工资作为缴费基数，实现城乡居民养老保险缴费模式与城镇灵活就业人员养老保险缴费模式的并轨。这样可以提高城乡居民未来养老保障水平，推动实现城乡居民的老有所养和社会和谐发展。

2. 实行缴费档次选择与现实收入水平结合的模式

在全部生产要素产出参与养老保险缴费过程中，国家设计了分档次选择缴费制度。这种制度的优势是便于相对统一缴费计算和便于未来养老金给付，不利之处是有些低收入群体在完成养老保险缴费后所得收入低于恩格尔系数水平，难以维持日常生活支出，所以很多低收入人员出现养老保险缴费中的“断缴”和不参与缴费，这不利于未来的老有所养目标的实现。所以，可以在相对贫困地区和贫困人群试点实行缴费档次选择与现实收入水平结合的缴费选择模式，即对于“在完成养老保险缴费后所得收入低于恩格尔系数水平”人群，可以选择缴费档次缴纳养老保险费，也可以按着自己实际收入水平进行养老保险缴费，并且可以实施政府根据不同缴费标准给予参保对象相应财政补贴。这样可以实现低收入群体也能“量力而为”参与养老保险缴费，既有利于实现养老保险广覆盖，也有利于破解低收入群体的养老保险缴费困境。

中国现行灵活就业人员的养老保险缴费实行缴费档次选择制度，其中下限为社会平均工资的60%。实际运行过程中，低收入群体中有的收入低于平均工资的60%，也要按着平均工资60%基数缴费，他们往往难以承受困境，因为缴费结余后的收入很低甚至低于最低生活保障线水平。低收入群体按着自己的实际收入水平基数和统一费率缴费，而不需要选择平均工资的60%基数缴费，可解除他们的选择困境，也解决了管理部门在实施养老保险扩面中受阻的困境。同时高收入群体也可以按着自己的实际收入水平基数和统一费率缴费，将来退休后按着自己的缴费基数领取养老金。

3. 实行城乡养老保险缴费率统一，缴费基数差异化模式

中国经济的发展推进了城乡养老保险制度的融合，在有条件的地区可以实现城乡居民养老保险缴费模式向城镇灵活就业人员养老保险缴费模式的趋近和融合。随着城乡经济发展，在有条件的地区，城镇灵活就业人员养老保险缴费模式可以向城镇职工养老保险缴费模式趋近和融合。但是这种趋近和融合，往往会呈现缴费率的趋近，但缴费基数存在差异，同时城乡居民养老保险缴费模式和城镇灵活就业人员缴费模式的全部生产要素产出参与养老保险缴费属性没有变化。

我们可以将城乡居民养老保险缴费、城镇灵活就业人员养老保险缴费、城镇职工养老保险缴费三种类型，概括为“一元化三基数”养老保险缴费理论框架：“三基数”是指城乡居民养老保险缴费以农村人均收入为基数，城镇灵活就业人员养老保险缴费以城镇社会平均工资为基数，城镇职工养老保险缴费以单位工资和个人工资为基数；“一元化”是指在不同缴费基数的

基础上,随着城乡经济的发展,城乡居民养老保险缴费率向灵活就业人员养老保险缴费率趋近,再进一步向城镇职工养老保险缴费率趋近,城镇职工养老保险缴费率向适度水平缴费率趋近。^①在“一元化三基数”基础上,可以实现养老保险制度的相对统一,还可以实现差异性缴费和差异性给付。

随着城乡经济的发展,城乡居民养老保险缴费向城镇灵活就业人员养老保险缴费趋近,具有全部生产要素参与养老保险缴费属性,具有制度对接的有利条件。城乡居民和城镇灵活就业人员在总收入基础上缴费,融合了劳动、土地、资本等多种生产要素产出贡献,使其在没有固定工资收入的条件下有机会和能力参与养老保险缴费和给付。同时,可以在此基础上,随着数字资产共享使用和数字资源无限可复制性等新的经济要素的发展,城乡居民和城镇灵活就业人员通过网络数据贡献和智能合约方式从平台获得的部分利润,自动划拨到个人专属的养老金账户中,实现数据要素收益直接转化为养老金缴费。这样可以缓解城乡居民和城镇灵活就业人员养老保险缴费的困难,推进新的生产要素参与养老保险缴费模式的发展。

同时值得研究的课题是城镇职工养老保险缴费在以“工资”为基数的基础上,如何将全部生产要素产出贡献纳入到养老保险缴费基数问题。国有企业资产向全国社会保障基金的划转,具有全部生产要素产出参与养老保险资金储备属性,其他企业的全部生产要素产出参与养老保险资金供给模式尚未形成。不过,城镇职工养老保险第二层次和第三层次建设,可以利用数字经济发展机遇,将城镇职工网络数据贡献收益、科技创新成果转化和传播形成的数字资产及其收益以及通过智能合约方式从平台获得的部分利润自动划拨到城镇职工个人专属的养老金第二层次(年金)和第三层次(个人养老金)账户中,实现数据要素收益直接转化为城镇职工的养老金缴费。积极应对人口老龄化已经上升为国家战略,国家积极应对人口老龄化发展规划中提出:人口老龄化是社会发展的重要趋势,也是今后较长一段时期我国的基本国情,应夯实应对人口老龄化的社会财富储备,通过扩大总量、优化结构、提高效益,实现经济发展与人口老龄化进程相适应。^②其中,国家和企业将全部生产要素产出参与养老保险缴费或参与养老保险资金积累,数字资产收益转化为第二层次和第三层次养老金缴费,具有应对人口老龄化的社会财富储备属性,也属于通过扩大总量、优化结构以实现经济发展与人口老龄化进程相适应属性。

4. 实施养老保险给付“保障适度”和养老财政补贴制度

全部生产要素产出参与养老保险缴费,有利于在机器人替代劳动力与数字经济快速发展趋势下,拓展原有“工资”缴费路径,完善养老保险缴费模式,有益于实现养老保险缴费和给付的“保障适度”。保障适度原则可以解读为养老金给付上限体现劳动公平,给付下限体现生存公平。劳动公平是让高收入群体实现多劳多得及其养老保险多缴多得,体现养老保险制度的效率准则;生存公平是让低收入群体实现低收入低缴费,但养老金给付也要达到基本生存水平,

① 穆怀中、陈曦:《基础养老保险缴费率新模型及实证检验》,《中国人口科学》2019年第4期。

② 中共中央、国务院:《国家积极应对人口老龄化中长期发展规划》,中国政府网:https://www.gov.cn/xinwen/2019-11/21/content_5454347.htm,2019年11月21日。

体现社会保障制度的收入再分配性质。

对低收入群体，实施按实际收入缴费，将个人缴费基数和社会平均缴费基数作为养老金缴费和给付基数的生命周期收入再分配，有助于实现老有所养。同时，对于养老金给付水平达不到生存水平的人，可以实施公共养老金财政支出补贴制度，将其养老金水平补贴到基本生存水平。现实中很多低收入群体，每月的收入缴纳完社会保险费后还达不到生存保障线水平，所以很多人不能缴费或缴费中断。实施按收入实际水平缴费，低收入群体可以减轻自己的缴费负担，量力而缴，未来还能得到生存线补贴，这就增加了养老保险低收入群体缴费的主动性和可行性。

财政养老支出具有全部生产要素产出参与养老保险资金供给属性。财政收入的来源不仅包括劳动工资的所得税收入，还包括企业所得税、增值税等全部生产要素产出的税收收入，所以通过财政养老补贴性支出实现低收入群体的养老保险缴费和给付的再分配，提高其养老保障水平，具有全部生产要素产出参与养老保险资金供给属性，也具有契合生产要素变化的经济发展属性。

（二）养老保险缴费路径效率优化

全部生产要素产出参与养老保险缴费，具有适应经济发展的养老保险缴费路径优化性质。在路径优化的基础上，存在着养老保险缴费效率优化。全部生产要素产出参与养老保险缴费模式，在破解缴费主体困境的同时，也会出现一些附带问题。强化养老保险制度优化过程中的防范机制，有利于解决其附带问题和提高缴费路径优化效率。

1. 关注道德风险防范，提高路径优化效率

全部生产要素产出参与养老保险缴费，会存在缴费行为选择中的道德风险。这种现象主要体现在没有固定收入的人员不按真实收入缴纳养老保险费，往往会压低收入水平和虚报缴费基数，这里既包括高收入群体也包括低收入群体。这种缴费行为中的道德风险，可以通过制度本身的优化设计和提高全民的社会养老责任意识等途径加以防范和解决。一是在制度设计中体现激励机制，实现多劳多得和多缴多得的劳动公平，让多缴费的人领取养老金水平提升，同时要让全民知晓这种多缴多得的政策取向，在养老保险意识和缴费行为选择上与社会养老责任统一，与自己的未来获得水平统一。激励人们年轻时多缴费，年老时多得养老金，实现生命周期收入再分配。二是在制度设计中加强监管和信息化建设，通过税收的渠道获得不同人群的实际收入信息，同时提高国民的信誉意识和守信责任，从政府管理和国民意识两个方面规避缴费的道德风险，提高养老保险缴费的实际效率。

2. 关注科学技术创新良性循环，提高路径优化效率

制度优化设计中，全部生产要素产出参与养老保险缴费路径不要影响企业和个人的科技创新的积极性。较之现有的养老保险“工资”缴费模式，如果企业也实施全部生产要素产出参与缴费模式，体现全部生产要素参与到养老保险缴费体系，在机器人替代劳动力的科技密集型企业用工少会相对增加缴费额，同时科技密集型企业的人均缴费额会提高，将来领取养老金水平会相对提升。这里企业的总利益是均衡的，是企业利益转移到了职工养老福利。另外，为了鼓

励企业科技创新的积极性，可以实施科技创新投入减除政策，在缴纳养老保险费前于基数中减除科技创新投入成本，用以促进企业科技创新。

3. 关注产业层次升级，提高路径优化效率

全部生产要素产出参与养老保险缴费，与产业结构提升相关联。很多灵活就业人员多是从事第三产业的服务劳动，很多高收入群体也是第三产业中信息产业的领军者。在制度优化设计中，全部生产要素产出参与养老保险缴费，且体现缴费激励机制，有利于推进第三产业的发展 and 新兴产业的兴起，有助于提高路径优化和推动产业升级效率。

四、结论和对策建议

基本结论：本文以养老保险缴费困境为切入点，研究全部生产要素产出参与养老保险缴费模式的合理性及其实施的可行性。研究提出如下观点。第一，中国养老保险缴费中存在非工资收入群体缴费困境，形成了全部生产要素产出参与缴费模式。现有灵活就业人员和城乡居民养老保险缴费方式，具有全部生产要素参与养老保险缴费属性，预示中国养老保险缴费模式从以“工资”为基数的缴费模式向全部生产要素产出参与缴费模式（含“工资”缴费模式）发展。第二，全部生产要素参与缴费模式的具体实施路径：一是按总收入水平差异性缴费；二是按缴费基数分层次差异性给付；三是对低收入缴费群体中达不到生存公平给付水平的人给予满足生存需要的基础养老金。第三，养老保险制度优化的预期效果：全部生产要素参与养老保险缴费可以推进养老保险责任社会化；促进养老保险覆盖的全员化；实现养老保险资金来源的全方位化。第四，完善养老保险制度优化过程中的防范机制，以预防道德风险，促进科技创新和产业结构升级。在此基础上，进一步提出以下发展策略思考。

第一，深化思考城乡居民养老保险缴费模式和灵活就业人员养老保险缴费模式的本质，不简单将其视为非主流缴费模式，要看到其融合全部生产要素产出参与养老保险缴费的时代特征，同时关注其与经济发展相适应的本质和发展趋势，在此基础上完善养老保险缴费模式和养老保险制度建设，积极应对人口老龄化的挑战。在养老保险制度建设和发展策略上，扩展原有“工资”为基数的缴费模式，关注新业态发展，合理利用全部生产要素产出参与养老保险缴费模式，推进养老保险扩面和养老保险供需平衡发展。

第二，探索灵活就业人员养老保险缴费模式与城镇职工养老保险缴费模式的融合方式。随着数字经济发展和数字平台企业的不断壮大，在数字平台企业就业的灵活就业人员如快递员等劳动群体的养老保险缴费方式逐渐成为值得研究的重要问题，也提出了灵活就业人员养老保险缴费模式与城镇职工养老保险缴费模式的融合方式问题。初期阶段，在数字平台企业就业的灵活就业人员一般选择灵活就业人员的养老保险缴费模式，这内含全部生产要素产出参与养老保险缴费属性。随着数字平台企业的不断壮大，如美团和京东等数字平台企业发展很快，开始给

快递员交社保，这就预示着灵活就业人员养老保险缴费模式与城镇职工养老保险缴费模式的融合方式将会成为企业和个人思考的问题。可供选择的方式有：一是数字平台企业选择灵活就业人员养老保险缴费模式，缴费率20%，为灵活就业人员承担其中的12%基本养老保险缴费部分，个人承担8%的个人账户缴费部分；二是数字平台企业选择城镇职工养老保险缴费率24%，从企业总收益中拿出一部分资金为灵活就业人员承担其中的16%基本养老保险缴费部分，个人在自己收入中拿出一部分承担8%的个人账户缴费部分，其中缴费基数以灵活就业人员缴费档次为基础。这里第二种方式如果成为发展趋势，就会引领形成灵活就业人员养老保险缴费模式与城镇职工养老保险缴费模式的融合，这种融合方式的属性是选择了城镇职工养老保险缴费率，但缴费基数是社会平均工资的60%至300%中的档次，缴费资金来源仍然属于全部生产要素产出缴费属性。这种融合性缴费模式，不是政府强制要求数字平台企业向职工养老保险模式靠拢，而是在企业和个人自主选择与全部生产要素产出参与缴费基础上的新型养老保险模式，这种模式将可能构成新业态养老保险缴费方式的变革。

第三，在缩小城乡差距和共同富裕目标引领下，城乡居民养老保险缴费方式需呈积极发展趋势。目前城乡居民享受养老保障待遇的老年人，很多是在新中国成立初期和国民经济建设中有过“交公粮”贡献的老年人，他们享受国家普惠性养老金。现在选择城乡居民养老保险缴费的年轻人，是新一代劳动者，他们的养老保险缴费应该契合现代养老保险模式，适用全部生产要素产出参与养老保险缴费方式，以城乡居民平均收入为基础，参照灵活就业人员养老保险缴费档次和缴费率，首先选择按8%缴纳个人账户养老保险费，逐渐增加12%基础养老保险缴费，这样以城乡居民平均收入分档次缴费，适合城乡居民缴费承受能力，同时有利于缩小城乡老年人的收入差距，实现城乡协同发展。

第四，区分对待养老保险缴费主体困境中的不同情况，加强公共财政养老支出，重点补贴老年弱势群体。在养老保险缴费主体困境中，低收入群体是因缴费能力不足形成缴费困境，高收入群体是具有缴费能力但缴费积极性不足形成管理困境。对于高收入群体养老保险缴费困境的破解，主要通过完善养老保险缴费激励制度，增加防范长寿风险战略意识角度，推动其积极参与养老保险缴费。对于低收入群体养老保险缴费困境的破解，主要通过完善财政养老补贴制度和转移支付再分配，实现老年人的养老金收入可保障基本生活水平。财政养老补贴的重点可以向收入较低的老年弱势群体倾斜，如对于农村老年人的基础养老给付，可实现逐年增加，同时还能提高老年消费水平，推动经济增长。

第五，全部生产要素参与缴费，是健全社会保障体系的重要内容。社会保障筹资问题不仅在养老保险中存在，在医疗保险尤其是居民医疗保险中也非常明显。随着新业态就业方式的不断发展，在平台就业的灵活就业人员、快递员等从业人员的医疗保险等社会保险覆盖率相对较低，这是健全社会保障体系中需要补齐的短板。全部生产要素参与养老保险缴费议题，不仅在养老保险制度建设中有研究和实践价值，在医疗保险制度乃至所有社会保险项目中也有研究和

实践价值。党的二十届四中全会强调健全社会保障体系，社会保障包括社会保险筹资模式是健全社会保障体系建设的重要内容。我国在实施灵活就业人员和城乡居民养老保险缴费模式和扩大养老保险覆盖面的实践中创新推行全部生产要素缴费模式，值得在社会医疗保险尤其是城乡居民和新业态从业人员的医疗保险、失业保险、工伤保险制度完善过程中总结和应用。随着数字经济的快速发展，新业态从业人员具有利用数字资产增加收入的条件和机会，收入水平相对提高，在此条件下鼓励数据平台和新业态从业人员以总收入为基数参与医疗保险、失业保险和工伤保险缴费，将会在健康中国建设和保障民生多个领域起到积极的作用。

Old-Age Insurance Contribution Difficulties and Solutions

Mu Huaizhong, Zhang Wenxiao

(School of Public Management, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: Against the backdrop of a shrinking labor force, the old-age insurance contribution model is transforming from being wage-based to one where the output of all production factors participates. This paper examines the rationality and feasibility of implementing a comprehensive contribution model for old-age insurance, involving the output of all production factors. The findings indicate that the comprehensive model has emerged as a solution to the contribution difficulties faced by non-wage income groups. Additionally, the contribution models applied to workers in flexible employment and urban-rural residents have not only facilitated the adoption of this comprehensive model but also spurred innovation in contribution mechanisms for digital platform enterprises. Moreover, the comprehensive contribution model contributes to the socialization of old-age insurance responsibilities, expands coverage toward universality, and expands and diversifies funding sources. It also enhances contribution efficiency, contributing to mitigating moral hazard and adverse selection, supporting technological innovation, and promoting industrial structure upgrading.

Keywords: old-age insurance; contribution difficulties; contribution model; system optimization

(责任编辑: 郭林)