

# BẢO HIỂM XÃ HỘI VIỆT NAM

ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU KHOA HỌC:

**NGHIÊN CỨU NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA BẢO HIỂM THẤT  
NGHIỆP HIỆN ĐẠI. VẤN ĐỀ LỰA CHỌN HÌNH THỨC TRỢ CẤP  
THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM**

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI: TS. NGUYỄN HUY BAN  
THƯ KÝ ĐỀ TÀI: TS. TRỊNH THỊ HOA

*Hà Nội, tháng 5 - 2004*

5166  
614105

## MỤC LỤC

Stt	NỘI DUNG	Trang
	LỜI MỞ ĐẦU	1
	CHƯƠNG I: LAO ĐỘNG, VIỆC LÀM VÀ THẤT NGHIỆP	7
<b>I</b>	<b>Hình thức, nguyên nhân và ảnh hưởng của thất nghiệp đến kinh tế và xã hội</b>	7
1	Thị trường lao động và sự cân bằng của thị trường lao động	7
2	Nguyên nhân thất nghiệp	11
3	Ảnh hưởng của thất nghiệp đến sự phát triển kinh tế, xã hội và hệ thống chính trị quốc gia	14
<b>II</b>	<b>Việc làm và hình thức thất nghiệp trong các giai đoạn phát triển kinh tế</b>	17
1	Những vấn đề chung	17
2	Phân loại việc làm	21
3	Những nhân tố ảnh hưởng tới việc làm	23
4	Định nghĩa thất nghiệp và người thất nghiệp	26
5	Nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp ở nước ta	39
<b>III</b>	<b>Tình hình lao động, việc làm và thất nghiệp ở các nước và Việt Nam</b>	41
1	Thực trạng lao động, việc làm và thất nghiệp các nước	41
2	Thực trạng lao động, việc làm và thất nghiệp ở Việt Nam và những vấn đề cần giải quyết	50
	CHƯƠNG II: NHỮNG QUI ĐỊNH VỀ TRỢ CẤP THẤT NGHIỆP TRONG CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VÀ QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH TRỢ CẤP THẤT NGHIỆP	67
<b>I</b>	<b>Những nội dung cơ bản của trợ cấp thất nghiệp trước công ước 102</b>	67
1	Công ước thất nghiệp C2, 1919 và công ước phòng chống thất nghiệp C44, 1934.	67
2	Công ước bảo đảm xã hội (các chuẩn mức tối thiểu) C102, 1952	71
<b>II</b>	<b>Những Công ước trợ cấp thất nghiệp bổ sung sau Công ước 102</b>	74
1	Yêu cầu thay đổi các tiêu chuẩn quốc tế trong lĩnh vực bảo đảm việc làm và chống thất nghiệp	74
2	Các qui định chung về xúc tiến, hỗ trợ việc làm và chống thất nghiệp	76
<b>III</b>	<b>Những lý luận cơ bản về bảo hiểm thất nghiệp hiện đại</b>	79
1	Lịch sử phát triển các chương trình trợ cấp thất nghiệp	79
2	Khái niệm và vị trí của chế độ thất nghiệp trong hệ thống bảo đảm xã hội	83
3	Nội dung cơ bản của các hình thức trợ cấp thất nghiệp	89

4	Vai trò của chế độ thất nghiệp	97
	CHƯƠNG III: KINH NGHIỆM THỰC HIỆN TRỢ CẤP THẤT NGHIỆP Ở CÁC NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI	99
<b>I</b>	<b><i>Kinh nghiệm thực hiện và cải cách trợ cấp thất nghiệp ở các nước</i></b>	<b>99</b>
1	Kinh nghiệm của các nước phát triển	99
2	Kinh nghiệm của các nước đang phát triển	124
3	Bài học về thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở các nước	130
<b>II</b>	<b><i>Xu hướng hoàn thiện bảo hiểm thất nghiệp theo đánh giá của tổ chức Lao động Quốc tế - ILO</i></b>	<b>131</b>
1	Những vấn đề về chính sách và thực thi chính sách mới của các quốc gia đối với những người lao động và vấn đề thất nghiệp	131
2	Xu hướng thực hiện trợ cấp thất nghiệp ở các quốc gia	135
	CHƯƠNG IV: ĐỊNH HƯỚNG THỰC HIỆN BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM	139
<b>I</b>	<b><i>Quan điểm thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam</i></b>	<b>139</b>
1	Quan điểm của Nhà nước về vấn đề giải quyết việc làm và vấn đề giải quyết tình trạng thất nghiệp	139
2	Một số vấn đề về định hướng xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam	141
<b>II</b>	<b><i>Các nội dung cơ bản để thực hiện bảo hiểm thất nghiệp</i></b>	<b>152</b>
1	Lựa chọn hình thức bảo hiểm thất nghiệp phù hợp điều kiện Việt Nam	152
2	Mô hình tổ chức quản lý thực hiện	156
3	Các vấn đề liên quan khác hay những chính sách để đưa người thất nghiệp trở lại làm việc	161
	KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	163

## LỜI MỞ ĐẦU

### Sự cần thiết nghiên cứu đề tài:

Trong những năm cuối cùng của thế kỷ 20, nền kinh tế các nước trên thế giới có nhiều biến đổi sâu sắc. Kinh tế thị trường đã phát triển và mở rộng ở những nước thực hiện theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung và đã phát huy được những mặt mạnh của chúng trong các nền kinh tế đang phát triển: tăng trưởng kinh tế phát triển với tốc độ cao, năng suất lao động tăng nhanh, sản xuất vật chất phát triển đa dạng, quan hệ giữa các nước ngày càng được mở rộng trên tinh thần hiểu biết và giúp đỡ nhau cùng phát triển tiến tới toàn cầu hoá nền kinh tế. Để khắc phục một số nhược điểm của nền kinh tế thị trường tự do, các nước đã đi theo con đường kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước. Tuy nhiên, những mặt nhược điểm của nền kinh tế thị trường đã không thể khắc phục được hết. Những động lực của sự phát triển kinh tế như: cạnh tranh, tăng năng suất lao động, đa dạng hoá các loại hình kinh tế, khuyến khích phát triển kinh tế tư nhân... tất yếu khách quan dẫn đến việc cho phép phát triển thị trường lao động. Tình hình thay đổi cơ chế hoạt động từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường ở một số nước đã làm xáo trộn thị trường lao động và là tất yếu khách quan dẫn đến tình trạng di cư kiếm việc làm và xuất hiện tình trạng thất nghiệp cơ cấu. Ở nước ta, không nằm ngoài quy luật đó, trong thời kỳ từ 1986 đến nay, thị trường lao động phát triển mạnh và tình trạng thất nghiệp cơ cấu cũng tăng nhanh.

Để giải quyết được vấn đề bảo đảm an toàn cuộc sống cho người trong độ tuổi lao động cả khi có việc làm cũng như khi thất nghiệp, Chính phủ ta đã yêu cầu Bộ LĐTB-XH nghiên cứu Chế độ thất nghiệp đối với người lao động. Hiện nay, đề án này đã được nghiên cứu trong nhiều năm và có nhiều ý kiến khác nhau xung quanh vấn đề này. Để có cơ sở cho việc nghiên cứu chính sách về trợ cấp thất nghiệp đối với người lao động, chúng tôi nghiên cứu và đưa ra một số

luận cứ khoa học cơ bản và các hình thức thực hiện trợ cấp và quan điểm của Tổ chức Lao động Quốc tế - ILO về vấn đề này. Ngoài ra, Ban Chủ nhiệm đề tài còn tiến hành nghiên cứu kinh nghiệm các nước có nền kinh tế phát triển thực hiện chế độ BH thất nghiệp, để các nhà hoạch định Chính sách nước ta nghiên cứu, tham khảo nhằm có những quyết định chính xác cho vấn đề này trong thời gian tới.

Chế độ thất nghiệp rất mới với chúng ta cũng như ở các nước đang phát triển và là vấn đề khá phức tạp, liên quan đến mọi người lao động và giải quyết những chiến lược kinh tế cơ bản của Đảng và Chính phủ ta: phát triển kinh tế bền vững, đa dạng hoá các loại hình kinh tế, phát triển thị trường lao động lành mạnh và vấn đề giải quyết việc làm cho người lao động. Nên việc nghiên cứu đòi hỏi phải được nghiên cứu ở nhiều góc độ khác nhau, nhằm tìm ra những hướng đi đúng đắn và phù hợp. Do vậy Bảo hiểm Xã hội Việt Nam đã mạnh dạn tổ chức nghiên cứu về vấn đề này và nội dung đề tài là "*Nghiên cứu những nội dung cơ bản của BH thất nghiệp hiện đại. Vấn đề lựa chọn hình thức trợ cấp thất nghiệp ở Việt Nam*" được lựa chọn nghiên cứu nhằm tháo gỡ một số vấn đề trên. Với thời gian nghiên cứu trong hai năm, chúng tôi hy vọng sẽ đưa ra những luận cứ lý luận hiện đại của việc thực hiện trợ cấp thất nghiệp trong giai đoạn hiện nay và xu hướng trong thời gian tới, vấn đề tài trợ cho chính sách này, và việc lựa chọn các hình thức và mô hình thực hiện trợ cấp thất nghiệp ở nước ta sao cho đạt mục tiêu công bằng và nhân văn của hoạt động BHXH là ổn định cuộc sống cho người lao động và khuyến khích người lao động chủ động tìm việc làm khi không may bị mất việc làm.

#### **Phạm vi và mục tiêu nghiên cứu:**

*Phạm vi nghiên cứu* của đề tài là các vấn đề về BH thất nghiệp, và phương hướng ứng dụng ở Việt Nam.

Đề tài được nghiên cứu *giới hạn* trong một số vấn đề cơ bản sau:

- Nghiên cứu tình hình lao động, việc làm và thất nghiệp các nước và ở Việt Nam;

- Nghiên cứu nội dung của các Công ước chính về thực hiện trợ cấp thất nghiệp từ trước đến nay;

- Nghiên cứu cơ sở lý luận của việc thực hiện trợ cấp thất nghiệp;

- Nghiên cứu các mô hình thực hiện trợ cấp thất nghiệp của các nước kinh tế phát triển và một số nước khác, phân tích những thành công và thất bại ở các nước này;

- Đề xuất một số kiến nghị về các mô hình có thể áp dụng ở Việt Nam.

*Mục tiêu* nghiên cứu đặt ra là trên cơ sở nghiên cứu các nội dung mà Tổ chức Lao động Quốc tế đã đề ra trong các Công ước và Khuyến cáo từ 1919 đến nay và nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài, xây dựng các mô hình thực hiện tương ứng ở Việt Nam.

#### **Phương pháp nghiên cứu:**

Đề tài nghiên cứu vận dụng phép tư duy biện chứng Mac-Lenin trên cơ sở tiếp cận một cách có hệ thống những công trình nghiên cứu của các nhà kinh tế trên thế giới và Việt nam, nghiên cứu lịch sử hình thành, phát triển và cơ sở lý luận của trợ cấp thất nghiệp, áp dụng phương pháp điều tra xã hội học, so sánh, phân tích, thống kê, tổng hợp, mô hình hoá các vấn đề về thất nghiệp từ đó có thể đưa ra những kiến nghị phù hợp.

#### **Nội dung nghiên cứu:**

Đề tài được nghiên cứu trong 4 chương, ngoài phần lời mở đầu và phân kết luận như sau:

### **Chương I. Lao động, việc làm và thất nghiệp.**

#### **I. Hình thức, nguyên nhân và ảnh hưởng của thất nghiệp đến kinh tế và xã hội**

1. Thị trường lao động và sự cân bằng của thị trường lao động

2. Nguyên nhân thất nghiệp.

3. Ảnh hưởng của thất nghiệp đến sự phát triển kinh tế, xã hội và hệ thống chính trị quốc gia

## II. Việc làm và hình thức thất nghiệp trong các giai đoạn phát triển kinh tế

1. Những vấn đề chung
2. Phân loại việc làm
3. Nhung nhân tố ảnh hưởng tới việc làm
4. Định nghĩa thất nghiệp và người thất nghiệp
5. Nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp ở nước ta

## III. Tình hình lao động, việc làm và thất nghiệp ở các nước và Việt Nam

1. Thực trạng lao động, việc làm và thất nghiệp ở các nước
  - 1.1. Sự phát triển kinh tế và các vấn đề phát sinh cần giải quyết
  - 1.2. Xu hướng lao động, việc làm và thất nghiệp các nước hiện nay
2. Thực trạng lao động, việc làm ở Việt Nam và những vấn đề cần giải quyết.
  - 2.1. Nguồn lao động và cơ cấu các loại hình lao động.
  - 2.2. Thực trạng tình hình giải quyết thất nghiệp ở Việt Nam trong thời gian qua

## CHƯƠNG II: NHỮNG QUY ĐỊNH VỀ TRỢ CẤP THẤT NGHIỆP TRONG CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VÀ QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH TRỢ CẤP THẤT NGHIỆP

### I. Những nội dung cơ bản của trợ cấp thất nghiệp trước Công ước 102

1. Công ước thất nghiệp C 2,1919 và Công ước phòng chống thất nghiệp C44, 1934
2. Công ước về bảo đảm xã hội (Các chuẩn mực tối thiểu) C102,1952

### II. Những công ước về trợ cấp thất nghiệp bổ sung sau Công ước C102

1. Yêu cầu thay đổi các tiêu chuẩn quốc tế trong lĩnh vực bảo đảm việc làm và chống thất nghiệp
2. Các quy định mới về xúc tiến, hỗ trợ việc làm và chống thất nghiệp

### III. Những lý luận cơ bản về bảo hiểm thất nghiệp hiện đại.

1. Lịch sử phát triển các chương trình trợ cấp thất nghiệp
2. Khái niệm và vị trí của chế độ thất nghiệp trong hệ thống bảo đảm xã hội

3. Nội dung cơ bản của các hình thức trợ cấp thất nghiệp

4. Vai trò của chế độ thất nghiệp

### CHƯƠNG III. KINH NGHIỆM THỰC HIỆN CHẾ ĐỘ THẤT NGHIỆP Ở CÁC NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI.

#### I. Kinh nghiệm thực hiện và cải cách Chế độ thất nghiệp ở các nước.

1. Kinh nghiệm các nước phát triển

2. Kinh nghiệm các nước đang phát triển

3. Bài học về thực hiện chế độ thất nghiệp ở các nước.

#### II. Xu hướng hoàn thiện Chế độ thất nghiệp theo đánh giá của Tổ chức LĐ Quốc tế -ILO

1- Những vấn đề về chính sách và thực thi chính sách mới của các quốc gia đối với những người lao động và vấn đề thất nghiệp.

2. Xu hướng thực hiện trợ cấp thất nghiệp của các quốc gia.

### CHƯƠNG IV. ĐỊNH HƯỚNG THỰC HIỆN BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở VIỆT NAM.

#### I. Quan điểm thực hiện trợ cấp thất nghiệp ở Việt Nam

1. Quan điểm của Nhà nước về vấn đề giải quyết việc làm và vấn đề giải quyết tình trạng thất nghiệp cho người lao động.

2. Một số vấn đề định hướng xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

#### II. Các nội dung cơ bản để thực hiện Bảo hiểm thất nghiệp.

1. Lựa chọn hình thức trợ cấp thất nghiệp phù hợp điều kiện Việt Nam

2. Mô hình tổ chức quản lý thực hiện

3. Các vấn đề liên quan khác hay những chính sách để đưa người thất nghiệp trở lại làm việc

### KẾT LUẬN



## CHƯƠNG I. LAO ĐỘNG, VIỆC LÀM VÀ THẤT NGHIỆP.

### I. HÌNH THỨC, NGUYÊN NHÂN VÀ ẢNH HƯỞNG CỦA THẤT NGHIỆP ĐẾN KINH TẾ VÀ XÃ HỘI

#### 1. Thị trường lao động và sự cân bằng của thị trường lao động:

Theo Tổ chức Lao động Quốc tế - ILO thì: Thị trường lao động là thị trường trong đó các dịch vụ lao động được mua và bán thông qua một quá trình để xác định mức độ có việc làm của lao động cũng như mức độ tiền công và tiền lương.

Theo đề tài cấp Nhà nước KX.04.04 của Việt Nam, thị trường lao động là toàn bộ các quan hệ lao động được xác định trong lĩnh vực thuê mướn lao động... (bao gồm các quan hệ lao động cơ bản nhất như: thuê mướn và sa thải lao động, tiền lương và tiền công, bảo hiểm xã hội, tranh chấp lao động ...), ở đó diễn ra sự trao đổi, thoả thuận giữa một bên là người lao động tự do và một bên là người chủ sử dụng lao động.

Tuy có nhiều định nghĩa khác nhau về thị trường lao động, nhưng đều thống nhất với nhau về những nội dung cơ bản để hình thành nên thị trường lao động, đó là sự mua bán sức lao động, giá cả sức lao động và những ràng buộc giữa các bên về những nội dung này. Như vậy, thị trường lao động có thể được hiểu là một bộ phận của hệ thống thị trường, trong đó diễn ra quá trình trao đổi giữa một bên là người lao động tự do và bên kia là người có nhu cầu sử dụng lao động. Sự trao đổi này được thoả thuận trên cơ sở các mối quan hệ như tiền công, tiền lương, điều kiện làm việc, bảo hiểm xã hội... thông qua một hợp đồng lao động bằng văn bản hoặc bằng miệng.

Thị trường lao động là mối quan hệ xã hội giữa người lao động có thể tìm được việc làm để có thu nhập và người sử dụng lao động có thể thuê được nhân

công bằng cách trả công để tiến hành sản xuất kinh doanh. Đối tượng tham gia thị trường lao động bao gồm những người sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đang hoặc sẽ sử dụng sức lao động của người khác và những người có nhu cầu đi làm thuê hoặc đang đi làm thuê cho người khác để được nhận tiền công. Thị trường lao động cũng bị chi phối bởi quy luật cung, cầu về lao động.

Nói cách khác, thị trường lao động là nơi diễn ra sự trao đổi tiền tới thoả thuận giữa người sở hữu sức lao động và người cần có sức lao động để sử dụng. Kết quả của quá trình trao đổi đó là tiền công được xác lập cùng với điều kiện lao động cho một công việc cụ thể. Thị trường lao động được cấu thành bởi ba yếu tố cơ bản là cung, cầu và giá cả sức lao động. Giữa ba yếu tố này có mối liên quan, ảnh hưởng lẫn nhau. Nói tới sự vận động của thị trường lao động tức là nói đến sự vận động của các yếu tố cung, cầu, giá cả sức lao động.

### **Cung về lao động:**

Cung về lao động là biểu hiện khối lượng lao động (số lượng, chất lượng và cơ cấu của lực lượng lao động) tham gia vào thị trường lao động trong một thời gian nhất định. Cung về lao động phụ thuộc vào tốc độ tăng nguồn lao động, sự biến động của cầu về lao động, trình độ đào tạo, hướng nghiệp và dạy nghề. Nói đến cung trên thị trường lao động cần kể đến cung thực tế và cung tiềm năng.

Cung thực tế: bao gồm tất cả những người đủ tuổi được phép lao động trở lên đang làm việc và những người thất nghiệp.

Cung tiềm năng: bao gồm tất cả những người đủ tuổi được phép lao động trở lên đang làm việc, những người thất nghiệp, những người trong độ tuổi lao động đang đi học, đang làm công việc nội trợ trong gia đình mình hoặc không có nhu cầu làm việc và tình trạng khác.