

中國「強制社保」掀爭議：勞動者需要社保，還是社保需要勞動者？ | whatsnew

強制社保會加劇中小企業負擔、進而影響就業，還是保障普通勞動者的未來？



2025 6 19

Wang Zhao/Afp via Getty Images

端傳媒十歲了，謝謝你一路相伴，讓我們有力量迎向下一個十年。現在訂閱享十周年限定優惠：暢讀會員首年75折、尊享會員首年75折，一起守護獨立報導。

本月初，中國一則關於社會保險的法律解釋引發關注，該解釋規定用人單位必須給勞動者繳納社會保險，形式上似乎保障了勞動者權益，但輿論隨即出現分裂，有人質疑「強制參保」會降低職工的到手工資，加劇當前社會的就業困難。

8月1日，中國最高法院發布了《最高人民法院關於審理勞動爭議案件適用法律問題的解釋（二）》（簡稱《解釋二》），其中提及，「用人單位與勞動者約定或者勞動者向用人單位承諾無需繳納社會保險費的，人民法院應當認定該約定或者承諾無效。」該解釋還提到，人民法院應支持以下情況：如用人單位未依法繳納社會保險費，勞動者可依法請求解除勞動合同、申請用人單位支付經濟補償；用人單位依法補繳社會保險費後，可請求勞動者返還已支付的社會保險費補償。該解釋將從今年9月1日起施行。

這一消息點燃大陸輿論場的熱議，該規定意味着任何「自願放棄社保」的協議均無效，用人單位必須給員工繳納社保。如企業違反規定，根據《社會保險法》第83條，從欠繳之日起，用人單位會被按日加收萬分之五的滯納金，如逾期仍不繳納，將被處以一倍以上三倍以下的罰款。

值得注意的是，「強制交社保」並非新規。該要求在1995年實施的《勞動法》已有規定，但在實際執行中並不嚴格，社會上長期存在勞動者和用人單位簽署放棄社保的協議，或不按實際工資作為繳納基數等現象。《財新》的一篇分析文章指出，如勞資雙方協商放棄社保後，勞動者又以此為由解除合同，並要求用人單位支付合同不能履行導致的經濟補償金時，各地過往的判罰不一致，而此次出台的《解釋二》首次明確支持上述經濟補償——因此，這也被視為社保繳納要求的進一步加碼。

8月5日，「社保」一詞登頂微博熱搜榜，消息同時引發支持和質疑。支持者認為舉措有利於勞動者的長遠福利。官媒《環球時報》的前總編輯胡錫進發文稱讚，稱其本質上是通過企業「提高草根勞動者的福利待遇，並最終由全社會共同承擔這個成本」。中國法學會財稅法學研究會常務副會長熊

偉則對澎湃新聞表示，強制繳納社保後，勞動者到手的收入確實會減少，但對養老、醫療、工傷等會有更多保障。

質疑聲則認為，該舉不僅將減少勞動者的到手收入，還會進一步加重企業的生存負擔，導致企業縮減招聘人數和待遇，加劇就業困難。彭博社援引法國新業銀行的估算，該規定如實行將尤其威脅到中小型企業，勞動者和僱主由此增加的成本約佔國內生產總值的 1%。但中小微企業是中國就業市場的主體，據2022年《人民日報》的文章數據，中小微企業吸納了80%的企業就業人口。

該規定對不同用工形式的影響或有差異。有分析指出，標準勞動關係（全日制正式員工）受影響最大，明確需要繳納五險，而非標準勞動關係（如非全日制用工或勞務派遣等）受到的影響或有限；而對於部分不構成勞動關係的用工，如靈活就業、平台經濟從業者，新規適用邊界仍然模糊。

長遠來看，這一政策或影響勞資關係的變化。上海市勞動和社會保障學會青年學者委員會副主任李幹在界面新聞撰文指，如果勞動者不願配合繳納社保，當用人單位面對勞動者社保態度不統一、法律風險增大的情況，是否會導致用人單位尋求諸如「外包」等非勞動關係化的用工模式，同時，不願參保的勞動者也可能因此選擇靈活就業。

影響已經開始顯現。一家不到百人規模的製造工廠負責人在上月對《南方週末》表示，同區域的許多工廠都開始行動，把一部分人辭退，再讓這部分員工找勞務公司重新進來，希望由此規避社保成本。



2024 1 2

Costfoto/NurPhoto via Getty Images

社保緊缺，問題在哪裏？

此次輿論中，一個被反覆提及的問題是，到底是「勞動者需要社保，還是社保需要勞動者」？

中國的法定社會保險包含五險：養老保險、醫療保險、失業保險、工傷保險和生育保險。社保的繳納主體為用人單位和勞動者個人，其中前三項保險的繳納為勞資雙方按比例分擔，後兩項由用人單位繳納。

2024年，中國人口總數約為14億，綜合人社部和國家醫保局的數據，2024年底全國基本醫療、養老、失業、工傷保險參保人數分別達到13.2億人、10.7億人、2.5億人、3億人，由此可推斷出全國完整繳納五險的人數不超過3億。

用人單位不交社保的原因有多種可能。從用人單位的角度看，不為員工參保可以降低人力成本、增加利潤。而一些勞動者也自願放棄繳納社保，因社保的部分繳納需從員工工資中扣除，降低到手工

資。此外部分用人單位會通過增加現金補貼的方式，和勞動者協商放棄參保。有文章指出，不交保險的情況常見在流動性高、利潤率低的服務業和製造業，且許多是民營中小企業和個體工商戶。

問題在於，目前中國的社保收支面臨壓力，支出增速快於收入增速。財政部的報告顯示，2024年全國的社會保險基金預算收入約11.89萬億元，增長5.2%，對應的預算支出為10.6億元，增長7%，當年仍結餘約1萬億元——需注意的是，預算收入中財政補貼收入為2.68萬億元，增長10.7%，意味着社保的收支赤字被財政補貼填上。此外，報告提該補貼「主要是各級財政對基本養老保險等方面的補助增加」。

今年3月《財新週刊》一篇報導指出，中國社保基金對財政的依賴度越來越高，但由於地方財政困難，政府兜底的壓力日益增大。這種壓力也蔓延到一二線城市，2024年北京市的居民醫療保險赤字5.2億元，缺口以歷年結餘彌補；同年天津市居民醫保基金的赤字達13.6億元，這也是天津連續四年出現居民醫保基金赤字。

儘管政府對社保基金的財政補貼負擔在增大，有觀點指出，中國企業和勞動者也承擔着高繳費率的巨大壓力。

公共政策研究人士賀濱發表在《財新》文章中指出，據2022年8月人社部官方口徑，五項社保總費率從2015年的41%降至33.95%，儘管近年來數次下調繳費比率，但在全球範圍內，中國的社保綜合繳費率仍屬高位。

該文還指，中國社保體系具有脆弱性，一個原因在於其資金來源的結構性失衡：「目前，它像一個主要依靠『企業+個人繳費』這兩條腿走路的巨人，而『財政補貼』和『國有資本收益』這兩條關鍵的腿卻顯得短小無力。」作者續指，動用財政補貼反哺社保基金已是國際慣例，但中國的財政補貼缺乏長期可持續的制度安排，常有「事後補缺」的意味。

另外，中國的社保制度主要採用「現收現付」制（上繳的費用當期統籌、當期支出），這意味着當期的繳費收入支撐着社保基金的運轉。去年，全國繳納城鎮職工養老保險的人數約5.37億，其中在職參保職工3.87億人，離退休人員1.47億人——由此可推算，每2.5個在職的參保人正在撫養1個退休人員。

伴隨中國的老齡化和少子化趨勢加劇，情況可能會更加艱難。中國社會科學院曾在2019年預測，城鄉職工基本養老保險有可能在2035年耗盡，而到了2050年，幾乎一個繳費者需要贍養一個離退休者，報告結論引發了相當的社會關注。

養老金的收支壓力，也反過來影響着年輕人繳納養老保險的意願。《紐約時報》報導顯示，中國年輕一代對「未來是否能領取養老保險」出現懷疑態度，部分失業、靈活就業的年輕人選擇放棄繳納養老保險。

今年6月，審計署在報告中披露了養老金挪用問題，有13個省將406.26億元城鄉居民養老保險基金等，挪用於「三保」支出（保工資、保運轉、保基本民生）、償還政府債務等；與此同時，23省的困難群體和靈活就業人員等47.7萬人的養老保險「應保未保」，21省的249.73名失地農民養老保險繳費補貼「應補未補」，這一消息更直接激化了民衆對養老金使用的不信任。



2024 11 29

Kevin Frayer/Getty Images

養老金的公平問題引爭議

隨着「強制參保」的爭議發酵，網絡上的輿論熱度延燒到了養老金的公平性上。話題集中在城鄉、體制內外的養老金差異，不同勞動者養老金水平差距過大，觸發公眾的質疑和不滿。

一條微博對比了山東某地機關單位退休者、企業單位退休者和參加城鄉居民養老保險人員的養老金待遇差距，寫道「交了幾輩子公糧，養老金領一兩百塊，怎麼說都說不過去」，該帖獲得了上萬點贊。

雖然近年來政府試圖通過制度改革，縮減機關單位職工和普通勞動者的養老金失衡，但差距仍然明顯。中國的養老金制度在很長時間裏實行「雙軌制」：機關單位職工無需繳納養老保險，退休金由國家財政統一發放；而普通職工需自行參保，且養老金待遇往往不如機關單位員工。2014年國務院宣布雙軌制並軌的改革，要求機關單位職工需自行繳養老保險，並設置十年過渡期。然而在並軌改革後，體制內外的養老金差異仍然存在。

典型一例發生在2023年，山東省成武縣政府發布《成武縣2023年國民經濟和社會發展統計公報》，其中提及當年的機關事業單位退休人員為8千餘人，發放養老金高達7.85億元；機關單位以外的企業退休人員1.3萬人，發放養老金3.68萬；而城鄉居民養老保險待遇的領取人員近12萬人，發放養老金僅2.5億元。體制內外的養老金差距可見一斑。

體制區分之外，另一個爭議焦點是城鄉養老金差異。

在中國，城鄉居民養老保險是養老體系的兜底措施，為沒有參加職工養老保險的人群提供最基本保障。該保險包含全國基礎養老金和個人賬戶養老金，前者由政府財政承擔，後者包含個人繳費、集體補助和地方政府補貼等。有觀點指出，雖然城市和農村居民理論上都可以自行繳費來充實個人賬戶養老金，但現實是，許多收入微薄的農民很難做到這一點，導致退休後只能依賴全國基礎養老金，因此基礎養老金對農民養老的兜底作用尤為重要。

然而，目前基礎養老金的最低標準仍被許多人認為過低。今年全國兩會時期，政府表示將全國基礎養老金的最低標準提高20元，從去年的每月122元漲到143元，許多聲音認為該漲幅杯水車薪。

不過，在全國標準的基礎上，地方政府可以自行調高當地的標準——這就意味着，不同地區的經濟水平、財政能力差異，會帶來基礎養老金的地區差距。經濟發達城市如上海，2024年的城鄉居民基礎養老金達每月1490元，而同年貴州省的標準為每月153元，相差近十倍。另外，省份內部也有差異，以貴州為例，省會貴陽市在省級標準上增加補貼60元，養老金標準提高到213元，遵義市增加補貼13元，六盤水市則沒有額外的市級補貼，以最低標準153元執行。

此次最高法出台「強制繳社保」的解釋條例，雖然在社保「繳納與否」的問題上重申了統一規定，但在分配端，上繳的社保費用如何分配仍是社會關心的議題。體制單位的待遇優勢、城鄉地區的養老金差異，作為公眾對社保體系長期以來的爭議話題，再次觸發公眾的不滿情緒。

此外，有聲音對該解釋條例提出其他質疑，例如高齡從業者如開始強制參保，但無法繳滿法定領取年限，是否是白繳費？該舉是否從業者是否會更多僱傭無需參保的退休人員，而非待業人士？這些問題和疑慮還有待官方說明和政策落地後的觀察。