

SỰ TƯƠNG THÍCH CỦA PHÁP LUẬT BẢO HIỂM XÃ HỘI VIỆT NAM VỚI CÔNG ƯỚC 102 CỦA TỔ CHỨC LAO ĐỘNG QUỐC TẾ: THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ

Bùi Mạnh Thành Đạt

Trường Đại học Luật Hà Nội
buimanhthanhdat@gmail.com

Tóm tắt: Hệ thống chính sách an sinh xã hội của Việt Nam được xây dựng dựa trên nhiều tiêu chuẩn và tham chiếu quốc tế, trong đó có tham khảo các nội dung của Công ước 102 của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO). Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải đánh giá mức độ tương thích của pháp luật bảo hiểm xã hội (BHXH) Việt Nam với các tiêu chuẩn quốc tế trong bối cảnh nghĩa vụ pháp lý quốc tế mới phát sinh. Trên cơ sở tiếp cận BHXH như một quyền con người và vận dụng khung đánh giá chính sách pháp luật, bài viết phân tích mức độ tương thích của Luật BHXH năm 2024 với Công ước số 102 không chỉ ở nội dung quy phạm mà còn trong mối liên hệ với bối cảnh kinh tế - xã hội và yêu cầu bảo đảm an sinh xã hội (ASXH) tại Việt Nam. Kết quả nghiên cứu cho thấy, mặc dù Luật BHXH năm 2024 đã có những bước tiến đáng kể trong mở rộng diện bao phủ và tăng cường trách nhiệm của Nhà nước, song vẫn tồn tại những khoảng cách nhất định so với các tiêu chuẩn tối thiểu của Công ước số 102. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật BHXH Việt Nam theo hướng tiệm cận các chuẩn mực của ILO.

Từ khóa: an sinh xã hội; bảo hiểm xã hội; Công ước 102; Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024; Tổ chức Lao động quốc tế

THE ALIGNMENT OF VIETNAM'S SOCIAL INSURANCE LEGISLATION WITH ILO CONVENTION 102: PRESENT STATUS AND RECOMMENDATIONS

Abstract: Vietnam's social welfare policy system is established on various standards and international benchmarks, incorporating aspects from the International Labour Organization (ILO) Convention No. 102. This necessitates an urgent evaluation of the alignment between Vietnam's social insurance (SI) legislation and international standards, particularly in light of emerging international legal obligations. By viewing social insurance as a fundamental human right and utilizing a legal policy assessment framework, this article examines the alignment of the 2024 Social Insurance Law with Convention No. 102, considering not only the normative content but also the socio-economic context and the demands for ensuring social welfare (SW) in Vietnam. The findings indicate that while the 2024 Social Insurance Law has made notable advancements in broadening coverage and enhancing the State's responsibilities,

there remain certain deficiencies when compared to the minimum standards set by Convention No. 102. Consequently, the article offers several recommendations aimed at refining Vietnamese social insurance law to better conform to ILO standards.

Keywords: social security; social insurance; Convention No. 102; 2024 Law on Social Insurance; International Labour Organization.

Mã bài báo: JHS - 306

Ngày nhận bài sửa: 10/12/2025

Ngày nhận bài: 8/11/2025

Ngày duyệt đăng: 20/12/2025

Ngày nhận phản biện: 28/11/2025

1. Đặt vấn đề

An sinh xã hội (ASXH) giữ vai trò trung tâm trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia, gắn trực tiếp với việc bảo đảm các quyền cơ bản của con người, thúc đẩy công bằng xã hội và phát triển bền vững. Trong lĩnh vực này, ILO, với tư cách là cơ quan chuyên môn của Liên Hợp Quốc về lao động và công bằng xã hội, có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng và định hình các tiêu chuẩn ASXH quốc tế (Dũng, 2010). Ngay từ khi được thành lập, ILO đã tiên phong trong việc thừa nhận và thúc đẩy quyền ASXH như một quyền con người cơ bản (Eichenhofer, 2019). Tuyên bố Philadelphia năm 1944, sau đó được ghi nhận trong Hiến chương ILO năm 1946, đã đặt nền tảng tư tưởng cho việc coi ASXH là một bộ phận không thể tách rời của hệ thống quyền con người hiện đại và là cơ sở cho nhiều văn kiện quốc tế quan trọng (ILO, 1944). Trên nền tảng cơ chế ba bên đặc thù, ILO đã xây dựng và thông qua hệ thống các công ước và khuyến nghị, qua đó hình thành khuôn khổ pháp lý quốc tế nhằm hướng dẫn các quốc gia trong việc thiết kế, mở rộng và hoàn thiện hệ thống ASXH.

Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu BHXH dưới góc nhìn các tiêu chuẩn của ILO có ý nghĩa quan trọng không chỉ về mặt lý luận mà còn về mặt thực tiễn, đặc biệt đối với quá trình hoàn thiện pháp luật BHXH ở Việt Nam hiện nay.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính trong khoa học pháp lý, kết hợp giữa phân tích - diễn giải pháp luật, so sánh luật học và đánh giá chính sách pháp luật. Cụ thể, nghiên cứu được triển khai theo ba bước:

(i) phân tích và đối chiếu nội dung các quy định của Luật BHXH năm 2024 với các chế độ và nguyên tắc của Công ước số 102 của ILO nhằm đánh giá mức độ tương thích về mặt quy phạm;

(ii) đặt các quy định pháp luật này trong bối cảnh kinh tế - xã hội cụ thể của Việt Nam, đặc biệt là bối cảnh Việt Nam đang nghiên cứu, đánh giá các quy định của Công ước số 102 và yêu cầu bảo đảm ASXH trong điều kiện phát triển hiện nay;

(iii) đánh giá tác động chính sách của các quy định pháp luật đối với việc bảo đảm quyền ASXH, hiệu quả bảo vệ thu nhập và tính bền vững của hệ thống BHXH, làm cơ sở cho việc đề xuất các kiến nghị hoàn thiện pháp luật.

3. Tổng quan nghiên cứu

Nghiên cứu về ASXH và BHXH trong khoa học pháp lý quốc tế và Việt Nam có thể được phân thành ba hướng tiếp cận chính: (i) nghiên cứu tiếp cận BHXH như một quyền con người, gắn với luật nhân quyền quốc tế; (ii) nghiên cứu tập trung phân tích các tiêu chuẩn ASXH của ILO, đặc biệt là Công ước số 102 năm 1952 và Khuyến nghị số 202 năm 2012; (iii) tại Việt Nam, các nghiên cứu về BHXH chủ yếu tập trung vào thực trạng pháp luật và chính sách BHXH, các vấn đề mở rộng bao phủ, tính bền vững của quỹ và bảo đảm quyền lợi của người lao động (NLĐ). Trên cơ sở đó, có thể khẳng định rằng cần có các nghiên cứu để đánh giá các chính sách hiện hành trong đó có Luật BHXH năm 2024, một chính sách pháp luật được ban hành gần nhất, cũng như vận dụng khung đánh giá chính sách để phân tích mức độ tương thích giữa pháp luật quốc gia và tiêu chuẩn quốc tế. Bài viết này kế thừa các nghiên cứu trước đây, đồng thời mở rộng hướng tiếp cận bằng việc đánh giá pháp luật BHXH Việt Nam trên cả ba bình diện: nội dung quy phạm, bối cảnh thực thi và tác động chính sách.

4. Bảo hiểm xã hội theo quan điểm của Tổ chức Lao động quốc tế

4.1. Bảo hiểm xã hội - một quyền con người cơ bản

Trong xã hội hiện đại, BHXH ngày càng được tiếp cận như một bộ phận cấu thành của quyền ASXH - một quyền con người cơ bản được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế và khu vực. Cách tiếp cận này tiếp tục được ILO củng cố thông qua Khuyến nghị số 202 năm 2012 về sản phẩm ASXH, trong đó nhấn mạnh việc bảo đảm ASXH cơ bản cho toàn dân, bao gồm cả trẻ em, là nghĩa vụ mang tính quyền, không phụ thuộc vào tình trạng việc làm hay khả năng đóng góp của cá nhân. Theo tiếp cận này, BHXH không đơn thuần là cơ chế phân phối lại thu nhập hay công cụ quản lý rủi ro, mà là nghĩa vụ pháp lý của Nhà nước nhằm bảo đảm mức sống tối thiểu, an toàn thu nhập và phẩm giá con người trong suốt vòng đời.

ILO là tổ chức đóng vai trò trung tâm trong việc định hình cách tiếp cận này, thông qua Công ước số 102 và các văn kiện liên quan. Điểm đặc trưng trong tiếp cận của ILO là việc kết hợp giữa chuẩn mực tối thiểu mang tính phổ quát và tính linh hoạt quốc gia, cho phép các nước thành viên lựa chọn chế độ và lộ trình phù hợp với điều kiện phát triển. Theo quan điểm của ILO, BHXH là sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên thông qua các biện pháp công cộng nhằm phòng ngừa và khắc phục

những rủi ro xã hội chủ yếu, như ốm đau, tai nạn, mất khả năng lao động, tuổi già và tử vong, đồng thời bảo đảm quyền tiếp cận chăm sóc y tế và hỗ trợ gia đình (Dũng, 2018). Với cách tiếp cận này, BHXH được coi là một bộ phận cấu thành thiết yếu của hệ thống ASXH, có chức năng bảo đảm an toàn thu nhập và điều kiện sống tối thiểu cho con người trong suốt vòng đời.

Từ góc độ khoa học pháp lý, BHXH không chỉ là tập hợp các quy phạm điều chỉnh quan hệ đóng - hưởng, mà còn là một chính sách pháp luật công. Do đó, việc nghiên cứu và đánh giá pháp luật BHXH cần được thực hiện theo cách tiếp cận chính sách, thay vì chỉ dừng lại ở việc phân tích nội dung điều khoản. ILO, theo đó, cũng nhấn mạnh rằng BHXH cần được thiết kế và thực hiện như một quyền pháp lý của người dân, chứ không đơn thuần là chính sách phúc lợi hay hỗ trợ mang tính nhân đạo.

Quan điểm này được thể hiện rõ nét trong Công ước số 102 năm 1952 về quy phạm tối thiểu về an toàn xã hội, văn kiện nền tảng xác lập các tiêu chuẩn tối thiểu mà hệ thống ASXH quốc gia cần hướng tới. Công ước quy định 09 chế độ ASXH cơ bản, bao quát các rủi ro chủ yếu trong đời sống con người, đồng thời cho phép các quốc gia linh hoạt lựa chọn lộ trình thực hiện phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội và hệ thống pháp luật của mình. Trên cơ sở đó, Công ước số 102 được coi là chuẩn mực quốc tế quan trọng nhằm từng bước hiện thực hóa quyền ASXH cho mọi người dân, gắn với mục tiêu bảo đảm ASXH cơ bản cho toàn dân trong bối cảnh phát triển bền vững.

4.2. Các nguyên tắc cơ bản của bảo hiểm xã hội theo Tổ chức Lao động quốc tế

Công ước số 102 năm 1952 về quy phạm tối thiểu về an toàn xã hội là văn kiện nền tảng trong hệ thống tiêu chuẩn ASXH của ILO. Công ước xác lập 09 chế độ ASXH cơ bản, bao quát các rủi ro chủ yếu trong suốt vòng đời con người, bao gồm: chăm sóc y tế; trợ cấp ốm đau; trợ cấp thất nghiệp; trợ cấp tuổi già; trợ cấp tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp; trợ cấp mất khả năng lao động; trợ cấp thai sản; trợ cấp gia đình; và trợ cấp tiền tuất. Các chế độ này phản ánh cách tiếp cận ASXH theo vòng đời, hướng tới việc bảo đảm an toàn thu nhập và điều kiện sống tối thiểu cho con người trước những rủi ro xã hội mang tính phổ quát.

Điểm cốt lõi của Công ước số 102 không nằm ở việc thiết lập các tiêu chuẩn bảo vệ cao nhất, mà ở chỗ xác định mức bảo vệ tối thiểu mà một hệ thống ASXH quốc gia cần đạt được. Trên cơ sở đó, Công ước cho phép các quốc gia thành viên linh hoạt lựa chọn số lượng chế độ áp dụng, lộ trình thực hiện và hình thức tài trợ phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời vẫn phải tuân thủ các nguyên tắc nền tảng của ASXH. Trong bối cảnh sau năm 1952, ILO đã tiếp tục phát triển và nâng cao các tiêu chuẩn ASXH thông qua nhiều công ước và khuyến nghị khác, đặc biệt là Khuyến nghị số 202 năm 2012 về sàn ASXH. Tuy nhiên, Công ước số 102 vẫn giữ vai trò là “chuẩn sàn” mang tính pháp lý phổ quát, đóng

vai trò điểm khởi đầu để đánh giá mức độ đáp ứng tối thiểu của pháp luật quốc gia, trước khi xem xét khả năng tiệm cận các chuẩn mực cao hơn.

Trên nền tảng đó, ILO đã xác lập một số nguyên tắc cơ bản chi phối việc thiết kế và vận hành hệ thống BHXH.

Thứ nhất, BHXH đặt dưới trách nhiệm chung và chủ yếu của Nhà nước. Theo Điều 71(3) và Điều 72(2) Công ước số 102, Nhà nước giữ vai trò trung tâm trong việc bảo đảm tổ chức, vận hành và giám sát hệ thống BHXH, bao gồm trách nhiệm đối với các dịch vụ trợ cấp, quản lý các cơ quan thực hiện và bảo đảm tính cân đối, bền vững tài chính của hệ thống. Nguyên tắc này thể hiện rõ quan điểm của ILO rằng không thể phó mặc cho thị trường hay cá nhân, mà phải được Nhà nước bảo hộ và điều tiết nhằm bảo đảm công bằng và ổn định xã hội.

Thứ hai, BHXH là một quyền ASXH được ghi nhận và bảo đảm bằng pháp luật quốc gia. ILO tiếp cận BHXH trên nền tảng quyền con người, coi đây là sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên trước những rủi ro xã hội cơ bản như ốm đau, tai nạn, mất khả năng lao động, tuổi già và tử vong, đồng thời bảo đảm tiếp cận chăm sóc y tế và hỗ trợ gia đình (Dũng, 2018). Theo đó, quyền ASXH cần được luật hóa trong hệ thống pháp luật quốc gia và các quốc gia cần thiết kế hệ thống BHXH đa tầng, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và tiệm cận các chuẩn mực quốc tế (Giao & Dương, 2018).

Thứ ba, theo Điều 71(1), Điều 71(3) Công ước số 102, BHXH được tài trợ trên cơ sở nguồn chi trả tập thể và nguyên tắc chia sẻ. Nguyên tắc tài trợ chung cho các chế độ BHXH thông qua đóng góp, thuế hoặc sự kết hợp của cả hai, nhằm phân tán rủi ro và bảo đảm khả năng chi trả lâu dài. Việc phân bổ gánh nặng tài chính phải được thiết kế theo hướng không gây khó khăn cho những người có thu nhập thấp, đồng thời giới hạn tỷ lệ đóng góp của NLĐ ở mức hợp lý.

Thứ tư, cũng theo Điều 71(1) Công ước số 102, BHXH phải bảo đảm quyền khiếu nại và tiếp cận cơ chế bảo vệ quyền lợi. ILO nhấn mạnh quyền của người tham gia được khiếu nại trong trường hợp bị từ chối giải quyết chế độ hoặc khi có tranh chấp liên quan đến mức hưởng và chất lượng trợ cấp. Đây là một yếu tố quan trọng bảo đảm tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả thực thi của hệ thống BHXH.

Thứ năm, theo Điều 65(10), 66(8) Công ước này, mức hưởng BHXH cần được điều chỉnh định kỳ theo biến động kinh tế - xã hội. Các khoản trợ cấp định kỳ, đặc biệt là trợ cấp tuổi già, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp và trợ cấp tiền tuất, phải được điều chỉnh khi có những biến động đáng kể về mức sống và giá cả. Nguyên tắc này nhằm duy trì giá trị thực tế của trợ cấp, bảo đảm chức năng thay thế thu nhập và bảo vệ mức sống tối thiểu của người thụ hưởng.

Thứ sáu, BHXH phải được thực hiện trên cơ sở đối xử bình đẳng và không phân biệt đối xử. Người nước ngoài thường trú cũng được hưởng các quyền ASXH tương tự

như công dân bản địa, trừ một số ngoại lệ hẹp do pháp luật quốc gia quy định. Đối với các chương trình BHXH bắt buộc, nguyên tắc bình đẳng còn được mở rộng thông qua các thỏa thuận song phương hoặc đa phương, bảo đảm quyền lợi ASXH cho NLĐ di cư trên cơ sở có đi có lại (Điều 68(1) Công ước số 102).

5. Các chế độ bảo hiểm xã hội theo Công ước số 102 của Tổ chức Lao động quốc tế

Các chế độ BHXH cơ bản theo Công ước số 102 phản ánh các rủi ro chủ yếu trong suốt vòng đời của con người và được coi là chuẩn mực tối thiểu mà các quốc gia thành viên cần hướng tới khi xây dựng hệ thống ASXH quốc gia.

5.1. Chăm sóc y tế

Chế độ chăm sóc y tế được quy định tại Điều 7 và Điều 8 Công ước số 102 nhằm bảo đảm quyền tiếp cận các dịch vụ y tế phòng ngừa và chữa bệnh cho người được bảo vệ trong mọi trường hợp bệnh tật, không phân biệt nguyên nhân, bao gồm cả thai sản và các hệ quả phát sinh từ việc mang thai, sinh nở). Đối tượng được điều chỉnh của chế độ này bao gồm: ít nhất 50% NLĐ làm công ăn lương và cả vợ, con của họ; hoặc ít nhất 20% dân số thường trú trong nước có hoạt động kinh tế và vợ, con của họ; hoặc ít nhất 50% trên tổng số toàn bộ những người dân thường trú trong nước; hoặc nếu áp dụng Điều 3 thì ít nhất 50% NLĐ làm việc trong các cơ sở công nghiệp đang sử dụng 20 NLĐ trở lên, cùng với vợ, con họ.

Việc hưởng chế độ chăm sóc y tế có thể gắn với điều kiện đóng góp trong một thời gian nhất định nhằm bảo đảm cân đối tài chính và hạn chế lạm dụng. Quyền lợi và mức hưởng tối thiểu được chia thành hai trường hợp: (1) trường hợp sức khỏe yếu: được chăm sóc bởi bác sĩ đa khoa, chăm sóc chuyên khoa tại bệnh viện, thuốc, vật tư thiết yếu; nhập viện nếu cần thiết; (2) trường hợp mang thai, sinh nở và hệ lụy: trước khi sinh, sinh nở và chăm sóc sau sinh bởi các bác sĩ và người hộ sinh có trình độ; nhập viện nếu cần thiết. Thời gian hưởng chế độ được áp dụng trong suốt thời gian tồn tại của tình trạng bệnh tật hoặc thai sản, song có thể bị giới hạn tối đa 26 tuần cho mỗi đợt điều trị; trong trường hợp áp dụng cơ chế ngoại lệ theo Điều 3 Công ước, thời gian này có thể rút ngắn còn 13 tuần (Điều 20 Công ước số 102).

5.2. Chế độ ốm đau

Chế độ ốm đau được thiết kế để bù đắp thu nhập bị gián đoạn khi NLĐ không có khả năng làm việc do bệnh tật. Đối tượng được bảo vệ bao gồm: ít nhất 50% NLĐ làm công ăn lương; hoặc ít nhất 20% dân số có hoạt động kinh tế; hoặc tất cả nhóm dân số có thu nhập dưới một mức nhất định (thẩm tra gia cảnh). Công ước số 102 cho phép các quốc gia quy định điều kiện hưởng gắn với thời gian đóng góp và có thể loại trừ chi trả trong một số ngày đầu bị ốm. Mức trợ cấp tối thiểu được xác định bằng 45% mức lương tham chiếu và được chi trả trong tối đa 26 tuần cho mỗi trường hợp ốm đau; trong trường hợp áp dụng Điều 3, thời gian hưởng tối thiểu là 13 tuần.

5.3. Chế độ thất nghiệp

Chế độ thất nghiệp nhằm bảo vệ NLĐ có khả năng và mong muốn làm việc nhưng không tìm được việc làm phù hợp, dẫn đến gián đoạn thu nhập. Đối tượng được điều chỉnh của chế độ này bao gồm: ít nhất 50% NLĐ làm công ăn lương; hoặc tất cả nhóm dân số thường trú có thu nhập dưới một mức nhất định (theo kết quả thẩm tra gia cảnh); hoặc nếu áp dụng Điều 3 thì phải là ít nhất chiếm 50% những người làm công ăn lương làm việc trong các doanh nghiệp công nghiệp đang sử dụng 20 NLĐ trở lên.

Để tránh lạm dụng hưởng chế độ thất nghiệp, việc hưởng trợ cấp thất nghiệp cần phải gắn với điều kiện tham gia bảo hiểm trong một thời gian nhất định theo quy định của mỗi quốc gia. Mức trợ cấp tối thiểu được xác định bằng 45% mức lương tham chiếu và được chi trả ít nhất 13 tuần trong khoảng thời gian 12 tháng với NLĐ làm công ăn lương. Trong trường hợp pháp luật quy định rằng thời gian trợ cấp tùy theo thời gian đóng góp, thời gian trung bình hưởng trợ cấp là 12 tuần trở lên trong thời kỳ 12 tháng. Thời gian chờ đợi để hưởng trợ cấp thất nghiệp tối đa là 07 ngày.

5.4. Chế độ hưu trí

Chế độ hưu trí bảo đảm thu nhập cho NLĐ khi hết tuổi lao động, với độ tuổi hưởng không vượt quá 65 tuổi, trừ trường hợp quốc gia có quy định khác phù hợp với khả năng làm việc của người cao tuổi. Đối tượng được bảo vệ bao gồm ít nhất chiếm 50% NLĐ làm công ăn lương; hoặc dân số hoạt động kinh tế chiếm ít nhất 20% tổng dân số; hoặc tất cả dân số có thu nhập dưới một mức nhất định (theo kết quả thẩm tra gia cảnh).

Theo Công ước số 102, mức lương hưu tối thiểu phải đạt 40% mức lương tham chiếu, phải được trả sau thời gian đủ điều kiện là 30 năm đóng góp/làm việc hoặc 20 năm cư trú; nếu đóng 15 năm có thể hưởng mức thấp hơn, được chi trả định kỳ cho đến khi người hưởng qua đời. Điều kiện hưởng thông thường là 30 năm đóng góp hoặc 20 năm cư trú; trong trường hợp thời gian đóng góp ngắn hơn (tối thiểu 15 năm), NLĐ có thể được hưởng mức thấp hơn.

5.5. Trợ cấp tai nạn lao động

Chế độ này bảo vệ NLĐ trước các rủi ro phát sinh từ tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, bao gồm mất hoặc suy giảm khả năng lao động, gián đoạn thu nhập hoặc mất nguồn hỗ trợ cho gia đình khi NLĐ tử vong. Khác với nhiều chế độ khác, trợ cấp tai nạn lao động không phụ thuộc vào điều kiện thời gian đóng góp.

Đối tượng được bảo vệ tối thiểu là NLĐ làm công ăn lương và trong trường hợp trợ cấp tiền tuất, bao gồm cả vợ và con của họ; việc hưởng trợ cấp không phụ thuộc vào điều kiện thời gian đóng góp. Khi áp dụng cơ chế ngoại lệ theo Điều 3 của Công ước, phạm vi này vẫn phải bảo đảm ít nhất 50% NLĐ làm công ăn lương đang làm việc trong các doanh nghiệp công nghiệp sử dụng từ 20 lao động trở lên.

Về quyền lợi, Công ước số 102 quy định mức trợ cấp tối thiểu bằng 50% mức lương tham chiếu trong trường hợp NLD bị mất khả năng làm việc tạm thời hoặc vĩnh viễn; trong trường hợp NLD qua đời, mức trợ cấp tiền tuất đối với đối tượng thụ hưởng tiêu chuẩn (vợ và hai con) tối thiểu là 40% mức lương tham chiếu. Mức lương tham chiếu được xác định trên cơ sở thu nhập trước đó của NLD hoặc mức lương của lao động phổ thông nam. Đặc biệt, trợ cấp tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp phải được chi trả trong suốt thời gian tồn tại của rủi ro được bảo vệ và được áp dụng kể từ ngày đầu tiên xảy ra tai nạn lao động (Điều 38 Công ước số 102). Trong một số trường hợp nhất định, trợ cấp định kỳ có thể được chuyển đổi thành trợ cấp một lần, khi mức độ mất khả năng lao động là nhẹ hoặc khi cơ quan có thẩm quyền xác định rằng hình thức chi trả một lần sẽ bảo đảm việc sử dụng trợ cấp một cách hợp lý và hiệu quả.

5.6. Trợ cấp mất khả năng lao động

Chế độ trợ cấp mất khả năng lao động áp dụng cho trường hợp NLD không còn khả năng tham gia bất kỳ hoạt động có thu nhập nào, với tình trạng có thể mang tính lâu dài. Đối tượng được bảo vệ bao gồm NLD làm công ăn lương, người trong độ tuổi lao động có hoạt động kinh tế hoặc nhóm dân cư có thu nhập thấp.

Mức trợ cấp tối thiểu là 40% mức lương tham chiếu và được chi trả trong suốt thời gian người hưởng thuộc diện được bảo vệ hoặc cho đến khi chuyển sang hưởng lương hưu. Điều kiện hưởng có thể gắn với thời gian đóng góp hoặc cư trú nhất định.

5.7. Chế độ thai sản

Chế độ thai sản nhằm bảo đảm chăm sóc y tế và bù đắp thu nhập cho phụ nữ trong thời gian mang thai, sinh con và sau sinh. Đối tượng được bảo vệ chủ yếu là lao động nữ làm công ăn lương hoặc phụ nữ có hoạt động kinh tế; trong một số trường hợp, quyền chăm sóc y tế thai sản còn được mở rộng cho vợ của lao động nam. Để được hưởng các quyền lợi liên quan đến bảo hiểm thai sản, NLD cần phải đóng BHXH trong một thời gian nhất định (Điều 51 Công ước số 102). Đây là cơ sở để ngăn chặn sự lạm dụng và đảm bảo độ an toàn tài chính cho quá trình thực hiện bảo hiểm thai sản.

Quyền lợi bao gồm chăm sóc y tế trước, trong và sau sinh do nhân viên y tế có trình độ thực hiện, cùng với trợ cấp tiền mặt tối thiểu bằng 45% mức thu nhập. Thời gian hưởng trợ cấp tiền mặt tối thiểu là 12 tuần, trừ trường hợp pháp luật quốc gia quy định thời gian dài hơn.

5.8. Trợ cấp gia đình

Căn cứ Điều 40 và 42 Công ước số 102, trợ cấp gia đình nhằm hỗ trợ NLD có trách nhiệm và gánh nặng khi nuôi và chăm sóc con cái, bảo đảm cho những gia đình có trách nhiệm nuôi con về thực phẩm, quần áo, nhà ở, kỳ nghỉ hoặc chăm sóc trẻ em trong gia đình. Quyền lợi có thể được thực hiện dưới hình thức trợ cấp tiền mặt định kỳ, hỗ trợ hiện vật hoặc kết hợp cả hai. Điều kiện hưởng có thể quy định về điều kiện hưởng trợ cấp gắn với thời

gian đóng góp (không quá 03 tháng đóng góp) hoặc thời gian cư trú (01 năm cư trú).

Tiêu chuẩn tối thiểu của trợ cấp gia đình được xác định dựa trên tổng giá trị trợ cấp, tương ứng ít nhất 3% mức lương tham chiếu nhân với số con của người được bảo vệ hoặc 1,5% mức lương tham chiếu nhân với tổng số trẻ em trong dân cư (Điều 44 Công ước số 102). Cần lưu ý rằng khoản trợ cấp định kỳ sẽ được chi trả ít nhất cho đến khi trẻ em hết tuổi đi học hoặc đủ 15 tuổi.

5.9. Trợ cấp tuất

Chế độ trợ cấp tiền tuất nhằm bảo vệ vợ và con của NLD khi trụ cột gia đình qua đời. Mức trợ cấp tối thiểu được xác định bằng 40% mức lương tham chiếu, với điều kiện thông thường là 15 năm đóng góp hoặc 10 năm cư trú; trong trường hợp thời gian đóng góp ngắn hơn (tối thiểu 5 năm), thân nhân vẫn có thể được hưởng trợ cấp ở mức thấp hơn. Trợ cấp tiền tuất được chi trả trong suốt thời gian người thụ hưởng thuộc diện được bảo vệ và có thể gắn với điều kiện không có khả năng tự bảo đảm sinh kế trong một số trường hợp nhất định.

6. Đánh giá mức độ tương thích của pháp luật Việt Nam về bảo hiểm xã hội dưới góc nhìn tiêu chuẩn của Tổ chức Lao động quốc tế

Một vấn đề có ý nghĩa lý luận cần được làm rõ là sự khác biệt giữa cách tiếp cận của Công ước số 102 và cấu trúc pháp luật ASXH ở Việt Nam. Công ước số 102 tiếp cận ASXH theo nghĩa rộng, bao gồm cả các chế độ mang tính bảo hiểm, trợ giúp xã hội và hỗ trợ gia đình, với nguồn tài chính có thể đến từ đóng góp của người tham gia, người sử dụng lao động và ngân sách nhà nước. Trong khi đó, tại Việt Nam, các chế độ tương ứng với các chế độ của Công ước số 102 được thực hiện thông qua nhiều công cụ pháp lý khác nhau: Luật BHXH năm 2024 điều chỉnh các chế độ mang tính đóng - hưởng; pháp luật về trợ giúp xã hội điều chỉnh các chính sách bảo trợ xã hội do ngân sách nhà nước tài trợ; còn bảo hiểm thất nghiệp được điều chỉnh bởi Luật Việc làm. Sự phân tán này cho thấy việc đánh giá mức độ đáp ứng Công ước số 102 không thể giới hạn thuần túy trong phạm vi Luật BHXH, mà cần được đặt trong bức tranh tổng thể của hệ thống ASXH.

6.1. Những điểm tiến bộ của Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024

Dưới góc độ nội dung pháp luật, Luật BHXH năm 2024 cho thấy sự tiệm cận đáng kể với các nguyên tắc cốt lõi của Công ước số 102, đặc biệt trong việc khẳng định vai trò trung tâm của Nhà nước đối với hệ thống BHXH và mở rộng phạm vi bảo vệ ASXH. So với các đạo luật trước đây, Luật năm 2024 đã có bước tiến quan trọng trong việc mở rộng diện bao phủ, hướng tới nhóm lao động phi chính thức và lao động có quan hệ việc làm linh hoạt là những nhóm dễ bị tổn thương nhưng lâu nay chưa được bảo vệ đầy đủ bởi hệ thống BHXH bắt buộc (Kiên, 2024).

Trong bối cảnh kinh tế - xã hội của Việt Nam hiện nay, nơi khu vực phi chính thức vẫn chiếm tỷ trọng lớn

trong cơ cấu lao động, định hướng mở rộng bao phủ này phản ánh sự phù hợp với mục tiêu ASXH toàn dân mà Công ước số 102 và các khuyến nghị của ILO hướng tới. Việc tăng cường trách nhiệm của Nhà nước trong quản lý, bảo toàn và phát triển Quỹ BHXH cũng góp phần củng cố tính bền vững tài chính của hệ thống, phù hợp với yêu cầu Nhà nước chịu trách nhiệm chung đối với việc vận hành các chế độ ASXH (Thi, 2018). Bên cạnh đó, Luật BHXH năm 2024 tiếp tục khẳng định vai trò và trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm ASXH, thông qua việc hoàn thiện cơ chế quản lý và vận hành Quỹ BHXH, cũng như tăng cường các biện pháp bảo hộ đối với quỹ. Đồng thời, đạo luật mới chú trọng nâng cao tính minh bạch và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người tham gia BHXH, tạo điều kiện để họ thực hiện quyền giám sát, khiếu nại và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình.

Từ góc độ đánh giá chính sách, có thể nhận thấy Luật BHXH năm 2024 không chỉ dừng lại ở việc nội luật hóa các nguyên tắc quốc tế, mà còn thể hiện nỗ lực điều chỉnh chính sách phù hợp với điều kiện phát triển và năng lực thực thi của Việt Nam. Điều này cho thấy mức độ tương thích tích cực giữa pháp luật quốc gia và Công ước số 102 trong giai đoạn đầu của quá trình thực thi nghĩa vụ quốc tế.

6.2. Những hạn chế của Luật Bảo hiểm xã hội năm 2024 so với chuẩn mực của Công ước số 102

Mặc dù đạt được nhiều tiến bộ, việc đánh giá Luật BHXH năm 2024 trong bối cảnh Việt Nam đang nghiên cứu, đánh giá khả năng tác động của việc tham gia phê chuẩn Công ước số 102 cho thấy vẫn tồn tại những khoảng cách nhất định so với các chuẩn mực ASXH tối thiểu của ILO.

Trước tiên, xét về cấu trúc chính sách, hệ thống BHXH của Việt Nam hiện vẫn chưa bao quát đầy đủ 09 chế độ ASXH cơ bản theo Công ước số 102, đặc biệt là chế độ trợ cấp gia đình. Việc thiếu vắng một chế độ trợ cấp gia đình mang tính độc lập và phổ quát khiến hệ thống BHXH chưa phản ánh đầy đủ cách tiếp cận vòng đời mà Công ước số 102 đặt ra, nhất là trong bối cảnh Việt Nam đang đối mặt với các thách thức về mức sinh, chăm sóc trẻ em và bất bình đẳng xã hội.

Thứ hai, hệ thống pháp luật BHXH hiện hành của Việt Nam vẫn chưa thiết kế được một chế độ trợ cấp gia đình hoặc trợ cấp trẻ em mang tính độc lập và có tính bao phủ xã hội. Hiện nay, ở Việt Nam mới có Nghị định số 20/NĐ-CP/2021 quy định chính sách trợ giúp xã hội cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt và cả nước mới chỉ có một tỉ lệ cực nhỏ trẻ em được hưởng chế độ này, rất thấp so với tiêu chuẩn của Công ước số 102 là ít nhất 20% cha mẹ trong nhóm dân số hoạt động kinh tế được bao phủ hoặc ít nhất 50% cha mẹ là lao động hưởng lương được hưởng chính sách. Trong khi đây là một trong 09 chế độ BHXH cơ bản được Công ước số 102 ghi nhận. Các chế độ ASXH hiện tại của Việt Nam dành cho gia

đình và trẻ em khá nhỏ lẻ, không đồng đều và không đầy đủ. Hệ thống trợ giúp xã hội chỉ cung cấp các lợi ích xác định mục tiêu hẹp cho một số nhóm gia đình và trẻ em có nhu cầu. Việc thiếu vắng chế độ này khiến hệ thống BHXH chưa bao quát đầy đủ các rủi ro xã hội gắn với vòng đời của NLD và gia đình họ.

Thứ ba, trong bối cảnh mức sống và thu nhập của một bộ phận lớn NLD còn ở mức thấp, tỷ lệ thay thế thu nhập của một số chế độ như trợ cấp mất khả năng lao động và trợ cấp tiền tuất vẫn chưa đạt được mức tối thiểu theo khuyến nghị của ILO (Theo Công ước số 102, trợ cấp tuất hằng tháng có thể được áp dụng đối với trường hợp NLD có thời gian đóng bảo hiểm từ 5 năm trở lên với mức hưởng thấp hơn, nhằm bảo đảm thu nhập tối thiểu và ổn định cho thân nhân). Điều này làm suy giảm hiệu quả bảo vệ thu nhập và chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu bảo đảm mức sống tối thiểu cho người thụ hưởng.

Thứ tư, việc tiếp tục duy trì chế độ hưởng BHXH một lần như một lựa chọn phổ biến phản ánh sự thỏa hiệp chính sách trong bối cảnh nhu cầu tài chính ngắn hạn của NLD, nhưng về dài hạn có thể làm suy yếu mục tiêu bảo đảm ASXH bền vững khi về già. Dưới góc độ đánh giá chính sách, đây là điểm chưa tương thích với tinh thần của Công ước số 102, vốn nhấn mạnh bảo vệ thu nhập dài hạn. Vì, việc chi trả trợ cấp một lần khó có thể bảo đảm ASXH lâu dài, đặc biệt đối với các rủi ro như tuổi già và tử vong của trụ cột gia đình. Barrientos (2011) cho rằng các khoản trợ cấp mang tính một lần thường không đủ khả năng bảo vệ người thụ hưởng trước nguy cơ nghèo hóa kéo dài.

Thứ sáu, mặc dù các quy định về tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp đã có cải thiện, pháp luật Việt Nam vẫn còn xu hướng gán quyền hưởng và mức trợ cấp với thời gian đóng góp, trong khi Công ước số 102 nhấn mạnh nguyên tắc bảo vệ bắt buộc và kịp thời đối với rủi ro nghề nghiệp, không phụ thuộc vào điều kiện đóng. Khoảng cách này cho thấy nhu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao mức độ tương thích cả về nội dung và tác động chính sách.

7. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật bảo hiểm xã hội Việt Nam từ kinh nghiệm của Tổ chức Lao động quốc tế

Trên cơ sở kết quả đánh giá chính sách pháp luật nêu trên, các kiến nghị sau đây được đề xuất nhằm “thu hẹp” khoảng cách giữa pháp luật BHXH Việt Nam và các chuẩn mực của Công ước số 102 trong điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay.

Thứ nhất, cần nghiên cứu và từng bước thiết kế chế độ trợ cấp gia đình hoặc trợ cấp trẻ em trong hệ thống BHXH theo hướng phổ quát, nhằm bảo vệ tốt hơn các rủi ro xã hội phát sinh trong suốt vòng đời của NLD và gia đình họ.

Thứ hai, việc nâng cao mức hưởng của chế độ trợ cấp mất khả năng lao động và trợ cấp tiền tuất là cần thiết để tiệm cận tỷ lệ thay thế thu nhập tối thiểu theo Công ước

số 102, qua đó tăng cường hiệu quả bảo vệ thu nhập và giảm nguy cơ nghèo hóa đối với NLĐ và thân nhân của họ.

Thứ ba, cần có lộ trình phù hợp để từng bước hạn chế việc hưởng BHXH một lần, kết hợp với các biện pháp gia tăng tính hấp dẫn của việc bảo lưu thời gian đóng và hưởng lương hưu, nhằm củng cố tính bền vững lâu dài của hệ thống BHXH.

Cuối cùng, pháp luật BHXH cần tiếp tục được hoàn thiện theo cách tiếp cận dựa trên quyền con người, trong đó quyền ASXH được ghi nhận và bảo đảm như một quyền pháp lý của mọi công dân, thay vì chỉ dừng lại ở các chính sách hỗ trợ mang tính điều kiện hoặc nhân đạo.

8. Kết luận

BHXH, dưới góc nhìn của ILO, không chỉ là công cụ kỹ thuật bảo vệ thu nhập mà còn là một quyền con người cơ bản, gắn liền với phẩm giá, công bằng và phát triển bền vững. Qua việc đối chiếu Luật BHXH năm 2024 với các chuẩn mực của Công ước số 102, bài viết cho thấy pháp luật Việt Nam đã có nhiều bước tiến quan trọng trong mở rộng bao phủ và tăng cường trách nhiệm của Nhà nước, song vẫn còn những khoảng cách nhất định so với tiêu chuẩn quốc tế. Việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật BHXH theo hướng tiệm cận các chuẩn mực ILO là yêu cầu tất yếu nhằm bảo đảm hiệu quả quyền ASXH của người dân trong bối cảnh hội nhập và phát triển.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Armando Barrientos. (2011). Social protection and poverty. *International Journal of Social Welfare*, Vol. 20, p.241.
- Dũng, N. H. (2010). Hệ thống chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng phát triển. *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Kinh tế và Kinh doanh* 26, tr.118-128.
- Dũng, N. H. (2018). Chính sách bảo hiểm xã hội đối với người lao động: Thực trạng và định hướng cải cách. *Tạp chí Cộng sản*, <https://tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/51339/chinh-sach-bao-hiem-xa-hoi-doi-voi-nguoi-lao-dong--thuc-trang-va-dinh-huong-cai-cach.aspx>.
- Eike Eichenhofer. (2019). *Social Security as a Human Right*. Hart Publishing, Oxford.
- <https://www.ilo.org/resource/news/declaration-philadelphia-75-years>.
- Giao, V. C., & Dương, N. T. (2018). Quyền được hưởng an sinh xã hội trong luật nhân quyền quốc tế và những vấn đề đặt ra với Việt Nam. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 1(353)-tháng 1/2018, <https://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210145/Quy-en-duoc-huong-an-sinh-xa-hoi-trong-luat-nhan-quyen-quoc-te-va-nhung-van-de-dat-ra-voi-Viet-Nam.html>.
- ILO. (1944). Declaration of Philadelphia. <https://www.ilo.org/resource/news/declaration-philadelphia-75-years>, truy cập ngày 13/11/2024.
- ILO. (2012). *Recommendation No. 202 Social Protection Floors*.
- ILO. (2021). *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future*, International Labour Office - Geneva.
- ILO. (2023). *Báo cáo tóm tắt rà soát luật pháp về an sinh xã hội đối với khả năng phê chuẩn Công ước 102*.
- ILO social security and other labour standards. SOCIAL PROTE. <https://socialprotection-humanrights.org/legal-depository/legal-instruments/ilo-social-security-and-other-labour-standards/>, truy cập ngày 06/11/2024.
- International Labour Office, Social Security Department. (2012). *Social security for all Building social protection floors and comprehensive social security systems*. ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.
- Kiên, T. D. (2024). Chính sách xã hội trong bảo đảm, bảo vệ quyền con người, thúc đẩy tiến bộ, công bằng xã hội và hội nhập quốc tế ở Việt Nam. *Tạp chí Cộng sản*, https://www.tapchicongsan.org.vn/vi_VN/web/guest/nam-dinh/-/2018/911402/view_content.
- Bao phủ an sinh xã hội toàn dân: Xu thế và thực tiễn. *Tạp chí điện tử Bảo hiểm xã hội*, <https://ansinhxahoionline.tapchibaohiemxahoi.gov.vn/longform/bao-phu-an-sinh-xa-hoi-toan-dan-xu-the-va-thuc-tien-125967.html>.
- Thi, P. T. (2018). Quyền hưởng an sinh xã hội theo pháp luật Việt Nam. *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, <https://danchuphapluat.vn/quyen-huong-an-sinh-xa-hoi-theo-phap-luat-viet-nam-3894.html>.