

新业态养老保险两种模式的形成与治理

汤 阔 森

当下，新就业形态（如外卖骑手、网约车司机等）已成为我国劳动力市场的重要组成部分，这类群体的社会保障问题也日益凸显，尤其是养老保险的覆盖率和保障水平与传统劳动关系存在明显差距。近半年来，伴随大型平台企业积极推进为新业态人员缴纳社保的趋势，市场上主要形成了“全职社保型”和“灵活补贴型”两种养老保险模式，为未来探索新业态养老保险试点提供了实践经验，但这两种模式也面临诸多挑战。本文遵循新业态养老“双管齐下”模式的形成，分析其可能面临的治理难题，并提出分类治理的规范化发展路径。

新业态养老保险“双管齐下”试点框架的形成与特点

“全职社保型”养老保险模式本质上是基于我国传统职工基本养老保险参保机制确立的改良方案。此模式采取“三覆盖”原则，即保险项目全覆盖、商业保险对兼职覆盖、双职工保险的家庭覆盖。此模式的体系目标在于完善职工基本养老保险体系，拓展社会保险覆盖范围，促进公平性和可持续性；保障目标是为全职骑手提供与传统职工同等水平的养老保障，确保退休后的基本生活；行业目标在于增强平台企业用工稳定性，通过家庭社保方案（如优先安排配偶就业）提升骑手归属感。

“灵活补贴型”养老保险模式本质上是一种区别于传统职工基本养老保险参保机制的创新方案。此模式采取“四无限制”原则，即无前置资格、无时长单量限制、无跑单类型限制、无参保地点限制。此模式的体系目标在于落实既往灵活就业养老保险试点已探索完成的创新做法，依托头部平台企业全面落实不区分用工类型的参缴准入机制，探索一种新型团体参保机制；保障目标是为不同用工形态的新业态人员提供基本养老保障，缓解未来灵活就业人群的养老生活风险；行业目标为在树立企业社会责任积极形象的同时，保证自身行业经营的良性发展。

当前国内学界有两种观点，一种是扩大城镇职工社会保险制度的覆盖面以包容全体就业人员，另一种是针对新业态人员建立专门的社会保险制度。这两种模式雏形的形成，一方面回应了理论界对实践指引的两种治理方向，另一方面，也在一定程度上弥补了传统职工基本养老保险制度与新业态之间的适配性差距，迈出了新型养老保险试点实践探索的第一步。

“双管齐下”试点框架面临的治理挑战

首先，社保覆盖面临公平性新问

- 近半年来，伴随大型平台企业积极推进为新业态人员缴纳社保的趋势，市场上主要形成了“全职社保型”和“灵活补贴型”两种养老保险模式，为未来探索新业态养老保险试点提供了实践经验，但也面临诸多挑战。
- “双管齐下”试点不仅面临着平台企业内部基于不同参缴机制所带来的待遇差异。同时，平台企业责任的区分带来了双向监管的挑战，以及与既有灵活就业养老保险试点协同治理的挑战。
- 对新业态养老保险“双管齐下”试点分类治理势在必行。建议“全职社保型”模式的治理方向，应以完善职工养老保险参缴规则为侧重；而“灵活补贴型”模式的治理方向，则应以探索新型养老保险参缴机制为侧重。

题。由于平台企业的盈利状况、行业特性、劳动者的不同就业形态等因素，在高成本“全职制”与低门槛“补贴制”间平衡不同群体待遇存在一定困难。与既往灵活就业人员自愿参加养老保险所面临的无缴费义务分担机制引发的公平性问题不同，新问题聚焦于平台企业内部基于不同参缴机制所带来的待遇差异。其一，全职骑手享有“五险一金”，而兼职骑手仅能获得意外险或部分补贴，保障水平不均；其二，不同平台企业间的社保政策存在差异，可能导致劳动者在选择就业时受社保待遇影响；其三，当前试点模式尚未形成中央层面的标准指引，而各地补贴标准有所不同，可能使跨地区流动的新业态人员权益衔接与保障水平差异加剧。

其次，平台企业责任的区分带来了双向监管的挑战。在“全职社保型”模式中，企业与用人单位承担的社保责任保持一致，这意味着平台责任明确，但社保支出成本较高；而在“灵活补贴型”模式中，与平台缴费义务不同，其侧重打造“企业社会责任”理念，但目前并无相关法律规定对其进行强制性约束，也尚无相关指引予以规范，平台责任与补贴额度之间边界模糊。两种模式实质上均面临平台责任转嫁的风险，主要表现为两个方面：一是社保成本转嫁。可能存在平台通过调低骑手薪酬、增加任务要求等手段将社保负担转嫁给劳动者的问题，尤其是对于补贴水平较低的群体。二是过度依赖政府补贴的财务负担。两种模式虽体现了对新业态人员个人缴费义务的分担，但分别依赖政府补贴和平台补贴。一旦政府补贴政策发生变化或平台的补贴力度不足，便存在新业态人员社保缴费中断或缺失的风险，保障的可持续性面临挑战。为此，在监管层面，如何共同针对平台企业分类施策，需要顶层设计予以规范。

最后，与既有灵活就业养老保险试点协同治理的挑战。自2017年以来，全国各地如北京市、上海市、广东省、浙江省、江苏省、天津市等地先后就灵活就业人员参加养老保险进行了不同层面的试点探索，形成了参保方式灵活、一定范围内缴费基数自主选择、允许跨区域参保以及针对低收入群体的补贴等亮点。与已有试点措施不同的是，当下新业态模式的关注重点从灵活就业人群需求侧转向了政策供给侧，例如基于原有制度扩面中平台企业义务履行障碍，以及基于固定补贴制带来的平台企业责任如何分担等问题。由此可见，新

业态养老保险“双管齐下”试点未来的发展，首先要解决因政策重叠或矛盾而引发的制度叠床效应。更为突出的是，补贴对象与来源的差异意味着政策责任在整体未来养老保险试点建设中的定位尚不清晰。

新业态养老保险“双管齐下”试点的分类治理

鉴于两种模式的政策目标存在实质性差异，仅就试点谈试点是不可行的。既往试点虽有各类创新亮点，但却缺乏规范层面的新标准指引。具体而言，既往针对灵活就业人员养老保险问题所作的前期探索，已解决了不区分用工类型的参缴准入问题。未来在规范层面，应聚焦于各类用工类型（包括职工在内），明确未来基本养老保险立法基于何种标准使职业群体获得相应的待遇水平。基于此，对新业态养老保险“双管齐下”试点分类治理势在必行。

1. “全职社保型”模式的治理方向，应以完善职工养老保险参缴规则为侧重。

第一，建议施行政府补贴与平台义务履行的并行方案。建立“中央补助+地方配套+平台分担”三级奖补体系，使补贴与平台实际缴费额相挂钩，从而形成“多缴多补”的正向激励机制。对于连续足额缴费的平台，给予失业、工伤、生育保险率上的浮动下调；而对于欠缴或缓缴的平台，则实施税费惩戒与信用约束。依据现行社保费率浮动机制与企业稳岗返还政策，将其扩展至平台用工场景；同时强化“国库补贴—社保基金”拨付链条的预算管理规范，确保资金流向清晰、使用合理。

第二，应探索商业保险补充保障方案的可行性。延续前期专属养老保险试点措施，将其延伸至平台骑手群体，利用税前扣除和增值税减免等优惠政策，吸引平台积极参与建设。同时，与《个人养老金实施办法》相衔接，设立“骑手专属商业养老金账户”。平台缴费可等额抵扣企业所得税，个人缴费则可享受个税递延，以此提升骑手的养老保障水平。

第三，以双职工试点推进家庭型社保探索。将骑手配偶纳入平台统一缴费清单，允许合并申报、统一费率，实现在工伤、医疗、生育险上的“家庭共享”，增强家庭成员之间的社会保障关联性。引导地方在积分落户、住房公积金缴存等方面，为“双职工家庭”设置

加分或费率优惠，强化家庭维度的福利粘性。鼓励地方在人口流入城市率先试水“家庭账户制”，待积累一定经验后再逐步向全国推广。

2. “灵活补贴型”模式的治理方向，应以探索新型养老保险参缴机制为侧重。

第一，应出台《灵活就业人员基本养老保险分类参保指引（试行）》规定。通过明确平台作为“缴费匹配人”而非“缴费代扣人”的主体责任，落实《社会保险费征缴暂行条例》与《关于维护新业态劳动者劳动保障权益的指导意见》中对平台承担社保义务的规定，确保新业态劳动者的基本社保权益得到保障。具体而言，可在指引中明确平台的“双底线”责任，包括最低缴费基数责任，平台需要确保为所有符合条件的活跃骑手按一定的基准金额进行社保缴纳，确保骑手的缴费水平不低于某个法律设定的最低标准。对于那些通过一定操作（如降低底薪、延长提成周期等方式）使骑手收入明显减少的情况，平台需要逆向核定责任，即逆向调整骑手的实际收入，确保平台仍然为这些骑手缴纳足够的社保。

第二，探索基于所得收入的“去工资化”定额式缴费规则。为破解传统按月工资基数核定难以适应新业态人员收入波动特征的难题，可在试点中探索基于所得收入的“去工资化”定额式缴费规则的可行性。具体可从明确收入认定范围着手，将平台支付的各类报酬、服务费用分成和用户直接支付收入等纳入缴费核定范畴，通过平台提供交易流水，辅以个人自主申报，实现收入的全面性和真实性认定。依据城镇职工就业人员平均工资，设置多个固定缴费档次并采用统一缴费比例，参保人员可根据自身经济状况自主选择相匹配的档次。对于选择低档次缴费的低收入群体，给予财政补贴以减轻其缴费压力；而对于中高收入群体，则通过养老金计发系数提升或医疗保险优惠等政策进行激励，这样既能扩大参保覆盖面，又能有效提升保障深度。

第三，应优化税收协同机制。首先，在国家税务总局与人社部门共同构建的“税社一体”窗口实现统一申报与扣缴，借助电子缴费凭证实现即时入账和跨地区转移接续，简化办事流程，提高办事效率。其次，建立平台缴费匹配额与个人缴费部分分别抵扣企业所得税和个税专项附加扣除的增量闭环，以此激励平台与个人积极参缴。进一步探索逆向核定机制，对于故意低薪、零薪申报的劳动者，根据实际流水或工时进行收入反推，强制补缴并实施信用惩戒，确保缴费的真实性与公平性。同时，逐步赋予社会保险费征税属性，通过《税收征收管理法》的修订强化征缴刚性，最终推动形成“真实申报——足额缴费——激励与惩戒并行”的征缴监管闭环，为基本养老保险的全面立法实施提供可操作的制度经验。

（作者系辽宁大学法学院教授、博导、东北亚法治研究中心主任，中国人民大学民商法学博士后研究员）

