

# Chính sách bảo hiểm hưu trí tự nguyện cho lao động phi chính thức: bài học kinh nghiệm từ Trung Quốc

Trần Tiến Dũng

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Lê Thị Xuân Hương

Trường Đại học Lao động - Xã hội

Bảo hiểm hưu trí là một cơ chế an sinh xã hội quan trọng nhằm đảm bảo thu nhập trong dài hạn. Tuy nhiên, hiện nay ở Việt Nam thì hệ thống bảo hiểm hưu trí phần lớn chỉ bao phủ lao động khu vực chính thức, trong khi lao động khu vực phi chính thức lại chiếm tỷ trọng rất lớn trong lực lượng lao động. Chính vì vậy, việc mở rộng bao phủ hệ thống bảo hiểm hưu trí tự nguyện tới lao động phi chính thức là một trong những mục tiêu cần đạt được của hệ thống an sinh xã hội. Bài viết đề cập một số đặc điểm về hệ thống bảo hiểm xã hội của Trung Quốc, một trong những nước có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam, từ đó rút ra một số bài học kinh nghiệm trong hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện ở nước ta.

## 1. Đặt vấn đề

Bảo hiểm hưu trí là một cơ chế an sinh xã hội quan trọng nhằm đảm bảo thu nhập trong dài hạn. Tuy nhiên, hiện nay, hệ thống bảo hiểm hưu trí phần lớn chỉ bao phủ lao động khu vực chính thức, trong khi lao động khu vực phi chính thức lại chiếm tỷ trọng rất lớn trong lực lượng lao động. Chính vì vậy, việc mở rộng bao phủ hệ thống bảo hiểm hưu trí tự nguyện tới lao động phi chính thức là một trong những mục tiêu cần đạt được của hệ thống an sinh xã hội. Điều này, một mặt sẽ tạo thêm nguồn lực đóng góp cho hệ thống, mặt khác tăng cường an sinh xã hội dài hạn cho người lao động trong khu vực phi chính thức thường có thu nhập thấp và rủi ro cao hơn so với lao động khu vực chính thức.

Tính đến hết năm 2018, theo số liệu thống kê của Bảo hiểm xã hội (BHXH) Việt Nam, số người tham gia BHXH là 14,724 triệu người (trong đó gồm 14,45 triệu người tham gia BHXH bắt buộc, 271 nghìn người tham gia BHXH tự nguyện), chiếm khoảng 30,4% lực lượng lao động trong độ tuổi. Như vậy, ở Việt Nam, sau hơn 10 năm triển khai thực hiện, số người tham gia BHXH tự nguyện đã không ngừng gia tăng từ hơn 6 nghìn người (năm 2008) lên 271 nghìn người (năm 2018). Tuy nhiên, số lượng và tỷ lệ lao động phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện còn rất thấp. Khó khăn nhất hiện nay là làm thế nào để bao phủ người lao động phi chính thức - nhóm hiện chiếm tới gần 70% lực lượng lao động, nhưng chỉ một phần nhỏ đang tham gia hệ thống an sinh xã hội. Chính vì vậy, việc học tập kinh nghiệm từ các quốc gia khác là điều rất cần thiết để tiếp tục mở rộng, thu hút sự tham gia BHXH tự nguyện của lao động phi chính thức.

## 2. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Hiện nay, hệ thống BHXH của Trung Quốc đang trong giai đoạn chuyển đổi từ hệ thống thực thanh toán chi (PAYG) sang với mức hưởng được xác định trước sang hệ thống hưu trí dựa trên ba trụ cột: (i) Hưu trí cơ bản (dựa trên nguyên tắc "thu đến đâu, chi đến đấy") (PAYG), trụ cột này chỉ do người sử dụng lao động đóng với tỷ lệ 13% tổng chi tiền lương; (ii) Tài khoản cá nhân (Quý này do nhà nước quản lý; người lao động phải đóng 4%, từ năm 2005 tăng lên 8% trích từ tiền lương nhận được; người sử dụng lao động phải đóng 7%, từ năm 2005 giảm xuống còn 3% tổng chi tiền lương); (iii) Hưu trí bổ sung (đóng góp mang tính chất cá nhân theo hình thức bảo hiểm thương mại)

Lượt BHXH của Trung Quốc lần đầu tiên được ban hành và có hiệu lực từ ngày 1/7/2011, trong đó quy định người sử dụng lao động phải đăng ký cả 5 chế độ BHXH, bao gồm chế độ hưu trí cơ bản, bảo hiểm y tế cơ bản, bảo hiểm tai nạn lao động, bảo hiểm thất nghiệp và chế độ thai sản.

Cùng với BHXH bắt buộc dành cho cán bộ công chức và người lao động khu vực chính thức, Trung Quốc đã thực hiện bảo hiểm hưu trí tự nguyện cho người lao động khu vực phi chính thức (KVPCT) đang làm việc cho các doanh nghiệp, người lao động tự làm và lao động trong khu vực nông nghiệp cả ở nông thôn và thành thị, theo hai chương trình: Chương trình bảo hiểm hưu trí thành thị và chương trình bảo hiểm hưu trí nông thôn.

Chương trình bảo hiểm hưu trí cho người lao động ở khu vực thành thị được thiết kế tương tự như hệ thống BHXH chung bao gồm ba trụ cột chính như trên. Trong khi đó, chương trình bảo hiểm hưu trí cho người

lao động ở khu vực nông thôn được thiết kế dựa trên đóng góp của cá nhân, hỗ trợ của tập thể (đóng vào tài khoản cá nhân) và sự hỗ trợ từ chính phủ.

Chương trình bảo hiểm hưu trí nông thôn:

- Giai đoạn bắt đầu (1986 - 1998): Trong kế hoạch 5 năm lần thứ 7 (1985 - 1990), Trung Quốc đặt ra nhiệm vụ "cần thiết lập hệ thống hưu trí nông thôn, tiến hành và mở rộng dần dần chương trình thí điểm theo sự phát triển của kinh tế". Năm 1998 khi thực hiện cải cách hành chính, trách nhiệm về chương trình hưu trí nông thôn được chuyển từ Bộ Dân chính sang Bộ Lao động và An sinh xã hội (nay là Bộ Nguồn nhân lực và ASXH).

- Giai đoạn thu hẹp và ngưng trệ (1999 - 2002): Do lo ngại về hiệu quả, tính bền vững của chương trình hưu trí nông thôn nên chương trình không thu hút thêm đối tượng tham gia trong những năm cuối thập kỷ 90 của thế kỷ XX.

- Giai đoạn phục hồi (2003 - 2009): Từ sau Đại hội Đảng Cộng Sản Trung Quốc cuối năm 2002, Trung Quốc nêu quyết tâm thực hiện BHXH toàn quốc vào năm 2020. Từ năm 2003 đến năm 2009, các chương trình hưu trí nông thôn đã phát triển với 300 huyện tại 25 tỉnh đã thiết lập chương trình mới.

Chương trình bảo hiểm hưu trí nông thôn mới: Tháng 10/2009, Trung Quốc thí điểm chế độ bảo hiểm hưu trí nông thôn mới với 4 nguyên tắc: (i) Đảm bảo mức sống cơ bản của người già ở nông thôn; (ii) Độ bao phủ rộng; (iii) Cơ chế tài chính linh hoạt; (iv) Đảm bảo tính bền vững lâu dài của quỹ.

- Đối tượng áp dụng: Mọi người dân trên 16 tuổi, có hộ khẩu thường trú nông thôn đều có quyền tham gia nếu chưa tham gia chương trình bảo hiểm hưu trí thành thị.

- Nguồn quỹ: Quỹ được hình thành từ ba nguồn: đóng góp của cá nhân, hỗ trợ của tập thể và trợ cấp của Chính phủ (trước đây hoàn toàn do người nông dân tự chi trả và không có bất kỳ trợ cấp nào từ Chính phủ). Phí của cá nhân và tiền hỗ trợ của tập thể đều được ghi vào tài khoản cá nhân, thuộc sở hữu cá nhân.

Theo quy định, nông dân nộp phí với 5 mức (100, 200, 300, 400 và 500 NDT), tối thiểu 100 NDT/năm. Địa phương có thể điều chỉnh mức đóng tùy theo điều kiện kinh tế địa phương (như Bắc Kinh là hơn 2.000 NDT/năm). Đối với người nghèo, thu nhập quá thấp, không thể đóng bảo hiểm thì địa phương có thể giảm xuống mức tối thiểu (100 NDT). Đối với người khuyết tật, người mất sức lao động thì thấp hơn 100 NDT hoặc miễn.

Như vậy, kinh phí chương trình gồm: (i) trợ giúp của trung ương cho phần đóng hưu trí cơ bản (100% cho vùng trung tâm và vùng miền Tây; 50% cho vùng miền Đông); (ii) đóng góp cá nhân (từ 100 đến 500 NDT/năm) tùy theo lựa chọn của người lao động; (iii) một phần đóng góp đối ứng từ chính quyền địa phương, tối thiểu là 30 NDT/năm; và (iv) trợ giá của tập

thể, khoản này không bắt buộc và không ấn định mức. Số đồng người tham gia đều lựa chọn mức 100 hoặc 500 NDT, một số tỉnh và huyện duyên hải nông dân chọn mức cao hơn, lên đến 2.500 NDT.

- Điều kiện hưởng: 60 tuổi đối với cả nam và nữ, có thời gian đóng tối thiểu 15 năm. Những người đã qua 60 tuổi khi chương trình khởi động cũng có thể được hưởng hưu cơ bản nếu còn cái họ tham gia đóng góp. Những người khi đến 60 tuổi mà vẫn chưa đủ thời gian đóng góp 15 năm thì được đóng một lần cho đủ số tháng còn thiếu để có đủ thời gian đóng góp cần thiết.

- Mức hưởng: Người tham gia bảo hiểm sẽ được hưởng lương hưu gồm hai phần: (i) phần do Chính phủ đảm bảo và (ii) phần từ tài khoản của cá nhân. Phần do Chính phủ đảm bảo là 55 NDT/tháng và có thể được chính quyền địa phương nâng lên tùy theo khả năng ngân sách của họ. Phần từ tài khoản cá nhân được tính bằng tổng số tồn tích trong tài khoản tính đến khi hưởng lương hưu chia cho 139 tháng.

- Tổ chức thực hiện: Quản lý quỹ thực hiện tại cấp huyện. Văn phòng địa phương của Bộ Nguồn nhân lực và An sinh xã hội thực hiện giám sát quỹ. Tất cả các chi phí hành chính và vận hành chương trình được phân bổ từ ngân sách trung ương. Việc chi trả cho các đối tượng được hưởng thông qua hệ thống ngân hàng hoặc tổ chức tín dụng ở xã. Trong trường hợp xã không có tổ chức tín dụng, trưởng thôn có trách nhiệm linh và chi trả cho đối tượng được hưởng.

Một trong những vấn đề đặt ra cho hệ thống BHXH của Trung Quốc là hàng năm có hàng triệu lao động nhập cư từ nông thôn đổ về các thành phố. Do có hai cách tính bảo hiểm thì khác nhau giữa nông thôn và thành thị nên hệ thống BHXH hiện hành chưa cho phép người lao động có thể chuyển đổi giữa hai chương trình. Cách giải quyết hiện nay là thanh toán một lần cho phần đóng góp vào chương trình hưu trí nông thôn và phải tham gia từ đầu vào hệ thống hưu trí thành thị. Cách giải quyết này không những gây thiệt thòi cho người lao động mà còn ảnh hưởng đến chính sách an sinh xã hội và gia tăng áp lực cho định hướng xây dựng một hệ thống BHXH thống nhất cho cả nước.

Ngoài ra, do có một tỷ lệ lớn lao động di cư theo mùa vụ, làm việc tại các thành phố vào mùa hè và mùa đông rồi quay trở về nông thôn vào mùa xuân để trồng trọt và mùa thu để thu hoạch cộng với xu thế đô thị hóa đang diễn ra nhanh chóng đã đặt ra yêu cầu cấp thiết phải thiết kế một chương trình an sinh xã hội tích hợp, hợp nhất mà cho phép người lao động tham gia bất cứ nơi đâu, dù nông thôn hay thành thị.

### 3. Bài học cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy việc đảm bảo an sinh xã hội cho người lao động tự do một phần đòi hỏi ý thức của người lao động nhưng phần lớn là ở các chính sách của chính phủ.

*Xem tiếp trang 101*