

# Nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ: Lịch sử và phát triển

Nguyễn Thị Lê<sup>(\*)</sup>

Đoàn Thị Quý<sup>(\*\*)</sup>

**Tóm tắt:** Nhà nước phúc lợi bao gồm một tập hợp các chương trình được thiết kế để đảm bảo an ninh kinh tế cho mọi công dân nhằm ngăn chặn, phòng tránh những rủi ro vốn có trong cuộc sống con người như nạn thất nghiệp, nghèo đói, bệnh tật và tuổi già. Nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ có quá trình hình thành và phát triển theo những thay đổi về các điều kiện chính trị, kinh tế và xã hội của lịch sử Hoa Kỳ. Dù được coi là theo mô hình nhà nước phúc lợi tự do, nhưng mô hình nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ có những cấu trúc, đặc trưng khác biệt so với các mô hình các nước châu Âu, và mức độ hiệu quả cũng chưa được như mong muốn.

**Từ khóa:** Nhà nước phúc lợi, An sinh xã hội, Hoa Kỳ

**Abstract:** The welfare state covers a set of social programs designed to ensure economic security for all citizens to prevent or avoid inherent risks in life such as unemployment, poverty, disability and old age. The American welfare state was formed and developed according to the political, economic, and social changes of the country. While being considered a liberal model, the US welfare state has different structures and characteristics from that of the European countries. Its effectiveness also fails to meet expectations.

**Keywords:** Welfare State, Social Security, the United States

## Mở đầu

Mô hình nhà nước phúc lợi trên thế giới rất đa dạng, được thiết kế để đảm bảo các nhu cầu cơ bản của công dân trước những rủi ro vốn có trong cuộc sống như thất nghiệp, nghèo đói, bệnh tật và tuổi già. Theo tổng hợp của Trần Hữu Quang (2009): Gøsta Esping-Andersen khi dựa trên bảy

chỉ báo đã nhận diện ba loại hình nhà nước phúc lợi điển hình, trong đó ông xếp Hoa Kỳ (cùng với Canada và Úc) vào loại hình nhà nước phúc lợi theo quan điểm tự do mang các đặc trưng như: trợ cấp căn cứ vào việc thẩm tra thu nhập, tài sản; hạn chế chế độ trợ cấp phổ quát, hoặc những chương trình bảo hiểm xã hội hạn chế, khoản trợ cấp thấp. Xét về mặt hệ thống bảo hộ xã hội, theo Bruno Amable lại có sáu nhóm quốc gia khác nhau, trong đó Hoa Kỳ thuộc nhóm thứ 2 (gồm Hoa Kỳ, Canada và Nhật Bản) là nhóm có hệ thống bảo hộ xã hội tư nhân. Theo những cách phân loại khác,

---

<sup>(\*)</sup> ThS., Viện Thông tin Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam;  
Email: lenguyen22@gmail.com

<sup>(\*\*)</sup> TS., Viện Thông tin Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam;  
Email: doanthiquy@yahoo.com

Hoa Kỳ có thể nằm trong mô hình tồn dư, hay thậm chí không có nhà nước phúc lợi.

### 1. Lịch sử phát triển nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ

Giai đoạn thuộc địa Anh, kế thừa Luật Cứu trợ người nghèo của Anh (Poor Law), việc cứu trợ người nghèo mang tính tự nguyện và thuộc trách nhiệm của cộng đồng, tổ chức tôn giáo, chính quyền địa phương bằng hình thức cho ở nội trú, hoặc xây dựng các nhà dưỡng lão, trại tế bần. Dần dần, các biện pháp cứu trợ có tính tổ chức hơn, thường là trợ cấp tiền mặt cho một số nhóm người nghèo không có khả năng lao động, trẻ em phụ thuộc (Herrick, Stuart, 2005).

Thời kỳ công nghiệp hóa, nhiều người thuộc Đảng Cấp tiến cho rằng nghèo đói ngày càng gia tăng do cấu trúc kinh tế và xã hội phát sinh từ quá trình công nghiệp hóa, làm nảy sinh nhu cầu về bảo hiểm xã hội và trợ cấp xã hội. Hình thức bảo hiểm xã hội đầu tiên ở Hoa Kỳ là bồi thường cho viên chức liên bang khi làm những công việc nhiều rủi ro. Bảo hiểm hưu trí chủ yếu dành cho giáo viên, cảnh sát và lính cứu hỏa hoặc trợ cấp cho những người phục vụ trong lực lượng vũ trang cũng sớm được chính quyền liên bang thực hiện trong giai đoạn này.

Cuộc suy thoái trầm trọng những năm 1930 gây tỷ lệ thất nghiệp cao, nạn đói nghèo đòi hỏi phải có sự hỗ trợ của chính quyền liên bang, bởi vì cả tiểu bang và cộng đồng địa phương cũng như các tổ chức từ thiện tư nhân đều không có đủ nguồn tài chính để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của người dân Mỹ (Nguyễn Anh Hùng, 2002). Ngày 14/8/1935, Đạo luật An sinh xã hội (Social Security Act), một phần trong Chính sách Kinh tế mới (New Deal) do Tổng thống Franklin D. Roosevelt đề xuất được ban hành thành luật, đánh dấu

sự ra đời của nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ. Kể từ đó, nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ có thể được chia thành hai thời kỳ phát triển: Giai đoạn mở rộng phúc lợi, từ năm 1935-1968; Giai đoạn thu hẹp phúc lợi, từ năm 1969 đến nay.

#### 1.1. Giai đoạn mở rộng phúc lợi xã hội (1935-1968)

Theo tinh thần Đạo luật An sinh xã hội năm 1935, các chương trình phúc lợi được ban hành, trong đó bao gồm Chương trình Bảo hiểm Hưu trí, Bảo hiểm Thất nghiệp, và Chương trình Trợ cấp cho Trẻ em Phụ thuộc (ADC)<sup>1</sup>. Điều kiện để hưởng trợ cấp hưu trí là dựa trên quy định về đủ thời gian làm việc và đủ định mức thu nhập. Tương tự, điều kiện để được thanh toán Bảo hiểm Thất nghiệp là dựa trên việc một cá nhân bị thất nghiệp đã từng có thời lượng làm việc và thu nhập nhất định trong thời gian một năm hoặc lâu hơn trước đó, tùy theo mỗi tiểu bang. Chương trình ADC hướng đến các gia đình nghèo có trẻ em, nhưng phần lớn dành cho các góa phụ có con và phụ nữ có chồng bị tàn tật.

Tuy nhiên, bất kể có những biện pháp phúc lợi xã hội nói trên và biện pháp kích cầu nền kinh tế, cuộc suy thoái vẫn tiếp diễn. Sau khi giảm xuống 14% vào năm 1935, tỷ lệ thất nghiệp lại tăng lên 18% vào năm 1937 và chỉ giảm sau đó xuống 1% vào năm 1944 (Herrick and Stuart, 2005) khi Thế chiến thứ Hai xảy ra. Chiến tranh thế giới thứ Hai kết thúc dẫn đến việc xuất ngũ nhiều hơn khiến tỷ lệ thất nghiệp trở lại mức cao. Do đó, Đạo luật Việc làm đầy đủ

<sup>1</sup> Chương trình ADC được đổi tên thành Chương trình Trợ cấp cho Gia đình có Trẻ em phụ thuộc (AFDC) vào năm 1962, và được thay thế bằng Chương trình Hỗ trợ tạm thời cho Gia đình khó khăn (TANF) vào năm 1997.

năm 1946 ra đời đã tạo một cơ chế hỗ trợ về vấn đề việc làm.

Sự trỗi dậy của chủ nghĩa McCarthy và cuộc chạy đua vũ trang với Liên Xô khiến các nhà hoạch định chính sách không có xu hướng cũng như nguồn lực để giải quyết nhiều vấn đề cấp bách trong nước. Năm 1962, trước sự thúc ép của các tổ chức công đoàn do lo ngại về tác động của tự động hóa, Tổng thống John F. Kennedy đã ký Đạo luật Phát triển Nhân lực và thúc đẩy sửa đổi Đạo luật An sinh xã hội quy định các dịch vụ xã hội thuộc trách nhiệm các tiểu bang.

Một loạt các biện pháp phúc lợi xã hội khác đã sớm xuất hiện sau đó kể từ Chính sách New Deal. Sáng kiến Đại Xã hội (Great Society) bao gồm Đạo luật Quyền bỏ phiếu năm 1965, Đạo luật Người Mỹ cao tuổi năm 1965, Chương trình Medicaid và Medicare (1965), v.v... được triển khai như một phần của cuộc chiến chống đói nghèo trong giai đoạn này.

### **1.2. Giai đoạn cắt giảm phúc lợi xã hội (1969 đến nay)**

Những năm 1970 đánh dấu sự kết thúc của một kỷ nguyên phúc lợi cấp tiến. Trong thập kỷ này, nhà nước phúc lợi bị đe dọa bởi lạm phát kèm suy thoái - tỷ lệ thất nghiệp cao với lạm phát cao và tăng trưởng thấp. Cải cách phúc lợi bảo thủ của Richard Nixon gần như phá bỏ tất cả các chương trình Đại Xã hội theo chủ trương một 'chủ nghĩa liên bang mới' đưa quyền quyết định trở lại cấp tiểu bang và thực hiện trợ cấp cả gói (block grants) cho các chương trình xã hội quốc gia.

Chủ nghĩa liên bang mới tiếp tục được thực thi dưới thời Ronald Reagan. Reagan xác định các chương trình xã hội của Chính phủ gây ra vấn đề chứ không phải là giải pháp, nên đã giảm các dịch vụ xã hội, cắt

giảm 3/4 ngân sách nhà ở, thắt chặt các yêu cầu về việc làm đối với những người xin nhận phúc lợi, và loại gần nửa triệu người ra khỏi danh sách người khuyết tật. Hơn nữa, khi ngân sách liên bang ưu tiên cho lĩnh vực quân sự và chạy đua vũ trang với Liên Xô, thâm hụt ngân sách tăng vọt càng làm giảm mức trần ngân sách trong nước và khiến việc đề xuất các chính sách xã hội mới trở nên khó khăn hơn. Việc tập trung vào các vấn đề quốc tế thực sự tạo ra khoảng trống chính sách trong nước.

Năm 1996, Tổng thống Bill Clinton thực hiện cải cách phúc lợi xã hội để lấp khoảng trống chính sách trong nước với việc đưa ra Đạo luật Điều hòa trách nhiệm cá nhân và Cơ hội làm việc. Đạo luật đã chấm dứt quyền được hưởng trợ cấp công, giới hạn tổng thời gian nhận trợ cấp là 5 năm và yêu cầu hầu hết những người nhận phúc lợi phải có việc làm trong vòng 2 năm. Đạo luật cũng đã thay thế Chương trình AFDC bằng Chương trình TANF, bãi bỏ hầu hết các quy định về điều kiện nhận trợ cấp và thanh toán của liên bang, giúp các tiểu bang linh hoạt thiết kế các chương trình của riêng mình. Chính vì vậy, quy mô của danh sách các đối tượng hưởng phúc lợi bị thu hẹp lại, chứ không phải tỷ lệ nghèo đói giảm xuống.

Phúc lợi xã hội Mỹ vẫn trong xu hướng cắt giảm trong các giai đoạn chính quyền sau đó. Tổng thống George W. Bush thực hiện các đề xuất về cách tiếp cận dựa trên thị trường với trọng tâm mới là cắt giảm trực tiếp ngân sách phúc lợi xã hội, đồng thời đề xuất tư nhân hóa an sinh xã hội và cung cấp bảo hiểm thuốc theo đơn thuốc được gọi là Medicare Phần D (năm 2003). Việc ban hành các đề xuất này càng cho thấy rõ sự khác biệt giữa Chính sách New Deal, việc mở rộng phúc lợi xã hội của Chính sách Đại Xã hội và việc thu hẹp phúc lợi theo các chính sách

ngày càng bảo thủ trong ba thập kỷ qua. Đến năm 2021, Tổng thống Joe Biden - Tổng thống đương nhiệm của Hoa Kỳ, đưa ra kế hoạch kích cầu mang tên “Kế hoạch giải cứu nước Mỹ” trị giá 1,9 nghìn tỷ USD, tuy nhiên, kế hoạch này thành công đến đâu thì tương lai mới có thể trả lời.

## **2. Cấu trúc, đặc trưng mô hình nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ**

### **2.1. Cấu trúc của nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ**

Nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ giải quyết các vấn đề phổ quát theo một cấu trúc đặc biệt - có quy mô rộng hơn và phức tạp hơn nhiều so với mô hình thường thấy, trong đó có khu vực công nhỏ hơn và ít chính sách phổ quát hơn khi so sánh với hầu hết các quốc gia châu Âu. Nhà nước phúc lợi này không được mô tả riêng biệt là mang tính công cộng hay tư nhân, thay vào đó là tính hỗn hợp và phản ánh tính chất của chủ nghĩa liên bang Hoa Kỳ, tức là phân chia quyền lực giữa chính quyền liên bang và chính quyền các tiểu bang. Kaj Thomsson (2016) cho rằng, cấu trúc nhà nước phúc lợi công cộng và tư nhân này của Hoa Kỳ, trong chừng mực đáng kể, là kết quả của sự tương tác giữa các nhóm lợi ích kinh tế, chẳng hạn như các liên đoàn lao động và các tổ chức doanh nghiệp. Theo Michael B. Katz (2010), cấu trúc của nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ bao gồm hai thành phần chính (division) là nhà nước phúc lợi công cộng và nhà nước phúc lợi tư nhân, trong đó mỗi thành phần lại gồm những bộ phận khác nhau (subdivision).

*Thành phần thứ nhất là nhà nước phúc lợi công cộng, với các bộ phận: trợ cấp xã hội, bảo hiểm xã hội và trợ cấp thuế.* Trợ cấp xã hội là hình thức “phúc lợi” lâu đời nhất, bao gồm các chương trình thẩm tra tài sản để xác định đối tượng được hưởng

trợ cấp xã hội, ví dụ: Chương trình An sinh xã hội và Chương trình TANF. Bảo hiểm xã hội không theo cách thức thẩm tra tài sản của đối tượng xin hưởng phúc lợi xã hội, mà cung cấp phúc lợi cho tất cả những người đáp ứng một số tiêu chí cố định, chẳng hạn như đủ 65 tuổi trở lên. Bộ phận thứ ba của nhà nước phúc lợi công cộng là trợ cấp thuế, chẳng hạn Chương trình Trợ cấp thuế thu nhập (EITC). Những người có thu nhập thấp nhận được lợi ích một cách gián tiếp thông qua các khoản khấu trừ mức nộp thuế dành cho các doanh nghiệp và doanh nghiệp phát triển bất động sản để tạo việc làm và nhà ở.

*Thành phần thứ hai là nhà nước phúc lợi tư nhân, với hai bộ phận: các tổ chức từ thiện và dịch vụ xã hội, và trợ cấp dành cho người lao động.* Các tổ chức dịch vụ xã hội được mở rộng nhờ luật liên bang vào những năm 1960. Theo đó, các cơ quan tư nhân được tài trợ một phần lớn ngân sách và trở thành nhà thầu của các chính quyền liên bang, tiểu bang và địa phương để cung cấp các dịch vụ xã hội. Bộ phận thứ hai trong nhà nước phúc lợi tư nhân là trợ cấp cho người lao động. Cứ 10 người Mỹ thì sẽ có hơn 6 người nhận được bảo hiểm y tế, thậm chí cả lương hưu, thông qua chủ sử dụng lao động của họ (Kazin và các cộng sự, 2011). Chủ sử dụng lao động buộc phải thương lượng (mặc dù không chi trả) khoản trợ cấp dành cho người lao động, điều này phù hợp với khuôn khổ của nhà nước phúc lợi vì được chính quyền liên bang khuyến khích, và cho phép chủ sử dụng lao động khấu trừ chi phí từ khoản thuế phải nộp và được quy định theo luật liên bang.

### **2.2. Đặc trưng của mô hình nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ**

So với các nhà nước phúc lợi kiểu Anglo-Saxon, nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ

mang các đặc trưng riêng nhất định, chẳng hạn Michael B. Katz (2010) và Brian J. Glen (2022) nhận định: đó là nhà nước theo chủ nghĩa liên bang, các yếu tố văn hóa định hình mạng lưới an sinh xã hội, mối quan hệ hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư.

Như vậy, có thể thấy, nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ *trước hết* là theo chủ nghĩa liên bang (federalism), hàm ý sự phân chia quyền lực chính trị giữa các cấp chính quyền khác nhau. Thông thường, chính quyền liên bang cấp phần lớn ngân sách cho một chương trình, thông qua một công thức phù hợp với các tiểu bang, trong khi đó chính quyền các tiểu bang thực hiện chương trình, thường chi một khoản lớn chi phí hợp lý xác định đối tượng được hưởng trợ cấp và cách thức cấp những khoản đó. Kết quả là, đối tượng hưởng phúc lợi trong một chương trình như TANF có thể nhận thấy khoản phúc lợi của họ thay đổi đáng kể chỉ bằng cách chuyển từ tiểu bang này sang tiểu bang khác, ngay cả khi sinh hoạt phí ở hai tiểu bang đó về cơ bản là như nhau. Bên cạnh đó, nền chính trị tả hữu với những quan điểm khác nhau về thị trường tự do và sự can thiệp của nhà nước cũng như vai trò của các nhóm lợi ích ở Hoa Kỳ cũng có ảnh hưởng và vai trò cân bằng nhất định đối với các chính sách công (Kearny, 2008: 34).

*Thứ hai*, các yếu tố văn hóa định hình mạng lưới an sinh xã hội Hoa Kỳ. Theo Brian J. Glen (2022): Yếu tố thứ nhất là các nền văn hóa vốn thống trị xã hội Hoa Kỳ trong thời kỳ thuộc địa đã lưu truyền lại nhận thức về thành quả xứng đáng gắn liền với đức tính lao động chăm chỉ cho đến tận ngày nay; Yếu tố thứ hai liên quan đến chủng tộc; Yếu tố thứ ba liên quan đến trẻ em. Sự khác biệt về phúc lợi xã hội giữa các khu vực bắt nguồn từ những khác biệt mang tính lịch sử về người nhập cư, tôn

giáo, chủng tộc và thời điểm đô thị hóa ở Hoa Kỳ (Weir & Schirmer, 2018). Cụ thể, ở phía Bắc và trung Tây, hay khu vực Tây Thái Bình Dương, khu vực có nhiều dân nhập cư đến từ châu Âu, theo thời gian, các tổ chức tôn giáo và chính phủ liên kết với nhau tạo ra một vòng phát triển thuận giữa các tổ chức xã hội dân sự mạnh và hỗ trợ chính quyền địa phương để thông qua đó hỗ trợ những người dân có thu nhập thấp. Ngược lại, ở miền Nam hay vùng núi phía Tây, mức độ nhập cư thấp và sự phân biệt chủng tộc được hợp pháp hóa đã hạn chế sự phát triển của các tổ chức xã hội dân sự tập trung vào người nghèo và giới hạn khu vực công.

*Thứ ba*, quan hệ hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư. Vai trò quan trọng của khu vực tư nhân là một khía cạnh khác của sự phân quyền trong việc phát triển các chương trình phúc lợi xã hội của Mỹ, thể hiện ở vai trò cung cấp các quyền lợi chăm sóc sức khỏe và y tế cũng như duy trì thu nhập dưới dạng lương hưu liên quan đến việc làm, bảo hiểm nhân thọ nhóm và trợ cấp ốm đau. Bên cạnh đó, sự phát triển của “khu vực thứ ba” [ngoài khu vực công và khu vực tư] bắt nguồn từ lịch sử nước Mỹ đã khiến các tổ chức phi lợi nhuận trở thành những cánh tay chủ chốt của nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ. Người Mỹ từ lâu đã luôn phụ thuộc vào các tổ chức phi lợi nhuận trong việc đem đến các lợi ích xã hội cho những người nghèo, người cần trợ giúp.

### **3. Một số nhận định về mô hình nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ**

“Phúc lợi” có ý nghĩa tích cực, thể hiện những nỗ lực chuyên nghiệp hóa và hiện đại hóa các thông lệ cũ của hoạt động cứu trợ và từ thiện ở Hoa Kỳ, kéo dài qua Chính sách New Deal trong những năm 1930-1940. Tuy nhiên, “phúc lợi” và “nhà

nước phúc lợi” Hoa Kỳ cũng bị công kích khi gắn nó với chủ nghĩa xã hội châu Âu, các ý tưởng phi Mỹ, và bị cho là mang ý nghĩa kết hợp giữa sự kỳ thị về chủng tộc, giới tính và quan hệ tình dục bất hợp pháp. Chẳng hạn, theo số liệu năm 2019, các chương trình trợ cấp xã hội cho 74 triệu người nghèo (bằng 22,5% dân số Mỹ) được cho là chủ yếu dành cho người da màu, nhưng thực tế cho thấy số người da trắng nhận trợ cấp cũng chiếm đến 43% trong các chương trình Medicare, Medicaid, chương trình phiếu thực phẩm<sup>1</sup>, v.v...

Một mặt, nhà nước phúc lợi tạo ra nhiều người Mỹ lệ thuộc vào Chính phủ, thay vì phải dựa vào chính họ. Các chương trình phúc lợi đi ngược lại những giá trị cơ bản về tự chủ, tự lập, khiến nhiều người Mỹ cảm thấy xấu hổ và thất bại nếu phải dựa vào phúc lợi xã hội để đáp ứng nhu cầu hằng ngày. Còn những người được nhận hỗ trợ từ cơ quan phúc lợi xã hội thì phản nản rằng hệ thống này xuống cấp và đang khiến lòng tự trọng của họ bị tổn thương (Kearny, 2008).

Điều đáng lưu ý là, nhà nước phúc lợi xuất hiện sau những năm 1930 là do quá nhiều người nghèo cùng cực thúc đẩy, nhưng nó lại không giúp đỡ được những người nghèo cùng cực cần trợ giúp, mà chỉ dành cho những người thuộc tầng lớp trung lưu hoàn toàn có khả năng tự lo liệu cho bản thân (Harrington, 2006). Hoa Kỳ vẫn bị mô tả là một quốc gia phân hóa rõ rệt giữa người giàu và người nghèo, rằng tồn tại hai nước Mỹ, một nước có đặc quyền, nước còn lại là gánh nặng; một nước Mỹ làm việc nhiều, nộp thuế nhiều và một nước Mỹ

khác làm việc ít, được giảm thuế (Edwards, 2003). Có thể nói thêm rằng bất bình đẳng thu nhập là thách thức xác định của nước Mỹ (Jim Newell, 2013). Điều này một phần là bởi các chính sách xã hội nhìn chung chưa thực sự hiệu quả với vai trò phân phối lại thu nhập (Hoàng Triều Hoa, 2012).

Cụm từ “Làm nhiều, thành tựu ít” được Christopher Howard (2011) đưa ra đã mô tả chính xác hơn nữa thực trạng của chính sách xã hội Hoa Kỳ, điều này có nghĩa là nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ đương đại đang làm nhiều việc, nhưng lại đạt được ít thành tựu so với thời hậu chiến. Hoa Kỳ đã giảm được gần một nửa tỷ lệ nghèo (từ 22,2% xuống 12,3%) trong giai đoạn 1960-1975. Bất bình đẳng thu nhập giảm mạnh vào khoảng thời gian Chiến tranh thế giới thứ Hai, và tỷ trọng thu nhập quốc dân có kiểm soát do 1% người giàu nhất giảm dần trong những năm 1950 và 1960. Kể từ giữa thập niên 1970, tỷ lệ nghèo dao động ở khoảng 11%-15%. Mặc dù tỷ lệ này là như nhau vào năm 1975 và 2006, nền kinh tế Hoa Kỳ mới chỉ thoát khỏi suy thoái vào năm 1975, trong khi sự phục hồi từ cuộc suy thoái năm 2001 đã diễn ra tốt đẹp vào năm 2006. Nghèo đói nghiêm trọng, nghĩa là thu nhập chưa bằng một nửa chuẩn nghèo, tăng từ 3,7% lên 5,2% trong khoảng từ năm 1975 đến 2006 (Howard, 2011). Christopher Howard (2011) kết luận, nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ là sự kết hợp giữa việc chi ngân sách nhiều hơn và đạt được thành tựu ít hơn, bởi vì nền kinh tế Hoa Kỳ đã và đang tạo ra tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng nhiều hơn so với trước đây. Những thay đổi trong nền kinh tế này đang nới rộng khoảng cách giữa người giàu và người nghèo, và chính sách xã hội chậm thích ứng với những thay đổi này.

Năm 1996 là một bước ngoặt cải cách nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ. Song, đánh giá

<sup>1</sup> Xem thêm: <https://www.medicaid.gov/medicaid/program-information/medicaid-and-chip-enrollment-data/report-highlights/index.html>

sau 20 năm thực hiện cải cách này, Michael D. Tanner (2016) cho rằng hệ thống phúc lợi vẫn y nguyên như trước. Trên thực tế, Đạo luật 1996 đã cải cách một chương trình phúc lợi, chứ không phải là cải cách hệ thống phúc lợi. Tỷ lệ đăng ký nhận phúc lợi từ Chương trình AFDC giảm từ 13,42 triệu người vào năm 1995 xuống chỉ còn 4,12 triệu người trong Chương trình TANF vào năm 2015 do thời gian hưởng bị giới hạn và điều kiện về việc làm. Các nghiên cứu đánh giá về hiệu quả của Chương trình TANF đều nhất trí ở một điểm: mặc dù chính sách này giúp giảm đáng kể số lượng người nhận trợ cấp, song những người nhận trợ cấp vẫn trong tình trạng nghèo tồi tệ hơn bao giờ hết (Popple, 2018).

Thậm chí, khi tình hình kinh tế khó khăn, ngân sách nhà nước thâm hụt nên chi tiêu cho phúc lợi xã hội bị cắt giảm, phân tầng người Mỹ thành các công dân hạng nhất và hạng hai, điều này khiến những người thuộc tầng lớp thứ hai (người nghèo và người có thu nhập thấp) đặc biệt dễ bị tổn thương nhất (Xem: Katz, 2001; 2010). Đặc biệt, đại dịch Covid-19 trong mấy năm qua ảnh hưởng nặng nề đến nền kinh tế và xã hội Hoa Kỳ, chính sách viện trợ càng làm gia tăng khoảng cách giàu nghèo. Từ tháng 2-4/2020, tỷ lệ thất nghiệp của Hoa Kỳ đã tăng từ 3,5% lên 14,7% và hơn 23 triệu người bị mất việc, mức cao nhất kể từ cuộc Đại suy thoái<sup>1</sup>. Tỷ lệ nghèo của Hoa Kỳ cũng tăng nhanh chóng từ 9,3% vào tháng 6/2020 lên 11,7% vào tháng 11/2020, với gần 8 triệu người Mỹ ở dưới mức nghèo do đại dịch (Long, 2020).

Nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ có thể thực sự đứng trước một cuộc khủng hoảng. Chính bởi vậy, theo Michael D. Tanner (2016), việc cắt bớt ngân sách phúc lợi đi vài tỷ USD hoặc thêm yêu cầu về việc làm vào chương trình phúc lợi có thể không phải là chiến lược tốt nhất, thay vào đó, một cuộc cải cách thực sự trong cách tiếp cận và phương thức của các chương trình phúc lợi xã hội và chống đói nghèo ở Hoa Kỳ có thể là điều cần thiết trong tương lai gần.

### Tạm kết

Sự hình thành và phát triển của nhà nước phúc lợi nói chung, nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ nói riêng về cơ bản mang ý nghĩa tốt đẹp cho thấy nỗ lực hỗ trợ của Nhà nước trong việc giúp người dân ngăn chặn, phòng tránh những rủi ro trong cuộc sống. So với nhiều quốc gia khác trên thế giới, đặc biệt là những nước đang phát triển, nhà nước phúc lợi Hoa Kỳ theo mô hình tự do được đánh giá cao.

Tuy vậy, nhìn vào bức tranh phân tầng xã hội, bất công bằng thu nhập, nghèo đói và phân biệt chủng tộc ở Hoa Kỳ, nhất là khi trải qua giai đoạn khó khăn như đại dịch Covid-19, những số liệu thống kê minh chứng rằng vai trò của nhà nước phúc lợi, của các chính sách công nhằm xóa nghèo và hỗ trợ những công dân khó khăn nhất, dễ bị tổn thương nhất dường như chưa được phát huy đầy đủ, dẫn đến hiệu quả chưa như mong muốn. Nước Mỹ vẫn cần có một cuộc cách mạng thực sự về phương thức và cách tiếp cận đối với các chương trình phúc lợi và trong cuộc chiến chống đói nghèo □

### Tài liệu tham khảo

1. Armor, David J. and Sousa, Sonia (2012), "Restoring a true safety net", *National Affairs*, No. 13 (2012): 4.

<sup>1</sup> Theo số liệu từ Cục Thống kê lao động Hoa Kỳ, <https://www.bls.gov/opub/ted/2020/unemployment-rate-rises-to-record-high-14-point-7-percent-in-april-2020.htm>, truy cập ngày 15/7/2022.

2. Conyers, Lisa (2016), "Life in the nanny state: How welfare impacts those who receive it", in: Tom G. Palmer (2016), *Self-control or state control? You decide*, Atlas Network.
3. Edwards, John (2003), "Two Americas", speech delivered in Des Moines, Iowa, on December 29, 2003, [www.johnedwards2004.com/page.asp?id=481](http://www.johnedwards2004.com/page.asp?id=481), truy cập ngày 15/6/2022.
4. Glen, Brian J. (2022), "The American welfare state: A practical guide", Routledge, New York.
5. Harrington, Michael S. (2006), *Có một nước Mỹ khác: Sự nghèo khó ở Hoa Kỳ*, Hà Thị Quỳnh Hoa, Nguyễn Chí Tình, Phan Thu Huyền dịch, Nxb. Tri thức, Hà Nội.
6. Howard, Christopher (2011), "Party politics and American welfare state", in: *What's left of the left: Democrats and social democrats in challenging times*, Duke University Press, US.
7. Hoàng Triều Hoa (2012), "Phân phối thu nhập ở Mỹ và một số ý kiến đối với Việt Nam", *Tạp chí Châu Mỹ ngày nay*, số 6, tr. 54-64.
8. Herrick, John M. and Stuart Paul H. (2005), *Encyclopedia of social welfare history in North America*, Sage Publication Inc., Thousand Oaks.
9. Nguyễn Anh Hùng (2002), "Tìm hiểu về chính sách an sinh xã hội ở Mỹ", *Tạp chí Châu Mỹ ngày nay*, số 07, tr. 3-8.
10. Jim Newell (2013), "Obama: income inequality is 'defining challenge of our time'", *The Guardian*, 04/12/2013.
11. Katz, Michael B. (2010), "The American welfare state and social contract in hard times", *Journal of Policy History*, Vol. 22, No. 4, p. 508-529.
12. Kazin, Michael and Edwards, Rebecca; Rothman, Adam (2011), *The Princeton Encyclopedia of American political history*, Princeton University Press, New Jersey.
13. Kearny, Edward N. (2008), "Chính phủ và nền chính trị ở Mỹ", Nguyễn Tuấn Minh dịch, *Tạp chí Châu Mỹ ngày nay*, số 1, tr.3 2-38.
14. Long, Heather (2020), "Nearly 8 million Americans have fallen into poverty since the summer", *The Washington Post*, ngày 16/12.
15. Popple, Philip R. (2018), *Social work practice and social welfare policy in the United States: A history*, Oxford University Press, New York.
16. Trần Hữu Quang (2009), "Phúc lợi xã hội trên thế giới: quan niệm và phân loại", *Tạp chí Khoa học xã hội (thành phố Hồ Chí Minh)*, số 4 (128), tr. 12-31.
17. Tanner, Michael D. (2016), "Twenty years after welfare reform: the welfare system remains in place", Cato Institute, <https://www.cato.org/commentary/twenty-years-after-welfare-reform-welfare-system-remains-place>, truy cập ngày 15/6/2022.
18. Thomsson, Kaj (2010), "Public and private welfare state institutions: a formal theory of American exceptionalism", IFN working paper No. 822, 2010, Maastricht University and Research Institute of Industrial Economics (IFN).
19. Weir, Margaret; Schirmer, Jessica (2018), "America's two worlds of welfare: Subnational institutions and Social Assistance in Metropolitan America", *Perspectives on Politics*, Vol. 16, No. 2, p. 380-399.