

# NHỮNG NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CỦA AN SINH XÃ HỘI<sup>(1)</sup>

TS. LƯU BÌNH NHƯỠNG \*

1. An sinh xã hội là vấn đề thường được đề cập trong hệ thống các chính sách xã hội của các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, việc nhận thức và thực hiện nó trong thực tế không phải là điều dễ dàng.

An sinh xã hội không chỉ là vấn đề kinh tế - xã hội thông thường liên quan tới đời sống của từng con người cụ thể mà đã được xem xét và đối xử với tư cách là vấn đề có tính chính trị cao, liên quan tới mọi tầng lớp của cộng đồng xã hội. Ở Việt Nam, an sinh xã hội thực ra đã được thực hiện từ nhiều năm. Thời gian đầu, an sinh xã hội được thực hiện với tư cách là chế độ cứu trợ xã hội và thuộc phạm vi quản lý của Bộ xã hội.<sup>(2)</sup> Sau này Bộ xã hội được sáp nhập vào Bộ lao động, công tác cứu trợ xã hội trở thành một trong những nội dung trong hoạt động chức năng của ngành lao động. Do đặc điểm của nước ta là phải tiến hành các cuộc kháng chiến đánh đuổi thực dân, đế quốc trong thời gian dài nên có nhiều người đã hi sinh hoặc đóng góp một phần xương máu cho tổ quốc trong các cuộc kháng chiến đó, vì thế vấn đề an sinh xã hội có thời kì tập trung vào công tác thương binh, liệt sĩ.<sup>(3)</sup> Ngày nay an sinh xã hội là một mảng lớn trong hệ thống các chính sách kinh tế - xã hội của quốc gia.

Theo cách hiểu thông thường, an sinh xã hội là cụm từ đề cập sự an toàn trong đời sống của con người trong xã hội.<sup>(4)</sup> An sinh xã

hội hướng tới xã hội trong đó hạn chế đến mức thấp nhất và dần xoá bỏ đói nghèo, bệnh tật, thiếu thốn tạo điều kiện, cơ hội về việc làm và bảo đảm đời sống của con người. Có thể nói an sinh xã hội là vấn đề bao trùm và có tính chất ưu tiên hàng đầu trong lĩnh vực xã hội ngày nay.

Trong xã hội hiện đại, khi mà chính sách con người trở thành vấn đề có tính chiến lược, chủ nghĩa nhân đạo trở thành mục tiêu xã hội thì an sinh xã hội càng được chú trọng. Quan điểm của Đảng ta là sử dụng nguồn lực con người và các nguồn lực khác nhằm xây dựng và phát triển đất nước. Muốn vậy cần “*nâng lên đáng kể chỉ số phát triển con người (HDI) của nước ta*”.<sup>(5)</sup> Bên cạnh đó, một trong những thực tế đang tồn tại đòi hỏi an sinh xã hội phải tập trung giải quyết là tình trạng đói nghèo ở nước ta còn khá cao mặc dù đã giảm từ 30% ở các năm trước xuống 16% vào năm 2001.<sup>(6)</sup> Tình trạng thất nghiệp, sức ép của công ăn việc làm và đặc biệt là đời sống của các tầng lớp dân cư, trong đó có những người, những gia đình đã từng có sự hi sinh về người và của cải vật chất trong hai cuộc kháng chiến còn rất thấp. Bên cạnh đó, một trong những vấn đề mang tính tiên quyết là muốn có nền kinh tế - xã hội phát triển thực sự và mang tính bền vững thì điều cần thiết trước tiên là

\* Giảng viên chính Khoa pháp luật kinh tế Trường đại học luật Hà Nội

phải tạo ra được sự ổn định đời sống của mọi tầng lớp dân cư. Tất cả những điều đó đòi hỏi nước ta phải từng bước xây dựng hệ thống an sinh xã hội nhằm mục tiêu giải quyết tốt các chính sách xã hội đối với các thành viên của cộng đồng.

2. Theo quan điểm của tôi, việc xây dựng và thực thi hệ thống chính sách xã hội nói chung và an sinh xã hội nói riêng, phải dựa trên cơ sở những nguyên tắc cơ bản sau đây:

*- Nguyên tắc toàn diện*

Chính sách an sinh xã hội phải đảm bảo tính xã hội, nó không được loại trừ bất kì đối tượng xã hội nào nằm trong diện cần được giúp đỡ. Việc xây dựng và vận hành hệ thống chính sách về an sinh xã hội phải đảm bảo có sự tham gia đông đảo của mọi tầng lớp nhân dân từ việc xây dựng chế độ, tạo nguồn, thực hiện cũng như quản lí việc thực hiện các chính sách, chế độ đó. Muốn vậy, việc đầu tiên là cần có sự thống nhất về cách xác định loại đối tượng cần trợ giúp để làm sao không được bỏ sót các đối tượng cần trợ giúp. Trong công việc này, công tác thống kê và tập hợp ý kiến đề xuất từ cơ sở một cách toàn diện và chọn lọc là rất cần thiết. Hiện nay, việc đảm bảo chế độ cho các đối tượng hưởng chính sách xã hội chưa được toàn diện. Nói cách khác, việc tập hợp, nghiên cứu để đưa các đối tượng hưởng chính sách xã hội vào danh mục nhà nước chưa đầy đủ. Nhiều người, trong nhiều năm, nằm trong diện ưu đãi bị bỏ quên làm thiệt hại cả về mặt vật chất và tinh thần của họ và gia đình họ.

*- Nguyên tắc đối xử công bằng*

Hoạt động đảm bảo các chế độ phải dựa trên hệ thống các quy tắc, tiêu chuẩn, được

định tính, định lượng rõ ràng, minh bạch. Về mặt nguyên tắc, các đối tượng thuộc cùng hệ phải được đối xử ngang nhau. Trong một số trường hợp, tính công bằng biểu hiện ở việc tính toán mức độ đóng góp, cống hiến cho xã hội mà giải quyết các chế độ đảm bảo vật chất hoặc tinh thần cụ thể nhằm tránh gây nên sự thiệt thòi, thiếu cân đối giữa các đối tượng chính sách.

Tuy nhiên, cũng cần phải hiểu rằng trong hệ thống các chế độ an sinh xã hội không phải chế độ nào cũng máy móc áp dụng nguyên tắc phân phối theo lao động, theo sự cống hiến. Có những đối tượng vừa sinh ra đã chịu sự thiệt thòi do tâm sinh lí bẩm sinh có vấn đề không bình thường, đặc biệt là các nạn nhân chất độc màu da cam. Hoặc có những người vừa mới tham gia quá trình lao động, chiến đấu, học tập, nghiên cứu thì đã phải chịu những rủi ro làm mất khả năng tiếp tục lao động, cống hiến. Do đó, nếu chỉ áp dụng nguyên tắc phân phối theo lao động sẽ không nhận được sự đồng tình của xã hội. Đối với các đối tượng đó, nguyên tắc công bằng có biểu hiện đặc biệt, rộng hơn, là một trong những khía cạnh quan trọng của vấn đề nhân đạo và quyền con người chứ không chỉ trong phạm vi của phạm trù cống hiến và hưởng thụ.

*- Nguyên tắc cộng đồng*

Việc xây dựng và vận hành hệ thống chính sách xã hội phải trên tinh thần đề cao tính cộng đồng về trách nhiệm. Tính cộng đồng này biểu hiện cả ở sự đóng góp và hưởng thụ. Một chính sách xã hội tốt khi nó huy động được sức mạnh cộng đồng trong việc tham gia tạo lập các điều kiện vật chất

căn bản để thực hiện. Mặt khác, nó cũng đảm bảo có sự “chia ngọt, sẻ bùi” giữa các tầng lớp dân cư, giữa cá nhân và tập thể, giữa Nhà nước và toàn xã hội. Chính sách xã hội sẽ không chỉ được đặt trên đôi vai Nhà nước mà nó còn có sự hỗ trợ của mọi người, mọi tổ chức, mọi cá nhân, thậm chí cần có sự cố gắng vươn lên của chính những người được hưởng sự chăm sóc đó. Tinh thần chung là cần xã hội hoá công tác xã hội,<sup>(7)</sup> cả trong quá trình xây dựng, tạo lập các quỹ đảm bảo xã hội và trong quá trình thực hiện các chế độ đảm bảo xã hội đó. Trong đó, cần kết hợp ba nguồn lực: Nhà nước, cộng đồng và các đối tượng chính sách tự vươn lên.<sup>(8)</sup>

*- Nguyên tắc phân luồng*

Việc quy định và thực hiện các chính sách xã hội phải được đặt vào từng “kênh” cụ thể trên cơ sở phân loại. Sự phân biệt rõ rệt các đối tượng là vấn đề có tính nguyên tắc, bởi lẽ, những đặc điểm căn bản của các đối tượng xã hội sẽ quyết định tính chất của chính sách áp dụng. Ví dụ: Đối với những người có công với cách mạng, đặc điểm của họ là có sự đóng góp đặc biệt, không thể định lượng được cả về vật chất lẫn tinh thần cho cách mạng, cần phải có hình thức ưu đãi đặc biệt. Đối với những người gặp khó khăn trong đời sống thì chính sách áp dụng lại không phải là sự “ưu đãi” mà là sự hỗ trợ vì rủi ro trong đời sống. Sự phân luồng chính là một trong những điều kiện tạo cơ hội cho việc thực hiện nguyên tắc công bằng trong đối xử xã hội.

*- Nguyên tắc định mức đảm bảo*

Việc xây dựng và thực hiện các chính sách xã hội phải dựa trên cơ sở các định mức nhất định. Các định mức đảm bảo phải được

thiết lập thống nhất, dựa trên đặc điểm của từng đối tượng (về sự cống hiến, về nhu cầu...) và khả năng đảm bảo. Định mức đảm bảo vừa mang tính nhân văn, vừa mang tính hiện thực - tức là nó phải tạo nên được ấn tượng và tác dụng xã hội - con người đối với các đối tượng chính sách, mặt khác, phải là đảm bảo có tính thiết thực đối với đời sống của họ mà không phải chỉ là sự “tượng trưng”. Ví dụ, đối với mức trợ cấp ưu đãi xã hội, có ý kiến cho rằng có thể dựa trên những căn cứ sau: “Mức chi phí tối thiểu cho nhu cầu cá nhân bình quân trong cả nước; mức thu nhập bình quân theo đầu người trong cả nước và mức sống trung bình của người dân trên phạm vi cả nước”.<sup>(9)</sup> Tuy nhiên, đó chỉ là ví dụ về mức ưu đãi xã hội. Đối với những đối tượng khác nhau trong chính sách an sinh xã hội cần phải có những định mức khác nhau phù hợp với điều kiện sống cũng như điều kiện đảm bảo của xã hội và Nhà nước.

*- Nguyên tắc Nhà nước thống nhất quản lý*

Nhà nước có điều kiện nhất để quản lý thống nhất việc thực hiện các chính sách xã hội. Nhà nước chính là đại diện lớn nhất của xã hội, có sức mạnh toàn diện để có thể thực hiện các mục tiêu xã hội. Việc thực hiện các chính sách xã hội của Nhà nước như là loại trách nhiệm xã hội lớn lao, vừa có tính truyền thống, vừa có tính hiện đại. Nói như vậy không có nghĩa là Nhà nước là duy nhất hoặc là tổ chức độc đoán đối với các vấn đề xã hội. Không dựa vào sức mạnh cộng đồng, nhà nước không thể thực hiện được chức năng xã hội của nó. Do đó, vấn đề quan trọng là tìm ra “người cầm cờ” cho các “chiến dịch” nhằm tạo ra tính thống nhất và cuối cùng là để đạt

hiệu quả cao nhất.

Không chỉ vậy, việc Nhà nước quản lí công tác an sinh xã hội còn có lí do khác, đó là vấn đề chính trị - xã hội. An sinh xã hội không phải là lĩnh vực kinh doanh mà là lĩnh vực đảm bảo xã hội. An sinh xã hội gắn liền với việc duy trì các chính sách xã hội, với nền dân chủ, với chế độ xã hội. An sinh xã hội như là thước đo về sự cam kết của Nhà nước, của Đảng cầm quyền đối với người dân và đối với xã hội. Do đó, Nhà nước có trách nhiệm phải thực hiện tốt và chỉ có thể là tốt đối với công tác này.

Lí do khác, nếu xem xét về khía cạnh nguồn đảm bảo, an sinh xã hội chủ yếu phải được đảm bảo, chi tiêu từ ngân sách nhà nước. Không phải là loại quỹ bình thường, an sinh xã hội là hệ thống tài chính đặc biệt, được đảm bảo với độ an toàn đặc biệt. An sinh xã hội thuộc hệ thống phúc lợi xã hội.<sup>(10)</sup> Do đó, ngân sách nhà nước có nhiệm vụ đảm bảo cho sự an toàn tài chính để tránh những rủi ro, bất trắc từ đó là giảm hoặc mất khả năng đảm bảo chi trả cho các đối tượng hưởng chính sách xã hội.

Việc Nhà nước thống nhất quản lí hệ thống an sinh xã hội sẽ tạo ra những điều kiện làm cho an sinh xã hội trở thành hệ thống trong sạch và công bằng. An sinh xã hội với mục đích mang lại những quyền lợi vật chất cho những người thụ hưởng có thể trở thành mục tiêu của các hành vi sai phạm. Việc Nhà nước tổ chức quản lí với ưu thế về sức mạnh tổng hợp về chính trị - kinh tế - pháp luật của mình sẽ góp phần phát hiện và xử lí kịp thời các hành vi vi phạm nhằm đảm bảo quyền lợi

cho các đối tượng cần được chăm sóc trong xã hội, tránh việc thất thoát tiền bạc, tài sản vào tay những người có ý đồ xâm phạm tài sản của Nhà nước, của nhân dân.<sup>(11)</sup>

Xã hội càng phát triển thì vai trò xã hội của Nhà nước càng lớn lao. Và không phải là cái gì xa xôi hoặc lạ lẫm, đó chính là vai trò tổ chức điều hành và thực thi các chính sách, chế độ an sinh xã hội. Một trong những biểu hiện của nhà nước hiện đại, hình ảnh đẹp của nhà nước sẽ thu hút sự chú ý của mọi người chính là sự đảm bảo các chế độ an sinh xã hội.

*- Nguyên tắc pháp chế*

An sinh xã hội là hình thức tổ chức mang tính cộng đồng xã hội, xuất phát từ nhu cầu thiết yếu của các thành viên trong xã hội nhưng lại do Nhà nước đứng ra tổ chức nhằm thực hiện chức năng xã hội của Nhà nước, vì thế Nhà nước không thể buông lỏng quản lí đối với lĩnh vực an sinh xã hội. Trong các biện pháp quản lí được sử dụng, Nhà nước đặc biệt coi trọng công cụ pháp luật và pháp chế.

Cũng giống như các lĩnh vực khác, nền pháp chế an sinh xã hội phải bắt đầu từ hệ thống pháp luật được xây dựng có quy mô từ thấp đến cao, cả về chiều dọc lẫn chiều ngang, cả về hệ nguyên tắc lẫn các quy định cụ thể, cả về hệ thống các chế độ và phương cách tổ chức thực hiện... Pháp chế an sinh xã hội phải được thể hiện trước tiên từ quan điểm pháp lí và sản phẩm của cơ quan quyền lực (Quốc hội, hội đồng nhân dân). Sau đó là sự hướng dẫn, tổ chức điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước và cuối cùng là sự

kiểm soát của hệ thống cơ quan tư pháp và của nhân dân. Trong quá trình xây dựng và thực hiện các chế độ an sinh xã hội cần đề cao việc tuân thủ pháp luật, tuân thủ sự điều hành của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Bất kì sự thay đổi nào mang tính nguyên tắc cần phải được cơ quan quyền lực phê chuẩn, bất kì sự ấn định nào đã thể hiện bằng quy định của pháp luật đều phải được thi hành nghiêm chỉnh. Các cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương đều phải hành động trên nền tảng pháp luật hiện hành. Những tranh chấp, khiếu nại, tố cáo đều phải được giải quyết theo cơ chế pháp luật thống nhất và đảm bảo tính đúng đắn nhằm bảo vệ quyền lợi của những người thụ hưởng các chế độ an sinh xã hội, của Nhà nước và xã hội.

Xuất phát từ lí do này, Nhà nước cần tổ chức nghiên cứu hoàn thiện hệ thống các quy định về an sinh xã hội làm cơ sở cho việc triển khai các chế độ an sinh xã hội trong thời gian tới./.

(1). Thuật ngữ An sinh xã hội được sử dụng chính thức trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc ĐCSVN lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2001- tr. 105; Tài liệu hỏi - đáp về các văn kiện đại hội IX của Đảng, Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2001, tr. 56. Ngoài ra còn được sử dụng trong các bài viết, tài liệu khoa học khác (xem: TS. Nguyễn Đình Liêu, "Vai trò của trợ cấp ưu đãi xã hội trong hệ thống an sinh xã hội Việt Nam", Tạp chí LĐ&XH số 193, tr. 17).

(2). Xem Sắc lệnh số 36/SL ngày 27/3/1946 về việc tổ chức Bộ xã hội.

(3). Theo thống kê, trong các cuộc kháng chiến, Việt Nam có 1,1 triệu người hi sinh trong chiến đấu; 600 ngàn thương binh; 300 ngàn người mất tích trong chiến đấu; 2 triệu người bị giết hại; 2 triệu người bị tàn tật; 2 triệu người bị nhiễm chất độc hoá học; 500

ngàn trẻ em dị dạng - xem: "Chiến tranh cách mạng Việt Nam" - Ban chỉ đạo tổng kết chiến tranh, Bộ chính trị - Nxb. Chính trị quốc gia, H.2000.

Về mặt pháp lí, nước ta đã có quyết định ngày 19/7/1946 của Hội đồng Chính phủ về việc thành lập Bộ thương binh - cựu binh và Sắc lệnh số 20/SL ngày 16/2/1947 về việc đặt ra "hưu bổng thương tật" và "tiền tuất cho thân nhân tử sĩ".

(4). Vì cách hiểu như vậy nên người ta còn gọi An sinh xã hội bằng một cụm từ khác mà vẫn có thể chuyển tải được ý nghĩa của nó, đó là cụm từ "An ninh xã hội" (xem: Nguyễn Quang Quỳnh, "Luật Lao động và An ninh xã hội", Nhà sách Khai Trí Sài Gòn 1969; Từ điển thuật ngữ pháp luật Anh - Việt, Nxb. KHKT Hà Nội 1992).

(5). Xem: - Đảng cộng sản Việt Nam, "Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội", H. 2001-2010,

- Xem: Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2001, tr. 160.

(6). Xem: Mỗi năm có gần 300 ngàn hộ thoát khỏi đói nghèo, báo cáo kết quả xoá đói giảm nghèo và tạo việc làm năm 2001, mục tiêu và giải pháp đến 2005 của Bộ LĐTBXH. Tạp chí Lao động & Xã hội số 194, 195.

(7). Xem: TS. Đàm Hữu Đắc, "Xã hội hoá các hoạt động công tác xã hội", Tạp chí LĐ&XH số chuyên đề III/2000.

(8). Xem: TS. Nguyễn Đình Liêu, "Triển khai thực hiện nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ IX của Đảng về ưu đãi xã hội". Tạp chí LĐ&XH số 7/2001.

(9). Xem: ThS. Tạ Văn Thiệu, Cục TBLS, "Một số vấn đề về cải cách trợ cấp ưu đãi xã hội", Tạp chí LĐ&XH số 7/2001.

(10). Chính vì vậy các nước thường thành lập Bộ lao động và xã hội hoặc Bộ lao động và phúc lợi xã hội như Trung Quốc, Cộng hoà liên bang Đức, Vương quốc Thái Lan... (TG).

(11). Xem: Lê Trọng Hùng, "Vu làm già 692 hồ sơ thương binh ở Ninh Bình - Thêm những quan chức nào sẽ phải ra hầu toà?", Báo Pháp luật số ra ngày 13/8/2004, tr .10.