

GIÀ HÓA DÂN SỐ Ở VIỆT NAM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI CHÍNH SÁCH NGƯỜI CAO TUỔI¹

BÙI THẾ CƯỜNG

Người cao tuổi Việt Nam từng chứng kiến những thăng trầm xã hội lớn suốt thế kỷ 20. Sinh ra trong chế độ thuộc địa Pháp, trải qua những nạn đói kinh niên, hàng chục năm khói lửa chiến tranh từ đầu những năm 40 kéo dài tới tận cuối những năm 80, những cải cách xã hội chủ nghĩa theo định hướng kinh tế kế hoạch hóa tập trung, và hiện giờ là quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Vào những năm 60, miền Bắc Việt Nam đi vào xây dựng nền kinh tế kế hoạch xã hội chủ nghĩa trong bối cảnh đồng thời đẩy mạnh sự nghiệp thống nhất đất nước. Xuất phát từ hai mục tiêu trên, Nhà nước nắm lấy trách nhiệm chính đối với phúc lợi của người dân, trong đó có người già. Sau năm 1975, xu hướng này mở rộng ở miền Nam mới giải phóng. Tuy nhiên, do một loạt nguyên nhân rộng lớn và sâu xa, Nhà nước chuyển sang đường lối Đổi mới, xây dựng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Điều này cũng bao hàm một loạt những thay đổi trong phúc lợi xã hội, tạo nên một khuôn khổ chính sách mới đối với người cao tuổi.

1. Già hóa dân cư

Bên cạnh các nhân tố kinh tế xã hội góp phần làm giảm mức sinh ở Việt Nam cũng như trên toàn thế giới, Việt Nam là một trong những nước châu Á đã thực hiện một chính sách dân số tương đối chặt chẽ. Tổng tỷ suất sinh (TFR) giảm từ khoảng 6 lần sinh trên 1 phụ nữ vào thập kỷ 60 xuống gần 3 lần sinh trong những năm giữa thập niên 90. Tốc độ giảm sinh này đạt được trong bối cảnh Việt Nam vẫn còn là một nước nông nghiệp nghèo (GDP bình quân đầu người năm 1998 vào khoảng 310 USD; World Bank, 1998). Điều đó nói lên phần tác động của chính sách dân số kế hoạch hóa gia đình trong tổng thể những yếu tố kinh tế xã hội dẫn đến giảm tỷ lệ tăng dân số.

Đầu năm 1999, một nhóm nghiên cứu quốc tế dưới sự chỉ đạo của John Knodel đã phân tích cấu trúc dân số Việt Nam từ cái nhìn già hóa dân cư (Bui The Cuong, 1999). Kết quả thể hiện trong hai biểu đồ đầu tiên. Biểu đồ 1 biểu diễn tháp dân số

¹ Bài viết trong khuôn khổ Dự án "Người cao tuổi và phúc lợi xã hội ở Việt Nam: tầm nhìn vượt qua năm 2000", do UNFPA tài trợ.

Việt Nam vào năm 2000. Bình thường, dân số tăng đồng đều ở cả mức sinh và mức chết sẽ làm thành một tháp với hai bên dốc đều lên trên. Tuy vậy ở Việt Nam các nhóm tuổi 15-19, 10-14 và 5-9 có kích thước đồng đều nhau, cho thấy sự giảm sinh rõ rệt trong hai thập niên vừa qua. Sự thụt vào của nhóm tuổi 0-4 trong tháp dân số còn cho thấy mức giảm sinh mạnh hơn nữa. Những xu hướng này báo trước trong tương lai tỷ lệ nhóm người ở tuổi thành niên sẽ thấp xuống.

Tháp dân số Việt Nam còn thể hiện một đặc trưng cấu trúc khác có hàm ý sâu xa đến tốc độ già hóa dân cư. Đó là tỷ lệ thấp trong dân cư của nhóm người thuộc độ tuổi 45-64 (sinh vào thời kỳ 1935-1954), do nạn đói ở đồng bằng sông Hồng năm 1945 cũng như do thương vong trong chiến tranh (Hirschman, 1995). Sự thót mạnh vào bên trong tháp dân số của nhóm tuổi 45-64 một phần còn do bùng nổ sinh đẻ (baby boom) diễn ra khoảng giữa những năm 50.

Hiện trạng dân số nói trên sẽ dẫn đến những xu thế mô tả trong biểu đồ 2. Có thể rút ra ba nhận xét quan trọng sau đây.

Thứ nhất, xu hướng giảm số người đang bước vào tuổi già sẽ làm chậm tốc độ già hóa dân số của Việt Nam ít nhất cũng cho đến một thập niên sau. Cho đến năm 2010, do những nguyên nhân nêu trên, tỷ lệ người 60 tuổi trở lên trong dân cư chỉ chiếm khoảng trên 8%. Tuy nhiên, sau 2010 tỷ lệ này sẽ tăng rất nhanh, chiếm 20% dân cư vào năm 2040.

Thứ hai, nhưng sự già hóa diễn ra bên trong nhóm người trên 60 tuổi lại bắt đầu sớm hơn nhiều. Ngay từ giữa những năm 90, tỷ lệ người 75 tuổi trở lên trong nhóm người cao tuổi (60+) đã bắt đầu tăng mạnh, và sẽ là như vậy trong suốt thập niên tới. Vào năm 2010, tỷ lệ này lên tới khoảng 29%, một con số cao hơn bất kỳ nước châu Á nào khác. Ngay cả ở Việt Nam, tỷ lệ này cũng sẽ không còn được thấy lại cho đến khoảng năm 2040.

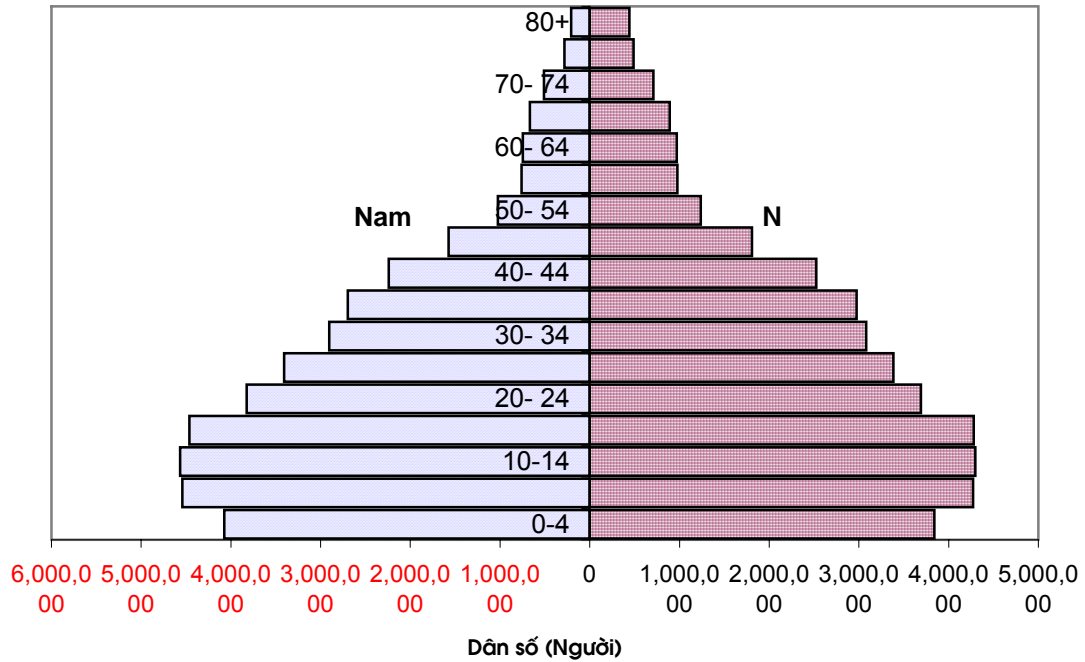
Thứ ba, sự thiếu hụt tương đối của nam giới trong độ tuổi 45-64 hiện nay sẽ khiến cho tỷ số người già nữ so với người già nam lên tới 1,5 lần vào năm 2010.

2. Thông điệp của biến đổi dân số và xã hội

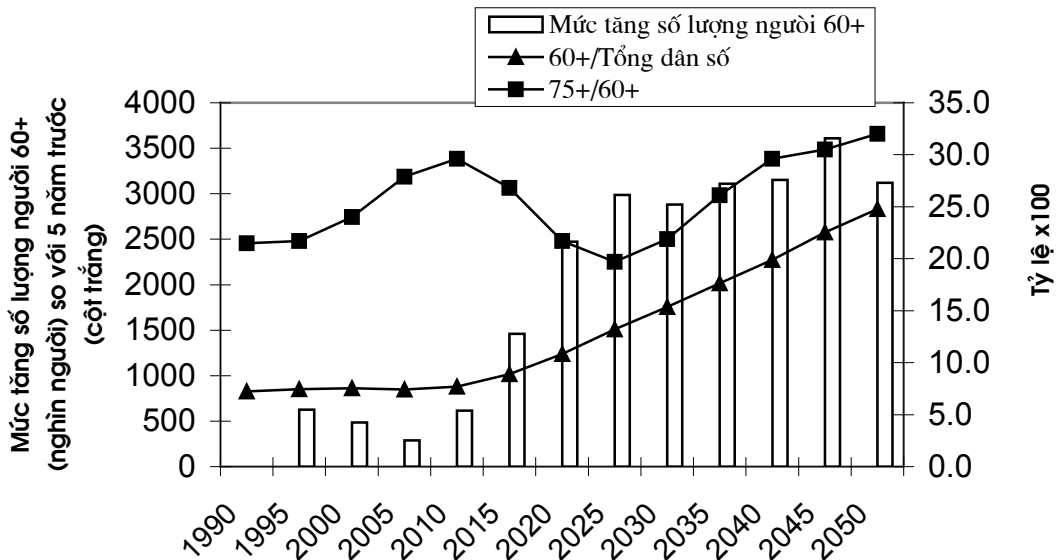
Một xem xét như trên về bối cảnh già hóa dân số Việt Nam đặt ra câu hỏi liệu hiện tại và trong tương lai trước mắt những vấn đề gì đang và sẽ đặt ra đối với chính sách người cao tuổi ở Việt Nam.

Bản đồ dân số Việt Nam chỉ ra rằng các nhà vạch chính sách cũng như toàn thể xã hội còn có khoảng một thập niên nữa, trước khi phải đương đầu với hiện tượng già hóa nhanh dân số giống như nhiều nước khác. Như vậy, đất nước còn một khoảng thời gian để chuẩn bị tốt hơn cho vấn đề này. Có thể xem đây là một may mắn của nước đi sau. Nhưng mặt khác, ngay hiện tại các gia đình và cộng đồng ở Việt Nam đã đang phải đương đầu với sự tăng lên nhanh chóng của nhóm người già hơn (75+) trong nhóm người cao tuổi. Tỷ lệ góa của phụ nữ cao tuổi cũng là một thách thức lớn.

Biểu đồ 1: Tháp dân số Việt Nam năm 2000



Biểu đồ 2: Những chỉ báo về già hóa dân cư Việt Nam: theo 5 năm một, 1990-2050



Nguồn: Hình thành dựa trên International Data Base của U.S. Census Bureau.

Biểu 3: Những hoạt động lập pháp và chính sách chủ yếu liên quan đến người cao tuổi ở Việt Nam

Thời kỳ	Năm	Văn kiện	Nội dung
Từ khi thành lập nước đến cuối những năm 70	1946	Hiến pháp. Điều 14	Giúp đỡ người già và người tàn tật.
	1947	Sắc lệnh 27/SL	Chế độ hưu trí và tuất.
	1950	Sắc lệnh 76 và 77/SL	Chế độ hưu trí và tuất cho công chức và công nhân.
	1959	Hiến pháp. Điều 32	Giúp đỡ người già, người đau yếu và tàn tật. Mở rộng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm sức khỏe và cứu trợ xã hội.
	1961	Nghị định 218/CP	Thành lập chế độ bảo hiểm xã hội cho khu vực nhà nước.
	1966	Thông tư 202/CP-TT	Chăm sóc và giúp đỡ người già cô đơn không nơi nương tựa.
	1966	Chỉ thị 176/BBT	Khuôn khổ chính sách cho phúc lợi xã hội và phân phối lương thực cho người già nông dân.
Những năm 80	1980	Hiến pháp. Điều 59	Bảo hiểm xã hội cho công nhân viên chức nhà nước, xã viên hợp tác xã và người lao động.
		Hiến pháp. Điều 64	Trách nhiệm của cha mẹ trong việc giáo dục con cái, trách nhiệm của con cái trong việc kính trọng và chăm sóc cha mẹ.
	1983	Chỉ thị 134-CT	Khuôn khổ chính sách cho người già. Tăng cường chăm sóc và giúp đỡ người già.
	1985	Nghị định 236/HDBT	Điều chỉnh chế độ bảo hiểm xã hội và cứu trợ xã hội.
	1986	Luật hôn nhân và gia đình. Điều 2 và 27	Quyền và nghĩa vụ của các thành viên gia đình.
	1989	Luật bảo vệ sức khỏe nhân dân. Điều 41	Ưu tiên người già trong khám chữa bệnh. Tạo điều kiện thuận lợi cho người già trong thể dục thể thao, nghỉ ngơi và giải trí.
1989	Chương trình phát thanh	Chương trình phát thanh radio dành cho người già.	
Những năm 90	1992	Hiến pháp. Điều 64	Trách nhiệm của cha mẹ trong việc giáo dục con cái; trách nhiệm của con cái trong việc kính trọng và chăm sóc ông bà cha mẹ.
	1992	Hiến pháp. Điều 67	Nhà nước và xã hội chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi.
	1994	Nghị định 05-CP	Điều chỉnh trợ cấp phúc lợi xã hội cho người già cô đơn không nơi nương tựa.
	1994	Luật lao động. Điều 123, 124 và 145	Định nghĩa người lao động cao tuổi; xác định điều kiện lao động cho người lao động cao tuổi; chế độ nghỉ hưu.
	1994	Pháp lệnh người có công với cách mạng	Khuôn khổ luật pháp cho người có công với cách mạng.
	1995	Nghị định 19/CP	Thành lập Bảo hiểm xã hội quốc gia.
	1995	Nghị định 28-CP	Chính sách ưu đãi xã hội.
	1995	Luật dân sự. Điều 37	Quyền được hưởng chăm sóc ở các thành viên gia đình.
	1995	Hình thành tổ chức	Thành lập Hội người cao tuổi Việt Nam
	1995	Xuất bản	Phát hành tờ báo Người cao tuổi
	1996	Chỉ thị 117-TTg	Khuôn khổ chính sách cho người già và Hội người cao tuổi Việt Nam.
	1996	Thông tư 06-BYT/TT	Chăm sóc sức khỏe cho người già.
	1997	Luật hình sự (sửa đổi)	Tăng nặng hình phạt cho tội xâm phạm đối với người già, giảm nhẹ hình phạt cho người già phạm tội.
	1997	Chương trình truyền hình	Chương trình truyền hình "Cây cao bóng cả" dành cho người già
	1998	Pháp lệnh người tàn tật	Khuôn khổ luật pháp cho người tàn tật.
1998	Nghị định 58/1998/ND-CP	Thành lập bảo hiểm y tế quốc gia.	
2000	Pháp lệnh người cao tuổi	Khuôn khổ pháp luật cho người già.	
2000	Nghị định Chính phủ và Thông tư (dự kiến)	Hướng dẫn việc triển khai Pháp lệnh người cao tuổi.	

Như vậy, *thông điệp* quan trọng từ bản đồ dân số Việt Nam gửi cho chúng ta là:

- a) Còn khoảng một thập niên nữa để đất nước chuẩn bị cho hiện tượng già hóa dân cư;
- b) Chú trọng tới nhóm người già hơn (75+); và
- c) Chú trọng tới phụ nữ cao tuổi, người cao tuổi đơn thân.

Cần nói thêm, hiểu được thông điệp là một thử thách, song phản ứng đúng với thông điệp là một thử thách còn khó hơn gấp bội. Cùng một thông điệp trên, cộng đồng các nhà vạch chính sách có thể cho rằng thời gian còn dài, thậm chí họ có thể cho đó là việc của thế hệ sau. Thực sự, đối với một thách thức lớn như vậy, 10 năm hoàn toàn không phải là một thời đoạn dài. Do đó, người ta có thể nói rằng thời gian không còn lâu nữa cho các nhà lãnh đạo và quản lý xã hội. Vì vậy, nếu hiểu đúng, ngay vào lúc này thông điệp trên cần phải hiểu là "hành động ngay, tích cực và đúng hướng trong thập niên tới".

Thêm nữa, nếu tính đến bối cảnh kinh tế - xã hội rộng lớn hơn, người ta phải chú ý rằng trong vòng 10-20 năm tới xã hội Việt Nam sẽ trải qua những biến đổi kịch liệt, kết quả của quá trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa. Đây là không gian xã hội của các thế hệ người cao tuổi Việt Nam trong hai thập niên tới. Cho dù quá trình biến đổi vĩ mô nói trên có thể được quản lý tốt, dự đoán rằng ba vấn đề nữa cũng sẽ là những thách thức của các thế hệ người già đang và sẽ phải chịu gánh nặng của sự quá độ, đó là:

- d) Thay đổi hệ thống giá trị xã hội;
- e) Thay đổi kiểu gia đình và các dàn xếp đời sống gia đình;
- f) Nghèo khổ và nghèo khổ mới trong nông thôn cũng như trong các đô thị lớn, trước hết là Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội, do đô thị hóa quá tải.

3. Tiến triển của chính sách phúc lợi liên quan đến người cao tuổi

Biểu 3 mô tả sự tiến triển của các hoạt động lập pháp và chính sách liên quan đến người cao tuổi ở Việt Nam. Chắc chắn chưa phải là liệt kê đầy đủ. Một phác họa dù là sơ bộ như vậy cũng đã cho thấy nhà nước Việt Nam đã chú trọng phát triển các quy định luật pháp và chính sách cho người cao tuổi. Trong những năm 90, những quy định của Nhà nước liên quan đến phúc lợi xã hội cho tuổi già bao gồm: Luật Lao động, Pháp lệnh người có công với cách mạng, Nghị định về Bảo hiểm xã hội và Bảo hiểm y tế quốc gia, Pháp lệnh người tàn tật. Các tổ chức của người cao tuổi đã có được một khuôn khổ tổ chức mới vào giữa những năm 90, khi Nhà nước cho phép thành lập Hội Người cao tuổi Việt Nam. Đặc biệt trong năm 2000 đã ban hành Pháp lệnh về người cao tuổi và một Nghị định hướng dẫn việc thi hành Pháp lệnh này đang được trình Chính phủ.

4. Tiến đến một khuôn khổ hành động quốc gia tổng quát cho vấn đề già hóa dân cư

Mặc dù đã có nhiều quy định luật pháp và chính sách liên quan đến người cao

tuổi, song chưa thể nói rằng Việt Nam đã có một hệ thống quản lý tốt đối với vấn đề này. Có hai điểm cần lưu ý ở đây. **Thứ nhất**, Việt Nam còn đang thiếu *một khuôn khổ hành động tổng quát* cho vấn đề già hóa dân cư, thể hiện ở việc thiếu hai văn kiện quan trọng mà nhiều nước trên thế giới và trong khu vực đã ban hành và thực hiện. Đó là Chương trình (Chiến lược) dài hạn cho sự già hóa dân số và bản Kế hoạch hành động quốc gia cho vấn đề này. **Thứ hai**, nguồn lực kinh tế và năng lực tổ chức để đưa các quy định luật pháp và chính sách vào thực tiễn còn rất hạn chế.

Về mặt hình thành hệ thống chính sách quốc gia người cao tuổi, điều thuận lợi đối với Việt Nam là, bên cạnh kinh nghiệm phong phú riêng của mình trong lĩnh vực này, Việt Nam có thể tham khảo và tìm kiếm trợ giúp kỹ thuật quốc tế. Trên thế giới, chủ yếu thông qua hệ thống các cơ quan Liên hợp quốc, đã hình thành những văn kiện khung hướng dẫn việc phát triển chính sách người cao tuổi. Các cơ quan Liên hợp quốc đang tiến hành hàng loạt những hoạt động chuẩn bị cho một văn kiện mới về già hóa toàn cầu dự định thông qua tại cuộc họp toàn thể Đại hội đồng Liên hợp quốc tổ chức vào năm 2002 ở Madrid. Như vậy, năm 2001 là một cơ hội hiếm có, hội tụ giữa nhu cầu trong nước và quốc tế, mà Việt Nam có thể tận dụng để xem xét lại vấn đề già hóa ở nước mình và hình thành một khuôn khổ hành động quốc gia tổng quát cho thách thức này.

Tài liệu tham khảo

1. Bui The Cuong, Truong Si Anh, Daniel Goodkind, John Knodel and Jed Friedman. *Vietnamese Elderly Amidst Transformations in Social Welfare Policy*. PSC Reports. 1999.
2. Đàm Hữu Đắc: *Thực trạng về Người cao tuổi và định hướng xây dựng chính sách chăm sóc người cao tuổi*. Hội thảo Quốc gia về Chính sách cho Người cao tuổi, do Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội tổ chức tại Hà Nội, ngày 12-13/1/1999.
3. Goodkind, Daniel, Truong Si Anh, and Bui The Cuong. 1999. "Reforming the Old Age Security System in Vietnam." *Southeast Asian Journal of Social Sciences*, Vol. 27, No 2.1999.
4. HelpAge International. *The Ageing & Development Report. Poverty, Independence and the World's Older People*. Earthscan Publications Ltd., London, 1999.
5. Hirschman, Charles, Preston, S. and Vu Manh Loi. 1995. *Vietnamese Casualties during the American War: A new Estimate*". *Population and Development Review* 21: 783-812.
6. Knodel, John and Nibhon Debavalya. 1992. "Social and Economic Support Systems for the Elderly in Asia: an Introduction." *Asia-Pacific Population Journal* 7(3): 5-13.
7. Knodel, John, Jed Friedman, Truong Si Anh, and Bui The Cuong. 1998. "Intergenerational Exchanges in Vietnam: Family Size, Sex Composition, and the Location of Children." Research Report No. 98-430, Population Studies Center, University of Michigan.
8. Nguyen Kim Lien. 1998. "Government Policy on Helping the Elderly in Vietnam." In HelpAge International, *Mekong Basin Initiative on Aging*, pp. 48-50.
9. Phạm Kiên Cường: *Suy nghĩ về những nội dung cần được pháp luật hóa về người cao tuổi*. Trong: Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội. *Kỷ yếu hội thảo về người cao tuổi*. 4-5.11.1998.
10. Truong Si Anh, Bui The Cuong, Daniel Goodkind, and John Knodel. 1997. "Living Arrangements, Patrilineality and Sources of Support Among Elderly Vietnamese." *Asia-Pacific Population Journal* 12(4): 69-88.
11. United Nations. 1998. *World Population Prospects, the 1996 Revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division.