

新就业形态养老保险个人缴费的法理与规则构造

汤因森

内容提要:现行以固定工资为基数确立的缴费标准,难以准确反映新就业形态人员的劳动贡献价值与养老保险给付的对价关系。以“生活主体”理论、保费与给付的对价性以及因果原则作为重塑养老保险制度的学理基础,可以为我国新就业形态人员的个人参缴规则创新提供理论支撑。在具体规则构建层面,建议将其养老保险主体地位与传统灵活就业人员加以区分,选择个人自行缴费与平台代扣代缴相结合的方案,以弥补参缴程序的不足;设计以所得收入为基数的定额分档缴费制度,引入可间断累计的缴费期限,构建适应新就业形态特点的个人参缴规则。借助制定基本养老保险法的契机,为新就业形态人员纳入养老保险体系预留制度空间。

关键词:新就业形态 养老保险 个人缴费义务 所得收入 定额式缴费

汤因森,辽宁大学法学院教授。

如何完善新就业形态人员的社会保障制度广受关注,尤其是提升养老保险制度对新就业形态群体的可及性,成为数字劳动对现行基本养老保险制度^[1]提出的重大挑战。为新就业形态人员与平台企业创设社会养老保险团体型风险共同体具有正当性与必要性。^[2]但在参缴实践中,新就业形态群体因跨平台就业、跨区域流动性强以及收入波动较大,^[3]与现行单位参缴规则存在显著不适配性。^[4]用工关系、劳动控制方式及报酬支

[1] 2024年12月20日,人力资源和社会保障部部长在《深入推进社会保障制度改革》中再次强调“要研究起草基本养老保险法,加快构建以法律法规、规章及规范性文件为基本框架的社会保障法律体系”。https://www.gov.cn/zhengce/202412/content_6993909.htm,最近访问时间[2025-01-08]。

[2] 学理上,德国类雇员经济从属性特质推演出“经济依赖标准”及其“社会保护必要性”的理论抽象,成为创设新就业形态劳动者与平台企业这一团体型风险共同体的法理依据。参见汤因森:《新就业形态劳动者养老保险的团体型参缴机制研究》,《政治与法律》2024年第11期,第128-141页。

[3] 参见涂伟、王雪玉:《中国的新就业形态和劳动者权益保护》,国际劳工组织工作报告,<https://webapps.ilo.org/static/chinese/intserv/working-papers/wp103/index.html>,最近访问时间[2025-01-08]。

[4] 参见林嘉:《新就业形态劳动法律调整探究》,《中国劳动研究》2021年第1期,第12-37页;谢增毅:《数字化对劳动法的主要挑战及其系统回应》,《学术月刊》2024年第9期,第102页。

付形式的变化进一步加剧了这一矛盾,以工资为缴费基数的现行缴费标准〔5〕无法体现新就业形态个体劳动贡献与保险给付的对价性。就业用工和劳动报酬形式多样化,工资内涵和形式具有多样性和不确定性,不再适合作为缴费核算的法定概念。〔6〕因此,进一步探讨新就业形态养老保险个人参缴规则的法理依据、个人参缴义务履行中的具体问题及其建构路径,已成为亟待解决的关键议题。

一 新就业形态养老保险个人参缴规则的法理逻辑

日本养老保险强调个人与雇主参缴主体独立性和以个人收入为核心指标的设计,〔7〕在应对收入多样且不稳定的新就业形态人员,尤其在平衡风险负担、设计与个人收入匹配的参缴标准以及处理收入不稳定问题上提供了重要借鉴。

(一) 个人作为风险共同体中参缴主体的证成

1. “生活主体”理论关于社会保障法个人主体地位的阐释

日本学者荒木诚之提出的“生活主体”理论,是一种以个体生活为中心构建社会保障法理论的学理框架。它强调社会保障法应摆脱传统劳动法以劳动关系为核心的局限,从人的整体生活视角出发,全面覆盖个体在生活中的各种需求和权利。〔8〕“生活主体”不同于传统的抽象市民形象,更关注个体在具体社会情境中的多样化需求和实际生活状态。这一理论旨在回应从近代市民社会向现代市民社会转型过程中出现的社会问题,特别是劳动关系之外的个体如何获得社会保障的问题。〔9〕主要体现在以下几个核心维度。

首先,强调个体的主体性与能动性。认为个体在社会保障关系中不仅是被动的受益者,同时也是主动的参与者,具有相应的权利和义务。社会保障法应承认并支持这种主体性,以激发个体在社会保障体系中的积极作用,促进社会责任的共担。其次,从生活视角重新定义法观念。不同于传统劳动法以保护劳动力提供者为核心,社会保障法应以“生活”为中心,涵盖健康、养老、育儿等非劳动领域的保障需求。这种生活视角拓展了法律保护的边界,承认并回应个体在生活中多方面的需求,体现了更广泛的社会支持。再次,强调社会保障法的独立性与多样性。作为独立于劳动法和其他法律体系的部门法,社会保障法以“生活”为基础,构建多层次的保障体系,尤其关注非正规劳动关系或无劳动关系群体的覆盖需求,能够更灵活地适应社会多样化的生活需求。最后,追求具体化与普遍性相结合。社会保障法在设计过程中,应结合个体的实际情况,构建既具有普遍性又能针

〔5〕 《社会保险法》《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)、《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2号)、《人力资源社会保障部 财政部关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》(人社部发〔2018〕21号)中的相关规定,体现了以工资收入比例确定缴费标准的基本思路。

〔6〕 参见闫冬:《论社会保险缴费基数的去工资化》,《保险研究》2022年第2期,第122-124页。

〔7〕 笠木映里=嵩さやか=中野妙子=渡邊絹子『社会保障法』(有斐閣,2018年)72頁参照。该书在年金总论部分,从所得保障与自助努力界限出发,阐释了日本社会保险体系中如何借助养老金制度何实现从高收入者到低收入者收入再分配功能的总体思路。

〔8〕 荒木誠之『社会保障の法的構造』(有斐閣,1983年)76-77頁参照。

〔9〕 加藤智章=菊池馨実=倉田聡=前田雅子『社会保障法(第八版)』(有斐閣,2022年)66頁参照。

对具体需求的保障机制。这种设计理念旨在实现公平与效率的平衡,确保法律既能回应多样化个体需求,又能保持社会保障体系的整体稳定性。^[10]

2. 个人作为养老保险参缴主体的特质

个人作为风险共同体成员身份承担着双重角色,既是风险分担的受益者,也是风险保障的贡献者,体现了风险共同体的逻辑基础。个人作为养老保险的参缴主体,被定义为风险共同体的成员,这种共同体旨在通过保险机制实现风险分散和社会保障的目标。风险共同体的基本逻辑在于,通过集合多方资源来应对成员个人无法独立承担的风险。无论是老龄化、残疾还是死亡,这些风险具有高度不确定性和潜在的高成本,单个个体难以完全预见或应对。因此,养老保险等制度以强制参缴的方式构建起覆盖广泛的人群基础,从而形成稳定的资金池。在养老保险制度中,个人参缴并非孤立存在,而是以社会整体为前提的,这体现了“社会保险作为实现社会团结、社会整合的社会保障形式,高度契合了共享发展理念”。^[11] 这种设计确保了个体风险能够被共同体化解,同时也通过代际支持实现现代际间的资源再分配。

个人作为参缴主体呈现多元化,本质上不是个人职业身份多元化,而是职业风险共同体构建多元化的体现。在养老保险制度设计中,参缴主体的多元化体现了以职业团体为基础分担风险核心理念。通过优先在职业团体内部实现风险分担,可以有效减少个体间风险负担的不均。在德国,养老保险以职业团体为参保团体,法律强制要求特定职业群体的雇主和从业人员参缴养老保险,确保职业内部的风险共享。^[12] 此模式不仅减少了收入差距对养老资金池的影响,也在职业群体中实现了风险的局部消解。与此同时,日本在全民基础养老金覆盖基本需求的基础上,针对职业身份设计了不同的附加养老金制度,如厚生年金和共济年金,分别保障正式雇员和公务员的利益。其本质也未脱离以职业团体分担的基本逻辑,只是个人成为职业团体中成员的主体资格认定有所区别。

由此,个人角色的动态演变带来社会(养老)保险主体范围上的制度平衡。从传统的“工薪族主导”转向更为多元的社会形态,尤其在少子化和老龄化的背景下,个人参缴模式和义务正在被重新定义。随之各国展开了对劳动法上劳动者是否与社会(养老)保险上劳动者概念和范畴具有一致性问题的反思与讨论。^[13]

3. 新就业形态人员与新型风险共同体中参缴主体的契合

首先,参缴义务源于经济贡献的普遍原则。在职工与单位养老保险参缴模式中,职工通过为单位提供劳动价值,成为法定的养老保险参缴主体。同理,新就业形态人员的经济收入主要来自完成平台任务,而平台对任务单价和数量的控制体现了其经济主导性。^[14] 因此,平台企业应承担与劳动条件保障相关的社会保险责任,包括按一定比例缴纳养老保

[10] 菊池馨实『社会保障法(第三版)』(有斐閣,2022年)125頁参照。

[11] 张荣芳:《共享发展理念下社会保险体系的完善》,《东岳论坛》2019年第2期,第131页。

[12] 参见钟秉正著:《社会法与基本权保障》,我国台湾地区元照出版公司2010年版,第72页。

[13] 石田信平=竹内(奥野)寿=橋本陽子=水町勇一郎『デジタルプラットフォームと労働法—労働者概念の生成と展開』(東京大学出版会,2022年)21-241頁参照。

[14] 参见娄宇:《平台经济从业者社会保险法律制度的建构》,《法学研究》2020年第2期,第190页。

险费用。

其次,任务计量型劳动基准与缴费模式高度契合。由于雇主义务型劳动基准难以适配新就业形态的灵活性,平台用工的特点使得单一平台从业者的工作时长和劳动报酬无法有效控制,多平台就业情况下更难以统一核算劳动总时长。有学者建议,通过任务计量型劳动基准,探索基于任务收入比例的灵活养老保险缴费机制,为创新新就业形态人员的参缴标准和模式提供理论支持。^[15]

最后,多平台就业需要与统一的社会保险统筹机制相衔接。针对劳动时间和收入分散导致的缴费基数不稳定问题,应建立统一的社会保险统筹机制。平台企业可按照从业者的总收入比例缴纳养老保险费用,而个人通过统一账户将多个平台的收入合并计算缴费基数,从而保障其养老保险权益的持续积累。借鉴职工与单位分担模式,新就业形态人员的参缴义务独立性可以通过吸纳平台企业参与而得以实现,延续单位参缴责任的基本形式。这种安排既体现了劳动贡献与风险分担的共性逻辑,也增强了新就业形态养老保险机制的可操作性。

(二)个人参缴义务的学理争论

1. “给付反对给付均等原则”对个人参缴义务的肯认

“给付反对给付对等原则”是指投保人支付的保险费,等于其偶然收到的保险金的数学期望值,系来自日本保险法上的概念。^[16]日本学者荒木诚之将其运用于社会保险领域,认为该原则是社会保险的核心技术和制度设计基础。具体而言,“给付反对给付对等原则”强调保费与保险给付之间的对价性,但这种对价性并非绝对等值,而是一种通过概率计算和风险分散实现的宽松对等,确保参保人与资金池之间的基本利益平衡。荒木认为,在社会保险领域,不需要追求严格的等价性,因为其核心目标是通过社会化的风险分担,为群体提供保障。这种“宽松的给予与回报关系”强调保障功能,而非市场机制中的完全等价交换。^[17]由此,该原则为社会保险的对价性提供理论支持,确保个人缴费与权益享有的合理性,同时为社会保险的正当性与制度设计奠定基础。该原则旨在平衡社会保险的保障功能与个人责任,既维护资金池的稳定性,又通过灵活的风险分担机制实现社会团结,增强社会保险体系的公平性与可持续性。也就是说,参与社会保险的个人通过缴纳保费获得未来的受益权,这种缴费行为和受益权之间的对价关系贯穿整个社会保险体系。未履行缴费义务者不应享有受益权这一解释,在社会保险中是贯穿始终的,这确保了社会保险成为社会保障的核心部分,即缴费是受益的前提条件。对价性确保了保险制度的公平性,防止不缴费者搭便车,同时强化保险的责任分担功能。^[18]

2. 对价性与等价性的区分

与荒木诚之教授提出的对价性比较容易混淆的概念是等价性。等价性在保险中是概率性的等价性,而非严格意义的“等值”。例如,在残疾年金和遗属年金制度中,即便仅短

[15] 参见王天玉:《平台用工劳动基准的建构路径》,《政治与法律》2022年第8期,第36-42页。

[16] 菊池馨实『社会保障法(第三版)』(有斐閣,2022)24頁参照。

[17] 加藤智章=菊池馨实=倉田聡=前田雅子『社会保障法(第八版)』(有斐閣,2022年)23頁参照。

[18] 堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』(ミネルヴァ書房,2009年)293頁参照。

期缴纳保险费,参保人也可能有权领取全额年金或至少相当于缴费 25 年可获得的厚生年金部分。这些制度被认为缺乏对价性,但实际上这是一种误解,因为它忽略了保险中的概率性等价性,即认为只有发生保险事故者才能获得保险给付,而未发生事故者的保险费会转移至事故发生者的给付中。即便如此,日本养老保险中对价性仍然是其核心特质,司法意见也支持这一观点。^[19]可以说,养老保险的对价性表明,个人参缴义务意味着参与保险的个人并非单纯受助者,而是通过缴费获得合法权利,这与市民社会中强调权利与义务对等的原则相一致。社会保险之保险性、对价性皆因强制性而区别于其他保险类型,亦即基本养老保险法律关系之建立、履行和终止皆以法律规定为依据,未留存意思自治空间。^[20]

在新就业形态养老保险中,个人参缴义务的保留具有重要的法理和实践意义,其核心在于延续社会保险的对价性原则,实现保险体系的公平性和可持续性。在团体型风险共同体中,尽管平台企业需承担缴费义务,但新就业形态人员的个人参缴义务仍然不可或缺。一方面,个人参缴义务使新就业形态人员参与保险不仅是权利的享有者,更是义务的履行者,这符合权利与义务对等的原则。另一方面,个人参缴义务避免了将社会保险单纯视为救济工具,而是通过缴费建立个人与保险体系的直接联系,凸显社会保险的互助性与保障性。

3. 个人参缴义务履行中法定免责与免除义务制度功能的区分

在设计新就业形态养老保险的个人参缴义务规则时,需要明确区分并结合运用法定免责与免除义务的制度功能,^[21]以应对新就业形态下收入不稳定性和多样性带来的挑战。

第一,法定免责的功能与作用。法定免责主要针对已发生的法律责任,强调对履行义务过程中因主观或客观条件导致的瑕疵进行宽容和补救。具体而言,法定免责适用于参保过程中因短期收入波动或经济困难而中断缴费的新就业形态人员。例如,通过设置宽限期、允许补缴机制等措施,这些人员可以保留参保资格并避免权益的永久丧失。法定免责注重规则实施中的灵活性与容错性,有助于避免因严格执行规则导致的社会排斥效应,同时提升制度运行的稳定性和包容性。

第二,免除义务的功能与作用。免除义务则侧重于在前置环节对某些特定群体或情境下的缴费义务给予豁免。这种机制主要适用于收入波动较大或低收入的新就业形态人员,以缓解其参保压力并提高参保意愿。例如,对于部分低收入人员,若强制缴费可能导致其陷入贫困,可以通过豁免其缴费义务或设置灵活的缴费规则(如降低最低缴费标准、延后缴费等),保障养老金权益存续并减轻缴费者的经济负担。免除义务更加关注保障弱势群体养老保险的可及性,促进养老保险制度的普惠性和公平性。

第三,法定免责与免除义务的结合应用。法定免责和免除义务在个人参缴义务规则

[19] 参见日本最高裁判所平成 11 年 10 月 22 日判决。

[20] 参见王天玉:《职工基本养老保险“统账结合”的法理困境与制度重构》,《中外法学》2021 年第 4 期,第 1075 页。

[21] 参见张文显:《法律责任论纲》,《吉林大学社会科学学报》1991 年第 1 期,第 3-5 页。

的设计中应相辅相成。免除义务可以作为前置保护机制,通过降低参保门槛和经济负担,为弱势群体提供进入制度的机会;法定免责则作为运行过程中的修复机制,为因短期困难而出现缴费问题的人员提供救济,保障其持续参保权益。两者的结合应用能够有效缓解新就业形态人员在参保过程中的压力,同时增强制度的灵活性与适配性。通过合理设计和动态调整法定免责与免除义务的规则,可以构建更加弹性化、适应性强的个人参缴义务体系,从而推动养老保险制度在新经济形态下的健康发展。

(三)以个人收入作为养老保险参缴标准的法理依据

1. 与参缴标准关联的因果原则与目的原则

社会保障法学界探讨如何设定个人参缴标准的问题时,其理论起点参照了德国法上的因果原则(Kausalprinzip)与目的原则(Finalprinzip)作为社会保障支付原则的学理阐释。在养老保险中,所谓因果原则体现为福利给付与缴费责任的直接关联,即缴费是获取养老金的前提条件。其核心体现在收入比例制的设计上,缴费额度依据个人收入确定,收入越高,缴费越多,养老金水平也越高。所谓目的原则的核心在于支付的目标是明确的——即相同程度的风险或损害应获得相同程度的补偿。其补贴方式与个体收入或劳动贡献脱钩,更加关注基本生活保障,旨在消除贫困与维持社会最低生活水平。^[22]

当下,人类的劳动生活依然依赖有酬劳动,养老保险制度的发展需要在因果原则与目的原则之间找到动态平衡,既适应新就业形态人员的现实需求,又兼顾一部分群体的生活保障。可以说,虽然因果原则与目的原则都以个人收入为基础,但因果原则更强调群体内的风险分担,特别是在跨代际的财务安排中。基于因果原则探讨个人收入对于养老保险参缴标准,旨在体现劳动能力与社会责任、社会团结与风险分担的互动关系。^[23]一方面,因果原则将个体的劳动能力与社会责任相结合,通过收入水平决定缴费与养老金水平,鼓励新就业形态人员积极参与社会经济活动并承担社会义务。例如,德国年金制度采用所得比例制,^[24]确保职业群体在缴费累积的基础上获得与其收入贡献相匹配的养老金。另一方面,尽管基于个人收入,因果原则仍强调社会团结和风险分担,特别是在代际契约安排中,通过群体内的资源再分配保障养老基金的稳定性,如职业群体内部的互助共济。^[25]

2. 新就业形态养老保险应以个人收入作为参缴标准

就参缴标准而言,以广义的所得收入为基准,能够突破传统仅以工资收入为基准的局限。这一视角强化了劳动贡献与养老保险待遇之间的对价关系,为团体型养老保险的构建提供了理论支持,具体论述如下。

第一,按所得收入作为参缴基准的必要性与合理性。以广义的所得收入而非单纯的工资收入为参缴基准,能够更全面地反映新就业形态人员的劳动贡献特点。在新就业形

[22] 小林甲一『社会保障と稼働労働』(名古屋学院大学論集社会科学篇,2011年)2-20頁参照。

[23] 参见李佩芳:《日本公共年金制度之所得保障问题与观察》,我国台湾地区《台湾社会福利学刊》2017年第12期,第79-116页。

[24] 参见[德]艾伯哈特·艾亨霍夫著:《德国社会法》(第11版),李玉君等译,我国台湾地区新学林出版有限公司2019年版,第199页。

[25] 参见胡川宁:《德国法定养老保险的主要制度及其启示》,《德国研究》2023年第3期,第70-72页。

态下,个人收入可能来源于多平台任务所得,单纯以工资为基准无法覆盖全部劳动收益。将广义所得收入纳入参缴范围,能够更公平合理地确定参保义务主体,确保养老保险制度覆盖所有劳动收益的公平性。

第二,按所得定额分档的公平性。在以所得收入为基准设定缴费规则时,采用“按所得定额分档”^[26]的方式,可以兼顾公平性与合理性。对于低收入群体,应根据其收入定额划分承担相应的缴费义务,从而降低其参保门槛与缴费压力;而高收入群体则需承担更高的缴费额度,但这并非简单的比例提高,而是通过适度提高高收入分档的缴费额来实现累进的缴费设计。^[27]这一机制既体现了多缴多得的立法原则,也避免了过度累积高收入群体负担可能带来的参保积极性下降问题,从而实现保障权益与缴费义务的合理匹配,推动激励与保障的平衡发展。

第三,风险分担与代际平衡的需求。尽管参缴基准依据个人所得,但通过所得分档和累进机制,^[28]可以实现群体内部的风险再分配。高收入群体在承担较高缴费额的同时,间接支持低收入群体的保障权益,这种机制有助于增强职业群体内部的社会互助,并减轻低收入从业者的经济压力。此外,分档缴费设计通过调整代际资源分配,能够提升养老基金的稳定性,缓解代际不公的矛盾,从而确保制度的可持续性。

二 新就业形态养老保险的个人参缴义务及其履行

在养老保险的风险共同体中,传统职工的参缴模式以个人参缴与单位代缴义务为基础,形成了明确的权责分担机制。从共性来看,无论是传统职工还是新就业形态人员,参缴规则的核心始终围绕个人参缴义务展开,其合理性与可操作性直接关系到养老保险制度的公平性与可持续性。因此,需要从个人参缴义务的法定性、保费属性及履行瑕疵的补救等视角,具体分析新就业形态个人参缴履行规则设计中的要点。

(一) 个人缴费义务的法定性

1. 个人缴费义务体现了社会保险的强制性

就社会保险的一般法理而言,任何构成社会保险属性的法律关系理应具有强制性,其个人缴费义务不因是否自愿加入而有所区别。养老保险的功能在于对被保险人的保护,这种社会保护是因被保险人缴纳保费从而为其提供对抗社会风险的对价给付,具有法定性。^[29]社会保险不仅要保护面临社会问题的个体,更重要的是通过个体缴费实现这种保

[26] 所得定额是指在确定个人或企业的应缴税额或缴费基数时,采用固定的金额标准,而不是按照收入的比例来计算。这种机制通常适用于收入不稳定或难以准确核算的情况,例如灵活就业人员或个体工商户。

[27] 参见董克用、施文凯:《税务征收体制下的职工平均工资在基本养老保险缴费基数政策中的适应性研究》,《税务研究》2019年第1期,第11-16页。

[28] 所得分档机制是指将个人或家庭的收入按照一定的标准划分为不同的档次,每个档次对应一个固定的缴费金额或费率。这种机制在养老保险中可以用于确定缴费基数,使得不同收入水平的参保人员根据自己的收入档次缴纳相应的养老保险费。累进机制是指随着收入的增加,缴费比例或税率也相应增加的机制。在养老保险中,累进机制可以通过设置不同的缴费比例来实现,即收入越高,缴费比例越高。这两种机制在养老保险制度中可以结合使用,以更好地适应不同收入水平的参保人员,实现公平与激励的平衡。

[29] 参见林嘉著:《社会保障法的理念、实践与创新》,中国人民大学出版社2002年版,第35-40页。

护,从而使得国家和大众免遭税收负担。^[30] 这种先行缴费义务是法定而非约定,从而使个人享有在养老保险法律关系上的给付请求权。

基于个人缴费义务形成的社会保险法律关系,是区别于社会救助、社会福利法律关系的本质所在。如果那些被强制纳入到长期性保护系统的被保险人的缴费义务从始至终被免除,而如同被纳入一般社会救助体系获得保险给付,则违反宪法上规定的平等原则。^[31] 因此,从社会保险保费缴纳与宪法上平等原则出发,一方面,无论是通过缴纳还是征收形式都不能否认个人缴费义务是具有强制力的;另一方面,无论形式上是由单位扣缴、第三方代缴还是个人缴交,本质上都是履行该个人缴费义务的行为。

2. 个人参缴义务体现了基本养老保险的规范性

个人参缴义务的法定性可通过主体定位与权利义务配置来实现。这一义务以劳动收入或经济活动为基础,反映了劳动与养老保险法的协同作用,既区别于单位参缴规则中的强制性缴费,也有别于现行灵活就业的自愿参缴模式。除此之外,个人参缴义务的法定性需要明确的法律依据。在逻辑结构上,个人参缴义务与养老保险权利形成双向约束关系。缴费是获得养老金权益的前提,而对该权益的保障反过来强化了义务的履行。此外,应根据不同劳动形态和收入特征,灵活制定缴费基数、比例及周期,以满足新就业形态群体的现实需求,体现养老保险体系的适应性与包容性。

3. 个人参缴义务中对个人财产自由的平衡

各国宪法中的财产权条款为个人财产自由提供了根本保障。^[32] 这意味着养老保险制度在制定和实施中必须尊重个人财产权,不能通过过高的缴费要求侵害财产自由。具体而言,养老保险制度在设计个人参缴义务时,需要在保障参保人员权益与保护个人财产自由之间找到平衡点。通过设定合理的缴费基数和缴费比例,避免低收入群体因缴费压力而面临经济困难,防止个人因履行个人缴费义务陷入贫穷。例如,我国通过个人账户和统筹账户相结合的模式,保障参保人员退休后的基本生活需求;德国则通过法院对低收入者参保困难情形的审查,要求合理的制度安排以确保其能够获得必要的养老保障;在日本,法院在审查强制加入社会保险合宪性时,着重评估保险费征收是否合理和必要,确保强制措施不会对个人财产自由构成过度限制。^[33]

(二) 个人缴费义务中保费的属性及其现实考量

1. 保费数额与所得收入的关联性

对于新就业形态人员而言,保费数额与所得收入的关联性在养老保险缴费政策设计中至关重要,需要综合考虑收入水平的多样性、稳定性与波动性、缴费基数的确定方法、缴费比例的合理匹配以及社会公平与风险分担等因素。一方面,保费数额应与工资性和非工资性收入相匹配,以反映新就业形态人员劳动贡献的全面性,并针对收入波动较大的群

[30] 参见沈建峰:《捆绑、分离抑或第三条道路:论劳动关系与社会保险的关系》,《法学评论》2022年第3期,第111页。

[31] 参见冯彦君、郑修竹:《养老金强制性的正当性及其限度》,《吉林大学社会科学学报》2020年第7期,第41-50页。

[32] 例如,我国《宪法》第13条、德国《基本法》第14条、日本《宪法》第29条等均强调财产权保护与公共福利的平衡,要求强制参保措施必须在合理范围内,避免对个人财产自由造成不当侵害。

[33] 参见汤阔森:《新就业形态劳动者养老保险的团体型参缴机制研究》,《政治与法律》2024年第11期,第128-141页。

体设计灵活的缴费机制;另一方面,通过设置缴费基数的上下限、采用累进缴费比例以及为低收入群体提供补贴或减免政策,可以在保障基金可持续性的同时减轻低收入者的缴费压力。此外,动态调整缴费标准和针对特殊群体的差异化政策有助于增强制度的适应性与公平性,实现“多缴多得”和风险共担的目标,最终为新就业形态人员提供稳定的养老保障。^[34]

2. 收入结构多样性对“去工资化”的需求

随着数字经济的快速发展,新就业形态人员自带生产资料对其收入属性产生影响。其收入不仅包含劳动报酬,还包含自带生产资料折旧和损耗的对价或利益回报,不同平台用工模式下这两者比例不同。^[35] 例如,外卖配送员的收入由基础配送费、订单提成、高峰时段补贴等组成,这种复杂的收入结构使得其收入水平难以简单概括和准确核算。^[36] 收入结构多样性对以工资为缴费基数提出挑战,如以工资为缴费基数导致劳动密集型行业面临较大的缴费压力。这不仅增加了生产成本,还促使企业倾向于以资本或技术替代劳动力,进一步增加了逃避缴费现象和失业压力。另外,传统以工资为缴费基数的模式难以扩大对新就业形态人员的覆盖面,同时增加了费用征缴的难度,不利于保障资金筹集规模的持续性与稳定性。而且,不同地区和部门对工资的定义标准不一,导致缴费基数核算难度增加,同时也加剧了地区之间的差异。这种现象阻碍了基金在更高层次上的统筹与优化管理。

推动“去工资化”改革成为应对上述问题的重要方向。所谓“去工资化”改革,指的是不再以职工的工资收入作为计算社会保险缴费的基数,而是采用其他标准或指标来确定缴费基数。去工资化改革不仅仅要求减少对工资单一基数的依赖,还需要从多个维度进行深入调整。首先,去工资化体现在薪酬基数的多样化上,即通过引入企业利润、个人总收入等多元化指标作为缴费基数,替代传统的工资基数。这一改革能够弥补传统工资基数的局限性,更加全面地反映各类收入群体的经济状况,并提供更加灵活和适应性强的缴费机制。^[37] 其次,去工资化改革还表现为区分不同主体的缴费基数。具体而言,企业以利润为基数缴费,职工则依照工资收入缴费,自雇人员则参考企业和职工的缴费方式,以自身收入为基数缴费。这种基于所得而非单一工资的缴费方式能够有效均衡不同行业和群体的缴费负担,适应后工业社会中多样化的就业形式,尤其是自由职业者和灵活就业者逐渐增多的情形。^[38] 最后,去工资化改革还需与个人所得税法中的收入分类相结合,推动混合所得模式的落实。通过明确不同收入类型的定义和划分,能够精确界定缴费基数,并简化核算过程,减少地区差异,进而提高社会保险体系的公平性和效率。这一综合措施

[34] 参见董克用、施文凯:《税务征收体制下的职工平均工资在基本养老保险缴费基数政策中的适应性研究》,《税务研究》2019年第1期,第11-16页。

[35] 参见赵红梅:《平台从业者收入相关权益的法律保护》,《上海财经大学学报》2021年第10期,第126-128页。

[36] 参见娄宇:《新业态从业人员专属保险的法理探微与制度构建》,《保险研究》2022年第6期,第110页。

[37] 有论者具体分析了工资基数存在的问题和去工资化的必要性,提出具体的替代方案和完善建议,参见闫冬:《论社会保险缴费基数的去工资化》,《保险研究》2022年第2期,第122-124页。

[38] 参见贾洪波:《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6期,第107页。

有助于解决传统基数核算中的复杂问题,并确保各类群体在制度实施中的平等参与。总之,以所得为缴费基数有助于均衡不同行业之间的缴费负担、适应后工业社会就业特点、减少缴费基数核算困难和地区差异;不过具体还需要结合个人收入法定分类,即我国个人所得税法上对收入的分类——混合所得模式进行探讨。

3. 征税属性的引入与定额缴费的局限性

将社会保险保费核算从规费属性转向征税属性,不仅符合近年来社会保险费征收改由税务部门统一征收的政策方向,也契合数字经济发展背景下收入形式多样化的现实需求。虽然我国在社会保险费改税的实践中只是征收形式的改变,但规费属性向征税属性的转型才是社会保险征缴法律关系调整的终极目标。^[39] 在征税属性下,费改税的法理基础体现了对公共性财产取得标准^[40]从“量益”向“量能”^[41]的转向。对于具有社会共保性质的公共财产,采用量能标准更有利于实现资源的合理配置和社会公平。因为这类公共财产的目标是保障社会成员的基本权益,提供普遍的公共服务,而不是仅仅满足个别成员的特殊需求。通过让有能力的个体或单位更多地贡献资源,可以更好地积累和维护公共财产,使其能够持续地为社会成员提供保障和服务,从而实现社会的整体利益最大化。^[42] 征税属性是量能标准在养老保险制度中的应用。

定额式分档缴费在一定程度上可以体现量能标准,但由于其设计的固有限制,难以完全符合量能标准的核心要求。符合的部分表现在,如果分档设计合理(如与收入区间或支付能力高度匹配),在一定程度上可以体现量能标准的原则,让高收入者选择高档缴费,低收入者选择低档缴费。局限性在于,同一档内的个体缴费金额相同,无法精确反映收入或能力的差异,可能导致低收入个体的负担比例相对较高。如果分档标准过于宽泛或不与实际支付能力挂钩,不够灵活,可能削弱量能标准的公平性。

(三) 个人缴费义务履行的特殊情形

1. 个人缴费义务免除履行的正当性基础

在养老保险法律关系中,个人缴费义务的履行与个人享有的养老金权益直接对应。养老保险作为一项长期持续的法律关系,在其存续期间可能因特殊情形而发生变更,例如缴费能力下降或经济困难。基于社会保险的平衡原则,即在保障基金财务稳定性的同时兼顾参保者实际需求,有必要对部分履行或免除履行的情形予以法定化,以确保保险关系

[39] 参见钟秉正:《劳工保险年金与社会安全——兼论相关财务制度》,我国台湾地区《台湾海洋法学报》2018年第26期,第35页。

[40] 参见刘剑文:《公共财产权的概念及其法治逻辑》,《中国社会科学》2014年第8期,第134-139页。该文分析了公共财产的取得、用益和处分等环节,强调了公共财产权的公共性特质和应受控制的权力属性,为理解公共性财产取得标准的转向提供了理论基础。

[41] 量益标准聚焦于个体或单位从公共财产中获得的利益大小,强调根据受益程度分配应承担的份额。其核心理念是受益越多,税收承担越多,确保资源分配的公平性与合理性。量能标准以个体或单位的支付能力或承受能力为基础,强调在公共财产或资源的分配中,能力强者优先承担更多,能力弱者承担较少。其核心理念是依据贡献能力分配责任,从而实现资源积累与维护的可持续性。

[42] 参见刘剑文:《发展型财税法的理念跃迁与制度构造》,《中国社会科学》2023年第5期,第135-138页。该文提出财税法在保障和促进个体发展权及社会经济发展权的过程中,需要合理调整公共财产的分配标准,以实现资源的合理配置和社会公平,与该段关于量能标准更有利于实现资源合理配置和社会公平的观点相契合。

的可持续性。^[43] 个人缴费义务部分履行或免除履行,必须基于明确的法定事由,一般包括:一是特殊群体的保障,如对残疾人等弱势群体,根据其特殊需求予以适当减免;二是特定经济情境的考量,如在疫情防控期间对个体工商户及灵活就业者的社保费用减免;三是经济困难的合理救济。对临时经济困难的个人适度减轻缴费负担,可防止其因无力缴费而被排除在养老保险体系之外。

2. 个人缴费义务履行瑕疵情形下的法定免责情形

缴费基数通常基于合理的个人收入水平确定,但将全额缴纳保费与固定缴费期作为养老保险关系存续的唯一标准并不合理。根据养老保险法律关系的原理,保费的缴纳与其对应的给付对价的形成,应以个人申请登记并实际参与缴费行为的发生为前提。这一保险关系的建立和维系,不应仅仅关注缴费时缴费数额的高低,而更应着眼于保费长期积累的可持续性。换言之,保险关系的存续应立足于保障参保人持续缴费的能力和意愿,从而在更长周期内实现风险分散与收益平衡,为参保人提供更加稳健和公平的养老保障。^[44] 设立灵活的缴费期限累计以及宽限期规则是对履行义务过程中因主观或客观条件(如个人收入不稳定)导致的瑕疵进行宽容和补救的一种解决方案。

三、新就业形态养老保险个人参缴规则的构造

(一) 参缴主体及其权利义务规则

在新就业形态中,无法直接套用现有职工和居民养老保险规则,但可以参照职工养老保险条款的立法思路,从与传统灵活就业人员身份的区分、个人与平台的独立参缴资格以及个人扣缴与平台代缴的义务的区别三个方面,完善参缴主体的制度框架。^[45]

1. 在主体地位上与传统灵活就业人员相区分

从制度安排来看,可以借助未来出台基本养老保险法的契机,为新就业形态养老保险制度单设专章,为后续相应试点工作、确立个人与平台独立参缴主体地位或出台独立参缴规则预留制度空间。在现行职工养老保险参缴规则中,保留灵活就业人员作为自愿参缴主体的法律地位,并将传统灵活就业限定为“自雇型个体就业”,与国际劳动组织(ILO) 2017 年发布的报告中对灵活就业的界定保持一致。该报告指出,非标准就业是指超出标准雇佣关系范围的工作,因此,各国通常将非正规就业和非标准就业等同于灵活就业。^[46] 另外,可以同时将劳务派遣与非全日制就业群体归入单位参缴规则的参缴主体,逐步实现基本养老保险参缴主体的分类治理格局。

2. 个人参缴义务与平台代缴费用义务的区别

个人参缴义务的核心在于实现新就业形态人员以团体成员身份完成缴费的过程,其

[43] 参见[德]艾伯哈特·艾亨霍夫著:《德国社会法》(第 11 版),李玉君等译,我国台湾地区新学林出版有限公司 2019 年版,第 201-203 页。

[44] 参见郑尚元:《企业员工退休金请求权及权利塑造》,《清华法学》2009 年第 3 期,第 28-44 页。

[45] 参见田思路:《数字时代劳动者的主体性危机与社会法回应》,《中南大学学报(社会科学版)》2023 年年第 5 期,第 79-81 页。

[46] 参见国际劳工组织著:《世界非标准就业:理解挑战,塑造未来》,国际劳工组织 2017 年版,第 9 页。

法定性要求回应缴费标准和基数的设定依据。缴费基数需以新就业形态人员的实际劳动收入为基础,法律应规定具体的收入认定规则,避免因收入波动导致不公平现象或增加操作难度。此外,个人缴费规则应允许灵活的缴费周期选择(如按月、季度或年度),以适应新就业形态人员工作不稳定及收入波动的特点,确保其能够及时履行缴费义务。

平台代缴义务则是一种辅助性安排,旨在提升参保的便捷性和效率,而非取代新就业形态人员的独立缴费义务。法律应明确平台代缴的具体职责,包括按照新就业形态人员收入代扣代缴养老保险费用,并确保缴费数据的真实性和透明度。平台代缴的性质是协助新就业形态人员履行其参缴义务。同时,平台代缴义务需与平台可能承担的补贴责任区分开,以避免混淆权责,确保制度运行的清晰与公正。

3. 个人缴费方式与平台代缴方式的比较

实践中,采取个人缴费还是平台代缴方案是需要深入考量的问题。从具体运行机理观察,两种方案各有优劣。从实施难度看,个人缴费模式需劳动者主动申报收入,将增加政府监管压力,而平台代缴模式则因多平台协同和数据整合责任分配复杂,实施难度也较高。从参保灵活性看,个人缴费模式允许劳动者自由选择缴费档次和方式,灵活性较高,而平台代缴模式的自主性较低,缴费依赖平台代扣。在收入核算方面,个人缴费模式需建立统一的跨平台收入统计体系,难度较大,而平台代缴模式因平台直接掌握劳动者收入数据,核算较为便捷。在制度公平性方面,两种模式均表现较好,个人缴费模式通过动态缴费和最低标准优化保障低收入群体权益,平台代缴模式则通过统一缴费机制实现公平。在执行成本上,个人缴费模式较低,仅需政府核算监管,而平台代缴模式因多平台协调和数据整合成本较高。在覆盖率方面,个人缴费模式覆盖率较低,易产生遗漏,而平台代缴模式通过强制代缴能实现全面覆盖。

综上,两种方式各有利弊,适用于不同的实践场景,未来可根据新就业形态人员的收入来源和平台特点灵活搭配使用。如收入集中于少数平台的新就业形态人员优先采用平台代缴模式,而收入分散或完全自由职业者则优先采用个人缴费模式。通过两种模式的组合应用,可以更好地适应新就业形态的多样化特征,实现养老保险制度的公平性和可持续性目标。

(二) 基于所得收入的定额式缴费制度

1. 定额法对新就业形态人员收入核定的改良路径

在企业职工与灵活就业缴费基数体系中引入新就业形态所得收入定额式分档缴费制度,可以通过以下具体办法实现。首先,明确新就业形态人员的收入范围,包括平台支付的报酬、服务费用分成以及用户直接支付的收入,作为缴费基数的核算依据,由平台提供收入记录和交易流水,个人补充其他非平台渠道所得,确保核算的真实性和全面性。其次,根据全口径城镇单位就业人员平均工资,设置若干固定缴费档次(如60%、100%、150%),并按统一缴费比例(如8%)计算每档固定缴费金额,参保人可根据自身收入情况在规定档次内自主选择缴费基数;通过平台或社保部门指导,建议参保人选择与收入水平相匹配的缴费档次,鼓励合理申报;提供配套政策与激励机制,如对选择低档次缴费的低收入人群给予适度补贴,以减轻缴费压力并扩大覆盖面,对选择中高档次缴费的

参保人通过提高养老金计发比例或提供额外福利(如医疗保险优惠)进行激励,增强参保吸引力。

2. 具体保障措施

为更好保障定额式分档缴费制度的实施效果,结合量能标准和我国新就业形态人员的特点,可采取以下具体措施。第一,在分档基础上引入收入或能力评估机制,将分档设计与收入比例挂钩,并在档内引入弹性缴费机制,同时定期调整分档标准以动态适应个体支付能力的变化。第二,针对定额法在体现公平性上的局限性,设置更多缴费档次以适应新就业形态人员收入水平的差异,但需综合考虑管理难度。第三,建立全国统一的新就业形态人员收入申报制度,利用大数据和信息化手段加强收入统计和管理,提高收入核算的准确性。第四,逐步推进“去工资化”改革,从特定收入来源集中的新就业形态群体(如网约车司机、外卖骑手)着手试点,并根据效果调整推广节奏。第五,分阶段引入社会保险费的征税属性,短期而言可修改《税收征收管理法》,增设条款规定“社会保险费的征收管理参照本法”,部分引用有关规定推动社会保险费征管水平的提高。^[47]

3. 强制与自愿结合的混合模式

试点政策可以设计为部分强制、部分自愿结合的混合模式,平衡覆盖率和灵活性。如对收入达到一定水平的新就业形态人员实行强制参保,低收入者则可选择性参保。有学者提出,“新业态从业人员的专属保险参保资格应当与经济从属性的判断标准挂钩,将长时网约工作为强制参保对象,实现参保资格‘去工资化’设计。这意味着,当新业态从业人员的工作时间达到一定标准,即满足全日制工作时间标准时,无论其收入水平如何,都应当作为专属养老保险和医疗保险的参保人。”^[48]平台义务应分层设置,大型平台必须承担缴费责任,小型平台或自由职业者可灵活选择是否参与,具体通过养老保险适格主体资格的设定予以归类。

(三)增加可间断累计型缴费期限的规定

1. 灵活周期内的可间断累计规则

为更好适应新就业形态群体的工作特点和缴费能力,确保其在多变的就业环境中能够持续积累养老保险权益,从而在退休后获得稳定的养老金收入,需建立灵活的可间断累计缴费规则。具体措施如下。第一,缴费周期的设定。设立灵活的缴费周期(如一年),允许新就业形态人员在此周期内选择缴费的月份数,只要累计缴费达到一定月数即可完成年度缴费义务,或配合整体缴费年限的调整予以实现。^[49]这种设计能有效缓解收入波动对缴费的影响。第二,缴费额度的选择。允许新就业形态人员选择适合自身收入水平的月缴费档次(如高、中、低三档),确保不同经济能力群体均可参保,增强制度的普适性。第三,缴费记录的累计。无论缴费月份是否连续,所有缴费记录应予以累计,确保其缴费权益连续有效。这能够避免因短期收入中断导致权益流失。

[47] 参见闫海、冯硕:《我国社会保险费改税的争议发展与改革策略》,《财会研究》2023年第8期,第36-40页。

[48] 参见娄宇:《新业态从业人员专属保险的法理探微与制度构建》,《保险研究》2022年第6期,第112页。

[49] 参见鲁全:《养老保险制度中几个重要“年限”问题研究》,《社会科学战线》2020年第12期,第224页。

2. 缴费期限中断及其缴费豁免的法定事由

针对新就业形态人员的就业状态不稳定性,需建立一套明确的缴费期限中断或缴费豁免机制,以保障其基本养老权益并兼顾制度公平。这需要结合未来基本养老保险法关于缴费期限规定的整体调整来实现,具体要点如下。第一,合理的豁免条件。法律需明确豁免个人缴费义务的事由,例如低收入状态、重大疾病等特殊状况,从而减轻新就业形态人员经济负担并保障其基本生活需求。第二,不可抗力或特殊政策需求情形下对就业不稳定的考虑。针对新就业形态人员因此种特殊事由临时中断工作而未能缴费的情况,允许其阶段性豁免缴费义务,同时保留其养老保险资格,避免其权益受损。第三,豁免程序的规范化。豁免应基于合理标准和严格审查程序,以防止制度被滥用,并确保豁免政策的公平性和公正性。

3. 达到最低缴费期限但缴费不足的补偿机制

针对新就业形态人员未能达到全额缴费的情况,可尝试通过补偿机制以平衡其缴费权益,保障其养老保险的连续性,具体措施如下。第一,申报减免与延续缴费。允许新就业形态人员申报减免缴费义务,或以适当延长缴费期限的方式保持养老保险资格。第二,待遇的差额调整。对于未能按时足额缴费的新就业形态人员,通过减少养老金待遇或给予阶段性补偿的方式,既保障其基本权益,又激励其尽可能履行缴费义务。可借鉴日本的国民年金制度,针对未能足额缴费的新就业形态人员提供二分之一或四分之三等比例的待遇对价,确保基本养老金权益不致完全丧失。^[50] 第三,催缴与申报程序。对于延迟缴费的情况,设立清晰的催缴和申报程序,同时明确未履行缴费义务的法律后果,以保障制度的严肃性和新就业形态人员的知情权。第四,动态调整机制。针对此类群体收入和经济能力的变化,在试点中,定期调整缴费政策和待遇规则,确保制度的灵活性与可持续性。

结 语

在数字劳动的时代背景下,新就业形态人员的养老保险参缴规则构造,是推动社会保障体系改革的重要课题。新就业形态人员收入形式多样、波动性大,传统以固定工资为基数的缴费模式已难以适应现实需求。因此,基于劳动贡献对价性和对广义视角所得收入的理解,构建灵活、公平、可持续的参缴规则,是确保这一群体养老权益的重要保障。实践中仍需要通过优化制度设计,在平衡劳动贡献与风险共担的基础上,灵活调整激励与公平之间的动态关系,逐步突破理论和实践中的核心难点,为新就业形态养老保险个人参缴规则的建构奠定坚实基础。

[本文为作者参与的2022年度吉林省社会科学基金项目“乡村振兴战略背景下吉林省农村养老保险法律制度改革研究”(2022B91)的研究成果。]

[50] 堀勝洋『年金保険法〔第5版〕』(株式会社法律文化社,2022年)144頁参照。

Individual Contribution to Pension Insurance for Workers in New Employment Forms - Legal Theory and Rule Construction

[**Abstract**] The current pension insurance system, based on fixed wages as the contribution standard, fails to reflect the diverse labor contributions of workers in new forms of employment and the corresponding value exchange within the system. This standard inadequately addresses flexible and fluctuating income sources, resulting in challenges to fairness and adaptability. Theoretical foundations such as the “living subject” theory, the principle of equivalence between contributions and benefits, and the causality principle provide guidance to address these issues. The “living subject” theory emphasizes reshaping social security laws from a holistic perspective, addressing the needs of informal workers and overcoming the limitations of traditional labor laws. The equivalence principle links contributions and benefits, balancing rights and obligations, while the causality principle integrates contribution obligations with entitlements through risk-sharing mechanisms. Together, these theories guide the development of adaptive contribution rules. Contribution standards should center on individual obligations and use income in a broad sense as the basis to break wage-based limits. A tiered premium system based on income levels can ensure fair contribution ranges, offering basic protection for low-income workers while encouraging higher contributions from high earners to promote resource redistribution. Flexible payment schedules should be introduced to accommodate income volatility, allowing interrupted contributions to be accumulated, ensuring continuity in benefit calculations, and balancing flexibility with fairness. In rule construction, workers in new employment forms should be distinguished from traditional flexible workers, affirming their independent status as contributors. Two options - self-contribution and platform-facilitated contributions - can be explored to enhance convenience and efficiency. While self-contribution offers greater autonomy, it risks discontinuity, whereas platform-based contributions leverage technological and informational advantages to lower barriers and improve coverage. At the policy implementation level, enacting a Basic Pension Insurance Law could provide the necessary institutional framework to integrate workers in new employment forms into the social insurance system. A flexible, fair, and inclusive system can be established by optimizing participant roles, contribution models, and benefit protections. Legal clarification of roles and responsibilities will further ensure the effective protection of workers’ contribution rights. Ultimately, creating adaptive contribution rules for new forms of employment through institutional innovation and legal support can enhance system adaptability, promote comprehensive social security development, and lay a solid foundation for modernizing China’s pension system.

(责任编辑:余佳楠)