

AN SINH XÃ HỘI: MẠNG LƯỚI AN TOÀN CHO NGƯỜI DÂN

ThS. Lê Chí An *

1. Dẫn nhập

Bất kỳ xã hội, hay một quốc gia nào cũng luôn có những người gặp khó khăn, bất hạnh trong cuộc sống. Đó là những người bị ốm đau, bệnh tật, tai nạn hoặc gặp phải thiên tai mà trở thành nghèo đói, có người không thể tự nuôi sống bản thân như trẻ mồ côi, già yếu cô đơn, bị khuyết tật nặng v.v. Từ đây mà hình thành một *nhóm người dễ bị tổn thương* hay *nhóm yếu thế* cần sự giúp đỡ, cứu trợ của cộng đồng. Những người làm việc trong các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, xã hội ... sau một thời gian theo quy định phải nghỉ hưu về sống với gia đình, họ sẽ sống ra sao? Chưa kể đến những tình huống họ bị ốm đau, tai nạn, thai sản ... trong thời gian tại chức họ sẽ được chăm sóc như thế nào? Mỗi quốc gia có những biện pháp giải quyết khác nhau nhưng đều nhằm thỏa mãn những nhu cầu cơ bản nhất và giảm bớt khó khăn cho nhóm người dễ bị tổn thương và những nhóm người khác. Toàn bộ những chủ trương, chính sách và các biện pháp tổ chức thực hiện để đạt mục tiêu nói trên hình thành nên *hệ thống an sinh xã hội*.

2. Khái niệm

Cho đến nay đã có nhiều khái niệm được đưa ra trên thế giới và ở Việt Nam. Trong chương trình đào tạo công tác xã hội ở Đại học Mở - Khoa Xã hội học và Công tác Xã hội, có đề cập đến thuật ngữ An sinh xã hội trong môn học An sinh xã hội và các vấn đề

xã hội từ thập kỷ 1990. Có một số bàn luận xung quanh thuật ngữ này là nên dùng từ an sinh xã hội hay phúc lợi xã hội hay bảo đảm xã hội. Gần đây trên các văn bản nhà nước ta đều sử dụng cụm từ an sinh xã hội để chỉ những biện pháp chăm lo đời sống cho người dân được hạnh phúc, ấm no. Chúng ta thử xem các tổ chức Liên Hiệp Quốc và quốc tế, các định chế tài chính quốc tế và các tác giả khác quan niệm thế nào về an sinh xã hội.

Ngân hàng Thế giới (WB) cho rằng: "*An sinh xã hội là những biện pháp công cộng nhằm giúp cho các cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng đương đầu và kiềm chế được nguy cơ tác động đến thu nhập nhằm giảm tính dễ bị tổn thương và những bấp bênh về thu nhập*". Trên cơ sở đó để cho hộ gia đình và cộng đồng dễ bị tổn thương có thể hạn chế và làm giảm các tác động tiêu cực bằng nhiều biện pháp công cộng khác nhau. Cụ thể là các chính sách cần thiết của nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ công và khuyến khích chúng phát triển như: bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội, trợ cấp xã hội và những biện pháp khác có tính chất tương tự trong đó bảo hiểm xã hội có vai trò quan trọng nhất.

Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) quan niệm: "*An sinh xã hội là một hệ thống chính sách công nhằm giảm nhẹ tác động bất lợi của những biến động đối với các hộ gia đình và cá nhân*". Định nghĩa này nhấn

* Giảng viên cơ hữu Khoa Xã Hội Học và Công Tác Xã Hội, Trường Đại học Mở TP.HCM

manh vào tính dễ bị tổn thương của con người nếu không có an sinh xã hội.

Theo Tổ chức Lao động quốc tế (ILO): *“An sinh xã hội là sự cung cấp phúc lợi cho các hộ gia đình và cá nhân thông qua cơ chế của nhà nước hoặc tập thể nhằm ngăn chặn sự suy giảm mức sống hoặc cải thiện mức sống thấp”*. Định nghĩa này nhấn mạnh khía cạnh bảo hiểm xã hội và mở rộng tạo việc làm cho những đối tượng ở khu vực kinh tế không chính thức.

Công ước 102 của ILO “Công ước về quy phạm tối thiểu về an toàn xã hội” được hội nghị toàn thể của tổ chức lao động quốc tế (ILO) thông qua ngày 28/6/1952 ghi nhận rằng: *an sinh xã hội là sự bảo vệ mà xã hội cung cấp cho các thành viên của mình thông qua một loạt các biện pháp công cộng để chống lại tình cảnh khốn khổ về kinh tế và xã hội gây ra bởi tình trạng bị ngừng hoặc giảm sút đáng kể về thu nhập*. Như vậy ILO quan niệm đối tượng của an sinh xã hội là nhóm người có thu nhập không đủ trang trải cho những điều kiện tối thiểu, xã hội cần tiến hành đồng bộ các biện pháp công cộng khác nhau nhằm phân phối lại thu nhập, dịch vụ xã hội....

Theo B.R Compton : “An sinh xã hội là một thiết chế bao gồm các chính sách và luật pháp thực thi bởi các tổ chức tự nguyện hay của nhà nước thông qua đó một mức độ tối thiểu được xác định về dịch vụ xã hội, tiền và các quyền lợi khác (y tế, giáo dục, nhà ở...) được phân phối cho cá nhân, gia đình, nhóm xã hội mà họ không nhận được từ gia đình hay thị trường nhằm mục đích phòng ngừa, giảm nhẹ hay đóng góp vào việc giải quyết các vấn đề xã hội để cải tiến sự an sinh

của cá nhân, nhóm và cộng đồng một cách trực tiếp”.

Theo Elizabeth Wickenden: “An sinh xã hội gồm các luật lệ, chương trình, quyền lợi và dịch vụ bảo đảm và củng cố các biện pháp đáp ứng các nhu cầu xã hội được công nhận như an sinh cơ bản của quần chúng và cải tiến trật tự xã hội”

Như vậy, an sinh xã hội (ASXH) là khái niệm để chỉ sự bảo vệ của xã hội đối với những thành viên của mình, bằng một loạt những biện pháp công cộng, chống đỡ sự hấp thụ về kinh tế và xã hội do bị mất hoặc bị giảm đột ngột nguồn thu nhập vì ốm đau, thai sản, tai nạn lao động – bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp, tàn tật, tuổi già và từ trần, kể cả sự bảo vệ chăm sóc y tế và trợ cấp gia đình có con nhỏ.

Đó là một hệ thống bao gồm các chính sách, luật pháp và tổ chức bộ máy được các cơ quan nhà nước và các tổ chức xã hội, các tổ chức tự nguyện thực thi nhằm mục đích phòng ngừa, giảm nhẹ hay giải quyết các vấn đề xã hội, góp phần cải thiện chất lượng cuộc sống cho cá nhân, nhóm và cộng đồng.

3. Lịch sử ra đời

An sinh xã hội là tổng hợp những sự bảo vệ đa dạng vốn đã được thực hiện rải rác ở nhiều nơi trên thế giới từ lâu trong suốt quá trình phát triển của xã hội loài người. Tuy nhiên, thuật ngữ này được chính thức khai sinh với tư cách là tiêu đề của một đạo luật ở Hoa kỳ (*Luật 1935 về An sinh xã hội*), chỉ sự bảo vệ trong bốn trường hợp: tuổi già, chết, tàn tật và thất nghiệp. Năm 1938, New Zealand cũng dùng từ này để đặt tiêu đề cho một đạo luật quy định về các chế độ trợ cấp xã hội đang áp dụng thời đó ở quốc gia này.

Năm 1952, Hội nghị toàn thể của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) đã thông qua *Công ước 102 về An sinh xã hội*.

Tuy nhiên, lịch sử ghi nhận qua các thời đại xa xưa con người đã có những hình thức trợ giúp lẫn nhau. Ở các nước phương Tây thời kỳ phong kiến, những nông dân nghèo được sự ban phát của nhà thờ và bố thí của lãnh chúa mỗi khi mùa màng bị thất thu. Đến thời kỳ tư bản chủ nghĩa phát triển, cùng với sức sản xuất tăng mạnh và của cải vật chất dư thừa, là những *vấn đề xã hội* nảy sinh như: thất nghiệp, nông dân rời bỏ nông thôn về các đô thị tìm việc làm và phải sống trong các khu nhà ổ chuột, tệ nạn mại dâm, ma túy, bóc lột sức lao động trẻ em. Năm 1601, nước Anh ban hành “*Đạo luật cho người nghèo*” (Law for the poor) nhằm tạo việc làm cho các thành phần thất nghiệp; mở các nhà dưỡng lão cho người già và những người khuyết tật không còn khả năng lao động; bảo trợ trẻ mồ côi bằng cách gửi chúng vào làm công, học nghề tại các gia đình hoặc các doanh nghiệp. Từ đó về sau, nhiều bộ luật khác mang tính xã hội và nhân văn lần lượt ra đời như: luật gia đình, luật lao động, luật bảo trợ trẻ em, luật bảo vệ người khuyết tật, luật con nuôi cùng với nhiều chính sách, chương trình dịch vụ đa dạng do các tổ chức khác cung cấp nhằm hỗ trợ cá nhân, gia đình, nhóm xã hội có nhu cầu đặc biệt. Trên cơ sở ấy, *hệ thống an sinh xã hội (ASXH)* cấp quốc gia được dần dần hình thành với một tổ chức nhà nước phụ trách các vấn đề xã hội tồn tại bên cạnh các cơ quan khác như y tế, giáo dục, nhà ở, giao thông vận tải...

Ở Việt Nam, trong thời kỳ phong kiến cũng đã có những bộ luật khá tiến bộ của các triều Lê, Nguyễn quy định chính quyền địa

phương phải dành một phần đất canh tác và hoa lợi để nuôi dưỡng trẻ mồ côi và người già cô đơn; quan lại phải có trách nhiệm chăm sóc các đối tượng khó khăn, bất hạnh và nếu không làm tròn trách nhiệm sẽ bị phạt tiền, phạt roi.

Ngay trong thời kỳ đầu hoạt động cách mạng, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đưa ra những ý tưởng xác lập hệ thống phúc lợi xã hội quốc gia sau này. “Chương trình Việt Minh” do Chủ tịch Hồ Chí Minh soạn thảo là một văn kiện đặc biệt quan trọng. Nội dung đề cập rất cụ thể: Thi hành luật lao động, ngày làm việc 8 giờ, nam nữ bình quyền, hủy bỏ nền giáo dục nô lệ, gây dựng nền quốc dân giáo dục, cưỡng bức giáo dục từ bậc sơ học... khuyến khích nền giáo dục quốc dân, lập thêm nhà thương, nhà đỡ đẻ, nhà dưỡng lão; Nhà nước chăm nom người già và tàn tật; giúp đỡ gia đình đông con, lập các nhà chiếu bóng, diễn kịch, câu lạc bộ, thư viện để nâng cao trình độ trí dục cho nhân dân.

Về mặt phúc lợi cho các nhóm xã hội, “Chương trình Việt Minh” đề cập đến giai cấp công nhân và những người làm công, trong đó có phụ nữ và công nhân nông nghiệp. Những quy định phúc lợi như sau: Quyền tổ chức các công đoàn, trả công ngang nhau cho nam và nữ công nhân; hàng năm công nhân được nghỉ phép hai tuần; ban hành luật bảo hiểm đối với công nhân; đối với phụ nữ làm công việc nặng nhọc được nghỉ 8 tuần trước khi sinh và 8 tuần sau khi sinh; 8 tuần nghỉ sinh đối với phụ nữ làm công chức và làm những công việc nhẹ, có trả lương... Người còn dặn dò những công việc như : mở mang giáo dục, lập trường, tổ chức nhà xem sách; xây dựng nếp sống mới. Trong thời kỳ Cách mạng Tháng Tám và kháng chiến

chống Pháp, chúng ta phải tiếp quản một đất nước bị chiến tranh tàn phá nặng nề, lại phải bắt tay ngay vào chuẩn bị cho cuộc kháng chiến thần thánh của dân tộc. Trong bối cảnh đó, Chủ tịch Hồ Chí Minh vẫn dành một phần quan trọng trong suy nghĩ và hoạt động chỉ đạo để giải quyết những yêu cầu phúc lợi trước mắt, để có chính sách xây dựng một hệ thống phúc lợi cho một xã hội mới. Hồ Chủ Tịch đã đề ra các mục tiêu cấp bách của Chính phủ là: “1- làm cho dân có ăn; 2- Làm cho dân có mặc; 3- Làm cho dân có chỗ ở; 4- Làm cho dân có học hành, cái mục đích chúng ta đi đến là 4 điều đó...”.

Trong quá trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước ta, bên cạnh những thành tựu to lớn về mọi mặt đời sống kinh tế, thì những vấn đề xã hội bức xúc cũng nảy sinh như: tình trạng thất nghiệp, nghèo đói và sự phân hoá giàu nghèo, vấn đề ô nhiễm môi trường, các tệ nạn ma túy mại dâm, vấn đề phạm pháp, lạm dụng tình dục trẻ em v.v. Mặt khác, hậu quả của các cuộc chiến tranh đã để lại những người thương tật, những bố mẹ liệt sỹ neo đơn, những góa phụ và trẻ mồ côi, khuyết tật cần phải được giúp đỡ. Hàng năm, thiên tai xảy ra khiến cho hàng triệu người lâm vào cảnh màn trời chiếu đất, đói rét cần được xã hội đùm bọc. Trước những vấn đề xã hội bức xúc đó, Đảng và Nhà nước ta đã hình thành *hệ thống các chính sách và bộ máy nhà nước* để chăm lo cho người dân gặp khó khăn, bất hạnh. Đó là bộ máy làm công tác xã hội nhằm đảm bảo thực thi các chính sách ASXH (chính sách xã hội) cho người dân mà mỗi nước có tên gọi khác nhau (Việt Nam có Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, Philippines có bộ An sinh và phát triển xã hội, Trung Quốc có Bộ Lao động và

An sinh xã hội, Hàn Quốc có Bộ Y tế và An sinh xã hội ...).

4. Các cơ chế và quan điểm an sinh xã hội

Hệ thống an sinh xã hội được xây dựng có sự khác nhau giữa các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, có thể thấy những cơ chế chủ yếu của nó bao gồm: bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội (còn gọi là cứu tế xã hội), các chế độ trợ cấp từ quỹ công cộng, các chế độ trợ cấp gia đình, các quỹ dự phòng, sự bảo vệ do người sử dụng lao động cung cấp, các dịch vụ liên quan đến an sinh xã hội.

Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) xác định bộ phận cấu thành của an sinh xã hội bao gồm 9 nội dung:

- (1) Hệ thống chăm sóc y tế;
- (2) Hệ thống trợ cấp ốm đau;
- (3) Trợ cấp thất nghiệp;
- (4) Hệ thống trợ cấp tuổi già;
- (5) Trợ cấp tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp;
- (6) Trợ cấp gia đình;
- (7) Trợ cấp thai sản;
- (8) Hệ thống trợ cấp cho tình trạng không tự chăm sóc được bản thân (trợ cấp tàn tật);
- (9) Trợ cấp tiền tuất.

ILO cũng khuyến nghị các nước thành viên phải thực hiện ít nhất 5 trong 9 nội dung nói trên: trợ cấp thất nghiệp (3), trợ cấp tuổi già (4), trợ cấp tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp (5), trợ cấp tàn tật (8) và trợ cấp tiền tuất (9)

Hệ thống an sinh xã hội hiện nay của

Việt Nam với các chế độ: Bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội, ưu đãi xã hội, bảo hiểm y tế gần giống với mô hình của ILO, do vậy việc xây dựng và hoàn thiện có nhiều điểm thuận lợi.

5. Định hướng xây dựng an sinh xã hội ở nước ta

Bộ Lao động Thương binh và Xã hội đã xây dựng Chiến lược An sinh xã hội giai đoạn 2011-2020; với mục tiêu tổng quát là : Đến năm 2020, phát triển được hệ thống an sinh xã hội mang tính toàn dân, toàn diện, bền vững, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm mức sống tối thiểu trở lên đối với đối tượng an sinh xã hội. Theo đó các nguyên tắc mang tính định hướng như sau :

Nguyên tắc quyền: Nguyên tắc này yêu cầu mọi người dân có quyền an sinh và tiếp cận hệ thống an sinh xã hội. Đây là yêu cầu cơ bản hướng đến tiến bộ xã hội và công bằng trong phân phối và hưởng thụ các thành quả phát triển kinh tế và phúc lợi xã hội theo hướng phân bổ ngày càng bình đẳng hơn, ít sự loại trừ.

Nguyên tắc chia sẻ. Nguyên tắc này yêu cầu sự gắn bó, đoàn kết, liên kết, tương trợ, bù đắp giữa các cá nhân, các nhóm trong xã hội và nhà nước. Nó nhấn mạnh vai trò của sự tương trợ trong nội bộ và giữa các nhóm xã hội. Theo đó, hệ thống an sinh xã hội hướng đến đảm bảo nhu cầu tối thiểu thông qua việc tổng hợp và tái phân phối nguồn lực.

Nguyên tắc công bằng và bền vững. Nguyên tắc này yêu cầu về lâu dài, phải gắn trách nhiệm và quyền lợi, giữa đóng góp với hưởng lợi, khuyến khích mọi người dân

tham gia hệ thống, bảo đảm tính thỏa đáng, thích đáng trong từng chính sách và chương trình.

Nguyên tắc tăng cường trách nhiệm các chủ thể. Nguyên tắc này yêu cầu việc khuyến khích các thành phần trong xã hội tham gia xây dựng và thực hiện chính sách an sinh xã hội; thúc đẩy các nỗ lực của bản thân người dân, gia đình, cộng đồng trong việc bảo đảm an sinh xã hội; giảm thiểu sự lệ thuộc vào nhà nước theo hướng nhà nước chỉ cung cấp những hỗ trợ bổ sung và không thay thế nỗ lực của cá nhân.

Để kết thúc bài này, chúng tôi cho rằng định hướng xây dựng hệ thống ASXH nước ta thời gian tới cần được cụ thể hóa bằng những hành động cụ thể thông qua triển khai các chính sách đã ban hành. Đồng thời điều chỉnh, sửa đổi và hoàn thiện những chính sách qua thực hiện gặp nhiều vướng mắc. Mặt khác, chúng ta cần chọn lọc các mô hình ASXH mà các nước đã áp dụng theo tinh thần hội nhập quốc tế. Chúng ta vốn đi sau trong thiết kế mô hình ASXH nên kế thừa được kinh nghiệm của các nước để từ đó tự mình xây dựng một hệ thống ASXH phù hợp với hướng dẫn của các tổ chức quốc tế nhưng vẫn phát huy được tính nguyên tắc và tính ưu việt của chủ nghĩa xã hội.

Tóm tắt

An sinh xã hội là một thiết chế không thể thiếu của một quốc gia. Nó bao gồm hệ thống chính sách, luật pháp và bộ máy thực hiện đường lối chủ trương của nhà nước chăm lo con người, đặc biệt là nhóm người dễ bị thương tổn không thể tự lực. Thông qua các biện pháp như bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, cứu tế xã hội, trợ giúp xã hội....

để hỗ trợ người dân chống đỡ với những khó khăn trong cuộc sống như ốm đau, tai nạn, thai sản, về già hay từ trần... Hệ thống an sinh xã hội ở mỗi nước là cần thiết, ví như “lưới an toàn” bảo vệ, che chắn cho công dân của nước mình hướng tới mục tiêu nâng cao cuộc sống an sinh, hạnh phúc, có chất lượng.

Summary

Social welfare /social security is an indispensable institution of a nation. It consists of system of laws and policies and implementing body to develop policies towards people especially vulnerable groups who can not self-help. Social welfare with its component like : social insurance, health insurance, social relief, social assistance... will support people face with their difficulties in their lives such as diseases, accident and risks, pregnancy, ageing or dead... Social welfare is very necessary and important, being viewed as “social safety net” of a nation to protect her citizens aiming to promote their lives welfare, happy and high quality.

Tài liệu tham khảo :

Tiếng Việt

1. *An sinh xã hội và các vấn đề xã hội*, Nguyễn Thị Oanh chủ biên, Khoa Phụ nữ Học, Đại học Mở-Bán công, 1997

2. *An sinh xã hội và vai trò của nó đối với nền kinh tế nước ta*, PGS.TS.Ngô Quang Minh, Tạp chí Lý luận chính trị 4-2007

3. *Chiến lược an sinh xã hội Việt Nam thời kỳ 2011-2020*, TS Nguyễn Thị Lan Hương, Viện trưởng Viện Khoa học Lao động và Xã hội, Molisanet.

4. *Công tác xã hội đại cương*, Nguyễn Thị Oanh, Đại học Mở-Bán công TP.HCM, 2000.

5. *Nhập môn công tác xã hội cá nhân*, Lê Chí An (biên dịch) , Đại học Mở-Bán công TP. HCM, 2000.

6. *Quản trị ngành công tác xã hội*, Lê Chí An (biên dịch), Đại học Mở-Bán công TP. HCM, 1998.

7. *Sách bỏ túi dành cho nhân viên xã hội*, Nguyễn Ngọc Lâm, Đại học Mở-Bán công TP. HCM, 2001.

8. *Tài liệu hướng dẫn môn học Công tác xã hội nhập môn*, Lê Chí An, Đại học Mở TPHCM, 2006

9. *Về thuật ngữ “An sinh xã hội”*, Đặng Đức San, Tạp chí Pháp luật lao động và an sinh xã hội, mạng socialwork đăng lại, Trích dẫn từ: <http://www.law-vnu.netnam.vn/html/nghiencuu.html>

10. Thuật ngữ An sinh xã hội, Bảo hiểm xã hội, lưới an toàn xã hội, Wikipedia tiếng Việt

Tiếng Anh

1. Charles Zastrow, *Introduction to social work and social welfare*, fifth edition, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California, 1993

2. Compton Beulah R. , *Introduction to Social welfare & social work : Structure, Function and process*, Illinois, The Dorsey Press, 1980

3. ILO Convention No. 102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952, http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/conventions_14.shtml