

VẤN ĐỀ TỔ CHỨC LẠI HỆ THỐNG BẢO ĐẢM XÃ HỘI Ở NÔNG THÔN TRONG QUÁ TRÌNH ĐỔI MỚI KINH TẾ

BÙI THẾ CƯỜNG*

1. Đặt vấn đề

Tại Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ sáu (1986) lần đầu tiên thuật ngữ "chính sách xã hội" được sử dụng trong văn kiện chính thức để phân tích hệ vấn đề xã hội từ một góc nhìn thống nhất. Đây là một bước tiến trong nhận thức và quản lý xã hội, vì nó cho phép đề ra một tổng thể các chương trình - mục tiêu tác động đồng bộ vào hệ vấn đề này, đồng thời quy định cho những tiếp cận khác (chẳng hạn, chiến lược kinh tế) một cái khung khổ xã hội và con người. Bản thân khái niệm chính sách xã hội luôn được hiểu rất khác nhau, riêng trong tiếng Việt còn thêm một khó khăn nữa là không có sự phân biệt "xã hội" thành hai từ khác nhau như trong ngôn ngữ các nước phát triển. Một cách hiểu tiện lợi (định nghĩa làm việc) là đặt dấu bằng giữa chính sách xã hội và bảo đảm xã hội, nghĩa là xem một chức năng hàng đầu của chính sách xã hội là hình thành hệ thống bảo đảm (hoặc an sinh) xã hội¹.

Do bản chất của nó, một hệ thống bảo đảm xã hội phải được xây dựng thống nhất trên quy mô xã hội, trong đó nhà nước là chủ thể điều hành chính, thông qua các bộ phận cấu thành của mình như quốc hội, chính phủ (bao hàm các hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân địa phương), các cơ quan chuyên môn (công ty bảo hiểm quốc gia, tổ chức môi giới việc làm. . .), dưới sự tác động của các tổ chức chính trị và đoàn thể xã hội. Tuy vậy, trong điều kiện Việt Nam, khi mà cái "Nông nghiệp - Nông dân - nông thôn" luôn chiếm tỷ trọng cao trong mọi tương quan kinh tế xã hội, và mặt khác, còn tồn tại những khác biệt lớn giữa đô thị và nông thôn, thì cần và có thể đặt vấn đề này riêng cho nông dân - nông thôn².

2. Về khái niệm bảo đảm xã hội

Một cách ngắn gọn, hệ thống bảo đảm xã hội của một xã hội ra đời bởi một tất yếu chung là, thông qua những phương thức và phương tiện nhất định, bảo đảm cho các thành viên xã hội thỏa mãn các nhu cầu xã hội thiết yếu của mình. Biểu hiện trong hình thức luật, việc thỏa mãn

* Phó tiến Sĩ xã hội học - Trường phòng nghiên cứu xã hội học về cơ cấu xã hội và chính sách xã hội, Viện Xã hội học.

¹ Trong các tài liệu gần đây ở nước ta thường sử dụng thuật ngữ "bảo trợ xã hội", được xem như bao hàm hai yếu tố bảo hiểm và trợ giúp xã hội. Theo tôi, thuật ngữ này, mặc dù đã chứa đựng các nội dung chủ yếu, song chưa bao quát hết mục tiêu tạo ra một mạng lưới bảo đảm các nhu cầu xã hội thiết yếu của con người trong xã hội. Vì vậy, có thể nên dùng thuật ngữ "bảo đảm xã hội" hoặc "an sinh xã hội".

² Theo kiến thức của tác giả, công thức tiếp cận "Nông nghiệp - nông dân - nông thôn" xuất hiện trong các tài liệu nghiên cứu và thực tiễn quản lý ở nước ta vào thời điểm chuyển tiếp giữa thập kỷ 70 và 80, việc đề xướng nó hàm chứa một cố gắng vượt lên cách đặt vấn đề thuần túy nông nghiệp thịnh hành trong những năm 60-70. Tuy vậy, dường như ngày nay đang cho thấy rằng một cách đặt vấn đề như vậy cũng không còn đầy đủ nữa. Xã hội nông thôn không phải chỉ có nông dân; còn phải đề đến những nhóm dân cư nông thôn khác, tuy tỷ trọng thấp song có vai trò rất lớn trong đời sống nông thôn và phát triển nông thôn, chẳng hạn những người trí thức nông thôn (cán bộ quản lý, giáo viên, nhân viên y tế. . .).

các nhu cầu xã hội thiết yếu được hiểu là thực hiện các quyền xã hội cơ bản. Các nhu cầu hay quyền xã hội cơ bản này dĩ nhiên phụ thuộc vào trình độ phát triển cụ thể. Cũng cần nói thêm rằng không có sự thống nhất hoàn toàn giữa các nhu cầu xã hội thiết yếu và quyền xã hội cơ bản, mặc dù cái sau là sự phản ánh trực tiếp cái trước.

Theo cách nêu trên, bảo đảm xã hội là chức năng vốn có của mọi xã hội, bất kể chế độ xã hội như thế nào. Chỉ có cách thức bảo đảm xã hội là khác nhau mà thôi, sự khác nhau suy đến cùng do lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất quy định. Do đó mỗi phương thức sản xuất, và hơn nữa, mỗi giai đoạn lịch sử trong khuôn khổ một phương thức sản xuất nhất định đều có "chủ thuyết" riêng về bảo đảm xã hội. Bảo đảm xã hội là một địa bàn quan trọng của hợp tác và đấu tranh giữa các giai tầng xã hội. Cũng không nên đánh giá thấp sức tác động vào bảo đảm xã hội của các yếu tố địa lý, nhân khẩu, tập quán, lối sống, văn hóa, tôn giáo, con người. . . Chính sự tương tác mạnh mẽ của các yếu tố nêu trên mà thực tế bảo đảm xã hội là rất khác nhau từ xã hội này sang xã hội khác, từ thời kỳ này sang thời kỳ khác³.

Trong các xã hội truyền thống tiền công nghiệp hóa, bảo đảm xã hội chưa phát triển thành một hệ thống đặc thù về chức năng và thiết chế. Nó còn nằm lẫn trong, chẳng hạn, các thiết chế sản xuất, công xã, thân tộc, gia đình v. v.

"Vấn đề công nhân" với tính cách là vấn đề xã hội trung tâm của các nước công nghiệp hóa thế kỷ 19 sờ dĩ gay gắt đến như vậy một phần là do quá trình công nghiệp hóa tư bản chủ nghĩa đã gây ra một sự đứt gãy xã hội lớn: cơ cấu bảo đảm xã hội truyền thống bị phá hủy tàn khốc trong khi những lĩnh vực cơ bản của cơ cấu bảo đảm xã hội mới hoàn toàn chưa hình thành⁴. Từ đó đến nay, hệ thống bảo đảm xã hội trong các nước tư bản chủ nghĩa phát triển đã từng bước hình thành và mở rộng, đặc biệt nữa sau thế kỷ 20 đã đạt đến một trình độ phát triển khá cao, giải quyết tương đối có hiệu quả các vấn đề xã hội của hệ thống kinh tế tư bản chủ nghĩa. Trong các nước xã hội chủ nghĩa cùng với việc hình thành cơ cấu chính trị và kinh tế, việc xây dựng hệ thống bảo đảm xã hội đã đem lại những thành quả xã hội to lớn cho nhân dân lao động. Nhưng dần dần hệ thống này cũng bộc lộ những khuyết tật rất cơ bản, nó vừa là kết quả vừa là một bộ phận hợp thành của thể chế quản lý hành chính - bao cấp, góp phần dẫn đến những khủng hoảng kinh tế - xã hội nghiêm trọng hiện nay.

Trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp, cơ cấu kinh tế và xã hội gắn chặt với nhau cả trên bình diện vĩ mô và vi mô, xuất phát từ chỗ xem xã hội xã hội chủ nghĩa là một công xưởng tái sản xuất kinh tế - xã hội khổng lồ được điều hành chi tiết từ một trung tâm thống nhất. Trung tâm này lên kế hoạch và điều hành tất cả các vấn đề kinh tế cũng như xã hội thông qua một bộ máy hành chính. Kết quả là các cơ cấu chính trị - hành chính, kinh tế và xã hội đồng nhất trực tiếp với nhau, chúng phụ thuộc lẫn nhau theo một lô - gic hoàn toàn ngược với quan niệm mác - xít⁵. Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, một xu hướng có tính quy luật là

³ Chẳng hạn ở Việt Nam, nếu như có thể phổ biến khá dễ dàng hình thức nhà trẻ thì trái tại các nhà dưỡng lão sẽ rất khó tìm được người đến ở. Điều này chỉ có thể giải thích bằng các yếu tố văn hóa và tập quán.

⁴ Người ta vẫn còn quan sát thấy các đứt gãy xã hội kiểu này với mức độ khác nhau trong các xã hội công nghiệp hóa nửa sau thế kỷ 20.

⁵ Chúng ta chú ý đến trình tự lô gic của kinh tế, xã hội và chính trị được nêu lên trong đoạn văn sau đây của Mác: "Hãy giả dụ một trình độ phát triển nhất định của các lực lượng sản xuất của con người. Ông sẽ có một hình thái nhất định của trao đổi (commerce) và lưu dưng. Hãy giả dụ một trình độ phát triển nhất định của sản xuất, trao đổi và lưu dưng, ông sẽ có một chế độ xã hội tương ứng, một tổ chức tương ứng của gia đình, đẳng cấp hoặc giai cấp, nói tóm lại, một xã hội công dân tương ứng (societe civile). Hãy giả dụ một xã hội công dân, ông sẽ có một chế độ chính trị tương ứng (etat politique) chế độ chính trị này chỉ là biểu hiện chính thức của xã hội công dân." (Thư Mác gửi P. W. Annenkow ngày 28. 12. 1846, *Mác-ănglên Toàn tập*, Tập 4, Berlin 1980, trang 548).

tính độc lập tương đối của ba cơ cấu nói trên (cũng có thể xem là bốn nếu phân tách chính trị với hành chính) trở nên rõ ràng hơn, chúng thống nhất với nhau theo một phương thức mới. Điều này thể hiện trong một loạt các hiện tượng: tách rời chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với kinh tế khỏi chức năng quản lý kinh tế trực tiếp, các cơ sở kinh tế không còn cấp trên hành chính, không sản xuất theo kế hoạch mệnh lệnh từ trên nữa mà theo tiếng gọi của thị trường, theo luật pháp cũng như các công cụ điều tiết gián tiếp của nhà nước, các nguyên tắc kinh tế và xã hội từ bỏ sự "thôn tính" lẫn nhau để tìm lại sự tôn trọng nhau và tìm kiếm các giải pháp tạo ra sự hài hòa giữa kinh tế và xã hội, xây dựng hệ thống bảo hiểm và bảo đảm xã hội chung cho mọi thành viên xã hội không phân biệt vị thế chính trị, kinh tế và xã hội v. v.

Có nhiều điều phân loại nội dung hệ thống bảo đảm xã hội, tùy thuộc các tiếp cận khác nhau. Đại thể, có thể kể ra những lĩnh vực chủ yếu: hình thành việc làm, thu nhập và tiêu dùng, nhà ở, bảo hiểm xã hội và y tế, giáo dục, trợ giúp xã hội, nghỉ ngơi giải trí, môi trường.

3. Một vài nhận xét về bảo đảm xã hội ở nông thôn

3. 1 . Cũng như trên bình diện toàn xã hội, các vấn đề xã hội gay gắt ở nông thôn đồng bằng sông Hồng hiện nay về cơ bản là hậu quả của thể chế hành chính - bao cấp và của sự quá độ từ thể chế này sang nền kinh tế thị trường trong điều kiện bộ máy quản lý chưa đủ khả năng điều khiển sự quá độ ấy một cách hữu hiệu. Tất nhiên không thể đánh giá thấp các nguyên nhân khách quan như chiến tranh kéo dài và dân số tăng quá nhanh. Yếu tố dân số nhiều khi là nguyên nhân quyết định làm sụp đổ các lĩnh vực chủ chốt của hệ thống bảo đảm xã hội như việc làm, y tế, giáo dục. Ở nhiều nước công nghiệp phát triển, việc giảm mạnh mức tăng dân số là một tác nhân đáng kể dẫn đến khủng hoảng hoặc tiền khủng hoảng hệ thống bảo hiểm xã hội. Thế nhưng yếu tố dân số cũng không hoàn toàn chỉ có khía cạnh khách quan, trong vấn đề này người ta nhấn mạnh đến vai trò của chính sách và quản lý.

Trên cơ sở "nhà nước hóa" và tập thể hóa cao độ, hệ thống bảo đảm xã hội ở nông thôn đã hình thành trong ba thập kỷ với một số đặc điểm như: chia đều việc làm và thu nhập thấp bình quân cho các thành viên; phân phối chủ yếu bằng biện pháp hành chính đối với các nguồn tư liệu sản xuất, sức lao động và kết quả sản xuất; chế độ phân phối sản phẩm dựa trên hai nguyên tắc định suất và công điểm (công điểm không chỉ tính cho lao động sản xuất thuần túy mà cho mọi dạng hoạt động xã hội); thông qua tài trợ nhà nước và đóng góp của hợp tác xã thực hiện chế độ giáo dục và y tế không mất tiền; áp dụng một số hình thức bảo đảm xã hội theo hình mẫu khu vực quốc doanh (trợ cấp ốm, nhà trẻ hợp tác xã. . .); cơ cấu bảo đảm xã hội hoạt động khép kín trong phạm vi từng hợp tác xã, tách rời với các hình thức bảo đảm xã hội truyền thống, đơn giản hóa các chủ thể của hoạt động bảo đảm xã hội. . . Ngày nay, những đặc điểm kể trên hoặc đã không còn tồn tại nữa, hoặc bị xuống cấp và biến dạng nghiêm trọng.

Cơ sở kinh tế nông thôn trong mấy năm qua đã biến đổi khá căn bản. Cho dù với những cách gọi khác nhau, phải thừa nhận rằng xu hướng nổi bật trong kinh tế và xã hội nông thôn hiện nay là cá thể hóa. Điều đó tất yếu dẫn đến sự khác biệt về thu nhập, xa hơn nữa là quá trình tích tụ tập trung tư liệu sản xuất và vốn. Hệ thống bảo đảm xã hội mới cần hình thành trên cơ sở đó trên ba ý nghĩa: thứ nhất, phải xây dựng hệ thống này trên cùng nguyên tắc tổ chức với kinh tế, thứ hai, nó phải "sửa chữa" những hậu quả xã hội Bình ra từ hoạt động kinh tế thị trường và thứ ba, nó phải làm động lực cho phát triển kinh tế, góp phần đưa thực trạng kinh tế này lên một cơ sở mới.

3. 2. Vấn đề bao trùm hiện nay là thu nhập của nông dân, xét trên hai mặt: trong tương quan thu nhập xã hội và trong nội bộ nông dân. Cỏ tài liệu cho rằng thu nhập bình quân đầu

người của nông dân chỉ bằng khoảng 70% thu nhập bình quân đầu người chung toàn xã hội⁶.

Khác biệt thu nhập trong nội bộ nông dân đang ngày càng tăng giữa các vùng, miền, các hộ kinh tế gia đình. Phân tầng xã hội về thu nhập là kết quả và là động lực của tăng trưởng kinh tế, nhưng cần thực hiện trú phân phối thu nhập từ góc độ chính sách xã hội. ở đây, các chính sách thuế và trợ giá có vai trò quyết định, thiếu một hệ thống thuế và trợ giá hữu hiệu thì không thể tổ chức lại hệ thống bảo đảm xã hội. .

3. 3. Kinh nghiệm cho hay rằng, quản lý các biến đổi xã hội, nhất là ở nông thôn, phải chú trọng tính liên tục xã hội, vận dụng các hình thức truyền thống. Bên cạnh hệ thống bảo đảm xã hội "chính thức" của nhà nước và hợp tác xã, ở nông thôn vẫn tồn tại rất vững chắc và sinh động cá mạng lưới "giúp đỡ xã hội" có hiệu quả cao thông qua những thiết chế cổ truyền (gia đình, họ hàng, xóm giềng. . .) để giải quyết các công việc hay biến cố xã hội vượt quá khả năng lo liệu của cá nhân hay gia đình như: ma chay, cưới xin, làm nhà, tai nạn rủi ro, sinh đẻ, chăm sóc trẻ em, người ốm, người già, người tàn tật. . . Mạng lưới bảo đảm xã hội "dân gian" này cần phải trở thành một bộ phận khăng khít của cơ cấu bảo đảm xã hội chung. Việc kết hợp chúng một cách có ý thức sẽ tạo ra những giải pháp tối ưu để giải quyết các nhiệm vụ xã hội. Chẳng hạn, phải chăng tiếp tục phát triển những hình thức tương trợ nhà trẻ hợp tác xã trước kia là có hiệu quả hơn hay nên phát huy hình thức truyền thống "bà chăm nom cháu" kết hợp với những chương trình hướng dẫn chăm sóc trẻ em có khoa học của cán bộ y tế cơ sở? Chăm sóc người bệnh ở nhà có hiệu quả hơn hay nên xây dựng các bệnh xá xã có giường bệnh? Để có đáp án tối ưu về kinh tế và xã hội cho những vấn đề như vậy, cần có nghiên cứu liên ngành nhằm kết hợp mạng lưới bảo đảm xã hội "dân gian" vào cơ cấu bảo đảm xã hội hiện đại⁷.

3. 4. Một đặc điểm của hệ thống bảo đảm xã hội ở nông thôn là bảo hiểm xã hội rất kém phát triển. Là hình thức phát triển cao của bảo đảm xã hội, bảo hiểm xã hội chỉ nảy sinh cùng với nền sản xuất hàng hóa, hình thành theo sự em mạnh của đại công nghiệp và phát triển đặc biệt mạnh mẽ trong các xã hội tái công nghiệp hoá sau chiến tranh thế giới lần thứ hai. Bảo hiểm xã hội liên quan đến những giúp đỡ bằng tiền, hiện vật và dịch vụ cho con người khi có những biến cố hay rủi ro (ốm đau, mất việc, tai nạn lao động, sinh đẻ, tuổi già, chết. . .) thông qua cơ chế hợp đồng đóng góp và chi trả giữa người lược bảo hiểm và cộng đồng bảo hiểm. Phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội là quá trình cốt lõi nhằm hiện đại hóa bảo đảm xã hội, quá độ từ mạng lưới bảo đảm xã hội truyền thống sang hệ thống bảo đảm xã hội hiện đại. Trong việc tổ chức lại hệ thống này ở nông thôn, trước mắt có thể chú trọng đến hình thức bảo hiểm tuổi già và sức khỏe. .

3. 5. Hệ thống bảo đảm xã hội và bảo hiểm xã hội hiện đại có vai trò quan trọng đối với việc hình thành quyền sở hữu cá nhân và phát triển cách, trong điều kiện nông thôn, nó góp phần đưa nông thôn công xã - mà một đặc trưng là sự phụ thuộc cao độ và toàn bị (total) của cá nhân vào cộng đồng - quá độ lên một tổ chức nông thôn của những người nông dân tự do. Cần xóa bỏ những trở ngại hành chính - xã hội đã lỗi thời để thúc đẩy di động dân cư và sức lao động trong nông thôn cũng như phát triển các mối quan hệ tự nhiên và đa dạng giữa nông thôn và đô

⁶ Xem: Lê Ngọc, Nông nghiệp mặt trận hàng đầu nhận thức và thực tế, Tạp chí Thông kê tháng 10 và 12. 1 1986. Trong các quan hệ kinh tế nông dân đã được đối xử sòng phẳng chưa? Tạp chí Thống kê tháng 9-1987.

⁷ Có tác giả cho rằng chính sách xã hội là một bộ môn liên ngành dựa trên tri thức của bốn ngành khoa học cơ bản: kinh tế học, xã hội học, dân số học và luật học (xem: G. Winkler, *Chính sách xã hội Mác-Lê nin: Lý luận và thực tiễn*, báo cáo đề dân tại Hội thảo quốc tế lần thứ tư về chính sách xã hội, Berlin 1988). Tôi muốn bổ sung hai điểm: thứ nhất, có thể nên kể thêm bộ môn quản lý; và thứ hai, trong số các ngành khoa học nêu trên cần nhấn mạnh vai trò đặc biệt của xã hội học.

thị không chỉ trong lĩnh vực sản xuất vật chất mà cả trong các hoạt động liên quan tới bảo đảm xã hội.

4. Tăng trưởng kinh tế, phân tầng xã hội và đoàn kết cộng đồng

Theo một ý nghĩa nào đó, đối tượng nghiên cứu của xã hội học là sự tương tác giữa các bộ phận của xã hội. Nông thôn nước ta đang nổi lên ba chủ đề mà việc làm rõ mối liên hệ giữa chúng và từ đó đề xuất các giải pháp tác động vào cơ chế liên hệ này, theo tôi, là một nhiệm vụ cấp bách của xã hội học nông thôn hiện nay; đó là tăng trưởng kinh tế, phân tầng xã hội và đoàn kết cộng đồng. Cái khó của bài toán phát triển là tìm kiếm một cơ chế kết hợp tối ưu cho ba yếu tố xã hội nêu trên. Cho đến nay, người ta chưa thấy có một quá trình tăng trưởng kinh tế nào mà không kéo theo sự phân tầng xã hội tương ứng, sự phân tầng này luôn luôn gây trở ngại cho đoàn kết cộng đồng, thế mà cả phân tầng lẫn đoàn kết xã hội đều là động lực của tăng trưởng kinh tế, và đoàn kết xã hội còn là mục tiêu của phát triển. Hệ thống bảo đảm xã hội và bảo hiểm xã hội là một công cụ quan trọng để tác động vào ba quá trình mâu thuẫn ấy: nhờ nó mà kết quả kinh tế trở nên có hiệu quả xã hội, phân tầng xã hội được điều chỉnh phù hợp với nguyên tắc kinh tế và nguyên tắc xã hội vốn không phải lúc nào và ở mọi nơi cũng đều nhất trí với nhau, và cuối cùng, làm tăng tính đoàn kết xã hội thông qua việc hình thành các cộng đồng bảo hiểm và bảo đảm xã hội. Nghiên cứu những điều kiện để tổ chức lại hệ thống bảo đảm và bảo hiểm xã hội ở nông thôn cần phải là bộ phận hợp thành hữu cơ của dự án mới về phát triển nông thôn.



*Thảo luận về mối quan hệ hợp tác giữa Viện Xã hội học
và Trường Đại học Tổng hợp Quốc Gia Australia (ANU)*