

Mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á và những gợi ý cho Việt Nam

Phạm Thị Hồng Điệp*

*Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 31 tháng 10 năm 2014

Chỉnh sửa ngày 17 tháng 12 năm 2014; chấp nhận đăng ngày 25 tháng 12 năm 2014

Tóm tắt: Trong khoa học kinh tế chính trị, nhà nước phúc lợi là một chủ đề được quan tâm nghiên cứu ở các khía cạnh khác nhau. Xét về phương diện lý thuyết, theo cách phân loại của Esping-Andersen, có ba mô hình nhà nước phúc lợi điển hình. Tuy nhiên, các mô hình này không hoàn toàn phù hợp với thực tế tại các nước Đông Á. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra những điểm đặc thù và đề nghị xếp Đông Á vào một mô hình thứ tư. Vậy nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á có đặc điểm gì? Có thể lý giải như thế nào về những khác biệt của mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á so với các khu vực khác? Bằng những minh chứng từ quá trình phát triển hệ thống phúc lợi xã hội của Hàn Quốc giai đoạn 1960-1990, nghiên cứu này góp phần trả lời các câu hỏi nêu trên, đồng thời rút ra một vài gợi ý cho quá trình xây dựng chính sách xã hội ở Việt Nam từ mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á.

Từ khóa: Đông Á, hệ thống phúc lợi xã hội, mô hình nhà nước phúc lợi, nhà nước phúc lợi.

1. Đặt vấn đề

Nhà nước phúc lợi được dịch từ thuật ngữ *welfare state*, xuất hiện vào thập niên 1930 ở Anh, được dùng để nói về một nhà nước có trách nhiệm bảo đảm sự phúc lợi và thịnh vượng của người dân và biết tôn trọng luật lệ quốc tế. Từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, thuật ngữ này được sử dụng ngày càng nhiều hơn. Theo Marshall (1998), nhà nước phúc lợi được mô tả là nhà nước có trách nhiệm chủ yếu đối với việc đảm bảo một số lượng phúc lợi xã hội căn bản tối thiểu cho các công dân của mình về nhà ở, y tế, giáo dục và thu nhập [1].

Lý thuyết về nhà nước phúc lợi đã ghi nhận nhiều cách phân loại mô hình nhà nước phúc lợi khác nhau. Việc phân loại các mô hình nhà nước phúc lợi thường được các nhà nghiên cứu tiến hành bằng cách xem xét những kiểu kết hợp giữa ba khu vực của xã hội (thị trường, nhà nước và gia đình), trong việc đáp ứng ba chức năng chính (bảo hiểm, tái phân phối và cung ứng các dịch vụ xã hội). Ba mô hình nhà nước phúc lợi của Esping-Andersen (1990) trong tác phẩm *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Ba thế giới của chủ nghĩa tư bản phúc lợi) là cách phân loại có nhiều ảnh hưởng đối với các nghiên cứu đi sau về vấn đề này. Các mô hình của Andersen có tên gọi là nhà nước phúc lợi tự do (hay mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Anglo-xaxon), nhà nước phúc lợi bảo thủ (hay mô hình

*ĐT: 84-4-37547506 (100)

Email: dieppth@vnu.edu.vn

nhà nước phúc lợi kiểu châu Âu lục địa) và nhà nước phúc lợi dân chủ xã hội (hay mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Bắc Âu) [2].

Mở rộng nghiên cứu ra khu vực Đông Á, Esping-Andersen (1996) xếp các nước Đông Á vào mô hình nhà nước phúc lợi bảo thủ [3], sau đó ông lại xếp vào dạng thức lai giữa mô hình bảo thủ và mô hình tự do [4]. Tuy nhiên, mô hình nhà nước phúc lợi của Esping-Andersen không hoàn toàn phù hợp với thực tế tại các nước Đông Á. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra những điểm đặc thù và đề xuất mô hình thứ tư cho nhà nước phúc lợi ở Đông Á với các tên gọi như: “nhà nước phúc lợi phát triển” [5], “nhà nước phúc lợi hiệu suất” [6], hay đơn giản là “nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á” [7].

Vậy nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á có đặc điểm gì? Có thể lý giải như thế nào về những khác biệt của mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á so với các mô hình nhà nước phúc lợi ở châu Âu? Bằng những minh chứng từ quá trình phát triển hệ thống phúc lợi xã hội của Hàn Quốc giai đoạn 1960-1990, nghiên cứu này sẽ góp phần trả lời các câu hỏi nêu trên.

2. Đặc thù của mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á

Một là, đặc thù về vai trò của nhà nước đối với quá trình hình thành và phát triển thể chế phúc lợi xã hội.

Phân tích vai trò của nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội ở một số nước Đông Á, nhiều học giả đã sử dụng lý thuyết “nhà nước phát triển”. Theo lý thuyết này, ở nhiều nước Đông Á, nhà nước đóng vai trò chiến lược trong phát triển kinh tế với một bộ máy hành chính được trao quyền hạn đặc biệt để phát huy sáng kiến và điều hành hiệu quả các hoạt động. Ở đây, phát triển kinh tế được ưu tiên hàng đầu trong các lĩnh vực của chính sách công. “Nhà nước phúc lợi phát triển” được xem

xét chính trong bối cảnh cách thức các “nhà nước phát triển” giải quyết vấn đề chính sách xã hội.

Sự phát triển kinh tế vượt bậc ở một số nước Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc có nguyên nhân cơ bản từ sự điều hành tiến trình công nghiệp hóa của “nhà nước phát triển” [8]. Tuy nhiên, không chỉ chính sách kinh tế mà còn cả chính sách xã hội được thể chế hóa đã đóng góp một phần vào chiến lược tổng thể phát triển kinh tế. Các nước Đông Á đã bắt đầu áp dụng những chương trình an sinh xã hội đầu tiên ngay ở trình độ phát triển kinh tế - xã hội thấp hơn so với các nước châu Âu. Các chương trình an sinh xã hội được sử dụng như những công cụ chính sách để phát triển kinh tế. Goodman và White (1998) nhấn mạnh đặc điểm của các nhà nước phúc lợi Đông Á bao gồm: (i) dựa trên một chủ thuyết phát triển coi phúc lợi phụ thuộc vào hiệu quả kinh tế; (ii) không khuyến khích dựa vào nhà nước mà chủ trương đẩy mạnh nguồn phúc lợi từ khu vực tư nhân; và (iii) chuyển hướng các nguồn lực tài chính của bảo hiểm xã hội vào đầu tư cho kết cấu hạ tầng [7].

Sự ưu tiên cho phát triển kinh tế này dẫn đến nhà nước phúc lợi chủ yếu ban hành các chương trình bảo hiểm xã hội cho công nhân công nghiệp - lực lượng lao động chính của xã hội có năng suất lao động cao, trong đó người lao động buộc phải đóng góp trước khi được hưởng các phúc lợi xã hội. Để tránh nhu cầu hưởng thụ phổ cập, nhà nước không cung cấp tài chính cho các chương trình phúc lợi mà chỉ đề ra quy định điều tiết việc đóng góp và chi trả quyền lợi xã hội cho các công ty và người lao động.

Hai là, đặc thù trong chi tiêu ngân sách cho phúc lợi xã hội.

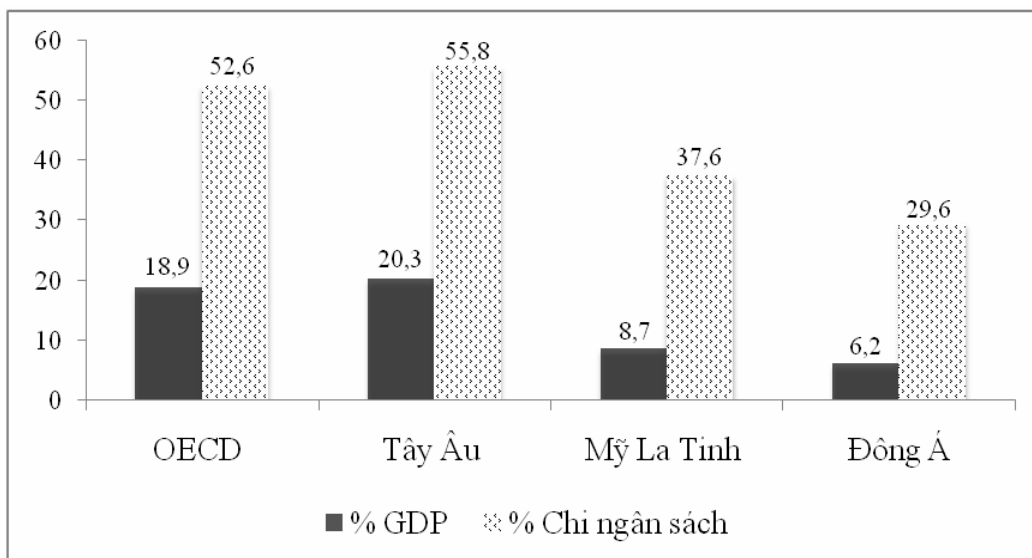
Chi tiêu ngân sách cho phúc lợi ở các nước Đông Á rất khiêm tốn so với các khu vực khác trên thế giới. Nhiều nghiên cứu đã dẫn ra số liệu cho thấy tổng chi tiêu của chính phủ cho các vấn đề xã hội ở các nước Đông Á thấp hơn nhiều so với các khu vực như OECD, Tây Âu,

Mỹ La Tinh [9]. Nếu chỉ dùng con số chỉ tiêu chính phủ cho các vấn đề xã hội để đánh giá sự phát triển của nhà nước phúc lợi thì các nước Đông Á sẽ nằm trong số những nhà nước phúc lợi kém phát triển nhất.

Hình 1 cho thấy, tổng chi tiêu ngân sách của các nước Đông Á cho các vấn đề xã hội thấp hơn nhiều so với các nước khác thuộc nhóm OECD, Tây Âu, hay thậm chí là các nước khu vực châu Mỹ La Tinh. Trong khi chỉ tiêu trung bình cho phúc lợi xã hội từ 8,7% đến 18,9% GDP và từ 37,6% đến 52,6% tổng chi tiêu ngân sách ở các khu vực khác thì các nước Đông Á chỉ chi tương ứng là 6,2% và 29,6%. Có thể nói, các nước Đông Á thuộc nhóm nước chi tiêu ít nhất cho phúc lợi xã hội. Ngay cả Nhật Bản, một nước chi tiêu ngân sách cao nhất cho phúc lợi xã hội trong nhóm nước Đông Á với khoảng 23% ngân sách, con số này vẫn thấp hơn so với các tiêu chuẩn chi tiêu của Tây Âu và Bắc Mỹ [10].

Nhưng điều đáng chú ý không chỉ là mức chi tiêu thấp của chính phủ cho phúc lợi xã hội mà còn là cách thức chi tiêu. So với các nước phát triển khác, nơi mà phúc lợi xã hội là khu vực chiếm tỷ trọng lớn nhất của chi tiêu công, thì các nước châu Á chi tiêu nhiều hơn vào việc tạo dựng vốn con người trên các lĩnh vực như y tế, giáo dục... Ở Đông Á, phát triển kinh tế và tạo dựng vốn con người là những chính sách chiếm vị trí trung tâm, trong khi lợi ích về phúc lợi chỉ được duy trì ở mức hạn chế. Bảng 1 cho thấy các quốc gia và vùng lãnh thổ Đông Á chi tiêu nhiều hơn cho các chương trình phát triển kinh tế, giáo dục so với chi cho y tế hay an sinh xã hội.

Sự trái ngược về mức chi và cách thức chi ngân sách cho các vấn đề xã hội ở các nước Đông Á so với phương Tây đặt ra câu hỏi tại sao các nước Đông Á chi tiêu ngân sách ít hơn cho phúc lợi xã hội và tại sao việc tạo dựng vốn nhân lực, biểu hiện ở việc ưu tiên đầu tư cho giáo dục phổ thông và giáo dục hướng nghiệp, lại là xu hướng trung tâm trong chính sách xã hội ở các nước này?



Hình 1: Bình quân chi tiêu chính phủ về an sinh xã hội, y tế và giáo dục giai đoạn 1970-2000.

Nguồn: [9, 13, 14].

Bảng 1: Chi ngân sách cho các vấn đề kinh tế và xã hội ở một số quốc gia và vùng lãnh thổ Đông Á (% tổng chi ngân sách)

	Giáo dục			Y tế				An sinh xã hội				Kinh tế				
	Thập niên 1980	Thập niên 1990	Thập niên 2000	Trung bình	Thập niên 1980	Thập niên 1990	Thập niên 2000	Trung bình	Thập niên 1980	Thập niên 1990	Thập niên 2000	Trung bình	Thập niên 1980	Thập niên 1990	Thập niên 2000	Trung bình
Nhật Bản	9,3	15,0	12,4	12,2	13,6	20,6	22,2	18,8	18,8	18,6	23,6	20,3	7,4	8,9	9,3	8,5
Hàn Quốc	18,5	17,9	14,9	17,1	1,7	1,1	0,8	1,2	7,0	9,6	17,1	11,2	19,3	22,0	21,9	21,1
Đài Loan	5,2	9,2	11,5	8,6	1,6	0,6	1,3	1,1	15,2	22,3	23,8	20,5	16,7	18,4	19,2	18,1
Singapore	17,0	20,3	20,9	19,4	4,8	6,4	6,0	5,7	1,2	3,3	5,8	3,4	16,6	13,4	13,1	14,3
Trung bình				14,3				6,7				13,8				15,5

Nguồn: Kim, 2013 [10].

Lý giải những vấn đề trên, một số học giả nhấn mạnh sự ảnh hưởng của yếu tố văn hóa, đặc biệt là các giá trị của Nho giáo trong xã hội phương Đông. Jones (1993) cho rằng ảnh hưởng của Nho giáo là yếu tố chính phân biệt các nhà nước phúc lợi Đông Á với các nhà nước phúc lợi phương Tây. Chữ “Nhân” trong Nho giáo nhấn mạnh vai trò của gia đình và mạng lưới phi chính thức trong việc cung cấp và chuyển giao phúc lợi. Dựa vào bản thân (tự lập), có trách nhiệm lẫn nhau, sẵn sàng hỗ trợ gia đình và cộng đồng là những giá trị cốt lõi của Nho giáo. Các nước châu Á theo truyền thống Nho giáo thường nhấn mạnh trách nhiệm của gia đình trong việc chăm sóc và bảo vệ các thành viên của mình. Vì vậy, nhà nước không phải chịu nhiều áp lực đối với việc cung cấp và duy trì phúc lợi phổ cập cho mỗi người dân. Mặt khác, Nho giáo trong truyền thống cũng đề cao vai trò của giáo dục, điều này rất phù hợp với yêu cầu của các nước Đông Á trong thời kỳ công nghiệp hóa để tạo ra nguồn nhân lực phục vụ phát triển kinh tế [11].

3. Hàn Quốc - Trường hợp điển hình của mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á

Quá trình phát triển hệ thống phúc lợi xã hội tại Hàn Quốc thời kỳ công nghiệp hóa nửa cuối thế kỷ XX (từ thập niên 1960 đến thập

niên 1990) thể hiện rõ nét những đặc điểm của mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á như đã phân tích ở trên.

Một là, chính phủ quân sự nắm chính quyền từ năm 1961 thể hiện rõ vai trò “nhà nước phát triển” trong việc hoạch định chiến lược phát triển đất nước nói chung và hoạch định các chính sách phúc lợi xã hội nói riêng. Với quyết tâm đầy mạnh mẽ tăng trưởng kinh tế, chính quyền quân sự đã xây dựng các kế hoạch 5 năm, trong đó cung cấp hỗ trợ tài chính và thuế cho các doanh nghiệp công nghiệp chủ chốt. Chính phủ cũng quốc hữu hóa các ngân hàng tư nhân để nắm quyền điều tiết thị trường tài chính và đầu tư. Bộ máy hành chính được xây dựng để hỗ trợ tối đa cho việc thực hiện chính sách kinh tế “ưu tiên tăng trưởng”. Nhà nước coi kết quả tăng trưởng kinh tế là yếu tố quyết định để nhận được sự ủng hộ của nhân dân đối với một chính quyền đã giành được quyền lãnh đạo qua cuộc đảo chính quân sự. Về chính sách phúc lợi, mục tiêu kinh tế và yếu tố chính trị chi phối phần quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách phúc lợi giai đoạn này. Mỗi quan tâm chính của “nhà nước phát triển” Hàn Quốc là duy trì ổn định xã hội để phục vụ tăng trưởng, vì vậy các chương trình phúc lợi đầu tiên được ban hành đều hướng tới quyền lợi của các nhóm xã hội có ảnh hưởng quan trọng, thu hút sự ủng

hộ của các nhóm này đối với nhà nước. Các chương trình bảo hiểm hưu trí ban đầu (1963), Luật Bảo hiểm y tế (1964) và Luật Bảo hiểm tai nạn lao động (1963) đã dành nhiều ưu đãi cho công chức nhà nước, quân nhân, giáo viên và công nhân công nghiệp trong các tập đoàn kinh tế lớn.

Bên cạnh đó, “nhà nước phát triển” Hàn Quốc còn sử dụng các nguồn lực từ Quỹ bảo hiểm xã hội cho mục tiêu tăng trưởng kinh tế và ban hành các chính sách để hiện thực hóa điều này. Với quan niệm cho rằng phát triển xã hội là một phần của chính sách kinh tế, Viện Phát triển Hàn Quốc (Korean Development Institute - KDI) đề xuất ý tưởng rằng chính sách xã hội có thể hỗ trợ tăng trưởng kinh tế trong khuôn khổ mô hình kinh tế đã xác định. Thập niên 1970 là thời kỳ Chính phủ Hàn Quốc chuyển chiến lược kinh tế từ công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu kết hợp thay thế nhập khẩu sang phát triển công nghiệp nặng, công nghiệp hóa chất. Việc này đòi hỏi huy động một lượng vốn thay thế từ các nguồn lực quốc gia và nguồn tài chính nội địa. KDI đã đề xuất chính sách sử dụng quỹ lương hưu quốc gia như một nguồn vốn huy động để tài trợ phát triển công nghiệp nặng.

Hai là, Chính phủ Hàn Quốc đã xây dựng một hệ thống phúc lợi với quy mô hạn chế để tối thiểu hóa gánh nặng ngân sách cho nhà nước. Trong các chương trình bảo hiểm xã hội ban hành giai đoạn 1960-1990, phần cơ bản về trách nhiệm tài chính được đẩy về cho các doanh nghiệp và người lao động. Dựa trên cơ sở này, một số chương trình bảo hiểm xã hội bắt buộc đã được xây dựng mà không gây ra tình trạng tăng chi ngân sách cho phúc lợi nói chung. Nhà nước phúc lợi Hàn Quốc không đặt trọng tâm vào việc cung cấp phúc lợi mà giới hạn vai trò của mình ở chức năng điều tiết hệ thống phúc lợi bằng luật lệ.

Chương trình bảo hiểm hưu trí đã được xây dựng cho viên chức nhà nước, quân nhân và giáo viên trong thập niên 1960. Tiếp đó, trong thập niên 1970, một chương trình lương hưu quốc gia cho người lao động khu vực tư nhân đã được KDI đề xuất. Ban đầu (1973) luật chỉ áp dụng cho doanh nghiệp thuê từ 30 lao động trở lên, sau đó (1986) đối tượng áp dụng được mở rộng cho các doanh nghiệp thuê từ 10 lao động trở lên. Tuy vậy, tỷ lệ dân cư được thụ hưởng bảo hiểm hưu trí vào năm 1988 chỉ khoảng 32%, trong đó phần đông là những người khá giả.

Bảng 2: Diện bao phủ của bảo hiểm hưu trí ở Hàn Quốc giai đoạn 1980-1995

Đơn vị: nghìn người

Năm	Số người có việc làm từ 18 tuổi trở lên [1]	Tất cả đối tượng có đóng góp cho bảo hiểm hưu trí				Tổng [2]	[2]/[1] %
		Chương trình hưu trí quốc gia	Chương trình hưu trí cho công chức nhà nước	Chương trình hưu trí cho giáo viên tư thực			
1980	13.150	-	648	89	737	5,6	
1985	14.667	-	697	124	821	5,6	
1988	16.728	4.433	767	141	5.341	31,9	
1990	17.983	4.652	843	154	5.649	31,4	
1995	20.365	7.497	958	181	8.636	42,4	

Lưu ý: Không bao gồm chương trình hưu trí của quân nhân.
 Nguồn: Văn phòng Thống kê Quốc gia Hàn Quốc (2011).

Luật Bảo hiểm tai nạn lao động ban hành năm 1963 cũng không tạo thành gánh nặng cho ngân sách vì Chính phủ chỉ giới thiệu bảo hiểm như một cơ chế, trong đó có sự chia sẻ trách nhiệm tài chính của giới chủ và người lao động.

Bảo hiểm y tế là chương trình phúc lợi ra đời muộn nhất trong thời kỳ chính quyền quân sự tại Hàn Quốc. Mặc dù Luật Bảo hiểm y tế được thông qua từ năm 1964, đến năm 1970 mới được áp dụng trên thực tế. Bảo hiểm y tế ban đầu chỉ giới hạn cho công chức nhà nước, quân nhân và người lao động trong các doanh nghiệp lớn, sau đó dần dần mở rộng đối tượng tham gia và cuối cùng trở thành phổ cập vào năm 1989 (Bảng 3). Tuy vậy, Nhà nước chỉ đóng vai trò điều hành quỹ bảo hiểm và không chịu trách nhiệm về tài chính.

Ngoài các chương trình bảo hiểm xã hội nêu trên, Hàn Quốc còn có chương trình trợ giúp xã hội, được xây dựng từ đầu thập niên 1960 nhằm cung cấp hỗ trợ về nhà ở, sinh kế, y tế... cho một bộ phận cư dân. Để tối thiểu hóa chi ngân sách cho chương trình trợ giúp xã hội, Nhà nước đặt ra nhiều quy định chặt chẽ về đối tượng thụ hưởng. Chương trình này chỉ cung cấp phúc lợi cho các đối tượng đặc biệt, bao gồm những người yếu thế, không thể tồn tại trong nền kinh tế thị trường nếu không có sự trợ giúp từ gia đình và Nhà nước. Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao của Hàn Quốc trong thập niên 1970 làm tăng mức thu nhập của các hộ gia đình nghèo, giảm số người nghèo. Cùng với quan niệm chỉ những người rất nghèo, thu nhập không đủ để tồn tại mới được hưởng chương trình trợ giúp xã hội ở Hàn Quốc sụt giảm nhanh chóng trong giai đoạn 1965-1975.

Trong thời kỳ công nghiệp hóa, Hàn Quốc có dân số tương đối trẻ. Xã hội Hàn Quốc mang nhiều nét tương đồng với các nước phương

Đông, các gia đình ba thế hệ còn tương đối phổ biến, tỷ lệ phụ nữ ở nhà làm nội trợ, chăm sóc con nhỏ và cha mẹ già khá cao. Theo số liệu từ Văn phòng Thống kê Quốc gia Hàn Quốc (2004), tính đến năm 2002, chỉ 6,5% dân số trên 60 tuổi sống dựa vào lương hưu, trong khi 40,1% sống dựa vào thu nhập từ các thành viên khác trong gia đình. Nhờ hệ thống hỗ trợ xã hội dựa vào gia đình theo kiểu truyền thống, Nhà nước không phải chịu nhiều áp lực đối với việc mở rộng các dịch vụ phúc lợi xã hội. Ngoài đặc điểm chi tiêu ngân sách khiêm tốn cho các chương trình phúc lợi, nhà nước phúc lợi Hàn Quốc còn thể hiện đặc thù của “mô hình Đông Á” khi quan tâm nhiều hơn tới chi ngân sách cho giáo dục đào tạo để gây dựng “vốn nhân lực” trong thời kỳ công nghiệp hóa. Theo số liệu từ Bảng 1, con số thống kê trung bình của ba thập kỷ từ 1980 đến 2000 cho thấy, khoảng 21% tổng chi ngân sách Hàn Quốc là cho các chương trình phát triển kinh tế, giáo dục chiếm 17%, trong khi chi cho chương trình an sinh xã hội là 11,2% và y tế chỉ là 1,2%. Thập niên 1980, Hàn Quốc đã dành cho giáo dục phổ thông khoảng 80% ngân sách giáo dục. Từ thập niên 1990, giáo dục đại học mới được tăng cường kinh phí từ ngân sách. Nhờ vậy, Hàn Quốc đã tạo ra nguồn nhân lực với hơn 90% có trình độ trung học cho quá trình công nghiệp hóa [12].

Bảng 3: Diện bao phủ của bảo hiểm y tế ở Hàn Quốc giai đoạn 1980-1995

Năm	Diện bao phủ (1000 người)	Tỷ lệ (%)
1980	9.226	24,20
1985	17.995	44,10
1990	40.180	93,73
1995	44.016	97,61

Nguồn: Hiệp hội Bảo hiểm Y tế Quốc gia Hàn Quốc (NHIC), 2010.

Bảng 4: Số người được hưởng chương trình trợ giúp xã hội giai đoạn 1965-1990

Đơn vị tính: nghìn người

Năm	Hỗ trợ nhà ở, thu nhập và y tế	Hỗ trợ thu nhập và y tế	Hỗ trợ y tế	Tỷ lệ dân số
1965	288	72	3.563	13,66
1970	306	62	2.116	7,71
1975	375	52	904	3,77
1980	339	47	1.500	4,95
1985	282	63	1.928	5,52
1990	340	81	1.835	5,26

Nguồn: Niên giám thống kê Hàn Quốc (1966, 1986, 1990).

4. Nhận xét mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á

Với những đặc điểm đã phân tích, đặc biệt thông qua quá trình phát triển hệ thống phúc lợi của Hàn Quốc giai đoạn 1960-1990, mô hình nhà nước phúc lợi kiểu Đông Á thể hiện một số ưu điểm cơ bản sau:

Một là, mô hình này cho phép nhà nước chi tiêu ngân sách một cách hạn chế cho các chương trình phúc lợi. Nhờ đó, ngân sách nhà nước có thể được tập trung nhiều hơn cho đầu tư phát triển, tạo ra những điều kiện, tiền đề tốt để tăng trưởng kinh tế. Ở Hàn Quốc, chính quyền quân sự thời kỳ của Tổng thống Park Chung Hee đã sử dụng ngân sách và các nguồn lực từ các quỹ bảo hiểm xã hội để ưu tiên đầu tư cơ sở hạ tầng và phát triển một số ngành công nghiệp chiến lược, tạo cơ sở vững chắc cho việc đẩy mạnh công nghiệp hóa và hiện đại hóa nền kinh tế trong các giai đoạn tiếp theo.

Hai là, với phương châm không cung cấp về tài chính mà chỉ thực hiện chức năng quản lý các chương trình bảo hiểm xã hội, một mặt, nhà nước tránh được yêu cầu phổ cập hóa các hình thức phúc lợi dưới dạng bảo hiểm xã hội trong giai đoạn đầu phát triển, mặt khác đã huy động được các nguồn lực tài chính tư nhân và nguồn lực xã hội để giải quyết các vấn đề phúc lợi.

Điều này góp phần làm tăng trách nhiệm của chủ doanh nghiệp, người lao động và các lực lượng xã hội khác trong việc đảm bảo phúc lợi đáp ứng nhu cầu của các bên trong hoạt động kinh tế.

Ba là, mô hình này đã tận dụng được vai trò bảo đảm phúc lợi mang tính truyền thống của gia đình Á Đông và tinh thần tương trợ cộng đồng, cũng là một đặc trưng của văn hóa phương Đông. Nhờ đó, cùng với đặc thù dân số trẻ và gia đình nhiều thế hệ còn phổ biến trong giai đoạn đầu công nghiệp hóa, các nước Đông Á đã duy trì được xã hội tương đối ổn định, tạo điều kiện thuận lợi cho kinh tế phát triển.

Thành quả tăng trưởng kinh tế của Nhật Bản trong giai đoạn “phát triển thần kỳ” 1953-1973 và “Kỳ tích sông Hàn” của Hàn Quốc giai đoạn 1970-1990 có phần đóng góp không nhỏ của các chính sách xã hội được thiết kế với mục tiêu phục vụ tối đa cho tăng trưởng. Mặc dù vậy, mô hình nhà nước phúc lợi Đông Á cũng mang những nhược điểm nội tại. Có thể kể ra ba nhược điểm cơ bản của mô hình này:

Thứ nhất, quá trình phân phối lại được thực hiện theo hướng có lợi cho những người thu nhập cao và ổn định, trong khi bộ phận cư dân thu nhập thấp và không thường xuyên, những đối tượng có độ rủi ro cao lại ít được hưởng hoặc thậm chí bị loại khỏi hệ thống phúc lợi. Tại Hàn Quốc, người lao động của những doanh nghiệp lớn và công chức nhà nước, quân nhân là những nhóm xã hội đầu tiên được hưởng các chính sách và chế độ phúc lợi.

Thứ hai, dưới sự điều hành của các “nhà nước phát triển”, việc hoạch định chính sách xã hội thường chỉ thuộc về những nhà hoạch định chính sách thuộc giới “tinh hoa”, luôn đặt mục tiêu tăng trưởng kinh tế quốc gia lên hàng đầu, theo đuổi một chiến lược chặt chẽ để hiện thực hóa mục tiêu và sử dụng chính sách xã hội như

công cụ để đạt được mục tiêu đó. Trong quá trình hoạch định chính sách xã hội, ý kiến người dân hầu như không được quan tâm.

Thứ ba, nhà nước chỉ thiết kế chương trình bảo hiểm xã hội cho những người làm công ăn lương ở khu vực chính thức, và ngầm định rằng thất nghiệp có thể duy trì ở mức tối thiểu. Trong hệ thống này, người mất việc làm phải dựa vào tiết kiệm của bản thân hoặc trợ giúp mang tính cá nhân/gia đình để tồn tại. Hệ thống này không thể giải quyết được các vấn đề xã hội nảy sinh trong bối cảnh thất nghiệp lan tràn khi khủng hoảng kinh tế xảy ra. Tại Hàn Quốc, chương trình bảo hiểm thất nghiệp đã được thực hiện từ năm 1995 nhưng cũng không thể ứng phó với làn sóng thất nghiệp lên cao chưa từng có dưới tác động của khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997.

5. Một số gợi ý cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm phát triển hệ thống phúc lợi xã hội kiểu Đông Á của Hàn Quốc, có thể rút ra cho Việt Nam một số gợi ý sau đây:

Một là, về chiến lược tổng thể quốc gia, ưu tiên tăng trưởng theo phương châm “tăng trưởng trước, phân phối sau” là lựa chọn của nhiều nước Đông Á trong giai đoạn đầu công nghiệp hóa, nhưng chính sách này có thể dẫn đến tình trạng gia tăng bất bình đẳng xã hội, tích lũy mâu thuẫn tiềm ẩn tạo ra khó khăn thách thức khó giải quyết trong các giai đoạn phát triển sau, thậm chí trở thành lực cản sự phát triển. Việt Nam đã lựa chọn và cần kiên định với phương châm “tăng trưởng kinh tế gắn liền với bảo đảm tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển” [13]. Trong bối cảnh cần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế để thoát khỏi vị trí một nước nghèo và kém phát triển, Nhà nước vẫn phải quan tâm đúng mức tới việc giải quyết các vấn đề xã hội, dùng công

cụ chính sách để điều tiết quá trình phân phối lại, bảo đảm công bằng.

Hai là, cần vận dụng bài học của các nước Đông Á về cách phối hợp các chính sách kinh tế và chính sách xã hội để tạo ra môi trường tác có lợi giữa tăng trưởng kinh tế và phân phối phúc lợi trong những điều kiện, hoàn cảnh nhất định. Với xuất phát điểm thấp, Việt Nam cần chú trọng tăng trưởng kinh tế để có nguồn lực vật chất cho các chương trình phúc lợi xã hội, nhưng một chính sách an sinh xã hội muốn khả thi thì phải phù hợp với khả năng của nền kinh tế. Nhà nước cũng cần thực hiện được trong chừng mực nhất định chức năng của một “nhà nước phát triển” để làm tốt vai trò hoạch định chính sách kinh tế và chính sách xã hội vì mục tiêu “tăng trưởng kinh tế gắn với công bằng xã hội” đã xác định.

Ba là, cần phát huy được truyền thống văn hóa phương Đông về tính tương trợ, đùm bọc lẫn nhau của gia đình và cộng đồng, tạo ra cơ chế phát huy tối đa tiềm năng và khả năng của mỗi cá nhân, mỗi cộng đồng và toàn xã hội trong các hoạt động phúc lợi, nhằm tạo ra hệ thống phúc lợi nhiều tầng và đa dạng hóa các nguồn lực dành cho phúc lợi xã hội trong nền kinh tế thị trường. Làm được như vậy, Nhà nước mới có thể dành nguồn lực ngân sách hữu hạn để đầu tư nhiều hơn cho phát triển kết cấu hạ tầng vật chất và xã hội, tạo tiền đề cần thiết cho tăng trưởng kinh tế và đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Bốn là, cần đầu tư nhiều hơn cho phát triển nguồn nhân lực thông qua giáo dục và đào tạo. Mặc dù đa dạng hóa các nguồn vốn và hình thức đầu tư cho giáo dục là cần thiết và tất yếu trong nền kinh tế thị trường nhưng Nhà nước vẫn cần chú trọng chi ngân sách cho giáo dục và đào tạo, đặc biệt là giáo dục phổ thông, vì đây là một bộ phận quan trọng trong chính sách phúc lợi xã hội. Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, chi ngân sách cho giáo dục giai đoạn đầu được tập trung vào giáo dục phổ thông và

đào tạo nghề đã đem lại hiệu ứng tốt cho nền kinh tế, nhờ đó Hàn Quốc có đội ngũ công nhân lành nghề phục vụ công nghiệp hóa. Đồng thời, cần chú trọng đúng mức tới các hình thức giáo dục bậc cao để chuẩn bị nguồn nhân lực cho giai đoạn phát triển tiếp theo.

Tài liệu tham khảo

- [1] Marshall Gordon (ed.), *A Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, New York, 1998.
- [2] Phạm Thị Hồng Điệp, “Một số mô hình nhà nước phúc lợi và gợi ý xây dựng chế độ phúc lợi xã hội ở Việt Nam”, *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, số 203 (II) (2014).
- [3] Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.
- [4] Esping Andersen, “Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State between Europe and America”, *Journal of European Social Policy* 7(3) (1997) 179.
- [5] Kwon, Huck-Ju, *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, London: UNRI SD/Palgrave, 2005.
- [6] Holliday, Ian, “Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia”, *Political Studies* 48 (4) (2000) 706.
- [7] Goodman, R., G. White, *Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model*. In R. Goodman, G. White and H. J. Kwon (eds), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, Routledge, London, 1998.
- [8] Woo-Cumings, *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.
- [9] Segura-Ubierno, Alex, *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*, New York: Cambridge University Press, 2007.
- [10] Kim, Myung-Shirk, “Institutional Varieties of Productivist Welfare Capitalism in East Asia”, Ph.D. Dissertation, University of Pittsburgh, 2013.
- [11] Jones, Catherine, “The Pacific Challenge: Confucian Welfare States”, in Catherine Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge, 1993.
- [12] Đỗ Đức Định (Chủ biên), *Công nghiệp hóa phát huy lợi thế so sánh: Kinh nghiệm của một số nền kinh tế đang phát triển châu Á*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
- [13] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

A Model of an East Asian Welfare State and Implications for Vietnam

Phạm Thị Hồng Điệp

*VNU University of Economics and Business,
144 Xuân Thủy Str., Cầu Giấy Dist., Hanoi, Vietnam*

Abstract: In political economy science, the welfare state has been studied in different aspects. Theoretically, according to Esping-Andersen’s classification, there are three models of a welfare state. However, those models are not greatly suitable when considering the conditions of East Asian countries. Many studies have pointed out unique characteristics and suggested a fourth model for Eastern Asia. Hence, what are the characteristics of the East Asian welfare state? How should the differences between an East Asian welfare state model and the models in other regions be explained? Using examples from South Korea’s welfare system developed during the 1960-1990 period, this paper proposes some possible answers as well as withdraws implications for social policy making in Vietnam based on the East Asian welfare state.

Keywords: East Asia, social welfare system, welfare state, welfare state model.