

# BẢO TRỢ XÃ HỘI TRONG PHONG TRÀO XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI

(Điều tra tại nông thôn tỉnh Giang Tây, Trung Quốc)

PGS. TS NGÔ QUÂN DÂN

*Học viện Quản lý Công cộng, tài chính và thuế, Đại học Tài chính Giang Tây*

Chế độ Bảo trợ xã hội ở nông thôn Trung Quốc được xây dựng vào thập niên 50 thế kỷ XX, trải qua mấy chục năm phát triển, hoàn thiện, đã từng bước hình thành nên chế độ cứu trợ và phúc lợi XHCN có đặc sắc Trung Quốc nhằm bảo trợ quyền lợi sinh hoạt cơ bản cho người già, trẻ nhỏ, trẻ mồ côi, người tàn tật, người không nơi nương tựa ở nông thôn<sup>(1)</sup>. Từ ngày được xây dựng và thực hiện đến nay, chế độ này đã giúp cho nhóm người khó khăn nhất, yếu thế nhất ở nông thôn Trung Quốc hoàn toàn thoát khỏi cảnh ngộ khổ cực không nơi nương tựa trong xã hội Trung Quốc cũ, có được sự bảo trợ cơ bản trong cuộc sống.

Kể từ khi xây dựng nông thôn mới đến nay, công tác Bảo trợ xã hội của Trung Quốc bất luận là trên phương diện sắp xếp nguồn lực bảo trợ hay qui mô và tiêu chuẩn bảo trợ đều đạt được những bước đột phá mới. Trên phương diện nguồn lực bảo trợ, ban đầu từ kinh

phí được lấy từ “Thôn hoặc xã trừ tính chung” thay đổi thành chi trả từ các khoản phụ thu thuế nông nghiệp. Năm 2005, phần lớn các khu vực trên cả nước đã xoá bỏ thuế nông nghiệp và các khoản phụ thu, toàn bộ nguồn vốn bảo trợ do tài chính cấp trên chi trả, được sắp xếp trong ngân sách tài chính các cấp địa phương. Trên phương diện qui mô và tiêu chuẩn bảo trợ, theo thống kê của Bộ Dân chính, tính đến cuối năm 2008, số người già trong diện bảo trợ ở nông thôn trên cả nước nhận được cứu trợ Bảo trợ xã hội là 5,486 triệu người, 5,219 triệu hộ. Trong đó, bảo trợ theo hình thức tập trung là 1,556 triệu người, tiêu chuẩn bình quân bảo trợ theo hình thức tập trung ở nông thôn là 2176,1 NDT/ người/năm, mức chi trả bình quân là 2055,7 NDT/ người; bảo trợ theo hình thức phân tán là 3,93 triệu người, tiêu chuẩn bình quân bảo trợ theo hình thức phân tán ở nông thôn là 1624,4 NDT/ người/năm; mức chi trả bình quân là

1121 NDT/ người<sup>(2)</sup>. Nhưng, vẫn tồn tại một số vấn đề tương đối nổi bật, như: đối tượng 5 bảo trợ vẫn chưa được thực hiện một cách toàn diện “cần bảo trợ, ra sức bảo trợ”, tiêu chuẩn bảo trợ vẫn còn thấp hơn trình độ phát triển kinh tế địa phương và vấn đề về sự gắn kết giữa chế độ bảo trợ ở nông thôn với các chế độ cứu trợ xã hội khác ở nông thôn.

Bài viết này là một nghiên cứu mang tính chất tìm tòi, miêu tả, lấy Bảo trợ xã hội ở nông thôn tỉnh Giang Tây làm đối tượng quan sát, mục đích là tìm hiểu, làm rõ hiện trạng công tác Bảo trợ xã hội ở nông thôn sau khi nông thôn đi sâu cải cách kinh tế và cải cách thuế phí, phân tích tình hình mới và vấn đề mới mà Bảo trợ xã hội đang phải đối mặt, tìm tòi nghiên cứu trong tình hình mới, làm thế nào để thúc đẩy Bảo trợ xã hội phát triển ổn định, liên tục, đồng thời giúp nó thống nhất với xu thế nhất thể hoá cứu trợ xã hội thành thị và nông thôn.

## I. KHÁI QUÁT VÀ SỐ LIỆU ĐIỀU TRA VỀ 5 BẢO ĐẢM Ở NÔNG THÔN TỈNH GIANG TÂY

Tỉnh Giang Tây nằm ở miền Trung của Trung Quốc đại lục, là một tỉnh có tỉ trọng ngành nông nghiệp tương đối lớn, mặc dù kể từ khi cải cách mở cửa đến nay, ngành công nghiệp và nhóm ngành nghề thứ 3 (dịch vụ) đã đạt được bước phát triển nhanh chóng, nhưng tỉ trọng dân số nông nghiệp và nông thôn vẫn chiếm tương đối cao. Tính đến cuối năm 2006 dân số toàn tỉnh Giang Tây là 43.391.300 người, trong đó dân số nông

thôn là 26.607.500 người, chiếm 61,32%<sup>(3)</sup>.

Theo thống kê dân chính của tỉnh Giang Tây, tổng số người thuộc diện bảo trợ năm 2007 là 225.480 người. Trong đó, người già là 184.258 người, người tàn tật là 33.778 người, vị thành niên là 20.638 người, bảo trợ theo hình thức tập trung là 182.307 người, bảo trợ theo hình thức phân tán là 43.173 người. Năm 2007, tổng cộng đã thu xếp nguồn vốn bảo trợ là 374.697.000 NDT, trong đó nguồn vốn do cấp trên hỗ trợ trong năm đó là 327.430.000 NDT, ngân sách tài chính địa phương thu xếp là 47.267.000 NDT. Tiêu chuẩn bảo trợ bình quân của toàn tỉnh được công bố là: bảo trợ theo hình thức tập trung là 1800 NDT/năm/người, bảo trợ theo hình thức phân tán là 1200NDT/năm/người. Số tiền bảo trợ phải chi trả thực tế bình quân đầu người của toàn tỉnh năm 2007 là: bảo trợ theo hình thức tập trung là 1913NDT/người, bảo trợ theo hình thức phân tán là 1268NDT/người. Toàn tỉnh có 1.692 đơn vị phục vụ bảo trợ, số giường là 189.799 giường, nhân viên công tác là 7.027 người.

Bài viết này sử dụng nguồn tư liệu “Nghiên cứu vấn đề an sinh xã hội cho nhóm người yếu thế ở thành phố và nông thôn tỉnh Giang Tây” thuộc “Dự án viện trợ kỹ thuật thực hiện cải cách mở cửa Trung Quốc” (TCCA) của Ngân hàng Thế giới. Chúng tôi đã tiến hành phỏng vấn chính quyền các cấp, các bộ ngành có liên quan khác, Viện dưỡng lão (Viện phúc lợi), Uỷ ban thôn, tiến hành điều tra phỏng vấn các hộ thuộc diện bảo trợ.

Lần điều tra phỏng vấn này lấy bảo trợ ở nông thôn thuộc 11 thành phố tỉnh Giang Tây làm đối tượng nghiên cứu tổng thể, tổng cộng phát ra 1500 phiếu điều tra, thu về 1466 phiếu điều tra, sau

khi loại trừ các hộ bảo trợ không còn hiệu lực và không lâu dài, cuối cùng thu được 1006 phiếu điều tra. Đặc trưng cơ bản của mẫu điều tra thể hiện như Bảng 1 dưới đây.

**Bảng 1: ĐẶC TRƯNG CƠ BẢN MẪU ĐIỀU TRA**

Số người	1006		
Thành phố	Nam Xương 59 (5,9%)	Phủ Châu 48 (4,8%)	Tân Dư (3,7%)
	Cử Giang 114 (11,3%)	Cảnh Đức Trấn 35 (3,5%)	Bình Hương (5,7%)
	Nghi Xuân 125 (12,4%)	Thượng Nhiêu 147 (14,6%)	Cán Châu (22,4%)
	Cát An 105 (10,4%)	Ứng Đàm 54 (5,4%)	
Giới tính	Nam 570 (56,7%)	Nữ 436 (43,3%)	
Trình độ giáo dục	Mù chữ 587 (58,3%)	Tiểu học 387 (38,5%)	Trung học cơ sở 29 (2,9%)
	PTTH trở lên 3 (0,3%)		
Tình trạng chính trị	Quần chúng phổ thông 911 (90,6%)	Đảng viên 95 (9,4%)	
Thu nhập năm	Bình quân 658,3 NDT, chênh lệch so với tiêu chuẩn là 465,3 NDT	Dưới chuẩn nghèo đói 578 (57,5%)	
Đối tượng nuôi dưỡng <sup>(4)</sup>	Bình quân 91,5 NDT, chênh lệch so với tiêu chuẩn 29,7%		
Hình thức bảo trợ	Bảo đảm theo hình thức tập trung 806 (80,1%)	Bảo đảm theo hình thức phân tán 200 (19,9%)	
Giấy chứng nhận bảo trợ <sup>(5)</sup>	Có 785 (78%)	Không 221 (22%)	

**II. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CHẾ ĐỘ BẢO TRỢ XÃ HỘI Ở NÔNG THÔN TỈNH GIANG TÂY**

**1. Đối tượng và hình thức 5 bảo đảm**

Căn cứ theo quy định “Điều lệ công tác Bảo trợ xã hội ở nông thôn” (năm 2006), đối tượng bảo trợ là cư dân nông

thôn bao gồm người già, người tàn tật hoặc vị thành niên chưa đủ 16 tuổi, người không có năng lực lao động, người vừa không có nguồn sống vừa không có người có nghĩa vụ phụng dưỡng, chăm sóc nuôi dưỡng theo pháp luật, hoặc người có nghĩa vụ phụng dưỡng, nuôi

đưỡng, chăm sóc theo pháp luật của họ không có năng lực chăm sóc, phụng dưỡng và nuôi dưỡng. Trong số các đối tượng bảo trợ được điều tra, người già chiếm 88,7%, người tàn tật chiếm 7,4%, vị thành niên chiếm 4%; quần chúng phổ thông chiếm 90,6%, đảng viên chiếm 9,4%; trình độ văn hoá mù chữ hoặc tiểu học chiếm khoảng 97%, thu nhập bình quân đầu người hàng năm là 658,3 NDT, có 57,5% người được điều tra ở dưới chuẩn nghèo đói (683 NDT) (xem Bảng 1).

Bảo trợ xã hội ở nông thôn Trung Quốc chủ yếu áp dụng 2 phương thức là bảo trợ tập trung và bảo trợ phân tán. Bảo trợ theo hình thức tập trung là chỉ những đối tượng bảo trợ trong các viện dưỡng lão ở nông thôn. Còn bảo trợ theo hình thức phân tán là chỉ tất cả những người già, người tàn tật và vị thành niên có đủ điều kiện được hưởng bảo trợ, sinh hoạt tại nhà, có người thân chăm sóc hoặc có người khác uỷ thác chăm sóc v.v... Bảng 1 cho thấy, trong số đối tượng bảo trợ được điều tra, bảo trợ theo hình thức tập trung chiếm 80,1%, bảo trợ theo hình thức phân tán chiếm 19,9%. Trong số các hộ bảo trợ theo hình thức phân tán được điều tra ở 11 thành phố của tỉnh Giang Tây, chúng ta thấy rõ hình thức bảo trợ phân tán của đối tượng Bảo trợ xã hội chủ yếu có 3 loại: (1) Thôn cung cấp thôn nuôi dưỡng, tức là sinh hoạt cơ bản của đối tượng bảo trợ do thôn xã nơi họ sinh sống bảo trợ một cách thống nhất; (2) Thôn cung cấp người thân nuôi dưỡng, tức là thôn

xã nơi đối tượng bảo trợ sinh sống hàng năm cấp một khoản trợ cấp sinh hoạt nhất định, khẩu phần lương thực lại được giải quyết trong phần ruộng khoán của đối tượng thuộc diện bảo trợ, hoặc do họ tự làm ruộng, hoặc uỷ thác người thân làm thay, hoặc cho người khác thuê để làm ruộng sau sẽ thu về một khoản tiền cho thuê nhất định; (3) Người thân cung cấp, người thân nuôi dưỡng, bao gồm người thân nuôi dưỡng và lấy ruộng thay cho đảm bảo, về thứ nhất tức là trong gia đình đối tượng bảo trợ có chỗ ở hoặc có phòng ở tương đối tốt, người thân muốn thừa hưởng chủ động yêu cầu nuôi dưỡng đối tượng thuộc diện bảo trợ; về sau là chỉ thôn xã nơi đối tượng bảo trợ sinh sống phân chia đều phần ruộng khoán, cho dù không có năng lực canh tác, tất cả chỉ nằm trong phần ruộng khoán. Từ tỉ lệ số người trong các phương thức có thể thấy, chủ yếu lấy phương thức người thân nuôi dưỡng là chính. Lấy khu Lâm Xuyên thành phố Phủ Châu làm ví dụ, tính đến cuối tháng 6- 2007, trong số 2818 đối tượng phân tán của toàn khu, thôn cấp thôn nuôi dưỡng chiếm 16,4% tổng số, thôn cấp người thân nuôi dưỡng chiếm 29,4%, người thân cung cấp người thân nuôi dưỡng chiếm 54,2%.

## 2. Đãi ngộ và nhu cầu bảo trợ

Theo thống kê của Sở Dân chính tỉnh Giang Tây, số người được nhận bảo trợ của tỉnh Giang Tây năm 2007 khoảng 226.000 người, bảo trợ theo hình thức tập trung là 182.000 người, bảo trợ theo

hình thức phân tán là 44.000 người, tỉ lệ bảo trợ tập trung đạt 80,85%, tổng nguồn vốn đầu tư là gần 400 triệu NDT; số tiền bảo trợ chi trả thực tế bình quân đầu người của toàn tỉnh là: bảo trợ theo hình thức tập trung là 1913NDT/người, bảo trợ theo hình thức phân tán là 1268 NDT/người.

Thứ tự đãi ngộ bảo trợ mà đối tượng điều tra được hưởng lần lượt như sau: cung cấp đồ dùng sinh hoạt như quần áo, chăn đệm và tiền tiêu vặt (74,1%), cung cấp lương thực dầu ăn, thực phẩm phụ (cá thịt rau quả) và chất đốt dùng cho sinh hoạt (67,9%), cung cấp chỗ ở có đủ điều kiện sinh sống cơ bản (50,8%), cung cấp khám chữa bệnh/ chăm sóc cho người không thể tự lo cho cuộc sống (50,8%), giải quyết việc mai táng chôn cất (34,8%), cung cấp chi phí cần thiết cho giáo dục nghĩa vụ (13,1%), mức đãi ngộ nuôi dưỡng tính theo NDT tương đương với 91,5 NDT/ 1 tháng (xem Bảng 1). Các số liệu trên cho thấy, nội dung bảo trợ ở nông thôn hiện nay chủ yếu là chi cho việc duy trì ăn, ở, mặc sinh hoạt cơ bản của cá nhân.

Trong số các hộ bảo trợ được phỏng vấn, 3 nội dung đãi ngộ mà họ hy vọng được giúp đỡ đó là “đồ dùng sinh hoạt và tiền tiêu vặt” (chiếm 79,5%), “những quan tâm chăm sóc khi họ không thể tự lo liệu” (chiếm 72%) và “chữa bệnh” (chiếm 71,2%), vị trí thứ 4 và thứ 5 lần lượt là “lương thực, dầu ăn, thực phẩm phụ và chất đốt dùng cho sinh hoạt” (chiếm 52,4%) và “chỗ ở” (chiếm 41,3%).

Điều đáng chú ý đó là, có 35,3% số người được phỏng vấn đã lựa chọn “an ủi tâm lý”, điều đó cho thấy các đối tượng thuộc diện bảo trợ có nhu cầu giúp đỡ tâm lý từ những người làm công tác tâm lý và những người có liên quan khác.

### **3. Đánh giá của hộ thuộc diện bảo trợ xã hội đối với công tác bảo trợ của Chính phủ**

Đánh giá thực tiễn công tác bảo trợ ở tỉnh Giang Tây và các tỉnh thành khác trong cả nước hiện nay, bảo trợ theo hình thức tập trung đã nhận được sự chú ý rộng khắp của các cấp chính quyền và đang được ra sức thúc đẩy. Trong khi thực hiện phỏng vấn, chúng tôi dựa trên hình thức phỏng vấn theo bảng hỏi thu thập các đánh giá có liên quan đến hình thức bảo trợ tập trung của các hộ thuộc diện bảo trợ, còn thông tin về đánh giá hình thức bảo trợ phân tán lại chủ yếu thông qua hình thức phỏng vấn tự do hoặc bán tự do để thu thập thông tin.

#### *(1). Đánh giá bảo trợ theo hình thức tập trung*

Đánh giá hình thức bảo trợ theo hình thức tập trung chủ yếu bao gồm 6 phương diện là tiêu chuẩn bảo trợ, tình hình ăn ở, tổ chức nhân viên công tác, tình hình khám chữa bệnh, quản lý sử dụng nguồn vốn và sự trợ giúp đầu tư của chính phủ, áp dụng 7 mức độ hài lòng, tức là “mức độ 1 = rất không hài lòng, mức độ 2 = tương đối không hài lòng, mức độ 3 = không hài lòng, mức độ 4 = không rõ/ bình thường,

mức độ 5 = hài lòng, mức độ 6 = tương đối hài lòng, mức độ 7 = rất hài lòng”, bảng 2 là đánh giá mức độ hài lòng của các hộ thuộc diện bảo trợ đối với công tác bảo trợ theo hình thức tập trung và các phương diện có liên quan. Từ bảng 2 có thể thấy, tổng cộng đánh giá “hài lòng”, “tương đối hài lòng” và “rất hài lòng” đối với tiêu chuẩn bảo trợ, tình hình ăn ở, tố chất

nhân viên công tác, tình trạng y tế khám chữa bệnh, quản lý sử dụng nguồn vốn và trợ giúp đầu tư của chính phủ lần lượt là 52,8%, 59,3%, 56,7%, 52,9%, 57,5% và 52,6%. Nếu “không rõ/ bình thường” cũng được coi là đánh giá tích cực thì xét về tổng thể, có đến gần 70% những người được điều tra có thái độ khẳng định đối với công tác bảo trợ tập trung.

**Bảng 2: ĐÁNH GIÁ NUÔI DƯỠNG TẬP TRUNG (n = 1006)**

Mục	Mức độ hài lòng (%)						
	Rất không hài lòng	Tương đối không hài lòng	Không hài lòng	Không rõ/ bình thường	Hài lòng	Tương đối hài lòng	Rất hài lòng
Tiêu chuẩn nuôi dưỡng	10.2	10.3	11	15.6	15.6	27.7	9.5
Tình hình ăn ở	10	9.8	7.6	13.3	19.3	33	7
Tố chất nhân viên công tác	4.9	15.2	12.2	10.9	20.1	28.5	8.1
Tình trạng y tế khám chữa bệnh	5.5	9.7	20.3	11.6	23.8	23.8	5.3
Quản lý sử dụng nguồn vốn	3.3	7.8	16.3	15.1	22.9	30.4	4.2
Trợ giúp đầu tư của chính phủ	3.8	6.1	13.4	24.1	17.5	31.9	3.2

*(2). Đánh giá bảo trợ theo hình thức phân tán*

Từ trước tới nay, bảo trợ theo hình thức tập trung là hình thức chủ thể của bảo trợ ở nông thôn. Căn cứ theo thống kê của Bộ Dân chính, tháng 2-2008 số người trong diện bảo trợ ở nông thôn trên cả nước Trung Quốc là 5.290.056 người, trong đó bảo trợ theo hình thức tập trung là 1.494.222 người, bảo trợ theo hình thức phân tán là 3.795.834

người, tỉ lệ bảo trợ tập trung là 28,25%, tỉ lệ bảo trợ phân tán là 71,75%<sup>(6)</sup>. Như trên đã nói, tỉ lệ bảo trợ phân tán cùng kỳ của cả tỉnh Giang Tây (19,15%) thấp hơn nhiều so với mức trung bình của cả nước. Khi chúng tôi điều tra 23 huyện thuộc 11 thành phố của tỉnh Giang Tây, tổng cộng đã phỏng vấn được 116 hộ thuộc diện bảo trợ phân tán.

Những đánh giá của những hộ thuộc diện bảo trợ được phỏng vấn về hình

thức bảo trợ phân tán chủ yếu là so sánh đối chiếu với hình thức bảo trợ tập trung, hoặc do không muốn xa gia đình, xa quê hương bản quán, xa đất đai, hoặc do lo lắng sau khi chết bị hoá thiêu sẽ bị mang tiếng tuyệt tử tuyệt tôn, hoặc do các Viện dưỡng lão tại quê nhà không có đủ điều kiện, hoặc do không muốn phải chịu ràng buộc bởi sự quản lý của Viện dưỡng lão, trong số các hộ thuộc diện bảo trợ phân tán được phỏng vấn, có nhiều người muốn lựa chọn hình thức đang sống như hiện tại. Tiêu biểu như, cách nói của một người thuộc diện bảo trợ ở thôn Tiên Phong xã Tân Giới Phụ thành phố Nghi Xuân<sup>(7)</sup>: “Năm nay tôi đã 73 tuổi, sức khoẻ vẫn còn tạm tạm, tuy tai nghe không rõ, họ nói tôi điếc (ông chỉ tay về phía nhân viên công tác của huyện đi cùng chúng tôi). Tôi rất hài lòng khi được ở nhà, các anh nói xem có đúng hay không. Nhà tôi cũng đã cũ rồi, nhưng hiện tại vẫn còn có thể ở được, hơn nữa tôi ở cũng đã quen rồi. Còn nữa, quan tài đã đóng xong rồi, phải chôn xuống đất, chứ không muốn hoá thiêu... Nhiều người thân cũng không đồng ý, nói tổ tiên cũng sẽ không đồng ý (ý nói việc hoá thiêu và việc vào Viện dưỡng lão ở - Chú thích của người viết)... ruộng vườn trong nhà cho người thân cày cấy rồi, mỗi tháng họ cũng cho khoảng 10 cân gạo, các anh (tức chỉ nhân viên công tác dân chính của huyện xã) còn cho 70 NDT, ngoài ra còn mảnh đất trồng rau. Cơm ăn đủ no

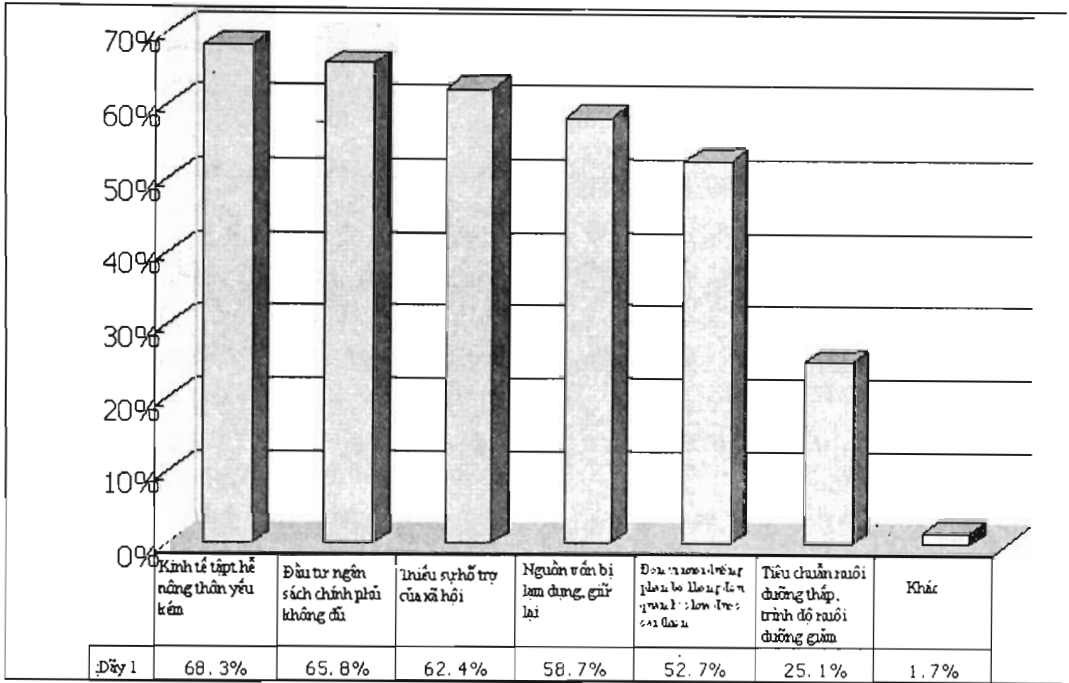
đủ, chỉ có điều hiện tại vẫn chưa có thịt ăn.... Đã vào đó (Viện dưỡng lão) ở vài ngày, ở đó thật phiền hà, ăn cơm phải có giờ, giường đệm phải lấy theo số, đồ đạc gì cũng phải sắp xếp ngăn nắp, tắm giặt phải theo định kỳ, đi ra ngoài phải xin phép (Chuyên viên Dân chính nói chen vào: “Cụ ý à, những ngày nóng nực như thế cụ còn không tắm, người bốc mùi chua, thế mà còn nói chuyện vệ sinh cá nhân?”). Chúng tôi đều bật cười, ông già cũng cười như đứa trẻ)... à, đúng rồi, tôi còn thích sống ở nhà, các anh xem có đúng không?..... Tôi vẫn thích sống ở nhà, các anh đừng khuyên tôi nữa”.

#### IV. VẤN ĐỀ TỒN TẠI CỦA CÔNG TÁC BẢO TRỢ Ở NÔNG THÔN

Trên cơ sở điều tra hộ bảo trợ, viện dưỡng lão và ban ngành dân chính huyện thị, đồng thời kế thừa những thành quả nghiên cứu liên quan đến chế độ bảo trợ của các học giả trong nước, chúng tôi đã khái quát những vấn đề tồn tại phổ biến trong công tác bảo trợ của tỉnh Giang Tây, đồng thời quy nó thành một số vấn đề như “kinh tế tập thể nông thôn yếu kém”, “thiếu dự toán đầu tư của chính quyền”.... Một mặt, chúng tôi muốn thông qua điều tra thực chứng để tìm hiểu mức độ phổ biến và nghiêm trọng của những vấn đề này, mặt khác cũng muốn thông qua điều tra nhóm vấn đề để phát hiện vấn đề mới của hộ bảo trợ ở tỉnh Giang Tây.



**Biểu đồ 1. BẠN NHẬN THẤY CÔNG TÁC BẢO TRỢ HIỆN NAY  
TỒN TẠI NHỮNG VẤN ĐỀ GÌ? (N=1006)**



**1. Kinh tế tập thể nông thôn yếu kém**

Trước cải cách thuế nông thôn, kinh phí và vật chất cần cho hộ bảo trợ chủ yếu do thôn trích ra hoặc trong dự toán do hương trấn trừ tính. Sau cải cách thuế phí, kinh phí của hộ bảo trợ được giải quyết bởi phụ cấp từ hai loại thuế (tức là thuế nông nghiệp và thuế bổ sung thuế nông nghiệp) và khoản chi mà tài chính cấp trên chuyển cho. Trên cơ sở đó đã giải quyết vấn đề khó về vốn đầu tư cho hộ bảo trợ khó khăn ở nông thôn trong thời gian dài, thậm chí là cơ bản không dựa vào kinh tế tập thể nông thôn, có người còn hình tượng rằng “hộ bảo trợ được ăn “lương thực của vua”. Nhưng

điều tra của chúng tôi phát hiện ra, có 68,3% hộ bảo trợ được phỏng vấn cho rằng công tác bảo trợ chịu ảnh hưởng bởi kinh tế tập thể nông thôn yếu kém (Biểu đồ 1). Chúng tôi lựa chọn một số điểm để tiến hành phân loại chung giữa hình thức bảo trợ và kinh tế tập thể nông thôn yếu kém, như Bảng 3 cho thấy, trong số những hộ bảo trợ tập trung được phỏng vấn có 68,7% cho rằng vấn đề tồn tại của bảo trợ có liên quan tới kinh tế tập thể nông thôn yếu kém, trong số những hộ bảo trợ phân tán có 60% cho rằng có liên quan tới kinh tế tập thể nông thôn.



**Bảng 3. HÌNH THỨC BẢO TRỢ VÀ KINH TẾ TẬP THỂ NÔNG THÔN**

Bạn thuộc hình thức bảo trợ nào?	Kinh tế tập thể nông thôn yếu kém		Tổng (%)
	Không (%)	Có (%)	
Bảo trợ tập trung	31,3	68,7	80,1
Bảo trợ phân tán	40,0	60,0	19,9
Tổng	32,9	67,1	100,0 (1006)

Xét về hình thức bảo trợ tập trung, về cơ bản thôn không trực tiếp lo kinh phí của Viện dưỡng lão, nhưng vẫn có một khoản kinh phí “động viên đóng góp ở thôn”. Chẳng hạn như một số thị trấn khi tu sửa Viện dưỡng lão đã yêu cầu mỗi thôn phải cử lao động hoặc cung cấp vật liệu xây dựng theo quy định (như gỗ, đá, gạch) và đất xây dựng. Về bảo trợ phân tán, các hình thức như thôn cung cấp thôn nuôi dưỡng, thôn cung cấp người dân nuôi dưỡng như trên đã nói có liên quan mật thiết tới kinh tế tập thể ở nông thôn, hơn nữa một số huyện thị còn quy định khi hộ bảo trợ sửa nhà thì uỷ ban thôn và tổ nông dân phải chịu trách nhiệm cung cấp gỗ, lao động, lo liệu, quản lý hàng ngày cho hộ bảo trợ phân tán, vì thế trình độ phát triển và trình độ quản lý của kinh tế nông thôn, đặc biệt là kinh tế tập thể được nâng cao tất sẽ có vai trò thúc đẩy và bảo trợ tích cực đối với công tác bảo trợ.

## 2. Thiếu dự toán đầu tư của chính quyền

Sau khi cải cách thuế phí nông thôn, ngân sách bảo trợ chủ yếu được trích từ hai loại thuế (tức là thuế nông nghiệp và thuế bổ sung thuế nông nghiệp) và

khoản chi chuyển dịch của tài chính cấp trên. Cách làm cụ thể thường là: tài chính cấp trên chuyển chi cho quỹ bảo trợ, ban ngành tài chính các cấp mở “tài khoản quỹ bảo trợ ở nông thôn” thuộc “tài khoản chuyên về ngân sách an sinh xã hội tài chính”, quỹ thực hiện điều tiết các công việc, vận hành kín, do huyện thống nhất giao tài khoản tài chính cho chính quyền huyện (thị trấn) đó, cuối cùng phân bổ hết cho các Viện dưỡng lão và các uỷ ban thôn, hộ bảo trợ tập trung do Viện dưỡng lão lo liệu, hộ bảo trợ phân tán do uỷ ban thôn chi trả hoàn toàn. Nhưng, do việc cải cách thuế đối với quỹ bảo trợ chỉ đưa ra quy định trên nguyên tắc trong phụ cấp trích từ hai loại thuế, không có yêu cầu tỉ lệ rõ ràng, vì thế cần phải đưa nguồn vốn bảo trợ vào phạm vi bao đảm chính xác.

Theo “*ý kiến của chính quyền nhân dân tỉnh Giang Tây về việc hoàn thiện hệ thống cứu trợ xã hội thành thị, nông thôn*” (Văn kiện số 13 của chính quyền Giang Tây ban hành năm 2006) và “*Thông báo về việc thiết thực làm tốt công tác nâng cao tiêu chuẩn trợ giúp cho đối tượng bảo trợ ở nông thôn*” (Văn kiện số 21 của Dân chính Giang Tây ban hành năm 2006) quy định, tiêu chuẩn

bảo trợ bình quân hàng năm của hộ bảo trợ tập trung toàn tỉnh là 1800 NDT/người, bảo trợ phân tán là 1200 NDT/người (bao gồm cả khoản tiền 200 NDT tiền sửa chữa nhà ở mỗi người mỗi năm thuộc hình thức bảo trợ phân tán), số tiền cần chi cho tiêu chuẩn bảo trợ do tỉnh, huyện chi theo tỉ lệ 9:1. Hai văn bản này còn quy định, ngân sách chi cho cứu trợ khám chữa bệnh nặng của hộ được bảo trợ dựa vào số người được cứu trợ, bình quân mỗi người mỗi năm nhận mức 160 NDT, tỉ lệ chi của tỉnh, thành phố, huyện là 5:2,5:2,5, có 21 huyện trọng điểm xoá đói giảm nghèo tỉnh huyện chi theo tỉ lệ 7,5:2,5 của tỉnh. Nhưng, trong điều tra, chúng tôi đã phát hiện thấy, có 65,8% đối tượng được giúp đỡ cho rằng “chính quyền thiếu dự toán đầu tư”, dẫn đến kinh phí bảo trợ rất eo hẹp, khó mà hoàn toàn được bảo trợ. Thông qua điều tra ở một số huyện thị cho thấy, chính quyền cơ sở rất ủng hộ và quán triệt mạnh mẽ đối với chính sách liên quan của Trung ương và chính quyền địa phương về bảo trợ, nhưng thực tế chấp hành vẫn còn nhiều khó khăn. Chẳng hạn như, kinh tế khu vực phát triển không cân đối, năng lực tài chính của chính quyền địa phương có hạn, khó mà hoàn toàn đáp ứng yêu cầu “cần bảo trợ phải bảo trợ”, cứu trợ y tế hộ bảo trợ khó hài hoà với các chế độ cứu trợ khác ở nông thôn. Trong tình hình khả năng tài chính có hạn, bảo trợ như thế nào việc cung cấp tiền cứu trợ xã hội, trong đó có công tác bảo trợ của chính quyền địa phương là một công việc rất khó khăn và phức tạp.

### 3. Thiếu sự ủng hộ và đầu tư của xã hội đối với công tác bảo trợ

Hiện nay, chủ thể trợ giúp xã hội ở nông thôn là chính quyền, chính quyền gần như bao trọn toàn bộ quá trình trợ giúp xã hội, chính quyền không chỉ là chủ thể chịu trách nhiệm số một về đầu tư và quản lý, mà về cơ bản còn đơn độc gánh vác trách nhiệm giúp đỡ quần thể khó khăn ở nông thôn, mức độ tham gia của lực lượng xã hội là rất hạn chế<sup>(8)</sup>. Chúng tôi điều tra thấy rằng, có 62,4% người được hỏi cho rằng một trong những vấn đề tồn tại trong bảo trợ ở nông thôn đó là bảo trợ thiếu sự ủng hộ và đầu tư của xã hội. Khi người điều tra hỏi về việc tổ chức từ thiện và các đoàn thể xã hội khác ngoài đoàn thanh niên cộng sản, liên hiệp phụ nữ có giúp đỡ các bạn không”, có 92,8% trả lời “không”, chỉ có 7,2% trả lời “có”. Như vậy thiếu sự tham gia của tổ chức xã hội đối với công tác cứu trợ xã hội nông thôn là đặc trưng nổi bật của công tác bảo trợ ở Giang Tây, thậm chí là của cả nước.

### 4. Hiện tượng quỹ bảo trợ bị lạm dụng, giữ lại chưa được ngân chặn

Mấy năm gần đây, chính quyền các cấp ra sức tăng cường và hoàn thiện chế độ quản lý tài chính của tổ chức dịch vụ bảo trợ. Về quỹ bảo trợ, ban ngành tài chính các cấp đã cho mở “tài khoản quỹ bảo trợ ở nông thôn” thuộc “tài khoản chuyên về ngân sách an sinh xã hội”, lập tài khoản cá nhân bảo trợ, điều phối các công việc của quỹ, vận hành kín, không chỉ đã nâng cao hiệu quả sử dụng của quỹ, mà còn giảm mạnh tỉ lệ phát sinh

tham ô, lạm dụng, giữ lại hoặc tư túng nguồn quỹ. Nhưng trong quá trình sử dụng thực tế quỹ bảo trợ, các địa phương vẫn có thông tin về việc sử dụng bất hợp pháp quỹ bảo trợ, chính quyền các cấp và các giới trong xã hội cũng rất quan tâm tới vấn đề sử dụng quỹ, mà bản thân các hộ bảo trợ còn quan tâm hơn. Điều tra cho thấy, có 58,7% hộ bảo trợ được phỏng vấn cho rằng một trong những vấn đề tồn tại của bảo trợ hiện nay là “quỹ bảo trợ bị tham ô, lạm dụng, giữ lại hoặc tư túng”.

### **5. Tổ chức dịch vụ 5 bảo đảm phân bố không đều, việc quản lý chưa được bảo đảm**

Theo số liệu thống kê của Sở Dân chính tỉnh Giang Tây, tháng 1-2008, toàn tỉnh có tổng cộng 1692 tổ chức dịch vụ bảo trợ, số giường nằm là 189.799 giường, số người thuộc hình thức bảo trợ tập trung là 182.307 người, bình quân mỗi tổ chức có khoảng 107 người, bình quân mỗi người một giường. Về tổng thể đã giải quyết vấn đề thiếu sót của tổ chức dịch vụ bảo trợ ở nông thôn, thị trấn trước đây. Nhưng theo điều tra, vẫn có 52,7% số người được hỏi cho rằng dịch vụ bảo trợ hiện nay phân bố không đều. Do nhân tố vốn, đất dùng và số lượng tuyệt đối hộ bảo trợ, ở một số thành phố hoặc huyện, hai, ba thôn hoặc nhiều hơn cùng xây dựng một Viện dưỡng lão, nhưng một số hộ bảo trợ thích được dưỡng lão ở thôn mình, không muốn rời thôn hoặc hương (làng) của mình, không muốn sang Viện dưỡng lão của địa phương khác, là hiện tượng khá phổ biến của bảo trợ nông thôn ở Giang Tây.

Về việc quản lý tổ chức dịch vụ bảo trợ, các huyện thị dựa vào yêu cầu của “Quy tắc xây dựng và quản lý dịch vụ viện dưỡng lão nông thôn tỉnh Giang Tây” của Sở Dân chính tỉnh Giang Tây, đã lập ra một loạt các cơ chế, phương pháp, biện pháp quản lý và phục vụ Viện dưỡng lão nông thôn. Chúng tôi đã có cuộc phỏng vấn đối với một số Viện dưỡng lão, thấy rằng, những trách nhiệm và cơ chế quy định này đều được treo đầy đủ trong phòng hội nghị, phòng ăn và cửa chính của Viện dưỡng lão, trong viện rất sạch sẽ gọn gàng, ngăn nắp trật tự, nhưng có một số Viện dưỡng lão lại quản lý quá nghiêm ngặt, vẫn chưa căn cứ vào thực tế nhận thức và tư tưởng của công tác bảo trợ, điều này đã gây ra tư tưởng chống đối công tác bảo trợ.

### **6. Tiêu chuẩn 5 bảo đảm thấp, mức bảo đảm tương đối giảm**

Từ sau tháng 7-2006, tỉnh Giang Tây đã nâng cao tiêu chuẩn bảo trợ trên toàn tỉnh. Chúng tôi hiểu rằng, từ tháng 7-2006 đến tháng 4-2007, tiêu chuẩn bảo trợ mới đã thực sự nâng cao mức sống của hộ bảo trợ, nhưng chỉ hạn chế ở vấn đề ăn cơm. Theo giới thiệu của nhân viên làm việc trong Viện dưỡng lão, điều quan tâm nhất của người già chính là thịt, không có thịt họ sẽ tưởng bạn cắt bớt khẩu phần ăn của họ. Năm 2007, vật giá tăng nhất là giá thịt lợn, từ 7,8 NDT hồi đầu năm tăng lên 14 NDT (thời điểm chúng tôi thực hiện cuộc phỏng vấn ngày 16-8-2006), khiến cho các Viện dưỡng lão vốn không có khả năng chống rủi ro lại

hoàn toàn dựa vào phụ cấp tài chính của cấp trên càng gặp khó khăn hơn. Điều tra cho thấy, một số đối tượng được bảo trợ mỗi tháng được hưởng mức trợ cấp khoảng 0- 60 NDT, trên (56,2%) được hưởng mức trợ cấp trong khoảng 61-120 NDT, hưởng mức trợ cấp trên 120 NDT chỉ có 18,9%, đa số mỗi ngày chỉ được nhận 2-3 NDT sinh hoạt phí. Những khoản chi này chỉ có thể duy trì sinh hoạt cơ bản của hộ bảo trợ, trong tình hình vật giá liên tục tăng, thì cuộc sống của họ càng khó duy trì. Trong phòng ăn của một số Viện dưỡng lão được tổ điều tra phỏng vấn, cơm thì đầy đủ, nhưng rau thiếu cơ bản, chỉ có một bát canh, như canh bí đao, bí ngô; thịt thì một tháng chỉ được ăn một lần, mà chỉ là thịt bèo nhèo.

## V. KẾT LUẬN

Bảo trợ xã hội ở nông thôn là một bộ phận quan trọng của hệ thống an sinh xã hội nông thôn đặc sắc Trung Quốc, nó đã tạo sự bảo đảm đời sống cơ bản cho nhóm những người không có khả năng kinh tế, không có nguồn sống như già yếu, cô quả, tàn tật ở nông thôn, đồng thời cũng cung cấp phúc lợi xã hội bao gồm giáo dục, y tế, dưỡng lão. Nghiên cứu trên đây cho thấy, sau khi nông thôn đi sâu cải cách kinh tế và cải cách thuế, cùng với việc quán triệt thực hiện các chính sách, biện pháp về xây dựng nông thôn mới, hợp tác y tế loại mới, 5 bảo đảm ở nông thôn đã phần nào bảo đảm hiệu quả cho quyền lợi và nhu cầu cơ bản về sinh hoạt, giáo dục, dưỡng lão và y tế của đối tượng được bảo trợ. Những hộ được bảo trợ nhìn chung hài

lòng về đãi ngộ và hình thức bảo đảm, như ăn, ở, y tế khám chữa bệnh, tư cách và quản lý nhân viên làm việc cùng với việc đầu tư của chính quyền, nhưng họ cũng có nhu cầu về nhiều mặt như được an ủi về mặt tinh thần, sự quan tâm của gia đình. Hơn nữa, bảo trợ nuôi dưỡng ở nông thôn trong tình hình mới còn tồn tại một số vấn đề cần nỗ lực khắc phục hoặc giải quyết, như các vấn đề về đầu tư ngân sách của chính phủ tương đối thiếu, kinh tế tập thể nông thôn yếu kém và thiếu sự ủng hộ của xã hội cũng như tiêu chuẩn đãi ngộ chưa phù hợp với trình độ phát triển kinh tế khu vực.

Như vậy, việc xây dựng kiện toàn cơ chế cứu trợ xã hội thống nhất giữa thành phố với nông thôn, bảo đảm cho người dân nông thôn được hưởng thành quả phát triển kinh tế xã hội một cách công bằng, đồng thời dựa vào điều kiện cho phép của phát triển kinh tế tiếp tục cung cấp dịch vụ cứu trợ bình đẳng cho các đối tượng cần sự giúp đỡ là cần thiết. Điều này vừa là chức năng quan trọng và trách nhiệm luật pháp của chính phủ hiện nay, đồng thời cũng là đặc trưng bản chất của cứu trợ xã hội hiện đại.

Người dịch: **Nguyễn Thanh Giang**  
**Nguyễn Mai Phương**

Hiệu đính: **TS. Hoàng Thế Anh**

## CHÚ THÍCH:

(1) “Điều lệ công tác bảo trợ xã hội” (2006) qui định: 5 đối tượng được bảo trợ là cư dân nông thôn bao gồm người già, người tàn tật hoặc trẻ em chưa đủ 16 tuổi, người không có năng lực lao động, người vừa không có nguồn

**TÀI LIỆU THAM KHẢO**

sống lại vừa không có người có nghĩa vụ phụng dưỡng, chăm sóc, nuôi dưỡng theo qui định của pháp luật hoặc người có nghĩa vụ phụng dưỡng, chăm sóc, nuôi dưỡng theo qui định pháp luật của họ không có khả năng phụng dưỡng, chăm sóc, nuôi dưỡng, được hưởng bảo trợ xã hội.

(2) Bộ Dân chính: “*Báo cáo thống kê phát triển sự nghiệp dân chính Trung Quốc năm 2007*”. Http:// , ngày 22 - 5 - 2008.

(3) Cục Thống kê tỉnh Giang Tây, Tổng đội điều tra Giang Tây Cục Thống kê Quốc gia: “*Công báo thống kê phát triển kinh tế và xã hội quốc dân năm 2006 tỉnh Giang Tây*”, , ngày 31-3-2007.

(4) Tiêu chuẩn nuôi dưỡng (Số mẫu có hiệu lực 971)

(5) Giấy chứng nhận nuôi dưỡng (số mẫu có hiệu lực 995), do đối tượng điều tra bỏ sót trong quá trình điền câu trả lời cho bảng hỏi, vì vậy chưa đạt tới tổng số 1006.

(6) Bộ Dân chính: “*Báo thống kê hàng tháng Bộ Dân chính tháng 2-2008*”, ngày 18-3-2008.

(7) Chính quyền xã Tân Giới Phụ và Ủy ban thôn Tiên Phong đã từng nhiều lần đến tận nhà động viên người này thuộc diện bảo trợ vào Viện dưỡng lão Tân Giới Phụ, nhưng ông chỉ vào được có vài ngày rồi lại quay về nhà, cho nên trong danh sách ở Viện dưỡng lão có tên ông. Nhà của ông trông cũng đã cũ rồi, lại chỉ có một mình ông sinh sống. Theo như lời giới thiệu của chuyên viên Dân chính xã, tình cảnh những hộ thuộc diện bảo trợ như ông vẫn còn rất nhiều.

(8) Từ Tổ Vinh: “*Tích cực kêu gọi sự trợ giúp xã hội của các tổ chức phi chính phủ- Sự lựa chọn tất yếu của đa nguyên hoá chủ thể cứu trợ xã hội*”, Tạp chí Kinh tế Chiết Giang, số 13/2007, tr. 32- 33.

1. Cung Duy Bân: “*Tim tòi mới về giải quyết hoàn cảnh khó khăn của hộ 5 bảo đảm- xây dựng 5 bảo đảm ở nông thôn Quảng Tây và gợi ý cách quản lý của nó đối với chính quyền*”, Tạp chí học thuật của Học viện Hành chính quốc gia, số 5/2005, tr. 23- 26.

2. Hồng Đại Dụng: “*Hoàn thiện công tác cứu trợ xã hội, xây dựng xã hội hài hòa- bước tiến mới về thực tiễn và nghiên cứu công tác cứu trợ xã hội năm 2005*”, Tuyển tập bài luận Đông Nhạc, số 3/2006, tr. 32- 26.

3. La Tiêu Ngọc: “*Chú trọng dân sinh, nắm chắc thực thi, tạo đóng góp mới cho xây dựng xã hội hài hòa- Bài nói chuyện trong hội thảo phân tích 5 công tác dân chính toàn tỉnh*”, ngày 5-7-2007.

4. Tô Minh, Dương Lương Sơ, Trương Dương: “*Suy nghĩ về hoàn thiện chế độ cứu trợ xã hội nông thôn Trung Quốc*”, Nghiên cứu tài chính địa phương, số 6/2007, tr. 4-7.

5. Vương Hiểu Thụy: “*Điều tra về tình hình bảo trợ ở nông thôn toàn quốc*”, Phúc lợi xã hội, số 4/2004, tr. 50-53.

6. Hứa Bình: “*Chức năng của chính quyền trong công tác cứu trợ xã hội*”, Phương Đông mới, số 3/2007, tr. 26-31.

7. Trương Hoàn: “*Trách nhiệm của chính quyền và vị trí chức năng hợp lý của nó trong công tác cứu trợ xã hội*”, Công tác xã hội, số 4-2007, tr. 32-34.

8. Trung tâm nghiên cứu chính sách xã hội viện khoa học xã hội Trung Quốc: “*Báo cáo điều tra công tác bảo trợ ở nông thôn tỉnh Giang Tây*”, Mạng: [www.social-policy.info](http://www.social-policy.info), ngày 15-10-2003.