

PHÁP LUẬT ƯU ĐÃI XÃ HỘI TRONG THỜI KÌ ĐỔI MỚI VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

*ThS. TRẦN THUY LÂM **

1. Pháp luật ưu đãi xã hội từ thời điểm đổi mới đến trước khi có Pháp lệnh ưu đãi người có công (năm 1994)

Từ cơ chế quản lí kinh tế kế hoạch hoá tập trung, chúng ta chủ trương phát triển kinh tế theo cơ chế thị trường có sự quản lí của Nhà nước. Điều đó cũng đã dẫn đến những thay đổi trong chính sách xã hội, đặc biệt đối với những người có công, bởi đây là vấn đề mang tính lịch sử nhưng lại hết sức nhạy cảm, vì vậy pháp luật ưu đãi xã hội cũng có những sự thay đổi cho phù hợp với tình hình mới.

Ở giai đoạn trước - thời kì kinh tế kế hoạch hoá tập trung, do chúng ta vừa phải giải quyết các tổn động sau chiến tranh, vừa phải chuẩn bị cho công cuộc xây dựng và phát triển nên Nhà nước tuy có ban hành một số văn bản pháp luật về ưu đãi xã hội như Quyết định số 208/CP ngày 20/7/1977, Quyết định số 78/CP ngày 13/4/1978, Quyết định số 301/CP ngày 20/9/1980 song vẫn còn hết sức tản mạn. Hơn nữa, cũng do hoàn cảnh kinh tế nước ta thời kì đó còn quá nhiều khó khăn nên công tác ưu đãi trong thời kì này chủ yếu mới chỉ tập trung vào việc xác nhận thương binh, liệt sĩ, xây dựng nghĩa trang... Chế độ trợ cấp, phụ cấp ưu đãi tuy đã được đặt ra và bước đầu đã có sự cân đối với chế độ tiền lương của công nhân viên chức

lao động song còn rất thấp... Chính vì vậy, chuyển sang giai đoạn đổi mới, đòi hỏi chúng ta phải cố những cải cách trong chính sách đối với những người có công. Bên cạnh việc thực hiện các chế độ ưu đãi đã được quy định, Nhà nước đã ban hành hàng loạt các văn bản quy định về vấn đề này như Quyết định số 79-HĐBT ngày 5/7/1989, Quyết định số 8-HĐBT ngày 5/1/1990, Nghị định số 27/CP ngày 23/5/1993, Nghị định số 05/CP ngày 26/1/1994... về chế độ trợ cấp đối với người có công. Tuy nhiên, các văn bản này mới chỉ dừng lại ở việc điều chỉnh, sửa đổi các chế độ trợ cấp đối với các đối tượng được hưởng chính sách xã hội cho phù hợp với tình hình mới và có tính chất tạm thời chứ chưa phải là cố định lâu dài. Có lẽ cũng vì vậy mà các văn bản ưu đãi thời kì này chủ yếu được ban hành dưới hình thức dưới luật. Các đối tượng ưu đãi cũng như các chế độ ưu đãi hầu như cũng không có sự thay đổi so với trước. Đây cũng là vấn đề để lí giải bởi ở giai đoạn đầu của thời kì đổi mới, kinh tế nước ta đang trong thời kì chuyển đổi nên còn chưa ổn định và có nhiều khó khăn. Việc thực hiện chính sách đối với người có công lại chủ

* Giảng viên Khoa pháp luật kinh tế
Trường Đại học Luật Hà Nội

yếu do ngân sách nhà nước đảm nhiệm nên chúng ta chưa có đủ điều kiện để có những cải cách đủ mạnh có thể làm thay đổi cơ bản chính sách, chế độ đối với các đối tượng này. Sự thay đổi trong chế độ ưu đãi lúc này cũng chỉ là những biện pháp tình thế nhằm giải quyết tạm thời những khó khăn trước mắt trong thời kì đổi mới, do đó, đời sống của người có công thời kì này vẫn còn nhiều khó khăn. Tuy nhiên, đây cũng là sự khó khăn chung của đất nước lúc bấy giờ và dù sao so với giai đoạn nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, chế độ ưu đãi cũng đã bắt đầu có những bước chuyển biến đáng kể.

2. Pháp luật ưu đãi xã hội từ khi có Pháp lệnh ưu đãi đối với người có công đến nay và một số kiến nghị

Sự thay đổi thật sự và căn bản trong pháp luật ưu đãi đối với người có công giai đoạn đổi mới có lẽ bắt đầu từ năm 1994. Khi đó nền kinh tế nước ta đã đi dần vào ổn định và có những bước phát triển nhất định, điều kiện kinh tế cũng như đời sống văn hoá xã hội đã được nâng cao. Điều đó đòi hỏi Nhà nước phải có những đổi mới trong chính sách đối với người có công bởi họ lại chính là đối tượng gặp khó khăn nhiều trong cuộc sống. Ngày 10/9/1994, Quốc hội đã thông qua hai pháp lệnh là Pháp lệnh ưu đãi người hoạt động cách mạng, liệt sĩ và gia đình liệt sĩ, thương binh, bệnh binh, người hoạt động kháng chiến, người có công giúp đỡ cách mạng (gọi tắt là Pháp lệnh ưu đãi người có công) và Pháp lệnh quy định danh hiệu vinh dự nhà nước “Bà mẹ Việt Nam anh hùng”.

Đây là hai văn bản pháp luật có hiệu lực cao nhất từ trước đến nay quy định về chế độ ưu đãi đối với người có công. Hai văn bản này (đặc biệt là Pháp lệnh ưu đãi người có công) đã quy định một cách tương đối đầy đủ và toàn diện các đối tượng cũng như chế độ ưu đãi đối với các đối tượng thuộc diện ưu đãi xã hội. Hướng dẫn thực hiện hai pháp lệnh này là các nghị định, thông tư... tạo thành hệ thống pháp luật về ưu đãi xã hội tương đối hoàn thiện và thống nhất. Khi điều kiện kinh tế cho phép, Pháp lệnh ưu đãi xã hội lại được sửa đổi (năm 2000 và năm 2002) cho phù hợp với điều kiện mới và quá trình cải cách hành chính nhà nước. Đặc biệt, ngày 4/9/1997 Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 727 thành lập Cục thương binh, liệt sĩ nhằm thực hiện tốt các chế độ, chính sách đối với người có công. Sau này, để mở rộng thêm các đối tượng được hưởng ưu đãi xã hội và điều chỉnh mức trợ cấp ưu đãi cho phù hợp với tình hình mới, ngày 29/6/2005 Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh mới về ưu đãi người có công. Pháp lệnh này đã thay thế Pháp lệnh ưu đãi người có công năm 1994. Điều này chứng tỏ Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến người có công, luôn dành cho họ những ưu tiên, ưu đãi phù hợp với sự phát triển kinh tế của đất nước trong từng giai đoạn. Đồng thời, nó cũng thể hiện tình cảm, thể hiện truyền thống “uống nước nhớ nguồn” của dân tộc ta, nhân dân ta đối với những người đã có những cống hiến, hi sinh cho đất nước.

Hiện nay, chế độ ưu đãi xã hội được quy

yếu do ngân sách nhà nước đảm nhiệm nên chúng ta chưa có đủ điều kiện để có những cải cách đủ mạnh có thể làm thay đổi cơ bản chính sách, chế độ đối với các đối tượng này. Sự thay đổi trong chế độ ưu đãi lúc này cũng chỉ là những biện pháp tình thế nhằm giải quyết tạm thời những khó khăn trước mắt trong thời kì đổi mới, do đó, đời sống của người có công thời kì này vẫn còn nhiều khó khăn. Tuy nhiên, đây cũng là sự khó khăn chung của đất nước lúc bấy giờ và dù sao so với giai đoạn nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, chế độ ưu đãi cũng đã bắt đầu có những bước chuyển biến đáng kể.

2. Pháp luật ưu đãi xã hội từ khi có Pháp lệnh ưu đãi đối với người có công đến nay và một số kiến nghị

Sự thay đổi thật sự và căn bản trong pháp luật ưu đãi đối với người có công giai đoạn đổi mới có lẽ bắt đầu từ năm 1994. Khi đó nền kinh tế nước ta đã đi dần vào ổn định và có những bước phát triển nhất định, điều kiện kinh tế cũng như đời sống văn hoá xã hội đã được nâng cao. Điều đó đòi hỏi Nhà nước phải có những đổi mới trong chính sách đối với người có công bởi họ lại chính là đối tượng gặp khó khăn nhiều trong cuộc sống. Ngày 10/9/1994, Quốc hội đã thông qua hai pháp lệnh là Pháp lệnh ưu đãi người hoạt động cách mạng, liệt sĩ và gia đình liệt sĩ, thương binh, bệnh binh, người hoạt động kháng chiến, người có công giúp đỡ cách mạng (gọi tắt là Pháp lệnh ưu đãi người có công) và Pháp lệnh quy định danh hiệu vinh dự nhà nước “Bà mẹ Việt Nam anh hùng”.

Đây là hai văn bản pháp luật có hiệu lực cao nhất từ trước đến nay quy định về chế độ ưu đãi đối với người có công. Hai văn bản này (đặc biệt là Pháp lệnh ưu đãi người có công) đã quy định một cách tương đối đầy đủ và toàn diện các đối tượng cũng như chế độ ưu đãi đối với các đối tượng thuộc diện ưu đãi xã hội. Hướng dẫn thực hiện hai pháp lệnh này là các nghị định, thông tư... tạo thành hệ thống pháp luật về ưu đãi xã hội tương đối hoàn thiện và thống nhất. Khi điều kiện kinh tế cho phép, Pháp lệnh ưu đãi xã hội lại được sửa đổi (năm 2000 và năm 2002) cho phù hợp với điều kiện mới và quá trình cải cách hành chính nhà nước. Đặc biệt, ngày 4/9/1997 Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 727 thành lập Cục thương binh, liệt sĩ nhằm thực hiện tốt các chế độ, chính sách đối với người có công. Sau này, để mở rộng thêm các đối tượng được hưởng ưu đãi xã hội và điều chỉnh mức trợ cấp ưu đãi cho phù hợp với tình hình mới, ngày 29/6/2005 Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh mới về ưu đãi người có công. Pháp lệnh này đã thay thế Pháp lệnh ưu đãi người có công năm 1994. Điều này chứng tỏ Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến người có công, luôn dành cho họ những ưu tiên, ưu đãi phù hợp với sự phát triển kinh tế của đất nước trong từng giai đoạn. Đồng thời, nó cũng thể hiện tình cảm, thể hiện truyền thống “uống nước nhớ nguồn” của dân tộc ta, nhân dân ta đối với những người đã có những cống hiến, hi sinh cho đất nước.

Hiện nay, chế độ ưu đãi xã hội được quy

định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau nhưng nội dung chủ yếu của các chế độ được thể hiện ở các văn bản như: Pháp lệnh ngày 29/8/1994 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định danh hiệu vinh dự Nhà nước “Bà mẹ Việt Nam anh hùng”, Pháp lệnh ngày 29/6/2005 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về ưu đãi người có công với cách mạng, Nghị định số 210/2004/CP ngày 20/12/2004 về chế độ trợ cấp, phụ cấp ưu đãi đối với người có công với cách mạng, Nghị định số 147/2005/NĐ-CP ngày 30/11/2005 về mức trợ cấp, phụ cấp ưu đãi đối với người có công, Nghị định số 54/2006/NĐ-CP ngày 26/5/2006 hướng dẫn Pháp lệnh ưu đãi người có công... và một số văn bản liên quan khác như hệ thống pháp luật về đất đai, nhà ở, giáo dục và đào tạo, các luật thuế...

Có thể nói chế độ ưu đãi đối với người có công theo pháp luật hiện hành tương đối đầy đủ và toàn diện. So với giai đoạn trước, pháp luật ưu đãi hiện nay không chỉ mở rộng về đối tượng được hưởng ưu đãi để nhằm đánh giá hết những công lao đóng góp của những người có công mà còn nâng cao mức trợ cấp, phụ cấp cũng như những ưu tiên, ưu đãi trong các lĩnh vực khác cho các đối tượng này. Theo Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng ngày 29/6/2005 thì đối tượng được hưởng chế độ ưu đãi bao gồm người có công với cách mạng và thân nhân của họ. Trong đó người có công được xác định là 14 đối tượng, bao gồm: Người hoạt động cách mạng trước ngày 1/1/1945; người hoạt động cách mạng từ ngày 1/1/1945 đến trước tổng

khởi nghĩa ngày 19/8/1945; liệt sĩ; bà mẹ Việt Nam anh hùng; anh hùng lực lượng vũ trang, anh hùng lao động; thương binh, người hưởng chính sách như thương binh; bệnh binh; người hoạt động kháng chiến bị nhiễm chất độc hoá học; người hoạt động cách mạng, hoạt động kháng chiến bị địch bắt tù đày; người hoạt động kháng chiến giải phóng dân tộc, bảo vệ Tổ quốc và làm nhiệm vụ quốc tế; người có công giúp đỡ cách mạng. Các chế độ ưu đãi xã hội cũng được thực hiện trên mọi phương diện, mọi lĩnh vực của đời sống xã hội nhằm đảm bảo đời sống vật chất cũng như tinh thần cho người có công. Cụ thể, chế độ ưu đãi xã hội bao gồm ưu đãi trợ cấp, ưu đãi về giáo dục và đào tạo, ưu đãi trong lĩnh vực việc làm, ưu đãi về chăm sóc sức khoẻ và các ưu đãi khác như nhà ở, công trình ghi công... Trong đó, vấn đề trợ cấp ưu đãi là lĩnh vực trọng tâm bởi đây là khoản trợ cấp bằng tiền cho những người có công hoặc thân nhân của họ nhằm đảm bảo và nâng cao đời sống cho người được ưu đãi. Đặc biệt, đối với những người không còn khả năng lao động, không còn ai nương tựa thì khoản trợ cấp ưu đãi này còn là nguồn sống chủ yếu của họ. Vì vậy, tuy từng trường hợp, căn cứ vào mức độ cống hiến và nhu cầu trợ giúp mà người có công được hưởng trợ cấp ưu đãi hàng tháng hay một lần.

So với thời gian trước, mức trợ cấp ưu đãi đối với người có công hiện nay cao hơn rất nhiều. Đặc biệt, Pháp lệnh ưu đãi người có công năm 2005 còn bổ sung thêm chế độ

bảo hiểm y tế và chế độ mai táng phí đối với người hoạt động kháng chiến được tặng huân, huy chương kháng chiến và người có công giúp đỡ cách mạng được tặng huy chương kháng chiến đã được hưởng trợ cấp một lần mà chưa có chế độ bảo hiểm y tế và mai táng phí. Điều này là hợp lí bởi điều kiện kinh tế-xã hội của chúng ta đã có nhiều thay đổi, đời sống của nhân dân đã được cải thiện và nâng cao. Do đó, chúng ta càng cần phải quan tâm đến người có công, những người đã có những đóng góp, công hiến, hi sinh cho đất nước.

Như vậy có thể thấy pháp luật ưu đãi xã hội hiện hành đã có những bước phát triển hơn hẳn so với pháp luật ưu đãi xã hội ở giai đoạn trước. Sự phát triển này không chỉ ở hình thức, hiệu lực pháp lí của văn bản mà chính là ở sự thống nhất và toàn diện của hệ thống pháp luật cũng như nội dung của chế độ ưu đãi xã hội đối với người có công. Chế độ ưu đãi đối với người có công ngày càng được mở rộng và nâng cao gắn liền với sự đổi mới và phát triển của đời sống kinh tế xã hội. Các đối tượng ưu đãi xã hội đã được mở rộng hơn, các chế độ trợ cấp cũng toàn diện hơn và mức trợ cấp cũng cao hơn. Điều đó không chỉ đảm bảo, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho những người có công mà còn tạo ra sự cảm thông, chia sẻ, trách nhiệm... giữa các cá nhân, giữa các thế hệ trong cả cộng đồng. Đó là những nét cao đẹp trong đời sống con người mà mỗi xã hội đều hướng tới.

Tuy nhiên, bên cạnh đó pháp luật ưu

đãi xã hội hiện nay vẫn còn một số vướng mắc, tồn tại cần sửa đổi, bổ sung. Chẳng hạn, một số đối tượng là người có công (như thanh niên xung phong) vẫn chưa được đưa vào trong Pháp lệnh. Hơn nữa, hiện nay là thời bình nên đối tượng thụ hưởng ưu đãi xã hội không chỉ đơn thuần là những người có công với cách mạng mà còn là người có công với nước, với nhân dân (như những người đã dũng cảm hi sinh trong công tác đấu tranh phòng chống phạm). Vì vậy, nếu gọi chung là pháp luật ưu đãi người có công với cách mạng thì đó có xác định đối tượng này cũng sẽ không hợp lí. Hơn nữa, điều kiện để liệt sĩ trong một số trường hợp chưa cụ thể (nhất là trong việc phòng chống ma túy, mại dâm) còn phụ thuộc vào việc phong tặng nên thực tế gặp nhiều khó khăn, đôi khi dẫn đến sự không công bằng giữa các trường hợp. Do đó, pháp luật cần phải có những quy định cụ thể hơn về vấn đề này. Mức trợ cấp ưu đãi xã hội hiện nay tuy đã được nâng cao và điều chỉnh tương ứng với mức sống trung bình của xã hội song nhìn chung vẫn còn thấp. Đời sống của những người có công vẫn còn rất nhiều khó khăn nhất là đối với những người không có nguồn thu nhập nào khác mà chủ yếu trông chờ vào chế độ ưu đãi. Vì vậy thiết nghĩ, cần phải nâng cao hơn nữa mức trợ cấp cho các đối tượng này và đặc biệt cần có sự điều chỉnh kịp thời khi đời sống thực tế có những thay đổi.

(Xem tiếp trang 3)

sát, quản lí chặt chẽ chất lượng của các công trình; xử lí kiên quyết, dứt điểm và nghiêm minh những công trình không đạt chất lượng, tiêu chuẩn là vấn đề thiết thực cần tiến hành.

Việc khơi thông và lành mạnh hoá thị trường bất động sản trong thời gian tới đòi hỏi phải được thực hiện một cách tổng thể và đồng bộ, từ việc hoàn thiện hệ thống pháp luật đến việc tổ chức triển khai pháp luật trên thực tế. Có lẽ, các cấp, các ngành và đặc biệt hơn là đông đảo quần chúng nhân dân đang “trông ngóng” và “kì vọng” vào một chính sách pháp luật tiếp tục được hoàn thiện, một tinh thần đầy trách nhiệm của những người “cầm cân nảy mực” trong việc tổ chức thực thi pháp luật và thái độ nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật của những người dân./

(1).Xem: Thời báo tài chính số ra ngày 18/10/2000.

(2).Xem: Phạm Hữu Nghị, “Về thực trạng chính sách đất đai ở Việt Nam”, Tạp chí nhà nước và pháp luật, số 8/2002.

(3).Xem: Tổng cục địa chính (2002), Báo cáo ngành địa chính năm 2001 - nhiệm vụ công tác năm 2002, tháng 3/2002.

(4).Xem: Bùi Ngọc Cường, “Xây dựng và hoàn thiện pháp luật kinh tế nhằm đảm bảo quyền tự do kinh doanh”, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2001.

(5).Xem: Phạm Duy Nghĩa, “Vai trò của thị trường nhà đất trong việc kiềm chế những cơn sốt đất”, Hội thảo: “Xây dựng cơ sở pháp lí về thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam”, Bộ môn pháp luật kinh doanh - Khoa luật, Đại học quốc gia tổ chức ngày 26/5/2002.

(6).Xem: Đảng cộng sản Việt Nam, “Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kì đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước”, Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2003, tr. 58-62.

(7).Xem: Sđd, tr. 58.

PHÁP LUẬT ƯU ĐÃI XÃ HỘI... (tiếp theo trang 14)

Thủ tục xác nhận đối tượng được hưởng chế độ ưu đãi tuy đã được đơn giản hoá cho phù hợp với hoàn cảnh chiến tranh thời đó song chúng ta lại chưa có sự quản lí chặt chẽ nên đã dẫn đến sự lạm dụng, khai man hồ sơ để được hưởng chế độ ưu đãi này. Chính vì vậy, bên cạnh việc đơn giản hoá các thủ tục xác nhận đối tượng người có công nhằm đảm bảo quyền lợi cho những người đã có những cống hiến hi sinh cho cách mạng, chúng ta cần phải có những biện pháp để tránh việc công nhận nhầm đối tượng.

Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật về ưu đãi xã hội hiện nay còn quá nhiều và rải rác. Chế độ đãi ngộ đối với người có công được quy định ở rất nhiều các văn bản khác nhau. Tuy đã có Pháp lệnh song còn rất nhiều văn bản và công văn hướng dẫn thi hành nên việc áp dụng rất phức tạp và gặp nhiều khó khăn. Vì vậy, cần phải có văn bản có hiệu lực pháp lí cao hơn để đảm bảo tính hệ thống cũng như thống nhất của các văn bản pháp luật về ưu đãi xã hội. Do đó, Nhà nước cần sớm ban hành Luật về ưu đãi xã hội. Luật ưu đãi xã hội được ban hành sẽ không chỉ là sự pháp điển hoá chế độ ưu đãi xã hội đối với người có công ở mức cao hơn mà còn là nguồn cổ vũ, động viên lớn đối với các đối tượng đang hưởng chế độ này. Đồng thời nó còn khích lệ những công dân khác sẵn sàng xả thân vì đất nước, vì nhân dân bởi họ cũng như gia đình họ đã được Nhà nước và xã hội bảo đảm./