

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No.212-20251117

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由房连泉撰写的《灵活就业人员参保断保情况及政策建议》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

### 灵活就业人员参保断保情况及政策建议

房连泉

中国社会科学院中国式现代化研究院研究员

中国社会科学院世界社保研究中心秘书长

为了解当前社会保险参保覆盖情况，重点分析断保问题，2024年中国社会科学院世界社保研究中心课题组开展《社会保险参保状况调查》项目。调查范围覆盖了全国除香港、澳门、台湾以外的31个省（市、自治区），基于第七次全国人口普查区县层面的人口结构数据，采用多层次、与人口规模成比例的概率抽样（PPS），具有较好的代表性。问卷投放采取以线上发放为主、线下邀约为补充的方式进行实施，目标人群为20~60周岁、在城镇地区工作的就业人口。调查最终回收15080份有效问卷。受访者的男性占比为52.4%，农业户口占比41.4%，平均年龄为39.5周岁，平均受教育年限12.3年，平均税后工资为7994元。

调查数据显示，当前城镇就业人口社保覆盖率为92%，有8%处于“应保未保”断保状态。断保人群集中于灵活就业群体，以农村户口为主，缴费负担重和收入

不足是主要的断保原因。建议适当降低社保基数，放宽灵活就业参保条件，加强参保宣传引导，提升社保覆盖质量。

社会保险总体参保情况

课题组的调查发现，全体受访者的基本养老保险参保率为 92.0%，其中城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险参保率分别为 61.9%和 30.1%；补充养老保险参保率为 7.4%，其中企业年金或职业年金参保率为 2.9%，个人养老金参保率为 3.0%，其他商业性养老保险参保率为 2.7%。基本医疗保险参保率为 92.6%，其中城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险参保率分别为 61.9%和 30.7%；补充医疗保险参保率 43.0%，其中商业医疗保险参保率为 37.2%；工伤保险和失业保险参保率分别为 45.7%和 43.1%。

表 1 受访者的社会保险参保率

	全体受访者	本地城镇人口	本地农村人口	城—城流动人口	乡—城流动人口
基本养老保险	92.0%	94.6%	87.4%	96.2%	88.9%
城镇职工基本养老保险	61.9%	71.3%	52.1%	66.5%	44.9%
城乡居民基本养老保险	30.1%	23.3%	35.4%	29.7%	44.1%
补充养老保险	7.4%	9.2%	5.3%	9.0%	4.1%
企业年金/职业年金	2.9%	3.5%	1.8%	4.1%	2.2%
个人养老金	3.0%	3.1%	2.8%	3.6%	2.0%
其他商业性养老保险	2.7%	3.7%	1.7%	3.6%	0.8%
基本医疗保险	92.6%	95.1%	88.3%	96.6%	89.7%
城镇职工基本医疗保险	61.9%	71.3%	52.0%	66.5%	44.9%
城乡居民基本医疗保险	30.7%	23.8%	36.3%	30.1%	44.8%
补充医疗保险	43.0%	43.4%	39.5%	49.2%	43.4%
企业补充医疗保险/公务员医疗补助/公费医疗	3.1%	4.2%	1.4%	4.7%	1.8%
商业医疗保险	37.2%	36.5%	34.5%	43.3%	40.3%
其他补充医疗保险	6.2%	6.3%	5.7%	7.2%	5.8%

工伤保险	45.7%	54.5%	36.8%	49.8%	28.9%
失业保险	43.1%	52.0%	34.0%	47.2%	26.9%
样本量	15080	6838	4653	2000	1589

注：本地人口指户籍所在地与经常居住地（区县）一致的受访者，流动人口指户籍所在地与经常居住地不一致的受访者；根据户口登记状况，将本地人口进一步划分为本地城镇人口和本地农村人口，将流动人口进一步划分为城—城流动人口（即城市移民）和乡—城流动人口（即农民工）。

总体看，在社保五险中，基本养老保险和基本医疗保险已实现 92% 的较高覆盖率，但仍有 8% 左右为“应保未保”；工伤和失业保险的覆盖率不足 50%；补充保险的覆盖水平较低，商业养老保险不足 10%，商业医疗保险为 40% 左右。根据户籍以及居住地等信息，将受访者进一步划分为本地城镇人口、本地农村人口、城—城流动人口以及乡—城流动人口四种类型。数据对比表明，本地城镇人口和城—城流动人口的参保率，明显好于农村人口和乡—城流动人口，农村人口及城乡流动人口在参保上处于劣势，覆盖水平有待提升。

灵活就业群体断保情况及原因分析

在全体受访者中，基本养老保险断保者有 1208 人，占比为 8%；基本医疗保险断保者有 1114 人，占比为 7.4%。断保人群中，男性占 51.4%，农业户口占 63.0%，平均年龄为 44.8 岁，平均受教育年限为 11.3 年，平均税后工资为 4735 元。从当前工作状态来看，有 89.1% 正在工作，7.0% 没工作，3.9% 为停工或歇业。从年龄结构看，20~29 周岁占 12.0%，30~39 周岁占 18.1%，40~49 周岁占 18.4%，50~60 周岁占 51.6%。可见，断保者主要为中老年劳动力。从工作身份看，绝大多数为农业户口，主要从事灵活就业和新就业形态工作。

在全部受访者中，约 1800 人（占 12%）有过中断缴费经历，平均断缴时长为 2.8 年，平均断保密度（断缴年数/第一份工作至今的累计年数）为 11.3%。在缴费水平上，70% 的城镇职工月社保缴费为 400-700 元之间，40% 以上的城乡居民年缴费额在 700 元以下。

同时，城乡流动人口还面临着参保选择问题，他们既可参加城乡居保，也可参加职工保险。调查中，这类样本有 6537 人，其中选择从城镇职工保险转到城乡居民保险的有 2077 人，主要原因之一是“觉得职工保险太贵，相对不划算”。

另外，在以签订劳动合同作为职工认定身份的受访者中，8466 名职工中断保者有 386 名，占比为 4.6%。从就业形态上看，这些人员主要是从事制造业、批发和零售业等行业的企业工人。这些人未按相关规定参保而断保的主要原因在于：用人单位未履行参保责任，或是用人单位将社保费折算为额外工资，以换取职工的弃保。

断保者中，灵活就业人员占比较多。从调查者的工作状态来看，有 89% 的断保者正在工作，7% 没工作，3.9% 为停工或歇业。从周工作时长来看，5.8% 的断保者每周工作时间 1（含）~10 小时，7.70% 每周工作时间 10（含）~25 小时，44% 每周工作时间 25（含）~40 小时，37.8% 每周工作时间 40（含）~60 小时，4.8% 每周工作时间 60（含）小时以上。下图 1 展示了断保者的工作岗位性质。其中，0.1% 的断保者就职于集体企业，4.7% 就职于民营、私营企业，1% 为个体工商户，0.2% 就职于各类社会组织，48.7% 为新就业形态从业者，45.4% 从事其他形式灵活就业工作。

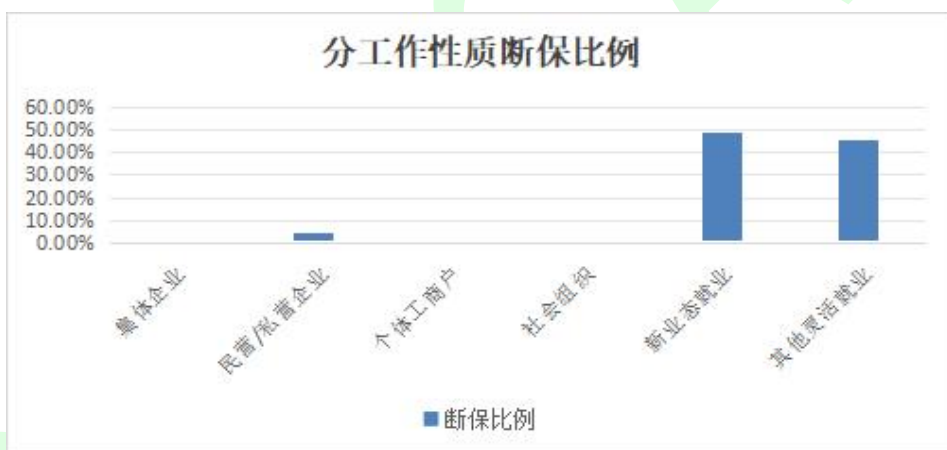


图 1 断保者工作身份

调查结果显示，在 1208 名断保人员中，有 1136 名为灵活就业者，占比 94%，说明灵活就业群体是构成当前社保断保的主要群体。在 15080 位受访者中，灵活就业人员为 4092 人，占比 27.14%，其中，新就业形态从业者 2263 人，其他形式的灵活就业者 1829 人。4092 名灵活就业人员中，基本养老保险断保者有 1136 人，占比为 27.8%；基本医疗保险断保者有 1067 人，占比为 26.1%；基本医疗保险、基本养老保险同时断保者有 1067 人，占比为 26.1%。

**灵活就业人员为何断保者多？**在回答“未参保”的原因时，排在前四位的答案为：缴费负担太重；个人收入开支紧张；认为参保收益较低；对参保政策渠道

不了解。在回答“中断缴费”的原因时，排在前两位的答案为：工作调动或生活城市变更；临时性收入紧张无力承担保费；还有部分中年人因缴满 15 年等着退休而选择中断。断保者主要为中年劳动力，多数为农业户口，月税后收入 3001-5000 元之间，大部分正在工作且周工作时长超过 40 小时，近半数不清楚自己是否签订劳动合同或未签订任何类型的劳动合同。往往因开支紧张、缴费负担过重而断保，且很少再去参与其他形式的补充养老保险与补充医疗保险，基本上为灵活就业人员，即从事新就业形态和其他类型的灵活就业工作。进一步分析来看，灵活就业断保人群中，新就业形态从业者占比 51.76%，月税后收入、户口性质、年龄、受教育程度、签订合同类型均会对新就业形态从业者的断保行为产生显著影响。其中，5000 元即为新就业形态从业者参与社会保险的经济门槛值。收入不稳定、劳动关系模糊与社保制度缺乏灵活性是新就业形态从业者参保所面临的主要困境。

### 建议

本次调查结果说明，当前社保群体中仍有 8%左右的“脱保率”，这一现象反映出我国社会保障体系在覆盖面和可持续性方面仍存在短板。党的二十届三中全会针对社保改革提出，扩大覆盖面、健全筹资机制、全面取消参保户籍限制等措施，这些政策导向直击当前社保体系的痛点难点。在经济下行情况下出现的断保断缴情况值得高度重视，因为这不仅影响参保群众的切身利益，还可能削弱社会保障制度的稳定性和可持续性，需要从完善制度设计、优化征缴方式、加强政策宣传等多方面综合施策，确保社会保障体系健康稳定运行，保护参保群众的切身利益。在此，提出以下几点建议：

**第一，加强社保实际覆盖面调查分析。**“十四五”规划提出基本社保覆盖率达到 95%的任务目标，这一覆盖率主要是宏观层面上的“应保率”统计，与企业社会微观面的实际参保率有一定差距。建议建立社保实际覆盖率调查制度，配合全民参保计划，开展社保扩面进展情况的跟踪分析，摸清当前全民参保的实际情况，为相关决策提供数据支撑。

**第二，重点关注断保断缴人群，制定分类应对措施。**调查表明，当前应保未保人群主要集中在农村低收入群体、灵活就业人员、新业态以及大龄劳动者等群体，断保主要原因为缴费负担重、认知不足等。此外，因工作调动或就业城市变



化而造成的断缴也比较突出。应对各类参保困难群体出台针对性的措施：一是对低收入群体提供参保补贴或实行免缴代缴政策，帮助渡过难关。二是进一步降低社保缴费负担和参保门槛，为中小微企业和个体就业人员创造条件；三是提升社保经办效率，通过全国一体化网上经办，降低社保转移接续成本，缩短社保换档等待期。四是探索城乡一体化参保计划。随着城市化率提高，在东部发达省份可探索建立省域一体化的职工养老保险体系，在参保条件上不限户籍身份，在缴费标准上以城乡居民平均收入为缴费基数，实行城乡统一的养老保险制度。

**第三，针对当前社保体系存在的脱保问题，特别是灵活就业和新业态从业人员的参保难题，建议出台专项参保新办法，重点从以下三个方面完善制度设计：**

**一是建立适应新业态从业特点的参保缴费机制。** 按照“谁使用谁负责”的原则，明确平台企业或用工方作为缴费主体，为灵活就业人员缴纳基本养老保险费用。同时，优化缴费方式，允许按单笔订单、工作时长或总收入灵活确定缴费基数，并支持通过工作平台自动划转或个人自主缴费，增强参保便利性。

**二是实施弹性缴费政策并加大补贴力度。** 针对灵活就业人员收入不稳定的特点，允许自主选择按月、按季或按年缴费，降低短期缴费压力。政府及平台企业可联合提供参保补贴，对低收入群体给予适当缴费优惠，提高参保积极性。

**三是强化动态监测和宣传引导。** 建立全国统一的灵活就业人员社保信息平台，实现户籍地与就业地的数据共享，实时跟踪流动人口的参保、断缴及退保情况，并分析原因以便精准施策。同时，加强社保政策宣传，通过数字化手段提高灵活就业群体的参保意识和风险防范能力，确保应保尽保。

**第四，优化劳动关系认定标准，探索平台劳动者权益保障新路径。** 当前，平台经济用工形式多样化，导致劳动关系认定模糊，直接影响劳动者社保权益的落实。为此，可借鉴国际经验，通过明确劳动关系边界、创新权益保障形式，在维护劳动者社保权益的同时，也促进平台经济规范健康发展。

**一是细化平台用工认定标准。** 参考欧盟“五选二”判定逻辑，将平台对劳动者的实际控制程度如报酬定价权、行为规范约束、电子监控强度、工作自由度限制等作为核心依据，符合任意两项即可推定存在劳动关系，确保用工性质认定更加客观合理。

二是探索“第三类劳动者”保障模式。针对不完全符合传统劳动关系认定的平台就业者，可引入国际通行的“类雇员”制度。例如，新加坡《平台工人法案》创设了介于雇员与自雇者之间的特殊身份，赋予其工伤保险、公积金等部分雇员权益，同时避免平台承担全职雇主的全部责任（如带薪休假）。这一做法既保障了劳动者基本权益，又兼顾了平台经济的灵活性。

**第五，推动城乡居民保险从自愿参保向强制参保过渡。**当前城乡居民社保参保率偏低，特别是居民医保近年出现退保潮，根源在于自愿参保机制难以形成有效保障网。为此，应借鉴国际经验，逐步建立强制性城乡居民保险制度：

一是明确强制性改革方向。参考日韩国民健康保险的强制参保模式，将居民医保与职工医保并轨作为最终目标。可先行建立以家庭为单位的“联保”机制，将医保缴费与家庭收入核查系统挂钩，实现应保尽保。

二是实施渐进式强制措施。现阶段可采取：①家庭捆绑参保政策，以户为单位整体参保；②设置退保惩罚机制，延长待遇等待期；③实行“多缴多得、长缴多得”的待遇挂钩机制。待条件成熟后，再通过立法确立全面强制参保制度。这一改革既能解决当前自愿参保导致的保障漏洞，又能为未来建立统一的全民医保体系奠定基础，是实现社会保障全民覆盖的关键举措。

## 声 明:

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”), 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址:** 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

**电话:** (010) 84083506

**传真:** (010) 84083506

**网址:** [www.cisscass.com](http://www.cisscass.com)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人:** 董玉齐