

灵活就业人员参与基本养老保险问题研究：文献综述

殷仪

(湖南师范大学商学院，湖南省长沙市，410000)

摘要：随着我国经济体制改革程度不断加深，新技术新行业不断涌现，我国劳动人口中灵活就业人员所占比重已越来越大，一直以来，灵活就业人员的养老问题就是社会保障制度中的难点之一，如何科学地调整或设立适合灵活就业人员的养老保险制度备受关注。本文梳理了国内外相关文献，尤以国内文献为重，列举了影响灵活就业人员参保的主要因素，并针对根源问题梳理了可能存在的激励机制。

关键词：灵活就业；养老保险；缴费制度；转移接续

中图分类号：F8

文献标识码：A

一、引言

养老保险是社会保障制度的重要组成部分，合理的养老金制度有利于社会安定和经济发展，但养老保险的代际转移特征常常使得养老计划“进退维谷”。国家统计局数据显示，2018年末全国就业人员总量首次出现下降，预计今后几年还将继续下降。可见人口低增长和社会老龄化已经给养老计划造成了较大压力，要缓解这种压力，就要充分发挥我国劳动力资源丰富、消费需求多样、就业人口总量可观等优势，其中，灵活就业人员群体的壮大或能成为合适的切入点。

20世纪80年代以来，非典型雇佣获得了显著的发展，随着我国各项改革工作落到实处，劳动力市场也面临着较大变动，陈杰（2003）^[1]认为以非典型雇佣形式就业的劳动力规模将呈现扩大趋势。非典型就业这一概念首先由Freedman（1985）提出，随着灵活就业人员占比不断上升，这一群体开始逐渐受到国内外学者的关注。相关调查结果显示，国内外就业总人口中，灵活就业人员所占比重越来越大。Smith（2016）^[2]经过调查统计发展，截止2015年，已经有近四分之一的工人通过在零工经济中工作赚钱。对比我国早期数据，王东进（2003）^[3]统计了截止2002年底就业人员构成，发现包括进城务工人员在内的灵活就业人员已经达到了1.45亿，约占就业人数总量的58%。从整个城市化进程来看，胡鞍钢和杨韵新（2001）^[4]认为在城镇经济结构调整过程中，灵活就业已经成为缓解就业压力的重大举措。随着移动互联网的发展、新技术的涌现，新业态的灵活就业也值得注意。2020年多地教育主管部门发布的毕业生就业数据核查通知中，就把开设网店、互联网营销工作者、公众号博主、电子竞技工作者归类为自主创业和自由职业去向。

这充分说明灵活就业已经成为不可忽视的就业方式之一，但由于其收入低、不稳定等因素，在社会保障方面一直落后于正式就业员工。如果灵活就业人员的养老问题得不到足够重视，那么社会保障制度维护社会稳定、促进经济发展的作用就会大打折扣，不利于改革推进和国家发展。因此，探寻适合灵活就业人员的养老金制度是有意义的，不仅能够促进社会公

平，还能间接刺激经济发展。

二、灵活就业人员定义及类型

灵活就业的概念由来已久，它区别于传统就业方式，最初国际上称之为“非典型雇佣”(atypical employment)，其特点表现为工作的时间、地点和工作量都包含潜在的不可预期性，Axel (1995)^[5]把非典型雇佣形式分为两大类，包括企业直接聘用的临时工和由职业中介机构间接提供的暂时性劳动力。Polivka (1996)^[6]根据这些特征把非典型就业细分为临时工、自雇、租赁工、家内劳动等形式。2006 年世界银行就曾指出，非正规就业的劳动关系与正规就业不同，并不是通过契约关系约束双方，更多的是以临时雇用、亲戚或社会关系为基础。

曾煜 (2008)^[7]指出灵活就业是一个由我国劳保部门提出、具有本国特色的名词，与国际上“非正规就业”“非全日制就业”等概念相对应。这一概念于 2002 年提出，劳动和社会保障劳动科学研究所课题组在《我国灵活就业问题研究报告》中对灵活就业做出这样的界定：灵活就业是指在劳动关系、社保、收入等方面不同于传统主流就业方式的各种其他就业形式的总称，主要包括非全日制就业、临时兼职、远程就业、独立就业、承包就业、自营就业和家庭就业，任海霞 (2008)^[8]认为如今我国国企改革程度不断加深、城镇化进程加快，灵活就业群体逐渐壮大，他们的养老问题应该引起足够重视。

学者们在这一问题的相关研究中，为了达到不同的目的，对灵活就业人员的定义方法也有所区别，但其核心特征和主要覆盖范围没有改变。比如，尹文耀和叶宁 (2009)^[9]从劳动合同角度定义灵活就业者，即指未签订一年以上劳动合同关系、从事间歇性劳动供给的劳动者群体。这样定义既能够体现灵活就业人员分布广泛的特征，还能够实现人力资源和社保部门之间的衔接。易守宽 (2004)^[10]根据灵活就业人员原有身份将城镇灵活就业人员分为两大群体，一是企业下岗离职人员，二是毕业生等新增劳动人口，知识水平较高或拥有技能傍身，自由职业者占多数。董西明和罗微 (2010)^[11]把城镇灵活就业人员限制在非农户口范围内，他们认为农民工有许多不同于城镇灵活就业人员的特点，比如城里工作年限短、有土地作为基本保障等。阳程文 (2014)^[12]采用了《报告》中对灵活就业人员的定义，并且强调灵活就业人员的就业状态会呈现高度弹性和非正规特征。刘俊霞和帅起先等 (2015)^[13]将灵活就业人员分为个体性灵活就业人员和群体性灵活就业人员，其中后者包含小微企业和个体经济组织业主及其工作人员，这样做是考虑到分析的完整性和全面性，最终为了保持与官方定义的一致性，研究仍以个体灵活就业人员为主。

通过以上不同学者对灵活就业人员范畴的定义可以看出，虽然分类方式和侧重角度各不相同，但灵活就业人员的概念始终围绕《报告》中提出的完整内容，该定义的核心内容没有改变，学者们采取不同定义下的灵活就业群体主体部分都有所重叠，表明各文献结论的一致性能够保证。

三、影响灵活就业人员参保的因素

灵活就业人员参保难的问题早已存在，国外学者 Midgley 等（1996）^[14]认为，零工经济中的非正规就业者收入普遍较低且不稳定，他们或没有能力参与社会保险，或没有意愿考虑未来的养老问题。另一位学者 Ginneken（1999）^[15]也提出了相似的看法，他认为相比于养老这种未来性事件，对低收入者来说，生存问题和灾难性风险更值得优先考虑。

（1）灵活就业人员的主观因素

一直以来，我国灵活就业人员的养老保险参保率都比较低，如今，在经济转型升级的背景下，灵活就业人员的养老缴费问题面临着更大的挑战。劳动保障部的统计结果显示，截止 2004 年 10 月底，全国以个人身份参加养老保险的人有 1400 万，仅占全部灵活就业人员的 28%。可见灵活就业人员未来的养老问题急需关注，如何缓解这一现象也给整个社会提出了新的挑战。

任海霞（2008）^[8]在剖析灵活就业人员参保率低这一问题时，主要从就业人员本身出发，她发现大部分灵活就业者或缺乏对养老保险的了解，或迫于就业压力不敢要求雇主提供养老保险，总体上参保积极性低，将“养老”视为需“自保”的个人私事的想法比较常见。何平（2008）研究发现，处于中低收入阶层的灵活就业人员，参保缴费给家庭带来很大压力，已经超出其所能承受的范围。赵玉久（2020）^[16]提出了“心态不平衡不愿意缴费”的想法，他表示灵活就业人员重要的组成部分之一就是解除劳动关系的职工，一方面，这些人对离开工作岗位后还要继续缴费的现象不易接受，这其实也是不了解养老政策的表现，另一方面，他们拿到赔偿金后更倾向于做些小生意，养老保险的优先级往往排在后面，两个因素综合作用造成灵活就业人员总体参保率较低。

因此，对意识不到养老保险重要性的低收入人群来说，积极参保是不现实的，而到了需要养老金的时候再缴纳已经来不及储蓄足够资金了，但是近年来，国家扶贫力度加大，建档立卡户、老年补贴等概念开始进入低收入人群的视野，无形中让没有稳定经济来源的人对未来也产生了合理的预判和规划，通过参保储蓄更多养老金的想法或能得到一定程度的普及。

（2）参保要求高和收入水平低的双重困境

除了个人原因外，养老制度和参保标准也制约着灵活就业人员投保。董西明和罗微（2010）^[11]指出城镇灵活就业人员参保面临多重障碍，首先是参保缴费基数和比例过高，对灵活就业人员来说，难以长期稳定地缴纳保费；其次灵活就业群体经济承受能力弱，其平均工资远低于正式职工，缴纳保费压力大，此外，养老保险关系转移和社保经办机构管理水平参差不齐等都给灵活就业人员参保带来阻碍。孙涛（2015）^[17]通过问卷调查、实地走访等得出：一方面，灵活就业流动人口整体参保意愿较强（达到 60%），但不同年龄段区别明显，30 岁以下人群持观望态度的占七成，而往往这部分人在未来会面临“交太晚”的窘境；另一方面，有参保意愿的灵活就业人员也受制于自身缴费能力而难以完成持续缴费，即使缴费基数已经按比例降低，但社平工资不断上升还是给灵活就业人员参与养老保险带来了巨大压力。

尹文耀和叶宁（2010）^[9]指出我国灵活就业人员参保存在两个问题，一是现行制度执行效果不理想；二是灵活就业人员参保后带来的冲击无法充分预料，这也为相关制度推行设下了潜在阻碍。柳清瑞（2007）^[18]指出了养老扩面难的两个原因，其一是随着经济体制改革，社会收入差距逐渐扩大，就辽宁省的数据来看，低收入人群往往包含灵活就业者，而实行相同的养老保险缴费比率让低收入人群无法承受，制约了养老保险扩大覆盖面的计划；其二即是缴费水平高，缴费年限、基数、比率都不能做到“个性化”，对大多数收入低且不稳定的灵活就业者并不友好。此外，肖金萍和胡培兆（2014）^[19]还强调现行非正规自雇者养老保险制度存在不足，其中“负向激励机制”影响最大，这使得自雇者倾向于按低费率缴纳保险金，最终导致整个养老基金池出现缺口。其次，各地缴费基数和缴费率标准不统一也给统筹安排工作带来麻烦。董克用和张燕婷等（2020）^[20]从税务征收角度探讨了养老保险缴费基数的合理性，他们指出当前个人缴费基数核定复杂，同时给低收入人群造成负担，易对其形成制度性挤出，应考虑工资结构差异对不同群体采用不同的核定标准，其中对灵活就业者应使用定额法更为合适。

由此可见，参保率低是养老保险制度和参保人员本身偏好共同作用产生的结果，要达到提高参保率、保障灵活就业人员晚年生活的目标，就需要充分考虑这两个方面的解决之法。

（3）转移不畅、管理服务水平有待提升

养老保险关系转移是指当劳动者由一个统筹地区迁移到另外一个统筹地区工作和生活时，相应的养老保险关系的变更。董西明和罗微（2010）^[11]提到由于养老保险本身具有特殊性，计发方式存在漏洞，如单位缴纳的基金不能随就业者转移、养老金发放却由办理退休的统筹地负责，因此，各地都“排斥”新劳动者的养老关系转入，这会给当地财政造成负担。相应的，制度上的排斥在参保群体中也有较为强烈的反响，孙涛（2015）^[17]通过访谈和调查得知，是否允许外来非户籍人口参保已经成为灵活就业人员最关注的问题之一，这说明养老保险关系转移不畅已经是人们能够切身体会到的现实问题。虽然国务院早在2009年就提出过关于养老保险关系转移接续的暂行办法，当时“退保”问题得到了较大改善，但经过数年保险金计发，整体看来，转移接续的户籍限制、就业地的政策排斥仍是当前影响参保缴费的重要因素。针对这样的现象，方锐（2014）^[21]提出采取灵活的操作办法、统一全国政策、加快信息网络建设等或能改善我国养老保险覆盖率，进而完善灵活就业人员的养老保障体系。

何玮（2017）^[22]也指出我国灵活就业人员养老保险存在转移接续不畅问题，并进一步剖析了具体原因，即缺乏针对这一特殊群体的相关政策，且各地转移接续机制不同，缺乏体系。同时灵活就业群体参保无正式规范，这样的情况下，经办机构的管理和服务水平很难得到有效监督，也就很难有所改善。此外，李振星（2017）^[23]强调，除了养老保险关系转移、管理服务水平有缺陷之外，退休政策、政策性补贴也在一定程度上影响着大龄城镇灵活就业人员缴费，应当从多个方面入手，制定改革对策。

四、可能的激励机制

在调整养老保险缴费制度时，不仅要测算出针对灵活就业人员，适宜的缴费基数、缴费比例，还需考虑将其纳入养老保险后，对原本养老基金池造成的冲击及后续的计发问题。此外，管理水平能否跟上，各地政策是否统一也会影响保险调整的效果。可见，调整缴费制度牵一发而动全身，需充分考虑各方利益后才能顺利推行。对于缴费制度如何调整才更科学的问题，很多学者从不同角度给出了不同建议。

穆怀中和陈洋等（2017）^[24]表示中国“家文化”根深蒂固，个人效用最大化是建立在家庭效用最大化的基础之上，因此缴费的家庭预期效用是参保缴费的重要激励机制。他们发现，当参保人去世，将领取养老金账户余额转变成支付丧葬费和遗属抚恤金，能够有效降低参保人面临的风险，提高参保积极性。想让这一措施真正发挥作用，就需要国家完善顶层设计、及时改革机械式处理灵活就业人员参保问题的弊端。赵玉久（2020）^[16]提出加大宣传力度、建立灵活就业人员政策缴费机制、合理制定业务流程等方法，或能激励灵活就业人员参加养老保险。孙小琳（2019）^[25]提出要推进灵活就业人员切实纳入城镇职工基本养老保险，就需要建立相应数据体系，从而调整缴费基数、完善补贴和激励政策，最终实现“共建共享”，维护社会和谐。曾煜（2008）^[7]指出要突破社会保险依附劳动关系的传统理念，实行“低准入、低享受”，同时要调整具体险种的制度设计，实现易参保和易转移接续。董西明和罗微（2010）^[11]表示灵活的缴费方式、适宜的缴费基数和比例将有助于改善城镇灵活就业人员参保难的问题。孙萌、梁宇家等（2017）^[26]通过走访及实证分析证实了参保率受年龄、收入、受教育程度、对政策了解程度等因素影响，因此他们认为加强政策上的宣传引导，提高灵活就业人员收入水平，提高其就业技能是扩大养老保险覆盖面的可行之策。薛惠元，仙蜜花（2015）^[27]通过测算包含养老金替代率及投入产出比等因素的数学模型发现，灵活就业人员面临参保种类选择时，职业保险更划算。因此，引导其积极参加职保、允许职保和城乡居保之间自由转换，慢慢缩小两者之间的差距，或许是建立城乡统一基本养老保险制度的可行之策。

此外，还有学者研究了灵活就业人员参保后对整个社会保险制度的冲击，从而验证灵活就业人员大规模参保的可行性。尹文耀和叶宁（2010）^[9]从养老保险保费收入、给付支出、收支平衡三个方面探讨了灵活就业人员参保对社会保险的影响，总体来看，参保前期灵活就业人员力量的注入有利于养老保险基金池健康运转，同时还能促进经济发展，保护社会稳定，但值得注意的是，15 年缴费期满后面临养老金计发问题，届时如不能实现收支平衡后果是严重的，因此养老保险广覆盖的推行方式还需审慎。何玮（2017）^[22]强调除了保证缴费方式、缴费基数的灵活性、强化灵活就业人员参保意识、完善接续办法等，国家还需发挥统筹规划作用，如创新补贴管理方式、建立完善相关法规、提高服务水平等。这样才能全方位地促进灵活就业人员参保率上升，维护社会稳定和谐。

社会保险和灵活就业之间也存在双向作用，刘峻屹和韩益鹏（2019）^[28]就从法律规定、制度设定的角度论证了完善社会劳动保障制度也能促进灵活就业健康发展。因此，推动养老

保险广覆盖，尤其是照顾到灵活就业人员的利益是一件双赢的事情，一方面有利于社会稳定、经济发展；另一方面还能挖掘潜在的就业能力，让原本因缺乏技能或知识的人也能找到一份自食其力的工作，保障自己的生活。

五、小结

灵活就业人员的养老问题亟待关注。从宏观背景来看，当前我国人口发展处于重大转折期，随着年龄结构的变化，7年间减少了2600余万人，劳动力总量开始下降，加之外界环境的冲击，就业机会有所减少。居民养老保险计发问题值得关注。通过提高生育率创造更多劳动力的办法实现难度大，同时也是一个花费时间较长的过程。发掘群众中存在的广博的生活需求，创造就业机会，引导适龄劳动力转向灵活就业或许是另一种行之有效的办法，但同时灵活就业人员的养老问题也要有相适应的保障，才能实现良性循环。因此，探究制约灵活就业人员参保的低层因素，针对这些原因改善顶层设计，提高养老保险制度的合理性，不仅能够让社会保障制度发挥其应有的作用，还能在一定程度上促进就业，增加经济活力。

参考文献

- [1] 陈杰. 非典型雇佣问题文献综述[J]. 经济学动态, 2003 (5) .
- [2] Smith, A. (2016). Gig Work, Online Selling, and Home Sharing, Pew Research Center, Washington, DC.
- [3] 王东进. 完善劳动社会保障制度，促进灵活就业健康发展[J]. 中国劳动, 2003 (4) .
- [4] 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[J]. 管理世界, 2001 (2) .
- [5] Axel, H. (1995), "Contingent employment", HR Executive Review 3(2):2-14.
- [6] Polivka, A. E. (1996), "Contingent and alternative work arrangements ,defined ", Monthly Labor Review 119 (10) :3-9.
- [7] 曾煜. 对完善灵活就业人员社会保险制度的思考[J]. 中国劳动关系学院学报, 2008 (1) .
- [8] 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, 2008 (4) .
- [9] 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, 2010 (1) .
- [10] 易守宽. 我国灵活就业的社会保险问题研究[J]. 云南社会科学, 2004 (3) .
- [11] 董西明, 罗微. 灵活就业人员参加养老保险的障碍及对策分析[J]. 理论学刊, 2010 (2) .
- [12] 阳程文. 城镇灵活就业人员参加社会养老保险制度影响因素实证分析[J]. 社会科学论坛, 2014 (3) .
- [13] 刘俊霞, 帅起先, 吕国营. 灵活就业人员纳入基本医疗保险的逆向选择[J]. 经济问题, 2016 (1) .
- [14] Midgley , J. , & Tracy, M. (1996), Challenges to Social Security: An International Exploration. Auburn House.
- [15] Ginneken W. (1999), Social Security for the Informal sector : A New Challenge for the Developing Countries. International Social Security View. 52(1).
- [16] 赵玉久. 灵活就业人员缴纳基本养老保险的探讨[J]. 劳动保障世界, 2020.
- [17] 孙涛. 灵活就业流动人口社会养老问题研究[J]. 西北师大学报, 2015 (3) .
- [18] 柳清瑞. “养老”扩面难点解析[J]. 中国社会保障, 2007 (1) .
- [19] 肖金萍, 胡培兆. 城镇非正规自雇者养老保险问题研究[J]. 经济学家, 2014 (4) .

- [20] 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) .
- [21] 方锐, 城镇灵活就业人员养老保险问题研究[J]. 农家顾问, 2014 (4) .
- [22] 何伟, 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.
- [23] 李振星, 大龄城镇灵活就业人员养老保险参保缴费问题研究[J]. 延边党校学报, 2017 (2)
- [24] 穆怀中, 陈洋, 陈曦. 灵活就业人员参保缴费激励机制研究[J]. 中国人口科学, 2016 (6) .
- [25] 孙小琳, 灵活就业人员纳入城镇职工基本养老保险的现实困境及纾困之道[J]. 劳动保障世界, 2019 (3) .
- [26] 孙萌, 梁宇家, 高志敏, 杨茜. 灵活就业人员养老保险参保意愿影响因素分析[J]. 内蒙古科技与经济, 2017 (17) .
- [27] 薛惠元, 仙蜜花. 灵活就业人员参加养老保险的制度选择[J]. 保险研究, 2015 (2) .
- [28] 刘峻屹, 韩益鹏. 完善劳动社会保障制度, 促进灵活就业健康发展[J]. 经济师, 2019 (3) .

Research on the Participation of Flexible Employees in Basic Endowment Insurance: Literature Review

Yi Yin

(Business School of Hunan Normal University, Changsha, Hunan Province, 410000)

Abstract: With the deepening of China's economic system reform and the emergence of new technologies and new industries, the proportion of flexible employees in China's workforce has become larger and larger. For a long time, the pension problem of flexible employees has been one of the difficulties in the social security system. How to scientifically adjust or establish an endowment insurance system suitable for flexible employees has attracted much attention. This paper combs the relevant domestic and foreign literature, especially the domestic literature, lists the main factors that affect the participation of flexible employees, and combs out the possible incentive mechanisms for the root problems.

Keywords: Flexible employment; Pension insurance; Payment system; Transfer connection