

## AN NINH XÃ HỘI: MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ CĂN BẢN

Ngô Huy Cương

*Tạp chí Nghiên cứu Luật pháp - Văn phòng Quốc hội*

Hơn bao giờ hết, ngày nay, an ninh xã hội, đang cuốn hút sự chú ý của hầu hết các quốc gia trên thế giới. Nền kinh tế công nghiệp và hậu công nghiệp đang đòi hỏi “tấm lá chắn xã hội” cho những người lao động. Và các chương trình an ninh xã hội được xem là những “tấm lá chắn xã hội” đang ngày càng phát triển mạnh mẽ ở các nước công nghiệp [1, tr.4-5].

Nhận thức được ý nghĩa to lớn của vấn đề an ninh xã hội, trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, Đại hội Đại biểu Toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã nhấn mạnh:

*“Khẩn trương mở rộng hệ thống bảo hiểm xã hội và an sinh xã hội. Sớm xây dựng và thực hiện chính sách bảo hiểm đối với người lao động thất nghiệp...Thực hiện các chính sách xã hội bảo đảm an toàn cuộc sống mọi thành viên cộng đồng, bao gồm bảo hiểm xã hội đối với người lao động thuộc các thành phần kinh tế, cứu trợ hội những người gặp rủi ro, bất hạnh”.*

Đây thực sự là những định hướng cơ bản cho việc thiết lập chính sách xã hội, xây dựng pháp luật về an ninh xã hội để nhằm tới mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh” ở Việt Nam. Song, qua đây, chúng ta cũng cần phải nhìn nhận rằng Đại hội IX của Đảng đã tách “bảo hiểm xã hội” ra khỏi “an sinh xã hội” như hai vấn đề riêng biệt, nhưng có những mối liên hệ chưa được làm rõ. Ngoài ra Đại hội còn đề cập tới vấn đề “cứu trợ xã hội” trong các định hướng này. Bởi thế các vấn đề nêu trên phải được hiểu như thế nào, mối liên hệ của chúng ra sao và pháp luật cần phản ánh về chúng như thế nào... đang là những câu hỏi lớn cần có câu trả lời thẳng thắn để, không những cho Nghị quyết của Đảng đi vào cuộc sống, mà còn giải quyết một cách khoa học một số vấn đề pháp luật về an ninh xã hội.

Là một người không chuyên về ngành Luật Lao động và An ninh Xã hội, tôi xin mạnh dạn đề xuất một số ý kiến qua bài báo này.

### 1. Khái niệm về an ninh xã hội

Bình luận về Đạo luật về An ninh Xã hội năm 1935 của Hoa Kỳ (the Social Security Act of 1935)- Đạo luật đầu tiên trên thế giới đề cập tới vấn đề an ninh xã hội- Viện nghiên cứu cơ hội kinh tế ( Economic Opportunity Institute) của Hoa Kỳ viết: “Kể từ năm 1935, an ninh xã hội (social security) đã là nền móng của an ninh kinh tế (economic security) đối với những người lao động, những người Mỹ nghỉ hưu và gia đình của họ” [5].

Đoạn văn này cho thấy thuật ngữ “an ninh xã hội” và “an ninh kinh tế” gắn liền với nhau đúng về phương diện lợi ích của người lao động. Nếu ta sử dụng thuật ngữ “an sinh xã hội”, “bảo đảm xã hội” hay “bảo chứng xã hội” thay cho “an ninh xã hội” thì đều không phản ánh được một cách chính xác và đầy đủ mối quan hệ giữa “an ninh xã hội” và “an ninh kinh tế”, vì bản thân thuật ngữ “an ninh kinh tế” không thể thay thế bằng thuật ngữ “an sinh kinh tế”, “an toàn kinh tế”, “bảo đảm kinh tế” hay bất kỳ thuật ngữ nào khác. PGS. PTS. Đỗ Minh Cương, trong một công trình nghiên cứu của mình, đã rất bối rối khi xây dựng thuật ngữ “bảo đảm xã hội” thay cho thuật ngữ “an ninh xã hội” hay “an toàn xã hội”. Ông cho rằng nên gọi là “bảo đảm xã hội” mà không gọi là “an toàn xã hội” để khỏi nhầm lẫn với cụm từ “trật tự an toàn xã hội” [2, tr.8]. Tuy nhiên, sẽ là một vấn đề cần phải tranh luận, nếu thuật ngữ đã quen dùng không phản ánh đúng bản chất khoa học của sự vật, hiện tượng. Chúng tôi cho rằng thuật ngữ “an ninh xã hội” là chính xác nhất và từ “an ninh” đã được quen dùng trong một số trường hợp như: “an ninh lương thực”, “an ninh hàng không”...

An ninh là một nhu cầu tự nhiên của con người. Sinh ra mọi người đều mong muốn có an ninh chính trị để sống trong hoà bình và trật tự. Song trong cuộc sống người ta còn cần có cả an ninh về kinh tế và xã hội [3, tr.261]. Bị đe dọa bởi thiên nhiên, nghiệp, tai nạn, mất sức lao động, gánh nặng gia đình..., nên con người, nhất là những người lao động công nghiệp, luôn luôn mong muốn có được an ninh xã hội. Vì thế, Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 có tuyên bố: “Mọi người với tư cách là thành viên của xã hội, đều có quyền về an ninh xã hội; vấn đề an ninh xã hội này xây dựng trên nền tảng thoả mãn các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá cần thiết cho phẩm giá và sự phát triển nhân cách của mỗi người, nhờ vào sự nỗ lực quốc gia và sự hợp tác quốc tế, có tính đến việc tổ chức và các nguồn lực của mỗi nước” (Điều 22).

Trong nền kinh tế nông nghiệp, người dân sống trong cộng đồng nông thôn có sự thay đổi. Các bất ổn trong đời sống của các thành viên đều có thể được giải quyết trong đại gia đình và làng mạc, hương xóm. Do đó, nhu cầu về an ninh xã hội chưa lớn. Tới thời kỳ công nghiệp hoá, những người lao động phi nông nghiệp chủ yếu sống dựa vào tiền công hay tiền lương để trang trải mọi chi phí ăn, mặc, ở... Khi các khoản thu nhập này bị mất đi, thì các nhu cầu thiết yếu để giúp cho người lao động trở thành “người” không được đáp ứng một cách chính đáng. Điều đó có thể dẫn đến phẩm giá và nhân cách của họ không được đảm bảo. Và một xã hội có nhiều thành viên không có phẩm giá và nhân cách là một xã hội bất ổn, thiếu an ninh.

Qua đây chúng ta còn có thể hiểu rằng an ninh xã hội luôn luôn có sự gắn bó với an ninh kinh tế và an ninh chính trị. Đáp ứng các nhu cầu về an ninh xã hội là một trong những công việc quan trọng nhằm bảo đảm quyền con người, góp phần to lớn vào công cuộc bảo đảm an ninh chính trị.

Có lẽ những lo âu đầu tiên đã được người Đức giải quyết nhờ có sáng kiến lập quỹ ốm đau và bệnh tật vào năm 1850 ở nhiều bang. Năm 1883, quỹ ốm đau di lập

tương tế quản lý. Năm 1884, hiệp hội giới chủ thiết lập và quản lý quỹ bảo hiểm rủi ro nghề nghiệp. Năm 1889, bảo hiểm được mở rộng cho cả tuổi già và tàn tật do tình quản lý và chính quyền tài trợ [2, tr.6]. Cách giải quyết như vậy của người Đức đã lan rộng ra khắp nơi trên thế giới. Tới năm 1935, lần đầu tiên, hệ thống an ninh xã hội hay chương trình an ninh xã hội được thiết lập tại Hoa Kỳ thông qua Đạo luật về an ninh xã hội đã nói. Và đây cũng là lần đầu tiên thuật ngữ an ninh xã hội được sử dụng. Ngay sau đó thuật ngữ này đã được Liên Hiệp Quốc, Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) và các quốc gia trên thế giới chấp nhận.

Có nhiều chế độ hay nhiều cơ chế để bù đắp các rủi ro xã hội như cứu tế, dự phòng, bảo hiểm xã hội và an ninh xã hội. Tuy nhiên có thể nhận thấy:

- Cứu tế là một chế độ trông cậy vào lòng từ thiện của tư nhân hoặc sự cứu trợ của chính quyền. Chế độ này không thể trang trải lâu dài và rộng rãi vì nó được xây dựng trên cơ sở lòng tốt đơn thuần.

- Dự phòng là một chế độ tiết kiệm cho tương lai được các tổ chức bảo hiểm hoặc tương tế tư nhân phát triển, không thể giải quyết được vấn đề trong phạm vi toàn xã hội. Hơn nữa, người lao động chỉ trông cậy vào chính mình trong chế độ này để trang trải một số rủi ro nhất định.

- Bảo hiểm xã hội là một chế độ bắt buộc sự đóng góp của người lao động, giới chủ và nhà nước để trang trải những rủi ro xã hội. Chế độ này bảo đảm tái phân phối lợi nhuận bao trùm phạm vi cả xã hội [3, tr.264-265].

Ngày nay an ninh xã hội được xem như một chính sách xã hội nhằm tới kế hoạch phân phối lợi nhuận trong cả nước. Các nhà nghiên cứu an ninh xã hội của Hoa Kỳ cho rằng hiểu biết về lịch sử và nguyên nhân ra đời của an ninh xã hội là quan trọng đối với việc thấu hiểu chương trình an ninh xã hội hiện tại và định hướng cho tương lai.

Trước Cách mạng Công nghiệp, Hoa Kỳ là một nước của những người nông dân. Ngay sau đó, công nghiệp phát triển và số lượng công nhân tăng lên nhanh chóng. Sự phát triển như vậy đã làm nâng cao mức sống, nhưng cũng đã làm phát sinh các rủi ro mới khiến các gia đình bị đe dọa trong những thời điểm khó khăn. Cuộc suy thoái kinh tế lớn vào những năm 1930 đã đẩy những người công nhân phụ thuộc vào các sự kiện ngoài tầm kiểm soát của họ. Do đó Đạo luật về an ninh xã hội năm 1935 ra đời làm nhẹ bớt nỗi thống khổ của họ trong những hoàn cảnh như vậy. Những năm tiếp theo an ninh xã hội được mở rộng, bao gồm các lợi ích đối với người già, tàn tật, tử vong, thất nghiệp, chăm sóc y tế. Triết lý cơ bản của chế độ an ninh xã hội là cung cấp một mức bảo vệ tối thiểu cho những người lao động về hưu, những người lao động và gia đình của họ khi phải đối mặt với việc mất thu nhập bởi tàn tật hay tử vong. Việc chi trả lợi ích an ninh xã hội được dựa trên nguyên tắc căn bản của mối liên hệ rõ ràng giữa việc đóng góp của người lao động và những lợi ích được hưởng thụ. Người có thu nhập cao thì được hưởng nhiều hơn người có thu nhập thấp. Đồng thời, lợi ích an ninh xã hội được công thức hoá ủng hộ cho người có thu

nhập thấp, là người đóng góp ít hơn cho chương trình an ninh xã hội trong lúc họ đang làm việc [4].

Vấn đề an ninh xã hội từ Hoa Kỳ đã nhanh chóng lan rộng khắp nơi trên thế giới. Nhiều quốc gia đã thiết lập các chương trình an ninh xã hội tùy theo các điều kiện riêng của mình. Tuy nhiên, ILO vẫn đưa ra một định nghĩa chung về an ninh xã hội như sau:

“Sự bảo vệ mà xã hội cung cấp cho các thành viên của mình thông qua một loạt các biện pháp công cộng để chống lại tình cảnh khốn khổ về kinh tế và xã hội gây ra bởi thực trạng bị ngưng hoặc bị giảm sút đáng kể về thu nhập do ốm đau, thai sản, thương tật trong lao động, thất nghiệp, tàn tật, tuổi già, tử vong; sự cung cấp về chăm sóc y tế; và cả sự cung cấp các khoản tiền trợ giúp cho các gia đình đông con” [1, tr.5].

## **II. Một số vấn đề về nội dung của an ninh xã hội**

1- Phải nói, hiện nay ở Việt Nam, nhiều ý kiến giải thích nhầm lẫn giữa an ninh xã hội và bảo hiểm xã hội hoặc không thấy rõ mối liên hệ giữa chúng, thậm chí còn cho rằng an ninh xã hội hay an sinh xã hội là khái niệm hẹp hơn của bảo hiểm xã hội. Vì vậy chúng ta cần tìm hiểu về vấn đề này trước tiên trong phần nói về nội dung của an ninh xã hội.

Có nhiều quan điểm khoa học cho rằng an ninh xã hội có ba cơ chế căn bản: 1) Bảo hiểm xã hội là cơ chế trụ cột cho hệ thống an ninh xã hội mà hiện nay Việt Nam đang xây dựng luật về nó ; 2) Cứu tế hay cứu trợ xã hội; 3) Tuỳ nghi [2, tr.9]. Các nhận định đó phù hợp với các giảng giải của ILO rằng an ninh xã hội gồm nhiều yếu tố khác nhau: bảo hiểm xã hội; trợ giúp xã hội; các chế độ được hưởng chu cấp từ thu nhập chung của quốc gia; chế độ hưởng cho gia đình; và các quỹ phòng xa...[1, tr.6].

Công ước số 102 của ILO đã đưa ra 9 nội dung tối thiểu của an ninh xã hội, bao gồm: Chăm sóc y tế; trợ cấp ốm đau; trợ cấp thất nghiệp; trợ cấp tuổi già; trợ cấp tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp; trợ cấp gia đình; trợ cấp thai sản; trợ cấp tàn tật; và trợ cấp tiên tuất. Các nội dung này được tài trợ thông qua các cơ chế nói trên và có quan hệ với nhau. Chẳng hạn trợ cấp tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp và thai sản có liên quan tới chăm sóc y tế. Do đó phải có một chính sách chung về an ninh xã hội, tránh đề cập một cách phiến diện. Nhiều nước có chương trình an ninh xã hội khá đầy đủ, song còn nhiều nước chưa làm được như vậy. Dù sao chương trình an ninh xã hội có cơ cấu của nó được xây dựng trên nguyên tắc lấy lợi ích của người lao động lúc làm việc bù đắp cho lúc nghỉ việc, lấy lợi nhuận của những người khá giả phân phối cho người kiếm không đủ sống để đáp ứng cho các nhu cầu thiết yếu của họ.

Vì vậy có lẽ Việt Nam nên xây dựng một chính sách tổng thể cho vấn đề an ninh xã hội và thể hiện chính sách đó trong một đạo luật về an ninh xã hội, hơn là đưa ra các chính sách đơn lẻ cho từng mảng nhỏ của an ninh xã hội và giải quyết từng mảng nhỏ đó trong từng đạo luật hạn chế. Bởi an ninh xã hội có liên hệ tới

phát triển kinh tế và an ninh chính trị, nên các giải pháp tổng thể cho nó có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Chẳng hạn kinh nghiệm ở Hoa Kỳ cho thấy, chính sách của Tổng thống George W. Bush cắt giảm thuế nhằm tới việc phát triển kinh tế, cùng với việc đòi hỏi tư nhân hoá quỹ an ninh xã hội đã vấp phải sự phản đối của dân chúng và nhiều tổ chức xã hội.

Nhân đây cũng cần lưu ý rằng, ngày nay luật an ninh xã hội đã được xem là một ngành luật riêng biệt tách khỏi ngành luật lao động, giống như trước kia, vào khoảng thế kỷ XIX, ngành luật lao động được tách ra thành một ngành luật riêng biệt từ một chế định của ngành luật dân sự do tính chất liên hệ tới vấn đề an ninh của nó. Vì thế chúng ta càng nên xem xét việc xây dựng đạo luật an ninh xã hội trong cái cách tổng thể hệ thống pháp luật Việt Nam.

2- Việc xây dựng một chính sách hay một đạo luật trước tiên phải căn cứ vào một chủ thuyết. Nói cách khác, chủ thuyết chính là linh hồn của chính sách hay đạo luật. Ở Việt Nam, tất cả mọi đường lối, chính sách hay pháp luật đều lấy chủ nghĩa Mac-Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng. Đó là chủ trương lớn nhất của Đảng, bao quát mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Tuy nhiên, trong những lĩnh vực chuyên biệt cần có những nghiên cứu riêng về chủ thuyết của lĩnh vực đó trên nền tảng đã nói. Chẳng hạn chúng ta đã có những nghiên cứu về phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Trong lĩnh vực an ninh xã hội, chúng ta có nhiều thực tiễn đã trải qua. Nhưng liên với an ninh xã hội trong nền kinh tế thị trường thì có lẽ chúng ta chưa có nhiều kinh nghiệm. Vì lẽ đó, để nghiên cứu việc xây dựng chủ thuyết trong lĩnh vực an ninh xã hội, tác giả xin giới thiệu kinh nghiệm của Hoa Kỳ- một nước được coi là có nhiều vấn đề xã hội nhất trong việc phát triển nền kinh tế thị trường và cũng là nước đầu tiên trên thế giới đưa ra khái niệm về an ninh xã hội. Ở Hoa Kỳ, an ninh xã hội được coi là một kế ước giữa các thế hệ. Điều đó có nghĩa là tiền thuế của thế hệ đang lao động chỉ cho những lợi ích của thế hệ đã nghỉ hưu - những người đã xây dựng đất nước. Và cứ như vậy, các thế hệ chăm sóc lẫn nhau, hưởng lợi ích của nhau. Thế hệ ông cha xây dựng đường xá, cầu cống, bệnh viện, trường học, văn hoá, xã hội, chính quyền... cho các thế hệ sau hưởng, do đó thế hệ đang lao động nộp thuế để nuôi ông cha của mình. Đến khi thế hệ đang lao động nghỉ hưu hay gặp rủi ro thì thế hệ con cháu của họ lại đóng góp nuôi họ. Xã hội cứ tiếp nối theo truyền thống, coi trọng lẫn nhau, bảo vệ lẫn nhau, thừa hưởng của nhau và nhớ ơn nhau. Chủ thuyết đó không cho rằng người lao động phải tự để dành tiền để nuôi bản thân mình và gia đình mình trong cơn hoạn nạn. Thuế lấy từ những người lao động hôm nay để chi cho các lợi ích của người được hưởng trong chương trình an ninh xã hội. Đó cũng chính là cách tài trợ cho những chương trình an ninh xã hội [5].

Philippine không phải là một nước giàu có, nhưng đã tuyên bố rõ chính sách an ninh xã hội của mình trong Điều 2 của Đạo luật về an ninh xã hội năm 1997 (Social Security Act of 1997) như sau: "Chính sách của Cộng hoà Philippine là thiết lập, phát triển, thúc đẩy và hoàn thiện dịch vụ an ninh xã hội với việc miễn giảm

thuế một cách khả thi và có cơ sở thích hợp với nhu cầu của nhân dân trên khắp đất nước Philippine, mà kích thích công bằng xã hội và cung cấp sự bảo vệ đầy ý nghĩa cho các thành viên và những người được thụ hưởng của họ để chống lại những rủi ro như tàn tật, ốm đau, sinh đẻ, tuổi già, tử vong, và các sự kiện bất ngờ khác dẫn tới hậu quả mất thu nhập hoặc phải chịu gánh nặng tài chính. Để đạt được mục tiêu này, Nhà nước phải cố gắng mở rộng việc bảo vệ an ninh xã hội tới tất cả những người lao động và những người được thụ hưởng của họ”.

Qua đây chúng ta thấy nhà nước bao giờ cũng gánh một trách nhiệm rất nặng nề. Có lẽ nhà nước được sinh ra để một phần làm các công việc như vậy. Và có lẽ trong một cộng đồng chính trị, chỉ nhà nước mới có đầy đủ các điều kiện thực thi các công việc đó.

Tuy nhiên, hiện nay, ở Hoa Kỳ, cũng như ở một số nước trên thế giới có nhiều quan điểm muốn tư nhân hoá quỹ an ninh xã hội, nhưng đang vấp phải sự phản đối khá mạnh mẽ từ các nhà phân tích kinh tế [5]. Thực tế cho thấy nhiều nước đã thất bại với ý tưởng này.

Với chủ trương xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, Nhà nước Việt Nam phải có vai trò to lớn hơn nhiều trong việc chăm lo cho toàn xã hội nói chung và an ninh xã hội nói riêng. Vậy rõ ràng xây dựng một chương trình an ninh xã hội đầy đủ các nội dung và một hệ thống quỹ an ninh xã hội được tài trợ qua thuế là một hướng đi cần phải thực sự chú ý đến ở Việt Nam.

Việc tìm cách thức tài trợ cho chương trình an ninh xã hội là một vấn đề rất lớn hiện nay, nhất là đối với những nước nghèo như Việt Nam. Thực tiễn cho thấy Anh quốc có một chương trình trợ cấp hai lớp. Lớp thứ nhất được gọi là trợ cấp cơ bản hưu trí nhà nước (the basic state retirement pension) cung cấp lợi ích với mức độ mật bằng thấp nhất. Lớp này được thực hiện từ năm 1908 mà tại đó người lao động không phải đóng góp và chỉ được chi cho các lợi ích của người nghỉ hưu nghèo túng. Đến nay lớp này trợ cấp khoảng 105 Đô la Mỹ mỗi tuần cho mỗi người với tất cả những người lao động nghỉ hưu mà đã đóng góp đủ số năm (44 năm đối với nam và 39 năm đối với nữ). Lớp thứ hai được tạo ra năm 1961 để bảo đảm lợi ích thông qua một chương trình được xây dựng trên cơ sở của thu nhập để phụ thêm vào trợ cấp hưu trí nhà nước cơ bản. Năm 1978 lớp thứ hai được cải cách theo hướng của Hoa Kỳ [6]. Đây cũng có thể xem như một kinh nghiệm rất hữu ích cho các nước đang phát triển. Việc lập ra một lộ trình nhiều bước cho tiến trình giải quyết an ninh xã hội để tiếp cận dần dần tới trình độ quốc tế là rất quan trọng.

Vậy có thể nói các cách thức tài trợ cho chương trình an ninh xã hội có những điểm khác nhau ở các nước. Song có rất nhiều điểm chung do tính chất của an ninh xã hội là gắn liền với quyền con người, với an ninh kinh tế và an ninh chính trị. Xuất phát từ đây, chúng ta mới có thể có được một sự nhìn nhận đúng đắn đối với vấn đề chăm sóc người lao động.

Chính sách an ninh xã hội ở Việt Nam hiện nay có thể được chia thành ba nhánh chính là bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội và ưu đãi xã hội [2, tr.11].

Vấn đề cứu trợ xã hội đã được Đại hội IX của Đảng đánh giá như sau:

“Toàn dân góp nhiều tiền của, công sức cứu trợ đồng bào các vùng bị thiên tai lũ lụt, gia đình nhiều hoạt động nhân đạo-từ thiện giúp đỡ những người bị ảnh hưởng nặng nề do thiên tai, người tàn tật, người già không nơi nương tựa và trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn”.

Đánh giá này cho thấy vấn đề cứu trợ xã hội được tài trợ chủ yếu từ lòng từ thiện của nhân dân, khó có thể là một chính sách xã hội thích đáng và lâu bền.

Cứu trợ xã hội là cần thiết bởi những vấn đề xã hội do lịch sử để lại mà chủ yếu là tranh chấp. Việc tài trợ cho chương trình này phần lớn lấy từ ngân sách nhà nước ngoài ra còn có sự đóng góp của các tổ chức và công dân. Song chương trình này sẽ có thể kết thúc hoặc thu lại rất hẹp vào một thời điểm khi các đối tượng ưu tiên không còn nữa hoặc giảm đi. Tuy nhiên, hiện nay vấn đề này vẫn còn là vấn đề nổi bật của xã hội Việt Nam đang giành được sự quan tâm thích đáng của Đảng, Nhà nước và toàn xã hội.

Thành tố quan trọng của chương trình an ninh xã hội ở Việt Nam là vấn đề an ninh xã hội. Chế độ này theo truyền thống có tính cách bắt buộc. Những người hưởng quỹ bảo hiểm xã hội phải đóng góp. Những người sử dụng lao động cũng phải đóng góp. Và Nhà nước- người sử dụng lao động lớn nhất, có trách nhiệm rất lớn trong việc đóng góp vào quỹ này. Hơn nữa, Nhà nước còn phải thực hiện các chính sách của mình, trong đó có chức năng xã hội, nên trách nhiệm của Nhà nước càng nặng nề. Cách thức tài trợ như vậy nhằm bảo đảm sự phân phối lại lợi tức xã hội. Nó được xem là công bằng, góp phần thúc đẩy an ninh xã hội.

Thực tế ở các nước cho thấy vấn đề an ninh xã hội cần phải được giải quyết một cách sớm nhiều bộ phận, nhiều lớp cấu thành hay nói cách khác, phải chia chương trình an ninh xã hội ra nhiều thành tố nhỏ hơn để dễ quản lý và phát triển, mặc dù vẫn có một chính sách tổng thể. Chẳng hạn ở Hoa Kỳ chương trình an ninh xã hội bao gồm ba chương trình cấu thành. Đó là kế hoạch hưu trí (retirement plan), hợp đồng bảo hiểm chính sách bảo hiểm nhân thọ (life insurance policy) và chương trình bảo hiểm tàn tật (disability insurance program). Chính sách bảo hiểm nhân thọ cung cấp lợi ích cho gia đình của những người lao động bị chết. Chương trình bảo hiểm tàn tật cung cấp lợi ích cho người lao động bị tàn tật và gia đình họ. Kế hoạch hưu trí cung cấp lợi ích cho những người nghỉ hưu đã làm việc ít nhất mười năm [5]. Các chương trình này được thiết lập xuất phát từ chính sách chung, nhưng là những bộ phận riêng biệt cấu thành nên chương trình an ninh xã hội thúc đẩy chính sách xã hội phát triển.

Vấn đề quản lý quỹ an ninh xã hội cũng là nỗi trăn trở hiện nay ở Việt Nam. Nguyên tắc căn bản cho việc quyết định ai là người quản lý quỹ có lẽ nằm ở việc tài trợ chủ yếu cho chương trình an ninh xã hội. Nhưng dù sao cũng cần có lợi đồng có đại diện của người lao động, giới sử dụng lao động và nhà nước. Cần phải được công khai, có thể chia thành từng nhóm theo các chương trình nhỏ để dễ theo dõi và phát triển. Quỹ này nhằm mục đích không gì khác hơn là phục

vụ lợi ích của người lao động và hơn nữa còn có sự đóng góp của người lao động, quỹ phải được đặt dưới sự giám sát chặt chẽ từ người lao động.

4-Trong khi xây dựng chương trình an ninh xã hội, các quốc gia không chỉ chọn những trường hợp cần được đáp ứng hay cần được trợ cấp, mà còn phải chọn những đối tượng được thụ hưởng trợ cấp. Không có một quốc gia nào có thể dựng được một chương trình an ninh xã hội đủ để trợ cấp đầy đủ mọi người. Đối với an ninh xã hội, người ta thường chia công dân trong nước thành từng giới theo nghề nghiệp, theo tình trạng pháp lý để ưu tiên cho hưởng trợ cấp.

Có thể chia ra bốn giới là những người làm công, những người lao động tự do, người không nghề nghiệp và gia đình của những người được thụ hưởng [3, tr.20]. Đương nhiên những người làm công bao giờ cũng được ưu tiên trước, bởi họ đang là những người cống hiến cho xã hội và đang nộp thuế. Còn các đối tượng khác thường được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên tùy thuộc vào hoàn cảnh thực tế và yêu cầu riêng của mỗi nước. Từ đó người ta xây dựng các chế độ pháp lý cho các loại trợ cấp. Song các chế độ tối thiểu cần phải xem xét tới là tai nạn lao động; phụ cấp gia đình; hưu trí; cấp dưỡng tàn phế và cấp dưỡng cô nhi, quả phụ; tiền tuất; chăm sóc y tế.

Theo PGS.PTS.Đỗ Minh Cương thì ở Việt Nam đã có đầy đủ các chế độ theo Công ước 102 của ILO [2]. Song, có lẽ chất lượng của các chế độ này cần được làm sáng tỏ hơn. Nếu một chương trình quá dàn trải cho đủ bộ phận mà mức trợ cấp quá ỏm, không giải quyết được vấn đề thực của đời sống, thì các chế độ trợ cấp như vậy, mất hoàn toàn ý nghĩa của chúng. Vậy việc nghiên cứu những ưu tiên trong chương trình an ninh xã hội của Việt Nam có ý nghĩa thật sự quan trọng hiện nay, bởi nhu cầu an ninh xã hội quá cao trong khi khả năng đáp ứng còn hạn chế.

\*

\* \*

An ninh xã hội, với tầm quan trọng to lớn như vậy, cần phải được nghiên cứu trong tổng thể chính sách phát triển chung của một quốc gia, tránh tình trạng chắt từng mảng cho từng bộ ngành quản lý và xem đó như lợi ích của ngành đó.

Việc khó khăn nhất cho bất kỳ một nhà nước nào là việc chấp nối các lĩnh vực để điều chỉnh chúng trong một chính sách chung thống nhất. Rõ ràng rằng không thể có một chế độ an ninh xã hội tốt, nếu không nhìn nó trong một bức tranh tổng thể của một đất nước. Vậy, nên chăng các dự luật nói chung và các dự luật về an ninh xã hội nói riêng cần có phân tích chính sách cụ thể trong tổng thể để thấy rõ chính sách được đưa vào dự luật là tối ưu?

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Tổ nghiên cứu, tham gia soạn thảo Luật bảo hiểm xã hội (dịch). *Những nguyên tắc an sinh xã hội (Tập 1)*. "Series of Manuals on Social Security" produced by Social Security Department of ILO (Geneva) in conjunction with International Training Centre of ILO (Tourine), 1998.

- [1] Đỗ Minh Cương. “Bảo đảm xã hội – một số vấn đề thực tiễn, lý luận và giải pháp đổi mới” trong cuốn *Một số vấn đề về chính sách bảo đảm xã hội ở nước ta hiện nay*, Hà Nội, 1993.
- [2] Nguyễn Quang Quynh. *Luật lao động và an ninh xã hội* (in lần thứ 2). Hội nghiên cứu hành chính xuất bản. Sài Gòn 1969.
- [3] FreeAdvice. Com – “Social Security: Basic Facts” – [Freeadvice.com/gov-material/ssa – basic – facts – about – social – security.htm](http://Freeadvice.com/gov-material/ssa-basic-facts-about-social-security.htm).
- [4] Economic Opportunity Institute- “Strengthening Social Security for the 21st Century- [www.econop.org/ss2000. Summary.htm](http://www.econop.org/ss2000.Summary.htm)- Nguyễn văn “Since 1935 Social Security has been the foundation of economic security for America’s workers retirees and their families”.
- [5] Xem Pension Privatization in Britain: A Boon to the Finance Industry, a Boon to Workers by Steve Idemoto- [www.econop.org/SS-Social Insecurity Britain. htm](http://www.econop.org/SS-Social Insecurity Britain.htm).

NU. JOURNAL OF SCIENCE, ECONOMICS – LAW, t.XVIII, N<sup>o</sup>1, 2002

## SOCIAL SECURITY - FUNDAMENTAL LEGAL MATTERS

**Ngô Huy Cương**

*Office of the National Assembly*

The author took advantage of the term “Social Security” and tried to define his term after a cooperative study. “Social Security” must be understood “An ninh xã hội” beside “Politic Security” and “Economic Security”. The author’s essential conclusions are analyzed:

- About the relation between Social security and Social assurance;
- The importance of the theory concept related to Social security;
- And pointing out the main measures to implement the National Social security in Vietnam.