

# NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN CỦA HỆ THỐNG HOÁ PHÁP LUẬT VỀ AN SINH XÃ HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

BÙI ĐỨC HIỂN \*

## 1. Thực trạng quy định và hệ thống hoá pháp luật về an sinh xã hội

Quá trình hệ thống hoá pháp luật về an sinh xã hội từ năm 1986 trở về trước không nhiều, đa số chỉ là việc tập hợp các văn bản pháp luật an sinh theo những tiêu chí và mục đích nhất định của các chủ thể tiến hành, còn việc pháp điển hoá thì hầu như rất ít, chủ yếu chỉ tồn tại dưới dạng sửa đổi, bổ sung các sắc lệnh, các nghị định... mà thôi. Có ba nguyên nhân dẫn đến điều này: *Thứ nhất*, nền kinh tế nước ta thời kì đó còn dựa trên thể chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp, Nhà nước vừa là người quản lí, người tổ chức sản xuất và người phân phối sản phẩm xã hội nên hoạt động đảm bảo an sinh xã hội ở Việt Nam trong thời kì này do Nhà nước thực hiện. Nhà nước đảm nhiệm hai chức năng: vừa là người ban hành chính sách vừa là người thực hiện chính sách thông qua bộ máy của mình; *thứ hai*, nguyên nhân trực tiếp là những văn bản pháp luật quy định về chính sách an sinh xã hội thời kì này không được ban hành nhiều; *thứ ba*, pháp luật về an sinh xã hội thời kì này chủ yếu quy định nhiều về vấn đề bảo hiểm xã hội cho người lao động nhưng đối tượng mà các quy định pháp luật điều chỉnh quá hẹp chủ yếu là cán bộ, công chức nhà nước.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI năm 1986 đã thông qua đường lối đổi mới đất nước, trọng tâm là đổi mới về kinh tế, chuyển từ kinh tế tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường, mở rộng giao lưu hợp tác với tất cả các nước và vùng lãnh thổ trên thế giới trên cơ sở hợp tác cùng có lợi. Tuy nhiên, kinh tế thị trường cũng đặt ra nhiều thách thức như: phá sản, thất nghiệp là những nguy cơ luôn tiềm ẩn các tệ nạn xã hội, phân hoá giàu nghèo là điều khó tránh khỏi... Điều này làm tăng nhu cầu về đảm bảo an sinh xã hội của người dân. Đặc trưng cơ bản của an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam trong giai đoạn này là đã có sự chuyển giao dần "công việc" từ Nhà nước sang cho xã hội, cho cộng đồng. Nhiều văn bản pháp lí đã được Nhà nước ban hành nhằm đảm bảo an sinh xã hội cho nhân dân. Hiến pháp năm 1992 đã quy định ở tầm cao mới những quyền thuộc về an sinh xã hội của công dân như: chế độ bảo hộ lao động (Điều 56), chế độ bảo vệ sức khỏe (Điều 61)... Trên cơ sở Hiến pháp, nhiều văn bản trong lĩnh vực này được ban hành nhưng hệ thống pháp luật an sinh xã hội ở nước ta vẫn còn có những bất cập, hạn

\* Viện nhà nước và pháp luật

chế nhất định: *Thứ nhất*, quy định pháp luật về an sinh xã hội vẫn chưa bao quát hết các vấn đề mà nó cần điều chỉnh. *Ví dụ*: đối tượng tham gia BHXH còn rất hẹp;<sup>(1)</sup> *Thứ hai*, quy định pháp luật về an sinh xã hội còn tán mạn trong nhiều văn bản pháp luật như các pháp lệnh, các văn bản dưới luật; *Thứ ba*, một số quy định pháp luật còn chung chung, thiếu tính cụ thể, chặt chẽ, rõ ràng, đôi khi còn trừu tượng; pháp luật về ưu đãi với người có công, bảo hiểm xã hội có nhiều yếu tố chưa phù hợp. *Ví dụ*: quy định về điều kiện đối với người được hưởng cứu trợ xã hội, ưu đãi xã hội...; hệ thống văn bản hướng dẫn đôi khi còn chậm, nội dung còn có điểm chồng chéo. Công tác tập hợp, pháp điển hoá đã được tiến hành nhưng chưa triệt để...

Có nhiều phương thức khác nhau để xây dựng cũng như ban hành pháp luật trong đó một phương thức mà theo chúng tôi giữ vai trò quan trọng đó là hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội. Chúng ta đã biết việc ban hành các quy định pháp luật luôn phải gắn với yêu cầu thực tiễn, hoàn cảnh của đất nước. Xây dựng, ban hành các văn bản pháp luật mới luôn cần phải đảm bảo tính kế thừa các quy định pháp luật tiến bộ đồng thời cần nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung những quy định đã lỗi thời, lạc hậu. Hệ thống hoá pháp luật chính là phương thức giúp đảm bảo được những yêu cầu trên. Quá trình hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội những năm vừa qua cũng được tiến hành thường xuyên và định kì cụ thể:

- Về tập hợp hoá, việc tập hợp các văn bản pháp luật an sinh xã hội ở nước ta những năm vừa qua đã được tiến hành thường xuyên với phạm vi, chủ thể, tiêu chí, mục đích khác nhau:

+ Về phạm vi, việc tập hợp, sắp xếp các văn bản an sinh xã hội được tiến hành đối với các văn bản trong phạm vi một địa phương nhất định hoặc trên phạm vi cả nước. *Ví dụ*: tập hợp các quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội về chính sách cứu trợ xã hội trong trường hợp thiên tai từ năm 2000 đến nay...

+ Về thời gian, việc tập hợp các văn bản pháp luật an sinh xã hội được sắp xếp, tập hợp theo từng mốc thời gian như từ năm 1986 đến nay hoặc từ 1945 đến nay...

+ Về lĩnh vực, việc tập hợp hoá các văn bản pháp luật an sinh xã hội được tiến hành sắp xếp theo lĩnh vực như: tập hợp các văn bản pháp luật về cứu trợ xã hội; văn bản pháp luật về ưu đãi xã hội; văn bản pháp luật về bảo hiểm xã hội. Phổ biến hơn là tập hợp, sắp xếp chung ba lĩnh vực này thành pháp luật về an sinh xã hội...

Ngoài ra, quá trình tập hợp hoá các văn bản pháp luật an sinh xã hội cũng được tiến hành bởi nhiều chủ thể với nhiều mục đích khác nhau: chủ thể tiến hành tập hợp văn bản pháp luật có thể là cá nhân, tổ chức, học sinh, sinh viên, người nước ngoài... tùy theo mục đích sử dụng mà họ có cách sắp xếp cho phù hợp. *Ví dụ*: Một sinh viên muốn nghiên cứu pháp luật về cứu trợ xã hội thì họ sẽ tiến hành tập hợp các văn bản

pháp luật có điều chỉnh về cứu trợ xã hội theo tiêu chí nhất định như: thời gian ban hành và lĩnh vực ban hành...<sup>(2)</sup>

- Về pháp điển hoá, bên cạnh quá trình tập hợp hoá các văn bản pháp luật an sinh xã hội, sau khi tiến hành sự nghiệp đổi mới để đáp ứng được yêu cầu của quá trình này và đảm bảo an sinh xã hội trong nhân dân, nhiều văn bản pháp luật trong đó có pháp luật về an sinh xã hội được tiến hành sửa đổi, bổ sung dưới hình thức hệ thống hoá như: lĩnh vực bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế... Việc tiến hành pháp điển hoá Nghị định số 12/CP ngày 26/01/1995 của Chính phủ về ban hành Điều lệ bảo hiểm xã hội thể hiện qua việc sửa đổi, bổ sung Nghị định này bằng Nghị định số 93/1998/NĐ-CP ngày 12/11/1998. Sự pháp điển hoá này đạt được tầm cao hơn khi Nghị định trên đã được sửa đổi, bổ sung một cách tổng thể kết hợp với một số thông tư hướng dẫn khác nâng lên thành Luật bảo hiểm xã hội năm 2006; Luật bảo hiểm y tế cũng được xây dựng qua việc pháp điển hoá Nghị định của Chính phủ số 63/2005/NĐ-CP ngày 16/5/2005... Từ những dẫn chứng trên chúng ta thấy rằng hệ thống pháp luật về an sinh xã hội nước ta ngày càng hoàn thiện và góp phần điều chỉnh các quan hệ xã hội kịp thời hơn.

Do vậy để đẩy mạnh hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và hệ thống pháp luật về an sinh xã hội nói riêng, Nhà nước ta đã đẩy mạnh công tác hệ thống hoá pháp luật, đánh giá thực trạng các quy định pháp

luật và pháp điển hoá, nâng cấp các quy định pháp luật để đáp ứng nhu cầu thực tiễn.<sup>(3)</sup> Để tiến hành hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội bên cạnh xem xét thực trạng pháp luật về an sinh xã hội chúng ta cũng cần xem xét đến sự cần thiết của việc hệ thống hoá.

## **2. Nhu cầu khách quan của hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội**

- Nhu cầu từ sự vận động phát triển của xã hội: Chúng ta biết xã hội không ngừng vận động và phát triển, pháp luật luôn lạc hậu hoặc một phần nào đó có tính vượt trước trong quá trình này, các quan hệ an sinh xã hội cũng vậy, trước đây do chiến tranh nhu cầu bảo vệ cán bộ, chiến sĩ tham gia chiến đấu, những người có công với cách mạng được đề cao thì các quy phạm pháp luật an sinh xã hội chủ yếu tập trung vào vấn đề ưu đãi với người có công. Tuy nhiên, khi chiến tranh đã lùi xa, trong quá trình đẩy mạnh phát triển kinh tế, việc chăm lo bảo đảm cuộc sống cho người dân tránh các tác động xấu từ thiên nhiên, kinh tế, xã hội thì thời kì này các quy phạm pháp luật về an sinh xã hội lại tập trung vào vấn đề cứu trợ xã hội, bảo hiểm xã hội. Từ sự phức tạp và luôn biến động của các quan hệ xã hội đó, Nhà nước cần phải có sự điều chỉnh kịp thời các quy phạm pháp luật. Để đáp ứng được điều này, Nhà nước tiến hành sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật hiện hành, loại bỏ những quy phạm lỗi thời, bổ sung vào những vấn đề mới phát sinh bằng văn bản pháp lí mới có thể là cùng loại với

văn bản pháp lí bị sửa đổi nhưng cũng có thể được nâng lên ở tầm cao hơn văn bản bị sửa đổi. *Ví dụ:* sửa đổi, bổ sung một nghị định bằng một nghị định khác, một pháp lệnh hoặc cao hơn nữa là luật.

- Xuất phát từ sự chồng chéo về chủ thể ban hành: Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 2004 quy định rất nhiều chủ thể khác nhau từ Chủ tịch nước cho đến chủ tịch uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn, các ban, ngành... đều có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Sở dĩ như vậy bởi xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ khác nhau với những mục đích, lợi ích khác nhau. Do đó họ ban hành ra những văn bản quy phạm có nội dung, phạm vi cũng như giá trị hiệu lực khác nhau thậm chí có lúc có nơi, văn bản của các cơ quan trung ương chồng chéo, mâu thuẫn nhau... Sự tham gia ban hành của nhiều chủ thể dẫn tới nhu cầu phải hệ thống hoá pháp luật về an sinh xã hội nhằm xác định rõ thẩm quyền ban hành văn bản cũng như loại văn bản được ban hành với từng chủ thể dựa trên chức năng và nhiệm vụ của họ.

- Xuất phát từ chính những quy định pháp luật an sinh xã hội có nhiều bất cập như quy định các vấn đề còn tản mạn, thiếu thống nhất, không hoặc chưa bao quát hết các vấn đề mà nó cần điều chỉnh: Một số quy định pháp luật còn chung chung, thiếu tính cụ thể, thiếu chặt chẽ, thiếu rõ ràng, đôi khi còn trừu tượng, cần phải tiến hành hệ

thống hoá pháp luật về vấn đề này.

- Xuất phát từ nhu cầu của quá trình hội nhập. Trong các văn kiện cũng như trong Hiến pháp năm 1992, Đảng và Nhà nước ta đã chỉ rõ đầy mạnh quan hệ hợp tác với tất cả các quốc gia trên thế giới không phân biệt dân tộc, tôn giáo, chế độ chính trị, đa dạng hoá, đa phương hoá các quan hệ quốc tế trên cơ sở hợp tác cùng có lợi. Thực tiễn từ khi tiến hành sự nghiệp đổi mới nước ta đã đầy mạnh tăng cường các quan hệ với hầu khắp các quốc gia cũng như các tổ chức quốc tế khu vực và trên thế giới, đặc biệt là ASEAN và WTO. Tham gia vào sân chơi chung toàn cầu chúng ta phải chấp nhận luật chơi chung của thế giới. Do vậy phải sửa đổi, bổ sung những quy định pháp luật nói chung, các quy định pháp luật an sinh xã hội nói riêng của nước ta cho phù hợp với pháp luật của thế giới. Quá trình này được thực hiện thông qua nhiều phương thức<sup>(4)</sup> trong đó có hệ thống hoá pháp luật (tập hợp các văn bản pháp luật và pháp điển hoá pháp luật an sinh xã hội).

- Xuất phát từ đòi hỏi minh bạch hoá, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật an sinh. Những quy định pháp luật an sinh xã hội không chỉ do Quốc hội, Chính phủ hay Bộ lao động, thương binh và xã hội ban hành mà còn do nhiều cơ quan khác ban hành có liên quan đến an sinh xã hội, điều đó có thể dẫn đến mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu đồng bộ giữa các quy định pháp luật. Mặt khác quá trình thực hiện các chính sách xã hội đòi hỏi phải nhanh chóng, hiệu

quá, muốn làm được điều đó thì quy định pháp luật phải rõ ràng (tức là phải minh bạch) là đòi hỏi quan trọng. Do vậy trong quá trình đẩy mạnh minh bạch hoá pháp luật nói chung và pháp luật an sinh xã hội nói riêng thì hệ thống hoá pháp luật đóng vai trò quan trọng. Thông qua quá trình tập hợp, sắp xếp các văn bản quy phạm pháp luật giúp phát hiện được những bất cập, thiếu sót của các quy phạm pháp luật an sinh xã hội từ đó tiến hành pháp điển hoá, loại bỏ những quy định pháp luật lạc hậu, chồng chéo, thêm những quy phạm pháp luật mới và văn bản pháp luật mới ra đời đảm bảo được sự minh bạch, đồng bộ, hợp lí trong các quy định pháp luật.

- Xuất phát từ việc thực hiện có hiệu quả quyền lợi của những đối tượng được hưởng an sinh xã hội: Bất cứ quy phạm pháp luật nào trước khi ban hành cần phải căn cứ vào thực tiễn, với mục đích tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân trong quá trình thực hiện. Cùng với sự phát triển của khoa học, kĩ thuật, của kinh tế thì yêu cầu phục vụ nhân dân ngày càng phải được nâng cao và các nhà làm luật phải nhận thức được những điều đó để thể chế hoá vào các quy định pháp luật thông qua quá trình tập hợp hoá và pháp điển hoá.

- Xuất phát từ yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền đòi hỏi hệ thống pháp luật trong đó có pháp luật an sinh xã hội cần phải được hoàn chỉnh và con đường hệ thống hoá pháp luật là một trong những phương thức để đạt được điều này...

### **3. Tiêu chí hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội**

Để tiến hành công tác hệ thống hoá pháp luật nói chung và hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội nói riêng thì vấn đề không kém phần quan trọng được đặt ra là hệ thống hoá chúng để làm gì? Biết rằng hệ thống hoá pháp luật nhằm tạo điều kiện cho các chủ thể dễ dàng trong việc tìm kiếm, thuận lợi cho việc phát hiện ra những yếu kém và sửa đổi chúng. Tuy nhiên, nếu chỉ nói vậy e rằng sẽ mang tính hình thức, bởi chúng ta thấy rằng từ “phù hợp” nó rất trừu tượng. Do vậy cần phải đặt ra những tiêu chí cụ thể trong quá trình hệ thống hoá các văn bản này và trong quá trình hệ thống hoá các văn bản pháp luật, cụ thể là trong việc sửa đổi, xây dựng các quy định pháp luật mới chúng ta cần phải áp dụng quy trình RIA (quy trình đánh giá tác động của văn bản đến đời sống xã hội).<sup>(5)</sup>

- Tính đồng bộ: *thứ nhất*, giữa các văn bản cùng cấp độ hiệu lực, cùng giá trị pháp lí quy định không được mâu thuẫn, chồng chéo nhau. *Ví dụ*: Nghị định do Bộ lao động, thương binh và xã hội soạn thảo không được mâu thuẫn, chồng chéo với nghị định do Bộ y tế soạn thảo gây khó khăn cho quá trình triển khai thực hiện các quy định pháp luật này mà cần phải có sự thống nhất và bổ trợ cho nhau; *thứ hai*, sự đồng bộ còn được thể hiện qua các văn bản của cấp dưới ban hành phải phù hợp với văn bản của cấp trên thống nhất trong phạm vi cả nước, dĩ nhiên là trừ một số

trường hợp đặc biệt do pháp luật quy định. Tiêu chí này giúp đảm bảo sự tương thích phù hợp giữa các quy định pháp luật tránh mâu thuẫn, chồng chéo... sau khi đã tiến hành hệ thống hoá pháp luật.

- Tính minh bạch: Theo định nghĩa của Ngân hàng thế giới thì minh bạch là sự phổ biến thông tin có tính chất rộng rãi với giá rẻ. Còn minh bạch trong pháp luật là những quy định pháp luật trong đó có pháp luật an sinh xã hội phải rõ ràng, một nghĩa đồng thời nó phải được công khai đến quảng đại quần chúng. Chúng ta sẽ không thể nói là minh bạch nếu văn bản pháp luật được ban hành lại không được công khai rộng rãi trong nhân dân, không được nhiều người biết đến. Ngược lại văn bản pháp luật mặc dù được công khai nhưng quy định trong đó lại có thể được hiểu theo nhiều cách khác nhau thì đó cũng không thể gọi là minh bạch. Do đó trong quá trình hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội, chúng ta cần phải đặc biệt lưu ý đến vấn đề này (tức nhân dân phải được biết và được góp ý vào các văn bản pháp luật đang trong quá trình xây dựng). Điều này sẽ có ảnh hưởng tích cực đến quá trình thực hiện pháp luật.

- Tính toàn diện: Để đảm bảo quá trình thực thi pháp luật được hiệu quả, vấn đề rất quan trọng là pháp luật đó phải điều chỉnh một cách toàn diện. Pháp luật về an sinh xã hội cũng vậy, phải điều chỉnh toàn diện các vấn đề về bảo hiểm xã hội, ưu đãi xã hội và cứu trợ xã hội. Do vậy trong quá trình soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật,

đặc biệt là quá trình hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội với nhiều vấn đề rộng lớn và phức tạp thì việc đảm bảo tính toàn diện trong các quy định pháp luật luôn là yếu tố được lưu tâm hàng đầu. Bởi hệ thống hoá pháp luật có hình thức pháp điển hoá, đây là giai đoạn không chỉ là tập hợp, sắp xếp các văn bản quy phạm pháp luật mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn tiến hành nghiên cứu bổ sung các quy phạm mới nhằm tạo ra văn bản pháp luật mới có giá trị và cấp độ hiệu lực pháp lí cao hơn, do vậy tính toàn diện là một trong những tiêu chí quan trọng để thực hiện quá trình này.

- Tính hệ thống, được thể hiện qua hai khía cạnh cơ bản: *Thứ nhất*, sự thống nhất giữa các phần, các chương, mục trong văn bản với nhau được sắp xếp, bố trí theo một trình tự nhất định; *thứ hai*, sự thống nhất còn được thể hiện qua các quy định của các văn bản trong hệ thống pháp luật an sinh xã hội với nhau như pháp luật về ưu đãi xã hội, cứu trợ xã hội, bảo hiểm xã hội và bảo bảo tính hệ thống của pháp luật an sinh xã hội trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Do vậy trong quá trình hệ thống hoá pháp luật các chủ thể tiến hành cũng cần hết sức lưu tâm đến tiêu chí này.

- Tính dễ tiếp cận và dự báo về văn bản quy phạm pháp luật: Quá trình hệ thống hoá pháp luật kể cả quá trình tập hợp hoá cũng như pháp điển hoá văn bản luôn cần phải đảm bảo được tính dễ tiếp cận đối với đa số quần chúng nhân dân (tức là phải đảm bảo được hai yếu tố là tính minh bạch trong các

quy định pháp luật và đảm bảo được tính công khai đến mọi người, mọi người dễ tiếp cận được nó). Vấn đề nữa là các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đại đa số nhân dân, những quy định của nó phải phù hợp với thực tiễn và dễ hiểu. Đây có lẽ là một trong những tiêu chí tổng hợp trong quá trình hệ thống hoá pháp luật, bởi trong đó có bao hàm nhiều yếu tố về công khai, minh bạch và thậm chí là cả tính đồng bộ, thống nhất của văn bản pháp luật. Các quy định pháp luật an sinh xã hội trong quá trình hệ thống hoá cần phải đáp ứng được tiêu chí này.

#### **4. Phương hướng đẩy mạnh hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội**

##### *4.1. Hướng hoàn thiện chung*

- Về nhận thức, cần phải nhận thức thông suốt từ các cấp lãnh đạo đến các cơ quan tổ chức, cá nhân về tầm quan trọng của công tác hệ thống hoá pháp luật và quy định thành chính sách để từ đó tạo tiền đề cho việc xây dựng, cụ thể hoá thành pháp luật về vấn đề này.

- Về chủ thể tiến hành hệ thống hoá pháp luật. Nói chung về tập hợp hoá, rà soát văn bản quy phạm pháp luật có lẽ chúng ta không cần bàn nhiều về vấn đề chủ thể tiến hành thực hiện, bởi chủ thể nào cũng có thể làm việc này căn cứ vào mục đích của mình đưa ra tiêu chí và tiến hành tập hợp. Tuy nhiên, vấn đề đáng phải bàn ở đây là hệ thống văn bản nước ta rất đồ sộ, tập hợp nó đã khó nhưng kiểm tra xem văn bản nào còn hiệu lực hay hết hiệu lực thì không phải là

vấn đề đơn giản. Mặt khác, quá trình hệ thống hoá pháp luật không chỉ có việc tập hợp, sắp xếp văn bản mà còn bao gồm cả quá trình pháp điển hoá. Do vậy theo quan điểm của chúng tôi thì việc tập hợp đánh giá thực trạng quy định pháp luật có thể do các cơ quan tổ chức, cá nhân trong hoặc ngoài nhà nước tiến hành và đưa ra đề xuất sửa đổi, trên cơ sở nhu cầu thực tiễn cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ tiến hành pháp điển hoá. Tuy nhiên, để đảm bảo kết quả quá trình tiến hành rà soát phải tuân theo những tiêu chí nhất định và phải được kiểm soát chặt chẽ. Nếu sử dụng kết quả tập hợp hoá đó phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền đánh giá dựa trên các tiêu chuẩn nhất định về tính chính xác... Quá trình tập hợp hoá có thể vậy nhưng quá trình pháp điển hoá là quá trình loại bỏ các quy phạm lạc hậu, bổ sung thêm những quy định pháp luật mới thì bắt buộc phải do cơ quan Nhà nước tiến hành. Ví dụ tập hợp hoá văn bản pháp luật về an sinh xã hội có thể do tổ chức, cá nhân bên ngoài tiến hành, hoặc Bộ lao động, thương binh và xã hội tiến hành song đến quá trình pháp điển hoá thì phải do Bộ lao động, thương binh và xã hội thực hiện việc này. Việc tập hợp, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật phải được giao cho các cơ quan thuộc bộ quản lý theo ngành, lĩnh vực hoặc các tổ chức, cá nhân bên ngoài tiến hành (được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thừa nhận) về những quy định pháp luật liên quan đến ngành mình và chỉ ra cụ thể văn bản nào còn hiệu

lực, văn bản nào hết hiệu lực một phần... đưa ra đề xuất pháp điển hoá và cơ quan tổng hợp, cuối cùng giao cho Bộ tư pháp mà cụ thể là Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, bởi Cục này có chức năng kiểm tra việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ trung ương đến địa phương nên sẽ thuận lợi hơn rất nhiều cho quá trình tiến hành hệ thống hoá.

- Về tài chính, Nhà nước cũng như các tổ chức cá nhân cần đảm bảo tài chính cho hoạt động này được tiến hành đúng tiến độ, việc cung cấp tài chính này được thể hiện cụ thể qua những hạng mục công việc cụ thể có sự giám sát chặt chẽ từ Nhà nước để đánh giá nghiêm túc đối với kết quả hệ thống hoá pháp luật nói chung cũng như pháp luật an sinh xã hội nói riêng.

- Về thông tin, đẩy mạnh công bố thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng như phát thanh, báo in, truyền hình, Internet... không chỉ về các văn bản luật đã được pháp điển hoá mà cả các văn bản được hệ thống hoá dưới hình thức tập hợp hoá theo những tiêu chí nhất định để phục vụ cho hoạt động nghiên cứu, tìm hiểu của nhân dân về các chính sách an sinh xã hội có hiệu quả.

#### *4.2. Giai pháp hoàn thiện cụ thể*

*Thứ nhất*, đẩy mạnh hơn nữa công tác rà soát, tập hợp hoá các văn bản pháp luật an sinh xã hội của cả trung ương và địa phương. Trong quá trình này cần đặc biệt đề cao vai trò của các cơ quan kiểm tra văn bản như Cục kiểm tra văn bản quy phạm

pháp luật của Bộ tư pháp và các phòng kiểm tra văn bản thuộc các sở tư pháp địa phương trong việc phát hiện và xử lý, đề xuất xử lý các văn bản có nội dung, chồng chéo, mâu thuẫn nhau...

*Thứ hai*, trong quá trình tiến hành hệ thống hoá pháp luật an sinh xã hội dưới hình thức pháp điển hoá phải đảm bảo những nguyên tắc cơ bản, đặc thù của an sinh xã hội như: mọi thành viên trong xã hội đều có quyền được hưởng an sinh xã hội; nhà nước thống nhất quản lý vấn đề an sinh xã hội; kết hợp hài hoà giữa chính sách kinh tế với chính sách xã hội; bình đẳng, dân chủ, công khai và công bằng xã hội; nguyên tắc “hưởng thụ theo đóng góp” kết hợp với “lấy số đông bù số ít”; đa dạng hoá, xã hội hoá các hoạt động an sinh xã hội nhằm đảm bảo khả năng thực thi sau quá trình pháp điển hoá.

*Thứ ba*, xây dựng chính sách tổng thể cho vấn đề an sinh xã hội và thể chế hoá chính sách đó trong một đạo luật về an sinh xã hội hơn là đưa ra các chính sách đơn lẻ cho từng mảng nhỏ của an sinh xã hội và giải quyết từng mảng nhỏ đó trong từng đạo luật hạn chế. Trong quá trình pháp điển hoá này, theo chúng tôi cần áp dụng triệt để quy trình RIA (quy trình đánh giá tác động văn bản).

*Thứ tư*, về cơ chế thực hiện: cơ chế thực hiện pháp luật nói chung và an sinh xã hội nói riêng đòi hỏi hệ thống pháp luật xây dựng trên cơ sở phù hợp với thực tiễn. Khi pháp luật an sinh xã hội còn nhiều vấn đề



cần giải quyết thì:

- Trước mắt, tiến hành pháp điển hoá pháp luật an sinh xã hội theo từng lĩnh vực như: cứu trợ xã hội, ưu đãi xã hội và bảo hiểm xã hội, đánh giá thực trạng quy định pháp luật ở từng lĩnh vực và tiến hành loại bỏ các quy phạm lỗi thời, lạc hậu đồng thời đưa vào đó những quy phạm mới tiến bộ hơn, nâng chúng lên thành pháp lệnh, cao hơn nữa là luật. Hiện nay, chúng ta đã pháp điển hoá thành công Luật bảo hiểm xã hội năm 2006, Luật bảo hiểm y tế năm 2008. Về vấn đề cứu trợ xã hội ngày càng trở lên quan trọng do mặt trái của kinh tế thị trường và ở sự bất thường từ nhiên nhiên... thì sắp tới cần phải pháp điển hoá Nghị định số 07/2000/NĐ-CP; các thông tư hướng dẫn về chính sách cứu trợ xã hội thành Luật cứu trợ xã hội để điều chỉnh những quan hệ này được toàn diện hơn.

- Về lâu dài, chúng ta đã biết pháp luật về an sinh xã hội được cấu thành bởi ba hệ thống pháp luật nhỏ đó là pháp luật về bảo hiểm xã hội; pháp luật ưu đãi xã hội; pháp lệnh về cứu trợ xã hội, do vậy có thể pháp điển hoá những quy định pháp luật của các ngành luật này thành Luật về an sinh xã hội.<sup>(6)</sup>

(1). Theo báo cáo của BHXH Việt Nam thì cả nước hiện có khoảng 39 triệu lao động, trong đó có khoảng 9 triệu lao động có quan hệ lao động nhưng mới có khoảng 6 triệu người thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc (chiếm khoảng 14% lực lượng lao động xã hội). Trong số đó chỉ có khoảng 4,4 triệu người đóng BHXH mà chủ yếu là lao động thuộc khu vực Nhà nước, số

lao động làm việc ở các cơ sở sản xuất kinh doanh ngoài quốc doanh (kể cả liên doanh) tham gia BHXH còn thấp, khoảng gần 5.000 doanh nghiệp với số lượng người lao động khoảng gần 400.000 người, con số này chỉ chiếm khoảng 20% tổng số lao động ngoài quốc doanh thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc. Như vậy, còn lại một số lượng lớn lao động chưa được tham gia BHXH, đặc biệt là trong các ngành nông, lâm, ngư nghiệp, tiểu thủ công nghiệp... ngoài quốc doanh.

(2). Xem: Văn bản pháp luật an sinh xã hội, Trung tâm dịch vụ và thông tin pháp luật DHL, Hà Nội 2006. Đây là một tập văn bản về pháp luật an sinh xã hội được tập hợp hoá theo 3 lĩnh vực đó là: 1) Các văn bản pháp luật về bảo hiểm xã hội; 2) Các văn bản pháp luật về ưu đãi xã hội; 3) Các văn bản về cứu trợ xã hội...

(3). Nhà nước đã giao cho Bộ tư pháp thực hiện công tác rà soát, đánh giá thực trạng hệ thống pháp luật nước ta để có biện pháp pháp điển hoá sửa đổi, bổ sung các quy định đã lỗi thời, lạc hậu và thay vào đó những quy định tiến bộ hơn và nâng cấp các quy định đó thành văn bản có giá trị pháp lí cao hơn.

(4). Chúng ta cũng có thể sử dụng phương thức "một luật sửa nhiều luật" đáp ứng được nhu cầu nhanh chóng của quá trình hội nhập quốc tế và trong quá trình hoàn thiện pháp luật để gia nhập WTO, chúng ta cũng đã áp dụng giải pháp này.

(5). RIA thực ra là quy trình đánh giá, dự báo tác động của pháp luật đối với kinh tế xã hội, đối với những đối tượng chịu tác động của văn bản pháp luật đó... Từ đó giúp chúng ta trả lời được những câu hỏi như: Có cần thiết phải ban hành luật đó không? Nếu ban hành thì chúng ta phải quy định từng vấn đề như thế nào? Tác động của nó khi ra đời sẽ ra sao, tốt hay xấu... Quy định này đã được áp dụng ở tất cả các nước thuộc OECD, Hàn Quốc... Ở Việt Nam, hiện nay chúng ta chưa có một quy trình RIA đầy đủ trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà chúng ta mới chỉ có đánh giá tính cần thiết của việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

(6). Vấn đề này đã từng được thực hiện có hiệu quả ở Mỹ với sự ra đời của Đạo luật an sinh xã hội năm 1935.