

## MỘT MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN XÃ HỘI CHUNG CHO LIÊN MINH CHÂU ÂU?

GS.TS. Bùi Huy Khoát  
*Viện Nghiên cứu Châu Âu*

Từ sau Chiến tranh thế giới lần thứ Hai, các nước châu Âu đã thành công trong tiến trình liên kết kinh tế với việc xác lập Thị trường chung Châu Âu có chính sách thương mại chung, chính sách nông nghiệp chung rồi cho ra đời đồng tiền chung... Ở lĩnh vực xã hội, gắn liền với phát triển kinh tế như chiều kích xã hội của kinh tế, liên kết xã hội dường như chưa đạt được thành tựu nào nổi bật dù xét riêng rẽ, các mô hình phát triển xã hội của các nước thành viên Liên minh Châu Âu (EU) đều đạt được những thành tựu đáng kể, nhất là “Mô hình Bắc Âu” mà đại diện là Thụy Điển. Tuy nhiên, khi bước vào thời kỳ trào lưu tân tự do phát triển mạnh với làn sóng toàn cầu hóa ngày càng bao trùm các lĩnh vực đời sống xã hội thì các mô hình này gặp thách thức lớn và bộc lộ những vấn đề được xem là “thất bại xã hội” của mình. Phải chăng đứng riêng rẽ thì thiếu sức mạnh chống đỡ các thách thức nên đã đến lúc cần tạo dựng một mô hình phát triển xã hội chung cho EU?

### 1. Mô hình phát triển xã hội và các mô hình xã hội châu Âu

Theo từ điển bách khoa, “Mô hình xã hội hoặc mô hình kinh tế xã hội là cách thức mà ở đó xã hội được vận hành bên trong một quốc gia” và đây là khái niệm khó xác định bộ khung chuẩn để có thể đưa ra định nghĩa

chính xác<sup>1</sup>. Chính vì vậy có người cho rằng: “Mô hình là khái niệm thường để giải thích cái này không phải là cái kia hơn là giải thích bản thân nó là cái gì; như có thể diễn tả “Mô hình Châu Âu” khác “Mô hình Mỹ” chứ khó xác định được mô hình Châu Âu là gì<sup>2</sup>. Mặc dù vậy, các yếu tố của khái niệm này cũng được xác định tùy theo mục đích nghiên cứu. Chẳng hạn, nếu tiếp cận phát triển xã hội từ góc độ xem đó là một mặt gắn liền với phát triển kinh tế, là khía cạnh xã hội của tăng trưởng kinh tế như bài viết này, phải chăng có thể hiểu: Mô hình xã hội là sự biểu hiện cô đọng những đặc trưng căn bản của các chính sách xã hội và chính sách kinh tế hữu quan cùng cách thức thực hiện chúng trong tiến trình phát triển xã hội ở một thời kỳ lịch sử nhất định. Xã hội ở đây được xem xét trong mối quan hệ gắn liền với kinh tế, nhưng không phải là kết quả thụ động của phát triển kinh tế mà vừa là kết quả vừa là tác nhân góp phần thúc đẩy tăng trưởng tạo ra kết quả kinh tế đó. Vì vậy phát triển xã hội phải tương xứng với phát triển kinh tế như hai mặt của tấm huân chương là vì thế<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Xem [www.nationmaster.com/encyclopedia](http://www.nationmaster.com/encyclopedia)

<sup>2</sup> Xem Anna Diamantopoulou, *The European social model-myth or reality?* 9/2003.

<sup>3</sup> Kinh tế là giá trị của hàng hóa và dịch vụ được sản xuất ra và được đo bằng giá cả những người mua trả, còn xã hội là thu nhập được đem lại cho những người

Chính sách xã hội được hiểu theo nghĩa rộng nhất là những phương thức nhờ đó phúc lợi được thúc đẩy và những điều kiện xã hội-kinh tế định hình sự phát triển phúc lợi trong một xã hội. Thực tế xã hội châu Âu từ sau Thế chiến II cho thấy các chính sách xã hội của các quốc gia EU hiện nay là phương cách phân chia phúc lợi xã hội cho các tầng lớp dân cư và chính sách việc làm gắn liền với phát triển xã hội là cách thức điều tiết thị trường lao động để bảo vệ xã hội cho người lao động. Còn việc phân phối phúc lợi thì được thực hiện bởi nhà nước theo các cách thức nhất định.

Như vậy, mô hình xã hội châu Âu có thể hiểu chung là sự thể hiện những đặc trưng cơ bản của việc phúc lợi xã hội được sản sinh ra và được phân phối trong xã hội<sup>4</sup>. Các mô hình xã hội châu Âu do vậy đều là các mô hình nhà nước phúc lợi. Chúng chỉ khác nhau giữa các quốc gia và giữa các thời kỳ lịch sử nhất định ở chỗ phúc lợi được sản sinh ra bằng cách nào, được phân phối như thế nào và nhà nước hay nói chung là các thiết chế xã hội có vai trò gì trong đó.

---

cung cấp các nguồn lực sản sinh ra hàng hóa và dịch vụ đó. (Lorraine Mullaly & Neil O'Brien. *Beyond the European Social Model*. Openeurope March 2006).

<sup>4</sup> Tham khảo ý kiến sau của Neil Thin trong bài viết "*Social development policies, results and learning experiences from European agencies*": Xã hội theo nghĩa đơn giản nhất và rộng nhất là những mối quan hệ và những thiết chế tạo nên "xã hội". Chiều kích xã hội của sự phát triển là các cách thức mà ở đó các mối quan hệ được gắn với sự phát triển, còn các kết quả xã hội là những thay đổi trong các mối quan hệ do sự phát triển đó đem lại. Chính sách phát triển xã hội là bất kỳ chính sách nào dựa trên cơ sở những ý tưởng làm thế nào để các quan hệ xã hội và các thiết chế được hoàn thiện.

Các mô hình xã hội châu Âu được hình thành trong sự tác động chủ yếu của các nhân tố xuất hiện trong bối cảnh châu Âu sau Chiến tranh thế giới lần thứ Hai. Tuy nhiên, trước hết cũng cần thấy sự vượt ra khỏi thời gian cụ thể này là tác động bao trùm của nhân tố truyền thống lịch sử với hình ảnh châu Âu như một cộng đồng các giá trị được xây trên 3 ngọn núi: Di sản văn hóa Hy Lạp (Acropolis), Hệ thống luật lệ La Mã (Capitol) và Giáo lý Cơ đốc (Golgotha), hàm ý di sản tinh thần và văn hóa với sự kết hợp hài hòa triết học Hy Lạp, pháp lý La Mã, giáo lý Cơ đốc và kỷ nguyên Khai sáng<sup>5</sup>. Dãy chính là nhân tố sâu xa bao trùm, tạo nên "chất tinh túy châu Âu" của mô hình.

Nói chung bối cảnh thế giới và châu Âu thời hậu chiến tạo ra nền tảng lý thuyết và thực tiễn cho sự định hình các mô hình xã hội của Liên minh Châu Âu ngày nay. Đó là các nền kinh tế quốc gia đổ nát sau chiến tranh và cuộc sống bần hàn của người dân tạo khát vọng hòa bình, đời sống no ấm được đảm bảo. Đó là sự đồng thuận chính trị giữa các lực lượng chiến thắng phát xít gồm phái tả (những người dân chủ xã hội, các nhà hoạt động công đoàn, cộng sản...) và phái hữu mới chống phát xít (những người Gaullist và dân chủ Thiên Chúa giáo...). Sự nổi trội của học thuyết kinh tế Keynes coi trọng vai trò điều tiết của nhà nước cùng các lý thuyết kinh tế học phúc lợi v.v..cũng là tác nhân quan trọng của việc xây dựng các chính sách kinh tế xã hội. Tóm lại, bối cảnh đó đã sản sinh ra các quan niệm: Xã hội châu Âu phải có nền hòa bình bền vững, không thể để xảy

---

<sup>5</sup> [www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap)

ra các xung đột xã hội; Bác bỏ cả chế độ độc tài chuyên chế lẫn chủ nghĩa tư bản trần trụi (naked capitalism); Không thể xem thị trường là giải pháp duy nhất mà cần có sự can thiệp của chính phủ; Tăng trưởng kinh tế phải đi liền với công bằng xã hội v.v.. Việc hình thành các mô hình xã hội châu Âu thể hiện thực tế người dân chấp nhận vai trò quan trọng của nhà nước đặc biệt trong việc tạo ra sự gắn kết xã hội (social cohesion) và hội nhập xã hội (social inclusion)<sup>6</sup>, như vậy họ cũng chấp nhận sự tồn tại lĩnh vực công như một khu vực thuộc về tất cả các công dân, ở đó người ta làm việc không phải vì lợi nhuận mà vì “cái tốt” nói chung (Khu vực này có thể có các hoạt động không do nhà nước điều phối nhưng nó cung ứng sản phẩm và dịch vụ vì lợi ích công cộng, ví dụ như hệ thống giao thông công cộng).

Tóm lại, mô hình xã hội châu Âu là mô hình nhà nước phúc lợi. Ở đó, nhà nước có vai trò nhất định trong quá trình phúc lợi xã hội được đem đến cho người dân với các chi phí nhất định xét cả ở khía cạnh tài chính lẫn khía cạnh người dân phải “đánh lú” nhiều hơn với nhà nước. Các mô hình nhà nước phúc lợi châu Âu riêng biệt chỉ khác nhau ở chỗ phương thức tạo ra và đưa phúc lợi xã hội đến cho người dân trong sự tác động của các nhân tố lịch sử quốc gia-dân tộc cụ thể của thời kỳ hậu Thế chiến II. Người ta thường khái quát thành 4 mô hình xã hội điển hình của các nước EU gồm:

1) *Mô hình Bắc Âu* với các điển hình Thụy Điển, Đan Mạch, Phần Lan (có tác giả xếp cả Hà Lan vào nhóm này)... Đây là mô hình mang các đặc trưng: (i) Có các chi phí tài chính cho bảo vệ xã hội ở mức cao nhất; (ii) Chu cấp phúc lợi một cách phổ cập; (iii) Có sự can thiệp về tài chính mạnh vào thị trường lao động; (iv) Có các tổ chức công đoàn mạnh gây sức ép lớn đến chính sách lương bổng.

2) *Mô hình Nam Âu* với các đại diện Hy Lạp, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Italia... có các đặc điểm: (i) Tập trung chi tiêu xã hội vào lương hưu và trợ cấp cho người già; (ii) Các hệ thống phúc lợi xã hội được xác lập hướng vào bảo vệ việc làm và chu cấp cho việc về hưu sớm.

3) *Mô hình Châu Âu lục địa* với các nước điển hình là Pháp, Đức, Bỉ, Áo, Luxembourg... có các đặc trưng: (i) Mọi lợi ích đều dựa vào hệ thống bảo hiểm; (ii) Các công đoàn duy trì được sức mạnh tuy trong xu thế suy giảm.

4) *Mô hình Anglo-Saxon* của Ailen và Vương quốc Anh có các đặc trưng: (i) Trợ giúp xã hội tương đối rộng nhưng được coi là phương sách sau cùng; (ii) Sự đóng góp tiền bạc chủ yếu dựa vào những người trong tuổi lao động; (iii) Các công đoàn yếu; (iv) Sự gia tăng cách biệt về tiền lương và sự tương đối phổ biến của việc làm được trả lương thấp<sup>7</sup>.

## 2. Mô hình xã hội chung châu Âu?

Cho đến đầu thập niên 1980, các mô hình xã hội châu Âu phát triển thuận lợi, đem

<sup>6</sup> Trong khi người Mỹ quan niệm nhà nước là “điều bất hạnh cần thiết” thì quan niệm gắn kết và hội nhập xã hội được xem là đặc trưng châu Âu đối lập với chủ nghĩa cá nhân của Mỹ (individualism).

<sup>7</sup> Ví dụ xem: Maria Alves Pereira, Saltanat Auyesbayeva... *European Social Models & Welfare States*. <http://www.europol.europa.eu>

lại an ninh xã hội cho mọi tầng lớp cư dân châu Âu. Tuy nhiên, bối cảnh thay đổi đã làm biến đổi các tác nhân tạo dựng mô hình ban đầu, đưa các mô hình xã hội châu Âu đối diện với những thách thức để không thể duy trì như cũ. Sự đồng thuận chính trị của chủ nghĩa bảo thủ châu Âu bị thách thức gay gắt trước chủ nghĩa tân tự do khởi phát ở Anh thời thủ tướng Thatcher (1979-1990) và ở Mỹ thời tổng thống Reagan (1981-1989). Chủ nghĩa tư bản "Rhineland" truyền thống của châu Âu coi công ty là các thực thể xã hội bị lấn lướt bởi "chủ nghĩa tư bản Đại Tây Dương" mới trỗi dậy coi trọng địa vị tối cao của thị trường chứng khoán và chủ nghĩa cá nhân. Cùng với đó, làn sóng toàn cầu hóa kinh tế làm bộc lộ những yếu kém của nền kinh tế EU về tính cạnh tranh và tăng trưởng trong khi xã hội già đi nhanh làm cho mô hình nhà nước phúc lợi châu Âu trở nên quá tải. Chẳng hạn, người dân Thụy Điển được hưởng chế độ bao cấp kể từ khi lọt lòng đến lúc xuống mồ nay đã thấy gánh nặng thuế khóa ngày càng đè trên vai mình, trong khi theo xếp hạng của OECD về mức độ phồn vinh (prosperity level) thì năm 1970 Thụy Điển đứng hạng 5, đến năm 2003 tụt xuống hạng 14; Hoặc lấy mức phồn vinh trung bình của toàn OECD là 100 thì năm 1970 của Thụy Điển là 124, đến 2003 còn 107<sup>8</sup>. Sự suy giảm đó kèm theo các biểu hiện được gọi là "thất bại xã hội" của các mô hình châu Âu là: tạo việc làm kém, thất nghiệp lâu dài cao, chậm trong tăng thu nhập cho các hộ nghèo, thuế cao trong khi tăng trưởng kinh tế giảm làm giảm chi tiêu cho phúc lợi xã hội, giáo

dục, khoa học chậm đổi mới v.v.. Nói tóm lại, các mô hình xã hội châu Âu được đánh giá là kém hiệu quả về kinh tế và thiếu bền vững về xã hội.

Bối cảnh mới dường như thúc đẩy người ta hướng tới sự liên kết chặt chẽ hơn trong lĩnh vực phát triển xã hội của EU. Người ta càng ngày càng thấy liên kết kinh tế không thể tách rời liên kết trong lĩnh vực xã hội vì ai cũng cho rằng khi đã phát triển tới mức ra đời thị trường thống nhất châu Âu và đồng tiền chung với việc dỡ bỏ các rào cản quốc gia-dân tộc cho cạnh tranh ở tầm toàn EU thì hiển nhiên các chính sách xã hội cũng phải có sự gắn kết ở tầm tương tự để trước hết bảo vệ được người dân trước các thất bại của thị trường và cùng với đó tạo chất xúc tác đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Mặc dù liên kết kinh tế không thể tách rời liên kết xã hội, nhưng trong những năm đầu sau khi ra đời, EU (lúc đó là EC) chưa có vai trò gì đối với việc xác định chính sách xã hội ở các nước thành viên. Đến thập niên 1980 mới có những nỗ lực đầu tiên trong lĩnh vực này để đưa đến sự ra đời của "Hiến chương xã hội". Đây là văn bản trong đó xác định các quyền cơ bản cho người lao động và được Hội nghị thượng đỉnh EU năm 1989 thông qua. Tuy Hiến chương này chỉ là một tuyên bố không mang tính ràng buộc pháp lý, nhưng tinh thần của nó đã được lan toả và quán triệt trong các "Chương trình hành động xã hội" của EU ở các thời kỳ sau đó. Đến năm 1993, EU công bố "sách xanh" về bảo vệ xã hội làm rõ các mục tiêu xã hội ở cấp độ EU là đoàn kết và liên kết, bình đẳng về cơ hội, xác lập các tiêu chuẩn xã hội chung và gắn kết xã hội với tăng trưởng kinh

<sup>8</sup> Thống kê OECD năm 2004.

tế, xây dựng vốn con người và tạo việc làm. Tất cả các mục tiêu và tinh thần liên kết xã hội này sau đó được đưa vào nội dung của Hiệp định Amsterdam (1999).

Tuy nhiên, việc xây dựng một mô hình xã hội châu Âu chung luôn được khẳng định là không thể và không mong muốn. Năm 2006, Nghị viện Châu Âu đề xuất sáng kiến về “Một mô hình xã hội châu Âu cho tương lai”, nhưng sự hưởng ứng của dư luận rộng rãi vẫn là: “*Nói có với các mục tiêu chung nhưng nói không với mô hình xã hội chung*”<sup>9</sup>. Tuy nhiên, với sáng kiến này, Quốc hội Châu Âu cũng nói rõ đây là sự thống nhất các giá trị chung với sự đa dạng của các hệ thống ở các nước thành viên. Cũng có thể xem là sự thể hiện một bộ giá trị chung toàn EU được thực hiện theo các phương thức khác nhau ở mỗi nước thành viên hướng vào mục tiêu chung đạt được sự cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế và liên kết xã hội. Trong bối cảnh toàn cầu hóa phát triển với sự lấn lướt của thị trường, người ta kỳ vọng về một “tiêu chuẩn chung” về xã hội để các mô hình xã hội châu Âu trở thành nhân tố tích cực của tăng trưởng kinh tế, xoá bỏ tình trạng gọi là “phá giá xã hội” (social dumping) muốn tăng trưởng kinh tế với “chi phí xã hội” tối thiểu. Mong muốn của những người ủng hộ thúc đẩy liên kết xã hội cân bằng với liên kết kinh tế không phải là tạo ra một mô hình xã hội chung mang nặng tính lý thuyết phi thực tế mà muốn định ra một khung khổ chiến lược chung cho việc cải cách các mô hình xã hội châu Âu hiện tồn.

Những phân tích trên có thể đưa đến kết luận: Mỗi mô hình phát triển châu Âu cần phải được cải cách để đáp ứng các thách thức của bối cảnh mới, nhưng những khác biệt trong các mô hình quốc gia là bền vững giống như sự bền vững của bản sắc dân tộc của mỗi quốc gia thành viên; Cho nên, một mô hình chung như một sự xếp đặt trước mang tính lý thuyết cứng nhắc là “không thể” và cũng “không mong muốn” như trả lời của người dân châu Âu. Do vậy, nếu có thì cái gọi là mô hình chung chỉ như là sự thêm vào các giá trị cho các mô hình xã hội riêng có, như là sự phản ánh mức độ hội tụ trong thực tế xác định các mục tiêu của chính sách xã hội cùng các phương thức thực hiện giữa các nước thành viên EU. Và điều rất quan trọng nữa là nó đưa ra các chuẩn mực chung để giải toả nỗi lo của người dân trước các tác động tiêu cực của toàn cầu hóa làm mất sự bảo vệ có được từ nhà nước phúc lợi về thất nghiệp, bệnh tật, tuổi già và sự suy giảm mức sống.

#### Tài liệu tham khảo chính

1. Neil Thin. *Social Development Policies, Results and Learning: Experiences from the European Agencies*. University of Edinburgh 1998
2. Think Tank Task Force 2. *European Social Models and Economic Reform*. <http://tt.europeanideasnetwork.com> 2009.
3. Lorraine Mullaney & Neil O'Brien *Beyond the European Social Model*. Openeurope March 2006.
4. André Sapir. *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Bruegelpolicybrief. Nov. 2005.
5. Poul Nyrup and Jacques Delors. *The New Social Europe*. Party of European Socialists 2/2007.

<sup>9</sup> *A European Social model for the future*. <http://lizlynne.org>