

CHƯƠNG TRÌNH KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ  
CẤP NHÀ NƯỚC KX - 04  
ĐỀ TÀI KX - 04 - 05



**LUẬN CỨ KHOA HỌC  
CHO VIỆC ĐỔI MỚI VÀ HOÀN THIỆN  
CHÍNH SÁCH BẢO ĐẢM XÃ HỘI  
TRONG ĐIỀU KIỆN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG  
Ở VIỆT NAM**

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI  
PGS. PTS. ĐỖ MINH CƯỜNG  
THƯ KÝ  
PTS. MẠC VĂN TIẾN

2761

HÀ NỘI - 1994

19/8/96

**ĐỀ TÀI KX.04.05**

Cơ quan chủ quản:

Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội

Cơ quan thực hiện đề tài:

Viện Khoa học Lao động và Các Vấn đề Xã hội

Chủ nhiệm đề tài:

PGS. PTS. Đỗ Minh Cương

Thư ký tổng hợp:

PTS. Mạc Văn Tiến

Các thành viên:

1. K.S. Trần Quang Hùng

Chủ nhiệm đề tài nhánh BHXH (KX.04.05.02)

2. PGS. PTS. Đặng Cảnh Khanh

Chủ nhiệm đề tài nhánh CTXH (KX.04.05.03)

3. PTS. Lê Văn Nhã

Chủ nhiệm đề tài nhánh UĐXH (KX.04.05.04)

4. Luật sư Nguyễn Huy Ban – Thành viên

5. PTS. Bùi Thế Cường – Thành viên

6. PTS. Nguyễn Quang Hué – Thành viên

**Các cơ quan phối hợp nghiên cứu:**

- Vụ Lao động - Xã hội, Ban Kinh tế Trung ương
- Trường Lao động - xã hội, Bộ LĐTBXH
- Trường Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội
- Viện Xã hội học, Trung tâm KHXH và nhân văn quốc gia
- Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam
- Khoa Xã hội học, trường Đại học Tổng hợp
- Vụ BHXH, Bộ LĐTBXH
- Vụ Thương binh - Liệt sỹ, Bộ LĐTBXH
- Phân viện khoa học Lao động và Các vấn đề Xã hội

**Các cộng tác viên chính:**

(Có danh sách kèm theo)

## PHẦN MỞ ĐẦU

### 1- Lý do nghiên cứu:

1. 1 Trong cuộc sống nói chung và trong lao động nói riêng, con người có mối quan hệ, tác động qua lại với nhau và với thiên nhiên. Những tác động đó không phải lúc nào cũng mang lại kết quả thuận lợi mong muốn. Trái lại, có rất nhiều trường hợp đe doa sự an toàn đời sống của con người, làm cho họ bị giảm hoặc mất khả năng lao động, do đó làm ảnh hưởng đến thu nhập và các điều kiện sinh sống khác. Có những hoàn cảnh hoặc rủi ro chỉ ảnh hưởng đến cá nhân và gia đình, chẳng hạn như bất ngờ bị ốm đau, tai nạn, mất việc làm, mất người nuôi dưỡng v.v...Nhưng cũng có những rủi ro ảnh hưởng tới nhiều người, thậm chí cả cộng đồng như thiên tai, hoả hoạn, dịch bệnh.v.v..Khi rủi ro xảy ra, mỗi cá nhân mỗi gia đình, cố gắng tìm mọi cách để khắc phục. Song, Nhiều trường hợp rủi ro quá lớn vượt quá khả năng khắc phục của cá nhân và gia đình, đòi hỏi phải có sự giúp đỡ của cộng đồng, xã hội và Nhà nước. Những công việc giúp đỡ của cộng đồng, xã hội và Nhà nước nhằm góp phần bảo đảm an toàn cuộc sống cho mỗi thành viên khi còn đang làm việc cũng như khi tuổi già, ốm đau, tai nạn, đói nghèo và các loại rủi ro, bất hạnh khác v.v... do nhiều nguyên nhân gây ra được gọi là bảo đảm xã hội (còn được gọi khác như bảo trợ xã hội, an sinh xã hội. v v.): Như vậy, có thể thấy BĐXH nhằm đem lại cuộc sống an toàn cho mọi thành viên, hướng tới cuộc sống công bằng và sự ổn định xã hội trong mọi hoàn cảnh. BĐXH là yêu cầu khách quan và thiết yếu chằng những đối với những nước còn nghèo mà còn cần thiết cho cả những nước giàu có, phát triển.

1. 2 Ở nước ta, BĐXH cũng đã có mầm mống từ lâu, nhưng chỉ từ sau cách mạng Tháng Tám năm 1945, BĐXH mới thực sự được nhà nước quan tâm, trở thành quốc sách, phục vụ lợi ích cho nhân dân lao động. Từ năm 1954 trở đi và đặc biệt từ những năm 1960, nhiều chính sách BĐXH đã được ban hành ( như các chính sách BHXH đối với cán bộ công nhân viên nhà nước; chính sách CTXH đối với dân cư khi gặp rủi ro, nghèo đói, đối với người già cô đơn, trẻ em mồ côi, người tàn tật; các chính sách ưu đãi đối với thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, những người có công khác). Các chế độ chính sách này đã góp phần bảo đảm cuộc sống cho một số đối tượng khi họ bị giảm hoặc mất khả năng lao động hoặc bị rủi ro, bất hạnh khác.v.v.. động viên các tầng lớp nhân dân lao động hăng hái tham gia lao động sản xuất, bảo vệ tổ quốc và làm công việc có ích khác cho xã hội.

Tuy nhiên, trong cơ chế tập trung bao cấp, các chính sách BĐXH chủ yếu do nhà nước thực hiện một cách tập trung với nguồn kinh phí từ ngân sách nên chưa thể mở rộng phạm vi và đối tượng. Các hình thức và biện pháp BĐXH thực hiện chưa năng động, chưa phát huy được đầy đủ sức mạnh của cộng đồng.

1.3. Hiện nay, nền kinh tế nước ta đang chuyển sang hoạt động theo cơ chế thị trường với nhiều thành phần kinh tế, nhiều loại quan hệ lao động và quan hệ xã hội đa dạng thì chính sách BĐXH theo kiểu tập trung bao cấp không còn phù hợp nữa. Nhưng để giải quyết được vấn đề rộng lớn và phức tạp này, ở Việt nam chưa có một công trình nghiên cứu khoa học nào mang tính tổng thể, đồng bộ, mà mới chỉ nghiên cứu những khía cạnh riêng lẻ của BĐXH nhằm phục vụ kịp thời cho một số mục tiêu hạn chế nào đó.

Vì vậy, nghiên cứu khoa học tìm ra những cơ sở để nhà nước đổi mới chính sách BĐXH, xây dựng mô hình BĐXH hợp lý cho mọi thành viên xã hội, mọi người lao động thuộc tất cả các thành phần kinh tế, phát huy cao nhất tiềm năng và sức mạnh của cộng đồng, trở thành yêu cầu hết sức cấp bách. Tuy nhiên, BĐXH là lĩnh vực bao gồm rất nhiều vấn đề đa dạng và phức tạp, nhưng trong điều kiện kinh tế - xã hội hiện nay và một số năm tiếp theo ở Việt nam, nổi lên một số vấn đề cấp thiết sau đây:

- Thực hiện BHXH đối với người lao động ở những khu vực có các mối quan hệ lao động thuộc mọi thành phần kinh tế. Đây là lĩnh vực lớn, ổn định nhất của BĐXH, chi phối các hoạt động chủ yếu của BĐXH.

- Ưu đãi đối với những người có công với đất nước, đảm bảo cuộc sống cho họ khi gặp phải những khó khăn, những "rủi ro xã hội".

- Thực hiện việc CTXH đối với tất cả dân cư trong cộng đồng khi họ gặp phải những rủi ro trong cuộc sống do các nguyên nhân khắc nhau như thiên tai, địch họa, dịch bệnh, v.v. dẫn đến bị đói nghèo, ốm đau, tàn tật, mất người nuôi dưỡng, mất nguồn sinh sống, nhằm giúp họ khắc phục hậu quả hoặc giúp đỡ họ ổn định cuộc sống và hòa nhập trở lại với cộng đồng.

Do đó, để tài KX-04-05 sẽ tập trung luận giải những cơ sở khoa học để đổi mới chính sách BĐXH cho những nội dung chủ yếu nêu trên.

## 2- Mục tiêu nghiên cứu của đề tài

Đề tài KX-04-05 nhằm đạt một số mục tiêu sau:

2.1. Đánh giá đúng thực trạng những vấn đề về BĐXH trong đời sống xã hội nước ta và các chính sách về BĐXH của nhà

nước.

2.2. Trên cơ sở đường lối đổi mới của Đảng, tình hình thực tiễn của Việt nam và tham khảo kinh nghiệm thực hiện BĐXH của các nước trên thế giới, tiến hành nghiên cứu, góp phần xây dựng hệ thống quan điểm lý luận, phương pháp luận về BĐXH trong điều kiện nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay.

2.3 Luận chứng những vấn đề cơ bản các nội dung chính của BĐXH trên cơ sở các mối quan hệ kinh tế - xã hội trong nền kinh tế thị trường.

2.4 Những quan điểm đổi mới và khuyến nghị với nhà nước những phương hướng và những giải pháp có tính đồng bộ, làm cơ sở để xây dựng chính sách BĐXH trong nền kinh tế thị trường, góp phần làm cơ sở để triển khai chiến lược kinh tế - xã hội của Việt nam đến năm 2000 và một số năm tiếp theo.

### *3- Đối tượng nghiên cứu*

3.1. Những nhu cầu, khả năng, nội dung và hình thức đáp ứng nhu cầu BĐXH nói chung.

3.2. Những nhu cầu, khả năng đáp ứng nhu cầu BHXH cho người lao động và gia đình họ trong các thành phần kinh tế trên cơ sở phát huy trách nhiệm của nhà nước, người sử dụng lao động và bản thân người lao động.

3.3. Những nhu cầu, khả năng đáp ứng nhu cầu CTXH trong toàn dân cư trên cơ sở phát huy mọi tiềm năng và thế mạnh của từng cá nhân, cộng đồng, các tổ chức kinh tế, xã hội, và nhà nước trong việc tạo nguồn và hình thức CTXH.

3.4. Những nhu cầu, khả năng, nội dung và hình thức ưu đãi xã hội đối với những người có công với đất nước trong các giai đoạn phát triển lịch sử.

3.5 Nghiên cứu các mối quan hệ kinh tế - xã hội phát sinh trong quá trình hình thành và sử dụng nguồn lực tổng hợp của BĐXH; Nghiên cứu cơ chế quản lý và vai trò của nhà nước, cộng đồng và cá nhân trong quá trình bình hình thành và sử dụng nguồn lực đó.

### *4- Các phương pháp nghiên cứu*

Bảo đảm xã hội là một lĩnh vực rộng lớn và phức tạp gồm nhiều bộ phận cấu thành. Khi nghiên cứu đã dựa trên các tri

thúc tổng hợp của các khoa học cơ bản như kinh tế học, xã hội học, dân số học, luật học và khoa học quản lý, đồng thời đã kết hợp sử dụng kế thừa biện chứng những thành tựu về BĐXH của đất nước cũng như của thế giới.

Các phương pháp chính được áp dụng là:

- Phương pháp lịch sử.
- phương pháp logic.
- Phương pháp phân tích hệ thống.
- phương pháp phân tích kinh tế.
- Các phương pháp điều tra thống kê, điều tra xã hội học, dự đoán thống kê, dự báo xã hội và các phương pháp toán ứng dụng.
- Phương pháp chuyên gia.

### *5- Tổ chức nghiên cứu*

#### *5.1. Các đề tài nhánh:*

Đề tài KX-04-05 là một đề tài lớn, phức tạp đã thu hút nhiều nhà khoa học kinh tế và xã hội cũng như một số cơ quan Nhà nước trong và ngoài ngành lao động - TBXH tham gia cộng tác nghiên cứu. Đề tài được chia ra thành 4 đề tài nhánh:

1. Đề tài nhánh KX.04.05.01
2. Đề tài nhánh BHXH(KX.04.05.02)
3. Đề tài nhánh CTXH (KX.04.05.03)
4. Đề tài nhánh UĐXH(KX04.05.04)

Danh sách các cộng tác viên được trình bày ở cuối báo cáo tổng hợp này.

#### *5.2 Triển khai nghiên cứu*

Đề tài KX.04.05 được triển khai từ tháng 12/1991 đến nay. Trong quá trình nghiên cứu, ngoài việc thu thập các số liệu, tài liệu có liên quan, đề tài đã tổ chức được các cuộc điều tra xã hội học ở một số địa phương ở vùng Đồng Bằng Sông Hồng, vùng Đông Nam Bộ và Vùng Đồng Bằng Sông Cửu Long với tổng số mẫu điều tra là: gần 10. 000 phiếu. Ngoài ra, đề tài cũng đã phối hợp tổ chức khảo sát sâu ở một số địa phương như Hà Bắc, Nghệ An, Bắc Thái.v. v... Đề tài đã tổ chức được 6 cuộc hội thảo khoa học trao đổi về nội dung, đánh giá thực trạng công tác BĐXH, nêu ra những quan điểm, những kiến nghị và những giải pháp đổi mới BĐXH. Các cuộc hội thảo khoa học đã thu hút đông đảo các nhà khoa học ở cả hai miền Nam Bắc và các nhà khoa học và quản lý thuộc ngành LĐ-TBXH ở Trung ương và địa phương. Để phục vụ cho công tác nghiên cứu, đề tài đã dịch được một số tài liệu của Pháp, và của tổ chức lao động quốc tế (ILO) về BĐXH. Trong quá trình nghiên cứu đề tài đã có các bài báo cáo khoa học đăng trên các sách và

tạp chí khoa học. Đề tài cũng đã xuất bản một ấn phẩm dày gần 400 trang.

Kết quả nghiên cứu của đề tài đã được dùng làm cơ sở khoa học để hoạch định một số chính sách trong lĩnh vực BĐXH như các nghị định về BHXH và pháp lệnh về UĐXH đối với người có công, xây dựng báo cáo chiến lược quốc gia với mục tiêu điều chỉnh cơ cấu xã hội đến năm 2000.

#### *6. Những sản phẩm chủ yếu của đề tài*

- Một báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu
- Tóm tắt báo cáo tổng hợp
- 3 bản báo cáo của 3 đề tài nhánh
- 3 Kỷ yếu hội thảo
- 1 đầu sách
- 15 Bài báo đăng trên các tạp chí
- Một tập số liệu và phụ lục
- Một số tài liệu dịch

\* \* \*

Báo cáo tổng hợp ngoài phần mở đầu và kết luận gồm những nội dung chính sau đây.

Chương I : Cơ sở lý luận về bảo đảm xã hội và kinh nghiệm một số nước thực hiện trong nền kinh tế thị trường

Chương II: Phân tích thực trạng bảo đảm xã hội ở Việt Nam.

Chương III: Một số kiến nghị về quan điểm, phương hướng và giải pháp đổi mới bảo đảm xã hội trong điều kiện nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần hoạt động theo cơ chế thị trường ở Việt Nam.

Ban chủ nhiệm đề tài xin chân thành cảm ơn tất cả các công tác viên và các cơ quan trong và ngoài Bộ lao động - TBXH đã tích cực tham gia nghiên cứu hoặc góp ý cho đề tài.

Dưới đây là những nội dung cụ thể của báo cáo tổng hợp

# CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ BĐXH VÀ KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC THỰC HIỆN TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

## I - MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BẢO ĐÀM XÃ HỘI

### 1. Một số khái niệm cơ bản:

Con người muốn tồn tại và phát triển, trước hết phải ăn, mặc, ở.v.v.. Để thoả mãn nhu cầu tối thiểu này, người ta phải lao động làm ra những sản phẩm cần thiết. Khi của cải xã hội càng có nhiều thì mức độ thoả mãn nhu cầu ngày càng cao, nghĩa là việc thoả mãn nhu cầu phụ thuộc vào khả năng lao động của con người. Tuy nhiên, trong suốt cuộc đời, không phải khi nào con người cũng có thể lao động tạo ra được thu nhập. Trái lại, có rất nhiều trường hợp khó khăn, bất hạnh, rủi ro xảy ra làm người ta bị giảm, mất thu nhập hoặc các điều kiện sinh sống khác. Chẳng hạn, bị bắt ngò ốm đau, tai nạn, mất người nuôi dưỡng, tuổi già, chết, v.v.. Hơn nữa cuộc sống của con người trên trái đất phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện tự nhiên và môi trường sống. Nhiều rủi ro, bất hạnh đối với cuộc sống của con người là do thiên nhiên gây ra.

Những điều kiện thiên nhiên và xã hội không thuận lợi đã làm cho một bộ phận dân cư cần phải có sự giúp đỡ nhất định để đảm bảo cuộc sống bình thường. Do đó, để tồn tại và phát triển, con người đã làm nhiều cách khác nhau để giải quyết. Từ xa xưa, trước những khó khăn rủi ro trong cuộc sống, con người đã tự khắc phục bằng cách "tích cốc phòng cơ tích y phòng hàn", đồng thời được sự san sẻ, dùm bọc cưu mang của cộng đồng. Cùng với sự phát triển của ý thức cộng đồng, sự tương trợ dần dần được mở rộng và phát triển dưới nhiều hình thức khác nhau. Những yếu tố đoàn kết, hướng thiện đó đã tác động tích cực đến ý thức và công việc xã hội của các Nhà nước dưới các chế độ xã hội khác nhau. Trong quá trình phát triển xã hội, đặc biệt là từ sau cuộc cách mạng công nghiệp, một hệ thống bảo đảm xã hội đã có những cơ sở để hình thành và phát triển. Quá trình công nghiệp hóa làm cho đội ngũ người làm công ăn lương tăng lên, cuộc sống của họ phụ thuộc chủ yếu vào thu nhập do lao động làm thuê đem lại. Những sự hăng hái về tiền lương trong các trường hợp bị ốm đau, tai

nạn, bị mất việc làm hoặc khi tuổi già đến. v. v. đã trở thành mối đe doạ đối với cuộc sống bình thường của những người không có nguồn thu nhập nào khác ngoài tiền lương. Sự bắt buộc phải đối mặt với những nhu cầu thiết yếu hàng ngày đã buộc những người làm công ăn lương tìm cách khắc phục bằng những hành động tương thân tương ái (lập các quỹ tương tế, các hội đoàn.v.v..) đồng thời đòi hỏi giới chủ và Nhà nước phải có trợ giúp đảm bảo cuộc sống cho họ. Đầu tiên, năm 1850 ở Đức, nhiều Bang đã thành lập quỹ ốm đau và bắt buộc công nhân phải đóng góp để dự phòng khi bị giảm thu nhập vì bệnh tật. Tính bắt buộc đóng góp đã xuất hiện từ đó và ban đầu chỉ có giới thợ đóng góp. Dần dần các hình thức bảo hiểm mở rộng ra cho các trường hợp rủi ro nghề nghiệp, tuổi già và tàn tật. Đến cuối những năm 1880 bảo đảm xã hội (lúc này là BHXH) đã mở ra hướng mới. Sự tham gia là bắt buộc và không chỉ người lao động đóng góp mà giới chủ và nhà nước cũng phải thực hiện nghĩa vụ của mình (cơ chế 3 bên). Tính chất đoàn kết và san sẻ lúc này là rõ hơn : tất cả mọi người, không phân biệt trẻ già, nam nữ, lao động phổ thông hay lao động kỹ thuật, người khoẻ, người yếu đều phải tham gia đóng góp.

Mô hình này của Đức đã lan dần ra Châu Âu, sau đó sang các nước Mĩ la tinh, Bắc Mĩ và Canada vào những năm 30 của thế kỷ XX. Sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, BĐXH đã lan rộng sang các nước dành được độc lập ở Châu Á, châu Phi và vùng Caribê. Ngoài BHXH, các hình thức truyền thống về tương tế, cứu trợ xã hội cũng tiếp tục phát triển để giúp đỡ những người có hoàn cảnh khó khăn như những người già cô đơn, người tàn tật, trẻ em mồ côi, người goá bụa và những người không may bị rủi ro vì thiên tai, hoả hoạn.v. v Các dịch vụ xã hội như dịch vụ y tế, dự phòng tai nạn, dự phòng y tế tái thích ứng, dịch vụ đặc biệt cho người tàn tật, người già, bảo vệ trẻ em.v.v.. được từng bước mở rộng ở các nước theo những điều kiện tổ chức, chính trị, kinh tế - xã hội,, tài chính và quản lý khác nhau. Hệ thống BĐXH được hình thành và phát triển rất đa dạng dưới nhiều hình thức khác nhau ở từng quốc gia trong từng giai đoạn lịch sử. Đạo luật đầu tiên về BĐXH trên thế giới là đạo luật năm 1935 ở Mĩ (Social security). Đạo luật này qui định thực hiện chế độ bảo vệ tuổi già, chế độ tuất, tàn tật và trợ cấp thất nghiệp. Thuật ngữ "Bảo đảm xã hội" (Social Security) được chính thức sử dụng và đến năm 1941 trong Hiến chương Đại Tây Dương và sau đó được Tổ chức lao động quốc tế (ILO) dùng chính thức trong các công ước quốc tế. Bảo đảm xã hội đã được tất cả các nước thừa nhận là một trong những quyền con người. Nội dung của BĐXH đã được ghi nhận trong bản tuyên ngôn về nhân quyền do Đại hội đồng liên hiệp quốc thông qua ngày 10/ 12/ 1948. Trong bản tuyên ngôn này có đoạn : " Tất cả mọi người