附件2

**关于《深圳经济特区社会养老保险条例**

**（修订草案）》的说明**

为完善深圳经济特区社会养老保险制度，保障职工和居民参加社会养老保险和享受社会养老保险待遇的合法权益，市政府起草了《深圳经济特区社会养老保险条例（修订草案）》（以下简称《修订草案》）。现就有关情况说明如下：

一、修订的必要性

《深圳经济特区社会养老保险条例》（以下简称《条例》）自2013年1月1日实施以来，对维护劳动者养老权益、促进社会和谐稳定发挥了十分重要的作用。但随着养老保险统筹层次的逐步提高和社会保险费征管体制改革的实施，部分条款内容已不能适应新形势新要求，亟需修改完善。

（一）落实企业职工基本养老保险基金中央调剂制度和省级统筹的需要

2017年企业职工基本养老保险省级统筹和2018年企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，均明确要求逐步实现省级养老保险缴费基数、单位缴费比例等“六统一”。我市一直以来执行的是本市《条例》，在缴费基数、单位缴费比例、基本养老保险统筹项目、计发标准方面均与省要求的统一标准存在差异。对此，省政府要求我市尽快做好养老保险单位缴费比例、缴费基数下限向省规定标准过渡的工作，并对原已纳入养老保险基金支付但不符合国家、省规定的支付项目，要逐步统一到国家、省规定项目上。因此，有必要修订《条例》适时落实养老保险基金中央调剂制度和省级统筹要求。

（二）衔接国家后期出台的基本养老金计发办法的需要

2019年国务院办公厅出台了《关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》（国办发〔2019〕13号，以下简称《国家综合方案》），调整了就业人员平均工资计算口径，如仍按原有基本养老金计算公式计算将会影响部分新退休人员基本养老金收入。为保证新退休人员待遇水平平稳衔接，目前人力资源社会保障部、财政部正在研究制定基本养老金计发办法过渡措施。因此，为衔接国家后期出台的基本养老金计发办法，有必要修订《条例》，对我市养老保险基金计发规定作出相应调整，保证我市企业退休人员养老保险待遇能合理匹配我市经济社会发展情况。

（三）适应社会保险费征收职能调整的需要

根据党的十九届三中全会关于社会保险费征收体制改革决定以及国家相关文件规定，我市企业职工养老保险费等各项社会保险费将由税务部门统一征收。因此，为适应后期社会保险费征收职能调整的需要，有必要修订《条例》，调整养老保险费征收主体，并赋予其相应的职责。

二、关于《条例》修订的立法思路

目前国家基本养老保险制度体系基本完备，大趋势和方向是实行全国统筹，党的十九届四中全会已经明确提出要加快建立基本养老保险全国统筹制度。因此，本次《条例》修订的主要思路是：**一是**对于能与国家、省保持一致的规定尽量保持一致。**二是**对于国家、省虽有统一要求，但结合我市实际有必要维持现行做法且存在一定争取空间的，如缴费基数下限等规定，充分利用好特区立法权，授权市政府根据情况适时出台应对措施，稳妥推进制度衔接。**三是**对一些经过实践后确需调整的部分规定进行修改，使《条例》更加适应新形势新情况。

三、需要说明的问题

（一）关于落实国家、省统一要求的规定

**1.修改养老保险费征收主体名称**

按照党中央、国务院决策部署，自2020年11月1日起由深圳市税务局统一征收我市各项社会保险费。在职责划转期间，不改变用人单位和个人缴费人员现行申报方式，待平稳划转后，逐步过渡到向税务部门自行申报缴纳社会保险费。目前，我市企业职工养老保险费虽已由税务部门负责征缴，但养老保险的缴费申报受理、费款核定等职责尚未划转，仍由市社保机构承担，因此在职责划转过渡期内，市社保机构既是社保经办机构，又承担了部分养老保险费征收职能；待过渡期结束征收职责全部划转后，社保费征收机构仅指税务部门。为保证《条例》规定与征收体制改革的进程相衔接，本次修订借鉴《社会保险法》的表述，将养老保险费的征收主体名称表述为“社会保险费征收机构”，并明确市社保机构、市社会保险费征收机构根据各自职责具体承办基本养老保险、地方补充养老保险等社会保险事务。同时，根据职责划转需要，《条例》增加了社会保险费征收机构有关按时足额征收保险费、核查用人单位缴纳养老保险费情况及查处用人单位未按规定足额缴纳养老保险费等职责规定。

在行政执法方面，鉴于我市企业养老保险费征收职责尚未完成划转，且税务部门对由其统一执法也提出不同意见。当前，社保机构和税务部门的执法职责划分无法具体明确，需待后期两部门根据国家政策和我市的实际，在双方的划转协议中明确执法职责并对外公开。因此，《条例》对于投诉举报处理暂未明确区分哪类违法行为由市社保机构或者社会保险费征收机构查处，为后期实际操作保留一定的灵活性。

**2.下调我市企业职工养老保险缴费基数上限**

原《条例》规定企业职业养老保险缴费基数上限为在岗职工月平均工资的300%。为减轻企业负担、优化营商环境，《国家综合方案》调整了就业人员平均工资计算口径，将原有的“在岗职工月平均工资”调整为“全口径城镇单位就业人员平均工资”，从而实际上降低了养老保险缴费上限。2019年省人力资源社会保障厅等三部门出台了《广东省城镇职工基本养老保险单位缴费比例过渡方案》（粤人社规〔2019〕11号，以下简称《省过渡方案》），规定自2019年5月1日起，企业职工养老保险缴费基数上限调整为上年度全省全口径城镇单位就业人员平均工资的300%。我市也自2019年5月1日起作出相应调整，目前市社保部门已执行上述上限标准，但《条例》的规定未做相应修改。为此，本次修订相应修改《条例》缴费基数上限的规定。

**3.授权市政府根据国家、省养老保险相关规定另行制定具体的基本养老金计发办法**

《国家综合方案》调整了就业人员平均工资计算口径后，为保证新退休人员待遇水平平稳衔接，人力资源社会保障部、财政部正在研究制定基本养老金计发办法过渡措施。目前，国家新的基本养老金计发办法尚未出台，且据向人力资源社会保障部了解，为保证新退休人员待遇水平平稳衔接，基本养老金中的统筹养老金和过渡性养老金计发办法均可能进行调整。原《条例》对基本养老金的构成以及统筹养老金、个人账户养老金、过渡性养老金等计发办法作出了具体规定，已不能适应国家将要出台基本养老金计发办法的需要。为与国家后期出台的基本养老金计发办法衔接，本次修订，删除了对基本养老金的构成以及统筹养老金、个人账户养老金、过渡性养老金等计发办法的具体规定，对养老保险待遇仅做了原则性的规定，并授权市政府根据国家、省养老保险相关规定另行制定具体计发办法，以便与国家、省后续出台的规定衔接。需特别说明的是，对于《条例》修订实施之日至市政府根据国家、省规定出台新的养老金计发办法期间办理按月领取养老金手续的人员，仍按以往操作惯例，其养老金按原《条例》规定计发，待新的计发办法出台后，再重新核定养老保险待遇，并补发差额。

（二）关于虽有统一要求但有必要授权市政府适时调整单位缴费比例和缴费基数下限的规定

目前，我市企业基本养老保险单位缴费比例为14%（广东省企业缴费比例为14%），养老保险缴费基数下限为最低工资标准（2020年我市最低工资标准为2200元，广东省缴费基数下限为上年度全省全口径城镇单位就业人员平均工资的60%，即2020年为3803元）。2019年《国家综合方案》要求，养老保险单位缴费比例低于16%的（目前只有广东省、浙江省单位缴费比例低于16%），要研究提出过渡办法。当前我市养老保险的单位缴费比例和缴费基数下限在全国都是较低的，随着中央调剂制度和省级统筹制度的深入推进，最终将与国家和省要求保持一致，但目前一步到位进行调整，将一次性大幅度提高企业养老保险缴费成本，可能导致企业经营困难，尤其是在当前经济形势下，对做好“六稳”工作、落实“六保”任务有所影响。确有必要根据本市实际情况，适时逐步过渡，以便为我市企业预留必要的适应时间。

为使我市可根据实际情况适时调整至统一标准，我们参照了广东省、海南省和厦门市等地养老保险条例将单位缴费比例授权同级政府予以确定的做法。本次修订增加了一条授权性规定，授权市政府将缴费比例和缴费基数下限调整过渡至国家和广东省规定的标准。这样既可维持现状，又可使市政府根据经济社会情况和企业承受能力适时调整相关标准直至过渡到国家、省的统一标准，从而为落实国家、省的统一标准要求预留空间。需特别说明的是，后期我市提高单位缴费比例时，因涉及个人缴费人员缴费比例的同步调整，因此，本次修订授权市政府调整缴费比例，包括单位缴费比例以及个人缴费人员的缴费比例。

（三）关于根据实践需要进行修改的规定

**1.取消归侨人员加发养老金政策**

1995年出台的《深圳经济特区实施<归侨侨眷权益保护法>规定》第十二条规定归侨职工退休后，退休金不足上年度职工年平均货币工资的，加发上年度职工年平均货币工资百分之五的补助费。加发的退休补助费按其退休金支付渠道解决。原《条例》第二十五条依据上述规定，设定了归侨人员加发养老金政策，但在实施中发现存在以下问题：**一是**国家和省层面均没有对参加企业养老保险的归侨加发养老金。**二是**按照省统筹要求，对不符合国家和省规定的养老待遇支付项目，要尽快调整规范。目前除我市外，其他省市均没有归侨加发养老金项目。**三是**为部分群体额外加发养老金，对其他缴费群体不公平，也容易引起其他群体的攀比。如取消新退休人员归侨加发养老金项目，原已享受归侨加发的仍可继续享受，受影响的人数不多，社会风险较小。因此，本次修订删除了原《条例》中归侨加发养老金的规定。

**2.调整2014年前退休企业人员的医疗保险费支付渠道**

1992年实施的《深圳市社会养老保险暂行规定》规定离退休人员的医疗保险费由养老保险基金支出，此后我市一直延续该做法。2011年国家《社会保险法》颁布实施，我市随后修订《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》及《深圳市社会医疗保险办法》时，采取了“老人老办法，新人新办法”处理方式，即对2014年后退休人员按《社会保险法》规定执行，达到法定退休年龄时医疗保险累计缴费达到国家规定年限的，退休后不再缴纳基本医疗保险费；对2014年前退休人员仍然维持原有由养老保险基金为其缴纳医疗保险费的做法。我市若继续用养老保险基金为退休人员缴纳医疗保险费，不符合国家文件及省统筹的要求，存在审计风险。因此，本次修订将原《条例》第五十二条中的“养老保险待遇”修改为“养老金”，并调整了待遇范围。对于此类退休人员缴纳医疗保险费等医保相关问题，市政府将另行研究确定。