

基于合理缴费负担的灵活就业人员 社会保险参保路径研究

赵青

[摘要] 目前我国社会保险全覆盖及高质量发展的一个短板在灵活就业人员的参保上。研究社会保险缴费负担,对完善灵活就业人员参保的路径选择尤为重要。本文基于中国居民收入调查数据,对我国灵活就业人员不同社会保险组合下的家庭缴费负担进行测算。研究发现,灵活就业者参加职工保险面临较大的家庭缴费负担,尤其是中低收入家庭;同时,各收入组家庭之间的缴费“负担不公”。究其原因,现有政策设定不能反映灵活就业人员真实收入特征。根据合理社会保险缴费负担的理论内涵,本研究对参保缴费政策在征收方式、收入核定口径及缴费基数下限等方面给出优化方案,在此基础上提出引导具备缴费能力者参加职工保险,确保缴费困难者悉数参加居民保险,以及给予中间地带者一定政策选择权的建议。

[关键词] 灵活就业人员;家庭缴费负担;可负担性;社会保险

一、引言

伴随着工业化、城镇化的快速发展,灵活就业群体的规模已占到全球劳动力市场的一半以上。互联网的蓬勃发展使得灵活就业呈现出去雇主化、平台化、自主化的新特点。与拥有稳定就业、标准劳动关系的正规就业群体相比,就业不稳定、劳动关系非标准化的灵活就业群体通常面临传统社会保障覆盖缺失的问题。^①为扩大对灵活就业群体的社会保障覆盖,各国实施的政策路径主要分两种:一种是通过非缴费型制度提供基本收入保障和必要的医疗保障,但许多中等收入国家与大部分低收入国家并没有非缴费型的制度框架。^②另一种则是通过缴费型的社

[作者简介] 赵青,武汉大学政治与公共管理学院副教授。主要研究方向:社会保障理论与政策。

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“新业态下灵活就业群体的社会保障困境与制度优化研究”(20CGL039)。

- ① International Labour Organization, *Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016; International Social Security Association, *Social Security for the Digital Age: Addressing the New Challenges and Opportunities for Social Security Systems*, 2019.
- ② The World Bank, *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, 2019; International Labour Organization, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, 2019.

会保险制度扩面实现,这就需要识别有能力的缴费者,并进行相应的机制改革,来确保缴费负担符合个人的实际承受能力。^①

在我国,灵活就业人员的规模在2021年已达到2亿人。^②当前灵活就业人员社会保险的参保质量不高,全覆盖也面临短板:他们较少选择参加就业关联的职工保险(主要是城镇职工基本养老保险和职工基本医疗保险),并且也很难参加到与劳动关系、雇主责任捆绑的工伤保险和失业保险制度之中。^③影响灵活就业人员参加职工养老保险和职工医疗保险积极性的因素,既有本地户籍的参保限制,也有政策转移接续和经办服务滞后带来的不便,还有缴费负担过重等。^④近年来,国家相继颁布维护灵活就业者劳动权益的政策,明确要求放开灵活就业人员在就业地参加社会保险的户籍限制,完善社会保险关系转移接续工作,优化经办服务。随着参保的制度性障碍逐渐减少,缴费负担对于灵活就业人员持续稳定参保的重要性日益凸显。与此同时,《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》指出“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”,《“十四五”全民医疗保障规划》在提升参保质量方面强调“灵活就业人员根据自身实际,以合适方式参加基本医疗保险”。那么,如何分类引导灵活就业群体参保以实现社会保险的精准扩面,成为亟待解决的现实问题。鉴于此,本研究将从家庭缴费负担的视角,结合理论与微观数据的分析,探索灵活就业人员社会保险^⑤的合适参保路径。

二、合理社会保险缴费负担的理论内涵

我国对社会保障制度目标的定位,从党的十九大报告提出“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”,到中共十九届五中全会强调“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系”,再到党的二十大报告指出“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”。我国《社会保险法》明确指出,“社会保险制度坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针”。可见,覆盖范围的广泛性与全民性要求始终被放在首要位置。然而,当前我国社会保险各项目覆盖的

① International Labour Organization, *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads-in Pursuit of a Better Future*, 2021.

② 《目前我国灵活就业规模达2亿人》,中国政府网:http://www.gov.cn/xinwen/2021/05/20/content_5609599.htm, 2021年5月20日。

③ 郑功成:《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》,《社会保障评论》2022年第1期;金维刚:《新业态从业人员社会保险问题与对策》,《中国社会保障》2022年第2期。

④ 穆怀中等:《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》,《中国人口科学》2016年第6期;仇雨临、冉晓醒:《灵活就业人员医保参保之“困”》,《中国医疗保险》2020年第1期。

⑤ 由于灵活就业人员通常因没有用人单位而无法缴纳工伤保险和失业保险,并且这两种保险的费率在职工保险中的占比较低,因此本文所讨论的社会保险缴费负担主要指养老和医疗两大险种。

短板主要集中在农民工、灵活就业人员、新业态就业人员身上,这些重点群体的缴费“可负担性”成为制约全民覆盖的关键因素。因此,我们有必要对社会保险的可负担性问题重点关注。这不仅因为“可负担性”是国际上评价社会保障项目的重要标准之一,^①而且国内的研究多集中在具体险种的参量设定上,缺乏理论与政策实践相结合的系统研究。鉴于此,本文将首先从缴费是否负担得起,负担是否公平,以及可负担性与其他制度目标间的关系等方面探讨合理缴费负担的理论内涵。

(一) 负担得起

社会保险缴费对于个体或家庭是否承受得起,是衡量“可负担性”的最基础方面。目前主要有两种测量思路:一种是基于社会保险缴费对可支配收入产生的压力来建立缴费压力模型,当缴费不超过总收入扣除生活需求支出后所剩的余额,则认为不存在缴费压力。^②另一种是基于缴费者收入剩余与社会保险缴费的比较来建立负担系数模型,当总收入扣除缴费后的收入剩余可应付生活消费需求时,则认为负担得起社会保险缴费。^③无论是哪一种测量思路,其本质都是将个体或家庭承担的缴费、收入与生活需求作比较。一般在缴费和收入给定的情况下,缴费负担的大小取决于对标的生活需求线。

为反映生活需求的不同层次,以及参保群体缴费负担的阶段性特征,本研究参照已有研究设定不同的标准。第一,采用最低生活保障线或食品消费线反映底线标准,^④即缴费不应给个体或家庭的最低生活需求产生影响。第二,采用反映基本生活需求的标准。鉴于灵活就业群体与城镇低收入户的强关联性,城镇低收入群体的平均生活消费支出被用来反映灵活就业群体的基本消费支出水平。^⑤另外,扩展线性支出模型(简称“ELES”)被广泛地应用于对居民基本需求或刚性支出的估计。^⑥第三,采用实际消费支出的数据能反映正常或现实的生活需求,^⑦但也可能存在需求被抑制的情况,因而需与其他标准互补使用。值得注意的是,在我国从打赢脱贫攻坚战到迈向共同富裕,从全面建成小康社会到中国式现代

① Robert Holzman, Richard Hinz, *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, The World Bank, 2005, pp.55-56; World Health Organization, *The World Health Report 2010: Health Systems Financing: the Path to Universal Coverage*, 2010; International Labour Organization, *R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524, Jun 14, 2012.

② 王国辉等:《城镇中低收入家庭养老保险缴费压力研究》,《人口与经济》2011年第6期。

③ 陈洋、穆怀申:《城镇非正规就业群体养老保险缴费负担系数研究》,《保险研究》2017年第11期。

④ 边恕:《城市居民最低生活保障阶梯式救助与负所得税机制研究》,《中国人口科学》2014年第1期。

⑤ 张向达、方群:《我国城镇低收入群体养老保险适度缴费基数研究》,《数量经济技术经济研究》2017年第9期。

⑥ Constantino Lluch, Ross Williams, "Consumer Demand Systems and Aggregate Consumption in the USA: An Application of the Extended Linear Expenditure System," *The Canadian Journal of Economics*, 1975, 8(1); 臧旭恒、孙文祥:《城乡居民消费结构:基于ELES模型和AIDS模型比较分析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2003年第6期;刘子兰、姚健:《基于ELES模型的大中城市消费升级研究》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期。

⑦ 陈洋、穆怀申:《城镇非正规就业群体养老保险缴费负担系数研究》,《保险研究》2017年第11期。

化的奋斗过程中，“负担得起”的标准应不再紧盯最低生活保障线，而应随着我国经济社会的发展动态调整。

（二）负担公平

现代财政理论告诉我们，税收公平意味着纳税人的税负应与其负担能力相适应。这对于社会保险缴费的负担公平同样适用。具体而言，经济能力、收入水平相同的参保人承担相同的社会保险缴费，体现横向公平；经济能力、收入水平不同的参保人承担不同的缴费数额，体现纵向公平。税收公平有两个衡量标准：支付能力原则与受益原则。^①按照这两项原则来看，经济能力强、收入水平高者承担的社会保险缴费较高，获得的社会保险待遇也高；经济能力弱、收入水平低者承担的缴费数额较少，获得的待遇也低。同时，社会保险的受益水平或待遇差距不会因缴费负担能力的高低而产生明显差异。这也是为何社会保险要设置缴费基数上限，以防止高收入者因多缴多得而与低收入者在待遇水平上产生较大差距。如此一来，“负担公平”成为不同收入水平群体都能“负担得起”社会保险缴费的重要保证。

然而，我国当前参保缴费政策的规定使得灵活就业群体的社会保险缴费负担并不公平。第一，灵活就业人员自愿选择缴费基数档次的规定，并不能实现高收入者多缴费、低收入者少缴费的公平负担初衷。一方面，高收入者在非强制性约束下通常选择较低水平的缴费档次以减轻缴费压力。^②另一方面，参照城镇单位就业人员平均工资一定比例的缴费基数下限，对于部分低收入群体仍然负担较重。^③这是因为根据目前政策规定，当灵活就业人员收入未达到缴费基数最低档，将被自动按缴费基数下限计算缴费数额，出现“累退”现象，无形中加重了灵活就业者的缴费负担。^④第二，当前缴费基数所依赖的社会平均工资统计口径，已经不能反映参保人经济收入的全貌。随着就业形态的多样化，劳动者收入来源也更加多元化，工资性收入在居民家庭收入中的占比逐渐下降，以各类收入而非仅工资核定缴费基数更符合数字化时代的要求。^⑤从社会保险典型代表的德国经验来看，自雇者、独立从业者、临时受雇人员或从事迷你工作的雇员等区别于传统正式雇员，参加法定养老保险时所应缴纳的保费收入须参考劳动报酬或自雇收入（提供真实收入证明），^⑥当他们以自由参保人身份参加法定医疗保险时则须考虑其整体经济能力。^⑦

① 高培勇：《公共经济学（第三版）》，中国人民大学出版社，2012年，第124-125页。

② 万磊等：《灵活就业人员参保缴费政策评估》，《中国社会保障》2014年第6期；杨洋：《新业态从业人员养老保险问题与探析》，《中国社会保障》2022年第9期。

③ 米海杰等：《我国社会保险缴费基数确定中存在的问题与对策》，《保险理论与实践》2018年第4期。

④ 国家税务总局青海省税务局课题组：《完善灵活就业人员社会保险制度及征管路径探析》，《税务研究》2022年第12期。

⑤ 何文炯：《数字化、非正规就业与社会保障制度改革》，《社会保障评论》2020年第3期。

⑥ 李承亮等译：《〈德国社会法典〉第六编：法定年金保险》，中国社会科学出版社，2021年，第115-117页。

⑦ 李承亮等译：《〈德国社会法典〉第五编：法定健康保险》，中国社会科学出版社，2020年，第378页。

因此,为实现灵活就业人员社会保险缴费的公平负担,改革方向可重新调整缴费基数所依赖的“收入”口径,使其能够更加真实反映变革就业环境下参保人全面的经济状况,在此基础上,确定合理的缴费基数上下限范围;在此范围内按照个人实际收入水平的既定比率,而非选择定额或定档的方式进行征收。当然,据实征收对相关部门信息化系统的配套建设,以及社会保险征管体制完善和服务能力建设,提出了更高的要求。

(三) 可负担性与其他制度目标的平衡

社会保险的目标不是单一的,通常需要在多个目标间寻求平衡。在强调权利与义务关联的社会保险项目中,较低的缴费负担会直接影响待遇的充足性水平,尤其是养老保险制度。如果缴费负担低,同时又不希望降低项目的保障水平,那么只能以牺牲制度的可持续性为代价。这也是社会保险通常要设置缴费基数下限的原因,即规范参保人的基本义务,保证制度在维持自身收支平衡(必要时给予财政补贴)的情况下提供既定的保障水平。

具体到各险种来看,医疗保险因与人的生命权和健康权相联系,筹资可负担与平等的待遇保障常被放在更加重要的位置;相比较而言,社会养老保险因具有终身消费平滑、长寿风险分散的功能属性,^①而更需在全民覆盖、充足保障、制度可持续间进行权衡。Aaron George Grech (2010)提出了一个平衡养老金制度功能的“社会可持续性框架”:一个可持续的养老保险体系应该是在提供充足养老金待遇的前提下具有长期的财务偿付能力,同时考虑代际平衡,即缴费在代内和代际间都是可负担的。^②

三、我国灵活就业家庭的社会保障缴费负担评估

一般来说,家庭是分散疾病、年老等社会风险的单元,居民消费、储蓄、转移支付等经济行为的发生通常也是以家庭为单位。因此,以家庭而非个人为单位考察社会保险缴费对灵活就业人员产生的负担,更符合社会现实。本文将通过微观调查数据对我国灵活就业群体的实际缴费负担进行测算,并对目前存在的问题进行剖析。

(一) 灵活就业人员的社会保险参保缴费规定

按照《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》(劳社厅发〔2003〕10号),“灵活就业人员”被界定为“以非全日制、临时性和弹性工作等灵活形式就业的人员”。根据劳动和社会保障部课题组《我国灵活就业问题研究报告》及相关研究,灵活就业本质上是劳动关系不规范的就业,主要包括:非正规部门的就业者,如自营劳动者、打零工者、街头小贩、

① 李珍:《社会保障理论(第四版)》,中国劳动社会保障出版社,2017年,第173页。

② Aaron George Grech, "Assessing the Sustainability of Pension Reforms in Europe," *Journal of International and Comparative Social Policy*, 2013, 29(2).

家庭帮工等；正规部门的非标准就业者，如劳务派遣工和各种非全日制用工；以及因科技和新兴产业发展引起就业形式变革的新型灵活就业者，如自由职业者、远程就业者和利用互联网平台灵活承揽业务的新业态就业者。^①

目前，我国对灵活就业人员是参加就业关联的社会保险（主要指城镇职工基本养老保险和城镇职工基本医疗保险制度，以下简称“职工保险”），还是参加非就业关联的保险（主要指城乡居民基本养老保险和城乡居民基本医疗保险制度，以下简称“居民保险”），并无强制性要求。尽管相关政策鼓励城镇无雇工的个体工商户、非全日制从业等灵活就业人员以个人身份参加职工保险，但对于参保确有困难的人员，各地对其选择参加居民保险留有政策空间。下面将灵活就业人员以就业身份或非就业身份参加社会保险（主要是养老和医疗保险）的缴费政策要点进行梳理，如表1所示。

表1 灵活就业人员社会保险的参保缴费政策

社会保险种类	养老保险	医疗保险
职工保险	缴费主体：个人	缴费主体：个人
	缴费基数：以本地全口径城镇单位就业人员平均工资，核定个人缴费基数上下限，允许缴费人在平均工资60%—300%范围选择适当的缴费基数	缴费基数：参照当地上一年职工年平均工资核定*
	缴费比例：20%，其中8%记入个人账户	缴费比例：原则上按照当地的缴费率确定
居民保险	缴费主体：个人缴费与政府补贴	缴费主体：个人缴费与政府补贴
	缴费标准：个人自主选择年缴费标准（各地根据实际情况，一般在每年100元—2000元内设定若干缴费档次）	缴费标准：各统筹区根据实际情况设定不同的个人年缴费标准（一般分成年人、中小学生儿童、大学生等不同档次）

资料来源：作者根据《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）、《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号）、《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》（劳社厅发〔2003〕10号）、《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》（国发〔2016〕3号）、《关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》（国办发〔2019〕13号）整理。

注：*职工医疗保险缴费基数的确定标准在各地并未统一。除部分地区按平均工资核定外，有地区按平均工资的一定比例核定，还有地区参照职工养老保险的设定，在平均工资的60%—300%范围内设定若干档次。

（二）灵活就业家庭的社会保险缴费负担测算

本文选择中国居民收入项目第六轮全国范围调查（CHIP2018）的数据，一是由于该项目样本来自国家统计局2018年城乡一体化常规住户调查大样本库，可靠性强；二是因为内容涉及

① 胡鞍钢、杨韵新：《就业模式转变：从正规化到非正规化——我国城镇非正规就业状况分析》，《管理世界》2001年第2期；中国劳动和社会保障部劳动科学研究所课题组：《中国灵活就业基本问题研究》，《经济研究参考》2005年第45期；薛进军、高文书：《中国城镇非正规就业：规模、特征和收入差距》，《经济社会体制比较》2012年第6期；贾毓慧：《我国灵活就业统计研究——基于2021年劳动力调查数据》，《调研世界》2022年第10期。

个人和家庭层面的就业和收支情况，信息全面。本文以 1.1 万个城镇住户及其 3.6 万个家庭成员为分析对象。

1. 灵活就业家庭的界定与特征

参照前文对“灵活就业人员”的界定，通过从事主要工作的“就业身份”和“劳动合同的性质”可以识别出灵活就业者：自营劳动者、家庭帮工、无劳动合同的雇员等。根据 CHIP2018，灵活就业人员共 7102 人，约占城镇总就业人数（18235 人）的 39%。城镇家庭中至少有一人为灵活就业的有 4468 户，约占城镇家庭总数的 39%；其中，家户就业人员全部为灵活就业的有 4257 户，占城镇家庭总数的 37%。可见，家庭成员的就业类型有着高度的相关性，家庭成员中有灵活就业的，其他成员大概率也是灵活就业。本文将家庭在业者中只要有一人为灵活就业的家庭，即界定为“灵活就业家庭”。这样，灵活就业家庭既能涵盖所有灵活就业人员，又具有代表性。

为考察灵活就业群体的内部差异性，本文参照国家统计局标准，将城镇住户按人均收入水平分为低收入组、中间偏下收入组、中间收入组、中间偏上收入组、高收入组家庭五类。其中灵活就业家庭的分布及收支情况如表 2 所示。可见，灵活就业家庭更多集中在中下收入组，且家庭收支水平低于城镇家庭的均值。

表 2 城镇灵活就业家庭分布及其收支特征

家庭收入分组	灵活就业家庭占比 (%)	家户人均可支配收入 (元/年)		家户人均消费支出 (元/年)	
		城镇住户	灵活就业户	城镇住户	灵活就业户
低收入组	61.89	12763.12	12417.27	13350.04	12627.22
中间偏下收入组	49.63	23415.84	23143.16	18267.97	17145.32
中间收入组	37.05	33399.34	33083.86	23579.39	22443.69
中间偏上收入组	26.90	47223.33	46460.53	31770.13	29141.66
高收入组	19.12	88546.79	91438.25	51340.94	46910.19
均值	38.92	41069.68	31558.92	27661.69	21300.39

数据来源：CHIP2018。

2. 家庭社会保险缴费负担模型

基于本文第二部分关于“负担得起”的理论认识，建立扣除缴费后的家庭收入剩余与不同层次生活需求相比较的缴费负担模型，来考察不同政策组合下的社会保险缴费后收入能否满足家庭成员不同层次的消费需求。具体模型设定如下：

$$r_i^j = \frac{I - M \cdot C_j}{N \cdot S_i} \quad i, j \in \{1, 2, 3, 4\} \quad (1)$$

$$C_j = \begin{cases} (c_p + c_h) \cdot \delta \cdot \bar{w}, & j = 1 \\ c_p \cdot \delta \cdot \bar{w} + H, & j = 2 \\ P + c_h \cdot \delta \cdot \bar{w}, & j = 3 \\ P + H, & j = 4 \end{cases} \quad (2)$$

$$\delta \in [0.6, 3]$$

$$S_i = \begin{cases} Dibao, & i = 1 \\ Cons_{low}, & i = 2 \\ Cons_{ELES}, & i = 3 \\ Cons_{ind}, & i = 4 \end{cases} \quad (3)$$

$$\begin{cases} Cons_{ELES} = k + b \sum k / (1 - \sum b) \\ Cons = k + b \cdot I + \varepsilon \end{cases} \quad (4)$$

其中, r_i^j 为不同缴费组合、不同需求层次下的家庭缴费负担系数。 I 为家户总收入, M 为家庭中的灵活就业人数, N 为家庭成员数。 r_i^j 值小于 1, 表明社会保险缴费已经给家庭一定生活需求造成了负担; r_i^j 值超过 1, 表明家庭收入扣除社会保险缴费后的剩余仍能够负担得起一定的生活需求, 该值越大越理想。

C_j 表示 4 种不同的社会保险缴费组合, 缴费标准依次递减: 即职工养老保险和职工医疗保险 (C_1), 职工养老保险和居民医疗保险 (C_2), 居民养老保险与职工医疗保险 (C_3), 居民养老保险和居民医疗保险 (C_4)。 c_p 表示灵活就业人员缴纳职工养老保险的费率, 政策统一规定为 20%; c_h 为灵活就业人员缴纳职工医疗保险的费率, 2018 年全国平均水平为 9%。 $\delta \cdot \bar{w}$ 表示缴费基数, 即城镇单位就业人员平均工资 60% 到 300% 的范围。由于现实中绝大部分灵活就业人员均按最低缴费基数缴纳, δ 作 60% 的保守取值。 P 为居民养老保险的个人缴费水平, 取当年政策规定的最低档 200 元; H 为居民医疗保险的个人缴费水平, 取当年的人均筹资水平 197 元。

S_i 表示反映四种不同需求层次的人均指标, 即分别参照城市低保人均保障标准 ($S_1=Dibao$), 城镇低收入家庭平均消费支出 ($S_2 = Cons_{low}$), 基于扩展线性支出模型测算的家户基本消费需求支出 ($S_3=Cons_{ELES}$), 以及家庭实际消费支出 ($S_4=Cons_{ind}$)。家户基本消费需求 $Cons_{ELES}$ 则根据家户的消费支出模型所估计的边际消费倾向 b 、 k 等参数计算得来。

3. 灵活就业家庭的社会保险缴费负担

根据模型 (1) — (4) 测算的灵活就业家庭缴费负担情况 (见表 3), 主要发现如下。

第一, 低收入水平家庭面临参保缴费“负担不起”的问题。尽管从均值上看, 灵活就业家庭的缴费负担系数 (r_i^j) 值大于 1, 但收入分组下的结果却有较大差异。低收入组灵活就业家庭参加两项职工社会保险的压力最大, 各类参照标准下的系数值均小于 1。即便选择参加缴费

标准最低的两项居民保险，在满足基本生活需求标准 (S_2 、 S_3) 方面，仍有部分灵活就业家庭存在缴费负担。从缴费困难家户 (即 $r'_i < 1$) 占比来看：若按照两项职工保险参保，接近 14% 的家庭在缴费后甚至无法满足城市最低生活保障需求，33%—44% 的家庭无法满足基本生活和刚性支出的需求；若按至少一项职工保险参保，6%—10% 的家庭在缴费后面临无法满足城市最低生活保障的需求，20%—30% 的家庭面临无法满足基本生活支出的需求；即便按照缴费水平最低的居民保险参保，同时参照最低的生活标准，也仍有一定比例的缴费困难家庭。这些缴费困难家庭集中分布在城镇低收入及部分中等偏下收入组。

第二，各收入组家庭之间存在“负担不公”的现象。公平的缴费负担意味着体现支付能力原则，高收入者多承担、低收入者少承担。然而，由表 3 结果可以看出，无论何种社会保险缴费组合，参照何种生活需求标准，缴费负担均呈现出随着收入水平提高而降低的趋势。高收入组家庭的缴费负担系数最大，缴费负担最轻；低收入组家庭的缴费负担系数最小，缴费负担最重；并且二者的差距在反映最低生活需求和基本生活需求的参照标准下高达十倍之大。这反映出缴费负担的高度不公。

表 3 不同社会保险缴费组合下的灵活就业家庭社会保险缴费负担系数 (r'_i) 测算结果

社会保险缴费组合	参照标准 (S_i)	低收入组	中间偏下收入组	中间收入组	中间偏上收入组	高收入组	均值	$r'_i < 1$ 占比 (%)
职工养老 + 职工医疗 (C_1)	S_1	0.968	2.449	3.799	5.686	12.106	3.631	13.982
	S_2	0.504	1.276	1.979	2.963	6.308	1.892	33.228
	S_3	0.396	1.002	1.554	2.326	4.952	1.485	44.500
	S_4	0.641	1.217	1.458	1.733	2.381	1.265	44.093
职工养老 + 居民医疗 (C_2)	S_1	1.209	2.708	4.081	5.979	12.413	3.899	9.984
	S_2	0.630	1.411	2.127	3.116	6.468	2.031	27.287
	S_3	0.495	1.108	1.669	2.446	5.077	1.595	38.898
	S_4	0.815	1.347	1.568	1.823	2.441	1.393	36.458
职工医疗 + 居民养老 (C_3)	S_1	1.519	3.041	4.444	6.355	12.806	4.242	5.918
	S_2	0.791	1.585	2.316	3.312	6.673	2.210	20.262
	S_3	0.621	1.244	1.818	2.599	5.238	1.735	32.211
	S_4	1.039	1.515	1.708	1.939	2.518	1.558	27.400
居民养老 + 居民医疗 (C_4)	S_1	1.760	3.300	4.727	6.648	13.113	4.509	3.433
	S_2	0.917	1.720	2.463	3.464	6.833	2.349	15.880
	S_3	0.720	1.350	1.933	2.719	5.363	1.844	26.338
	S_4	1.213	1.646	1.818	2.029	2.578	1.685	21.120

数据来源：根据 CHIP2018 调查数据及《中国统计年鉴 2018—2021》《2018 年民政事业发展统计公报》《2021 中国医疗保障统计年鉴》提供的宏观数据计算而来。

总体来看,我国灵活就业家庭的社会保险缴费既有低收入组“负担不起”,又有缴费在不同收入组之间“负担不公”的问题,尤其是参加两项职工保险的情况下。这也能在很大程度上解释为何我国灵活就业人员参加职工保险的比率低,而参加居民保险的比率高。^①

(三)灵活就业家庭职工保险缴费负担重的原因

灵活就业家庭为何面临较大的职工保险缴费压力,可以从政策设定与灵活就业人员实际特征的偏差中寻找。

1. 定档制设定无法反映真实收入而造成缴费负担不公

一方面,定档制下不同收入群体承担相似的缴费而造成“负担不公”。从全国各地的规定来看,灵活就业人员参加职工保险的缴费基数通常是依据统筹区上年度城镇单位就业人员社会平均工资的60%—300%^②范围内进行设定。尽管各地在缴费档次的设定上不尽相同,但在没有强制性规定的情况下,灵活就业参保人实际上会选择缴费基数下限或最低缴费档次参保。^③如此一来,不同收入灵活就业群体实际上承担同样的缴费数额,这就形成了“负担不公”。根据CHIP2018的数据,灵活就业家庭参加两项职工保险所负担的最低缴费数额占不同收入组平均家庭人均收入的比例分别为:46%(低收入组)、27%(中间偏下组)、20%(中间收入组)、15%(中间偏上收入组)、9%(高收入者)。

另一方面,定档制因无法反映灵活就业群体的实际收入情况也会形成“负担不公”。这是因为传统就业下通常只有一份工作收入来源,而随着科技的发展,远程就业、互联网平台就业等新就业形态不断涌现,兼职就业也成为可能,尤其对于灵活就业群体来说,收入多元化正成为一种趋势。CHIP2018的数据显示,主要工作收入处于中高收入组的灵活就业者,其兼职收入和新业态就业收入也相对较高,达到1200元—2500元的水平;而主要工作收入处于中间及以下收入组的灵活就业者,其他收入仅有400元—500元。可见,相较于低收入群体,高收入群体的收入来源更加多元化,其他兼职收入也较多。定档制参保缴费规定下,多收入来源与单一收入来源者承担相同缴费数额,同样未能体现量能支付的原则,形成“负担不公”。

2. 缴费基数下限的设定忽略了灵活就业群体的收入及其分布特征

根据当前参保缴费政策规定,个人的收入水平低于缴费基数下限,也须按缴费基数下限缴纳;收入高于缴费基数上限,则须按缴费基数上限缴纳。在绝大多数灵活就业群体按缴费基数下限参保的情况下,缴费基数下限的设定是否合理,也影响着参保人的实际负担。2018年灵活

① 根据CHIP2018的统计,灵活就业人员中同时参加职工养老保险和职工医疗保险的仅占约12%,选择参加一项职工保险的不到11%,同时参加居民养老保险和居民医疗保险的占比达到48%,还有4%的群体没有参加任何社会保险。

② 也有个别地区的缴费基数下限低于60%。

③ 郑秉文:《社会保险降费与规范征收:基于公共政策分析的思考》,《税务研究》2019年第6期。

就业人员参保的缴费基数下限按 2017 年度全国城镇单位就业人员平均工资的 60% 计算得出，即 44590.8 元 / 年。根据 CHIP2018，我国灵活就业人员个人总收入及家庭人均收入的分布情况如图 1 所示。灵活就业个人工作收入的均值为 42669.4 元 / 年，中位数为 33000 元 / 年；个人总收入低于缴费基数下限的灵活就业人员占比达到 68%；城镇家户人均收入低于缴费基数下限的占到城镇家户总数的 67%，灵活就业家户人均收入低于缴费基数下限的占到灵活就业家户总数的 82%。可见，缴费基数下限的设置过高，忽略了大部分灵活就业群体收入水平在缴费基数下限之下的事实。

因此，政策的不合理设定使得职工保险缴费“负担不起”与“负担不公”交织在一起，相互影响，从而给灵活就业人员参保职工养老保险和医疗保险带来较重的家庭负担。

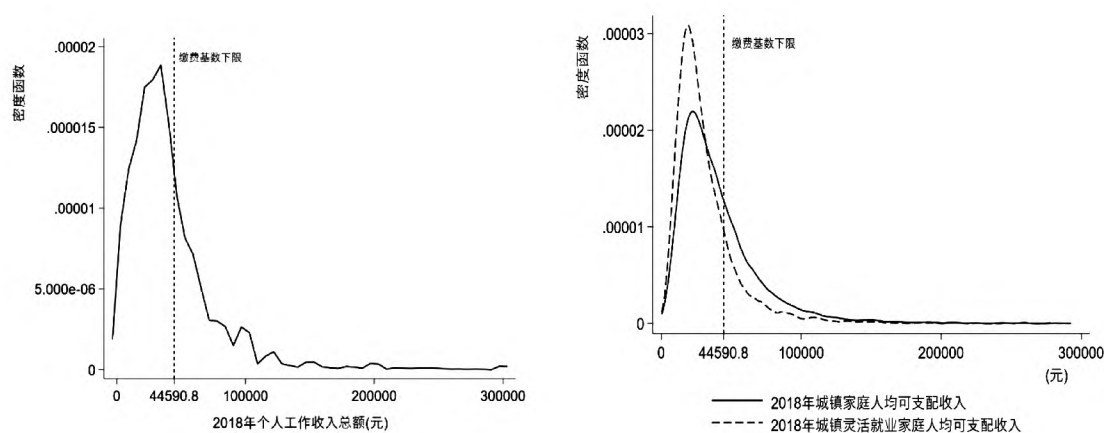


图 1 灵活就业个人及家庭的收入分布与缴费基数下限比较

数据来源：CHIP2018。

四、基于家庭合理缴费负担的政策优化建议

针对灵活就业人员参加社会保险（尤其是职工保险）家庭负担较重的问题，下面根据合理缴费负担的理论内涵，对现行参保缴费政策提出优化建议，以期使社会保险缴费对于灵活就业家庭更加“可负担”。

（一）基于家庭合理缴费负担的政策方案设计

合理的缴费负担，要求缴费对灵活就业家庭既是“负担得起”的，同时也是“负担公平”的。为此，我国当前针对灵活就业群体参加职工保险的缴费政策可做出如下优化。第一，改革定档制为按实际收入水平征收，并且收入核定的口径不仅限于主要工作收入，还应包括兼职收入、家庭转移收入、财产性收入等各类收入，如采用家庭人均可支配收入的口径衡量。第二，缴费基数下限的确定，在兼顾一定保障水平和制度可持续性要求的前提下，重点关注灵活就业群体

收入分布的特征。将灵活就业群体个人和家庭的收入情况与社会平均工资比较后发现：灵活就业人员个人年总收入平均约占上年度城镇单位就业人员平均工资的 57%（均值）和 44.4%（中位数）；城镇家庭人均可支配收入占上年度城镇单位就业人员平均工资的 55.3%（均值）和 45%（中位数）；灵活就业家庭人均可支配收入约占社会平均工资的 42%。在考虑缴费基数范围对制度可持续性的影响^①后，本文将缴费基数下限设定在城镇单位就业人员平均工资的 45%。

经测算发现，按照政策优化后的方案设计，灵活就业人员参加两项职工保险的缴费负担总体减轻了；依据不同层次生活需求的参照标准，存在缴费困难（ $r_i^1 < 1$ ）家庭的比例也减少了 4—5 个百分点。从结构来看，中间及以下收入组家庭的缴费负担得到改善，而高收入组家庭的缴费负担却有所增加，各收入组之间的缴费负担差距进一步缩小，负担公平性有所提高。具体如表 4 所示。

表 4 政策优化后灵活就业者参加职工保险的家庭缴费负担系数（ r_i^1 ）

参照标准（ S_i ）	S_1 (低保标准)	S_2 (低收入组家庭平均消费支出)	S_3 (基于 ELES 的基本消费支出)	S_4 (实际消费支出)
低收入组	1.172	0.611	0.479	0.789
中间偏下收入组	2.669	1.391	1.091	1.327
中间收入组	4.011	2.090	1.641	1.541
中间偏上收入组	5.646	2.942	2.309	1.722
高收入组	11.038	5.752	4.515	2.192
均值	3.682	1.919	1.506	1.336
$r_i^1 < 1$ 占比（%）	10.594	28.191	39.801	38.694

数据来源：CHIP2018。

（二）政策优化下的灵活就业人员参保路径

政策的优化使得缴费能力成为分类引导灵活就业人员参加合适种类社会保险的主要依据。具体而言，本文提出如下政策建议。

首先，全民参保既是权利也是义务，社会保险应当覆盖包括灵活就业人员在内的全体公民。与社会救助和社会福利制度不同，社会保险强调权利与义务的关联，公民在年老或疾病等风险发生时，从国家和社会获得物质帮助的权利需要以尽缴费义务为前提。《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》明确规定，“公民有依法参加基本医疗保险的权利和义务”。因此，任何逃避参保的行为都是不可取的。

① 张向达、方群的研究表明，平衡城镇低收入群体缴费能力和养老保险基金可持续性的合理缴费基数范围是职工平均工资的 45%—50%。参见张向达、方群：《我国城镇低收入群体养老保险适度缴费基数研究》，《数量经济技术经济研究》2017 年第 9 期。

其次,要求具备缴费能力的灵活就业人员参加就业关联的职工保险。根据政策优化后的测算,60%左右的灵活就业家庭在满足家庭基本生活需求或实际生活需求之后,也是具备养老和医疗两项职工保险的缴费能力的(即 r_i^j 值超过1)。有关部门需重点在两方面下功夫。一方面,进一步破除阻碍灵活就业群体在就业地参加职工保险的制度壁垒。目前全国除个别超大型城市外,已逐步放开灵活就业人员参加职工保险的户籍限制,但进一步消除社会保险关系转移接续的障碍,减轻制度转换间的权益损失等问题,仍是今后政策完善的方向。另一方面,积极宣传、引导,让参加职工保险的利好深入灵活就业者内心。虽然名称上都是“基本保险”,但居民保险的制度初衷定位于非就业群体,参保人缴费水平低且享有财政补助,但保障水平也低于缴费水平更高的职工保险。因此,政策宣传应该下沉基层街道、社区,让灵活就业人员意识到参加多缴多得、长缴多得的职工保险,在看病报销及日后养老金领取上的优势。

再次,确保职工保险缴费困难的灵活就业人员悉数参加居民保险。即使进行缴费负担优化的政策改革,仍有10%左右的灵活就业家庭在缴费后无法满足最低生活保障标准这一最低生活需求。对于这部分真正的缴费困难群体,应允许其参加居民保险。对于其中3%左右参加居民保险都存在缴费负担的家庭,则应通过资助参保的方式实现应保尽保。对灵活就业困难家庭的兜底保障,是推进全民覆盖中最关键的一环,因此也需要社会救助与社会保险制度在衔接上的完善。

最后,对参加职工保险处于“缴费困难”与“具备缴费能力”中间地带的灵活就业人员,应根据实际情况给予政策选择的空间。据测算,约17%的灵活就业家庭缴费后介于低保标准和城镇低收入家庭平均消费需求之间的水平,另有约11%的家庭介于低收入家庭平均消费需求与基本生活需求或实际生活需求之间。前者面临一定的缴费困难风险,尤其在家庭面临较大的不确定性开支情况下,先参加职工医疗保险而非“捆绑式”参加两项职工保险是更理性的选择;后者缴费潜力较大,可根据家庭实际情况逐步实现两项职工保险的参保。当然,参照标准不是恒定不变的,而须根据经济社会发展进行动态调整,灵活就业人员参保选择也须根据个人及家庭实际情况的变化在相应负担范围内做出调整。

五、结论

灵活就业人员的社会保险参保问题关系着我国全民社会保障制度的高质量发展。社会保险缴费的可负担性对于灵活就业人员持续参保起着重要作用。本文根据对灵活就业家庭缴费负担的评估,存在问题的剖析,提出优化方案并作效果分析,对于完善灵活就业人员参保的路径选

择具有现实意义。

本研究的主要贡献有两点。第一，丰富对“合理社会保险缴费负担”的理论探讨。已有研究较多关注社会保险缴费是否“负担得起”，而对“负担公平性”及“可负担性与其他制度目标间的关系”关注不足。本文从多个维度进行阐释，能够提升对“合理缴费负担”理解的全面性。依据理论框架对我国社会保险缴费负担进行模型建构与实证评估，又能加深对“合理缴费负担”各维度的理论认识。第二，本文基于全国大型调查数据对我国灵活就业群体个人及家庭的收入特征进行分析，并测算在各类参保政策组合、不同参照标准下的家庭缴费负担系数，发现问题、剖析原因，提出改进方案，为我国灵活就业人员分类参与与自身缴费能力相匹配的社会保险提供科学依据。

当然，由于样本的限制，本研究仅对灵活就业人员缴费负担的全国平均水平进行测算，而未能体现各地的差异及变化趋势，政策方案的设计可在未来数据丰富与更新、测算方法改进的基础上进行细化和完善。另外，政策优化方案与相关改进建议还有赖于配套制度的建立和完善。如何对灵活就业群体按实际收入征缴社会保险费（税）仍是当前的难点，这不仅需要相关部门的通力配合，数据平台的技术提升，还需要征信、监管等配套支持。如果现实条件尚不具备，是否有优于当前政策的替代性方案，都是有待实务部门和研究部门共同探索的。

Extending Social Insurance Coverage to Flexible Workers Based on a Reasonable Contribution Burden

Zhao Qing

(School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: Achieving full coverage and high-quality development of social insurance in China requires extending coverage to flexible workers. It is crucial to explore ways of extending social insurance coverage to these workers by analyzing their contribution burden. This paper estimates the contribution burden of flexible workers using data from the Chinese Household Income Project (CHIP 2018). The results show that flexible workers face a high contribution burden for employee insurance schemes, particularly those in low- and middle-income households. Moreover, the burden of contributions is unfair across different household income groups, as the existing policy does not consider the actual

income of flexible workers. Based on the theoretical implications of a reasonable social insurance contribution burden, this study proposes improvements in contribution collection, income calculation, and the minimum contribution base. Furthermore, it suggests encouraging those with the ability to pay to participate in the employee insurance scheme, ensuring coverage for all those who have difficulty paying contributions through the resident insurance scheme, and providing flexibility for those in between.

Key words: flexible workers; household contribution burden; affordability; social insurance

(责任编辑:仇雨临)

