

# 城镇非正规自雇者 养老保险问题研究

□肖金萍<sup>1</sup> 胡培兆<sup>2</sup>

(1. 浙江师范大学 经济与管理学院, 浙江 金华 321004;

2. 厦门大学 经济研究所, 福建 厦门 361005)

现行城镇非正规自雇者养老保险制度存在内在负向激励机制, 便携性差, 与自雇者收入差距大的实际情况不相适应。其根源在于放宽缴费基数和缴费率限制的企业职工养老保险制度覆盖非正规自雇者。完善自雇者养老保险制度, 应基于统筹发展理念, 坚持统一性和灵活性相结合, 强制和资金吸引并用的原则, 在保持现有基本模式的基础上, 降低进入门槛, 加强缴费和养老金受益之间的联系, 按自雇者收入的高低, 分类实施养老保险制度。

关键词: 非正规自雇者; 养老保险; 分类实施

中图分类号: F840.612 文献标识码: A 文章编号: 1003—5656(2014)12—0062—06

## 一、问题的提出

就业困难是全球性现象, 就业形色多元化就属必然。正规与非正规就业在当今世界普遍杂陈着。而在非正规就业中, 非正规自雇就业是当今世界各国普遍存在的现象。在发展中国家, 非正规就业占非农就业的一半到四分之三, 其中非正规自雇者比非正规工薪雇员占比更大。非正规自雇就业占非正规就业的比重, 撒哈拉沙漠以南为 70%, 北非为 62%, 拉美为 60%, 亚洲为 59%。在发达国家, 自雇就业也占全部非农就业的 12%。<sup>[1]</sup>非正规自雇就业也是我国的一种重要的就业形式, 约占我国非正规就业的三分之二<sup>[2]</sup>。然而, 大多数非正规自雇者工作没有保障, 享有的社会保护很有限, 他们不得不对自己、企业、雇员或无酬的家庭成员负责。因此, 与正规就业者相比, 他们的收入、消费更不稳定, 面临的风险更大, 对社会养老保险的需求更为迫切, 值得重视和研究。

2005 年, 国家出台了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38 号文件), 规定城镇各类企业职工、非正规自雇者都要参加企业职工基本养老保险。城镇自雇者参加基本养老保险的缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资, 缴费比例为 20%, 退休后按企业职工基本养老金计发办法计发基本养老金。为使企业职工养老保险更适于自雇者参保, 各地采取了分档设置缴费基数供自雇者选择, 降低缴费比例等办法, 然而, 却没有相应地调整养老金计发办法。非正规自雇者和正规受雇者是两个就业性质差异较大的群体, 就养老保险制度的参与而言, 二者最大的不同在于, 自雇者可以自选缴费基数和参保年限, 并可能对费率施加影响, 以最大化获其参保收益; 而由于由单位代扣代缴, 正规工薪雇员在这方面基本上没有选择权。各地的调整, 为自雇者的上述自选择提供了方便。以这种经过部分调整的、原本为正规工薪雇员设计的养老保险制度覆盖非正规自雇者, 必然会带来一系列问题。尽可能地化

解这些问题,对于促进自雇就业的健康发展,完善社会养老保险制度,具有重要的意义。

借鉴国际劳工组织、国内外学者及中国官方的相关界定,本文将非正规自雇者定义为:在国家规定的劳动年龄内,依靠提供产品、技术或劳务,获取合法劳动报酬的非工薪劳动者,包括自雇经营者、自营劳动者、自由职业者与家庭帮工等城镇个体但不包括传统农业部门的就业者。其中,自雇经营者主要指雇工不超过7人的个体工商户主和微型企业主。自营劳动者指自负盈亏或与合伙人共负盈亏,具有经营决策权的人员。其特征是既不被雇也不雇佣他人,虽然有亲属帮忙但不支付工资。主要包括经营不稳定的街头小贩、从事各种居民生活服务的零星就业人员等。自由职业者主要由翻译、自由撰稿人、律师、广告策划者、融资代理者等具有较高素质的劳动者构成。家庭帮工指那些在亲属经营的企业(包括商店、门市部、工厂)工作,但无经营决策权,不领报酬的人员。关于目前我国城镇非正规自雇者的规模,可通过以国家统计局公布的城镇就业人员总数为基数,减去每年经正规单位上报的人数,粗略估计出。2011年,城镇就业人数共3.5914亿,经正规单位上报的人数为2.1006亿<sup>①</sup>,二者相减得1.4908亿城镇非正规就业者。按自雇者占其中的三分之二计,约为1亿。

迄今为止,国内尚未见系统的专门针对非正规自雇者养老保险问题的研究,既有文献大多是探讨非正规就业者养老保险制度存在的问题及解决办法。国外学者也大多是研究非正规就业者的社会保护,其间零星地提到非正规自雇者养老保险问题<sup>[1][3]</sup>。Jongkyun choi从覆盖面、缴费、收益三个方面研究了OECD国家非正规自雇者的养老金计划,发现这些计划普遍存在着覆盖率低、逃费或低报收入问题,因而自雇者退休后养老金水平也较低<sup>[4]</sup>。然而,对于有着成熟制度的OECD国家来说,现存的问题实际上只是养老金计划的执行问题,而非制度的设计问题。而对于中国来说,重要的是首先要有一个适宜的制度设计。

## 二、现行非正规自雇者养老保险制度面临的困境

### (一) 现行自雇者养老保险制度存在负向激励机制

1. 自雇参保者缴费基数选低不选高。现行自雇者基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数,缴费基数越高,养老金水平也越高,但二者却不是同比例地上升。缴费基数在基础养老金计发中起收入再分配的作用,具有提高低费基缴费者的养老金、降低高费基缴费者养老金的作用。假设通货膨胀率等于利率,缴费期与养老金支付期相同,则按最低档次费基缴费者所获得的基础养老金净收益(参保者本人基础养老金受益总额,减去统筹部分缴费总额)最大,如果参保者生存期超过缴费期,则净收益更大。随着费基的上升,养老金净收益逐渐下降,当费基超过社平工资的1.6倍时,养老金净收益为负。在理性人的驱使下,多数自雇者必然会按最低档次费基缴费。2005年山东威海市城镇基本养老保险缴费基数最低档为570元,平均档次为950元,最高档为2500元。选择最低档的参保者达89.2%,选择高档的仅占4.4%<sup>[5]</sup>。自雇者缴费基数的自选择,破坏了社会养老保险收入再分配这一本质属性的有效性。

2. 自雇参保者尽可能地缩短养老保险缴费期。从制度设计上看,在费基相同的情况下,假设通货膨胀率等于利率,缴费年限与养老金领取年限相等,则缴费年限长者所获基础养老金净收益要大于缴费年限短者。然而,缴费年限与领取年限相等只是假设,实际情况是,二者往往呈负相关关系。因此,如果考虑到寿命以及制度的不确定性,则选择最低缴费期,按最低退休年龄退休并领取养老金为最优选择。女

<sup>①</sup>中国统计年鉴2012表4-2。即国有单位、集体单位、股份合作单位、联营单位、有限责任公司、股份有限公司、港澳台商投资单位和外商投资单位、私营企业就业人数之和。

性因退休年龄比男性低,平均寿命比男性长,可能获益得更多。因此,制度存在促使自雇者尽可能缩短缴费期的内在负向激励机制。在实际运行中,由于很多自雇者想等到离退休前15年再开始参保,或者临近退休前几年再续保,因此,参保者多为中老年人。以山东淄博市为例,在该市2010年全部参保职工中,30岁以下的参保人员中,非正规就业者只占10%;而40-50岁的参保人员中,非正规就业者却占到了60%。在非正规就业参保人群中,35岁以上的女性参保者占女性总参保人数的65%<sup>[6]</sup>。

3. 地方政府和参保者存在较强的降低费率的内在冲动。现行城镇企业职工养老保险基础养老金给付公式中没有缴费率这一项,即基础养老金给付额不随费率的高低而相应增减。这是因为,制度设定企业职工养老保险费率为28%,企业遵照执行,职工个人基本无权改变。然而,当以该制度覆盖自雇者时,虽然国家规定自雇者缴费率为20%,但很多地方和自雇者本人以费率太高为由,降低费率。费率降低了,基础养老金的计发办法却没有随之调整,使得费率越低的参保者基础养老金净收益越大。

现行自雇者养老保险制度的内在负向激励机制,会产生两个重要的后果:一是自雇者最终的养老金水平过低,难以保障其退休后的基本生活。按现行制度设计的初衷,一个按社平工资的100%缴费35年的退休者,其基本养老金的目标替代率可达到社平工资的59.2%,其中基础养老金替代率为35%,个人账户养老金替代率为24.2%。而且个人账户部分要获得目标替代率,还要求其收益率不低于工资增长率,退休时个人账户月除数为制度设定的139个月(即60岁退休)。如果缴费基数小、缴费年限短、个人账户收益率难以保证预期收益率,退休年龄小于60岁的话,养老金绝对数就会很低。据李珍的测算,若以社平工资的60%为缴费基数,且在退休前15年连续缴费,假设工资增长率为8%,个人账户收益率为2.9%,则60岁退休的男职工退休第1年时的基本养老金水平仅为社平工资的15.42%。50岁退休的女职工退休第1年的基本养老金水平只有社平工资的14.18%<sup>[7]</sup>。如此低的退休金水平,很难保障退休人员的基本生活。二是影响企业职工养老保险基金的长期收支平衡。由于大多数自雇者都选择按最低档次缴费基数、最低缴费年限、最低退休年龄、尽可能低的费率参保,加上自雇者具有职业流动性、就业间歇性和收入不稳定等特征,使得其养老保险缴费额相对较少,自雇者个体相对基金收支存在缺口,随着自雇者参保人数的增加,企业职工养老保险制度的基金缺口也随之增大,从而危及其财务可持续性。

#### (二) 各地缴费基数和缴费率“碎片化”,不利于提高统筹层次

为鼓励自雇者参保,各地自行分档设置缴费基数供自雇者选择。如广东省规定,自雇者养老保险缴费基数为上年度全省在岗职工月平均工资的60%—300%,河北省以在岗职工月平均工资的40%—300%为缴费基数<sup>[8]</sup>,陕西省则以在岗职工工资的40%—100%为基数,还有些地区将养老保险缴费基数与最低工资挂钩<sup>[9]</sup>。虽然国务院已明文规定自雇者养老保险缴费率为20%,但在执行中各省规定的费率也不尽相同,大致在16%—20%不等<sup>[10]</sup>。甚至在一个省内也存在多种费率的现象,如广东全省21个市(区)级统筹单位根据具体情况执行不同的费率政策,费率为8—20%不等<sup>[11]</sup>。而不同的费率和缴费基数,并没有与养老金受益的支付存在密切的联系,这必然阻碍养老保险统筹层次的提高,降低自雇者养老保险的便携性。

#### (三) 现行养老保险规定与自雇者收入差距大的实际情况不相适应

国发[2005]38号文件规定,自雇者参保缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资的100%。当地社平工资包括了机关事业单位等工资较高的人群,排除了非正规受雇者等工资较低的人群,因此,对低收入自雇者来说,基数有高定的倾向。即使是以当地社平工资的60%为缴费基数,由于自雇者个人要承担

20%的缴费比例,对于小商小贩及创业者等低收入群体来说,也存在进入门槛高的问题。而私营企业主等高收入自雇者由于怕被低缴费者或欠缴者“吃大户”,按高缴费基数、高费率、较长缴费年限参保的动力不足,其最终的养老金水平又显得偏低。

### 三、完善自雇者社会养老保险制度的对策

#### (一) 完善自雇者养老保险制度的基本原则

1. 基于统筹发展理念,建立统一性与灵活性相结合的自雇者社会养老保险制度。社会统筹加个人账户是当前中国各类人群社会养老保险制度的基本模式,自雇者养老保险也应按这一基本模式进行设计,以利于实现与各类人群养老保险制度的转换与衔接,降低制度成本。同时,由于自雇者职业多样化,收入差距大且不稳定,其养老保险制度的具体设计,应具有灵活性,兼顾不同收入层次自雇者的经济承受能力,在降低进入门槛的同时,遵循“低标准,低享受;高标准,高享受”的原则,将其涵盖到基本统一的制度中来。

2. 强制与资金吸引并用。国际经验显示,要扩大自雇者养老保险覆盖面,有必要强制加入,同时注重资金吸引,借助于强制的推力和补贴的拉力,将自雇者覆盖在统一的养老保险制度之下。菲律宾于1997年颁布了新的社会保障法,规定强制性社会保障覆盖自雇者。结果,其非正规部门工人的覆盖面在随后的10年中翻了三番。2006年智利养老金制度改革规定,自雇人士要在7年内强制加入退休账户制度,并给收入低于1.5倍最低工资者一定的参保补贴<sup>[3]</sup>。台湾当局为自雇者负担40%的保费<sup>[12]</sup>。印度《卷烟工人福利法》规定,向卷烟产业创造的总产出征税,税率为每1000支卷烟征税半卢比,用于设立政府管理的该产业非正规就业者的福利基金<sup>[11]</sup>。在以补贴增强自雇者养老保险吸引力的同时,强化缴费与养老金受益之间的联系,提高制度效率。

#### (二) 自雇者养老保险的制度设计

1. 建立社会统筹与个人账户相结合的自雇者基本养老保险制度。社会统筹部分采取给付确定型的现收现付制,个人账户采取缴费确定型的完全积累制。缴费基数下限不低于全省最低生活保障线,上限不超过上年度全省社会平均工资的300%,费率为17%—23%,其中12%进入社会统筹,5%—11%进入个人账户<sup>①</sup>。社会统筹资金和个人账户资金分别记账,分账运行。

2. 建立养老金与缴费总额挂钩给付的激励机制。基本养老金计发办法与现行企业职工养老金计发办法相同,但需建立与缴费总额挂钩给付的激励机制。第一,将缴费基数与基础养老金挂钩,弱化自雇者选择低费基的诱因。参保者指数化月平均缴费工资低于全省上年度在岗职工月平均工资的,其基础养老金月标准为:基础养老金=(全省上年度在岗职工月平均工资×a+本人指数化月平均缴费工资)÷2×缴费年限×1%。a=本人平均缴费指数÷0.8。第二,缴费年限与基础养老金挂钩,激励参保人员延长缴费年限。为贯彻中央的“全覆盖”精神,可保持最低缴费年限为15年不变,但只能领取原基础养老金的80%。缴费每增加一年,养老金提高1%。要领取全额养老金,必须缴费满35年。对于那些达到法定退休年龄而缴费年限不满15年的参保人,允许其延长缴费年限,推迟养老金领取年龄。第三,实行灵活的费率政策,在降低进入门槛的同时,增强对高费率缴费者的激励。以法律的形式规定自雇者社会统筹部

<sup>①</sup>在保持自雇者现行社会统筹部分缴费比例为12%不变的情况下,根据企业职工养老保险社会统筹和个人账户的缴费比例之比20:8,得出自雇者的相应比例大致为12:5。故将其个人账户最低缴费率设为5%。

分最低费率为 12%，增加或降低费率，则相应增加或减少养老金。比如，参保者某年或某月缴费率为 10%，则在计算本人指数化月平均缴费工资时，该年或该月的缴费基数需乘以 10%/12%。

### (三) 分类实施自雇者养老保险计划

1. 加强对高收入自雇者的投保激励。对于高收入自雇者，应强制加入。同时运用税收优惠政策，鼓励这部分人多缴费。可规定选择以社会平均工资的 300% 为费基者，费率在 23%—28% 的那部分个人缴费全部进入个人账户，予以税前列支，但在领取养老金时需缴纳个人所得税。

2. 对中低收入者，实行半强制的自动登记制，辅之以资金补贴等吸引的方式。借鉴英国国民退休金储蓄计划 (NPSS)，对中低收入自雇者采取半强制的自动登记制度。根据 NPSS 计划，年收入超过 5000 英镑的自雇者，会被自动登记到该计划中；缴费基数为 5000—33500 英镑<sup>[3]</sup>。2005 年，英国人均年薪收入为 2 万英镑<sup>[13]</sup>，自动登记人员的收入范围为 0.25—1.675 倍年薪收入。2011 年，中国城镇居民平均每人全年家庭收入来源中的工资性收入为 15411.91 元，<sup>①</sup>自动登记制的缴费基数可设为 15000 元的 0.25—1.675 倍，即 3750—25125 元。之所以选择该数据而非城镇企业职工平均工资为缴费基数设定依据，主要是考虑应先让自雇者家庭成员满足即时生活必需，避免费基高定。在实行全国统筹之前，各省可选取本省的这一数据作为费基设定依据。年收入超过 3750 元的自雇者，将被自动登记进企业职工养老保险计划中。费基在 3750—13750 元之间的，政府配套供款 5%；费基在 13751—23750 元之间的，配套供款 3%；费基在 23751—25125 元之间的，配套供款 2%；费基在 25126 元以上，社平工资以下的，配套供款为 1%。配套资金的分配为社会统筹和个人账户各一半。中断缴费后补交，政府也进行资金配套。费基的收入段与收入的上升保持一致，以确保计划的可持续性。目前，我国大部分地区开始实行计算机核定个体户纳税额，对小商贩进行登记等，这为实行自动登记制奠定了基础。

3. 鼓励并支持金融机构经营“微型养老金”计划，作为低收入者的养老金补充收入。孟加拉格莱姆 (Grammeen) 银行的经验表明，私营“微型养老金”计划是覆盖低收入人群的一个适宜选择。2000 年，格莱姆银行为穷人设立了缴费确定型的退休金计划。该计划在没有政府直接成本的情况下，部分地满足了老年收入保障的需要。计划规定，所有贷款 8000 塔卡以上的借款人，每月必须至少将 50 塔卡 (约 0.72 美元) 存入退休金储蓄账户<sup>[14]</sup>。借鉴格莱姆退休金计划的经验，中国宜选择开户账户数量大、分支机构网络分布广的银行或能吸收存款的小额信贷机构提供针对低收入者的“微型养老金”计划。计划采取缴费确定型的个人账户形式，不设最大缴费限制，借款 800 元以上的人，每月至少将 5 元钱存入个人账户 (参照孟加拉的这一比例，即 8000: 50)。缴费可以按周或按月，可以在一周或一月中的任何一天存款，也可一次性缴清。通过利息支付与否及利息的高低，鼓励长期储蓄。并注意增强计划的便携性。政府应给予计划的提供者各种金融激励和支持，并加以监督。

### (四) 配套措施

1. 完善《社会保险法》及相关法规，以法律的形式明确规定养老保险缴费基数上下限、最低费率、补贴方式、缴费与受益支付相联系的具体办法等，规范自雇者的参保行为。

2. 在监督自雇者为其雇员或帮工缴纳养老保险费的同时，尽量减轻其保费负担。可以通过对自雇者所在产业的总产出征税的办法筹集资金，对本产业非正规雇员或帮工的养老保险缴费进行配对供款，以减轻自雇者的用工负担。同时，建立弹性就业机制，使企业的养老保险缴费根据灵活用工具有弹性。

<sup>①</sup>中国统计年鉴 2012 表 10—15。

比如,如果企业招用了一个 1/2 劳动合同的员工,企业应当仅为其承担 1/2 的缴费责任。只有这样,才能兼顾自雇者及其雇员或帮工双方的利益,促使小微企业增加用工。

3. 采取灵活的操作办法。一是灵活的缴费方式。自雇者可以自愿选择按月、按季度或按年度缴纳养老保险费。允许他们为其雇工或帮工每半年或 1 年缴纳一次社会保险费。二是灵活的缴费地点。职业介绍、人才交流、档案代管等机构或劳动保障事务代理机构都可以作为缴费点。三是简化程序,优化服务,制定更为灵活的养老保险关系转移接续办法,做到自雇就业人员随到随交、随记账、随办转移。四是实行灵活的支取。自雇者收入不稳定,有时需要支取长期养老储蓄以应付紧急支出。因此应允许在特定情况下支取养老金储蓄。但需防止导致退休时余额不足。可以规定允许支取个人账户中个人缴费部分的 60%,但支取的部分不享受税收优惠,如果之后归还,则予以退税。

4. 设立附带财富审查的社会援助养老金。对于低收入自雇者来说,最终的养老金水平可能不足以维持体面的生活,因此,应在强化传统的养老支持的同时,设立附带财富审查的社会援助养老金,由税收融资。社会援助养老金额可定为最低工资的一半。

#### 参考文献:

- [1] MARTHA ALTER CHEN, JOANN VANEK and MARILYN CARR. Mainstreaming Informal Employment and Gender In-poverty Reduction. A Handbook for Policy - makers and other Stakeholders 2004. [http://web.idrc.ca/es/ev-66028-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://web.idrc.ca/es/ev-66028-201-1-DO_TOPIC.html).
- [2] 顾 严,杨宜勇. 中国非正规就业的争论与共识[N]. 第一财经日报, 2008-07-04(A07).
- [3] YU - WEI HU and FIONA STWART. Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences[M]. Oecd Working Paper on Insurance and Private Pensions No. 31, OECD Publishing. 2009. <http://dx.doi.org/10.1787/227432837078>.
- [4] JONGKYUN CHOI. Pension Schemes for the Self - Employed in OECD Countries[M]. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 84, OECD Publishing. 2009. <http://dx.doi.org/10.1787/224535827846>.
- [5] 郭景璐. 加强非正规就业人员养老保险的统一管理势在必行(J/OL). <http://blog.workercn.cn/?9799> [2011-03-04].
- [6] 于 莉. 灵活就业人员参保效果分析——仅以山东省淄博市为例[J]. 劳动保障世界, 2011, (5): 14 - 17.
- [7] 李 珍,王东海. 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.
- [8] 郭 东. 养老保险月可少缴百余元[N]. 河北日报, 2011-09-19(2).
- [9] 陈仰东. 降低社会保险费率刍议[J]. 中国社会保障, 2011, (11): 26 - 28.
- [10] 甘 露. 我国城镇非正规就业人员的养老保障制度创新[J/OL]. [http://www.12edu.cn\(2011-06-16\)](http://www.12edu.cn(2011-06-16)).
- [11] 梁宏志. 中国灵活就业者社会保障问题研究[J]. 云南师范大学学报, 2010, (4): 96 - 102.
- [12] 苗桂祥. 台湾地区现行的社会保险制度[J]. 环渤海经济瞭望, 2004, (3): 53 - 54.
- [13] 金 焯. 英国等民社国家家庭的收入[J/OL]. [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_4d862a950100dnmh.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4d862a950100dnmh.html) [2009-06-15].
- [14] THE WORLD BANK. Pension Systems For the Informal Sector in Asia[R]. Edited by Landis Mackeller. March 2009. Sp. Discussion Paper. No. 0903. Human Development Network. The World Bank, Washington, DC.

(收稿日期: 2014—10—08 责任编辑: 谭晓梅)