



TRƯỜNG ĐẠI HỌC LAO ĐỘNG - XÃ HỘI

PGS.TS. Nguyễn Tiệp (*Chủ biên*)

ThS. Phạm Hồng Trang

ThS. Nguyễn Lê Trang

Giáo trình

CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

2011 | PDF | 461 Pages
buihuuhanh@gmail.com



NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LAO ĐỘNG - XÃ HỘI

PGS. TS. NGUYỄN TIỆP (*Chủ biên*)

ThS. PHẠM HỒNG TRANG

ThS. NGUYỄN LÊ TRANG

GIÁO TRÌNH
CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI
HÀ NỘI - 2011

Ma số: 25-170
20-07

CHÍNH SÁCH XỬ HỢI

THỰC DẠNG

Lời nói đầu

Chính sách xã hội của một quốc gia có vai trò đặc biệt quan trọng đối với việc thực hiện các biện pháp nhằm phòng ngừa sự xuất hiện của các rủi ro xã hội, điều tiết cân bằng các rủi ro xã hội, bảo vệ và cải thiện thu nhập, mức trợ cấp và mức sống của từng cá nhân riêng biệt hoặc từng nhóm người trong xã hội. Đối với các nước đang phát triển, chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế mạnh mẽ như nước ta hiện nay, chính sách xã hội thực sự là công cụ đặc biệt quan trọng để điều chỉnh, giải quyết các vấn đề xã hội, đảm bảo công bằng, bình đẳng, tiến bộ xã hội và thúc đẩy tăng trưởng, phát triển kinh tế bền vững. Trên cơ sở đó, nhằm công nhận và đảm bảo của xã hội về quyền lợi, nhu cầu chính đáng của mỗi người dân, các nhóm xã hội, đi đôi với yêu cầu thực hiện trách nhiệm, nghĩa vụ của mỗi công dân đối với sự phát triển của cộng đồng. Do đó, việc nghiên cứu chính sách xã hội là rất cần thiết đối với các nhà xã hội học, các nhà kinh tế, nhà quản lý và đặc biệt những người làm công tác xã hội.

Giáo trình “Chính sách xã hội” lần đầu tiên được biên soạn, sử dụng cho đào tạo hệ đại học ngành công tác xã hội của

trường Đại học Lao động - Xã hội. Các nội dung của giáo trình nhằm trang bị cho sinh viên những kiến thức chuyên sâu, có tính lý luận và thực tiễn về xây dựng, tổ chức thực hiện và đánh giá, phân tích các chính sách xã hội và nghiên cứu thực tế một số chính sách xã hội đang áp dụng ở nước ta.

Giáo trình do PGS. TS. Nguyễn Tiệp, ThS. Phạm Hồng Trang, ThS. Nguyễn Lê Trang biên soạn:

PGS. TS. Nguyễn Tiệp chủ biên và viết các chương: 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10. ThS. Phạm Hồng Trang viết các chương 1,11, ThS. Nguyễn Lê Trang viết chương 5,9,12. Nhóm biên soạn xin chân thành cảm ơn Khoa Công tác Xã hội và Hội đồng khoa học trường Đại học Lao động - Xã hội đã đóng góp nhiều ý kiến quý báu trong quá trình biên soạn cuốn sách này.

Giáo trình được biên soạn lần đầu, đi sâu vào các vấn đề lý luận và một số chính sách xã hội trong hệ thống các chính sách xã hội rộng lớn ở nước ta nên không tránh khỏi thiếu sót. Rất mong nhận được ý kiến của bạn đọc để giáo trình ngày càng hoàn thiện hơn.

Thay mặt nhóm biên soạn

PGS.TS. Nguyễn Tiệp

Phần I

CÁC VẤN ĐỀ CHUNG

VỀ CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

Chương I

CÁC VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

I. KHÁI NIỆM

1. Khái niệm về chính sách của Nhà nước

Chính sách của Nhà nước là tập hợp văn bản mà Chính phủ xây dựng, ban hành với các mục đích rõ ràng, tác động đến nhóm người hoặc toàn bộ người dân trong xã hội. Hầu hết các chính sách được thể hiện dưới dạng văn bản pháp luật và các văn bản dưới luật. Tuy nhiên, ở nghĩa rộng hơn, chính sách là tổng thể các quan điểm, giải pháp và công cụ mà chủ thể quản lý (Nhà nước) sử dụng để tác động lên các đối tượng và khách thể quản lý nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định trong một giai đoạn, thời kỳ lịch sử cụ thể. Những mục tiêu này không nằm ngoài định hướng của mục tiêu tổng quát.

Phần “quan điểm” của chính sách đóng vai trò là cơ sở, là kim chỉ nam đảm bảo tính đúng hướng của các giải pháp, nghiên cứu. Điều này giúp cho các mục tiêu cụ thể của chính sách có thể đạt được một cách hiệu quả nhất.

Phần “giải pháp, công cụ” là cách thức hành động mà Nhà nước (chủ thể quản lý xã hội) lựa chọn nhằm hiện thực hoá các mục tiêu cụ thể về mặt chính trị, kinh tế, xã hội...

2. Khái niệm chính sách xã hội

Theo một số công trình nghiên cứu của các nhà xã hội học nước ngoài (Gabler Wirtschaftslexikon - 12/Auflage, Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland...) thì “Chính sách xã hội là chính sách nhằm để cải cách xã hội trong những thời điểm nhất định, cho một dân tộc nhất định trước những vấn đề nghiêm ngặt hoặc nghiêm trọng của xã hội. Chính sách xã hội theo đuổi các mục tiêu làm hạn chế các rủi ro xã hội, ngăn ngừa việc xảy ra những hậu quả xấu, cũng như ổn định và cải thiện thu nhập, các khoản trợ cấp cũng như đời sống của các thành viên trong xã hội”.

Chính sách xã hội là một khái niệm động, mang tính lịch sử. Trong quá trình lịch sử cùng với sự chuyển đổi của các quan hệ kinh tế và xã hội thì các quan điểm, mục đích và đối tượng của chính sách xã hội lại có sự thay đổi cho phù hợp. Vì vậy, các hợp phần của chính sách xã hội trong từng thời kỳ là khác nhau. Ví dụ, trong nền kinh tế thị trường, các chính sách xã hội có sự vận động dựa trên cơ sở các chính sách kinh tế và hướng vào khắc phục các khiếm khuyết, rủi ro xã hội của nền kinh tế thị trường. Các rủi ro xã hội thường mang lại một cách ngẫu nhiên từ sự nghèo đói, bệnh tật, tai nạn, thất nghiệp, thiên tai bão lụt...dẫn đến mất cân đối một cách thường xuyên đối với những nhóm dân cư, ảnh hưởng xấu đến tình trạng việc làm,

Chương I. Các vấn đề lý luận cơ bản về chính sách xã hội

nghề nghiệp, sức khỏe, gia đình và thu nhập, gây bất ổn định và sự phát triển của xã hội.

Ở nước ta thuật ngữ “*chính sách xã hội*” lần đầu tiên được chính thức sử dụng trong văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VI (năm 1986). Cho đến nay, mặc dù cùng bàn về một khái niệm “*chính sách xã hội*” song có rất nhiều tác giả đã xem xét, tiếp cận ở những góc độ khác nhau nên có những kết luận khác nhau được đưa ra. Tuy vậy, đó chỉ là các hình thức thể hiện khác nhau về cùng một nội hàm nên xét một cách tổng thể, các quan niệm này đều có những điểm chung nhất định. Tìm hiểu về các quan niệm này sẽ cung cấp cho chúng ta một cái nhìn toàn diện về chính sách xã hội ở mọi chiều cạnh. Sau đây là những quan niệm tiêu biểu của một số tác giả.

Tác giả Trần Đình Hoan và một số nhà nghiên cứu khác đã cho rằng: “Chính sách xã hội là loại chính sách được thể chế hóa bằng pháp luật của Nhà nước thành một hệ thống quan điểm, chủ trương, phương hướng và biện pháp để giải quyết những vấn đề xã hội nhất định, trước hết là những vấn đề xã hội liên quan đến công bằng xã hội và phát triển an sinh xã hội, nhằm góp phần ổn định, phát triển và tiến bộ xã hội”. [7;8]

Trong quan niệm này, tác giả đã chỉ rõ tính pháp lý của một chính sách: Phải được thể chế hoá. Nội dung của chính sách xã hội là hệ thống các quan điểm, chủ trương, biện pháp để tác động vào những vấn đề xã hội. Mục tiêu của chính sách xã hội là hướng đến một xã hội phát triển và ổn định, trong đó nhân tố con người là trung tâm. Tuy nhiên, quan niệm đã mặc

định thuật ngữ “*chính sách*” như một khái niệm đã biết, chỉ tập trung làm sáng tỏ những đặc điểm như trên của chính sách xã hội.

Với cách nhìn nhận chính sách xã hội như một công cụ, tác giả Trung Á và Nguyễn Đình Tấn quan niệm: “Chính sách xã hội là công cụ để tác động vào những quan hệ xã hội nhằm giải quyết những vấn đề xã hội đang đặt ra, để thực hiện công bằng, bình đẳng, tiến bộ xã hội và phát triển toàn diện con người. Chính sách xã hội nghiên cứu những nguyên nhân, tính chất của những khác biệt xã hội mà ở nơi nào đó tỏ ra là có thể điều chỉnh hay làm giảm bớt những hậu quả của chúng, tạo điều kiện tối ưu về môi trường lao động và môi trường sống cho các hoạt động sống của con người”. [28;274]. Quan niệm này có ưu điểm nổi trội là đã làm rõ mục đích của chính sách xã hội. Đây cũng là những nhiệm vụ tối cao mà chính sách xã hội phải đảm nhận. Tuy nhiên, quan niệm này chưa nhìn nhận chính sách xã hội như một nội dung tự nó, hơi nặng về vai trò là công cụ đơn thuần. Hơn nữa, chủ thể sử dụng chính sách xã hội như là một công cụ trong quan niệm này chưa được đề cập tới.

Một quan niệm khác cho rằng: “Chính sách xã hội là toàn bộ các phương thức, và phương tiện nhất định bảo đảm cho các thành viên xã hội thoả mãn các nhu cầu vật chất và tinh thần thiết yếu của mình, và phát triển hài hoà các điều kiện sống, mức sống, lối sống, chất lượng sống và môi trường sống của các thành viên xã hội phù hợp với trình độ phát triển của xã hội”. [18;24]. Quan niệm trên chưa chỉ ra ai là chủ thể

Chương I. Các vấn đề lý luận cơ bản về chính sách xã hội

của chính sách xã hội, bản chất và cơ chế hoạt động của chính sách xã hội. Cũng giống như quan niệm của Trung Á và Nguyễn Đình Tấn, quan niệm này chưa thể hiện được nội dung tự nó của chính sách xã hội. Đó là việc nhấn mạnh các đặc điểm về mục tiêu, đối tượng, bản chất là những yếu tố tạo nên nội hàm khái niệm chính sách xã hội của nước ta. Dưới chế độ xã hội chủ nghĩa như Việt Nam hiện nay, không có chính sách xã hội tồn tại ngoài những nội hàm về mục tiêu, chủ thể và đối tượng như vậy.

Theo cách tiếp cận của tác giả Phạm Xuân Nam và một số nhà nghiên cứu khác thì: "Chính sách xã hội là sự thể chế hoá, cụ thể hoá đường lối, chủ trương giải quyết các vấn đề xã hội dựa trên những tư tưởng, quan điểm của chủ thể lãnh đạo phù hợp với bản chất chế độ chính trị - xã hội, phản ánh lợi ích và trách nhiệm của cộng đồng xã hội nói chung và của từng nhóm xã hội nói riêng nhằm tác động trực tiếp vào con người và điều chỉnh các mối quan hệ lợi ích giữa con người với con người, giữa con người với xã hội, hướng tới mục đích cao nhất là thoả mãn những nhu cầu ngày càng tăng về đời sống vật chất, văn hoá và tinh thần của nhân dân". [34;11]. Quan niệm này phản ánh đầy đủ chủ thể, đối tượng và mục tiêu của chính sách xã hội, toàn diện hơn những khái niệm trên.

Trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Đảng ta đã xác định: "Chính sách xã hội bao trùm mọi mặt của cuộc sống con người: điều kiện lao động và sinh hoạt, giáo dục và văn hoá, quan hệ gia đình, quan hệ giai cấp, quan hệ dân

tộc..., coi nhẹ chính sách xã hội tức là coi nhẹ yếu tố con người trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội". Từ cách xác định đó, chính sách xã hội có phạm vi rộng lớn, hướng vào giải quyết những vấn đề xã hội, đảm bảo ổn định và bền vững của phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ. Do đó, với đặc trưng của nước ta thì có thể hiểu: ***Chính sách xã hội bao gồm tập hợp các chính sách cụ thể, là sự thể thể hoá, cụ thể hoá các giải pháp của Nhà nước trong việc giải quyết vấn đề xã hội liên quan đến từng nhóm người hay toàn bộ dân cư, trên cơ sở phù hợp với quan điểm, đường lối của Đảng, nhằm hướng tới công bằng, tiến bộ xã hội và phát triển toàn diện con người.***

Khái niệm này cho thấy, một số nguyên tắc khi hoạch định chính sách xã hội, có khả năng hàm chứa các đặc trưng không những để người đọc có cách hiểu đúng về chính sách xã hội mà còn cho phép phân biệt chính sách xã hội với các chính sách khác.

Như vậy, mặc dù có nhiều cách định nghĩa khác nhau, song một chính sách xã hội ngoài việc xác định được chủ thể, đối tượng, nội dung, mục tiêu còn bao hàm một số đặc trưng cơ bản như:

- Chính sách xã hội thường hướng vào phục vụ nhiệm vụ chính trị của Đảng cầm quyền và Nhà nước trong từng thời kỳ. Thực tế cho thấy, mỗi Nhà nước trong hoạch định các chính sách xã hội đều có quan tâm đến các mục tiêu chính trị về phát triển kinh tế - xã hội. Ví dụ, trong hoạch định các chính sách xã

hội ở nước ta thời kỳ đến 2020 đều phải xem xét các mục tiêu chính trị của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Đảng các năm đến 2020.

- Các chính sách xã hội thể hiện trách nhiệm cao, mang hàm nghĩa văn hoá - văn minh, nó phản ánh tính chất tiến bộ, công bằng của một xã hội. Mục tiêu tối cao của chính sách xã hội là hướng tới tiến bộ xã hội và công bằng xã hội. Để đạt được những nội dung này, chính sách xã hội phải thực hiện các biện pháp nhằm nâng cao chất lượng sống cho con người, cả về vật chất và tinh thần. Không những thế, các chỉ tiêu của tiến bộ và công bằng xã hội như đảm bảo mọi người dân đều bình đẳng trong cơ hội làm việc, cơ hội đầu tư... để qua đó từng cá nhân dần đạt được mức sống cao hơn trong xã hội cũng cần được đáp ứng. Ví dụ như, trong phát triển nền kinh tế thị trường, đối với tầng lớp người nghèo Nhà nước phải có chính sách giảm nghèo, đảm bảo cho họ có cơ hội vươn lên và thụ hưởng được những thành tựu phát triển của xã hội. Các đối tượng yếu thế trong xã hội như người nghèo đói, cô đơn, trẻ em lang thang hoặc những người có công với đất nước... sẽ được chính sách xã hội tạo cơ hội để hoà nhập với cộng đồng, giảm bớt khoảng cách giàu nghèo và bảo vệ nhân quyền của con người. Quan tâm tới mọi đối tượng trong xã hội, đặc biệt là các đối tượng yếu thế là sự thể hiện trách nhiệm của Nhà nước với nhân dân, thể hiện tính ưu việt của chế độ xã hội chủ nghĩa.

- Chính sách xã hội bao giờ cũng liên quan trực tiếp đến con người. Các chính sách khác như chính sách kinh tế, môi trường... đều liên quan đến con người ở những mức độ khác

nhau. Một trong những tác động của chính sách kinh tế là làm cho thu nhập của người dân tăng lên, tạo ra một lượng hàng hoá phong phú, chất lượng nhằm đáp ứng nhu cầu của con người. Chính sách kinh tế thực hiện điều đó thông qua các biện pháp, công cụ đặc thù tác động vào nền kinh tế. Chính sách môi trường có nhiệm vụ giữ gìn và tạo lập một môi trường phát triển bền vững, vừa đáp ứng nhu cầu khai thác tài nguyên thiên nhiên vừa đảm bảo duy trì một hệ sinh thái ổn định. Những chính sách đó đều tác động, liên quan tới con người song bằng các con đường gián tiếp với những đối tượng tác động mà không phải là con người (các thủ thuật kinh tế, hệ sinh thái...). Chính sách xã hội lấy con người làm trung tâm, làm đối tượng tác động trực tiếp và do vậy, tất cả nội dung, mục tiêu của chính sách đều hướng đến con người.

- Chính sách xã hội mang tính xã hội, nhân văn, nhân bản sâu sắc, nó thể hiện truyền thống nhân đạo tốt đẹp của một dân tộc, tình thương yêu, đùm bọc, chia sẻ giữa những con người, nhóm người, các dân tộc với nhau, với ý thức tôn trọng giá trị phẩm chất của con người.

Trong nền kinh tế thị trường với những quy luật cạnh tranh tất yếu, những người có lợi thế về tiềm lực kinh tế, sức khoẻ, sự nhanh nhạy... sẽ dễ dàng bứt lên và đạt được sự giàu có. Ngược lại, các đối tượng không có được thuận lợi đó dễ bị lâm vào cảnh nghèo đói, thiếu ăn, thiếu những tiện nghi sinh hoạt tối thiểu so với mặt bằng chung của xã hội. Không chỉ riêng người trưởng thành, nhiều trẻ em trong các gia đình nghèo phải bỏ học để tham gia lao động với những công việc

nặng nhọc như người lớn... Mặc dù không thể giải quyết những mặt trái của nền kinh tế thị trường một cách triệt để trong khoảng thời gian ngắn, song Nhà nước ta đã có những chủ trương, chính sách nhằm đem lại cơ hội sống tốt hơn cho các đối tượng yếu thế. Đó chính là các thành tố thuộc hệ thống chính sách xã hội nói chung và chính sách an sinh xã hội nói riêng của nước ta như: Chính sách trợ giúp xã hội, trợ giúp đặc biệt, các chương trình thúc đẩy kinh tế vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa, căn cứ cách mạng..., tạo điều kiện về mọi mặt nhằm cung cấp những cơ hội thuận lợi để họ tự vươn lên trong cuộc sống. Chính sách xã hội tạo cân bằng hơn trong thu nhập của xã hội, thu hẹp khoảng cách giàu nghèo và cuối cùng, thúc đẩy tiến bộ xã hội. Chính những nội dung đó đã làm nên đặc trưng nhân bản, nhân văn của chính sách xã hội.

II. CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

Chính sách xã hội của Nhà nước là bộ phận quan trọng của những công cụ quản lý vĩ mô nền kinh tế - xã hội, nó có những chức năng chính như sau:

1. Chức năng định hướng sự vận động của xã hội

Chính sách xã hội xuất phát từ thực tiễn các vấn đề xã hội của một đất nước. Đồng thời, chính sách xã hội là công cụ quản lý xã hội, thể hiện ý chí của Đảng, Nhà nước. Chính vì vậy, nó là một phương tiện quan trọng định hướng mọi hoạt động và hành vi của các chủ thể tham gia hoạt động trong các lĩnh vực xã hội theo những mục tiêu, phương hướng đã định trước của

Nhà nước. Nó có vai trò quan trọng thúc đẩy các vấn đề xã hội vận động một cách đúng đắn theo quy luật kinh tế, xã hội khách quan trong điều kiện toàn cầu hoá.

Trên thực tế, quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta, khi xây dựng các chính sách xã hội, các nhà hoạch định chính sách xã hội cũng phải dựa trên các chiến lược, đường lối, chủ trương của Đảng trong các lĩnh vực xã hội, nhằm giải quyết những vấn đề bức xúc đặt ra trong từng thời kỳ. Do đó, các chính sách xã hội của Nhà nước luôn phản ánh đường lối, chủ trương của Đảng trong việc phát triển các lĩnh vực xã hội, có chức năng định hướng sự phát triển các hoạt động xã hội cũng như mọi hoạt động liên quan nhằm thúc đẩy xã hội phát triển bền vững, công bằng và tiến bộ.

2. Chức năng điều chỉnh các vấn đề xã hội

Trong quá trình phát triển đất nước, dưới sự tác động của các quy luật khách quan và nhân tố chủ quan, có rất nhiều vấn đề xã hội nảy sinh ảnh hưởng đến đời sống, sự ổn định xã hội. Nhà nước với tư cách là chủ thể quản lý xã hội thông qua công cụ chính sách giải quyết những vấn đề xã hội bức xúc, điều tiết những mất cân đối, những hành vi không phù hợp, nhằm tạo ra một môi trường thuận lợi cho các hoạt động xã hội vận động theo những mục tiêu phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Nền kinh tế thị trường bên cạnh các mặt tích cực cũng mang lại những mặt khiếm khuyết, tiêu cực, đòi hỏi phải có sự điều tiết của Nhà nước, như sự bất ổn định của nền kinh tế, sự

phân hóa giàu nghèo, thất nghiệp, tệ nạn xã hội, xuống cấp của môi trường sinh thái... Để phát huy những mặt tích cực và hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực của nền kinh tế thị trường, Nhà nước sử dụng công cụ chính sách để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, tác động vào quá trình phân phối thu nhập, tạo cơ hội phát triển cho các đối tượng yếu thế, bị ảnh hưởng. Ví dụ như: Nhà nước phát triển hệ thống tín dụng nông thôn để tạo việc làm, thu nhập cho lao động nông thôn; ban hành áp dụng chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách hỗ trợ phát triển hạ tầng cơ sở đối với vùng sâu, vùng xa nhằm giảm bớt khoảng cách giàu nghèo giữa các tầng lớp dân cư; thực hiện chính sách hỗ trợ đào tạo nghề cho lao động nông nghiệp bị thu hồi đất làm các khu công nghiệp, khu đô thị để họ chuyển đổi nghề, gia nhập thị trường lao động; hoàn thiện chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp...

3. Chức năng phát triển con người

Chính sách xã hội là loại chính sách liên quan đến con người và bao trùm mọi mặt cuộc sống của con người. Vì vậy, đặc trưng bao quát nhất của chính sách xã hội là lấy con người, các nhóm người trong cộng đồng làm đối tượng tác động để hoàn thiện và phát triển toàn diện con người; lấy con người làm trung tâm, coi trọng yếu tố con người trong sự nghiệp xây dựng đất nước. Con người vừa là động lực của sự phát triển xã hội và tiến bộ xã hội, vừa là mục tiêu của quá trình phát triển xã hội. Con người ở đây là con người cụ thể, có thể lực, trí lực và nhân cách rất khác nhau, nhưng lại có quan hệ chặt chẽ với cộng đồng và xã hội. Con người vừa có cuộc sống riêng, vừa

hoà quyện vào đời sống xã hội. Tác động của chính sách xã hội đối với con người ở đây là nhằm hình thành các chuẩn mực xã hội và giá trị xã hội, vừa là chuẩn mực mang tính chất phổ biến, vừa là sản phẩm tổng hợp của một quá trình lịch sử lâu dài mang tính chất đặc thù phù hợp với yêu cầu của thời đại trong từng nấc thang phát triển của lịch sử. Tính phổ biến và tính đặc thù là hai mặt gắn bó hữu cơ của chính sách xã hội không phủ định lẫn nhau, trái lại cùng tồn tại và tác động qua lại lẫn nhau.

4. Chức năng thúc đẩy sự phát triển

Chính sách xã hội không phải chỉ nhằm vào giải quyết các hậu quả của các vấn đề xã hội mà nó là công cụ quản lý vĩ mô, có vai trò kích thích, tạo động lực mạnh mẽ cho sự phát triển kinh tế và xã hội. Bản thân mỗi chính sách xã hội có vai trò tác động tích cực vào sự vận động của các vấn đề xã hội theo chiều hướng tích cực. Ngoài ra, khi một vấn đề xã hội được giải quyết thì sẽ có tác động dây chuyền đến các vấn đề kinh tế, xã hội khác và chính nó có vai trò thúc đẩy những nhu cầu phát triển mới.

Ví dụ, chính sách tạo việc làm, tăng thu nhập cho lao động nông nghiệp trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá có tác động đến thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu lao động nông thôn từ khu vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp, dịch vụ. Đồng thời, quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động này lại kích thích sự phát triển doanh nghiệp các ngành công nghiệp, dịch vụ mới nhằm tạo ra nhiều việc làm cho lao động nông thôn.

III. YÊU CẦU ĐỐI VỚI CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

Chính sách xã hội hướng vào giải quyết các vấn đề xã hội, nó phải đáp ứng các yêu cầu khoa học, cơ sở lý luận và thực tiễn cơ bản dưới đây:

1. Tính chính trị

Đối với mỗi nước, trong mỗi giai đoạn lịch sử đều có Đảng cầm quyền. Các đường lối, chủ trương của Đảng là định hướng quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, các chính sách xã hội ban hành phải phản ánh các nội dung chính trị của Đảng. Ở nước ta, Đảng cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, đề ra đường lối, cương lĩnh, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Thông qua các Quyết định, Nghị quyết, Đảng xác định các mục tiêu, giải pháp định hướng cho những chính sách xã hội của Nhà nước. Như vậy, chính sách xã hội là sự cụ thể hoá, hiện thực hoá các quan điểm, chủ trương của Đảng. Không có chính sách xã hội nào đi ngược lại với đường lối của Đảng. Tất cả các chính sách xã hội đều nhằm vào thúc đẩy sự phát triển xã hội văn minh, hiện đại.

2. Tính khoa học

Các chính sách xã hội phải được hoạch định trên cơ sở nghiên cứu các vấn đề lý luận, các quy luật vận động khách quan của các vấn đề xã hội, phân tích các nhân tố kinh tế - xã hội ảnh hưởng tới các đối tượng xã hội, các khuynh hướng xã hội, quy luật vận động khách quan của xã hội. Ngày nay, khoa học xã hội đã có bước phát triển mới với sự hỗ trợ của các thành tựu khoa học khác như khoa học kinh tế, khoa học công nghệ,

đặc biệt là công nghệ thông tin... đã tạo ra điều kiện thuận lợi cho việc nghiên cứu, hoạch định các chính sách xã hội. Các chính sách xã hội góp phần thực hiện ngày càng hiệu quả hơn các chức năng của xã hội học trên tất cả các mặt nhận thức, tư tưởng, dự báo, quản lý, công cụ và cải tạo thực tiễn.

3. Tính thực tiễn

Chính sách xã hội phải được hoạch định dựa vào các căn cứ thực tiễn, giải quyết, phản ánh các vấn đề thực tiễn, nhằm phục vụ cho sự nghiệp phát triển các vấn đề thực tiễn. Các chính sách xã hội được xây dựng ban hành không dựa vào các căn cứ thực tiễn thì khi áp dụng trong cuộc sống sẽ bị chệch hướng, sẽ giải quyết không đúng đắn các vấn đề xã hội, giáo điều, gây ra hậu quả nghiêm trọng cho xã hội. Từ đó, phát sinh các vấn đề phức tạp và có thể dẫn đến an ninh xã hội không đảm bảo, tình hình chính trị rối ren, không đảm bảo ổn định cho phát triển kinh tế và xã hội.

4. Tính hệ thống

Tính hệ thống đòi hỏi khi hoạch định chính sách xã hội cần đặt chính sách trong mối quan hệ biện chứng với môi trường chính sách cũng như ngay trong mối quan hệ nội tại của nó. *Trước hết*, chính sách cần thống nhất về mục tiêu chung với hệ thống các chính sách hiện hành, hướng đến chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chính sách đưa ra phải là động lực, tạo điều kiện cho việc thực hiện các chính sách khác, không được cản trở, loại trừ nhau. *Thứ hai*, ngay trong bản thân mỗi chính sách có những nội dung, chương

trình nhỏ hơn nhằm cụ thể hoá chính sách. Các chương trình, nội dung này phải thống nhất với nhau, mỗi bộ phận thực hiện nhiệm vụ giải quyết một vấn đề cụ thể song đều nhằm thực hiện một mục tiêu chung. Thứ ba, chính sách với tư cách là một công cụ quản lý xã hội nên nó cần được đánh giá và hoạch định trên cơ sở đảm bảo mối quan hệ tương trợ với các công cụ quản lý khác của Nhà nước.

Với những lý do trên, trong xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các chính sách xã hội cần phải có sự nghiên cứu tác động của nó tới các chính sách khác cũng như sự tác động của các chính sách khác đối với chính sách xã hội. Bản thân chính sách xã hội cũng được cấu thành bởi các chính sách cụ thể trong lĩnh vực xã hội. Vì vậy, khi hoạch định chính sách xã hội cần đảm bảo mục tiêu của các chính sách không được mâu thuẫn với nhau và phải phù hợp với mục tiêu phát triển lâu dài của toàn bộ xã hội.

5. Tính đồng bộ

Trong mỗi xã hội, chính sách xã hội là một bộ phận trong hệ thống các chính sách vĩ mô cùng hướng vào thúc đẩy phát triển xã hội. Mặt khác, các nghiên cứu xã hội học và thực tiễn cho thấy, hiện tượng xã hội và các quá trình xã hội cũng như các hiện tượng kinh tế đều vận động theo các quy luật khách quan, chúng không tồn tại biệt lập mà luôn liên hệ và tác động qua lại lẫn nhau, có mối quan hệ biện chứng với nhau. Vì vậy, việc xây dựng, ban hành chính sách xã hội cần phải đảm bảo tính đồng bộ trong mối tương quan giữa các chính sách cụ thể và với các chính sách thuộc những lĩnh vực khác. Trong quá trình tổ chức thực hiện,

các chính sách xã hội còn có thể lồng ghép vào các chính sách khác nhằm nâng cao hiệu quả trong việc thực hiện các chính sách này. Như vậy các chính sách mới có thể vận hành trôi chảy, tiết kiệm nguồn lực về con người, tài chính và thời gian.

6. Tính hài hoà

Hiệu quả kinh tế - xã hội của chính sách xã hội thể hiện ở kết quả kinh tế và kết quả xã hội khi áp dụng các chính sách xã hội. Trên thực tế, khi ban hành, áp dụng chính sách xã hội vào cuộc sống, mỗi chính sách cụ thể đều có tính hai mặt. Vì vậy, trong quá trình xây dựng và thực hiện các chính sách xã hội cần phải sử dụng phương pháp tính toán “chi phí - lợi ích”, đo lường các hiệu quả tích cực và tác động tiêu cực của chúng. Trong trường hợp lợi ích lớn nhưng có phản ứng tiêu cực, nhà hoạch định và quản lý cần có thêm các chính sách phụ trợ nhằm khắc phục, hạn chế bớt các hậu quả đó. Tính hài hoà còn thể hiện trong mối quan hệ giữa các chính sách cụ thể thuộc hệ thống chính sách xã hội, nghĩa là hài hoà ngay trong nội bộ các chính sách xã hội. Mục đích cuối cùng của việc thực thi chính sách là phải đạt được sự phát triển xã hội, phát triển con người bền vững.

IV. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN SỰ HÌNH THÀNH CỦA HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Vai trò của đảng cầm quyền

Trong bất cứ thể chế chính trị nào, đảng cầm quyền đều có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống chính trị, liên

quan đến thực thi quyền lực của đảng cầm quyền, đến sự ổn định và phát triển xã hội. Đảng cầm quyền là chủ thể đề ra các định hướng, chủ trương trong việc giải quyết các vấn đề xã hội. Đây là những căn cứ để Nhà nước hoạch định, xây dựng và ban hành các chính sách thuộc các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội.

Ở nước ta, các định hướng về chính sách xã hội được Đảng Cộng sản Việt Nam xác định nhằm vào thực hiện các mục tiêu xã hội như:

1.1. Tạo động lực đối với sự phát triển xã hội

Cương lĩnh của Đảng đã ghi rõ: "Chính sách xã hội đúng đắn về hạnh phúc con người là động lực to lớn phát huy mọi tiềm năng sáng tạo của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng Chủ nghĩa xã hội". Để phát triển và đạt tới trình độ ngày càng cao của tiến bộ và văn minh, xã hội phải phát hiện và khai thác được những động lực nội tại của mình. Đó là những nhân tố vật chất và tinh thần, kinh tế và xã hội, khoa học và văn hoá cùng nhiều nhân tố khác mà dưới tác động tích cực của quản lý (thông qua tổ chức, cơ chế, chính sách) có thể liên kết, phối hợp chúng với nhau tạo nên hợp lực, tác động cùng chiều, hướng vào các mục tiêu phát triển. Tham gia vào hệ động lực ấy, chính sách xã hội và hiệu quả của việc giải quyết các vấn đề xã hội có thể tạo nên không chỉ sự ổn định, sự phát triển lành mạnh các quan hệ xã hội mà còn thúc đẩy sự phát triển sản xuất, sự phồn vinh kinh tế của đất nước. Lẽ dĩ nhiên, chính sách xã hội chỉ đóng được vai trò động lực của sự phát triển xã hội nếu đó là những chính sách đúng đắn, thể hiện được nguyên tắc công

bằng, dân chủ và nhân đạo. Những nguyên tắc đó cho thấy, trung tâm chú ý của xã hội và đối tượng phục vụ của các chính sách của nó là người lao động. Ngược lại, nếu chính sách xã hội sai lầm hoặc lạc hậu so với thực tiễn đã bị biến đổi, hoặc không phù hợp với trình độ thực tế của nền kinh tế, nó có thể phát sinh các mặt tiêu cực, kìm hãm sự phát triển lực lượng sản xuất và làm mai một các tiềm năng xã hội.

1.2. Đặt con người vào vị trí trung tâm, xem con người là nguồn lực quan trọng nhất, là nguồn lực của mọi nguồn lực phát triển kinh tế - xã hội.

Bước vào thập kỷ 90, nước ta có 66 triệu dân với 33 triệu người trong độ tuổi lao động. Đến năm 2010, đất nước có khoảng 87 triệu dân với khoảng hơn 45 triệu người trong độ tuổi lao động. Để khai thác được nguồn nhân lực hiệu quả, các chính sách xã hội được Đảng quan tâm đặc biệt như, chính sách bồi dưỡng sức dân, nâng cao dân trí, đào tạo chuyên môn kỹ thuật và chính sách tạo việc làm.... trở thành những chính sách ưu tiên trong hệ thống các chính sách xã hội.

Các chính sách xã hội cũng như luật pháp trong khi thể hiện và qui định việc thực hiện những quyền và nghĩa vụ công dân cũng đồng thời nhấn mạnh sự quan tâm của Nhà nước, sự bảo đảm của xã hội đối với con người để họ có thể sống và làm việc tốt hơn trong hiện tại, thấy triển vọng phát triển trong tương lai. Hệ thống chính sách, pháp luật ấy tạo cho con người tâm trạng yên tâm, sự an toàn, an ninh cá nhân trong cuộc sống với tư cách là một của xã hội. Chính sách xã hội tiếp cận và giải quyết các vấn đề xã hội của con người phải thể hiện sự

thông nhất hữu cơ các tư cách của con người. Trước tiên là tư cách người lao động: Con người có quyền được lao động, được có việc làm, được tạo nghề nghiệp và được phát triển các năng lực nghề nghiệp của mình, được hưởng thù lao tương xứng với đóng góp của họ cho xã hội, được bảo trợ và chăm sóc sau khi đã hết tuổi lao động. Mặt khác, con người còn biểu hiện mình với tư cách người công dân và người làm chủ xã hội. Do đó, con người cần được bảo vệ bằng pháp luật, cũng như có nghĩa vụ tuân thủ pháp luật, được tham gia và có những điều kiện để tham gia có hiệu quả các công việc quản lý xã hội với tư cách của người chủ.

1.3. Các định hướng về những vấn đề xã hội của Đảng trong thời kỳ đổi mới hướng theo mục tiêu phát triển kinh tế hàng hoá nhiều thành phần và dân chủ hoá đời sống xã hội, có ý nghĩa tiến bộ rất lớn và tác động tích cực tới các chính sách xã hội.

Các định hướng của Đảng từng bước thể nghiệm phương hướng đổi mới như cải cách khu vực nhà nước, tách công việc của Nhà nước ra khỏi công việc của doanh nghiệp, tách hành chính khỏi kinh doanh... Doanh nghiệp các loại hình sở hữu được hoạt động bình đẳng theo pháp luật, tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh và phân phối thu nhập. Đồng thời, trong định hướng phát triển các vấn đề xã hội của Đảng đều hướng tới những yêu cầu mà tiến trình đổi mới và dân chủ hoá xã hội đang đặt ra. Khả năng ổn định xã hội để đổi mới và đổi mới để phát triển xã hội, tùy thuộc một phần lớn vào việc thực hiện các yêu cầu của chính sách xã hội mà nổi bật là: đoàn kết dân tộc, cải thiện dân sinh, nâng cao dân trí, kế hoạch hóa dân

số, thực hiện dân quyền và đảm bảo công bằng xã hội, giảm nghèo, giảm thiểu các tệ nạn xã hội, phát triển văn hóa, giáo dục đào tạo, bảo vệ môi trường sinh thái...

2. Vai trò của Nhà nước

Trong một quốc gia, Nhà nước có các chức năng quan trọng như: tổ chức và quản lý xã hội; bảo đảm ổn định chính trị, an ninh, an toàn xã hội; bảo vệ tự do, quyền, lợi ích chính đáng của công dân; bảo vệ độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ; mở rộng quan hệ đối ngoại. Trong quản lý xã hội, Nhà nước ban hành các chính sách xã hội, tác động liên tục, có tổ chức, có hướng đích và bằng pháp quyền của bộ máy Nhà nước đối với các quá trình xã hội, các hành vi hoạt động của công dân và mọi tổ chức trong xã hội nhằm duy trì và củng cố trật tự xã hội, bảo toàn, củng cố và phát triển quyền lực Nhà nước. Vì vậy, Nhà nước có vai trò quan trọng đối với phát triển của các chính sách xã hội thể hiện ở các góc độ như:

- Tổ chức nghiên cứu, hoạch định chính sách xã hội;
- Xây dựng bộ máy quản lý, tổ chức thực hiện, ban hành cơ chế phối kết hợp trong thực thi chính sách xã hội;
- Giám sát, thanh tra, sửa đổi chính sách xã hội nhằm nâng cao hiệu quả của việc thực hiện.

Nhà nước xây dựng và ban hành, áp dụng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật thuộc các lĩnh vực của chính sách xã hội nhằm phát huy những ưu thế và khắc phục những khuyết tật của thị trường (như khủng hoảng kinh tế có chu kỳ, tỷ lệ thất nghiệp, vấn đề môi trường, vấn đề dân số, vấn đề bảo

đảm an ninh...). Nhà nước thực hiện việc can thiệp, tác động vào phân phối thu nhập để tránh những bất ổn định chính trị - xã hội, tạo ra một xã hội công bằng. Nhà nước xây dựng, ban hành các chính sách xã hội nhằm xây dựng lối sống tốt đẹp, tinh thần lành mạnh và đạo đức trong xã hội...

Để thực hiện tốt các công việc trên, với tư cách là chủ thể quản lý xã hội, Nhà nước sử dụng công cụ quản lý để tác động lên khách thể, đối tượng quản lý. Các công cụ quản lý xã hội chủ yếu gồm:

- *Chiến lược*: Về mặt bản thể học, tùy theo quan điểm của chủ nghĩa thực chứng (positivism) hay chủ nghĩa tạo dựng (constructivism) mà bản chất của chiến lược được xác định theo quy luật tự nhiên hoặc có sự tác động chủ ý của chủ thể. Trên thực tế, chiến lược được định nghĩa theo hướng thực tiễn nhằm làm dễ dàng các quá trình thực thi.

Theo Johnson và Scholes: “Chiến lược là việc xác định định hướng và phạm vi hoạt động của một tổ chức trong dài hạn, ở đó tổ chức phải dành được lợi thế thông qua việc kết hợp các nguồn lực trong một môi trường nhiều thử thách, nhằm thoả mãn tốt nhất nhu cầu của thị trường và đáp ứng mong muốn của các tác nhân có liên quan đến tổ chức”.

Về mặt vĩ mô, có thể hiểu chiến lược của nhà nước là hệ thống các đường lối và biện pháp chủ yếu nhằm đạt đến các mục tiêu dài hạn. Nội dung của chiến lược bao gồm: Các đường lối tổng quát, các chủ trương mà hệ thống sẽ thực hiện trong một khoảng thời gian đủ dài; Các mục tiêu dài hạn cơ bản của

hệ thống; Các phương thức chủ yếu để đạt được những mục tiêu đó. Sau một giai đoạn chiến lược, hệ thống phải đạt tới một trình độ phát triển vượt bậc với những mục tiêu đặc trưng cho trình độ này.

- *Kế hoạch*: Là tập hợp có hệ thống và cụ thể về cách thức, trình tự, thời hạn tiến hành những công việc dự định làm trong một thời gian và mục tiêu xác định. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay, Nhà nước thực hiện công tác kế hoạch về thực hiện các chính sách xã hội nhằm định hướng xã hội, lựa chọn các mục tiêu xã hội chủ yếu, xây dựng các chính sách xã hội và cung cấp thường xuyên thông tin xã hội đã được xử lý nhằm định hướng, điều tiết hoạt động của các chủ thể thị trường. Kế hoạch thường bao gồm kế hoạch dài hạn 10 năm trở lên, trung hạn 5 năm và ngắn hạn là hàng năm.

- *Quy hoạch*: Là sự bố trí, sắp xếp toàn bộ các nguồn lực theo một trình tự hợp lý trong từng khoảng thời gian xác định, làm cơ sở cho việc lập kế hoạch dài hạn. Ví dụ như Nhà nước xây dựng các quy hoạch về thực hiện các chính sách xã hội liên quan đến các cơ sở cung cấp các dịch vụ xã hội, quy hoạch đào tạo cán bộ xã phường....

- *Các chương trình mục tiêu xã hội* được xây dựng nhằm xác định đồng bộ các mục tiêu, các chính sách, quy trình thực hiện các nguồn lực cần thiết để thực hiện một mục đích nhất định của Nhà nước về chính sách xã hội. Chương trình mục tiêu xã hội cũng như các chương trình kinh tế khác thường hướng đến một nhóm đối tượng cụ thể, xác định các chủ thể liên quan, có thể phối kết hợp trong quá trình triển khai, xác định cơ chế

hình thành nguồn kinh phí. Các chương trình mục tiêu xã hội thường lớn và dài hạn như chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo, chương trình bảo tồn và phát triển nền văn hóa dân tộc hay chương trình trung hạn, nhằm đào tạo nhân viên công tác xã hội.... Một chương trình lớn thường bao gồm nhiều chương trình bộ phận và được giao cho nhiều chủ thể khác nhau cùng thực hiện.

- *Các dự án xã hội* là sự cụ thể hoá, là hệ thống trợ giúp nhằm triển khai, thực thi các chương trình mục tiêu xã hội.

- *Hệ thống pháp luật về chính sách xã hội*: Pháp luật về chính sách xã hội là hệ thống quy tắc xử sự các vấn đề xã hội, có tính bắt buộc chung nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội. Pháp luật về chính sách xã hội được thực hiện trong thời gian dài (thời gian có hiệu lực của chính sách). Hệ thống pháp luật này do Nhà nước ban hành, thể hiện ý chí của Nhà nước và được Nhà nước bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp tổ chức, giáo dục, thuyết phục, cưỡng chế. Pháp luật có ba chức năng chủ yếu: chức năng điều chỉnh, chức năng bảo vệ, chức năng giáo dục. Việc thực hiện pháp luật được tiến hành thông qua các hình thức chủ yếu như:

+ *Tuân thủ pháp luật*: Là hình thức có ở tất cả các chủ thể pháp luật như mỗi công dân, mọi cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, các nhà chức trách. Trong đó, chủ thể pháp luật kiểm chế không thực hiện những hành vi mà pháp luật ngăn cấm (vi phạm pháp luật).

+ *Thi hành pháp luật*: Là hình thức thực hiện pháp luật trong đó các chủ thể không những tuân thủ pháp luật mà còn

thực hiện nghĩa vụ một cách tốt hơn thông qua các hoạt động tích cực, có lợi cho nhà nước và nhân dân. Chủ thể thi hành pháp luật là các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội, mọi công dân và các nhà chức trách.

+ Sử dụng pháp luật: Chủ thể pháp luật có thể thực hiện hay không thực hiện quyền được pháp luật trao theo ý của mình chứ không bị ép buộc phải thực hiện. Chủ thể sử dụng pháp luật bao gồm tất cả các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân.

+ Áp dụng pháp luật: Là hoạt động mang tính tổ chức, quyền lực của Nhà nước được thực hiện thông qua những cơ quan, cá nhân có thẩm quyền, hoặc được Nhà nước trao quyền theo trình tự, thủ tục do Nhà nước quy định nhằm cá biệt hóa những quy phạm pháp luật vào các trường hợp cụ thể. Nói cách khác, đây là hoạt động vận dụng các quy định, chế tài của pháp luật vào giải quyết trường hợp cụ thể trong đời sống. Như vậy áp dụng pháp luật là hình thức luôn có sự tham gia của Nhà nước.

3. Đặc điểm kinh tế - xã hội của quốc gia

Đối với mỗi quốc gia trong từng thời kỳ đều có các đặc điểm kinh tế - xã hội mà khi hoạch định các chính sách xã hội các chuyên gia cần phải tính đến. Các đặc điểm kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia có thể thích ứng với một hệ thống chính sách xã hội phù hợp, đảm bảo tính hệ thống, nhất quán, định hướng của các chính sách xã hội. Các chính sách xã hội phản ánh đặc điểm, khuynh hướng vận động của nền kinh tế - xã hội một

quốc gia. Trên thế giới đã tồn tại các nền kinh tế cơ bản với các đặc điểm như:

- Nền kinh tế chủ nghĩa xã hội vận hành theo cơ chế chỉ huy tập trung với các chính sách xã hội mang tính bình quân như chế độ phân phối bình quân trong khu vực doanh nghiệp nhà nước, hợp tác xã... Tuy nhiên, do lực lượng sản xuất có trình độ thấp, năng suất lao động thấp nên các chính sách xã hội không có điều kiện để thực hiện, không tạo ra được động lực để phát triển.

- Nền kinh tế tư bản chủ nghĩa vận hành theo cơ chế thị trường lấy tăng trưởng kinh tế làm mục tiêu phát triển, với quy luật cạnh tranh và lợi nhuận, tạo ra động cơ thúc đẩy tính năng động của toàn xã hội... Tuy nhiên, bên cạnh các mặt tích cực cũng có mặt tiêu cực của nó là các vấn đề ô nhiễm môi trường sinh thái, phân hoá giàu nghèo, bất bình đẳng xã hội tăng lên cùng với sự tăng trưởng kinh tế, tình trạng thất nghiệp trong khung hoảng kinh tế chu kỳ.... Do đó, vai trò của các chính sách xã hội như chính sách trợ cấp, phúc lợi, bảo hiểm xã hội... có vai trò hết sức quan trọng trong đời sống xã hội.

- Nền kinh tế với mô hình “xã hội dân chủ” của Thụy Điển và mô hình “cơ chế thị trường - xã hội” của Cộng hoà Liên bang Đức bao gồm các đặc trưng có tác động đến hệ thống chính sách xã hội là phát huy được cao độ tính năng động của cơ chế thị trường, lấy tăng trưởng kinh tế làm mục tiêu phát triển. Mặt khác, bằng những thiết chế quản lý, luật pháp, Nhà nước giữ vai trò “điều hoà” xã hội thông qua việc phân phối lại tổng sản phẩm xã hội (GNP), phát triển

phúc lợi công cộng, tạo ra những môi trường, cơ hội phát triển cho tất cả các thành viên trong xã hội.

- Ở Việt Nam, trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế chỉ huy tập trung sang nền kinh tế thị trường kể từ năm 1986, đảng ta chủ trương phát triển nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đặc trưng của nền kinh tế này là vừa kết hợp vận dụng cơ chế thị trường để kích thích tăng trưởng kinh tế, vừa kết hợp sử dụng các công cụ quản lý nhà nước để giải quyết các vấn đề xã hội, đảm bảo công bằng xã hội, Nhà nước điều tiết vĩ mô, định hướng sự phát triển xã hội theo mục tiêu đã vạch ra.

4. Toàn cầu hoá

Toàn cầu hóa là xu thế khách quan của phát triển xã hội loài người. Lần đầu tiên vào năm 1944, từ điển Merriam Webster đã công nhận động từ “toàn cầu hóa (globalize) như một từ tiếng Anh có nghĩa. Diễn đàn Kinh tế Thế giới tại Davos (Thụy Sĩ) vào tháng 1 năm 1999 đã khẳng định toàn cầu hóa không còn là một xu thế nữa, mà nó trở thành một thực tế mang lại nhiều cơ hội và thách thức cho các quốc gia thông qua sự hội nhập kinh tế quốc tế và mở rộng quan hệ ngoại giao của các quốc gia. Nhìn chung, có thể nói toàn cầu hóa là quá trình làm gia tăng các mối quan hệ, tác động qua lại và phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia. Nó được xem như là sự tự do hóa các hoạt động kinh tế và thương mại quốc tế với sự điều hành của Chính phủ từng quốc gia và các tổ chức quốc tế. Đặc điểm nổi bật của hiện tượng toàn cầu hóa là sự dịch chuyển (còn gọi là “dòng chảy”) của 4 yếu tố: hàng hóa - dịch vụ, di - nhập cư con

người, khoa học kỹ thuật và tiền tệ (FDI...) trong giai đoạn tự do thương mại.

Toàn cầu hóa ảnh hưởng tới các chính sách xã hội dưới các góc độ như:

4.1. Mặt tích cực

- Toàn cầu hoá thúc đẩy mạnh mẽ và nhanh chóng việc phát triển và xã hội hoá của lực lượng sản xuất, đưa lại sự tăng trưởng kinh tế cao. Ví dụ như nửa đầu thế kỷ XX, GDP thế giới tăng 2,7 lần và nửa cuối thế kỷ XX tăng 5,2 lần. Từ đó, tạo ra khả năng tăng phát triển thị trường lao động của mỗi quốc gia và toàn thế giới, tạo ra nhiều việc làm, tăng thu nhập, nâng cao mức sống cho người lao động và dân cư.

- Toàn cầu hoá kinh tế có tác động thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu lao động theo ngành, giảm tỷ trọng lao động ngành nông nghiệp và tăng lao động làm việc trong các ngành công nghiệp, dịch vụ. Chính nhờ vậy mà năng suất lao động xã hội tăng lên, trình độ nền kinh tế không ngừng được hiện đại hoá.

- Toàn cầu hoá đặt ra cho các nước nhiệm vụ phải tiến hành việc cải cách sâu rộng kinh tế, xã hội, phát triển nguồn nhân lực quốc gia để nâng cao sức cạnh tranh và hiệu quả của nền kinh tế.

- Toàn cầu hoá tạo môi trường thuận lợi cho di chuyển lao động phạm vi toàn thế giới, tạo cơ hội cho người lao động tìm được việc làm có thu nhập cao thông qua mở rộng xuất khẩu lao động, đầu tư trực tiếp nước ngoài...

- Toàn cầu hoá đòi hỏi hệ thống an sinh xã hội phải có những thay đổi phù hợp với thay đổi kinh tế và xã hội của mỗi nước. Trong quá trình hội nhập vào toàn cầu hoá, Chính phủ các nước phải thay đổi, bổ sung hệ thống luật pháp an sinh xã hội phù hợp với xu hướng chung của chính sách xã hội của thế giới. Nhờ đó, các vấn đề an sinh xã hội được thúc đẩy phát triển, đối tượng bao trùm của hệ thống an sinh xã hội được mở rộng, hiệu quả kinh tế, xã hội của hệ thống an sinh xã hội được nâng cao.

4.2. Mặt hạn chế

Bên cạnh những mặt tích cực không thể phủ nhận của toàn cầu hoá thì quá trình này còn mang lại nhiều thách thức, hạn chế đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Thật vậy, toàn cầu hoá kéo theo sự gia tăng về nhu cầu lao động trình độ cao ngay cả ở các quốc gia chậm phát triển để thích ứng và làm chủ những dây chuyền công nghệ hiện đại – thành tựu chung của nhân loại. Đối với các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam, một bộ phận người công nhân không đáp ứng được tiêu chuẩn về trình độ kỹ thuật trong bối cảnh mới đã trở thành người thất nghiệp. Mặt khác, quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng, nhiều đất nông nghiệp được thay thế bằng các khu công nghiệp, chôn xua khiến nhiều người nông dân không còn công cụ canh tác. Cùng với đó là tác động của quy luật phát triển không đều của xã hội đã khiến cho sự bất bình đẳng về cơ hội gia tăng, phân tầng và phân hoá giàu nghèo ngày càng diễn ra sâu sắc. Vấn đề du nhập văn hoá thế giới không được kiểm soát chặt chẽ làm cho đạo đức, lối sống của

một bộ phận thanh thiếu niên bị tha hoá nghiêm trọng, đi ngược lại với những chuẩn mực truyền thống tốt đẹp trước đây. Hậu quả của những vấn đề trên là tình trạng thất nghiệp, tệ nạn xã hội, ô nhiễm môi trường gia tăng, khoảng cách giàu nghèo trong xã hội bị đẩy xa hơn... Tất cả những điều đó làm nảy sinh ngày càng nhiều vấn đề xã hội bức xúc, ảnh hưởng đến sự phát triển xã hội. Trước tình hình đó, Nhà nước thông qua chính sách xã hội phải có các giải pháp đảm bảo cơ hội cho những hộ gia đình nghèo, người yếu thế có cơ hội cải thiện thu nhập, mức sống, tránh tình trạng bị bần cùng hoá do tác động của toàn cầu hoá.

Sự tác động của toàn cầu hoá làm gia tăng tính phụ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế ở mỗi quốc gia. Do đó, với mỗi sự biến động về kinh tế, chính trị của một quốc gia, khu vực có thể tác động đến tất cả các nền kinh tế khác trên thế giới. Hậu quả của khủng hoảng kinh tế có thể làm gia tăng tình trạng thất nghiệp, mất và giảm sút thu nhập của một bộ phận lực lượng lao động trong thời kỳ đó. Đây thực sự là những vấn đề xã hội bức xúc.

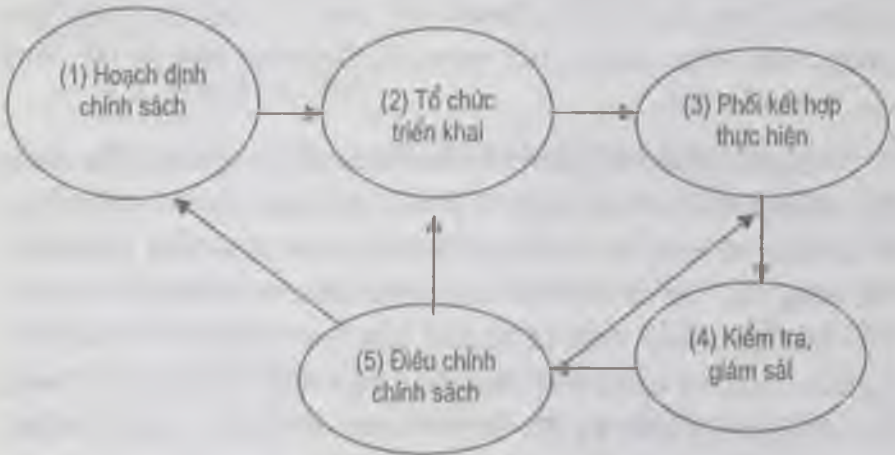
Như vậy, toàn cầu hoá tác động đến mọi mặt của đời sống xã hội, do đó trong xây dựng các chính sách xã hội cần quan tâm đến tất cả các khía cạnh xã hội, văn hoá...

V. QUY TRÌNH CỦA CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

Chính sách xã hội được xem xét như một quy trình với nhiều hoạt động liên tục theo thời gian, từ khi phát hiện vấn đề xã hội cho đến khi vấn đề được giải quyết thông qua những can

thiệp của Nhà nước vào hoạt động của các chủ thể xã hội.

Mọi quy trình quản lý Nhà nước đều được tiến hành theo những giai đoạn cơ bản như: Hoạch định chính sách, phân công phân nhiệm, tổ chức thực thi chính sách, kiểm tra, điều chỉnh chính sách. Quy trình chính sách xã hội là một quy trình quản lý Nhà nước, nên cũng hội tụ đủ tất cả những yếu tố ở trên, có thể biểu hiện thông qua sơ đồ sau:



Hình 1.1: Quy trình của chính sách xã hội

Cụ thể hơn, quy trình của chính sách xã hội bao gồm các nội dung cơ bản sau:

1. Hoạch định chính sách

Hoạch định chính sách là khâu đầu tiên của quy trình chính sách. Nó có vai trò là cơ sở, tiền đề cho toàn bộ hoạt động tiếp sau bởi vì hoạch định chính sách quyết định nội dung, cách thức, tiến độ thực hiện, cũng như mục tiêu chính sách... và cuối

cùng là kết quả chính sách. Mặt khác, hoạch định chính sách giúp toàn bộ quá trình thực hiện đi đúng hướng, không bị chệch mục tiêu do sự tác động và thay đổi của hoàn cảnh môi trường. Hoạch định chính sách còn đem lại khả năng tiết kiệm nguồn lực. Một hành động khi được tính toán kỹ lưỡng, theo định hướng rõ ràng và phân công hợp lý thì sẽ đạt được hiệu quả cao trong lao động vì không bị lãng phí thời gian và nguồn lực do các hành động thừa đem lại. Cuối cùng, hoạch định chính sách cung cấp thang đo đánh giá chính xác mức độ hoàn thành công việc, làm cho việc kiểm tra được dễ dàng hơn.

Tóm lại, hoạch định chính sách được thực hiện theo tuần tự như sau:

Trước tiên, các chuyên gia của các cơ quan chức năng, cơ quan có thẩm quyền dựa trên những vấn đề xã hội đang nảy sinh, ảnh hưởng đến một bộ phận đông đảo dân cư sẽ tiến hành nghiên cứu, đánh giá tác động của chúng để đề xuất vấn đề nào sẽ trở thành vấn đề chính sách xã hội. Đề xuất này được xét duyệt, chấp nhận bởi các cơ quan có thẩm quyền cao hơn để cho phép xây dựng một chính sách xã hội nhằm giải quyết vấn đề đó. Kết quả của công đoạn này là một quyết định về xây dựng chính sách được giao cho những cơ quan, chuyên gia xây dựng dự thảo chính sách.

Tiếp theo, các nhà phân tích chính sách công tiến hành phân tích vấn đề, phân tích mục tiêu, phân tích giải pháp để lựa chọn phương án chính sách tối ưu. Sau khi đã phân tích kỹ lưỡng, họ thiết kế dự án chính sách (dự thảo chính sách) để đệ trình lên cơ quan có thẩm quyền. Cơ quan, cá nhân có thẩm

quyền sẽ xem xét, đánh giá dự thảo chính sách để đi đến kết luận cuối cùng là thông qua quyết định chính sách.

Sau khi chính sách xã hội được thông qua, Nhà nước tiến hành thể chế hóa chính sách xã hội bằng văn bản quy phạm pháp luật - ra quyết định chính sách. Cuối cùng, chính sách được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng để đông đảo nhân dân được biết.

2. Tổ chức thực hiện chính sách

Kết quả của hoạch định chính sách là một chính sách giải quyết vấn đề cụ thể đã được thể chế hoá, có hiệu lực pháp lý. Để chính sách “*đi vào cuộc sống*”, có giá trị trong thực tiễn thì cần tiến hành tổ chức thực hiện chính sách. Được tiến hành sau khi hoạch định chính sách - điều kiện cần, tổ chức thực hiện chính sách có ý nghĩa làm cho chính sách vận hành, là điều kiện đủ để có một chính sách thành công. Nó bao gồm một loạt các hoạt động như:

- Tổ chức cơ cấu bộ máy thực thi (phân công phân nhiệm cán bộ phụ trách, đào tạo bồi dưỡng cán bộ thực thi chính sách, tập huấn cho người trực tiếp thực hiện chính sách và phổ biến chính sách cho những đối tượng thụ hưởng...);

- Xây dựng chương trình hành động, chuẩn bị các nguồn lực cần thiết và thời gian để thực thi chính sách;

Giai đoạn này, cơ quan có thẩm quyền sẽ ban hành các văn bản pháp quy để cụ thể hóa các chính sách xã hội, hướng dẫn cấp dưới triển khai thực hiện đúng yêu cầu.

3. Chỉ đạo, phối kết hợp trong quá trình thực hiện chính sách

Chính sách xã hội là một chính sách mang tầm vĩ mô, để triển khai thực hiện nó cần rất nhiều chủ thể cùng tham gia. Sự đồng đảo trong đội ngũ chủ thể thực hiện chính sách xã hội có thuận lợi về nguồn lực. Tuy nhiên, nó cũng gây ra những khó khăn nhất định như sự chồng chéo hoặc bỏ sót công việc do phân định nhiệm vụ không rõ ràng, các chủ thể hoạt động độc lập, không có sự liên lạc thông tin với nhau. Vì vậy, một nhiệm vụ quan trọng nhà lãnh đạo cấp cao phải thực hiện là tạo cơ chế để tăng cường sự phối hợp trong hoạt động của các chủ thể khác nhau.

Sự phối hợp hoạt động có thể thực hiện theo chiều dọc, theo chiều ngang hoặc kết hợp cả hai hình thức.

- Sự phối hợp theo chiều dọc: Là sự thống nhất chỉ đạo và phân công thực hiện nhiệm vụ giữa cấp cao và các cấp dưới quyền thuộc cùng một cơ quan, tổ chức.

- Sự phối hợp theo chiều ngang: Là sự hợp tác trong công việc giữa các cơ quan, tổ chức cùng cấp song ở các lĩnh vực, chuyên môn khác nhau. Ví dụ như phối hợp giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế...

- Sự phối hợp lồng ghép: Đây là sự phối hợp không quan tâm đến cấp bậc mà chú ý đến lĩnh vực chuyên môn của tổ chức đối tác có giúp ích được gì cho công việc mình đang thực hiện hay không. Ví dụ, để thực hiện mục tiêu tạo việc làm cho lao động của hộ gia đình nghèo, nội dung này sẽ được lồng ghép vào chương trình quốc gia về lao động - việc làm.

Sự phối hợp hoạt động không chỉ dừng lại giữa các chủ thể chính thức thực hiện chính sách mà còn ở những tổ chức, cá nhân bên ngoài có khả năng giúp đỡ quá trình thực hiện. Đó chính là các tổ chức xã hội và phi Chính phủ, các tổ chức sự nghiệp hoặc dịch vụ xã hội. Để làm tốt công tác huy động nguồn lực, phối hợp hoạt động này, cần sử dụng hệ thống thông tin đại chúng vào tuyên truyền thực hiện chính sách và có cơ chế pháp lý cho việc phối kết hợp.

4. Thanh tra, kiểm tra thực hiện chính sách

Kiểm tra là quá trình đo lường kết quả hoạt động của một chủ thể nhất định dựa trên cơ sở những tiêu chuẩn, thang đo được xác định từ trước để phát hiện những sai lệch nhằm đưa ra các tác động điều chỉnh kịp thời, góp phần hoàn thành mục tiêu chung.

Thông qua kiểm tra, nhà quản lý sẽ nắm được toàn bộ tình hình hoạt động: biết được tiến độ công việc hoàn thành tới đâu, chất lượng và khối lượng công việc ra sao. Mặt khác, nhịp độ làm việc giữa các bộ phận cũng qua đó được điều chỉnh cho hài hoà. Điều này tạo ra sự cân bằng trong thực hiện chính sách ở phạm vi rộng, đồng thời sự phối hợp trong công việc qua đó cũng được tăng cường. Hơn nữa, những vấn đề phát sinh trong tiến trình thực thi chính sách được phát hiện qua hoạt động qua kiểm tra sẽ được xem xét và xử lý kịp thời.

Nội dung và tiến trình kiểm tra gồm các bước cơ bản sau đây:

- Thứ nhất, thiết lập thang đo. Thang đo có nguồn gốc từ những yêu cầu, đòi hỏi đối với công việc cần kiểm tra. Khi tiến hành một nhiệm vụ cụ thể, bao giờ người ta cũng đưa ra các mục tiêu nhất định và nhiệm vụ được hoàn thành khi các mục tiêu đó được thực hiện. Ví dụ, một mục tiêu quan trọng của chính sách xoá đói giảm nghèo của xã X năm 2010 là đưa 10 hộ thoát nghèo. Để đo lường kết quả thực hiện, người ta có thể sử dụng các tiêu chí đánh giá như: Nhà ở thuộc loại gì, có tivi hay không, bao nhiêu trẻ em đến tuổi đi học trong hộ được đến trường, thu nhập bình quân một tháng của hộ là bao nhiêu... Đây chính là những tiêu chí định lượng, tức là có thể đo đạc được bằng những đơn vị riêng. Mặt khác, một số tiêu chí như đời sống tinh thần của người dân, mức độ hưởng thụ văn hoá, nhận thức của dân về mối liên hệ giữa tăng cường sức khoẻ và xoá đói giảm nghèo... cũng có thể được sử dụng làm tiêu chí đánh giá tình hình nghèo đói. Đây là những chỉ tiêu định tính, bản thân nó không thể đo lường được mà phải tiếp tục được phân tích thành những chỉ tiêu định lượng để đánh giá.

Như vậy, có thể hiểu *thang đo* là những yêu cầu để hoàn thành nhiệm vụ, được biểu hiện bằng những thông số định tính hoặc định lượng làm cơ sở đo lường kết quả của một hoạt động nhất định.

Muốn đánh giá đúng thực trạng hoạt động, thang đo đưa ra phải đúng đắn, có khả năng phản ánh đúng, đủ vấn đề và phù hợp với điều kiện của đơn vị thực hiện hoạt động cần đánh giá. Một xã vùng sâu có mức thu nhập thấp nhưng vật giá lại rẻ thì không thể áp dụng tiêu chuẩn đánh giá về mức thu nhập

như ở vùng thành thị. Vì vậy, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội khi đưa ra tiêu chí đánh giá hộ nghèo đã có những chuẩn thu nhập khác nhau đối với hai khu vực: Thành thị và nông thôn, miền núi, hải đảo.

Việc thiết lập thang đo rất quan trọng, quyết định đến sự đúng sai của công tác đánh giá. Do đó, nó cần được thực hiện bởi các chuyên gia hay người có năng lực, phẩm chất, am hiểu tình hình của đơn vị được đánh giá cũng như tình hình chung của vấn đề đó.

- *Thứ hai, tiến hành đo lường kết quả.* Đo lường kết quả là quá trình so sánh đối chiếu kết quả thực tế với tiêu chuẩn (thang đo) đã đặt ra để phát hiện độ sai lệch của hoạt động. Việc đo lường kết quả có chính xác hay không phụ thuộc vào một số yếu tố sau :

- + Tiêu chuẩn đo/thang đo
- + Chủ thể đo lường
- + Công cụ và phương tiện đo
- + Đối tượng đo

- *Thứ ba, phát hiện sai lầm.* Trong quá trình đo lường kết quả, nếu có sự không trùng khớp giữa thực tế công việc và thang đo, thường là gây ảnh hưởng xấu hơn so với dự kiến, thì đó chính là những sai lệch của khâu thực hiện. Mục đích đầu tiên của kiểm tra là phát hiện ra những sai lệch đó để có cách xử lý kịp thời.

Để công tác thanh tra, kiểm tra phát huy được tác dụng, cần thực hiện đầy đủ các công việc như:

- Tổ chức thanh tra, kiểm tra thường xuyên và định kỳ tình hình thực hiện chính sách xã hội thông qua hệ thống thanh tra, giám sát của Nhà nước.

- Thiết lập hệ thống thông tin báo cáo từ dưới lên trên về tình hình thực hiện chính sách xã hội.

- Sơ kết, tổng kết thực hiện chính sách xã hội trong thực tế và đề ra những kiến nghị hoàn thiện chính sách xã hội.

5. Điều chỉnh chính sách

Trên cơ sở kết quả thanh tra, kiểm tra, số liệu điều tra, khảo sát và tổng kết thực hiện chính sách xã hội, các nhà hoạch định chính sách nghiên cứu, phân tích và xác định các tồn tại, bất hợp lý, thiếu sót, để đưa ra các kiến nghị về bổ sung, sửa đổi chính sách. Sau khi đưa ra các giải pháp điều chỉnh sai lầm và thực hiện chúng, chúng ta thu được các kết quả mới. Không chỉ dừng lại ở đó, bước tiếp theo đòi hỏi phải đối chiếu kết quả mới với thang đo ban đầu, nhằm kiểm tra lại mức độ đáp ứng của hoạt động với mục tiêu đặt ra. Nếu kết quả đã thoả mãn tiêu chuẩn đo, hoạt động đó được công nhận là đã hoàn thành với mức độ được đánh giá cụ thể. Nếu kiểm tra mà vẫn phát hiện thấy sai lệch thì cần tiếp tục tìm nguyên nhân, đưa giải pháp và sửa chữa lại.

Như vậy, thiếu sót có thể xảy ra ở bất cứ khâu nào của quy trình chính sách, do đó điều chỉnh chính sách đặt ra yêu cầu xem xét lại có thể ở tất cả các khâu: hoạch định, tổ chức

thực hiện và phối kết hợp trong thực thi chính sách. Nói cách khác, quy trình chính sách là một quy trình khép kín, trong đó việc thực thi, kiểm tra và điều chỉnh được diễn ra thường xuyên nhằm đạt tới mục tiêu của chính sách một cách hiệu quả nhất.

VI. CÁC CHÍNH SÁCH CẤU THÀNH HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

Hệ thống các chính sách xã hội là tập hợp các chính sách trong lĩnh vực xã hội, hướng vào giải quyết những vấn đề xã hội, đảm bảo cho phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia ổn định, bền vững. Hệ thống các chính sách xã hội bao gồm các nhóm chính sách chủ yếu sau đây:

1. Nhóm chính sách tác động vào quá trình phát triển con người

Các chính sách này bao gồm các lĩnh vực liên quan đến sự phát triển con người về mặt thể lực, trí lực và sức khoẻ của con người và bao gồm các chính sách như:

- Chính sách dân số: Nhằm tạo ra một quy mô dân số, cơ cấu dân số hợp lý giữa các vùng thành thị - nông thôn - miền núi, giữa các ngành công - nông - lâm - ngư nghiệp - thương nghiệp - dịch vụ..., đảm bảo cho quy mô dân số và nguồn nhân lực xã hội của quốc gia hợp lý, ổn định.

- Chính sách giáo dục, đào tạo: Nhằm thực hiện các giải pháp hướng vào phát triển con người toàn diện, nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực và bồi dưỡng nhân tài của quốc gia.

Chương I. Các vấn đề lý luận cơ bản về chính sách xã hội

- Chính sách việc làm: Nhằm thực hiện các giải pháp tạo môi trường, cơ hội giải quyết việc làm, thu nhập, không ngừng nâng cao mức sống cho người lao động và dân cư;

- Chính sách văn hoá và thể thao: Nhằm thực hiện các giải pháp thoả mãn nhu cầu văn hoá, nghệ thuật và thể thao của đông đảo quần chúng nhân dân, biến các thành tựu văn hoá, thể thao thành tài sản chung, nhằm phát triển con người trên nền tảng văn hoá lành mạnh và các hoạt động thể thao tăng cường phẩm chất thể lực của con người.

- Chính sách an toàn và vệ sinh lao động: Nhằm thực hiện các giải pháp và kỹ thuật hướng vào bảo vệ an toàn sức khoẻ và tính mạng của con người dưới tác động của môi trường lao động.

- Chính sách về môi trường sống: Nhằm thực hiện các giải pháp, kỹ thuật giữ gìn môi trường sống trong sạch, lành mạnh để bảo vệ sức khoẻ và tính mạng của các cộng đồng dân cư.

- Chính sách chăm sóc sức khoẻ nhân dân: Nhằm vào thực hiện các giải pháp phòng bệnh và chữa bệnh cho nhân dân để bảo vệ sức khoẻ và tính mạng của nhân dân.

2. Nhóm các chính sách xã hội trong lĩnh vực phân phối

Bao gồm các chính sách như liên quan đến phân phối thu nhập trong các doanh nghiệp và nền kinh tế, bảo đảm lợi ích vật chất hài hoà giữa những người lao động, tầng lớp dân cư và cộng đồng xã hội, bao gồm các chính sách như:

- Chính sách tiền lương: Nhằm đảm bảo nguyên tắc phân phối theo lao động, kết hợp với các giá trị truyền thống trong trả công lao động, đảm bảo mức lương tối thiểu đủ cho lao động giản đơn đủ tái sản xuất sức lao động, tiền lương mang tính cạnh tranh trên thị trường lao động, điều tiết thu nhập thông qua chính sách thuế thu nhập hợp lý.

- Chính sách phúc lợi xã hội: Hướng vào thực hiện các giải pháp đảm bảo phân bổ sung, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người lao động và dân cư.

- Chính sách bảo hiểm xã hội: Nhằm vào thực hiện các giải pháp quản lý rủi ro xã hội, bao gồm nhiều lĩnh vực như bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm nghề nghiệp, bảo hiểm kinh doanh, bảo hiểm y tế, bảo hiểm tài sản và phương tiện...

- Chính sách trợ giúp đặc biệt: Nhằm thực hiện các giải pháp ưu đãi người có công với cách mạng để họ có cuộc sống đầy đủ về vật chất, vui vẻ về tinh thần, thể hiện trách nhiệm, đạo lý, truyền thống của dân tộc.

- Chính sách trợ giúp xã hội: Gồm các chính sách trợ cấp về vật chất, chăm sóc sức khỏe, giáo dục, tạo cơ hội sống cho các nhóm đối tượng yếu thế trong xã hội như: Hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi thiên tai, người bị tai nạn ngoài vùng cư trú (trợ giúp xã hội đột xuất); Người không có khả năng chăm sóc bản thân, bệnh tật hoặc không nguồn thu nhập, hoàn cảnh khó khăn (trợ giúp xã hội thường xuyên); Hộ gia đình nghèo đói (chính sách xoá đói giảm nghèo) và trợ giúp người mắc tệ nạn xã hội.

3. Nhóm các chính sách tác động vào cơ cấu xã hội

Bao gồm các chính sách điều chỉnh lợi ích giữa các giai cấp, tầng lớp xã hội: công nhân, nông dân, trí thức, doanh nhân, tiểu thương, tiểu chủ... Các điều chỉnh lợi ích này phải đảm bảo cho thúc đẩy xã hội phát triển tiến bộ, củng cố sự hài hoà giữa các giai cấp, tầng lớp theo mục tiêu dân giàu nước mạnh, quan tâm đến các nhóm xã hội trong từng tầng lớp xã hội, bao gồm cả chính sách đối với các nhóm xã hội đặc thù và bao gồm các chính sách như:

- Chính sách đối với các nhóm xã hội: công nhân, nông dân, trí thức, doanh nhân, tiểu chủ. Các chính sách này nhằm tác động vào sự phát triển, đảm bảo hài hoà quyền lợi giữa các tầng lớp xã hội và sự hoà hợp, ổn định xã hội.

- Chính sách đối với các nhóm xã hội đặc thù, hướng vào các giải pháp đảm bảo cho sự phát triển bình đẳng, công bằng xã hội đối với các nhóm xã hội nhất định, bao gồm các chính sách như: Chính sách đối với thanh niên, trẻ em, người cao tuổi, phụ nữ, đồng bào dân tộc thiểu số, người khuyết tật. chính sách tôn giáo, chính sách đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài...

4. Nhóm chính sách tác động đến các hiện tượng tiêu cực và tội phạm trong xã hội

Các chính sách này nhằm vào các giải pháp phòng và chống tệ nạn xã hội và tội phạm trong xã hội nhằm đảm bảo cho xã hội phát triển lành mạnh và bao gồm các chính sách như: Chính sách phòng, chống tệ nạn xã hội (mại dâm,

ma tuý, cờ bạc, mê tín dị đoan...); Chính sách phòng chống tội phạm.

VII. CHÍNH SÁCH XÃ HỘI TRONG CÁC MỐI QUAN HỆ

1. Chính sách xã hội trong mối quan hệ với xã hội học

Các lý thuyết xã hội học xuất hiện và phát triển ở châu Âu vào Thế kỷ thứ XVIII, XIX xuất phát từ nhu cầu và sự biến đổi xã hội và nhận thức đời sống xã hội. Những biến động sâu sắc trong đời sống kinh tế, chính trị, xã hội châu Âu vào thế kỷ XVIII và thế kỷ XIX cũng như cuộc cách mạng công nghiệp 1750 và đô thị hoá đã gây ra những vấn đề xã hội to lớn. Làn sóng chuyển dịch dân cư nông thôn sang đô thị diễn ra mạnh mẽ, các mâu thuẫn giai cấp, mâu thuẫn dân tộc, mâu thuẫn tôn giáo căng thẳng, quan hệ xã hội ngày càng thêm đa dạng, phức tạp. Xã hội bất ổn không ngừng với chiến tranh, khủng hoảng kinh tế, xung đột chính trị, suy thoái đạo đức, phân hoá giàu nghèo, bùng nổ dân số, các thiết chế truyền thống tan rã hàng loạt, ô nhiễm môi trường sinh thái... Trong những điều kiện đó, khoa học xã hội ra đời và phát triển nhằm nghiên cứu những vấn đề xã hội bức xúc, giải phẫu các vấn đề, chỉ ra bức tranh thật của xã hội, dự báo khuynh hướng phát triển của xã hội và chỉ ra những giải pháp, khuyến nghị với nhà nước để can thiệp, điều chỉnh các vấn đề xã hội.

Đến nay, có nhiều lý thuyết về chính sách xã hội, bao gồm các định đề và giả thuyết khoa học nhằm nhận diện và giải thích các thực tế chính sách xã hội. Trong đó, có một số khuynh hướng lý luận nghiên cứu chính sách xã hội hiện đại như:

- Khuynh hướng tiếp cận xã hội học dưới học thuyết Karl Marx (Nhà kinh tế học Đức 1818 - 1883) là một trong những nhà sáng lập ra xã hội học, các tác phẩm như Hệ tư tưởng Đức, Sự khôn cùng của triết học, Tư bản... có ý nghĩa quan trọng về mặt xã hội học và về sau này được coi như trường phái xã hội học Mác xít. Học thuyết này có tác động lớn đến phân tích và hình thành chính sách xã hội ở nhiều nước trên thế giới. Trong đó, các phạm trù khoa học có ảnh hưởng đến chính sách xã hội như vấn đề quan hệ giữa đời sống kinh tế và các định chế xã hội khác nhau, mối quan hệ giữa hạ tầng cơ sở và thượng tầng kiến trúc, cơ sở của phân hoá xã hội thành các giai cấp, lý luận về các hình thái kinh tế - xã hội, chủ nghĩa duy vật lịch sử... Xã hội học quan tâm đến các mối liên hệ chức năng cơ bản của hệ thống xã hội, nhấn mạnh đến các biến số kinh tế, chính trị và xã hội của chính sách xã hội.

- Khuynh hướng tiếp cận xã hội học vĩ mô theo truyền thống Durkheim (1858 - 1917, Nhà xã hội học Pháp) chú trọng mô tả và giải thích các xu hướng phát triển dài hạn liên quan đến quá trình hiện đại hoá phổ quát. Theo quan điểm này, sự tiến triển của hệ thống đảm bảo xã hội hiện đại, đi kèm với công nghiệp hoá và hiện đại hoá tư bản chủ nghĩa, đồng thời vừa là nguyên nhân vừa là hậu quả của việc suy yếu các quan hệ ruột thịt, thân hữu, khiến cho tiềm năng tự giúp của các nhóm xã hội sơ cấp bị xói mòn, do đó các nhu cầu trợ giúp tăng lên và phần lớn các chức năng bảo đảm xã hội chuyển vào tay Nhà nước. Đóng góp của khuynh hướng này là chỉ ra những

đường hướng lịch sử lớn và các mối liên hệ phụ thuộc chức năng cơ bản. Nhưng nó không nhấn mạnh đến tác động của yếu tố chính trị đối với chính sách xã hội cụ thể và giải thích những khác biệt quốc tế trong chính sách xã hội.

- Khuynh hướng tiếp cận xã hội học như khoa học về hành động xã hội (Max Weber 1864-1920, Nhà luật học Đức). Theo ông, xã hội học là một khoa học về hành động xã hội với các kiểu hành động như: hành động hợp lý theo một giá trị, hành động theo tập quán, hành động truyền thống, hành động tình cảm... Nhiệm vụ của xã hội học là phải nghiên cứu các hành động và tìm cách xử lý, điều chỉnh bằng các chính sách xã hội. Các nghiên cứu, hoạt động nghề nghiệp xã hội học phải có tính hiện thực để không phương hại đến các kết quả nghiên cứu xã hội học và các chính sách xã hội.

Nhìn chung, xã hội học có nhiều chức năng nhưng có một số chức năng chính liên quan đến hoạch định chính sách xã hội như:

- Thúc đẩy nhận thức mới của con người đối với các hiện tượng xã hội, sự kiện xã hội và quá trình xã hội làm cho con người nhìn nhận xã hội một cách đúng đắn, nhân bản hơn.

- Góp phần nâng cao vị thế của con người, nâng cao tính tích cực của cá nhân thông qua các chính sách xã hội.

- Xã hội học thực hiện chức năng dự báo sự vận động của xã hội, đây là những cơ sở quan trọng cho hoạch định các chính sách xã hội trung hạn và dài hạn.

- Xã hội học góp phần đắc lực vào cải biến hiện thực xã hội. Các nhà xã hội học Anh đã khẳng định "Xã hội học không chỉ đơn thuần là một ngành khoa học lý giải và phân tích đời sống xã hội, mà còn là phương tiện thay đổi xã hội". Để góp phần cải biến xã hội, các nghiên cứu xã hội học phải có căn cứ khoa học và thực tiễn và phải được Nhà nước thể hiện thành các chính sách xã hội để áp dụng trong cuộc sống. Các chính sách xã hội đó phải có tác động tích cực đến các lĩnh vực, đối tượng xã hội.

2. Chính sách xã hội trong quan hệ với chính sách kinh tế

Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII tại Đại hội Đảng IX đã nêu rõ "Thực hiện các chính sách xã hội hướng vào phát triển và lành mạnh hoá xã hội, thực hiện công bằng trong phân phối, tạo động lực mạnh mẽ phát triển sản xuất, tăng năng suất lao động xã hội, thực hiện bình đẳng trong các quan hệ xã hội, khuyến khích nhân dân làm giàu hợp pháp" [44;104].

Các chính sách xã hội ở tầm vĩ mô có mối quan hệ mật thiết với các chính sách kinh tế. Thông thường, các chính sách xã hội có tác động tích cực đến sự ổn định tốc độ tăng trưởng và tính bền vững của phát triển kinh tế. Phân tích mối quan hệ giữa chính sách xã hội và chính sách kinh tế trước tiên cần làm rõ tính chất, mục tiêu xã hội trong chính sách kinh tế.

Mục tiêu của chính sách kinh tế là nhằm tăng trưởng kinh tế, tăng số lượng và chất lượng hàng hoá, dịch vụ được tạo nên, trên cơ sở nâng cao trình độ công nghệ và quản lý, tạo

nhiều việc làm, tăng năng suất lao động xã hội, tăng thu nhập và hiệu quả của nền kinh tế, gia tăng nguồn phúc lợi... Trên cơ sở đó, tạo ra nền tảng để giải quyết hiệu quả các vấn đề xã hội của mỗi quốc gia.

Chính sách xã hội nhằm thúc đẩy những tiến bộ về mặt văn hoá, chính trị, xã hội, thoả mãn những nhu cầu trí tuệ, tinh thần, tình cảm, thẩm mỹ của mỗi con người. Các tiến bộ xã hội và các nhu cầu này sẽ có tác động tích cực đến thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế.

Ở tầm vĩ mô, giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội về cơ bản có sự thống nhất. Chính sách kinh tế và chính sách xã hội, tuy có mục tiêu riêng nhưng chúng cũng có mục tiêu chung là nhằm phát triển xã hội. Vì vậy, mọi chính sách kinh tế và chính sách xã hội đều hướng vào mục tiêu trung tâm là phát triển con người, phát huy nhân tố con người, đảm bảo công bằng về quyền lợi và nghĩa vụ công dân.

Các chính sách phát triển kinh tế đúng có thể đảm bảo và gia tăng công bằng trong các giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội. Công bằng xã hội là hạt nhân của chính sách xã hội, là cái đích, là mục tiêu của chính sách xã hội từng bước phải đạt tới. Tất nhiên, công bằng xã hội ở đây được hiểu là thái độ ứng xử hợp lý trong điều hoà các mối quan hệ xã hội, đặc biệt là sự công bằng trong phân phối của cải xã hội và điều hoà các lợi ích giữa các nhóm, các tầng lớp trong xã hội. Có nghĩa là sự ứng xử, phân xử, giải quyết đúng đắn các vấn đề xã hội phù hợp với điều kiện khách quan và có tác động tích cực đối với sự phát triển kinh tế và xã hội.

Tuy nhiên, hiệu quả của sự tăng trưởng kinh tế không hoàn toàn do tự thân chính sách kinh tế đem lại mà nó phụ thuộc vào trình độ văn hoá, kiến thức của người lao động, sự văn minh, trình độ tổ chức xã hội của môi trường họ đang sống. Điều đó có nghĩa là hiệu quả kinh tế đạt được đến đâu là do trình độ tay nghề, kỹ thuật, khả năng của người lao động. Không những thế, điều kiện sinh sống hàng ngày với mức độ hưởng thụ các phúc lợi y tế, giáo dục, văn hoá tinh thần, thể thao... của người lao động cũng là yếu tố quyết định đến tinh thần, thể lực và lòng hăng say trong công việc của họ. Hơn nữa, việc thực hiện chính sách kinh tế còn chịu ảnh hưởng của sự ổn định môi trường chính trị, xã hội. Nếu môi trường chính trị - xã hội ổn định, chính sách kinh tế sẽ được thực hiện thuận lợi, ngược lại nó sẽ gặp nhiều cản trở gây giảm sút về hiệu quả.

Chính sách kinh tế được thực hiện không chỉ đem lại sự tăng trưởng kinh tế mà đôi khi còn kéo theo các hậu quả xấu trong xã hội. Bởi vì, theo quy luật phát triển không đều, sự tác động của các quy luật kinh tế thị trường (quy luật giá trị, quy luật cung cầu, quy luật cạnh tranh...) làm cho các chính sách kinh tế, các chương trình kinh tế không bao hàm hết, không chứa đựng được tất cả các vấn đề xã hội vốn rất phức tạp về nội dung, đối tượng, cấp độ khác nhau... Thực hiện chính sách khuyến khích nhân dân làm giàu hợp pháp, tự do hoá thương mại sẽ làm gia tăng khoảng cách giàu nghèo. Người có tài, có tiềm lực, điều kiện kinh tế trước sẽ ngày càng giàu có. Ngược lại, người nghèo là đối tượng yếu thế, dễ bị tổn thương vì không có điều kiện được học cao, điều kiện phát triển hạn chế, cộng thêm các rủi ro bệnh tật... sẽ trở nên nghèo hơn. Công bằng xã

hội vì thế mà không được bảo đảm. Vì vậy, đòi hỏi phải có các chính sách, chương trình xã hội riêng để giải quyết các vấn đề xã hội liên quan nảy sinh trong từng thời kỳ nhất định của quá trình vận hành nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Các chính sách xã hội và chương trình xã hội phải được thực hiện đồng thời với các chính sách kinh tế để tạo ra sức mạnh tổng hợp của sự phát triển.

Chính sách xã hội nhằm thúc đẩy các tiến bộ về mặt văn hoá, chính trị, xã hội nhằm thoả mãn những nhu cầu trí tuệ, tinh thần, giao tiếp..., phục vụ cho nhiệm vụ phát triển toàn diện con người. Thông qua các phúc lợi về y tế, giáo dục, văn hoá thể thao, chính sách xã hội thoả mãn những nhu cầu của con người ngày một tốt hơn sẽ tạo động lực kích thích người lao động hăng say hơn trong công việc, tạo ra nguồn của cải vật chất dồi dào. Như vậy, chính sách xã hội đã giải phóng sức lao động xã hội, chuẩn bị và cung cấp cho nền kinh tế những nhân lực mạnh về cả thể lực và trí lực, nhiệt huyết trong công việc. Mặt khác, được đáp ứng các nhu cầu của đời sống, người dân sẽ tin tưởng, trung thành với sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước, kiên định với lập trường tư tưởng chính trị của đất nước. Đó là điều kiện quyết định đến sự ổn định chính trị và xã hội, là môi trường thuận lợi cho chính sách kinh tế phát huy tác dụng tối đa.

Hơn nữa, hệ thống các kế hoạch, chương trình hành động của chính sách xã hội đều có mục đích tạo sự công bằng, bình đẳng trong xã hội. Chính sách xã hội tập trung giúp đỡ nhóm người nghèo và nhóm người rủi ro, yếu thế chứ không

phải là hạn chế người biết làm ăn làm giàu hợp pháp. Các hậu quả xã hội không tốt do chính sách kinh tế gây ra cũng được chính sách xã hội giải quyết. Có thể nói, vai trò của chính sách xã hội là bổ sung cho chính sách kinh tế, nhằm điều tiết các mối quan hệ xã hội, tạo công bằng trong phân phối, hưởng thụ. (Điều này khác hẳn với bình quân chủ nghĩa).

Về phía chính sách xã hội, để thực hiện các chương trình, dự án như xoá đói giảm nghèo, chăm sóc sức khoẻ cộng đồng, bảo đảm xã hội... cần có nguồn kinh phí đủ và thường xuyên. Nguồn tài chính đó lại phụ thuộc vào mức độ cung ứng của nền kinh tế mà yếu tố quyết định chính là sự thành công và đúng đắn của chính sách kinh tế.

Như vậy, mối quan hệ thống nhất giữa chính sách xã hội và chính sách kinh tế là ở chỗ: Cả hai loại chính sách cùng hướng đến một mục tiêu chung là nhằm phát triển xã hội. Tuy nhiên, nếu không biết kết hợp hài hoà, nhiều khi trong quá trình thực hiện chính sách kinh tế và chính sách xã hội có mâu thuẫn với nhau.

Nếu quá chú trọng đến chính sách kinh tế, cụ thể là hiệu quả kinh tế thì sẽ tạo ra bất bình đẳng xã hội, cơ hội học tập và hưởng thụ các dịch vụ xã hội chỉ dành cho người giàu. Hồ ngăn cách giàu nghèo sẽ càng gia tăng. Còn nếu quá chú trọng đến chính sách xã hội, tăng trợ cấp lên quá cao thì sẽ làm giảm sự cố gắng làm việc, hàng hoá giảm đi dẫn đến tăng giá. Ví dụ, nếu trợ cấp thất nghiệp quá cao, nhiều người sẽ nảy sinh tâm lý trông chờ, ỷ lại, không cố gắng tìm việc gây ra gánh nặng cho nền kinh tế.

Từ việc nghiên cứu một số đặc trưng trên của mối quan hệ giữa chính sách xã hội và chính sách kinh tế, đặt ra vấn đề phải kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội ở tầm vĩ mô, trong đó cần quan tâm một số vấn đề có tính chất nguyên tắc sau đây:

a) Trong hoạch định chính sách kinh tế và chính sách xã hội phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy luật của nền kinh tế thị trường để phát triển sản xuất - kinh doanh và tăng trưởng kinh tế, đồng thời phải lường trước những mặt khiếm khuyết để chủ động điều chỉnh thông qua cơ chế và chính sách phù hợp và kịp thời.

b) Nhà nước cần phải tăng cường can thiệp vào việc giải quyết các vấn đề xã hội, đặc biệt là các vấn đề bức xúc, nóng bỏng như việc làm, chống đói nghèo, phân phối thu nhập, bài trừ tệ nạn xã hội, an sinh xã hội... bằng các chính sách và chương trình cụ thể, có mục tiêu. Những vấn đề xã hội lớn, có tính chất cơ bản, nhưng rất cấp bách phải trở thành chương trình quốc gia.

c) Cần phải hết sức coi trọng việc xã hội hoá cả trong nhận thức và hành động về mối quan hệ giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội; phải quán triệt trong tất cả các ngành, các cấp và mọi người, đặc biệt là trong các cơ quan và cán bộ hoạch định và triển khai thực hiện các chính sách kinh tế, xã hội.

d) Trong kết hợp giữa chính sách kinh tế và chính sách xã hội cần thiết chọn ra những chính sách gốc, xác định những vấn đề xã hội cần ưu tiên giải quyết trước.

Như vậy, chính sách xã hội và chính sách kinh tế là một thể thống nhất. Trong đó, chính sách kinh tế phải có tính động lực trong xã hội và đảm bảo ổn định xã hội; ngược lại, chính sách xã hội phải có tính thúc đẩy kinh tế phát triển và phù hợp với điều kiện kinh tế cho phép.

3. Chính sách xã hội trong quan hệ với công tác xã hội

Theo Giáo trình Nhập môn Công tác xã hội của Trường đại học Lao động - Xã hội, công tác xã hội là một nghề, một hoạt động chuyên nghiệp nhằm trợ giúp các cá nhân, gia đình và cộng đồng nâng cao năng lực đáp ứng nhu cầu và tăng cường chức năng xã hội, đồng thời thúc đẩy môi trường xã hội về chính sách, nguồn lực và dịch vụ nhằm giúp cá nhân, gia đình và cộng đồng giải quyết và phòng ngừa các vấn đề xã hội góp phần đảm bảo an sinh xã hội. [29;19].

Như vậy, qua khái niệm trên có thể thấy, mục tiêu của công tác xã hội là:

- Nâng cao năng lực, thúc đẩy khả năng tự giải quyết vấn đề của cá nhân, gia đình và cộng đồng.
- Kết nối đối tượng với hệ thống nguồn lực, dịch vụ và những cơ hội trong xã hội.
- Thúc đẩy sự hoạt động có hiệu quả và tính nhân văn của các hệ thống cung cấp nguồn lực và dịch vụ xã hội.
- Phát triển và cải thiện chính sách xã hội.

Dưới góc độ tiếp cận của công tác xã hội, chính sách xã hội được xem xét như những chủ trương hành động của Nhà nước

được thực hiện qua các chương trình, dịch vụ liên quan tới thu nhập, bảo hiểm, trợ giúp những đối tượng yếu thế, có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn. Mục tiêu của chính sách xã hội là nhằm tạo sự công bằng, bình đẳng xã hội, tạo cho mọi người có điều kiện phát triển toàn diện về đời sống vật chất, tinh thần, trí tuệ... Mục tiêu này cũng hoàn toàn phù hợp với mục tiêu của công tác xã hội.

Trong quan hệ với chính sách xã hội, công tác xã hội mà cụ thể là thông qua các công tác xã hội viên, tham gia vào quá trình nghiên cứu, hoạch định, cũng như thực thi chính sách. Họ có nhiệm vụ triển khai và cung cấp các dịch vụ trợ giúp trên cơ sở các chính sách xã hội hiện có. Công tác xã hội viên là người trực tiếp làm việc với người dân, kết nối với các chính sách xã hội cụ thể để giúp thân chủ có thêm nguồn lực cần thiết trong việc giải quyết vấn đề của mình. Như vậy, có thể nói công tác xã hội góp phần quan trọng vào sự thành công của một chính sách xã hội cụ thể, giúp chính sách đến được với đối tượng và phát huy tác dụng cao nhất.

- Bên cạnh đó, công tác xã hội viên còn tham gia vào việc đánh giá quá trình thực thi chính sách xã hội, tính phù hợp của chính sách xã hội. Bởi vì, họ là những người trực tiếp làm việc với đối tượng, là người có khả năng nắm bắt được thông tin phản hồi chính xác và đầy đủ nhất về quá trình chính sách đi vào cuộc sống. Những thông tin này là nguồn dữ liệu quan trọng và hữu ích để tư vấn cho các cơ quan chức năng quản lý và thực thi chính sách xã hội, để quá trình điều chỉnh chính sách có hiệu quả nhất.

Về phần mình, chính sách xã hội là cơ sở, căn cứ pháp lý, là nguồn lực mà công tác xã hội sử dụng nhằm phục vụ mục đích trợ giúp đối tượng. Chính sách xã hội luôn đi kèm với những giải pháp cụ thể về nhân lực, kinh phí, chương trình, dự án xã hội... Đây là những điều kiện pháp lý, vật chất cần thiết để công tác xã hội kết nối, vận dụng trong giải quyết vấn đề của thân chủ hay phát triển cộng đồng.

4. Chính sách xã hội trong quan hệ với công bằng xã hội

Công bằng luôn là một vấn đề trung tâm được đặt ra trong đời sống xã hội. Thông qua công bằng xã hội, các cá nhân được đối xử bình đẳng như nhau. Điều này có nghĩa là mọi cá nhân sống trong xã hội đều có cơ hội như nhau, được pháp luật tôn trọng và bảo vệ.

Mỗi cá nhân đều có khả năng tiếp cận thông tin và các nguồn cần thiết cho cuộc sống. Công bằng xã hội cũng được hiểu là việc phụ nữ được đối xử bình đẳng với nam giới. Phụ nữ được phép đến trường và làm việc, có cơ hội lựa chọn những gì họ muốn mua, những gì họ làm cho gia đình. Ngoài việc phụ nữ cũng có những cơ hội bình đẳng, cá nhân ở những tầng lớp xã hội thấp hơn cũng có được các cơ hội bình đẳng, được quyền đi lại, tìm kiếm việc làm, đến trường, làm việc. Công bằng xã hội cũng được hiểu là trẻ em trai và trẻ em gái không phải làm việc mà được đến trường, được nuôi dưỡng và vui chơi giải trí. Đồng thời, các công dân đều có quyền tham dự vào các hệ thống chính trị, được bày tỏ quan điểm. Mọi hoạt động của cá nhân tham gia vào các tổ chức, thiết chế, hệ thống xã hội không được làm tổn hại, gây khó khăn cho những cá nhân khác.

Công bằng xã hội cũng có nghĩa là đạt được sự không thiên vị. Tuy nhiên, điều này cũng khó đảm bảo và ở những tình huống khác nhau, mỗi cá nhân lại được đối xử theo những cách thức khác nhau (có thể thiên vị hoặc không thiên vị). Một cá nhân có thể hoặc không thể đạt được sự công bằng về một số vấn đề trong phân phối các nguồn lực.

Công bằng xã hội không có nghĩa là những kết quả của quá trình phát triển xã hội được phân phối đều cho mọi người. Phải hiểu công bằng xã hội chính là sự bình đẳng trong cơ hội làm việc, cơ hội đầu tư, bình đẳng tiếp cận các cơ hội để qua đó từng cá nhân hướng đến đạt được mức sống cao hơn trong xã hội. Để thực hiện tốt bình đẳng xã hội thì vấn đề phát triển xã hội phải đem lại nhiều cơ hội, nhiều khả năng nhằm đáp ứng nhu cầu của mọi cá nhân trong chính xã hội đó.

Công bằng xã hội được thể hiện dưới các hình thức như:

- Công bằng về cơ hội: Hình thức này nói lên khả năng tiếp cận đến các thiết chế xã hội. Những nguồn lực xã hội quan trọng sẽ mở ra những vấn đề nền tảng chung nhất cho mọi cá nhân, đặc biệt cho những ai có tài năng và có khả năng thực hiện.

- Công bằng về điều kiện: Có quan hệ chặt chẽ với quan niệm về công bằng cơ hội. Hình thức này nhằm đạt được việc thiết lập các điều kiện bình đẳng và điểm khởi đầu cho mọi cá nhân, để qua đó họ công bằng về các cơ hội nhằm xoá bỏ được các vị trí bất công bằng trong xã hội.

- Công bằng về kết quả, nhằm đạt được sự công bằng về kết quả mà không phụ thuộc nhiều đến vị thế của nhóm hoặc cá

nhân có trong xã hội. Loại hình này có thể có nhiều hình thức: Từ hình thức bình quân theo nhà nước Utopia, đến hình thức bình quân ôn hoà (các cá nhân bình đẳng với việc phân phối lại các nguồn lực của nhà nước phúc lợi).

Xem xét mối quan hệ giữa công bằng xã hội với chính sách xã hội, mục tiêu của chính sách xã hội là nhằm tạo sự công bằng, bình đẳng xã hội, tạo cho mọi người có điều kiện phát triển toàn diện về đời sống vật chất, tinh thần, trí tuệ. Như vậy, các chính sách cụ thể thuộc hệ thống chính sách xã hội được hoạch định không có mục đích nào khác là nhằm đem lại công bằng xã hội. Có thể nói, chính sách xã hội là cơ sở, công cụ để thực hiện công bằng xã hội. Tuy nhiên, do hình thức của công bằng xã hội khá đa dạng, phong phú nên ngoài chính sách xã hội, các hệ thống chính sách kinh tế, phân phối cũng cần chú trọng đến mục tiêu công bằng như trong quan điểm chỉ đạo của Đảng: *"Tăng trưởng kinh tế gắn liền với bảo đảm tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển"*.

VIII. KHÁI QUÁT VỀ QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI TRÊN THẾ GIỚI VÀ VIỆT NAM

1. Quá trình phát triển chính sách xã hội trên thế giới

Cho đến ngày nay, phần lớn các nhà nghiên cứu đều thống nhất rằng chính sách xã hội trên thế giới chỉ được nhận thức như là một công cụ điều chỉnh sự phát triển xã hội, quản lý các quá trình kinh tế, chính trị và xã hội từ khi chủ nghĩa tư bản ra đời. [11;86].

1.1. Chính sách xã hội trong thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản

Khi Chủ nghĩa tư bản ra đời, nền kinh tế thị trường phát triển đến đỉnh cao, nhiều trung tâm kinh tế, chính trị, xã hội sầm uất mọc lên. Tuy nhiên, nhiều vấn đề xã hội nan giải đã phát sinh như nạn thất nghiệp, tình trạng thiếu nhà ở của đông đảo công nhân trong những khu công nghiệp, thương trường lớn, nạn đói, bệnh dịch, thiếu giáo dục, sự phát triển của tệ nạn xã hội... Tất cả những điều này cộng với sự phân chia xã hội thành hai tập đoàn lớn đối lập nhau làm cho mâu thuẫn xã hội ngày càng căng thẳng. Để xoa dịu những mâu thuẫn trong xã hội và để xã hội được phát triển, các nhà quản lý thời kỳ này đã quan tâm nghiên cứu và thực hiện các chính sách xã hội. Tuy nhiên, thời kỳ này vai trò chủ thể của nhà nước trong việc thực hiện chính sách xã hội rất mờ nhạt. Nhà thờ, các tổ chức xã hội như nghiệp đoàn, hội ái hữu, hội từ thiện và các cá nhân hảo tâm trợ giúp những người nghèo đói, ốm đau, rủi ro... trong trường hợp này đóng vai trò là chủ thể. Ngoài ra, chính sách xã hội thời kỳ này còn thực hiện bảo đảm xã hội ở một mức độ nào đó trong các lĩnh vực như: Y tế, giáo dục dạy nghề cho tầng lớp xã hội dưới - những người ít có cơ hội được hưởng những thành tựu do chủ nghĩa tư bản mang lại.

1.2. Chính sách xã hội thời kỳ chủ nghĩa tư bản độc quyền nhà nước

Trong thời kỳ này, chính sách xã hội đóng vai trò như một công cụ điều hoà mâu thuẫn xã hội. Nhà nước trở thành chủ thể

chính hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách xã hội. Ở thời kỳ này, việc thực hiện chính sách xã hội mang dấu ấn sâu sắc của truyền thống văn hoá, dân tộc mỗi quốc gia, xuất hiện ba trường phái lớn trong việc giải quyết vấn đề xã hội:

- Trường phái Pháp: Dưới tác động của những tư tưởng lớn của cách mạng tư sản Pháp như tự do, bình đẳng, bác ái và trào lưu xã hội chủ nghĩa không tưởng, chính sách xã hội ở Pháp mang nặng chủ nghĩa bình quyền và nhân đạo. Nhà nước đặc biệt quan tâm phát triển các lĩnh vực giáo dục, việc làm và bảo vệ sức khoẻ cho những đối tượng xã hội đặc biệt.

- Trường phái Anh: Đây là cách thức giải quyết vấn đề xã hội với sự trợ giúp đắc lực của các tổ chức công đoàn. Công đoàn giai đoạn này ở Anh có vai trò to lớn trong vấn đề giải quyết việc làm, mở các trường đào tạo kỹ thuật và tổ chức các bệnh viện, trại tế bần.

- Trường phái Đức và Bắc Âu: Nhấn mạnh vai trò đặc biệt của Nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội. Nhà nước coi đó là một chức năng quan trọng của mình nhằm điều khiển sự phát triển của xã hội, cân bằng thu nhập hợp lý giữa người giàu và người nghèo.

1.3. Chính sách xã hội thời kỳ sau Chiến tranh thế giới thứ II

Sau Chiến tranh thế giới thứ II, thế giới tiếp tục phân chia thành hai hệ thống xã hội đối lập, đấu tranh quyết liệt với nhau: Chủ nghĩa tư bản và chủ nghĩa xã hội. Mỗi hệ thống này giải quyết các vấn đề xã hội theo cách thức khác nhau. Chủ

nghĩa tư bản triệt để lợi dụng những thành tựu của cách mạng khoa học - kỹ thuật, đẩy năng suất lao động lên cao và dùng một phần của cải dư thừa để giải quyết các vấn đề xã hội. Còn hệ thống xã hội chủ nghĩa cũ thì dựa vào tính thống nhất và tập trung cao của mình để thực thi chính sách xã hội. Bên cạnh những ưu điểm trong việc giải quyết vấn đề xã hội theo cách này còn tồn tại một khuyết điểm lớn: Đó là chủ nghĩa bình quân với vai trò độc tôn của Nhà nước. Vai trò của cá nhân và các tổ chức xã hội tự lập của quần chúng ít được phát huy.

Thời kỳ này có một đặc điểm đáng lưu ý là việc thực hiện chính sách xã hội đã nhận được sự quan tâm của toàn cầu, vai trò của các tổ chức quốc tế ngày càng gia tăng. Đây là một thuận lợi lớn và cũng thể hiện vị trí của chính sách xã hội trong thời đại ngày nay.

2. Quá trình phát triển chính sách xã hội ở Việt Nam

Chính sách xã hội ở nước ta được hình thành từ rất lâu trong lịch sử. Mặc dù ở những thời kỳ đầu, chính sách xã hội còn tồn tại ở dạng nhỏ lẻ, mang tính tự phát nhưng cùng với sự phát triển của xã hội, chính sách xã hội đã dần hoàn thiện và trở thành một hệ thống hoàn chỉnh.

2.1. Chính sách xã hội thời kỳ trước Cách mạng Tháng 8/1945

Chính sách xã hội nước ta thời phong kiến bị ảnh hưởng nhiều bởi ý thức hệ giai cấp, song do điều kiện và hoàn cảnh đặc thù của dân tộc, tư tưởng chỉ đạo về thực hiện chính sách xã hội của Nhà nước Phong kiến Việt Nam là lấy quan điểm

“lấy dân làm gốc”. Từ đó, Nhà nước có hàng loạt các chính sách như: Ban cấp ruộng đất cho những người có công (gồm vua chúa và hoàng tộc, công thần, danh sỹ, tướng lĩnh, binh lính) dưới mọi hình thức như trao quyền sở hữu vĩnh viễn, trao điền trang thái ấp hoặc cho sử dụng có thời hạn...

Ví dụ, sau khi chiến thắng giặc Minh, vào mùa Xuân năm 1429 Lê Thái Tổ đã ra lệnh chỉ cho văn võ đại thần nghị bàn việc lớn của Nhà nước với nội dung quan tâm đến lợi ích vật chất cho người có công với nước và những người yếu thế trong xã hội: *"Tình hình hiện nay là người đi đánh giặc thì nghèo, kẻ rong chơi thì giàu, người đi chiến đấu thì không có một thước, một tấc đất mà ở.. Thành ra không có ai chịu hết lòng với nước, chỉ ham nghĩ phú quý mà thôi. Vậy nên các đại thần cần bàn định số ruộng cấp cho quan lại, quân nhân và dân chúng, trong từ đại thần từ trên xuống dưới đến người già yếu, mồ côi, goá chồng, đàn ông, đàn bà trở lên, loại nào được cấp bao nhiêu thì tâu lên..."*.

Trong những tình huống khó khăn như hạn hán, lũ lụt mất mùa, triều đình phong kiến chủ trương lấy thóc trong kho bán rẻ cho dân hoặc cho vay không lấy lãi, tổ chức cứu tế trực tiếp bằng thóc gạo, thực phẩm, miễn giảm tô thuế... Những người yếu thế như người già, trẻ em mồ côi, người tàn tật cũng được nhận cứu tế từ nhà nước phong kiến. Đặc biệt, ngay từ thời phong kiến, Nhà nước đã rất quan tâm và đề cao việc học. Những người đỗ đạt trong các kỳ thi hương, thi hội, thi đình đều được xã hội coi trọng, được phong giữ những chức vụ quan trọng. Ngoài ra, nhà nước phong kiến còn khuyến khích lập các

hội tương thân tương ái để mọi người dân đều nhận được sự giúp đỡ khi cần thiết, có chính sách ân xá và khoan dung cho kẻ tù tội.

Tuy nhiên, mỗi vị vua với tư tưởng, nhận thức khác nhau có đưa ra các chính sách xã hội mang màu sắc khác nhau. Tư tưởng của Lê Thái Tổ chứa đựng những yếu tố dân chủ, tiến bộ, vì đó là tư tưởng của một anh hùng dân tộc, một ông vua khai quốc đã từng nằm gai nếm mật, đồng cam cộng khổ cùng với nhân dân chiến đấu suốt 10 năm ròng để giành lại chủ quyền cho đất nước. Nhưng đến các vị vua kế nghiệp về sau, thì việc thi hành một số chính sách xã hội đã mang tính ban ơn và thường phủ một lớp hào quang thần thánh. Chẳng hạn, vào mùa đông năm Ất Sửu (1445), vua Lê Nhân Tông đã xuống chiếu rằng: *"Trẫm ở ngôi cao mà chưa biết việc đời, cho nên mấy năm nay, tai dị liên tiếp, sấm sét luôn luôn, mưa dầm quá độ, nước lớn ngập tràn, đê điều bị vỡ, làm hỏng ruộng vườn nhà cửa muôn dân... Có phải vì chính sự có thiếu sót mà hại đến hoà khí của trời đất, hay là xử hình ngục không đáng mà khí vận âm dương biến đổi? Muốn chấm dứt sự trừng phạt của trời cao, phải rộng ban điều ân huệ cho kẻ dưới. Vì thế, nay ban các điều về tha thuế, giảm tội rộng rãi theo thứ bậc khác nhau".*

Bước sang thời kỳ Pháp thuộc, bối cảnh xã hội Việt Nam có nhiều thay đổi. Thực dân Pháp cấu kết với Nhật đàn áp nhân dân ta, bắt chúng ta phải nhổ lúa trồng đay và kết quả là hơn 2 triệu người chết đói. Chúng thi hành chính sách ngu dân, nô dịch, gây tâm lý tự ti vong bản, đầu độc nhân dân bằng thuốc phiện và rượu cồn, hủ hoá thanh niên bằng tiệm

nhảy, sòng bạc, khuyến khích mê tín dị đoan, ngăn chặn ảnh hưởng của nền văn hoá tiến bộ thế giới vào Việt Nam. Trước thực trạng đó, lãnh tụ Nguyễn Ái Quốc với tổ chức Cứu tế quốc tế đã đặt nền móng cho chính sách xã hội ở Việt Nam. Đối với gia đình chiến sỹ cách mạng bị thực dân Pháp sát hại, các chiến sỹ bị tù đầy bị buộc thôi việc do làm cách mạng mà đang gặp khó khăn đều được Cứu tế quốc tế đả chăm lo. Đây chính là công tác bảo hiểm vô sản và ưu đãi xã hội đầu tiên của cách mạng Việt Nam.

Tiếp thu quan điểm của Bác Hồ, trong phong trào Xô Viết Nghệ Tĩnh và cao trào Cách mạng 30 - 31, Đảng đã thực hiện lấy thóc của địa chủ Việt gian và thực dân Pháp chia cho thợ thuyền và dân cày nghèo, xoá nợ, cứu giúp các chiến sỹ cách mạng bị tai nạn và gia đình các chiến sỹ hy sinh. Thời kỳ mặt trận dân tộc dân chủ Đông Dương (1936-1939), Đảng đã chủ trương tổ chức các hội, đoàn thể, hội cứu tế, tương tế để cứu giúp các chiến sỹ bị đàn áp, bênh vực quyền lợi công nhân.

Nói về "phong trào công nhân", Hồ Chủ tịch đã đưa ra những tiêu chí cần thực hiện trong chính sách đối với công nhân như: "1. Tự do hội họp. 2. Quyền tổ chức các công đoàn và các cuộc đình công. 3. Ngày lao động 8 giờ cho người lớn và 6 giờ cho thiếu niên và những người làm việc nặng. 4. Bảo vệ những người tiểu nông. 5. Cấm làm việc quá giờ trong những xí nghiệp độc hại và cấm sử dụng lao động trẻ em và phụ nữ vào việc làm ban đêm. 6. Hàng năm công nhân được nghỉ hai tuần, đối với phụ nữ làm công việc nặng nhọc thì được nghỉ 8 tuần trước khi đẻ và 8 tuần sau khi đẻ; 6 tuần nghỉ đẻ đối với phụ nữ làm công

chức và làm các công việc nhẹ. 7. Ban kiểm tra của công nhân. 8. Luật bảo hiểm đối với công nhân. 9. Nhà nước có trách nhiệm giúp đỡ các tổ chức công nhân của những người lao động được học hành". [10;30].

2.2. Chính sách xã hội thời kỳ từ sau Cách mạng Tháng 8 đến trước thời kỳ đổi mới kinh tế 1986 ở nước ta

Cách mạng Tháng 8 năm 1945 thành công, nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời song đất nước phải đối mặt với muôn vàn khó khăn về đối nội và đối ngoại. Do xuất phát từ một nước nông nghiệp, lạc hậu cộng với hậu quả nặng nề của chiến tranh, nền kinh tế nước ta lâm vào cảnh kiệt quệ, ngân sách trống rỗng, cơ sở hạ tầng kinh tế như nhà máy, phân xưởng... bị triệt phá. Nạn đói liên tục kéo dài làm suy kiệt sức khoẻ, trí tuệ của nhân dân. Mặt khác, đất nước ta lại phải chống đỡ với nguy cơ chiến tranh đang đến gần (phát xít Nhật, Anh, quân Tưởng). Đứng trước tình hình đó, Hồ Chủ tịch và nhà nước mới đã kịp thời đưa ra những chính sách xã hội cần thiết. Nhà nước chủ trương lập "hũ gạo cứu đói", "kho thóc cứu đói", tiếp tế lương thực cho vùng đói và khuyến khích tăng gia sản xuất. Để phục vụ cho công tác cứu tế, Chính phủ đã tịch thu các cơ sở vật chất, tài chính của thực dân Pháp, vừa tiếp tục phòng đói vừa chuẩn bị cho kháng chiến. Kháng chiến toàn quốc bùng nổ, Đảng ta đã động viên nhân dân ổn định nơi ăn chốn ở, tham gia khai hoang sản xuất, làm các nghề thủ công và tiểu thủ công nghiệp. Đối với những người có công với Cách mạng, Chính phủ đã ban hành Điều lệ ưu đãi (ưu đãi thương binh, dân quân, du kích, thanh niên xung phong, gia đình liệt

sỹ) với các Nghị định, Quy định cụ thể để công tác tổ chức thực hiện được thuận tiện, chuẩn xác.

Thời kỳ này, một số các sắc lệnh giải quyết các vấn đề xã hội được Chính phủ ban hành như:

- Sắc lệnh số 29/SL ngày 12/3/1947 trong đó có quy định về phụ cấp gia đình, phụ cấp thâm niên và thủ tục trả phụ cấp; chế độ nghỉ đẻ và cho con bú của phụ nữ; chế độ nghỉ ốm đau cho công nhân và trách nhiệm của chủ; chế độ tai nạn lao động;

- Sắc lệnh số 188/SL ngày 29/5/1948 quy định về phụ cấp khu vực khí hậu xấu, phụ cấp khu vực tiền tuyến;

- Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950 về quy chế công chức Việt Nam quy định công chức có quyền hưu bổng, được chăm sóc về sức khoẻ và trợ cấp khi bị tai nạn.

Bước sang giai đoạn hai của nhiệm vụ chiến lược (1954 - 1975), miền Bắc đã được giải phóng, song hậu quả của 9 năm kháng chiến còn rất nặng nề. Nền kinh tế lạc hậu bị tàn phá, nạn đói có nguy cơ bùng nổ. Nạn thất nghiệp gia tăng, tệ nạn nghiện hút, du đãng và mại dâm đang trở thành những vấn đề xã hội nhức nhối. Trước thực trạng này, Đảng và Chính phủ đã lồng ghép chương trình kế hoạch phục hồi sản xuất, khai hoang để chống đói; mở các công trình khôi phục lại hệ thống giao thông đường bộ, đường sắt để phát triển sản xuất, đồng thời thu hút lực lượng lao động, giải quyết việc làm và vận động người không có việc trở về quê quán để sản xuất. Bên cạnh đó, vấn đề sắp xếp công ăn việc làm cho cán bộ đồng bào miền Nam tập kết được Đảng và Chính phủ thực hiện chu đáo. Cải cách

ruộng đất được hoàn thành đã góp phần giải phóng sức sản xuất, ổn định đời sống nhân dân.

Trong giai đoạn thực hiện cuộc chiến tranh giải phóng miền Nam, Đảng và Chính phủ tập trung vào cứu trợ nhân dân bị tai nạn chiến tranh ở miền Bắc, đồng thời sơ tán nhân dân vùng có chiến sự ác liệt ra những vùng quê tương đối an toàn để trẻ em tiếp tục được học tập, người già được chăm sóc. Mặc dù phải tập trung sức người, sức của cho cuộc kháng chiến chống Mỹ, Đảng và Chính phủ vẫn làm tốt công tác cải tạo xã hội. Trong thời gian này vấn đề tệ nạn xã hội như nghiện hút, mại dâm đã bị chặn đứng, công tác thương binh - liệt sỹ được chú trọng giải quyết. Chính sách xã hội thời kỳ này thể hiện ở một số văn bản pháp luật như:

- Nghị định số 594/TTg ngày 11/12/1957 về chế độ mất sức lao động đối với công nhân viên chức;

- Hiến pháp năm 1959, ghi nhận: "Người lao động có quyền được giúp đỡ vật chất khi già yếu, bệnh tật, hoặc mất sức lao động. Nhà nước mở rộng dần các tổ chức BHXH, cứu tế và y tế để bảo đảm cho người lao động được hưởng quyền đó". Trong các văn bản pháp luật này đã quy định rõ đối tượng, phạm vi điều chỉnh; quy định các chế độ BHXH (gồm 6 chế độ: ốm đau, thai sản, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, mất sức lao động, hưu trí và tử tuất); quy định quyền và nghĩa vụ các bên có liên quan trong bảo hiểm xã hội.

- Nghị định 161/CP ngày 30/10/1964 quy định chế độ trợ cấp, phụ cấp ưu đãi đối với người có công với cách mạng.

Chương I. Các vấn đề lý luận cơ bản về chính sách xã hội

Sau ngày miền Nam giải phóng, đất nước đã hoàn toàn độc lập và đi lên chủ nghĩa xã hội. Lúc này, chính sách xã hội tập trung vào giải quyết những vấn đề bức xúc như nạn thất nghiệp, tệ nạn xã hội, công tác thương binh liệt sỹ với rất nhiều đối tượng bị tàn phế, bệnh tật, nhiễm chất độc hóa học, thất lạc mộ... Chính phủ đã ban hành Nghị định số 10/NĐ/76 áp dụng chế độ hưu trí, mất sức lao động, tử tuất đối với công nhân viên chức và quân nhân ở miền Nam và có chế độ đối với công nhân viên chức trước làm việc cho chế độ cũ, sau khi giải phóng làm việc cho ta nhưng đã già yếu và ban hành Điều lệ tạm thời về Bảo hiểm xã hội.

Như vậy, trong thời kỳ này Đảng và Nhà nước ta đã thực hiện nhiều chính sách xã hội quan trọng hướng tới quần chúng nhân dân lao động. Những chính sách xã hội đó đã có tác dụng khơi dậy và phát huy những nguồn lực vật chất và tinh thần to lớn của nhân dân, làm nên nhiều kỳ tích anh hùng trong sự nghiệp giải phóng dân tộc, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Trong đó, đặc biệt nổi lên là các chính sách về bảo hiểm xã hội, chính sách đối với người nghèo, chính sách đối với người có công với nước, chính sách giáo dục, đào tạo, chăm sóc y tế, dân số và kế hoạch hoá gia đình, chính sách bình đẳng giới, chính sách đối với trẻ em, người tàn tật....

2.3. Chính sách xã hội từ sau thời kỳ đổi mới kinh tế ở nước ta (1986 đến nay)

Năm 1986, Đảng ta nhận thức lại về chủ nghĩa xã hội khoa học, đề ra đường lối đổi mới toàn diện đất nước, mà khâu trọng yếu là chuyển từ nền kinh tế kế hoạch tập trung quan

liều bao cấp dựa trên cơ sở quốc doanh hoá và tập thể hoá toàn bộ sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, nền kinh tế có bước phát triển mới, do đó, đã đạt được những thành tựu to lớn. Bên cạnh những thành tựu về kinh tế, chuyển biến có ý nghĩa quan trọng và có ảnh hưởng lâu dài về mặt xã hội của công cuộc đổi mới các năm qua là khơi dậy tính chủ động và năng động xã hội của mọi tầng lớp nhân dân. Trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu bao cấp và chế độ phân phối bình quân, tính chủ động và năng động xã hội bị xói mòn. Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, tác động của qui luật giá trị và qui luật cạnh tranh đã thúc đẩy con người xã hội phải tìm tòi khai thác các tiềm năng về vốn, lao động, kinh nghiệm, tri thức để cải tiến phương thức làm ăn, đa dạng hoá ngành nghề, áp dụng tiến bộ kỹ thuật mới, phát huy các lợi thế so sánh của mình nhằm đạt hiệu quả cao trong sản xuất, kinh doanh và các hoạt động khác.

Trong thời kỳ đổi mới, các vấn đề xã hội đặt ra bức xúc, đòi hỏi Đảng, Nhà nước phải có các chủ trương, đường lối và chính sách xã hội đúng đắn, nhằm đưa ra các giải pháp giải quyết hiệu quả các vấn đề này. Đó là các vấn đề như về hiện tượng phân tầng xã hội, phân hoá giàu nghèo như là hệ quả tất yếu của quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường. Sự phân tầng xã hội hiện nay chủ yếu là do một bộ phận dân cư có điều kiện thuận lợi về tài sản, trí tuệ, quyền lực và khả năng tiếp thị đã tiến nhanh hơn trong việc làm giàu, trong khi các bộ phận khác có điều kiện, cơ hội kém hơn thì tiến chậm, hoặc dậm chân tại chỗ, thậm chí có một số ít thụt lùi.

Chương I. Các vấn đề lý luận cơ bản về chính sách xã hội

Các vấn đề xã hội khác do mặt trái của cơ chế thị trường sinh ra như lãng phí, mại dâm, ma tuý và tội phạm gia tăng, tỷ lệ người nghèo tương đối và tuyệt đối cả ở nông thôn và thành thị còn cao; khoảng cách về trình độ phát triển giữa các vùng, nhất là giữa đồng bằng và miền núi xa xôi hẻo lánh còn lớn và vẫn đang có chiều hướng doãng rộng thêm ra; nhiều cơ sở giáo dục và y tế tiếp tục xuống cấp; nguồn nhân lực còn có khả năng cạnh tranh thấp trên thị trường lao động quốc tế, tốc độ tăng dân số còn ở mức cao, đặc biệt là tỷ lệ cao người đến tuổi lao động không có hoặc thiếu việc làm cả ở đô thị và nông thôn, tỷ lệ người lao động tham gia bảo hiểm xã hội trong nền kinh tế còn thấp, di chuyển lao động ồ ạt vào các thành phố, quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng, chuyển ịch lão động từ nông nghiệp sang các ngành công nghiệp và dịch vụ

Trước thực trạng trên, Nhà nước đã tập trung vào nghiên cứu, không ngừng bổ sung, hoàn thiện các chính sách xã hội để đảm bảo giải quyết hiệu quả các vấn đề xã hội nảy sinh, tạo môi trường thuận lợi cho phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế. Có thể kể đến một số chính sách xã hội quan trọng trong thời kỳ này được ban hành như:

- Pháp lệnh Ưu đãi người có công với cách mạng của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 29/8/1994, Nghị định số 28/CP ngày 29/4/1995 quy định mức trợ cấp cho các đối tượng là người có công với cách mạng.

- Nghị định số 176/CP năm 1994 thi hành Pháp lệnh Quy định danh hiệu vinh dự Nhà nước "Bà mẹ Việt Nam anh hùng".

- Luật Bảo hiểm xã hội số 71/2006/QH11 ngày 29/ 6/2006.

- Luật Bảo hiểm Y tế số 25/2008/QH12 ngày 14/11/2008.

- Nghị định số 67/CP ngày 13/4/2007 về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội.

- Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em số 25/2004/QH11 ngày 15/ 6/2004...

Như vậy, chính sách xã hội ở nước ta qua từng thời kỳ lịch sử đã được phát triển và dần hoàn thiện. Nếu như trong thời kỳ cách mạng, chính sách xã hội tập trung giải quyết những vấn đề bức xúc như chế độ đối với thương binh liệt sỹ, vấn đề cứu đói, xoá mù chữ... thì ngày nay đã bao trùm được hầu hết các lĩnh vực trong đời sống xã hội với một mức độ mới. Tuy nhiên, mục đích tối cao của chính sách xã hội ở nước ta là phát triển toàn diện con người. Nếu như trước đây, "*chăm lo đời sống nhân dân, làm cho dân bớt khổ, có cơm ăn, áo mặc, được học hành*" là mong muốn tốt bậc mà chủ tịch Hồ Chí Minh đã cống hiến cả cuộc đời mình để quyết tâm thực hiện; thì ngày nay, mặc dù bối cảnh trong nước và quốc tế đã có nhiều thay đổi đáng kể, song mục đích đó vẫn không hề thay đổi. Những quan điểm mà Hồ Chủ tịch đã đưa ra thời kỳ đầu của chế độ mới luôn là nền tảng căn bản, tư tưởng tiến bộ mà các chính sách xã hội hiện nay cần quán triệt và áp dụng một cách linh hoạt. Ngày nay, trong sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá, xây dựng và bảo vệ tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, việc thực hiện tốt các chính sách xã hội lại càng trở thành một đòi hỏi bức thiết. Đảng và Nhà nước ta luôn nhận thức rõ điều này và đặc biệt quan tâm thực hiện.

Chương II

HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

I. KHÁI NIỆM, VAI TRÒ CỦA HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Khái niệm hoạch định chính sách xã hội

Đối với mỗi loại chính sách nói chung và chính sách xã hội nói riêng, một quy trình chính sách bao gồm toàn bộ quá trình từ lúc nghiên cứu đề xuất, ban hành, tổ chức thực hiện một chính sách cho đến khi hoàn thành việc thực hiện chính sách đó. Trong quy trình ấy, hoạch định chính sách là giai đoạn đầu tiên, có tính quyết định đối với toàn bộ các giai đoạn khác và sự thành công của một chính sách.

Trong giai đoạn hoạch định chính sách xã hội, trước hết, xuất phát từ một vấn đề bức xúc của thực tiễn hoặc từ một vấn đề quan trọng, có tầm ảnh hưởng lớn tới đời sống xã hội, các chuyên gia sẽ tiến hành phân tích, nêu ra vấn đề và xác định mục tiêu, đề xuất một số giải pháp để giải quyết. Sau đó, toàn bộ những đề xuất vấn đề, mục tiêu, giải pháp sẽ được Nhà nước xem xét, thông qua và ban hành dưới hình thức một chính sách xã hội. Sản phẩm của quá trình hoạch định chính sách xã hội là một chính sách xã hội cụ thể, được thể chế hóa.

Như vậy, hoạch định chính sách xã hội là quá trình bao gồm việc nghiên cứu, đề ra một chính sách với các mục tiêu, giải pháp, công cụ nhằm giải quyết vấn đề chính sách và việc thể chế hoá chính sách đó.

Khái niệm này đã khái quát những đặc điểm, nội dung của hoạch định chính sách xã hội, cũng như vai trò của nó. Qua khái niệm này có thể hiểu hoạch định chính sách gồm các công đoạn như nghiên cứu vấn đề, xây dựng các chương trình hành động dựa trên chủ trương của Đảng, Nhà nước và thể chế hoá chương trình hành động đó.

2. Vai trò của hoạch định chính sách xã hội

Trong chu trình của chính sách xã hội, khâu hoạch định chính sách xã hội có vai trò quan trọng đối với nâng cao tính khoa học và thực tiễn của chính sách. Hoạch định chính sách xã hội nhằm tạo ra các chính sách hợp lý, đáp ứng một số yêu cầu nhất định của giải quyết các vấn đề xã hội. Các chính sách xã hội hợp lý phải được thể chế hóa, thông qua những văn bản quy phạm pháp luật nhất định. Trên thực tế thì kết quả của giai đoạn hoạch định chính sách xã hội chưa phải hoàn toàn đầy đủ để giải quyết các vấn đề thực tiễn, mà mới là một sản phẩm dưới dạng văn bản được soạn thảo trên các ý tưởng và những thông tin thống kê, điều tra mẫu... mà các chuyên gia hoạch định chính sách xã hội nắm được và được cấp có thẩm quyền thông qua để đưa vào áp dụng trong thực tiễn. Muốn đưa chính sách xã hội vào áp dụng hiệu quả trong cuộc sống và đạt được các mục tiêu đề ra của chính sách, cần phải thực hiện các công

việc tiếp theo là tổ chức thực hiện chính sách và điều chỉnh chính sách khi cần thiết để phù hợp với thực tiễn.

Tuy nhiên, việc hoạch định chính sách xã hội có ý nghĩa quyết định đối với toàn bộ chu trình của chính sách xã hội, bởi những lý do sau đây:

- Trên cơ sở nghiên cứu, phân tích tình hình đất nước, các chuyên gia hoạch định chính sách xã hội phải xác định trước mục tiêu cần đạt, cách thức, biện pháp tiến hành và công cụ cần thiết để đạt tới mục tiêu đó. Nói một cách khác, giai đoạn hoạch định chính sách xã hội là cơ sở, tiền đề để tiến hành các giai đoạn sau của quy trình chính sách xã hội. Không thể có một chính sách xã hội đúng đắn nếu công tác hoạch định chính sách xã hội làm không tốt. Đồng thời, khi chính sách xã hội được hoạch định không đúng thì việc tổ chức thực thi chính sách xã hội là không có ý nghĩa, thậm chí còn gây ra những hậu quả tiêu cực đối với xã hội.

- Sản phẩm của giai đoạn hoạch định chính sách xã hội là thang đo để đánh giá toàn bộ quá trình thực hiện chính sách. Các mục tiêu được đặt ra trong chính sách xã hội (về kết quả, tiến độ, kinh phí, nhân lực...) sẽ là cơ sở để so sánh với từng khâu, từng giai đoạn của thực thi chính sách. Từ đó nhà quản lý có căn cứ chuẩn xác để đánh giá, phát hiện sai lệch trong quá trình triển khai chính sách xã hội vào cuộc sống.

- Việc hoạch định chính sách xã hội nhằm đáp ứng đòi hỏi cần giải quyết những vấn đề xã hội trong từng thời kỳ phát triển của một quốc gia. Trong đó, đối với nước ta đó là những

đòi hỏi giải quyết các vấn đề xã hội trong quá trình vận hành nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đáp ứng quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và hội nhập mạnh mẽ vào quá trình toàn cầu hoá.

- Hoạch định chính sách xã hội nhằm tạo ra cơ hội cho người lao động và dân cư tiếp cận được các dịch vụ xã hội và quản lý các rủi ro xã hội một cách đúng đắn, hiệu quả. Đồng thời, hoạch định chính sách xã hội còn nhằm tận dụng các cơ hội thuận lợi trong nước và quốc tế để giải quyết các vấn đề xã hội của đất nước, nhằm đạt các mục tiêu xã hội xác định.

II. CƠ SỞ CỦA HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

Hoạch định chính sách xã hội phải dựa vào những cơ sở khoa học và thực tiễn xác đáng như:

1. Căn cứ khoa học nhân văn

Tính khoa học nhân văn thể hiện ở việc khi hoạch định, thiết kế chính sách phải coi trọng yếu tố con người. Các chính sách xã hội phải đặt con người ở vị trí trung tâm, xuất phát từ con người và phục vụ con người. Mục tiêu cuối cùng và cao nhất của mọi chính sách xã hội là vì con người, vì sự tiến bộ xã hội. Nước ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân, vì thế các chính sách xã hội của Nhà nước đều hướng tới mục đích là phục vụ nhân dân, phục vụ sự phát triển con người. Bảo đảm cho mọi công dân có được cuộc sống ấm no, an toàn, có cơ hội phát triển toàn diện luôn là mục tiêu phấn đấu của việc đổi mới, hoàn thiện các chính sách xã hội ở Việt Nam.

2. Tính hệ thống trong hoạch định chính sách xã hội

Ở nước ta, tất cả các chính sách bao giờ cũng có quan hệ mật thiết với nhau, cùng hướng tới mục tiêu chung là phát triển xã hội, phát triển con người. Các nhà hoạch định chính sách xã hội phải có cách nhìn tổng thể, đặt chính sách xã hội được thiết kế trong mối quan hệ với các chính sách khác. Ví dụ, chính sách xoá đói giảm nghèo liên quan đến chính sách giáo dục đào tạo, chăm sóc y tế, phòng chống tệ nạn xã hội, tín dụng... Việc hoạch định một chính sách xã hội mới bổ sung vào hệ thống các chính sách hiện hành có thể làm tăng hiệu quả, hiệu lực của toàn bộ các chính sách. Mặt khác, nếu xây dựng chính sách xã hội mà thiếu tính hệ thống thì chính sách xã hội mới có thể mâu thuẫn với các chính sách hiện hành, gây nên khó khăn cho công tác quản lý.

Mỗi chính sách xã hội thường bao gồm nhiều mục tiêu có thể lập thành cây mục tiêu, trong đó có một số mục tiêu trọng điểm. Các mục tiêu này phải được thiết kế trong mối tương quan với mục tiêu của các chính sách hiện có, không được mâu thuẫn với nhau và đều phải hướng vào mục tiêu xã hội tổng thể của đất nước. Ví dụ, mục tiêu đảm bảo việc làm cho tất cả người lao động và mục tiêu trợ cấp xã hội đối với người thất nghiệp đều nhằm vào mục tiêu xã hội tổng thể của quốc gia là đảm bảo mức sống cho các tầng lớp dân cư...

Tính hệ thống trong hoạch định chính sách xã hội còn đòi hỏi các nhà quản lý, hoạch định chính sách xã hội phải thấy được mối quan hệ và sự hỗ trợ lẫn nhau giữa chính sách xã hội với các công cụ quản lý khác của Nhà nước, như công cụ pháp

luật, kế hoạch, dự án xã hội... Chính sách xã hội được ban hành phải phù hợp với quy định của hệ thống pháp luật hiện hành. Mặt khác, các chính sách xã hội cần phải được thể chế hóa bằng luật, mang tính bắt buộc thực hiện.

3. Căn cứ định hướng chính trị và những quy định pháp luật hiện hành trong hoạch định chính sách xã hội

Đối với mỗi quốc gia, trong hoạch định chính sách xã hội phải dựa vào các căn cứ định hướng đường lối, chính sách của đảng cầm quyền và phải căn cứ vào hệ thống pháp luật hiện hành và tuân thủ các quy định pháp luật. Hệ thống luật pháp do Nhà nước ban hành ở nước ta là sự thể chế hóa cương lĩnh, chiến lược và các định hướng chính sách của Đảng. Vì vậy, rõ ràng là hoạch định các chính sách xã hội phải căn cứ vào những quan điểm, đường lối của Đảng và tuân thủ những qui phạm pháp luật được thể chế hóa từ đường lối chính trị đó.

Những quy định hiện hành cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách xã hội những qui chuẩn xây dựng chính sách, đề ra các mục tiêu, xây dựng chương trình, dự án... để thực thi chính sách trong khuôn khổ pháp luật, phù hợp với thể chế. Đồng thời, chính sách xã hội cũng là nguồn tạo ra những thể chế pháp luật mới. Bởi vì, để một chính sách xã hội sau khi ban hành được thực thi trong cuộc sống, Nhà nước phải thể chế hóa chính sách đó thành các qui phạm pháp luật, vừa khuyến khích, vừa cưỡng chế bắt buộc đối với việc thi hành chính sách đó.

Pháp luật Việt Nam là một hệ thống pháp luật thống nhất, phản ánh ý chí, nguyện vọng và lợi ích của giai cấp công

nhân và nhân dân lao động. Hệ thống pháp luật ấy đã trải qua từng bước phát triển để vừa thích nghi với bối cảnh kinh tế - xã hội của thời đại vừa phù hợp với định hướng xã hội chủ nghĩa mà Đảng đã đề ra. Hiến pháp là đạo luật cơ bản của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp hiện nay của nước ta là hiến pháp được ban hành năm 1992 và đang được nghiên cứu bổ sung, sửa đổi. Cho đến nay, Nhà nước Việt Nam đã ban hành được một hệ thống luật pháp bao quát và điều chỉnh các quan hệ xã hội trong nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội. Những văn bản pháp luật này cũng đã tạo cơ sở pháp lý cho việc hình thành và phát triển các chính sách xã hội trong nền kinh tế thị trường ở nước ta.

4. Hoạch định chính sách xã hội phải dựa trên cơ sở những điều kiện kinh tế hiện có của quốc gia

Khi hoạch định mỗi chính sách xã hội đều phải xem xét khả năng của nền kinh tế, mức độ tăng trưởng và phát triển kinh tế. Bởi vì, hoạch định chính sách xã hội cũng phải tính đến khả năng đáp ứng tài chính của nền kinh tế cũng như thu nhập và mức sống của dân cư và người lao động khi tham gia vào các chính sách xã hội.

Ở nước ta, trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, với việc đổi mới hệ thống chính sách kinh tế đã và đang đem lại những thành tựu quan trọng về tăng trưởng kinh tế, GDP hàng năm tăng trên 5 - 9% trong thời kỳ 1995 - 2010, thu nhập bình quân đến nay đạt trên 1100 USD/năm. Tuy nhiên, cho đến nay nước ta vẫn là một nước có thu nhập thấp, trình độ

phát triển kinh tế, năng suất lao động, chất lượng và hiệu quả sản xuất kinh doanh và khả năng cạnh tranh còn thấp, hạ tầng cơ sở xã hội còn lạc hậu... Trong môi trường đó của nền kinh tế, việc hoạch định các chính sách xã hội phải phù hợp với những điều kiện kinh tế hiện có. Ví dụ, như Đảng ta đã đề ra các giải pháp phát triển sự nghiệp giáo dục như một quốc sách hàng đầu, nó có quyết định sự tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội. Tuy nhiên, trong điều kiện ngân sách nhà nước còn hạn hẹp, Đảng và Nhà nước ta chủ trương xã hội hóa hoạt động giáo dục, bên cạnh hệ thống các trường công lập, Nhà nước tạo môi trường thuận lợi cho phát triển hệ thống trường tư thục các cấp học khác nhau, thực thi chế độ học phí, cũng như các chế độ đóng góp một cách hợp lý vì lợi ích của mỗi người, mỗi gia đình, mỗi tổ chức và toàn xã hội. Do điều kiện kinh tế của đất nước còn khó khăn, nên một số mục tiêu của các chính sách xã hội khác như chính sách việc làm, chính sách tiền lương, chính sách dân tộc, chính sách bảo trợ xã hội... cũng phải được hoạch định phù hợp với khả năng kinh tế của quốc gia.

5. Tính lịch sử trong hoạch định chính sách xã hội

Các chính sách xã hội được hoạch định phù hợp cho từng thời kỳ phát triển kinh tế - xã hội nhất định, nhằm thực hiện những mục tiêu xã hội nhất định của từng thời kỳ lịch sử của một quốc gia. Đối với từng quốc gia, các vấn đề xã hội luôn có sự vận động phát triển, nên khi có một chính sách xã hội không phù hợp, hoặc khiếm khuyết lớn, Nhà nước cần có chính sách mới hoặc thực hiện việc điều chỉnh, bổ sung chính sách. Do đó, trong quá trình nghiên cứu hoạch định và thực thi chính sách

xã hội cần phải phân tích, đánh giá đúng các điều kiện lịch sử cụ thể để đưa ra những chính sách phù hợp với từng thời kỳ, tránh hoạch định chính sách mang tính chủ quan duy ý chí.

Các chính sách xã hội ở nước ta hiện nay được hoạch định và thực thi trong bối cảnh lịch sử của quá trình vận động từ một xã hội của một nước chậm phát triển sang xã hội công nghiệp hóa, hiện đại hóa, từ một nền kinh tế chỉ huy tập trung sang nền kinh tế thị trường cạnh tranh và hội nhập sâu vào quá trình toàn cầu hóa, có sự quản lý của Nhà nước. Sự vận động đó diễn ra phức tạp, đa dạng, nảy sinh nhiều vấn đề xã hội mới, đòi hỏi phải có các chính sách xã hội mới và các chính sách xã hội đang áp dụng phải luôn được đổi mới, hoàn thiện.

III. QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

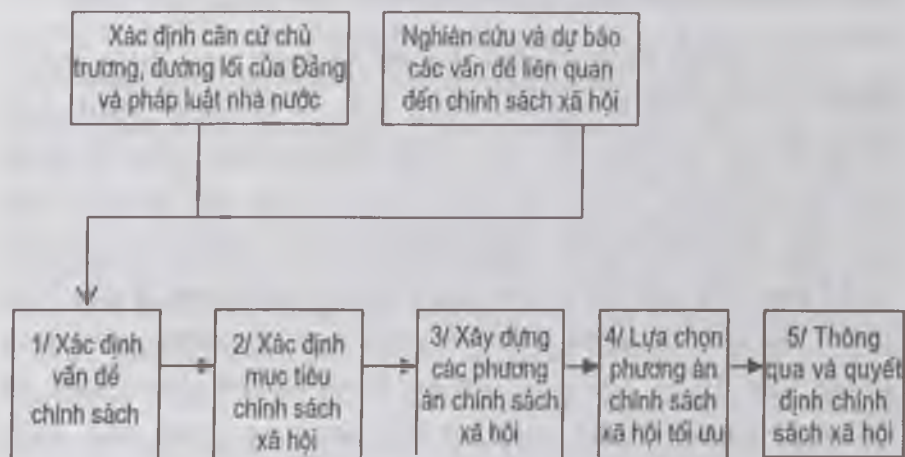
Hoạch định chính sách là một quá trình bao gồm tập hợp các công việc được thực hiện theo một trình tự như sau:

- 1) Xác định vấn đề chính sách.
- 2) Xác định mục tiêu của chính sách.
- 3) Xây dựng các phương án chính sách.
- 4) Lựa chọn phương án chính sách tối ưu.
- 5) Thông qua và quyết định chính sách.

Quá trình hoạch định chính sách xã hội có thể thể hiện qua sơ đồ sau đây:

Sơ đồ II.1

Quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội



Sau đây xem xét cụ thể các bước hoạch định chính sách xã hội.

1. Xác định và lựa chọn vấn đề xã hội

Cụ thể, trong xác định và lựa chọn các vấn đề xã hội để hoạch định chính sách xã hội, cần phải quan tâm các nội dung sau:

1.1. Vấn đề của chính sách xã hội

Vấn đề chính sách được hiểu là những mâu thuẫn nảy sinh trong đời sống xã hội, sự xuất hiện một nhu cầu cần thay đổi hoặc giữ nguyên hiện trạng đòi hỏi cần có sự tác động của Nhà nước. Như vậy, vấn đề chính sách có thể là những vấn đề thường xuyên nhưng quan trọng, hoặc những bức xúc trong đời

sống ở mỗi thời kỳ lịch sử nhất định mà gây kìm hãm hoặc cản trở sự phát triển xã hội. Ví dụ như: đối với các nước đang phát triển, thì đó là các vấn đề như nghèo đói; nguồn nhân lực chất lượng thấp; an sinh xã hội yếu kém; quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và nảy sinh các vấn đề xã hội; vấn đề ô nhiễm môi trường sinh thái, thiên tai...

1.2. Căn cứ để lựa chọn vấn đề của các chính sách xã hội

Trong đời sống xã hội của một quốc gia, tại các thời kỳ đều có nhiều vấn đề xã hội nảy sinh. Tuy nhiên, trong số các vấn đề xã hội nảy sinh cần phải tìm kiếm, phân tích, lựa chọn xây dựng các chính sách có tính quan trọng, bức xúc trong đời sống xã hội. Các vấn đề xã hội có tính quan trọng và bức xúc được biểu hiện ở các mặt như:

- Mang tính phổ biến trong một phạm vi rộng lớn, thường là toàn xã hội;
- Xuất hiện một cách thường xuyên, liên tục trong một giai đoạn lịch sử khá dài;
- Gây ra hậu quả nghiêm trọng đối với sự phát triển xã hội trên nhiều lĩnh vực;
- Là mối quan tâm lo lắng đối với đa số người dân.

Với những tính chất trên, có thể hiểu “vấn đề chính sách” xuất phát từ “nhu cầu xã hội”, tức là đòi hỏi của cộng đồng. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng “cộng đồng” ở đây không hẳn là toàn thể người dân. Bởi vì, trong thực tế có những chính sách chỉ tác

động trực tiếp đến một bộ phận người dân, số còn lại ít ảnh hưởng hoặc không quan tâm, không có nhu cầu về chính sách. Mặc dù vậy, khi chính sách ra đời lại gây cho các đối tượng này không ít ảnh hưởng.

Trên một bình diện khác, ý kiến của số đông chưa hẳn đã là đúng, là điển hình cho một sự kiện, hiện tượng được xem là vấn đề chính sách. Vì vậy, khi hoạch định chính sách, khâu xác định vấn đề muốn chính xác cần trải qua một quá trình tìm hiểu, phân tích kỹ lưỡng thực trạng môi trường xã hội dựa trên những kỹ thuật nghiệp vụ chuyên môn về điều tra thăm dò.

Trong thực tế, các vấn đề xã hội không những rất phong phú và đa dạng mà nguồn gốc nảy sinh của chúng cũng rất khác nhau. Chẳng hạn như trong quá trình xây dựng và thực hiện các chiến lược kinh tế - xã hội, có những tác động mà khi hoạch định chưa lường tới sẽ làm nảy sinh vấn đề xã hội. Ngay trong quá trình vận hành của nền kinh tế thị trường, mặc dù đã có sự điều tiết của Nhà nước song vẫn khó tránh khỏi những hậu quả tiêu cực như là một quy luật tất yếu. Ngoài ra, các vấn đề bất thường như thiên tai, dịch họa, dịch bệnh... cũng là những vấn đề chính sách mà Nhà nước cần điều tiết. Với đặc thù là một đất nước nông nghiệp chịu nhiều chiến tranh mất mát, vấn đề chính sách của chúng ta còn là thực hiện trợ giúp với những đối tượng nghèo, yếu thế trong xã hội, trả ơn những người đã đóng góp công sức, tính mạng cho sự nghiệp dựng nước và giữ nước.

Với vô số các vấn đề xã hội đang diễn ra hàng ngày, nhà hoạch định phải biết đánh giá, xem xét để tìm đúng vấn đề thực

sự là nổi cộm, có ảnh hưởng sâu sắc đến sự phát triển của toàn xã hội không chỉ ở hiện tại mà còn cả trong tương lai để có sự ưu tiên điều chỉnh kịp thời.

Sau khi xác định được vấn đề cần được điều chỉnh bởi chính sách xã hội, nhà hoạch định phải tìm ra nguyên nhân dẫn đến vấn đề đó. Bởi vì, nguyên nhân là cơ sở chắc chắn nhất để người ta đưa ra các giải pháp giải quyết triệt để vấn đề. Nhận thức vấn đề có thể gặp những chỉ báo định tính, khi đó người hoạch định cần tiến hành định lượng để việc đánh giá, xác định vấn đề chính sách được chuẩn xác hơn. Vấn đề này sẽ được nói rõ hơn trong phần đánh giá và lựa chọn phương án chính sách.

Có thể thấy xác định vấn đề là bước đầu tiên, có ảnh hưởng đến toàn bộ chương trình hành động về sau. Để nhiệm vụ này hoàn thành hiệu quả thì năng lực nhà hoạch định và nguồn thông tin đầy đủ, chính xác là rất quan trọng. Ở đây lại đặt ra yêu cầu đối với công tác thu thập và xử lý thông tin.

Xác định vấn đề chính sách để đưa ra phương án giải quyết là một hoạt động đóng vai trò vô cùng quan trọng, nhưng lại được thực hiện chủ yếu do nhận thức của con người. Vì vậy, để tránh chủ quan, phiến diện trong nhận thức thì nhà hoạch định phải đạt được những yêu cầu nhất định về trình độ tư duy, kinh nghiệm, khả năng dự báo đồng thời cần làm tốt công tác thu thập thông tin và dự báo. Do đây là một công việc khó khăn, phức tạp, đòi hỏi sự tổng hợp của nhiều kỹ năng nên thường được những bộ phận chuyên trách đảm nhiệm.

Trước tiên, cán bộ làm công tác tìm kiếm thông tin phải là người có chuyên môn, kinh nghiệm, đảm bảo một khả năng nhạy bén trong nắm bắt thông tin, phán đoán vấn đề. Họ phải biết xác định thông tin nào là có thể tin cậy, thông tin nào không đáng tin cậy, cho dù nó là thông tin chính thức hay phi chính thức. Một sự thật là quá trình truyền tin trong môi trường sẽ gặp phải những yếu tố tác động gây nhiễu thông tin như tung thông tin giả, sự sai lệch khi qua nhiều kênh truyền tin... Vì thế, thông tin trước khi được sử dụng cần qua khâu lọc và làm sạch. Đây chính là công tác loại bớt những yếu tố thừa, gây nhiễu hoặc sai lệch tin để tìm ra một thông tin chính xác có thể sử dụng.

Tuy nhiên, không chỉ dừng lại ở việc nắm bắt thông tin, nhà hoạch định phải có khả năng đưa ra những phán đoán về hoàn cảnh môi trường trong tương lai. Đây chính là công tác dự báo - một vấn đề vô cùng quan trọng và không thể không thực hiện trong mọi hoạt động nói chung và hoạch định chính sách nói riêng. Dựa trên nguồn thông tin thu được và kỹ năng, kinh nghiệm phán đoán của bản thân, nhà hoạch định phải có những phác thảo cơ bản về môi trường chính sách trong tương lai. Những điều kiện tương lai rất có thể khác xa với hiện tại, do đó cần chuẩn bị một hệ thống kế hoạch, phương án đối phó áp dụng cho nhiều tình huống. Có như vậy, các giải pháp chính sách đưa ra mới có tính khả thi, hiệu quả và không bị vướng mắc, lúng túng khi điều kiện thay đổi.

Sau khi đã thu thập đầy đủ các thông tin cần thiết và tiến hành xử lý ban đầu, một số vấn đề bức xúc nhất sẽ được đưa ra

bàn bạc giữa các nhà hoạch định, nhà phân tích chính sách và các tổ chức, cá nhân liên quan để đi đến quyết định cuối cùng về vấn đề bức xúc nào được lựa chọn giải quyết bằng công cụ chính sách.

1.3. Phân tích "cơ sở của chính sách xã hội"

Trong xác định và lựa chọn đúng đắn vấn đề xã hội để xây dựng chính sách, các chuyên gia hoạch định chính sách xã hội cần phải dựa vào việc phân tích "cơ sở của chính sách xã hội", bao gồm:

- Cơ sở đường lối của Đảng, Nhà nước trong giải quyết vấn đề xã hội

Các đường lối của Đảng, Nhà nước trong lĩnh vực xã hội là những căn cứ để đề ra chính sách, bảo đảm cho các chính sách xã hội đi theo đúng đường lối của Đảng, Nhà nước thực hiện các mục tiêu vĩ mô trong lĩnh vực xã hội của từng thời kỳ. Ở đây, các chuyên gia hoạch định chính sách xã hội phải xuất phát từ mục tiêu tổng quát và những quan điểm chỉ đạo của Đảng, Nhà nước để xác định, lựa chọn đúng đắn vấn đề xã hội cần xây dựng chính sách xã hội.

- Nghiên cứu và dự báo các vấn đề xã hội

Nghiên cứu và dự báo các vấn đề xã hội nhằm cung cấp thông tin về các vấn đề xã hội, các nguồn lực, tiềm năng có thể huy động để thực hiện chính sách xã hội... Trên cơ sở đó, giúp cho việc xác định mục tiêu, giải pháp và công cụ để thực hiện mục tiêu chính sách xã hội đạt hiệu quả trong cuộc sống.

Nghiên cứu và dự báo các vấn đề xã hội thường do các cơ quan nghiên cứu chuyên môn và các chuyên gia phân tích chính sách xã hội tiến hành. Các chuyên gia hoạch định chính sách xã hội dựa vào kết quả nghiên cứu và dự báo các vấn đề xã hội để xác định vấn đề cần đưa ra chính sách xã hội.

Nội dung cần nghiên cứu và dự báo các vấn đề xã hội rất đa dạng, phụ thuộc vào chính sách xã hội phải xây dựng. Trong đó, có hai nội dung cơ bản như:

a) Nghiên cứu và dự báo những yếu tố thuộc hệ thống trong đó chính sách xã hội sẽ hoạt động, bao gồm:

- Nghiên cứu và dự báo các đối tượng thuộc diện điều chỉnh (bao trùm) của chính sách xã hội, nhằm xác định những tác động của chính sách xã hội ban hành đối với các đối tượng đó. Những tác động này cần phân tích theo cả chiều hướng tích cực và tiêu cực, trong đó lưu ý đến tác động tiêu cực.

- Nghiên cứu các vấn đề liên quan đến chủ thể quản lý và thực hiện chính sách xã hội như nghiên cứu về năng lực và cơ chế làm việc của Chính phủ, của các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước, cũng như nhân lực trực tiếp triển khai chính sách.

- Nghiên cứu, đánh giá kết quả hoạt động của các chính sách xã hội hiện hành, các ảnh hưởng tích cực và tiêu cực của các chính sách đó lên các đối tượng của chính sách. Từ đó phát hiện các tồn tại của chính sách xã hội, đưa ra các phương hướng hoàn thiện chính sách xã hội và đề xuất xây dựng những chính sách mới.

b) Nghiên cứu và dự báo những yếu tố thuộc về môi trường của chính sách xã hội. Môi trường ở đây bao gồm môi trường trong nước và môi trường quốc tế với tất cả các ảnh hưởng của nó đối với các vấn đề xã hội. Trong đó, nghiên cứu môi trường trong nước là thực hiện việc phân tích thực trạng các vấn đề xã hội của đất nước, đánh giá các mặt tích cực, các tồn tại, phân tích nguyên nhân của chúng, từ đó xác định cơ hội và các vấn đề xã hội mới nảy sinh. Ví dụ như, để xây dựng chính sách phát triển xã hội nông thôn, trước tiên cần tiến hành phân tích thực trạng các vấn đề xã hội nông thôn, mức sống của dân cư nông thôn, nguồn nhân lực và văn hoá nông thôn, các nguyên nhân nghèo nàn, lạc hậu ở nông thôn hiện nay...

Trong khi đó, nghiên cứu môi trường quốc tế nhằm xác định những tác động tích cực và tác động tiêu cực của các xu hướng kinh tế, chính trị, xã hội của quốc tế đối với các vấn đề xã hội của Việt Nam. Nội dung nghiên cứu có thể bao gồm như: vấn đề di chuyển lao động trên thị trường lao động quốc tế, tiền lương trên các thị trường lao động các nước, khủng hoảng kinh tế thế giới, các bệnh tật, tội ác xã hội liên quốc gia, hệ thống giáo dục và đào tạo, hệ thống an sinh xã hội của các nước...

Việc phân tích và dự báo này có thể do các cơ quan nghiên cứu khoa học, các cơ quan quản lý nhà nước, các nhóm chuyên gia của Chính phủ thực hiện, giúp cho các nhà hoạch định chính sách xã hội nhận thức được tình hình thực tế và các khuynh hướng vận động của các vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội trong nước và quốc tế có thể tác động đến chính sách xã hội ở nước ta.

2. Xác định mục tiêu của chính sách xã hội

2.1. Cơ sở xác định mục tiêu

Cơ sở để xác định mục tiêu của chính sách xã hội là đường lối của Đảng, khuôn khổ pháp luật của Nhà nước và những kết quả của công tác nghiên cứu, dự báo về mọi lĩnh vực liên quan. Cụ thể là, sau khi phân tích tình hình thực tế để nhận thức được nhu cầu hình thành chính sách xã hội và xác định rõ vấn đề của chính sách, đối tượng chính sách, các nguồn lực cần thiết, nhà hoạch định sẽ tiến hành xác định mục tiêu của chính sách xã hội.

Mục tiêu của một chính sách xã hội là cái đích mà chính sách xã hội đó phải đạt tới. Mục tiêu phải được đề ra dựa trên cơ sở xác định vấn đề xã hội đặt ra và phán đoán cách thức giải quyết vấn đề đó, trong đó có tính đến tính khả thi của việc thực hiện mục tiêu.

2.2. Nguyên tắc xác định mục tiêu

Một số nguyên tắc cơ bản xác định mục tiêu của chính sách xã hội là:

- *Xác định các mục tiêu trong hệ thống thuộc chính sách xã hội:* Cần phải xác định tất cả các mục tiêu và đối với mỗi mục tiêu cần phải xác định tất cả các cấp bậc của mục tiêu. Nhưng trong thực tế, người ta thường chỉ xác định những mục tiêu cơ bản nhất, những mục tiêu mà người ta thấy rằng là quan trọng đối với việc giải quyết vấn đề và hướng tới mục tiêu và mục đích chung của tổ chức. Đối với mỗi mục tiêu người ta

thường xác định 3 cấp độ: cấp độ lớn nhất, trung bình và thấp nhất của các mục tiêu.

- *Lựa chọn các mục tiêu ưu tiên cho chính sách xã hội*: Vì hệ thống của chính sách xã hội thường là đa mục tiêu, trong khi đó luôn luôn tồn tại những giới hạn trong thực tế, bao gồm:

• Giới hạn của sự cho phép (nó có hợp pháp không? Những người khác có chấp nhận nó hay không?).

• Giới hạn của các nguồn lực sẵn có.

• Giới hạn của những cam kết trước đó.

• Giới hạn của những thông tin sẵn có.

Để lựa chọn các mục tiêu ưu tiên cần phải xem xét các mô hình phân tích mục tiêu:

a) Mô hình cây mục tiêu

+ Mục tiêu cấp 1 là mục tiêu cao nhất:

+ Việc thực hiện những mục tiêu cấp thấp hơn là công cụ để thực hiện những mục tiêu cao hơn.

+ Mục tiêu cấp thấp hơn hoạt động theo định hướng của mục tiêu cấp cao hơn.

+ Trong việc tiến hành qui trình lập chính sách, người ta sẽ xác định mục tiêu cấp 1 trước.

b) Mô hình SMART

Mô hình này giúp chúng ta xác định những mục tiêu dài hạn, ngắn hạn và trung hạn là vô cùng quan trọng. SMART là viết tắt của những tiêu chí sau:

Specific (cụ thể) - Mục tiêu phải chính xác rõ ràng. Mục tiêu càng cụ thể, càng dễ có khả năng đạt được mục tiêu đó.

Measurable (lượng hoá được) - Các chỉ tiêu của mục tiêu chính sách xã hội càng lượng hoá được cụ thể càng có giá trị đối với tổ chức thực hiện và giám sát thực hiện chính sách xã hội.

Actions (hành động) - Đề ra những việc phải thực hiện để đạt được mục tiêu.

Realistic (thực tế) - Mục tiêu phải có tính khả thi (Đảm bảo mục tiêu có thể đạt được).

Timing (thời gian) - Phân bổ khoảng thời gian hợp lý cho từng mục tiêu.

3. Xây dựng các phương án chính sách xã hội

Xác định các phương án chính sách xã hội dựa vào các nguyên tắc sau đây:

3.1. Xác định tất cả các phương án chính sách có thể thực hiện được mục tiêu: Nghiên cứu đưa ra toàn bộ các phương án chính sách xã hội mà mỗi phương án đều có khả năng giải quyết được các vấn đề xã hội theo mục tiêu chính sách đã xác định.

3.2. Đối với một phương án phải xác định các giải pháp thực hiện mục tiêu, trả lời cho những câu hỏi: "Làm gì để thực hiện mục tiêu? Làm như thế nào để thực hiện mục tiêu? Thực hiện mục tiêu bằng những công cụ, nguồn lực nào?". Tuy nhiên trên thực tế, có những sự hạn chế về mặt

thời gian, thông tin, nguồn lực ... nên chỉ xác định được một số phương án như:

- Phương án dễ nhận biết (phương án dễ thực hiện).
- Phương án giải quyết những vấn đề xã hội mang tính ngắn hạn, thường xuất phát từ những kinh nghiệm của người khác.
- Những phương án mà ngay từ đầu mà chúng ta đã nhận thấy rằng là tốt nhất.

3.3. Việc đưa ra những phương án chính sách xã hội đòi hỏi các nhà hoạch định phải

- Dựa trên những cơ sở lý luận vững chắc để giải quyết những vấn đề trong những điều kiện nhất định.
- Dựa trên cơ sở về mặt thực tiễn, cần có đầy đủ, chính xác, kịp thời ... những thông tin về môi trường bên ngoài và bên trong của hệ thống mà ta sẽ xây dựng chính sách xã hội cho nó.
- Dựa vào ý kiến chuyên gia, tuy nhiên cần phải phân tích, xem xét cẩn trọng khi sử dụng.

3.4. Xây dựng các phương án chính sách phải dựa trên cơ sở

- Mục tiêu của chính sách: Từ mục tiêu, nhà nghiên cứu sẽ xây dựng các giải pháp và công cụ để thực hiện nó. Vì vậy mục tiêu của chính sách là cơ sở để lựa chọn giải pháp và công cụ.
- Khả năng về nguồn lực có thể huy động (nguồn lực về tài chính, cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật và nghiệp vụ, về con người, thời gian ...).

- Các mô hình lý thuyết về xây dựng chính sách xã hội. Những mô hình này là kết quả của quá trình nghiên cứu, thực nghiệm lâu dài, vì vậy rất hữu ích cho cách nhà hoạch định để tham khảo.

- Nghiên cứu kinh nghiệm trong và ngoài nước về hoạch định chính sách tương tự.

- Những sáng kiến, kiến nghị được đưa ra từ những người không trong ban hoạch định chính sách (các nhà lãnh đạo và quản lý, các chuyên gia, các nhà khoa học, dân chúng...).

3.5. Khi giải quyết bất kỳ vấn đề gì của chính sách xã hội cũng cần có nhiều phương án để lựa chọn, phải xác định được các điều kiện khách quan và chủ quan chi phối nó để đảm bảo chấp nhận được. Các điều kiện ở đây có thể là các ý kiến đóng góp của chuyên gia thuộc lĩnh vực chuyên môn hoặc có thể là thông tin tham khảo. Để tạo điều kiện cho việc lựa chọn phương án chính sách tối ưu, trong phần lớn các trường hợp phải xây dựng được một số các phương án chính sách. Trong mỗi phương án luôn phải xác định hai yếu tố cơ bản:

- Các giải pháp của chính sách: giúp chúng ta trả lời được câu hỏi phải làm gì để thực hiện mục tiêu?

- Các công cụ để thực hiện chính sách: giúp chúng ta trả lời được câu hỏi thực hiện mục tiêu bằng gì?

Như vậy, xây dựng các phương án chính sách thực chất là việc xác định các giải pháp, công cụ để thực hiện mục tiêu. Các giải pháp, các công cụ của chính sách xã hội là những

phương thức, phương tiện được sử dụng trong quá trình thực hiện để đạt tới các mục tiêu của chính sách xã hội đó. Đó chính là các bảo đảm về tổ chức và vật chất cho việc biến mục tiêu thành hiện thực. Trong bước này cần chú ý đến các nội dung sau:

3.6. Nguyên tắc xác định giải pháp, công cụ thực hiện chính sách xã hội

Trong lựa chọn các giải pháp, các công cụ các chuyên gia hoạch định chính sách cần phải tuân theo các nguyên tắc sau:

- Giải pháp, công cụ phải nhằm vào thực hiện mục tiêu của chính sách và phải phù hợp với định hướng chính trị của xã hội. Các mục tiêu của chính sách xã hội là căn cứ để xây dựng các giải pháp thực hiện chính sách. Mục tiêu và giải pháp của chính sách xã hội là hai bộ phận tạo nên nội dung của một chính sách xã hội.

- Giải pháp, công cụ thực hiện chính sách xã hội phải hợp lý và hiện thực. Không thể đưa ra các giải pháp, công cụ không có tính khả thi, hoặc không thể có được. Không thể lựa chọn các giải pháp mà cái lợi đem lại ít hơn cái hại. Đồng thời, không thể sử dụng những công cụ quá tốn kém mà hiệu quả thu được không tương xứng. Trên thực tế, khó có thể có được giải pháp, công cụ tối ưu, tuyệt đối cho thực hiện đạt những mục tiêu đề ra của chính sách, vì các giải pháp và công cụ luôn bị giới hạn bởi các yếu tố như thông tin, thời gian, điều kiện vật chất và xã hội, những rủi ro bất định, sự thiếu kinh nghiệm, kiến thức... Do đó, các giải pháp, công cụ đề ra chỉ có thể là hợp lý nhất

trong khuôn khổ các điều kiện hoặc hoàn cảnh nhất định. Suy cho cùng, một phương án chính sách được gọi là hợp lý và tối ưu là phương án thực hiện được mục tiêu với chi phí nhỏ nhất.

- Các giải pháp, công cụ thực hiện chính sách phải mang tính hệ thống. Mặc dù mỗi giải pháp, công cụ có tính độc lập tương đối của nó nhưng chúng luôn có quan hệ tác động qua lại lẫn nhau. Vì vậy, khi đưa ra một giải pháp nào đó, cần xem xét ảnh hưởng của nó đối với các giải pháp khác. Trên thực tế, để thực hiện một mục tiêu của chính sách xã hội nào đó, thường phải sử dụng tổng hợp các loại giải pháp khác nhau. Ví dụ, đối với chính sách xoá đói giảm nghèo, để thực hiện mục tiêu giảm tỷ lệ hộ nghèo cần áp dụng tổng hợp các giải pháp về: Giảm tỷ lệ sinh, chuyển giao khoa học kỹ thuật, cho vay vốn ưu đãi, dạy nghề...

3.7. Phương pháp xác định giải pháp, công cụ

Phương pháp tổng quát để xác định các giải pháp, công cụ thực hiện một mục tiêu cụ thể của một chính sách xã hội là phương pháp phân tích hệ thống. Phương pháp này đòi hỏi các nhà hoạch định phải có sự phân tích một cách chính xác, khách quan và có hệ thống toàn bộ các khả năng, phương án có thể sử dụng nhiều câu hỏi để tìm những giải pháp đáp ứng mục tiêu của chính sách. Trình tự tiến hành của phương pháp này như sau:

- Trước tiên căn cứ vào mục tiêu cụ thể của chính sách, nhà hoạch định đề xuất một loạt các giải pháp có liên quan đến việc thực hiện mục tiêu đó. Mỗi giải pháp này tương ứng với

một loạt công cụ để thực hiện mục tiêu của chính sách. Nhìn chung, càng xác định được nhiều giải pháp càng tốt. Ví dụ, để giải quyết các mục tiêu về dân số và kế hoạch hóa gia đình cần một loạt các giải pháp về giáo dục dân số; tăng cường tiềm năng kỹ thuật cho ngành dân số; tăng chi ngân sách cho công tác y tế, thực hiện sinh đẻ có kế hoạch. Để làm được việc này, Nhà nước phải huy động một đội ngũ cán bộ, chuyên gia có kiến thức và kinh nghiệm thuộc lĩnh vực có liên quan, đồng thời tham khảo ý kiến của các nhà quản lý. Kết quả cuối cùng thu được ở bước này sẽ là một danh mục các giải pháp.

- Tiếp theo, từ danh mục các giải pháp đã có, các chuyên gia sẽ phân tích tầm quan trọng của mỗi giải pháp bằng phương pháp cho điểm hoặc các kỹ-thuật chuyên môn khác, phân tích khả năng thực thi của các giải pháp. Từ đó, cân nhắc sắp xếp thứ tự ưu tiên của các giải pháp và soạn thảo thành các phương án chính sách.

Để phân tích, đánh giá những giải pháp có khả năng thực thi và phát hiện những giải pháp tối ưu, trong mỗi giải pháp thường phải nêu ra 4 yêu cầu sau:

(1) Giải pháp đó giải quyết được vấn đề xã hội đặt ra hoặc làm thay đổi cơ bản thực trạng tồn tại của các vấn đề của chính sách xã hội, tức là có đạt được mục tiêu của chính sách xã hội.

(2) Giải pháp đó có khả năng mang lại hiệu quả như mong muốn, cân nhắc những yếu tố phát sinh trong quá trình thực hiện.

(3) Giải pháp đó phải phù hợp với điều kiện hiện tại.

(4) Giải pháp đó có thể tạo ra được hiệu quả khác đáng mong muốn, có tính linh hoạt đồng thời cân nhắc những hậu quả không tốt có thể nảy sinh.

Thoả mãn bốn yêu cầu trên, giải pháp đó có thể là giải pháp hữu hiệu nhất được chấp nhận.

Như vậy, kết quả của bước 3 mới chỉ xây dựng và liệt kê các phương án khác nhau của chính sách xã hội mà chưa có sự đánh giá để lựa chọn. Các phương án chính sách xã hội có thể được xây dựng từ những tổ chức, cơ quan khác nhau, trong đó một tổ chức có khả năng đưa ra một vài phương án chính sách. Điều quan trọng là những người hoạch định vừa phải nắm vững các nguyên tắc nói trên, vừa phải sáng tạo để xây dựng các phương án chính sách xã hội phù hợp với thực tiễn cuộc sống xã hội.

4. Lựa chọn phương án chính sách xã hội tối ưu

Kết quả của bước ba thường là có nhiều phương án chính sách xã hội khác nhau cùng được liệt kê, nhưng chưa có sự lựa chọn. Vì vậy, đây là khâu rất quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách xã hội để làm ra một (hoặc một số) phương án tối ưu hoặc hợp lý nhất.

Có thể nói, khâu đánh giá và lựa chọn những phương án chính sách tối ưu là khâu lựa chọn cuối cùng trong những cái được lựa chọn. Tuy nhiên, ở khâu này việc lựa chọn không mang tính chất bộ phận, chi tiết mà là sự lựa chọn ở tầm bao quát toàn bộ chính sách xã hội. Vì vậy, sự lựa chọn này phải dựa vào những tiêu chuẩn có tầm khái quát hơn mang tính khả thi và thích ứng tối ưu với những điều kiện đặt ra.

Về mặt lý thuyết, phương án chính sách xã hội được coi là phương án có ích nếu nó đem lại lợi ích cho một nhóm đối tượng và không làm hại đến ai. Về mặt thực tiễn, phương án chính sách xã hội có thể được lựa chọn là phương án xét về tổng thể thì chi phí nhỏ hơn lợi ích. Vì thế, công cụ quan trọng nhất để đánh giá phương án chính sách chính là các phương pháp phân tích chi phí - lợi ích (cost-benefit).

Trên thực tế, toàn bộ quá trình hoạch định chính sách xã hội là quá trình liên tục lựa chọn trên cơ sở những căn cứ và phân tích cần thiết, từ lựa chọn vấn đề chính sách, lựa chọn mục tiêu chính sách, lựa chọn các giải pháp, công cụ giải quyết vấn đề, đến lựa chọn một phương án chính sách hợp lý nhất để thông qua và đưa vào thực thi.

Khi có nhiều phương án đưa ra thì phương án chính sách được lựa chọn cuối cùng phải đáp ứng được những hệ thống các tiêu chuẩn sau:

- Phương án thực hiện được mục tiêu hoặc ảnh hưởng mạnh nhất đến mục tiêu đề ra (tức là một phương án tạo ra những thay đổi nhỏ, nhưng liên tục, do đó khả năng được chấp nhận của nó tăng lên). Như vậy, chính sách xã hội có ảnh hưởng mạnh tới mục tiêu đề ra có thể không phải là những chính sách tạo ra những thay đổi đột biến khác hẳn so với hiện trạng hoặc so với những chính sách trước đây. Nhưng, những chính sách xã hội tạo ra sự thay đổi tăng dần lên thường dễ đạt được sự chấp nhận hơn những thay đổi lớn nhưng gián đoạn.

- Phương án có khả năng tác động vào nguyên nhân vấn đề. Hầu hết các giải pháp của chính sách xã hội đều là sự phản ứng lại đối với vấn đề đã được đưa ra. Có những phương án chính sách xã hội tác động vào gốc rễ làm nảy sinh vấn đề, nhưng cũng có những phương án lại chỉ đơn thuần ngăn chặn những biểu hiện của vấn đề. Do đó, nguyên tắc chung là phải lựa chọn phương án chính sách nào tác động vào nguyên nhân để giải quyết tận gốc vấn đề.

- Phương án có mức chi phí thấp nhất. Để đạt tới cùng một mục tiêu của chính sách xã hội, phương án chính sách xã hội có chi phí thấp nhất là phương án được ưu tiên lựa chọn. Đó là phương án có thể giảm chi phí của Nhà nước tới mức thấp nhất và tận dụng sự đóng góp các nguồn lực xã hội hoá để thực thi một chính sách xã hội.

- Phương án tối đa hoá những ảnh hưởng tích cực và giảm thiểu những ảnh hưởng tiêu cực. Theo tiêu chuẩn này, phương án chính sách kinh tế xã hội được lựa chọn là phương án mang lại những lợi ích lớn nhất hoặc tổn thất nhỏ nhất về mặt kinh tế, chính trị, xã hội. Những lợi ích hoặc tổn thất này được đánh giá trên cơ sở những giá trị xã hội và mục tiêu của Nhà nước.

- Phương án có khả năng tạo ra được sự hưởng ứng tích cực nhất không những của đối tượng hưởng lợi từ chính sách mà của cả xã hội. Có như vậy, chính sách xã hội mới huy động được nguồn lực mạnh mẽ từ cộng đồng, tăng tính xã hội hoá của việc thực thi chính sách. Các nhà hoạch định chính sách thông qua thông tin từ thống kê, điều tra, phỏng vấn.... để

nhìn nhận một cách rõ ràng về phương thức phản ứng của các đối tượng áp dụng chính sách xã hội đối với các phương án chính sách xã hội, từ đó lựa chọn phương án ít có khả năng gây những phản ứng tiêu cực hoặc có tính chống đối và xem xét đến mức độ tin cậy của phương án đó.

5. Thông qua và quyết định chính sách

Việc thông qua chính sách xã hội ở các nước tư bản thường do các chính đảng cầm quyền quyết định, thể hiện ý chí của đảng trong điều hành xã hội. Do đó, quá trình thông qua chính sách xã hội ở những nước này về thực chất là quá trình đấu tranh giữa các đảng phái và sự vận động hành lang để tranh giành sự ủng hộ cho chính sách của đảng phái mình.

Ở nước ta, việc dự thảo chính sách xã hội thường do các cơ quan chức năng Nhà nước tiến hành đảm bảo đi đúng định hướng, đường lối của Đảng. Trình tự này gồm các bước sau:

- Tùy thuộc vào lĩnh vực tác động, tầm ảnh hưởng... Nhà nước sẽ chỉ định một hoặc một vài cơ quan cụ thể chịu trách nhiệm dự thảo chính sách xã hội đó (ví dụ như Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Bộ Y tế, Bộ Giáo dục và Đào tạo...). Các bản dự thảo này sau khi hoàn thành được đệ trình lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, thảo luận và thông qua tại các hội nghị chính thức (Quốc hội, Chính phủ hoặc Bộ). Tất cả các chính sách xã hội mà Nhà nước ta đưa ra đều nhằm giải quyết những vấn đề xã hội đang diễn ra, đảm bảo ổn định và phát triển xã hội. Các chính sách đó đề cập đến những vấn đề mà mọi người trong xã hội đều quan tâm, mang tính quyết định

đối với việc phát triển xã hội như những vấn đề về việc làm, y tế, nước sạch, an ninh - quốc phòng, an sinh xã hội...

- Các cơ quan có thẩm quyền tiến hành đánh giá, thảo luận trên cơ sở tham khảo ý kiến của các chuyên gia, nhà khoa học, đặc biệt là trung cầu ý kiến của đối tượng hưởng lợi hay chịu ảnh hưởng trực tiếp từ chính sách. Trên cơ sở đó, nhà hoạch định bổ sung hoàn chỉnh đề án chính sách trước khi nó được chính thức thông qua và ban hành rộng rãi.

- Thông qua chính sách tại các hội nghị chính thức.

- Quyết định chính sách bằng văn bản, tức là thể chế hóa chính sách thông qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như Nghị định, Quyết định, Thông tư... và đăng công báo về việc ban hành chính sách.

Chương III

TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

I. KHÁI NIỆM, VỊ TRÍ CỦA TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Khái niệm tổ chức thực hiện chính sách xã hội

Một chính sách xã hội sau khi được quyết định ban hành áp dụng thì chính sách đó cần được thực hiện trong cuộc sống. Ở nước ta, các cơ quan chức năng Nhà nước như Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Y tế, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội... người chủ yếu hoạch định chính sách xã hội, cũng đồng thời là người tổ chức thực hiện chính sách.

Tổ chức thực hiện chính sách xã hội là quá trình tổ chức và thúc đẩy các hoạt động áp dụng các chính sách xã hội vào cuộc sống nhằm tạo ra kết quả thực tế thông qua các hoạt động có tổ chức của các cơ quan chức năng nhà nước về quản lý xã hội, nhằm hiện thực hóa những mục tiêu mà chính sách xã hội đã đề ra.

2. Vị trí của tổ chức thực hiện chính sách xã hội

Trong chu trình của chính sách xã hội thì khâu tổ chức thực hiện chính sách xã hội có vị trí vô cùng quan trọng, nó đảm bảo đem lại kết quả thành công của một chính sách xã hội đưa ra. Vai trò to lớn của tổ chức thực hiện chính sách xã hội thể hiện ở chỗ:

1) Để đưa một chính sách xã hội vào thực tế cuộc sống, điều chỉnh thành công các vấn đề xã hội bức xúc đặt ra trong xã hội cần phải có sự can thiệp của Nhà nước vào quá trình tổ chức thực hiện chính sách xã hội, tiến hành các giải pháp thực hiện chính sách trên thực tế, tạo các nguồn lực tài chính để thực hiện được các mục tiêu của chính sách. Một chính sách xã hội được hoạch định ra có tốt đến đâu chăng nữa nhưng nếu công tác tổ chức thực hiện chính sách đó yếu kém thì cuối cùng mục tiêu chính sách xã hội cũng không được thực hiện được trên thực tế. Như vậy, tổ chức thực thi chính sách là điều kiện rất quan trọng, có tính quyết định để đưa chính sách vào cuộc sống, để đạt được kết quả của một chính sách xã hội.

2) Thực tế cho thấy, nếu tổ chức thực hiện chính sách xã hội được tiến hành yếu kém, thì dễ dẫn đến việc không chấp hành, áp dụng chính sách, hoặc chấp hành, áp dụng không đầy đủ, thậm chí tìm cách trốn tránh chấp hành chính sách của các tổ chức, cá nhân. Kết quả là gây ra những bất lợi về mặt chính trị, xã hội, gây ra những khó khăn cho Nhà nước trong quản lý các vấn đề xã hội.

3) Trong hoạch định chính sách xã hội, có những vấn đề thực tiễn của chính sách chưa thấy phát sinh, chưa bộc lộ hoặc đã phát sinh nhưng các nhà hoạch định không nhìn thấy, thì đến giai đoạn tổ chức thực hiện mới phát hiện thấy. Đó là các vấn đề, tình huống trong thực tiễn mà trong nghiên cứu, dự báo, hoạch định chính sách xã hội còn thiếu thông tin, chưa gặp phải. Chỉ trong quá trình thực hiện chính sách với những hoạt động thực tiễn mới nhận ra và đây là những căn cứ quan trọng để điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện chính sách xã hội, làm cho chính sách ngày càng phù hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu của cuộc sống.

4) Việc phân tích đánh giá một chính sách xã hội (mặt tích cực, hạn chế...) chỉ có thể được trả lời một cách đầy đủ và có bằng chứng thuyết phục sau khi thực hiện chính sách đó trên thực tế. Qua tổ chức thực hiện mới có thể biết chính xác chính sách xã hội đó có được đối tượng và đại đa số nhân dân chấp nhận hay không, có đạt hiệu quả thực tiễn hay không?

II. CÁC YẾU TỐ CHÍNH ẢNH HƯỞNG ĐẾN TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức thực hiện chính sách xã hội, với các tác động làm thúc đẩy hoặc cản trở kết quả thực hiện chính sách xã hội. Một số yếu tố chính là:

1. Tính phức tạp của vấn đề xã hội cần giải quyết

Trên thực tế, trong từng thời kỳ phát triển kinh tế - xã hội có rất nhiều vấn đề xã hội cần xây dựng chính sách. Nếu một

chính sách xã hội nhằm giải quyết một vấn đề xã hội phức tạp, quy mô đối tượng lớn, có liên quan đến nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau như khắc phục hậu quả của chất độc da cam, xoá đói giảm nghèo hoặc một vấn đề có nhiều nguyên nhân đa dạng (vấn đề xuống cấp giáo dục, vấn đề ô nhiễm môi trường...), thì quá trình thực hiện chính sách đó cũng thường khó khăn, phức tạp đòi hỏi mất nhiều thời gian và công sức. Bởi vì, khi thực hiện chính sách xã hội đó phải phối hợp nhiều chủ thể, ban ngành, sử dụng một tập hợp chính sách, chương trình, dự án một cách đồng bộ, thống nhất với nhau.

2. Trình độ dân trí trong xã hội

Xã hội càng văn minh hiện đại, nhận thức con người càng tiến bộ, trình độ dân trí càng cao, mức sống dân cư cao (GDP bình quân/người, chỉ số HDI cao...) thì càng thuận lợi cho việc thực hiện chính sách xã hội, cũng như luật pháp Nhà nước. Để tổ chức thực hiện chính sách xã hội, đòi hỏi các chính sách xã hội phải được phổ biến và tranh thủ sự hưởng ứng của nhân dân, nhưng sự nhận thức, hiểu biết chính sách xã hội lại phụ thuộc vào trình độ học vấn của từng người, nhóm người.

Với các nhóm đối tượng mà chính sách xã hội tác động đến có trình độ dân trí thấp thì cũng gây ảnh hưởng nhất định đến việc thực hiện chính sách đó. Ví dụ, đối tượng của chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình trước hết là các gia đình nghèo, đông con, đẻ nhiều và các gia đình nông dân. Đây là nhóm người thường bị hạn chế về trình độ nhận thức và hiểu biết, cũng như về mức sống vật chất, tinh thần, lại chịu ảnh hưởng nặng nề của nếp nghĩ phong kiến. Do đó, việc thực hiện chính

sách dân số và kế hoạch hóa gia đình ở nước ta đặc biệt ở khu vực nông thôn rất khó khăn. Trước tiên phải thay đổi nhận thức và hành vi của con người vốn đã trở thành tập quán ăn sâu từ bao đời thông qua tuyên truyền, giáo dục nâng cao trình độ dân trí. Đồng thời, phải kết hợp với việc thực hiện chính sách xóa đói giảm nghèo, chính sách giáo dục dạy nghề, chính sách phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn...

3. Khả năng kinh tế của quốc gia

Khả năng kinh tế của quốc gia có ảnh hưởng đến tổ chức thực hiện chính sách xã hội vào cuộc sống. Đối với quốc gia có tiềm lực kinh tế mạnh, tăng trưởng kinh tế cao, thì Chính phủ sẽ có khả năng lớn hơn, bớt khó khăn hơn trong việc thực hiện các chính sách xã hội, nhất là các chính sách giảm nghèo, bảo trợ xã hội, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp... Ví dụ việc thực hiện chính sách giảm nghèo đối với Việt Nam hiện nay là rất cấp bách, và chính sách đó sẽ được thúc đẩy thực hiện hiệu quả hơn khi tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân (GDP) được nâng cao.

4. Trình độ công nghệ của quốc gia

Trình độ công nghệ của quốc gia phát triển, hiện đại cũng có tác động thúc đẩy việc tổ chức thực hiện chính sách xã hội. Ngày nay, đặc biệt là sự phát triển của ngành công nghệ thông tin có vai trò quan trọng trong tổ chức thực hiện, giám sát thực hiện các chính sách xã hội. Ví dụ như, công nghệ thông tin có vai trò quan trọng trong phổ biến chính sách xã hội đến các đối tượng, tính toán tài chính trong trợ cấp xã hội, bảo hiểm xã hội, hỗ trợ cho việc tổ chức thực hiện chính sách giáo dục từ xa...

5. Tình hình chính trị của quốc gia

Tình hình chính trị có tác động rất lớn đến tổ chức thực hiện chính sách xã hội. Trong một quốc gia mà tình hình chính trị rối ren, không ổn định (nhiều phe phái, đảo chính, nội chiến...) thì việc tổ chức thực hiện chính sách xã hội sẽ gặp rất nhiều khó khăn. Thậm chí trong trường hợp thay đổi Quốc hội, Chính phủ thì một chính sách xã hội có thể bị đình chỉ không thực hiện trong thực tế. Ngược lại, trong một quốc gia có môi trường chính trị ổn định, xã hội hoà bình thì việc tổ chức thực hiện các chính sách xã hội có nhiều thuận lợi và đạt hiệu quả cao, do có tính đồng thuận xã hội cao.

6. Tình hình quốc tế tác động đến thực hiện chính sách xã hội

Trong bối cảnh toàn cầu hóa, các biến động kinh tế, chính trị, xã hội của khu vực và thế giới ngày càng có tác động đáng kể đến việc thực hiện chính sách xã hội của một quốc gia. Ví dụ, cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu (2008) có ảnh hưởng đến việc thực thi chính sách tiền tệ, chính sách thu hút đầu tư nước ngoài của Việt Nam sẽ có tác động đến thực hiện các chương trình việc làm quốc gia, chương trình xoá đói giảm nghèo, xuất khẩu lao động giảm sút... Ngoài ra, nhờ chính sách hội nhập quốc tế mạnh mẽ của một quốc gia còn tranh thủ được các nguồn tài trợ tài chính của các Chính phủ, tổ chức, cá nhân nước ngoài cho việc triển khai tổ chức thực hiện các chính sách xã hội.

7. Yếu tố bộ máy và đội ngũ công chức, viên chức làm nhiệm vụ tổ chức thực thi chính sách xã hội

Việc tổ chức thực hiện một chính sách xã hội vào cuộc sống đạt kết quả phụ thuộc nhiều vào yếu tố tổ chức bộ máy và năng lực hoạt động của các cơ quan chức năng và các công chức, viên chức thực thi chính sách xã hội. Đó là các cơ quan trong bộ máy hành pháp - những người chủ yếu và trực tiếp thực thi chính sách công. Nếu bộ máy hành chính quan liêu, hoạt động kém hiệu lực và kém hiệu quả, nếu các công chức, viên chức thiếu năng lực, thiếu trách nhiệm, những thiếu sót sẽ gây ra những cản trở lớn cho việc thực hiện chính sách, không phát huy được tác dụng của chính sách xã hội trên thực tế, làm sai lệch các mục tiêu của chính sách hoặc hoàn toàn không thực hiện được mục tiêu của chính sách. Trong tổ chức thực thi chính sách còn phụ thuộc vào sự phát triển phân công, phân nhiệm rõ ràng về nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn, lợi ích của các cơ quan thực thi chính sách. Bên cạnh cơ quan chức năng chính có trách nhiệm thực thi một chính sách xã hội nhất định, còn cần phải xác định rõ các cơ quan cùng phối hợp thực hiện chính sách xã hội để tạo ra một môi trường đồng bộ, nhịp nhàng trong thực thi chính sách xã hội.

8. Yếu tố thủ tục hành chính

Thủ tục hành chính thuận lợi tạo ra môi trường thực thi chính sách xã hội đạt hiệu quả cao, tạo ra trình tự thủ tục hành chính khoa học, thuận lợi cho hoạt động triển khai thực hiện các chính sách xã hội. Các thủ tục hành chính phải đảm bảo tính ổn định tương đối để không gây nhiều xáo trộn cho quá

trình thực thi chính sách xã hội. Đối với những loại thủ tục hành chính lạc hậu, rườm rà, kìm hãm việc thực thi chính sách xã hội, thì phải nhanh chóng được thay thế bằng những thủ tục mới hợp lý và thuận tiện hơn. Để đạt được các yêu cầu như vậy, cần tiến hành thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong các lĩnh vực thực hiện chính sách xã hội như: thủ tục hành chính trong bảo hiểm xã hội, trong cho vay tín dụng giảm nghèo, trong trợ cấp xã hội...

9. Yếu tố khả năng tài chính cho tổ chức thực hiện chính sách xã hội

Để tổ chức thực hiện một chính sách xã hội đòi hỏi phải có nguồn tài chính cần thiết. Nhìn chung, nguồn tài chính để thực thi một chính sách xã hội thường có liên quan đến ngân sách Nhà nước, huy động từ nguồn xã hội hoá (cá nhân, tổ chức...) và do nước ngoài tài trợ. Trong quá trình tổ chức thực hiện chính sách xã hội, các tổ chức thực thi cần khai thác triệt để các nguồn tài chính có thể huy động, hoàn thiện cơ chế huy động các nguồn tài chính ngoài ngân sách Nhà nước. Trong đó, cần phải chú trọng khai thác các nguồn lực tài chính trong dân nhằm giảm bớt chi phí ngân sách, nâng cao trách nhiệm của cộng đồng xã hội đối với việc thực hiện chính sách xã hội.

Nhìn chung, nguồn tài chính cho tổ chức thực hiện các chính sách xã hội được chi dùng cho các nội dung sau:

- Chi phí xây dựng cơ sở vật chất cho việc thực thi chính sách xã hội (mua sắm thiết bị vật tư, phương tiện kỹ thuật...).

- Kinh phí phục vụ cho đối tượng được hưởng lợi từ chính sách (chi phí dạy nghề, chữa bệnh, trợ cấp, phụ cấp, vay vốn...).

- Chi phí quản lý như trả lương cho đội ngũ công chức, viên chức quản lý, tổ chức và những người thực thi chính sách xã hội.

- Chi phí bồi thường cho những người bị thiệt hại do việc thực thi chính sách xã hội gây ra (giải phóng mặt bằng, ảnh hưởng sức khoẻ, đi lại...).

Trên thực tế, nếu không có hoặc không đủ tài chính, thì không thể thực hiện được hoặc thực hiện không đầy đủ chính sách xã hội. Vì vậy, việc tổ chức thực hiện chính sách xã hội phải trên cơ sở đảm bảo đủ tài chính cần thiết. Ngay từ khi xây dựng và thông qua chính sách xã hội, cần phải dự tính được các nguồn tài chính đáp ứng cho tổ chức thực hiện chính sách xã hội. Đồng thời, để nguồn tài chính sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả, các cơ quan chức năng Nhà nước có thẩm quyền cần có cơ chế giám sát, kiểm tra chặt chẽ và định kỳ xem xét việc sử dụng tài chính và tiến hành đánh giá hiệu quả sử dụng tài chính cho tổ chức thực hiện chính sách xã hội.

10. Yếu tố đồng thuận của nhân dân

Trong tổ chức thực hiện chính sách xã hội cần tiến hành công tác phổ biến tuyên truyền các mặt tích cực của chính sách cho nhân dân. Trên cơ sở đó để tranh thủ thái độ và hành động ủng hộ, hưởng ứng của nhân dân. Các hình thức tuyên truyền, phổ biến chính sách phải đa dạng, hiệu quả và đáp ứng được các yêu cầu của việc tổ chức chính sách xã hội vào thực tiễn.

Thực tế cho thấy, nếu một chính sách xã hội đáp ứng đúng những đòi hỏi bức xúc của nhân dân thì nó sẽ được thực hiện hiệu quả nhất và phát triển. Ví dụ, như chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện, chính sách bảo hiểm thất nghiệp... là những chính sách liên quan đến quyền và lợi ích của nhiều người trong cộng đồng, do đó, nó được mọi người ủng hộ. Các cơ quan thực thi chính sách xã hội có thể dùng biện pháp điều tra dư luận xã hội để chứng minh cho việc có nên tiếp tục chính sách xã hội đó không. Hoặc qua đó để có các thông tin phản hồi làm căn cứ cho việc điều chỉnh chính sách xã hội. Ngoài ra, bản sắc văn hóa, truyền thống dân tộc... cũng có ảnh hưởng đến việc thực thi các chính sách xã hội.

III. CÁC ĐIỀU KIỆN CẦN THIẾT ĐỂ THỰC THI CHÍNH SÁCH XÃ HỘI ĐẠT HIỆU QUẢ

Nhìn chung để tổ chức thực hiện một chính sách xã hội thành công cần phải tính đến các yếu tố chính đã nêu ở trên. Đồng thời, cần chủ động tạo ra các điều kiện để thực hiện chính sách đạt hiệu quả, bao gồm các điều kiện chính như:

1. Chính sách xã hội phải phù hợp với cuộc sống

Một chính sách xã hội được coi là phù hợp với cuộc sống khi nó thoả mãn một số yêu cầu:

Trước tiên, chính sách đó không trái với những quy luật khách quan của sự phát triển xã hội. Chính sách đó phải xác định đúng vấn đề, tìm ra đúng đối tượng của chính sách xã hội, cho biết chính sách xã hội đó sẽ giải quyết được điều gì cho đối

tượng nào. Thông thường mỗi chính sách xã hội đều có nhiều mục tiêu, mà nguồn lực thì có hạn do đó, trong nội dung của chính sách xã hội phải chỉ rõ mục tiêu nào là mục tiêu ưu tiên trong hệ thống cây mục tiêu. Sau đó, cần xác định đúng các giải pháp và công cụ cụ thể để thực hiện mục tiêu của chính sách xã hội. Đồng thời, cụ thể hoá chính sách xã hội bằng các chương trình, dự án có thể tiến hành trong thực tiễn.

2. Bộ máy quản lý các vấn đề xã hội đủ hiệu lực, năng lực, phù hợp với nền kinh tế thị trường để thực thi hiệu quả các chính sách xã hội

Thực tiễn ở Việt Nam và kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy rằng: để thực hiện thành công một chính sách xã hội, điều kiện rất quan trọng là có một bộ máy quản lý tốt. Để thực thi một chính sách phải có hệ thống tổ chức từ Trung ương đến tận các địa phương, cơ sở một cách đồng bộ, thống nhất và một đội ngũ công chức, viên chức có đủ năng lực và phẩm chất cần thiết để thực thi nhiệm vụ này. Trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, bộ máy hoạch định, quản lý các vấn đề xã hội và đội ngũ công chức, viên chức còn phải đáp ứng được các phẩm chất mới (tri thức mới về chính sách xã hội, trình độ tin học, ngoại ngữ...) để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ tổ chức thực hiện chính sách xã hội phù hợp với các đặc điểm của nền kinh tế thị trường. Hiện nay đối với Việt Nam các điều kiện này cũng chưa đáp ứng được một cách đầy đủ. Vì vậy, cùng với những cải cách kinh tế, Đảng và Nhà nước đang phải tiến hành cải cách nền hành chính Nhà nước, với các nội dung chính là:

- Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản pháp luật; tổ chức thực thi pháp luật nghiêm minh của cơ quan nhà nước, công chức; tiếp tục cải cách một cách có hiệu quả thủ tục hành chính.

- Cải cách bộ máy hành chính: Bố trí một cách khoa học cơ cấu tổ chức Chính phủ, cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và bộ máy chính quyền địa phương phù hợp với vận hành nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế; hoàn thiện phương pháp quản lý, làm việc của cơ quan hành chính các cấp; thực hiện hiện đại hoá nền hành chính.

- Nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, trên cơ sở đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức; cải cách tiền lương kịp thời; tích cực đào tạo, bồi dưỡng công chức; nâng cao tinh thần trách nhiệm, đạo đức của công chức.

- Cải cách tài chính công: Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, đảm bảo tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia; đảm bảo quyền quyết định ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân; quyền chủ động của các Bộ, sở, ban, ngành về phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc. Trên cơ sở phân biệt rõ cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, thực hiện đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho các cơ quan hành chính, thực hiện cấp kinh phí căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, kết quả và chất lượng hoạt động, tăng quyền chủ động của các cơ quan trong sử dụng ngân sách; đổi mới công tác kiểm toán đối với cơ quan hành chính, xoá bỏ tình trạng nhiều đầu mối thanh tra, kiểm tra, kiểm toán đối với cơ

quan hành chính; thực hiện dân chủ, công khai, minh bạch về tài chính công.

3. Quyết định đúng đắn của các nhà lãnh đạo

Đối với một chính sách xã hội bao giờ cũng thể hiện quan điểm chính trị của giai cấp cầm quyền song phải kết hợp hài hoà lợi ích của các tầng lớp xã hội. Do đó, khi đưa ra một chính sách các nhà lãnh đạo cần phải có sự phân tích, nhìn nhận và quyết định một cách đúng đắn để đảm bảo được lợi ích hài hoà giữa các tầng lớp trong xã hội và tạo sự đồng thuận xã hội cao, giải quyết hiệu quả các khó khăn, cản trở do nhiều yếu tố ảnh hưởng trong quá trình thực hiện chính sách. Những người lãnh đạo có quyền quyết định chính sách xã hội, quyết định tổ chức thực hiện chính sách, phải có đủ năng lực, quyết tâm và bản lĩnh để lãnh đạo thực hiện chính sách xã hội đạt mục tiêu cuối cùng, đem lại lợi ích cho các tầng lớp xã hội.

4. Tổ chức thực hiện chính sách xã hội đảm bảo tính dân chủ

Trong tổ chức thực hiện chính sách xã hội phải đảm bảo tính dân chủ, đảm bảo cho nhân dân biết nội dung cơ bản của chính sách xã hội cần thực hiện, quyền và lợi ích của từng người trong thực hiện chính sách, đặc biệt là đối với các đối tượng chịu sự ảnh hưởng của thực hiện chính sách xã hội. Dân chủ trong tổ chức thực hiện chính sách xã hội được thực hiện dưới các hình thức như:

- Tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến, hướng dẫn chính sách xã hội để mọi công dân biết về nội

dung, mục đích của chính sách một cách đầy đủ và kịp thời. Hình thức tuyên truyền đa dạng, phong phú như thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, các tổ chức đoàn thể, tổ dân phố...

- Thực hiện cơ chế "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra".

- Thực hiện các biện pháp khuyến khích bằng vật chất và tinh thần đối với công dân thực hiện tốt chính sách.

Các điều kiện thực thi chính sách xã hội liên quan đến nhiều cơ quan, nhiều chủ thể khác nhau như: những cơ quan, những nhà hoạch định chính sách; những cơ quan, những người quyết định chính sách; những cơ quan, những người thực thi chính sách; dân chúng và những đối tượng chịu ảnh hưởng chính sách. Vì vậy, để thực hiện thành công một chính sách xã hội cần có sự phối hợp giữa các cơ quan (chủ thể) này, phát huy sức mạnh tổng hợp cả các cơ quan chức năng Trung ương và địa phương, sức mạnh của cả hệ thống chính trị.

5. Xây dựng và phát triển hệ thống các tổ chức sự nghiệp và dịch vụ cho tổ chức thực hiện chính sách xã hội

Để tổ chức thực hiện chính sách xã hội vào cuộc sống thành công, cần thiết phải xây dựng hệ thống các tổ chức sự nghiệp và dịch vụ liên quan đến thúc đẩy thực hiện chính sách. Đó là các tổ chức thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến công tác chuyên môn, thực hiện các chế độ của chính sách xã hội, cung cấp các dịch vụ liên quan đến thực hiện chính sách xã hội. Ví dụ như, để tổ chức thực hiện chính sách bảo hiểm

xã hội, cần phải xây dựng và phát triển hệ thống cơ quan sự nghiệp là Bảo hiểm xã hội Việt Nam từ Trung ương đến địa phương (tỉnh/thành phố, huyện, quận...), ngoài ra còn phải hình thành và phát triển các trung tâm hỗ trợ (tư vấn) pháp lý về bảo hiểm xã hội, Viện nghiên cứu các vấn đề chuyên môn về bảo hiểm xã hội...

IV. NỘI DUNG CỦA TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

Các nội dung chủ yếu của tổ chức thực hiện chính sách xã hội bao gồm:

1. Chuẩn bị triển khai chính sách xã hội

Ở đây bao gồm các công việc sau:

1.1. Xác định bộ máy tổ chức thực hiện chính sách

Cơ quan chức năng ra quyết định về chính sách xã hội tiến hành lựa chọn và chỉ định các cơ quan tổ chức thực hiện chính sách xã hội và giao nhiệm vụ chính thức cho các cơ quan này. Cơ quan tổ chức thực hiện chính sách xã hội phải có đặc điểm sau:

- Bảo đảm về mặt chính trị, pháp luật;
- Có đủ nguồn nhân lực, vật lực, tài lực (được quản lý và phân bổ ngân sách, có cố vấn về chuyên môn - kỹ thuật...).
- Bảo đảm về thông tin liên quan đến việc tổ chức thực hiện chính sách xã hội;
- Sáng tạo, có sự phối hợp đúng đắn giữa cấp, ngành và cơ sở trong tổ chức thực hiện chính sách xã hội;

- Bảo đảm hệ thống báo cáo thống kê kế toán và hệ thống kiểm toán chặt chẽ;

- Có cơ chế, công cụ kiểm tra, giám sát thực hiện chính sách trong thực tế, có kế hoạch, phương pháp đánh giá chính sách xã hội một cách khách quan.

Để tổ chức thực hiện chính sách đạt hiệu quả, cần xác định số lượng các cơ quan thực thi chính sách một cách hợp lý. Trên thực tế, mỗi chính sách xã hội thường liên quan đến nhiều lĩnh vực và chức năng quản lý xã hội, do đó, thường phải được nhiều cơ quan đứng ra tổ chức thực hiện, trong đó bao gồm các cơ quan như:

a) Một cơ quan chủ trì chịu trách nhiệm chính trong việc thực thi một chính sách xã hội. Cơ quan này có nhiệm vụ quản lý chung và chủ trì toàn bộ quá trình tổ chức thực thi chính sách đó. Thông thường cơ quan chủ trì được lựa chọn là cơ quan có thẩm quyền cao, có các điều kiện về các nguồn lực cho việc thực hiện hiệu quả chính sách xã hội xác định. Cơ quan chủ trì là cơ quan có khả năng cung cấp nhiều thông tin và nguồn nhân lực cho việc tổ chức thực thi một chính sách xã hội.

b) Xác định các cơ quan phối hợp trong tổ chức thực thi chính sách xã hội: Sau khi đã xác định cơ quan chủ trì thực thi chính sách, cần xác định thêm các cơ quan phối hợp tổ chức thực hiện chính sách xã hội. Đây là các cơ quan góp phần thúc đẩy quá trình thực hiện chính sách, vì vậy cần quy định rõ mối quan hệ phân công về chức năng, nhiệm vụ, quyền lực và quyền

lợi giữa cơ quan chủ trì và các cơ quan phối hợp trong việc thực thi một chính sách xã hội.

Các chính sách xã hội ở nước ta do Nhà nước ban hành. Các cơ quan thực thi chính sách xã hội là các cơ quan trong bộ máy Nhà nước, các doanh nghiệp, các tổ chức đoàn thể... Thông thường, các chính sách xã hội lớn của Nhà nước được triển khai thực hiện từ Trung ương đến cơ sở, bao gồm nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều đơn vị. Ví dụ như, việc tổ chức thực thi chính sách bảo hiểm xã hội đòi hỏi sự tham gia của các ngành, các cấp, các địa phương, các doanh nghiệp và người lao động. Tuy nhiên, dù mạng lưới các cơ quan, tổ chức thực hiện chính sách với quy mô lớn hay nhỏ, thì chung quy lại, bộ máy hành chính nhà nước vẫn là hệ thống tổ chức chủ yếu thực thi các chính sách xã hội của Nhà nước. Bất kỳ chính sách xã hội nào, sau khi được ban hành, đều do các cơ quan hành chính trong bộ máy nhà nước là những đầu mối đứng ra tổ chức thực hiện.

1.2. Xây dựng chương trình hành động

Các cơ quan tổ chức thực hiện chính sách xã hội sau khi được phân công các nhiệm vụ, công việc tiến hành xây dựng chương trình hành động để đưa chính sách vào thực tế. Nội dung của chương trình hành động là xây dựng các phương hướng và biện pháp thực thi cụ thể các nhiệm vụ, công việc của cơ quan mình được giao và trình cấp trên thông qua. Trong đó, các cơ quan tổ chức thực hiện chính sách phải lập kế hoạch triển khai, xác định rõ thời điểm triển khai nội dung chính sách, khi sự phân bổ các nguồn lực, xác định không gian (địa điểm) và kế hoạch thời gian thực hiện chính sách.

1.3. Ra văn bản hướng dẫn

Để thực hiện chính sách xã hội đúng đắn, các cơ quan tổ chức thực hiện chính sách cần ban hành những văn bản để hướng dẫn và cụ thể hóa chính sách nhằm giúp cấp cơ sở, cơ quan hữu quan và các đối tượng của chính sách biết và thực hiện được một cách dễ dàng, đầy đủ.

1.4. Tổ chức tập huấn về các nội dung tổ chức thực hiện chính sách xã hội

Trong tổ chức thực hiện chính sách xã hội, cơ quan chủ trì và các cơ quan phối hợp cần tiến hành tổ chức tập huấn cho các công chức, viên chức chịu trách nhiệm thực thi chính sách và cho các đối tượng chủ yếu của chính sách. Ví dụ, dự án chuyển giao khoa học kỹ thuật trong chính sách xoá đói giảm nghèo cần tiến hành tập huấn cho cán bộ chính sách ở địa phương, cán bộ của Hội nông dân, Hội phụ nữ, hộ gia đình nghèo...

2. Chỉ đạo tổ chức thực hiện chính sách xã hội

Chỉ đạo tổ chức thực hiện chính sách xã hội là thực hiện việc triển khai đưa chính sách vào thực tiễn với các nội dung cơ bản như:

2.1. Phổ biến chính sách

Một chính sách xã hội triển khai thực hiện trong thực tiễn cần được phổ biến rộng rãi trong nhân dân. Việc phổ biến được chỉ đạo thực hiện thông qua bộ tuyên truyền của Nhà nước và kể cả sự tham gia của các tổ chức thông tin của tư nhân. Thông qua các hình thức tuyên truyền: đài, báo, tuyên hình, mạng

Internet... giúp cho mọi người hiểu biết về nội dung chính sách, hiểu nghĩa vụ và lợi ích của mình trong việc thực hiện chính sách, từ đó vận động sự đồng tình ủng hộ của nhân dân, đặc biệt là của những người sẽ chịu tác động của chính sách.

2.2. Xây dựng, thẩm định, phê duyệt và quản lý các dự án của chính sách

Trong tổ chức thực hiện một chính sách xã hội, có thể phải thực hiện một số dự án liên quan đến giải quyết các mục tiêu của chính sách. Vì vậy, các cơ quan chức năng được giao cần phải tiến hành xây dựng, thẩm định, phê duyệt và quản lý hiệu quả các dự án của chính sách. Đồng thời, trong quá trình thực hiện chính sách xã hội phải thực hiện việc thúc đẩy và giám sát tổ chức thực hiện các khâu, các nội dung của từng dự án của chính sách.

2.3. Xây dựng cơ chế quản lý, sử dụng các quỹ

Đối với việc tổ chức thực hiện một dự án xã hội bao giờ cũng liên quan tới việc quản lý và sử dụng tài chính. Do đó, các cơ quan được giao nhiệm vụ tổ chức thực hiện chính sách xã hội cần dựa trên các quy định về quản lý, sử dụng tài chính của cơ quan nhà nước chức năng (Bộ Tài chính, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội...) để xây dựng các quy định, cơ chế chi tiêu và quản lý chi tiêu tài chính cho thực hiện các nội dung của chính sách xã hội. Các quỹ tài chính cho tổ chức thực hiện chính sách xã hội phải bảo đảm quản lý thống nhất của nhà nước để có thể tập trung được nguồn lực cho việc thực hiện các mục tiêu của chính sách một cách chặt chẽ và hiệu quả.

2.4. Tổ chức phối hợp hoạt động của các cơ quan, tổ chức để thực thi chính sách xã hội

Việc phối hợp các hoạt động của các cơ quan, tổ chức trong tổ chức thực hiện chính sách xã hội có thể tiến hành một cách hữu hiệu khi hoạt động tổ chức thực hiện chính sách xã hội phải được thực hiện theo kế hoạch. Kế hoạch này được lập ra từ giai đoạn chuẩn bị triển khai, trong đó chỉ rõ ở giai đoạn nào cần phối hợp, cơ quan chịu trách nhiệm chung, cơ quan chịu trách nhiệm phối hợp với nhau, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan đó.

Mặt khác, cần có cơ chế phối hợp một cách hợp lý. Ví dụ như duy trì mối quan hệ quản lý và phối hợp giữa các cơ quan, các tổ chức theo chiều dọc và chiều ngang thông qua hệ thống thông tin, thông qua các cuộc trao đổi, hội thảo. Về phía cơ quan chủ trì, cần chỉ đạo việc sơ kết, tổng kết kết quả phối hợp tổ chức thực hiện giữa các cơ quan phối hợp nhằm rút ra các mặt được, các mặt tồn tại và đề ra phương hướng, biện pháp điều chỉnh, hoàn thiện phối hợp hoạt động chỉ đạo tổ chức thực hiện chính sách.

2.5. Chỉ đạo thực hiện chính sách xã hội

Trong giai đoạn chỉ đạo thực thi chính sách, các nhà lãnh đạo cấp cao ra những quyết định quản lý cho cấp dưới, các cấp này lại ra những quyết định quản lý xuống cấp thấp hơn, cho đến từng thành viên của bộ máy tổ chức thực thi chính sách. Trên cơ sở các quyết định đó, toàn bộ các cơ quan thực thi chính sách triển khai các hoạt động nhiệm vụ cụ thể trong khuôn khổ thẩm quyền, chức trách của mình.

3. Đánh giá thực hiện chính sách xã hội

Đánh giá thực hiện chính sách xã hội bao gồm các công việc chủ yếu như sau:

3.1. Thu thập thông tin về thực hiện chính sách

Việc thu thập thông tin của cơ quan chủ trì tổ chức thực hiện chính sách xã hội thông qua các kênh chính thức như:

- Báo cáo của các cơ quan tổ chức thực thi chính sách từ cấp cơ sở (địa phương) tới các cấp cao hơn (Trung ương).
- Thông qua các hoạt động kiểm tra, giám sát thực tế của các công chức, viên chức thực thi chính sách ở cấp cơ sở.
- Thông qua thanh tra của các cơ quan pháp luật, cơ quan hành chính, thanh tra nhân dân...
- Thông qua giám sát của Quốc hội đối với quá trình thực hiện chính sách xã hội.
- Thông qua cơ quan kiểm sát và tòa án.

Ngoài ra, việc thu thập thông tin về thực hiện chính sách xã hội còn được thực hiện thông qua các cuộc điều tra, khảo sát xã hội học của các cơ quan, tổ chức (các Bộ chức năng, các Viện nghiên cứu các vấn đề xã hội...) về các mặt tích cực, đạt được cũng như các tồn tại của chính sách. Từ đó, để hiểu rõ hơn thái độ, sự phản ứng của các đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh của chính sách, ý kiến đánh giá của các nhà lãnh đạo, quản lý đối với chính sách.

3.2. Đánh giá việc thực hiện chính sách

Trên cơ sở các thông tin về thực hiện chính sách xã hội, các cơ quan thực thi chính sách tiến hành việc đánh giá về các nội dung sau:

a) Đánh giá ảnh hưởng tích cực và tiêu cực của chính sách

Ở đây, cần làm rõ thực trạng tác động tích cực và tiêu cực của việc thực hiện chính sách xã hội đối với các đối tượng áp dụng chính sách, cộng đồng dân cư cũng như phạm vi toàn bộ xã hội. Các tác động này tùy thuộc vào từng chính sách xã hội có thể được đánh giá trên các mặt: nâng cao trình độ dân trí, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, nâng cao mức sống, an toàn môi trường sinh thái, đảm bảo ổn định xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế...

b) Đánh giá hiệu lực của chính sách

Hiệu lực của chính sách xã hội thể hiện ở việc đảm bảo đưa áp dụng đầy đủ, hiệu quả chính sách xã hội vào cuộc sống. Hay nói cách khác, đó là khả năng của Nhà nước đối với bắt buộc và động viên các đối tượng thực hiện chính sách một cách nghiêm túc. Hiệu lực của chính sách xã hội biểu hiện ở hai mặt:

- Hiệu lực lý thuyết của chính sách xã hội, thể hiện ở việc chính sách được ban hành, xuất hiện trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật trên thực tế của một quốc gia và kể từ đó chính sách được thực thi. Hiệu lực này do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành chính sách xác định hoặc người có thẩm quyền quyết định chính sách.

- Hiệu lực thực tế của chính sách xã hội thể hiện ở sự tác động của chính sách đối với đời sống xã hội, được thực thi bởi các chủ thể liên quan và được hưởng ứng bởi cộng đồng xã hội.

3.3. Đánh giá hiệu quả của chính sách

Hiệu quả của chính sách xã hội bao gồm:

- Hiệu quả tuyệt đối (hay lợi ích ròng của chính sách). Lợi ích ròng của chính sách được tính bằng hiệu số giữa tổng lợi ích và tổng chi phí:

$$\text{Lợi ích ròng} = \Sigma \text{Lợi ích} - \Sigma \text{Chi phí}$$

Lợi ích ròng giúp ta xác định 2 yếu tố: Một là, chính sách đó có thể có giá trị nếu lợi ích ròng là số dương; Hai là, trong những phương án chính sách có thể có giá trị thì phương án nào là tối ưu hoặc tốt hơn các phương án khác.

- Hiệu quả tương đối của chính sách, được tính bằng công thức:

$$\text{Hiệu quả} = \frac{\text{Kết quả} - \Sigma \text{Chi phí}}{\Sigma \text{Chi phí}}$$

Khi xem xét hiệu quả của một chính sách nói chung và hiệu quả của chính sách xã hội, phải được xem xét cả mặt kinh tế và mặt chính trị xã hội. Do đó, hiệu quả của chính sách xã hội là hiệu quả kinh tế - xã hội.

4. Điều chỉnh chính sách xã hội

Trong một quốc gia, các vấn đề xã hội luôn luôn có sự biến đổi, vận động không ngừng. Các yếu tố mới xuất hiện trong quá trình phát triển, đồng thời có những yếu tố trở nên lạc hậu,

không còn phát huy tác dụng. Vì vậy, các chính sách xã hội, đặc biệt là những chính sách dài hạn cần phải được điều chỉnh, bổ sung để đạt được mục tiêu.

4.1. Nguyên nhân điều chỉnh

Điều chỉnh chính sách xã hội là việc thực hiện các giải pháp tác động bổ sung trong quá trình thực thi một chính sách, nhằm sửa chữa các sai lệch, cản trở thực hiện mục tiêu của chính sách. Sự điều chỉnh có thể ở phân hoạch định hoặc tổ chức thực hiện chính sách. Các nguyên nhân dẫn đến sự cần thiết phải điều chỉnh chính sách là:

- Thực thi chính sách là một quá trình phức tạp, thực thi trong một thời gian dài mới có kết quả mong muốn. Trong thời gian đó, các vấn đề thuộc chính sách xã hội có thể có những thay đổi và yêu cầu mới.

- Trong hoạch định, đánh giá chính sách xã hội có thể chưa có thông tin hoàn toàn đầy đủ nên các nội dung của chính sách đề ra có thể có những bất hợp lý, không phù hợp với thực tiễn cần phải điều chỉnh.

- Trong tổ chức thực hiện chính sách xã hội, có thể có nhiều yếu tố mới tác động đến thực hiện chính sách (các yếu tố kinh tế, chính trị, xã hội, quốc tế...), do đó cần có sự điều chỉnh chính sách cho phù hợp với tình hình mới.

4.2. Các nguyên tắc điều chỉnh chính sách xã hội

Trong điều chỉnh chính sách xã hội cần phải tuân thủ một số nguyên tắc sau:

- Điều chỉnh chính sách thực hiện khi thực sự cần thiết, khi nếu không điều chỉnh sẽ gây ra hậu quả nghiêm trọng đối với kinh tế - xã hội của đất nước hoặc sẽ có nguy cơ không thực hiện được mục tiêu của chính sách. Do đó, trong điều chỉnh chính sách xã hội các cơ quan nhà nước chức năng phải tiến hành thu thập thông tin, nghiên cứu đánh giá thực trạng thực hiện chính sách và dự báo các tác động của thực hiện chính đối với khả năng đạt các mục tiêu đề ra của chính sách. Điều chỉnh chính sách xã hội là cần thiết đối với nhiều trường hợp, nhưng trước khi điều chỉnh cần có sự nghiên cứu kỹ càng nhằm tránh điều chỉnh quá nhiều lần đối với một chính sách có thể gây ra mất ổn định trong thực hiện chính sách và giảm sút lòng tin của các đối tượng áp dụng chính sách và nhân dân.

- Chỉ điều chỉnh chính sách xã hội ở phạm vi cần thiết điều chỉnh (về mục tiêu, giải pháp, bộ máy tổ chức thực hiện...). Tránh điều chỉnh các nội dung của chính sách xã hội khi thiếu căn cứ khoa học và thực tiễn.

- Chỉ điều chỉnh chính sách xã hội trong giới hạn, phạm vi nguồn lực được bổ sung cho điều chỉnh.

4.3. Các loại điều chỉnh chính sách xã hội

Trên thực tế có một số loại điều chỉnh chính sách như:

- Điều chỉnh mục tiêu của chính sách xã hội: Trong hoạch định chính sách xã hội, mục tiêu đưa ra dựa trên các căn cứ của công tác nghiên cứu, dự báo khả năng thực thi. Vì vậy, trong quá trình thực thi chính sách mới phát hiện thấy mục tiêu đưa ra chưa phù hợp với khả năng thực tế, đòi hỏi các cơ quan thực thi phải tính toán xác định lại các chỉ tiêu thuộc mục tiêu.

- Điều chỉnh giải pháp, công cụ: Công cụ đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả của thực thi chính sách. Do đó, trong quá trình thực thi chính sách, khi các giải pháp, công cụ thực thi chính sách không còn phù hợp với hoàn cảnh mới, khi những điều kiện kinh tế, xã hội đã thay đổi thì Chính phủ và các cơ quan tổ chức thực thi phải tiến hành điều chỉnh một cách kịp thời.

- Điều chỉnh tổ chức thực hiện chính sách: Việc điều chỉnh tổ chức thực thi chính sách có thể xảy ra khi mục tiêu, các giải pháp, công cụ và các nguồn lực thực hiện chính sách xã hội có sự thay đổi. Ngoài ra, sự điều chỉnh tổ chức thực thi chính sách cũng có thể xảy ra khi có sự tác động của thực hiện các chính sách khác. Điều chỉnh tổ chức thực hiện chính sách có thể là điều chỉnh về thời gian triển khai chính sách, điều chỉnh nguồn nhân lực thực thi chính sách, điều chỉnh về cơ quan thực thi chính sách.

- Điều chỉnh ngân sách cho việc thực thi chính sách xã hội: Trên thực tế, do nhiều nguyên nhân khác nhau (phát sinh các công việc đột xuất, tăng giá cả sinh hoạt...) nên các chi phí cho việc thực thi một chính sách thường là tăng lên so với dự kiến ban đầu. Do đó, trong nhiều trường hợp Nhà nước cũng phải chấp nhận điều chỉnh ngân sách cho việc thực thi chính sách, nhằm bảo đảm việc thực thi không bị gián đoạn, không chậm tiến độ, đạt mục tiêu của chính sách.

- Xóa bỏ việc thực thi chính sách: Là việc Nhà nước đình chỉ thực hiện một chính sách xã hội. Trường hợp này xảy ra khi chính sách xã hội đó không còn có giá trị kinh tế và xã hội

đối với quốc gia. Tuy nhiên, trước khi quyết định xoá bỏ thực hiện một chính sách xã hội, các cơ quan chức năng Nhà nước phải thực hiện việc phân tích, nghiên cứu kỹ càng các vấn đề liên quan đến sự cần thiết xoá bỏ thực hiện chính sách. Bởi vì rằng, việc xoá bỏ một chính sách xã hội có thể kéo theo những hậu quả tiêu cực, gây thiệt hại cho một nhóm người, tổ chức nhất định...

5. Tổng kết việc thực hiện chính sách xã hội

Tổng kết thực hiện chính sách xã hội nhằm đánh giá kết quả đạt được các mục tiêu đề ra của chính sách theo tiến độ thời gian. Tổng kết thực hiện chính sách xã hội được thực hiện theo các nội dung sau:

- Đánh giá kết quả đạt được của chính sách, trên các phương diện: kinh tế, chính trị, xã hội, các đối tượng được hưởng lợi do chính sách đem lại...

- Đánh giá tác động mặt tiêu cực của chính sách: Bao gồm các hạn chế, các tác động tiêu cực về mặt kinh tế, chính trị, xã hội của thực hiện chính sách. Trong đó đặc biệt cần phân tích về tiến độ và phương pháp thực hiện chính sách, cơ quan chủ trì chính sách có phù hợp hay không và các sai phạm đã xảy ra cũng như mức độ tác động của các sai phạm đó.

- Đánh giá các tiềm năng chưa được huy động: Bao gồm việc đánh giá các thiếu sót, bất hợp lý về khâu tổ chức thực hiện chính sách, mức độ và nguyên nhân bỏ quên các tiềm năng về nguồn nhân lực, tài chính, các cơ quan, tổ chức, cá nhân...) mà lẽ ra khi thực hiện chính sách có thể huy động vào sử dụng. Sau

khi đánh giá những yếu tố trên, việc tổng kết khâu tổ chức thực hiện chính sách cần trả lời rõ các câu hỏi sau:

(1) Việc thực hiện chính sách có thể kết thúc tại đây chưa?. Nếu đã có thể kết thúc thì cần kết thúc như thế nào?

(2) Nếu chưa kết thúc chính sách thì phải tiếp tục như thế nào?

(3) Phải đưa ra chính sách nào kế tiếp hay tạm dừng một thời gian?

Việc tổng kết thực hiện một chính sách xã hội phải được tổ chức khoa học, khách quan, tiết kiệm và nó thường do một tổ chức chuyên trách thực hiện.

Trong thực hiện tổng kết khâu tổ chức thực thi chính sách xã hội có thể đưa ra các kiến nghị đối với Nhà nước, đối với cơ quan hoạch định chính sách xã hội hoặc đối với cơ quan thực thi chính sách.

Kết thúc thực hiện một chính sách diễn ra khi các mục tiêu của một giai đoạn cụ thể được hoàn thành. Khi đó các cơ quan tổ chức thực hiện chính sách được coi là đã hoàn thành các nhiệm vụ được giao. Nếu có sai phạm trong tổ chức thực hiện hoặc mục tiêu không hoàn thành thì tùy thuộc mức độ nghiêm trọng có thể xử lý cơ quan thực thi, giao cho một cơ quan khác tiếp tục công việc.

Một chính sách xã hội cũng có thể được tiếp tục duy trì thực hiện nếu như mục tiêu của chính sách xã hội đặt ra là những mục tiêu thường xuyên hoặc lâu dài của xã hội.

V. CÁC HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Các hình thức tổ chức thực hiện chính sách xã hội

Hình thức thực hiện một chính sách xã hội là cách biểu hiện của chính sách vào cuộc sống. Thực tế cho thấy, có các hình thức cơ bản như sau:

1.1. Hình thức thực hiện chính sách “đối tượng bắt buộc”

Đây là hình thức mà tác động của chính sách được lượng hóa chi tiết, được đưa vào chế độ bắt buộc phải thực hiện đối với các đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh của chính sách. Nguồn kinh phí để thực hiện do ngân sách các cấp (Trung ương, địa phương) cấp phát. Chính sách trợ giúp đặc biệt cho người có công với cách mạng, chính sách trả lương hưu trí cho công chức nhà nước là các ví dụ của hình thức tổ chức này. Hình thức này có phạm vi tác động rõ ràng và sẽ hiệu quả nếu hệ thống thực thi chính sách là chặt chẽ, quy chế đơn giản nhưng rõ ràng, người thực hiện có ý thức và trách nhiệm cao, ngân sách nhà nước cấp đầy đủ.

1.2. Hình thức tổ chức thực hiện chính sách “đối tượng tự nguyện”

Trong hình thức thực hiện chính sách xã hội kiểu tự nguyện, đối tượng tác động được quy định rõ ràng nhưng có tính chất định hướng. Hình thức này được nhằm vào một diện tác động nhưng quy mô đối tượng chính xác không thể xác định

trước được, vì nó còn phụ thuộc vào sự hưởng ứng của đối tượng. Ví dụ, chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện, đối tượng tác động bao gồm tất cả những người lao động, nhưng khả năng tham gia của người lao động lại phụ thuộc vào nhận thức chính sách và thu nhập của họ, vì vậy không ấn định được số lượng người tham gia.

1.3. Hình thức tổ chức thực hiện chính sách thông qua hệ thống các lĩnh vực khác nhau

Đây là những hình thức thực hiện chính sách xã hội thông qua hệ thống hoạt động các lĩnh vực chung của xã hội. Ví dụ như đưa các nội dung thực hiện chính sách vào mạng lưới thông tin, Internet, giáo dục, đào tạo...ở đây, vai trò của các cơ quan thực thi chính sách ở các cấp, các Bộ, ngành, cơ sở rất quan trọng. Trong hình thức tổ chức thực hiện chính sách xã hội này, nội dung các chính sách được thực hiện trong một thời gian dài, như chính sách phát hiện bồi dưỡng tài năng trẻ đất nước, chính sách dạy nghề cho lao động nông thôn ...).

1.4. Hình thức tổ chức thực hiện “sốc”

Hình thức tổ chức thực hiện chính sách xã hội này áp dụng mang tính thời điểm và đột xuất, phải thực hiện dứt điểm trong một thời gian ngắn. Thành công của chính sách thực hiện trong thời gian ngắn sẽ là tiền đề tốt cho việc thực hiện các mục tiêu tiếp theo. Ví dụ như, thực hiện chính sách bài trừ nạn ma túy, buôn lậu...

Vấn đề quan trọng khi sử dụng hình thức triển khai “sốc” trong tổ chức thực hiện chính sách là phải đưa ra được

các cơ chế thực hiện rõ ràng, có cơ quan điều hành thực thi chính sách cụ thể; tránh cách làm theo kiểu phong trào rầm rộ được ít ngày rồi lại bỏ, khi bức xúc lại khuấy động lên một thời gian. Nếu như vậy hiệu quả thực hiện chính sách sẽ không như mong muốn.

1.5. Hình thức tổ chức thực hiện “dần dần”

Đối với những chính sách xã hội quan trọng, thời hạn thực hiện dài, và không tùy thuộc hoàn toàn vào một phía là Nhà nước thì có thể sử dụng hình thức tổ chức thực hiện chính sách “dần dần” hay triển khai từ từ. Ví dụ, đối với chính sách hợp tác đào tạo nguồn nhân lực chuyên môn kỹ thuật cao cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; chính sách thu hút chất xám của kiều bào và người nước ngoài... Đây là một quá trình phức tạp mà hình thức thực hiện phải tinh tế và phải đi vào chiều sâu, phải tìm nhiều cách, nhiều cơ hội tiếp cận đối tượng của chính sách.

Nói chung, việc tổ chức thực hiện chính sách xã hội vào cuộc sống có thể thực hiện với nhiều hình thức khác nhau. Việc lựa chọn, xem xét sử dụng hình thức nào phụ thuộc vào năng lực của các chuyên gia và năng lực của các cơ quan thực thi chính sách.

2. Các phương pháp tổ chức thực hiện chính sách xã hội

Phương pháp tổ chức thực hiện chính sách xã hội là tổng thể các cách thức mà Nhà nước sử dụng để tác động lên các đối tượng liên quan nhằm thực hiện được chính sách trên thực tế.

Phương pháp tổ chức thực hiện một chính sách xã hội được hình thành dựa trên các phương pháp hoạt động quản lý của Nhà nước, mang tính thuyết phục và bắt buộc. Về cơ bản, có thể chia thành một số nhóm phương pháp tổ chức thực hiện chính sách xã hội như sau:

- Phương pháp thuyết phục;
- Phương pháp cưỡng chế;
- Phương pháp tổ chức;
- Phương pháp kinh tế;
- Phương pháp hành chính.

Trong quá trình thực thi một chính sách xã hội, cần sử dụng một cách đúng đắn các phương pháp nói trên. Việc áp dụng phương pháp nào là tùy thuộc điều kiện khách quan, trường hợp cụ thể, tùy thuộc năng lực quản lý của các cấp và năng lực của người lãnh đạo trong việc thực thi chính sách xã hội. Để đạt hiệu quả cao, việc tìm ra phương pháp tổ chức thực hiện chính sách xã hội cần tính đến các yêu cầu sau đây:

- Phương pháp bảo đảm đi đến mục tiêu một cách nhanh chóng, đơn giản nhất.
- Phương pháp bảo đảm đạt được tất cả mục tiêu nhánh của mục tiêu tổng thể.
- Phương pháp có hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất trên cơ sở phân tích các ảnh hưởng khi áp dụng phương pháp đó.

Một mặt cần chú trọng đến hiệu quả đạt được, mặt khác phải đảm bảo sự phù hợp với quan điểm chính trị, đặc trưng văn hoá và truyền thống nhân văn của dân tộc.

2.1. Phương pháp thuyết phục

Phương pháp thuyết phục là phương pháp hữu hiệu trong tổ chức thực hiện các chính sách xã hội. Phương pháp này mang tính giáo dục, làm cho mọi người hiểu được mục tiêu, nhiệm vụ của chính sách, đồng thời hiểu rõ được trách nhiệm của mình để thực hiện chính sách xã hội. Các chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước ta thường hướng vào phương pháp giáo dục, thuyết phục để động viên nhân dân thực hiện các nhiệm vụ xã hội nhằm phục vụ lợi ích chung của toàn xã hội. Ví dụ, chính sách xã hội đối với những gia đình có công với nước hướng vào giáo dục mọi người dân, mọi tổ chức, đoàn thể tri ân, tương trợ, giúp đỡ các gia đình có công với nước...

Phương pháp thuyết phục dựa trên cơ sở vận dụng các quy luật tâm lý. Đặc trưng của phương pháp này là tính thuyết phục, có nghĩa là làm sao cho người dân phân biệt phải - trái, đúng - sai, lợi - hại ... từ đó nâng cao tính tự giác trong thực hiện chính sách xã hội. Các hình thức thuyết phục cần phải phong phú, linh hoạt và hấp dẫn. Bên cạnh các phương pháp như mở lớp học tập, tổ chức hội thảo, truyền thông đại chúng, phim ảnh nghệ thuật, có thể giáo dục thông qua các điển hình người tốt, việc tốt, các phong trào thi đua, học tập truyền thống...

2.2. Phương pháp cưỡng chế

Phương pháp cưỡng chế là việc sử dụng quyền lực đặc biệt của Nhà nước bắt buộc các đối tượng thực hiện các quy định đề ra trong chính sách xã hội. Ví dụ, chính sách lập lại trật tự đô

thị, trong đó cần dẹp bỏ kinh doanh lấn chiếm vỉa hè đường phố, xây dựng nhà lấn chiếm đất công cộng, sau khi thực hiện hình thức thuyết phục không có hiệu quả thì cần thiết sử dụng hình thức cưỡng chế.

Tuy nhiên, việc sử dụng không hợp lý phương pháp cưỡng chế có thể gây ra hậu quả tiêu cực. Nhưng nếu sử dụng hợp lý đúng lúc, đúng đối tượng thì phương pháp cưỡng chế là rất cần thiết. Chẳng hạn phương pháp này cần sử dụng trong cuộc đấu tranh với tội phạm ma túy, xâm hại tài sản và an ninh quốc gia, trật tự xã hội... Bởi vì, đây là những tội phạm nghiêm trọng có thể gây ra những hậu quả tai hại khôn lường đối với đất nước.

Thực tế cho thấy, kết hợp đúng đắn giữa phương pháp thuyết phục và phương pháp cưỡng chế là một yêu cầu quan trọng trong quá trình thực thi các chính sách xã hội. Những yêu cầu này xuất phát từ bản chất dân chủ của Nhà nước xã hội chủ nghĩa. Trên thực tế, với xu hướng dân chủ hóa, việc thực hiện các chính sách công ngày càng ít mang tính cưỡng chế, mà chú trọng phát huy tính dân chủ trong đời sống xã hội.

2.3. Phương pháp tổ chức trong thực hiện chính sách xã hội

Phương pháp này tác động lên các đối tượng chính sách xã hội thông qua các cơ quan, các tổ chức (Nhà nước, đoàn thể, tư nhân...). Ví dụ, để thực hiện trợ giúp người có công với cách mạng, Nhà nước thực hiện các biện pháp tác động lên các đối tượng thông qua một hệ thống tổ chức từ Bộ Lao

động - Thương binh và Xã hội, Cục Thương binh - Liệt sỹ và Người có công đến các Sở Lao động - Thương binh và Xã hội ở các địa phương, các Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội, Trung tâm Bảo trợ xã hội...

2.4. Phương pháp kinh tế trong thực hiện chính sách xã hội

Phương pháp kinh tế trong thực hiện chính sách xã hội là phương pháp tác động lên các đối tượng của chính sách, dựa vào các quy định cụ thể về thu hoặc chi, ví dụ như dùng lợi ích kinh tế để kích thích hoặc hạn chế một hoạt động hay hành vi nào đó.

Tác động dựa trên lợi ích kinh tế cân bằng tạo ra động lực thúc đẩy cho việc thực hiện chính sách xã hội đạt hiệu quả. Động lực đó càng lớn nếu nhận thức đầy đủ và kết hợp đúng đắn với các lợi ích tồn tại trong hệ thống. Mặt mạnh của phương pháp kinh tế chính là ở chỗ nó tác động vào lợi ích kinh tế của các đối tượng của chính sách xã hội, là chất xúc tác để các đối tượng của chính sách thực hiện đầy đủ các nội dung của chính sách xã hội.

Phương pháp kinh tế tạo ra sự quan tâm vật chất thiết thân của các đối tượng của chính sách, chứa đựng nhiều yếu tố kích thích kinh tế, cho nên tác động rất nhạy bén, linh hoạt phát huy được tính chủ động, sáng tạo của các đối tượng chính sách xã hội trong thực hiện chính sách. Phương pháp kinh tế là phương pháp quan trọng để tổ chức thực hiện chính sách xã hội thành công nhưng nó đòi hỏi có các quy định cụ thể có tính chất đòn bẩy

kích thích lợi ích kinh tế, các chế độ thưởng phạt về kinh tế khi có thành tích hoặc vi phạm thực hiện chính sách xã hội.

2.5. Phương pháp hành chính trong thực hiện chính sách xã hội

Phương pháp hành chính trong thực hiện chính sách xã hội là phương pháp chủ thể quản lý tác động khách thể quản lý và đối tượng của chính sách thông qua các văn bản pháp quy, các mệnh lệnh hành chính và kiểm tra việc chấp hành các quy tắc, mệnh lệnh hành chính.

Muốn thực hiện tốt một chính sách xã hội thì các cơ quan Nhà nước chỉ đạo triển khai chính sách đó phải có những quy định, luật lệ và thủ tục rõ ràng, đơn giản, để người thực thi hiểu và làm theo. Ví dụ, để thực hiện chủ trương “đường thông hè thoáng”, bên cạnh việc tuyên truyền, giáo dục để người dân trên địa bàn cư trú và người tham gia giao thông hiểu, thực hiện còn cần thiết sử dụng rộng rãi các biện pháp hành chính của chính quyền địa phương. Tự vệ, công an phường thường xuyên tiến hành kiểm tra, kiểm soát và xử lý nghiêm minh, chặt chẽ các vi phạm nếu có.

Chương IV

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

I. KHÁI NIỆM, SỰ CẦN THIẾT CỦA PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Khái niệm

Hiện nay có khá nhiều quan niệm khác nhau về phân tích chính sách xã hội. Có quan niệm cho rằng: Phân tích chính sách xã hội là việc thực hiện các phân tích riêng lẻ về hiệu lực và hiệu quả chính sách, để đưa ra kết quả tổng hợp về một chính sách xã hội. Ở đây, phân tích chính sách được gắn liền với quá trình đánh giá kết quả của chính sách. Tuy nhiên, quan niệm này chưa nói được mục đích của phân tích chính sách, chưa nhìn nhận phân tích chính sách trong quan hệ với những vấn đề khác mà coi phân tích chính sách như phép cộng giản đơn của nhiều kết quả phân tích đơn lẻ.

Phân tích chính sách xã hội còn có thể định nghĩa như là quá trình xem xét, so sánh, đánh giá mục tiêu, nội dung và các ảnh hưởng của chính sách đối với các đối tượng của chính sách cũng như đối với các vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội liên quan, để từ đó đưa ra những lời khuyên (kiến nghị) về chính sách xã hội trên cơ sở lợi ích xã hội.

Phân tích chính sách xã hội trong quy trình của chính sách xã hội là một công đoạn hữu cơ, gắn kết trong quá trình đó một cách khoa học, dựa trên các nhóm mục tiêu, cách tiếp cận, các tiêu chí đánh giá, nguồn lực và công cụ bảo đảm thực hiện, sự thống nhất tác động phối hợp của các chính sách khác và dựa trên hoàn cảnh thực tế của các đối tượng điều chỉnh mà chính sách nhằm tới.

Trong các năm 60 của thế kỷ XX, phân tích chính sách và phân tích chính sách xã hội đã dần dần trở thành một lĩnh vực, một ngành khoa học trong khoa học hành chính và quản lý nhằm giúp cho các nhà lãnh đạo Nhà nước đưa ra được các quyết định chính sách tối ưu và tổ chức thực thi chính sách thành công, phục vụ trực tiếp cho quá trình quản lý Nhà nước.

2. Sự cần thiết của phân tích chính sách xã hội

Phân tích chính sách xã hội là hoạt động cần thiết vì những lý do sau đây:

- Chính sách xã hội áp dụng cho hàng triệu con người, cho nên phân tích chính sách xã hội để đảm bảo rằng, chính sách ban hành ra đều phải hướng đến phục vụ lợi ích cộng đồng hoặc chí ít là một bộ phận nhất định trong công chúng.

- Chính sách xã hội có tính chất phải được thi hành, phân tích chính sách giúp nhà làm luật, nhà hoạch định chính sách hiểu rõ mức độ tác động của các biện pháp cưỡng chế thi hành là tới đâu và lường trước những phản ứng ngược lại. Thiếu hoạt động này, chính sách hoàn toàn có thể i). Bất buộc thái quá ii). Quá nhiều biện pháp chế tài không cần thiết gây khó khăn và

phiên hà khi thực hiện chính sách iii). Quá nhiều biện pháp chế tài đến mức phát sinh yêu cầu mới, giảm hiệu quả iv). Gây phản ứng ngược lại quá mạnh đến mức phải điều chỉnh. Người hoạch định chính sách thận trọng thường phải đặt mình vào vị trí người thi hành mới nhận biết được đâu là mức độ quản lý và cưỡng chế nên làm, mới quản lý một cách có lý.

- Phân tích chính sách xã hội đặt sản phẩm lập pháp trong một chuỗi các hoạt động theo trật tự cố định, từ lúc nhận biết nhu cầu, xác định phương án, thiết kế phương án, cho đến lúc thông qua. Chuỗi các hoạt động này lại gắn với những quyết định gắn kết với nhau, đưa ra các quyết định tốt mới tạo ra sản phẩm hiệu quả.

- Phân tích chính sách xã hội giúp nhận biết mối liên hệ của văn bản của chính sách xã hội sẽ ban hành với những văn bản cùng lĩnh vực, từ đó tăng tính hiệu quả. Nếu không có thể dẫn tới tình trạng phản tác dụng của văn bản chính sách xã hội sẽ ban hành.

- Đa số các chính sách xã hội có thể đều có tiền lệ hay kinh nghiệm trước đó. Các chính sách xã hội hoàn toàn mới chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ. Do đó, việc phân tích chính sách xã hội cho phép nghiên cứu kỹ lưỡng lịch sử, tiền lệ, kinh nghiệm đã có sẽ làm cho chính sách xã hội sẽ ban hành dễ được chấp nhận hơn, tiết kiệm chi phí các loại, hạn chế mạo hiểm và rủi ro. ~

- Phân tích chính sách xã hội hướng tới tính hiệu quả, có nghĩa là đối chiếu giữa chi phí và lợi ích, từ đó cân nhắc xem có cần ban hành chính sách hay không, hay là nên áp dụng các

biện pháp khác, hoặc giữ nguyên trạng. Bởi vì, hoạch định, ban hành, tổ chức thực hiện chính sách là một chu trình khá tốn kém, nếu chưa cần đến chính sách thì có thể sử dụng các phương thức khác đỡ tốn kém hơn. Khâu phân tích chính sách xã hội chính là nhằm tìm ra phương thức thích hợp cho từng tình huống.

- Phân tích chính sách xã hội nhằm đáp ứng nguyên tắc quyết định bởi đa số. Để chính sách có được tính thực tiễn, khả thi, cũng như dễ được chấp nhận, nó phải được bàn luận bởi đa số công chúng. Chân lý không phải lúc nào cũng thuộc về đa số, nhưng hầu hết các trường hợp nó nằm ở đa số. Hơn nữa, chính sách xã hội, nhìn chung ban hành cho đa số. Trong khi đó, công đoạn phân tích chính sách lại đòi hỏi tham vấn ý kiến của công chúng, cho nên nó đáp ứng nguyên tắc quyết định bởi đa số.

II. YÊU CẦU VÀ NHIỆM VỤ CỦA PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Các yêu cầu của phân tích chính sách xã hội

Các yêu cầu của của phân tích chính sách xã hội bao gồm:

- Trong ban hành chính sách xã hội, cần cân nhắc sự cần thiết của việc ban hành chính sách. Chỉ khi chứng minh được điều này bằng cách phân tích chính sách, thì chính sách mới có thể ra đời; nếu không, có thể dùng các biện pháp không phải là chính sách.

- Phân tích chính sách xã hội cần tính đến nguồn lực tài chính để thực thi chính sách. Cơ quan phân tích chính sách cần đánh giá xem, ban hành thực thi chính sách có phù hợp với điều

kiện tài chính hiện có hay không, những nguồn bổ sung nào có thể huy động, trong giới hạn về tài chính đó, giải pháp nào là hiệu quả nhất. Cần rà soát các đề xuất ban hành chính sách xã hội của các bộ với những ưu tiên trong chương trình nghị sự của Chính phủ, loại bỏ những đề xuất nào không đem lại nhiều đóng góp cho những ưu tiên đó và tiết kiệm được một khoản dành cho các đề xuất khác.

- Phân tích chính sách xã hội cần tiến hành một cách minh bạch, có sự tham vấn rộng rãi công chúng, các bộ ngành liên quan. Các dữ liệu, thông tin thu thập được cần được công bố rộng rãi, kịp thời. Quá trình phân tích chính sách cần được công khai, minh bạch. Công chúng, các ủy ban của nghị viện (quốc hội) có điều kiện tiếp cận các tài liệu phân tích chính sách. Bên cạnh đó, công dân phải có quyền bày tỏ ý kiến về những rủi ro do chính sách xã hội gây ra và ý kiến đó phải được tính đến trong quá trình phân tích chính sách xã hội.

- Quá trình phân tích chính sách xã hội cần có những yếu tố sau: thực trạng các quy định pháp luật hiện hành liên quan đến chính sách xã hội sẽ ban hành, những vướng mắc chính của chúng trong việc giải quyết vấn đề mà cuộc sống đặt ra, những kết quả mà các quy định đó đã mang lại; lý do tại sao phải ban hành chính sách mới, các mục tiêu của chúng; những kết quả dự tính do chính sách mới sẽ mang lại (đánh giá tác động về mặt kinh tế, xã hội, môi trường, chi phí và lợi ích tổng thể); dự liệu việc thực thi, bao gồm nguồn lực con người và nguồn lực tài chính, thời điểm bắt đầu, những công việc cần làm; những vấn đề có thể xuất hiện trong quá trình thực thi.

- Trong quá trình phân tích để ra quyết định chính sách xã hội, người phân tích chính sách phải đưa ra những tiêu chí để đánh giá trong quá trình thực hiện. "Tiêu chí đánh giá" là hệ thống các tiêu chí đo lường mục tiêu của một chính sách xã hội từ khi chính sách này được ban hành nhằm đạt các mục tiêu nó đưa ra. Tiêu chí đánh giá tính hiệu quả của một chính sách thường phải trả lời câu hỏi: chính sách này có cần thiết hay không; tại sao; nhằm đạt được những mục đích điều chỉnh nào; sau khi ban hành nó sẽ tác động thuận tới mục đích như thế nào (cơ chế tác động chung và chế độ áp dụng đối với chủ thể đặc biệt) và để thực hiện chính sách này, cách thức và nguồn lực nào được huy động (mệnh lệnh hành chính, cơ chế nguồn lực xã hội...). Như vậy, tiêu chí của một quyết sách xã hội phải rõ ràng ngay từ khi cơ quan quản lý đệ trình chính sách xã hội mới.

- Về mặt phương pháp luận, kinh nghiệm các nước cho thấy, phân tích chính sách xã hội là phương tiện hỗ trợ cho quá trình ban hành chính sách, chứ không phải là mục đích của ban hành chính sách. Do đó, việc phân tích chính sách xã hội cần tập trung vào những vấn đề do các nhà hoạch định chính sách đã đề ra, chứ không phải vào những vấn đề do chuyên gia phân tích xác định. Không nên quá chú trọng đến phân tích kỹ thuật; cần nêu rõ những giá trị mà việc phân tích chính sách không thể bao trùm, những đối tượng cần chú trọng hơn, những biến thể trong hành vi của cá nhân, xã hội có thể xảy ra.

2. Nhiệm vụ của phân tích chính sách xã hội

Phân tích chính sách xã hội nhằm mục đích nâng cao năng lực ra quyết định chính sách và năng lực chuyển hóa

chính sách thành kết quả thực tế trong hoạt động quản lý Nhà nước. Trong phân tích chính sách xã hội cần thực hiện được những nhiệm vụ cơ bản sau đây:

- Phân tích chính sách xã hội nhằm hình thành cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc đề ra các chính sách xã hội để thực hiện những mục tiêu phát triển xã hội của đất nước. Ví dụ như phân tích chính sách bảo hiểm xã hội để hình thành các vấn đề lý luận và thực tiễn cho phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, kế hoạch hoá dân số và nguồn nhân lực...

- Phân tích chính sách xã hội để xem xét, đánh giá, so sánh các mục tiêu và giải pháp, công cụ chính sách nhằm lựa chọn phương án chính sách xã hội tối ưu mà Nhà nước sẽ sử dụng để quản lý xã hội.

- Phân tích chính sách xã hội để đánh giá các ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp khi áp dụng chính sách xã hội đối với đời sống của người dân và sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Sau khi thực hiện các nhiệm vụ trên, phân tích chính sách sẽ đề xuất các khuyến nghị để điều chỉnh, hoàn thiện và đổi mới các chính sách xã hội nếu cần thiết.

III. CÁC ĐIỀU KIỆN CẦN THIẾT CHO PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Đội ngũ những nhà phân tích chính sách xã hội

Để phân tích chính sách nói chung và chính sách xã hội cần có các nhà phân tích chính sách mang tính chất chuyên nghiệp. Thông thường, các nhà phân tích chính sách nói chung

và chính sách xã hội làm việc trong các cơ quan Nhà nước, các công ty tư vấn, các viện nghiên cứu, các tổ chức chính trị - xã hội và đoàn thể, các tổ chức kinh tế lợi nhuận và phi lợi nhuận. Chức năng, nhiệm vụ của các nhà phân tích chính sách phụ thuộc vào yêu cầu mà người sử dụng kết quả phân tích chính sách đặt ra.

Ngày nay, phân tích chính sách được coi là một nghề độc lập. Những người làm công tác phân tích chính sách là những cố vấn về chính sách, các nhà phân tích chính sách trong các cơ quan Nhà nước, nhiều người trong số họ đã được đào tạo chính quy trong chuyên ngành phân tích chính sách công. Ngoài ra, ở nhiều nước trên thế giới đã thành lập các tổ chức của các nhà phân tích chính sách như Hiệp hội phân tích chính sách công và quản lý. Tuy nhiên, ở các nước có nền kinh tế chậm phát triển, những người làm công tác phân tích chính sách xã hội thường là những nhà kinh tế, lập kế hoạch, quản lý xã hội và các nhà thống kê...

Trong thực tế, nhiều khi phân tích chính sách được thực hiện bởi chính các nhà quản lý. Đây không phải là công việc chuyên trách của họ, vì thế nhà quản lý thường thiếu thời gian, kỹ năng và nguồn lực cần thiết để thực hiện có kết quả cao phân tích chính sách. Tuy nhiên, đôi khi điều này có thể chấp nhận được vì nhà quản lý có mối quan hệ trực tiếp với những người ra quyết định và họ có thể dự đoán nhanh chóng ảnh hưởng của những giải pháp, công cụ khi áp dụng trong thực tế.

Ở nhiều quốc gia, khi các cơ quan Nhà nước không có đủ đội ngũ các nhà phân tích chính sách của mình thì có thể sử

dụng dịch vụ tư vấn của các công ty tư vấn chính sách. Các cơ quan chính quyền ở địa phương thường sử dụng nhà tư vấn chính sách trong trường hợp đặc biệt như hoạch định chính sách mới, cải tổ bộ máy, đánh giá các chương trình lớn. Các cơ quan Nhà nước ở Trung ương không chỉ sử dụng tư vấn chính sách trong những nghiên cứu đặc biệt mà cả trong những phân tích thường kỳ. Các nhà phân tích chính sách có thể là giáo sư, giảng viên, nhà nghiên cứu đang làm việc ở các trường đại học, viện nghiên cứu (ví dụ như ở Thụy Điển, Mỹ...).

Không chỉ riêng cơ quan nhà nước cần phân tích chính sách mà các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp cũng rất cần đến hoạt động phân tích chính sách. Các tổ chức này sử dụng dịch vụ phân tích chính sách để đánh giá lợi ích và chi phí mong đợi trước những thay đổi chính sách nói chung và chính sách xã hội của Nhà nước.

2. Những kiến thức cần thiết đối với nhà phân tích chính sách xã hội

Phân tích chính sách vừa là một khoa học, nghiệp vụ chuyên môn vừa là một nghệ thuật. Hơn nữa, nhà phân tích chính sách có năng lực phải có khả năng giải quyết các vấn đề mang tính quốc gia và quốc tế. Để kết hợp tính khoa học, nghiệp vụ chuyên môn và nghệ thuật trong phân tích chính sách, cần đáp ứng được năm nhóm yêu cầu cơ bản như sau:

- Nhà phân tích chính sách xã hội phải thu thập, tổ chức và truyền đạt được thông tin, cập nhật, tiếp cận với các nguồn dữ liệu thông tin. Họ phải có các kiến thức chuyên môn nghiệp

vụ cao trong lĩnh vực nghiên cứu để phân tích được thực chất của các vấn đề chính sách và tìm ra các giải pháp giải quyết vấn đề một cách nhanh chóng. Họ cũng phải có khả năng sử dụng các phương pháp trong xác định lợi ích và chi phí của các phương án chính sách xã hội, từ đó để đáp ứng các yêu cầu của người sử dụng các phân tích đánh giá chính sách của họ.

- Các nhà phân tích phải nhạy bén, sử dụng kiến thức và kinh nghiệm để xác định được thời điểm phù hợp cho sự can thiệp bằng chính sách xã hội của Nhà nước. Chính sách được sử dụng để giải quyết vấn đề xã hội đã xảy ra song sử dụng ở thời điểm nào, với tốc độ, phạm vi ra sao có ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả của chính sách. Thời điểm can thiệp bằng chính sách phụ thuộc vào tiến triển của vấn đề xã hội, bối cảnh kinh tế, chính trị, xã hội của của quốc gia cũng như quốc tế...

- Các nhà phân tích cần có kiến thức và kỹ năng cho phép dự báo và đánh giá với độ tin cậy và chính xác cao về ảnh hưởng của các phương án chính sách đối với đối tượng và các lĩnh vực của đời sống xã hội. Các kiến thức và kỹ năng trong các lĩnh vực xã hội, kinh tế và thống kê là những yếu tố đầu tiên cần có của các nhà phân tích chính sách xã hội.

- Các nhà phân tích chính sách xã hội cần có hiểu biết sâu sắc về tình hình chính trị, khuôn khổ pháp luật hiện hành, sự biến động có thể xảy ra trong bộ máy tổ chức liên quan đến quản lý, thực thi chính sách. Có như vậy, họ mới dự báo được ảnh hưởng của các yếu tố này lên khả năng ứng dụng thành công của chính sách.

- Với những quốc gia có nhiều đảng phái, nhiều giai cấp, nhà phân tích chính sách xã hội phải nắm chắc các nguyên tắc ứng xử và đạo đức để xây dựng được mối quan hệ hợp lý giữa những người sử dụng các kết quả phân tích chính sách với các phương án mà phân tích chính sách đưa ra, đặc biệt khi mà lợi ích cá nhân của người sử dụng kiến nghị chính sách mâu thuẫn với lợi ích xã hội.

3. Thông tin sử dụng trong phân tích chính sách xã hội

Công việc chủ yếu của quá trình phân tích chính sách là thu thập, xử lý và phân tích thông tin. Người phân tích chính sách phải biết khai thác các nguồn thông tin, hiểu biết được tính chất, công dụng của các nguồn thông tin đó trong các giai đoạn của chính sách xã hội.

Các nguồn thông tin cần thiết nhất sử dụng trong phân tích chính sách xã hội bao gồm:

- Thông tin về các sự kiện xã hội: Là các số liệu phản ánh những diễn biến và thực trạng của các sự kiện xã hội, có ảnh hưởng tích cực hay tiêu cực đến việc lập kế hoạch, thiết kế hay thực thi chính sách xã hội.

- Thông tin chính trị: Là các thông tin về đường lối chính trị của đảng, những sự kiện, những diễn biến về chính trị có thể dẫn đến những thay đổi về nội dung, cách thức triển khai chính sách xã hội.

- Thông tin pháp luật liên quan: Là hệ thống những văn bản pháp luật có hiệu lực đang điều chỉnh các vấn đề xã hội

hoặc những văn bản quy phạm pháp luật sắp ban hành. Những văn bản đó là công cụ để thực hiện các chính sách xã hội và là cơ sở cho quá trình phân tích chính sách xã hội.

- Thông tin về tình hình thực hiện chính sách xã hội: Các nguồn thông tin này thu thập được thông qua các cơ quan chức năng thực thi chính sách, thông tin từ các cuộc điều tra khảo sát, tài liệu thanh tra thực hiện chính sách xã hội, số liệu thống kê của các cơ quan nhà nước.... Đây là những thông tin rất cần thiết cho quá trình phân tích ở giai đoạn thực thi và kiểm tra thực hiện, điều chỉnh chính sách xã hội. Từ nguồn thông tin này, các nhà phân tích sẽ biết được thái độ của các chủ thể liên quan đối với chính sách đã ban hành (hưởng ứng hay phản đối), biết được tiến độ thực hiện chính sách và ảnh hưởng của nó đối với đời sống kinh tế - xã hội. Trên cơ sở thông tin phản ánh thực trạng chính sách, các nhà phân tích sẽ đưa ra kiến nghị để các nhà quản lý, lãnh đạo và các nhà chính trị điều chỉnh, bổ sung chính sách cho phù hợp với điều kiện thực tế.

- Thông tin dự báo: Đây là những thông tin quan trọng dùng cho phân tích và hoạch định chính sách xã hội. Khai thác và xử lý hiệu quả thông tin dự báo, có tác động định hướng và thực hiện hiệu quả các giải pháp thực thi chính sách xã hội cho tương lai.

Thu thập, xử lý các nguồn thông tin phục vụ cho tiến trình chính sách xã hội và phân tích chính sách xã hội là khâu rất quan trọng, quyết định chất lượng, hiệu quả của các chính sách xã hội. Trong khoa học chính sách, thông tin là chất liệu để phân tích, hoạch định chính sách xã hội. Để thực hiện được

vai trò đó, các dòng thông tin trong phân tích chính sách xã hội phải đảm bảo được các yêu cầu sau:

- Thông tin phải đầy đủ, nếu không đủ lượng thông tin thì quá trình phân tích, đánh giá sẽ méo mó, sai lệch, kết quả không đúng với thực tế.

- Thông tin phải chính xác, trung thực khách quan.

- Thông tin phải kịp thời (tính cập nhật của thông tin). Thông tin càng nhanh nhạy kịp thời thì hiệu quả sử dụng càng cao và ngược lại.

- Thông tin phải đảm bảo tính thiết thực. Phải biết lựa chọn những thông tin tối ưu, loại bỏ những thông tin không cần thiết, những thông tin nhiễu gây ảnh hưởng đến quá trình phân tích.

IV. CÁC BƯỚC PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Nhận biết vấn đề

Ở bước này, cơ quan phân tích chính sách xã hội sẽ tìm hiểu tình huống và định vị "vấn đề xã hội" có thể cần đến sự can thiệp của Chính phủ.

Điều tối thiểu để hiện trạng một vấn đề xã hội trở thành vấn đề chính sách xã hội là hiện trạng phải tạo ra những lo ngại về bất ổn xã hội, bất ổn an sinh xã hội, tuyệt vọng hay mất niềm tin của số đông, và số đông này thực sự có nhu cầu, hay bộc lộ đòi hỏi giải pháp, nó mới trở thành vấn đề của chính sách xã hội, đòi hỏi sự can thiệp của Nhà nước. Tuy nhiên, ở đây cần lưu ý ba điểm: thứ nhất, sự đòi hỏi của cộng đồng không hàm ý

đòi hỏi của toàn thể; thứ hai, đòi hỏi của số đông chưa chắc đã đúng; thứ ba, nhiều khi nhu cầu cần phải có sự can thiệp về chính sách không được thể hiện trực tiếp, mà nó ẩn đằng sau hiện trạng, và người làm chính sách, người làm luật cần phải nhận diện nhu cầu.

Bên cạnh điều kiện cần là hiện trạng mang tính số đông, cần xác định những điều kiện đủ để nhận diện nhu cầu điều chỉnh bằng chính sách, pháp luật đối với một vấn đề. Các điều kiện đó là: Thứ nhất, khi hiện trạng đã tới mức độ khiến công chúng rất lo ngại, thậm chí có hành động phản ứng cụ thể, ví dụ lương quá thấp khiến công nhân đình công trên diện rộng... Thứ hai, vấn đề hay nhu cầu được đại chúng hóa, ví dụ, các phản biện xã hội về tình trạng đói nghèo đã dẫn đến sức ép của đông đảo công chúng đòi hỏi Chính phủ phải làm gì đó, khiến Chính phủ phải phát động cuộc chiến chống đói nghèo, ban hành một loạt chính sách, văn bản liên quan đến vấn đề này. Thứ ba, vấn đề thực sự nghiêm trọng, thách thức tính ổn định của hệ thống, nền tảng giá trị đang tồn tại, tính toàn vẹn và an ninh của cộng đồng. Thứ tư, hiện trạng có tính liên đới. Ví dụ, tình trạng nhiễm độc chì xảy ra ở từng nhóm công nhân, bản thân họ không phản ứng, nó rất dễ bị quên lãng. Nhưng nếu nhà làm chính sách có năng lực thì có thể nhận thấy mối liên hệ giữa hiện trạng riêng đó với tình trạng không đảm bảo điều kiện vệ sinh, an toàn lao động ở nhiều cơ sở sản xuất, từ đó có chính sách, biện pháp điều chỉnh thích ứng.

Trong bước định vị vấn đề, cơ quan phân tích chính sách xã hội phải tìm hiểu phạm vi tác động của vấn đề xã hội, đối

tượng chịu ảnh hưởng, hình thức chịu ảnh hưởng, nội dung ảnh hưởng, thời gian, không gian ảnh hưởng của vấn đề, tần số, cường độ của ảnh hưởng, số lượng các thay đổi xã hội do vấn đề này. Nếu không xác định được những thông số này, nhiều khi vấn đề nhỏ lại trở thành rối, hoặc áp cho nó giải pháp có tầm quan trọng đặc biệt không cần thiết, vừa tốn kém, vừa không mang lại kết quả. Quá trình định vị vấn đề xã hội có thể bắt đầu với những nghi vấn như: tại sao vấn đề lại rơi vào môi trường này; khu vực nào chịu ảnh hưởng, khu vực nào không, tại sao; khác biệt vấn đề này với các sự kiện khác ra sao; vấn đề sẽ kéo dài trong bao lâu nếu không có chính sách, giải pháp; ảnh hưởng của nó đến mức nào nếu chậm trễ giải quyết; có bao nhiêu thời gian để nghiên cứu chính sách, giải pháp.

2. Tìm nguyên nhân của vấn đề

Một vấn đề xã hội nảy sinh cần xây dựng, ban hành chính sách xã hội thường là do nhiều nguyên nhân. Những cuộc khảo sát ở các nước cho thấy, để tìm ra nguyên nhân của vấn đề, cần có những hoạt động công phu, theo những cách thức chuẩn, với sự tham gia của nhiều nhà chuyên môn, nhiều cơ quan.

Công việc thu thập thông tin có thể được tiến hành thông qua phỏng vấn và ghi âm, ghi hình trực tiếp hàng loạt đối tượng ngẫu nhiên tại thực địa; gửi thư; gửi bảng câu hỏi đến từng cá nhân; qua điện thoại có ghi âm; tập trung người dân tại nơi công cộng để hỏi đáp; phát phiếu điều tra nơi đông người; qua e-mail...

Sau khi thu thập, tiếp theo là bước lọc thông tin, vì không phải mọi thông tin đều dùng được. Phải tổng hợp nó, phân loại,

rà soát những vấn đề giống nhau và khác nhau, loại bỏ những thông tin không có giá trị. Chọn những vấn đề giống nhau có tính đa số để làm dữ liệu cơ sở, lưu trữ những dữ liệu thiểu số nhưng mang tính đặc biệt để phân tích, đối chiếu sau này, xem xét các dữ liệu cơ sở có vấn đề. Tính khách quan và trung thực khi lọc thông tin là điều đặc biệt quan trọng. Nếu người xử lý thông tin chịu ảnh hưởng chi phối cá nhân của người lãnh đạo, cơ quan nào đó, dấu thông tin hoặc làm sai lệch thông tin thì người quyết định chính sách sẽ cho ra những quyết định sai, lợi ích của người được khảo sát không được đáp ứng. Do đó, kết quả khảo sát, nghiên cứu cần được công bố công khai, những ai có nhu cầu đều có quyền xem phiếu điều tra gốc.

Các nguyên nhân của vấn đề xã hội dưới cách nhìn của một chuyên gia phân tích chính sách có thể khác với cách nhìn của một phóng viên, chuyên gia thống kê, điều tra xã hội học, người dân. Ví dụ, cùng một vấn đề là trong xã hội có nhiều người sống dưới mức nghèo, chuyên gia phân tích chính sách có thể nhìn ra những câu chuyện khác, liên quan đến các chính sách giải quyết công ăn việc làm, phổ cập giáo dục, dạy nghề miễn phí để tăng cường khả năng kiếm việc, tự vươn lên một cách căn bản cho người nghèo.

3. Đặt mục tiêu và tìm giải pháp

Sau khi đã xác định được nguyên nhân của một vấn đề xã hội, bước này nhằm tìm ra phương thức thích hợp nhất để khắc phục các nguyên nhân đó, đặt ra các mục tiêu cụ thể, khả thi nhằm giải quyết vấn đề.

Từ những nguyên nhân đã được định vị ở bước trước, các mục tiêu hướng đến xử lý những nguyên nhân đó. Điều quan trọng nhất là cơ quan phân tích chính sách xã hội phải chỉ cho được đâu là mục tiêu chính, đâu là mục tiêu phụ khi giải quyết vấn đề. Xác định mục tiêu càng rõ thì giải pháp càng chính xác. Do đó, mục tiêu càng được lượng hóa, càng trọng tâm, càng tinh, càng tốt. Phải đặt ra được những mục tiêu và kết quả cụ thể.

Từ mục tiêu đề ra dẫn đến việc trừu tượng và xây dựng các giải pháp có thể phù hợp. Việc chọn lựa giải pháp trong kịch bản của Nghị viện hoặc người đứng đầu hành pháp về sau có đúng hay không tùy thuộc vào mức độ hợp lý và chính xác của bước đề xuất chọn lựa giải pháp này. Việc tìm kiếm giải pháp cho mục tiêu đề ra bao giờ cũng bắt đầu bằng so sánh hiện trạng với kinh nghiệm, lý thuyết đã được tổng kết cộng với thông tin đã thu thập được. Ở đây có các phương án sau: một là, mục tiêu vừa có thông tin đầy đủ, vừa có lý thuyết đã được tổng kết thì dễ suy ra giải pháp hơn. Nhưng lưu ý rằng, cần điều chỉnh những thói quen thành nếp đi kèm với những quy định, chính sách đang tồn tại. Hai là, đã có thông tin đầy đủ, nhưng chưa có lý thuyết để ứng dụng thì kinh nghiệm, tiền lệ là cơ sở để đưa ra giải pháp. Tuy nhiên, cần tránh cứng nhắc khi vận dụng kinh nghiệm hoặc vận dụng bữa bãi, không chọn lọc, có thể làm cho cái sai chồng lên cái sai. Ba là, đã có lý thuyết tổng kết, nhưng thông tin không đầy đủ so với lý thuyết yêu cầu. Lúc này, không nên máy móc áp dụng lý thuyết; cần có những giải pháp gọn nhẹ, thích ứng cao, có thể điều chỉnh nhanh; bổ sung

thông tin, khi có bằng chứng xác thực về sự thay đổi của hoàn cảnh, không ngần ngại điều chỉnh giải pháp. Bốn là, khi thiếu cả thông tin, thiếu lý thuyết, lại không có tiền lệ, cần có những giải pháp với khả năng thích ứng cao, có thể điều chỉnh dễ dàng, chi phí thấp.

Có thể gộp các giải pháp thành năm nhóm: thông tin; nâng cao năng lực của các bên liên quan để họ có thể làm những công việc đạt được mục đích của chính sách; các công cụ kinh tế như thuế, phí, chi tiêu công; các biện pháp về tổ chức; các quy phạm xã hội (tục lệ, đạo đức); các biện pháp hành chính; quy định pháp luật.

Các nhóm giải pháp này không đứng tách biệt, mà có mối quan hệ với nhau và bổ sung cho nhau. Cần cân nhắc để lựa chọn trong các giải pháp đã nêu ra để đề xuất giải pháp tốt nhất. Giải pháp làm luật chưa chắc đã tốt nhất, mà thường là tổn kém nhất. Có thể tham khảo giải pháp tương tự của nước ngoài, nhưng phải nghiên cứu kỹ, không nên máy móc sao chép. Khi tìm kiếm giải pháp, cần tính đến những thay đổi trong tương lai của dân số, kinh tế, mức sống dân cư, an ninh xã hội, công nghệ và những rủi ro kèm theo những thay đổi đó. Đối với phương án giữ nguyên trạng thì cần nhấn mạnh câu hỏi cần giải đáp là: điều gì sẽ xảy ra nếu Chính phủ không có biện pháp can thiệp thêm?

Để kiến nghị cấp có thẩm quyền chọn lựa giải pháp, cơ quan phân tích chính sách cần tiến hành đánh giá các giải pháp, bởi lẽ không phải giải pháp nào cũng tốt như nhau, cho nên việc đánh giá nhằm chọn đúng giải pháp tối ưu. Nội dung

chính của việc đánh giá xoay quanh định lượng rủi ro, chi phí và lợi ích mà từng giải pháp có thể tạo ra khi nó trở thành quy định pháp luật để làm sao lợi ích phải lớn hơn chi phí. Quá trình so sánh những đánh giá này với kết quả đặt ra ban đầu có thể phân hạng được các giải pháp. Lý luận, kinh nghiệm, tiền lệ, công cụ định lượng và dĩ nhiên thông tin đều được dùng trong lựa chọn giải pháp tối ưu.

4. Xây dựng đề án khả thi

Bước cuối cùng trong phân tích chính sách là lập đề án khả thi, bao gồm danh mục các giải pháp và kịch bản của từng giải pháp có thể được chọn để thể hiện thành dự luật theo quan điểm của cơ quan phân tích chính sách. Mỗi giải pháp phải mô phỏng đầy đủ thực tế như khi giải pháp đã ra được đưa vào áp dụng trong thực tế. Điều quan trọng nhất đối với kịch bản là cảnh nào, vai nào ra trước, cảnh nào, vai nào xuất hiện sau, vai nào chủ đạo, vai nào làm nền. Đây chính là thao tác sắp xếp thứ tự các giải pháp. Nó quan trọng vì nếu sắp xếp sai có thể làm giải pháp mong muốn bị bác bỏ và ngược lại.

V. MỘT SỐ CÔNG CỤ PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

1. Phương pháp RIA

1.1. Khái niệm và ý nghĩa của RIA

RIA là viết tắt của dự báo tác động điều chỉnh của quy phạm pháp luật - Regulatory Impact Assessment. RIA là phương pháp đánh giá những tác động có thể xảy ra từ sự thay đổi chính sách hoặc pháp luật, được thực hiện trong quá trình

hoạch định chính sách, làm luật, sửa đổi bổ sung các quy định pháp luật hoặc ban hành chính sách mới. Nó nghiên cứu, phân tích, đánh giá các giải pháp, lựa chọn chính sách, cung cấp cho các cơ quan có thẩm quyền để họ có thể lựa chọn được giải pháp tốt nhất.

RIA có ý nghĩa rất lớn đối với việc cải thiện hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về các vấn đề xã hội, bởi lẽ:

- RIA phân tích, xác định được chi phí và lợi ích của các chính sách xã hội, giải pháp chính sách; từ đó, sử dụng các giải pháp hợp lý với chi phí thấp nhất; giảm được những thất bại của chính sách.

- RIA giúp tham vấn và trao đổi với các nhóm lợi ích khác nhau liên quan đến chính sách, pháp luật xã hội; nhờ đó, nâng cao được độ minh bạch của chính sách, luật pháp; xây dựng và củng cố được niềm tin của dân chúng vào luật pháp chính sách xã hội; giảm được các rủi ro cho khu vực tư nhân; giảm độ quyền thông tin.

- RIA giúp và cải thiện phối hợp chính sách giữa các bộ và cơ quan Chính phủ. RIA giúp liên kết và thống nhất được các mục tiêu khác nhau của các chính sách khác nhau (xã hội, kinh tế và môi trường); qua đó, giúp đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của các chính sách nhà nước.

- RIA giúp thay đổi văn hóa và tư duy hoạch định, ban hành chính sách xã hội, giảm những can thiệp không cần thiết và các quy định mang tính hình thức; qua đó, tăng cường trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước đối với dân chúng và xã

hội; thúc đẩy văn hóa hoạch định, ban hành chính sách xã hội theo hướng phục vụ hơn là kiểm soát, đồng thời xây dựng một Chính phủ năng động; sử dụng các phương pháp hoạch định, ban hành chính sách xã hội hợp lý hơn, phù hợp hơn với điều kiện đã thay đổi.

Từ thực tiễn áp dụng, Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) kết luận rằng RIA đã giúp cải thiện cách thức, động lực và văn hóa hoạch định chính sách, cụ thể như cải thiện hiệu quả chi phí của việc hoạch định chính sách và giảm số lượng các chính sách không cần thiết, kém chất lượng. RIA giảm và thay đổi 20% các chính sách ở Hà Lan; còn Hàn Quốc, sau năm đầu tiên triển khai RIA, trên 25% chính sách không được Ủy ban cải cách Chính sách chấp thuận. RIA được Cục bảo vệ môi trường Hoa Kỳ áp dụng và cho kết quả là, rất nhiều quy định tạo ra với ít chi phí hơn nhưng cho kết quả tương đương, thậm chí bảo vệ môi trường tốt hơn.

1.2. RIA đánh giá những tác động nào?

Trên tổng thể, RIA đánh giá những tác động như:

- RIA đánh giá tác động (trực tiếp, gián tiếp) về kinh tế, xã hội, môi trường; các tác động có thể có đến các quyền cơ bản của con người; tác động đến các nhóm, tầng lớp xã hội khác nhau; tác động đến tình trạng bình đẳng (bất bình đẳng) hiện nay.

- Tác động về mặt xã hội gồm: việc làm và thị trường lao động; tiêu chuẩn và các quyền liên quan đến chất lượng công

việc làm; bảo vệ hay hòa nhập của nhóm xã hội; công bằng trong đời sống và cơ hội; cuộc sống riêng của cá nhân và hộ gia đình; tiếp cận được với phương tiện truyền thông, với luật pháp, công lý; dịch vụ y tế công cộng và an sinh xã hội; tội phạm, khủng bố và an ninh xã hội; hệ thống bảo vệ sức khỏe cộng đồng, hệ thống giáo dục...

- Đánh giá tác động kinh tế gồm các tác động đến: khả năng cạnh tranh, dòng thương mại và đầu tư; mức độ cạnh tranh trên thị trường nội địa; chi phí giao dịch trong kinh doanh (của cả các doanh nghiệp trong các ngành có liên quan); chi phí tuân thủ thủ tục hành chính đối với doanh nghiệp; quyền sở hữu tài sản; nghiên cứu và sáng chế; người tiêu dùng và hộ gia đình; ngành và vùng cụ thể; các nước khác và quan hệ quốc tế; các cơ quan quản lý nhà nước; môi trường kinh tế vĩ mô.

- Tác động môi trường cần đánh giá gồm: chất lượng không khí, nước, đất và tài nguyên khác; khí hậu; tài nguyên tái sinh và không tái sinh; đa dạng hóa sinh học; sử dụng đất đai và cảnh quan thiên nhiên; sản xuất và tái sản xuất nước; sự dịch chuyển của dân cư và sử dụng năng lượng; sức khỏe, thức ăn của các loại động vật.

- RIA cũng đánh giá các chi phí do việc ban hành văn bản gây ra. Đó là các loại chi phí như: chi phí đối với khu vực nhà nước; chi phí đối với khu vực tư nhân; chi phí trực tiếp, chi phí gián tiếp. Bên cạnh chi phí, RIA còn phải đánh giá lợi ích của việc ban hành văn bản. Đó có thể là lợi ích lượng hóa được, cũng có dạng lợi ích không lượng hóa được như tăng công bằng xã hội, cải thiện chuẩn mực đạo đức xã hội.

1.3. Thực hiện RIA trên thế giới

RIA là một công cụ không thể thiếu đối với quy trình hoạch định chính sách, làm luật của hầu hết các quốc gia trên thế giới. Là công cụ bắt buộc sử dụng ngày càng tăng ở các nước thuộc OECD và một số nước đang phát triển. Ở Anh và một số nước châu Âu, RIA là một yêu cầu bắt buộc khi đem một chính sách, dự luật ra xem xét thông qua. Các vị Bộ trưởng hoặc thủ trưởng các cơ quan chịu trách nhiệm chính đối với chính sách, dự luật phải ký vào bản RIA luôn đi kèm với chính sách, dự luật. Chất lượng của RIA được xem xét thường xuyên bởi một cơ quan chuyên môn về lập pháp. Chúng cũng được sử dụng trong các biên bản họp của nghị trường khi chúng được trưng ra như là căn cứ về các sự lựa chọn chính sách đang được xem xét. Mỗi lần quyết định ban hành một chính sách, vị Bộ trưởng có trách nhiệm phải ký vào bản RIA cuối cùng để tuyên bố rằng: “Tôi đã đọc bản đánh giá tác động điều chỉnh của quy định và tôi thấy hài lòng rằng lợi ích cân bằng với chi phí”.

Các nước tiến hành RIA vừa tổng thể, toàn diện; vừa đa dạng, chia cắt và từng phần. Tổng thể và toàn diện có nghĩa là đánh giá tác động trên tất cả các mặt, các khía cạnh; còn chia cắt, từng phần tức là chỉ chú ý đến tác động một lĩnh vực, hoặc một số nhóm tác động. Họ chú ý nhiều đến việc đánh giá tác động về mặt kinh tế của chính sách, dự luật.

Theo kinh nghiệm các nước, cần ít nhất ba yêu cầu sau đây để áp dụng RIA vào quy trình làm chính sách, luật. Thứ nhất, cần đưa công đoạn RIA vào quy trình soạn thảo và ban

hành các văn bản quy phạm pháp luật của quốc gia; và RIA là một hoạt động bắt buộc trong quy trình đó. Thứ hai, cần thiết lập cơ quan Trung ương, độc lập với các Bộ, có đủ năng lực và thẩm quyền, chuyên trách kiểm soát chất lượng của RIA do các cơ quan soạn thảo văn bản pháp luật thực hiện. Thứ ba, xây dựng và phát triển năng lực, kỹ năng tối thiểu về thực hiện RIA ở các Bộ, cơ quan khác có liên quan đến quy trình soạn thảo văn bản pháp luật.

2. Phân tích xác định các chỉ số đánh giá chính sách

Trong phân tích chính sách xã hội cần xác định các chỉ số sau:

- Hiệu lực (Effectiveness): Theo nghĩa rộng, hiệu lực có thể hiểu là năng lực của một chủ thể có thể xác định được mục đích và mục tiêu đúng và thực thi được các mục đích, mục tiêu đúng đó. Theo nghĩa hẹp, hiệu lực có thể được xác định bằng cách so sánh giữa kết quả đạt được và mục tiêu đề ra.

- Hiệu quả (Efficiency): Thể hiện mối quan hệ giữa kết quả đạt được so với chi phí bỏ ra.

- Tính kinh tế (Economy): Chính sách có tính kinh tế cao khi huy động được các đầu vào đạt tiêu chuẩn với chi phí thấp nhất.

- Sự công bằng (Equality): Thể hiện tính công bằng giữa các đối tượng, các tầng lớp xã hội trong thực hiện chính sách xã hội.

- Tính bền vững (Stability): Thể hiện một chính sách có tạo nên ảnh hưởng tích cực, bền vững qua thời gian hay không.

- Tính tương thích (Relevance): Một chính sách với những mục tiêu, giải pháp và công cụ có giúp giải quyết tận gốc vấn đề hay không.

- Tính thống nhất/nhất quán (Consistency): Một chính sách được xây dựng và thực hiện có mâu thuẫn với những chính sách khác hay không.

3. Phân tích lợi ích - chi phí của chính sách

Phân tích Chi phí - Lợi ích (CBA) ước lượng và tính tổng giá trị bằng tiền tương đương đối với những lợi ích và chi phí của cộng đồng từ thực thi chính sách xã hội nhằm xác định xem chúng có đáng để áp dụng hay không. Các chính sách này có thể là các chương trình đào tạo nguồn nhân lực, các hệ thống chăm sóc sức khỏe, thực hiện các chương trình sinh đẻ có kế hoạch....

Phân tích lợi ích chi phí (CBA) là một công cụ tài chính kế toán qui đổi năng suất và lợi ích về môi trường theo đơn vị tiền tệ. Nó cũng được xem như phân tích lợi nhuận.

Ví dụ, từ đầu thập niên 1980, ở Mỹ bắt đầu có quy định bắt buộc các cơ quan Chính phủ liên bang phải tiến hành phân tích chi phí - lợi ích trước khi soạn thảo văn bản pháp luật và xây dựng cơ chế xem xét việc phân tích đó. Theo đó, việc phân tích bao gồm các khía cạnh sau:

(1) Mô tả những lợi ích tiềm năng của các quy định tương lai, kể cả những lợi ích vô hình, không tính được bằng tiền; những ai sẽ nhận được các lợi ích đó;

(2) Mô tả những chi phí tiềm năng của các quy định đó, kể cả những chi phí vô hình, không tính được bằng tiền; những ai sẽ chịu các chi phí đó;

(3) Xác định những lợi ích rò rỉ tiềm năng, kể cả những lợi ích không tính bằng tiền;

(4) Mô tả những phương án khác có thể đạt được mục đích mà chính sách hướng tới với chi phí thấp hơn; đồng thời phân tích những lợi ích và chi phí tiềm năng của các phương án đó; giải thích những nguyên nhân pháp lý tại sao chúng có thể không được thông qua.

(5) Nếu đề xuất không phải phân tích chi phí thì phải có các giải trình cụ thể, có tính khoa học và thực tế.

Ở Đức, kèm theo dự luật cũng cần phải có bản phân tích tác động đối với ngân sách liên bang, những khoản chi phải tăng thêm hoặc những khoản thu bị giảm đi do dự luật và dự liệu những khoản bù vào. Để làm điều này, cơ quan trình dự luật phải tham vấn Bộ Tài chính. Nếu cho rằng sẽ không có tác động đến ngân sách, cơ quan đó phải giải trình rõ trong bản ghi nhớ kèm theo dự luật. Bên cạnh đó, sau khi tham vấn Bộ Kinh tế và Lao động, các chuyên gia, hiệp hội, doanh nghiệp, trong bản ghi nhớ cũng phải giải trình rõ chi phí thực thi luật đối với ngành, lĩnh vực kinh tế liên quan;

tác động của luật đối với mức giá cả nói chung và giá các mặt hàng, và tác động tới người dân.

Một trong các vấn đề của CBA là việc đánh giá nhiều yếu tố trong cơ cấu lợi ích và chi phí về bản chất là khá rõ ràng, nhưng cũng có những yếu tố khác không thể đưa ra phương pháp đánh giá. Vì vậy, người ta cần đến một số nguyên tắc cơ bản như là sự chỉ dẫn như:

- Phải có một đơn vị đo lường chung: Để tiến đến một kết luận đối với một chính sách - ở mọi khía cạnh - cả tích cực và tiêu cực - phải được thể hiện theo một đơn vị chung. Đơn vị chung tiện lợi nhất là tiền tệ. Điều này có nghĩa là tất cả những lợi ích và chi phí của một chính sách nên được tính theo giá trị bằng tiền tương đương. Một chương trình có thể tạo ra những lợi ích không được biểu hiện trực tiếp bởi đồng tiền, nhưng có một số khoản tiền mà những người nhận được lợi ích sẽ quan tâm đến như những lợi ích của dự án.

- CBA sẽ giúp diễn giải chính sách trên phương diện kinh tế, mà nhờ đó các chính sách khác nhau có thể được chia sẻ và so sánh với nhau.

- CBA cung cấp các số liệu kinh tế về dự án hoặc các phương án của các chính sách xã hội. Một chính sách mà không khả thi về mặt tài chính thì nên được sửa lại để đưa ra các phương án mang lại những cải tiến về năng suất và môi trường tương tự nhưng có tính khả thi về tài chính.

- Trên thực tế, có thể sử dụng cả các khái niệm dưới đây để có bức tranh rõ ràng về chi phí và lợi ích của mỗi phương án chính sách lựa chọn.

a) Hoàn vốn đơn giản: là thời gian thu lại khoản đầu tư ban đầu, và nó bằng vốn đầu tư yêu cầu chia cho khoản tiết kiệm hàng năm thu được.

$$\text{Hoàn vốn} = \text{Vốn đầu tư} / \text{Tiết kiệm hàng năm.}$$

b) Giá trị hiện tại ròng (NPV): là giá trị hiện tại của dòng tiền trong tương lai có được từ chính sách, trừ đi chi phí đầu tư hiện tại.

c) Tỷ suất lợi nhuận nội bộ (IRR): là tỷ lệ lợi nhuận trên đầu tư được tính theo dòng tiền. Đây là phương pháp so sánh với tỷ suất lợi nhuận trên thị trường tiền tệ.

4. Phân tích chính sách theo mô hình so sánh chuẩn - Bench Marky

Phương pháp phân tích này bao gồm các bước sau đây:

Bước 1: Xác định hệ thống chỉ số để đánh giá và đơn vị đo.

Bước 2: Xác định trọng số của các chỉ số.

Bước 3: Cho điểm cho các chỉ số.

Bước 4: Xác định tổng điểm.

Bước 5: So sánh các phương án chính sách.

Bước 6: Thông qua và quyết định chính sách.

Trình tự các công việc chủ yếu cần thực hiện ở bước này như sau:

- Những người, tổ chức chịu trách nhiệm hoạch định chính sách sẽ trình đề án hay phương án chính sách lên người có thẩm quyền quyết định chính sách.

- Các cơ quan có thẩm quyền phê chuẩn tiến hành đánh giá, bàn bạc, xem xét, hỏi ý kiến của các tổ chức, các nhà quản lý ... đặc biệt cần có ý kiến của đối tượng sẽ chịu sự tác động của chính sách. Trên cơ sở đó, bổ sung hoàn chỉnh các phương án chính sách trước khi nó được thông qua và ban hành rộng rãi.

- Thông qua chính sách tại các hội nghị chính thức.

- Quyết định chính sách bằng các văn bản, tức là thể chế hoá chính sách thông qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhất định (Luật, nghị định, quyết định ...).

5. Phân tích rủi ro của chính sách

Một công cụ phân tích khác được các cơ quan quản lý ở các nước (như Mỹ...) sử dụng trong quá trình ban hành chính sách, pháp luật là phân tích rủi ro. Người ta định nghĩa rủi ro là xác suất của một tác động ngược có thể xảy ra trong một khoảng thời gian nhất định. Việc đánh giá rủi ro dựa trên dữ liệu, giả thuyết khoa học và thuật toán để đánh giá xác suất, tần suất, mức độ gây hại đối với con người hoặc tài nguyên thiên nhiên của một chính sách. Mối quan tâm chủ yếu của việc nghiên cứu rủi ro là cần phải tiếp nhận, đánh giá, định lượng và có phản

ứng thế nào đối với rủi ro. Để giải đáp câu hỏi này, có nhiều cách tiếp cận như: tiếp cận từ góc độ kỹ thuật; phương pháp kinh tế; phương pháp tâm lý và phương pháp văn hóa.

Xác định và đánh giá rủi ro là một việc không hề đơn giản. Đối với các cơ quan ban hành chính sách, pháp luật, có hàng loạt thách thức từ góc độ quản lý rủi ro. Trong đó:

- Thách thức đầu tiên trong việc quản lý rủi ro là xác định những rủi ro cần giảm thiểu trước tiên và chọn cách làm để được công chúng chấp thuận. Ở đây có thể nảy sinh mâu thuẫn giữa cách hiểu của chuyên gia và của công chúng về rủi ro. Do đó, cần giải thích rõ cho công chúng khi cơ quan quản lý có đủ cơ sở tin chắc vào sự lựa chọn của mình trong việc quản lý rủi ro.

- Thách thức thứ hai khi phân tích rủi ro là xác định khi nào, mức độ nào cần sự can thiệp của công quyền vào việc quản lý rủi ro. Có thể là cần phải ban hành những chính sách, quy định giảm thiểu cơ hội nảy sinh rủi ro; nhưng cũng có thể cần có những chính sách, quy định giảm các hiệu ứng phụ của rủi ro như cảnh báo, các quy định về an toàn... ở đây cũng cần xác định khi nào phải coi rủi ro là mối quan tâm chung, khi nào rủi ro có thể để tư nhân tự giải quyết.

- Thách thức thứ ba là việc lựa chọn kỹ thuật thích hợp để quản lý rủi ro trong quy định của chính sách, pháp luật, ví dụ như định lượng hay định tính, có nên đánh đổi phân tích rủi ro với việc bảo đảm hiệu quả, năng suất hay không...

- Thứ tư, nhà quản lý cần giải đáp câu hỏi, lúc nào cần chú ý đến mối lo ngại của công chúng và thu hút sự tham gia rộng rãi của xã hội vào quản lý rủi ro, lúc nào cần coi trọng ý kiến của giới chuyên gia về rủi ro trong khi ban hành chính sách, pháp luật.

***Hộp IV.1: Đánh giá rủi ro của hoạch định,
ban hành chính sách ở Anh***

Đánh giá rủi ro được áp dụng ở Anh từ năm 1996, gồm những việc như sau:

- Xác định vấn đề và tổn hại do chính sách của vấn đề đó gây ra;
- Đánh giá rủi ro liên quan đến tổn hại do ban hành chính sách gây ra (bao gồm cả việc đánh giá xác suất hoặc tần suất của tổn hại, cũng như mức độ của nó);
- Xác định các phương án điều chỉnh chính sách;
- Đánh giá tác động của từng phương án chính sách đối với rủi ro;
- Đánh giá lợi ích quy được bằng tiền của từng phương án chính sách;
- So sánh các chi phí với lợi ích, trong đó chi phí đối với doanh nghiệp, chi phí của người dân và chi phí của Chính phủ;
- Xác định các vấn đề liên quan đến sự công bằng hoặc những vấn đề chính trị khác.

6. Một số rủi ro khi áp dụng các công cụ phân tích chính sách

Bên cạnh những ưu thế nói trên, việc áp dụng các công cụ phân tích chính sách và chính sách xã hội nói riêng đối với dự thảo văn bản pháp luật có thể gặp phải một số rủi ro sau đây:

- Việc phân tích kinh tế có thể vượt quá giới hạn, bởi lẽ mục đích hiệu quả của việc phân tích có thể mâu thuẫn với những mục đích khác của dự thảo chính sách, dự luật. Do đó, nếu quá nghiêng về hiệu quả mà vượt quá giới hạn đã được cơ quan lập pháp ủy quyền, văn bản có thể bị tòa án bác bỏ.

- Xét trên phương diện của tính giải trình, cách làm này có thể gây lẫn lộn giữa vai trò của nhà hoạch định chính sách và nhà chuyên môn, khi mà việc phân tích quá chú trọng đến chi tiết kỹ thuật. Hơn nữa, không có gì bảo đảm rằng, những người trực tiếp thực hiện công việc này giữ được sự khách quan, không bị ảnh hưởng bởi các yếu tố bên ngoài.

- Nhiều khi việc phân tích chính sách, có thể bỏ rơi những nhóm người ít có điều kiện tham gia và làm lợi cho những nhóm người khác, tạo điều kiện cho nhóm này tác động lên chính sách quốc gia.

- Về mặt hiệu quả, nếu không khéo, việc phân tích chính sách như phân tích chi phí - lợi ích chẳng những không mang lại lợi ích ròng cho xã hội, mà lại gây ra gánh nặng và trì hoãn quá trình ban hành chính sách. Như vậy, nó có thể đi ngược với mục đích ban đầu.

- Những khó khăn mang tính kỹ thuật cũng cản trở việc phân tích chính sách. Ví dụ, khi phân tích chi phí - lợi ích, rất khó đánh giá những chi phí vô hình, hoặc đoán định những hành vi khi tuân thủ quy định.

- Những khó khăn khi thực hiện phân tích chính sách có thể xuất hiện. Đây là một công việc rất tốn kém, khiến cho việc ban hành chính sách thêm tốn kém, mà như thế có vẻ trái với một trong những mục tiêu của hoạt động này là tăng cường tính hiệu quả. Việc cân nhắc, đối chiếu nhiều phương án khác nhau khi phân tích chính sách cũng khó thực hiện vì thiếu thông tin, vì tốn kém, thiếu thời gian, tầm nhìn. Trên thực tế, các chuyên gia phân tích chính sách nghiêng về những phương án đã được các nhà hoạch định chính sách xác định. Tuy nhiên, rào cản lớn nhất là sự chống đối của bộ máy quan chức quản lý ở các bộ. Có thể họ nghi ngờ tính hiệu quả của phương pháp phân tích chính sách xét ở khía cạnh kinh tế; họ có thể cho rằng, phân tích kinh tế cản trở sự thương lượng, thỏa hiệp trong quá trình ban hành chính sách; hơn thế, có thể họ có những lợi ích riêng để phản đối phân tích chính sách dưới góc độ kinh tế.

VI. THỰC HIỆN PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

Nhìn chung, toàn bộ bước phân tích một chính sách xã hội trong lập pháp do Bộ chủ trì tiến hành và đóng vai trò chính (ở nước ta là Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội), trừ một số ít trường hợp thuê tư nhân làm. Sở dĩ như vậy vì

các Bộ thường xuyên đối mặt với các vấn đề đòi hỏi phải có chính sách và pháp luật giải quyết, do đó có đủ kiến thức và kinh nghiệm về chúng. Trong đó, vai trò của các chuyên gia thuộc biên chế của bộ là rất lớn. Trong một số trường hợp, Chính phủ các nước có thể thành lập nhóm công tác liên bộ để tiến hành phân tích chính sách xã hội, nhưng bộ chủ trì vẫn đóng vai trò chủ đạo.

Trong nội bộ của bộ chủ trì, công việc phân tích chính sách xã hội được đặt lên vai một nhóm công tác gồm các chuyên gia của các bộ phận khác nhau (Vụ, Cục, Tổng cục, Viện nghiên cứu khoa học các vấn đề xã hội...) thuộc Bộ đó, hoặc gồm chuyên gia của một Vụ, Cục liên quan trực tiếp nhất đến vấn đề xã hội cần giải quyết (ví dụ chuyên gia về bình đẳng giới, bảo trợ xã hội, người có công với nước, các vấn đề trẻ em...). Ở các nước châu Âu, thậm chí cả những nước như Anh, Đức, Tây Ban Nha, không quốc gia nào có bộ phận chuyên phân tích chính sách đặt trong các bộ, mà có một nhóm chuyên gia được triệu tập để xây dựng chính sách cho dự luật đó (xem thêm hộp IV.2). Nhiệm vụ của họ khi phân tích chính sách là cung cấp những thông tin chuẩn xác, tin cậy cho Bộ trưởng và Chính phủ ra quyết định về các chính sách xã hội.

Hộp IV.2

Nhóm xây dựng chính sách cho dự luật ở Anh

Bộ chịu trách nhiệm chính về dự luật sẽ thành lập nhóm xây dựng chính sách cho dự luật gồm từ 4 đến 11 người tùy theo tính chất của dự luật. Bên cạnh đó, một luật gia của bộ cũng sẽ làm việc gắn kết với nhóm suốt thời gian nhóm tồn tại. Nhóm sẽ hoạt động kéo dài từ vài tháng đến hơn một năm cho đến khi dự luật được trình ra nghị viện. Nhiệm vụ của nhóm là hình thành các chính sách cụ thể cho dự luật, biên soạn hướng dẫn về các chính sách đó để Văn phòng Cố vấn Lập pháp soạn thảo, làm việc cùng Văn phòng này khi cần thiết, và soạn tờ trình kèm theo dự luật để trình nghị viện.

Kinh nghiệm các nước cho thấy, cần thành lập nhóm làm việc bao gồm cả chuyên gia phân tích chính sách xã hội và chuyên gia soạn thảo quy định pháp luật về các vấn đề xã hội để cùng phối hợp ngay từ khâu phân tích chính sách. Những chuyên gia phụ trách phân tích chính sách xã hội dĩ nhiên phải quan tâm trước hết đến việc xây dựng chính sách, còn các chuyên gia soạn thảo quan tâm nhiều đến việc chuyển ngữ chính sách thành các quy định rõ ràng, khả thi, thống nhất, mỗi nhóm đòi hỏi kỹ năng, kiến thức riêng. Mặt khác, việc thường xuyên cộng tác giữa hai nhóm này trong mọi công đoạn lập pháp sẽ mang lại những ích lợi lớn, trong đó có cả khâu phân tích chính sách. Những người soạn thảo cần nắm bắt rõ triết lý chính sách đứng đằng sau đạo luật, do đó, họ rất cần được tham gia vào quá trình phân tích chính sách; và ngược lại, trong quá trình soạn thảo, cần tham vấn những người phân tích chính sách (xem thêm hộp IV.3). Cơ quan soạn thảo cần được cung cấp thông tin, dữ liệu thu thập được khi phân tích

chính sách về vấn đề xã hội mà dự luật sẽ giải quyết, những mục tiêu của chính sách đề ra, các cơ chế sẽ được áp dụng để đạt được các mục tiêu đó, hệ quả có thể xảy ra khi thực thi chính sách tương lai.

Hộp IV.3

Kết nối giữa chính sách và soạn thảo luật ở Úc

Chuyên gia phân tích chính sách của bộ đặt hàng soạn thảo dự luật sẽ cùng làm việc với chuyên gia của Văn phòng Cố vấn Lập pháp (OPC) về các vấn đề chính sách mà dự luật đụng chạm tới. Công việc này nhằm mục đích giúp các chuyên gia soạn thảo nắm rõ khung chính sách để tìm cách chuyển chính sách đó thành ngôn ngữ pháp lý đặt trong khung pháp luật.

Phần II:

**MỘT SỐ CHÍNH SÁCH
XÃ HỘI CƠ BẢN Ở VIỆT NAM
HIỆN NAY**

Chương V

CHÍNH SÁCH DÂN SỐ

I. KHÁI NIỆM, MỤC TIÊU CỦA CHÍNH SÁCH DÂN SỐ

1. Khái niệm

Chính sách dân số là một chính sách xã hội nhằm chủ động tác động vào quá trình dân số tạo điều kiện cho phát triển nguồn nhân lực hợp lý và thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Muốn chủ động tác động vào quá trình dân số hướng theo mục tiêu đã định, cần phải nắm vững và vận dụng các quy luật vận động và phát triển của dân số nói chung và đặc điểm phát triển dân số của từng quốc gia. Quá trình dân số diễn ra một cách khách quan theo những quy luật như mọi quy luật khác. Muốn có tác động đúng thì phải nhận thức đúng tính khách quan của chúng. Quy luật vận động dân số vừa là quy luật tự nhiên (sinh, chết) vừa là quy luật xã hội (thông qua ý thức và hành động của con người). Vì vậy, phải tác động vào ý thức và hành vi của con người để hướng quá trình phát triển dân số theo mục tiêu đề ra, phù hợp với các quy luật vận động của nó. Đó là thực chất của việc hoạch định chính sách dân số.

Dân số, nguồn nhân lực là nhân tố của sự phát triển. Và mục tiêu cuối cùng của sự phát triển là nhằm phục vụ ngày càng tốt hơn con người, nâng cao chất lượng cuộc sống của dân cư. Vì vậy, giữa chính sách phát triển và chính sách dân số có mối quan hệ biện chứng mật thiết với nhau. Chính sách dân số phải gắn liền với chính sách phát triển, là một bộ phận cấu thành của các chính sách kinh tế, xã hội nhằm đạt được mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế, xã hội của một quốc gia. Vấn đề cần quan tâm là cần phải tiến hành đồng bộ cả chính sách dân số và chính sách kinh tế. Các chính sách này hỗ trợ cho nhau chứ không thể thay thế nhau.

Như vậy, chính sách dân số là hệ thống các mục tiêu dân số được đề ra một cách có ý thức và có cơ sở khoa học về quy mô, tốc độ tăng trưởng dân số và sự phân bố dân cư, cùng hệ thống các biện pháp (tổ chức, giáo dục, thông tin, truyền thông, kinh tế, xã hội, y tế, hành chính, pháp luật, kỹ thuật) nhằm thực hiện các mục tiêu đề ra.

2. Mục tiêu của chính sách dân số

Đặc trưng của dân số là sự biến động của nó, đó là xu hướng biến đổi quy mô dân số, cơ cấu tuổi, giới tính và sự phân bố dân số. Quy mô và cơ cấu giới tính và tuổi của dân số thay đổi liên tục do tác động của quá trình sinh, chết và di chuyển dân số gọi chung là quá trình tái sản xuất dân số. Mức độ và xu hướng vận động của quá trình này phụ thuộc vào trình độ dân trí, mức sống, thái độ chấp nhận và hành vi của người dân trong việc tái sản xuất dân số. Vì vậy, mục tiêu của chính sách dân số trước hết là nhằm chủ động điều chỉnh quy mô cơ cấu và

sự tăng trưởng dân số, được thể hiện trực tiếp bằng việc điều chỉnh mức sinh, chết và di dân, cũng như nâng cao nhận thức của nhân dân về tái sản xuất dân số. Các mục tiêu này được cụ thể hóa bằng các chỉ tiêu như giảm số con của một cặp vợ chồng, tổng tỷ suất sinh, tỷ suất sinh thô, tỷ lệ chết của trẻ sơ sinh, tỷ lệ tăng tự nhiên dân số, số lượng di dân theo các tuyến; nâng cao tỷ lệ dân số được tuyên truyền, giáo dục dân số và chấp nhận kế hoạch hóa gia đình bằng các biện pháp tránh thai khác nhau, bảo vệ sức khỏe bà mẹ, trẻ em.

Các mục tiêu của chính sách dân số không phải bất biến và như nhau trong các giai đoạn và phát triển. Vì vậy, cần sắp xếp thứ tự ưu tiên để có thể tập trung phương tiện, nhân lực vào việc chỉ đạo thực hiện một số mục tiêu, chỉ tiêu quan trọng nhất trong thời kỳ phát triển của đất nước.

Tuy nhiên, vấn đề dân số không thể độc lập với những vấn đề kinh tế, xã hội nhất định. Vì vậy, mục tiêu của chính sách dân số phải được xác định trong môi trường kinh tế, xã hội cụ thể. Ta có thể thấy rõ điều này, qua sự khác nhau của mục tiêu dân số của các nước khác nhau. Mặc dù có mối quan hệ ràng buộc giữa hệ thống chính sách dân số với hệ thống chính sách kinh tế, xã hội, nhưng mỗi hệ thống có mục tiêu riêng, có tính độc lập tương đối nhất định. Việc cải thiện các môi trường kinh tế, xã hội như hạ tỷ lệ thất nghiệp, phổ cập giáo dục phổ thông, nâng cao mức sống toàn dân, tăng tốc độ tăng trưởng kinh tế... đến lượt nó sẽ cải thiện được môi trường của dân số và có tác động to lớn đến việc thực thi các mục tiêu dân số. Xuất phát từ quan điểm trên, một mặt Nhà nước Việt Nam đặt chính sách

dân số trong chiến lược phát triển kinh tế, xã hội, mặt khác lại hoạch định riêng chiến lược và chính sách dân số - kế hoạch hóa gia đình với mục tiêu và những đặc thù của nó.

II. CÁC LOẠI CHÍNH SÁCH DÂN SỐ

Có một số cách phân loại chính sách dân số như sau:

1. Phân loại chính sách dân số theo hình thức tác động

Có thể phân loại chính sách dân số ra làm hai loại là chính sách dân số tác động trực tiếp và chính sách dân số tác động gián tiếp (chính sách thích ứng).

Chính sách dân số tác động trực tiếp bao gồm các biện pháp và chương trình nhằm tác động trực tiếp đến quá trình biến đổi dân số (sinh đẻ, tử vong, di dân). Tuy nhiên, mỗi biện pháp cũng có sự tác động khác nhau, bởi vì, giữa các yếu tố có những sự khác biệt về bản chất và xu hướng vận động.

Chính sách dân số tác động gián tiếp được đặc trưng là nó bao gồm một loạt các chính sách, biện pháp kinh tế, xã hội, tác động gián tiếp đến quá trình biến đổi dân số thông qua việc tạo ra những điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa cần thiết cho sự vận động của các quá trình dân số phù hợp với quy luật và định hướng mục tiêu. Loại chính sách dân số tác động gián tiếp còn được gọi là có chính sách thích ứng.

Trên thực tế, rất khó khăn để khẳng định được rằng, sự tác động của các chính sách dân số tác động trực tiếp hay sự tác động của các chính sách dân số gián tiếp, thì chính sách nào

ảnh hưởng lớn hơn đến mục tiêu dân số. Tuy nhiên, dù ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp, các sự tác động này diễn ra đồng thời nhằm vào cùng một đối tượng, chúng lồng ghép vào nhau và hỗ trợ nhau. Tuy vậy, tùy thuộc vào đặc điểm và trình độ phát triển kinh tế, xã hội, nhất là mức thu nhập và trình độ dân trí của quốc gia, mà ý nghĩa tác động của hệ thống chính sách ảnh hưởng sẽ có sự khác nhau.

2. Phân loại chính sách dân số theo các yếu tố cơ bản của quá trình biến đổi dân số

2.1. Các chính sách tác động đến mức sinh

Các chính sách tác động tới mức sinh có thể theo hai chiều hướng là khuyến khích tăng tỷ suất sinh hoặc khuyến khích giảm tỷ suất sinh. Xác định mục tiêu các chính sách dân số tác động tới mức sinh theo hướng nào phụ thuộc vào thực trạng dân số và trình độ phát triển của từng quốc gia và một phần từ quan điểm nhìn nhận vấn đề của các Chính phủ. Đối với nước ta, chính sách dân số là hướng tới gia đình quy mô nhỏ, có nghĩa là giảm tỷ lệ tăng tự nhiên dân số, mà điểm mấu chốt là giảm tỷ suất sinh.

2.2. Các chính sách tác động tới mức tử vong

Dù mục tiêu chính sách dân số theo hướng nào thì tất cả các quốc gia đều phấn đấu giảm tỷ lệ chết, nâng cao tuổi thọ bình quân của dân cư. Tỷ lệ chết và tuổi thọ bình quân là một tiêu thức cơ bản thể hiện chất lượng cuộc sống, trình độ phát triển con người và trình độ phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia.

2.3. Chính sách tác động tới di dân

Các chính sách liên quan đến di dân, bao gồm di dân trong nước và di dân quốc tế, gồm cả di dân và nhập cư. Các chính sách này không chỉ tác động đến sự thay đổi phân bố dân cư mà còn đến cơ cấu dân số và quy mô dân số (nhất là di dân quốc tế). Ngoài ra còn có các chính sách về dịch chuyển thể nhân.

III. CÁC BIỆN PHÁP ĐỂ ĐẠT MỤC TIÊU CỦA CHÍNH SÁCH DÂN SỐ

Từ kinh nghiệm của các nước cho thấy, để đạt các mục tiêu của chính sách dân số cần phải kiên trì quan điểm không sử dụng các biện pháp ép buộc, thô bạo đối với dân cư mà chủ yếu là bằng các biện pháp giáo dục, thuyết phục và nâng cao trình độ giác ngộ của dân cư trong việc tự giác thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình. Đồng thời, Nhà nước cần tạo ra môi trường và các điều kiện thuận lợi cho người dân trong việc thực hiện chính sách này. Có thể phân các biện pháp thực hiện mục tiêu của chính sách dân số vào 4 nhóm sau đây:

- Nhóm các biện pháp tổ chức, thông tin, giáo dục, tuyên truyền.
- Nhóm các biện pháp kinh tế - xã hội.
- Nhóm các biện pháp kỹ thuật y tế.

1. Các biện pháp tổ chức, thông tin, giáo dục tuyên truyền

Đây là biện pháp cơ bản nhất để thực hiện mục tiêu của chính sách dân số, bởi vì khi người dân chưa nhận thức được và

chưa tự thực hiện kế hoạch hóa gia đình thì các biện pháp khác tỏ ra ít tác dụng.

Để thực hiện chính sách dân số kế hoạch hóa gia đình hiệu quả cần phải dựa trên một hệ thống tổ chức hoạt động có hiệu quả. Có thể nêu ra những nội dung cụ thể về lĩnh vực tổ chức như:

- Thành lập và vận hành có hiệu quả hệ thống tổ chức quản lý chính sách dân số từ Trung ương đến địa phương.

- Phát triển các trung tâm, các viện nghiên cứu và đào tạo về dân số, phát triển nguồn nhân lực hoạt động trong lĩnh vực dân số kế hoạch hóa gia đình.

- Tổ chức mạng lưới thông tin, giáo dục truyền thông dân số từ Trung ương đến các cơ sở, các cộng đồng dân cư.

- Phát triển và củng cố các cơ sở làm dịch vụ kế hoạch hóa gia đình, nhất là vùng nông thôn xa các thành phố, thị xã.

- Tăng cường công tác thông tin, giáo dục truyền thông dân số làm cho mọi người hiểu rõ lợi ích của kế hoạch hóa gia đình, chấp nhận gia đình quy mô nhỏ như một chuẩn mực xã hội là giải pháp hàng đầu để thực hiện các mục tiêu dân số. Công tác thông tin giáo dục, tuyên truyền cần được tiến hành mạnh mẽ, thường xuyên liên tục, rộng khắp (nhất là nông thôn), đến mọi đối tượng bằng những nội dung, hình thức và phương pháp phong phú, đa dạng.

2. Các biện pháp kinh tế, xã hội

Các biện pháp kinh tế, xã hội nhằm bảo đảm tài chính cho việc thực thi chính sách dân số mà phần chủ yếu từ ngân sách

Nhà nước, các biện pháp kinh tế, kích thích vật chất để hướng các gia đình vì lợi ích kinh tế mà quan tâm đến việc thực hiện các biện pháp kế hoạch hoá gia đình và những khuyến khích tinh thần để động viên kịp thời những người đi đầu trong việc thực hiện chính sách.

3. Các biện pháp kỹ thuật y tế

Nếu như các biện pháp thông tin, giáo dục, tuyên truyền, kinh tế - xã hội, hành chính pháp luật chủ yếu tác động vào ý thức của người dân, thì các biện pháp kỹ thuật - y tế sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện hành vi dân số học của mình, ý thức dân số học và sự chấp thuận các biện pháp kế hoạch hóa gia đình có ý nghĩa quyết định hàng đầu nhưng nếu không có sự hỗ trợ và bảo đảm của các phương tiện kỹ thuật và y tế thì chúng chỉ mới dừng lại ở ý muốn. Vì vậy, đây là những biện pháp quan trọng trong tiến trình quản lý sự phát triển dân số.

4. Các biện pháp hành chính - pháp luật

Mặc dù đối với dân cư, Nhà nước không thực hiện phương pháp cưỡng bức, ép buộc thô bạo trong việc thực hiện mục tiêu và các biện pháp về dân số kế hoạch hóa gia đình nhưng cần thiết phải tạo ra những cơ sở hành chính - pháp lý cho hoạt động của lĩnh vực này. Những biện pháp hành chính - pháp luật trước hết bảo đảm những thủ tục hành chính thuận lợi cho người dân thực hiện kế hoạch hóa gia đình, bảo vệ lợi ích, tính mạng và sức khỏe cho người dân thực hiện các biện pháp kế hoạch hóa gia đình, đề cao trách nhiệm của viên chức và các tổ

chức tham gia thực hiện các chương trình dân số - kế hoạch hóa gia đình, cũng như ngăn chặn những hành vi cố tình phá hoại chính sách dân số quốc gia. Các biện pháp này phần lớn được quy định trong một số bộ luật (Luật Hôn nhân gia đình, luật pháp về y tế, luật pháp về xuất khẩu và kinh doanh các thiết bị, phương tiện kế hoạch hóa gia đình...) và trong các điều lệ, quy định riêng biệt trong việc thực hiện các dịch vụ kế hoạch hóa gia đình.

IV. THỰC TRẠNG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH DÂN SỐ Ở NƯỚC TA

1. Tình hình giảm tỷ lệ tăng dân số

Chính sách dân số đã có ở Việt Nam từ những năm 60 của thế kỷ XX. Những chính sách này đều khuyến khích những cá nhân và tập thể, cơ quan, đơn vị hành chính thực hiện tốt công tác dân số, kế hoạch hoá gia đình bằng cả hiện vật và giấy khen. Đồng thời, cũng có chế độ phạt đối với những đơn vị và cá nhân không thực hiện tốt công tác này bằng cách nộp phạt và trừ điểm thi đua đánh giá thành tích của đơn vị trong việc hoàn thành kế hoạch kinh tế - xã hội. Do đó, đã đạt được một số thành tích to lớn, tỷ lệ tăng dân số trung bình hàng năm đã giảm từ 1,7% giai đoạn 1989-1999 xuống còn bình quân ở mức 1,2%/năm giai đoạn 1999- 2009. Tổng tỷ suất sinh (số con trung bình của một phụ nữ trong độ tuổi sinh đẻ) cũng đã giảm tương ứng từ 6,4 con trên 1 phụ nữ thời kỳ 1960 - 1964 xuống còn 2,03 con năm 2009 và đạt mức sinh thay thế. Kết quả giảm sinh tiết kiệm các khoản chi cho các dịch vụ xã hội để dành vốn đầu tư cho các lĩnh vực phát triển kinh tế xã hội, góp phần thực hiện mục tiêu nâng cao mức sống của các tầng lớp dân cư.

Tuy nhiên, hiện nay dân số Việt Nam vẫn tăng mạnh, mỗi năm tăng thêm khoảng 1 triệu người, bằng dân số một tỉnh loại trung bình (Bắc Ninh, Thừa Thiên - Huế, Tây Ninh...).

2. Dịch vụ kế hoạch hoá gia đình

Để triển khai chính sách dân số - kế hoạch hoá gia đình hiệu quả trong cuộc sống, Chính phủ đã triển khai “Chương trình thúc đẩy các dịch vụ kế hoạch hoá gia đình dài hạn và vĩnh viễn” đã góp phần cải thiện tình trạng sức khoẻ sinh sản của cộng đồng dân cư, giảm tỷ lệ tử vong bà mẹ và trẻ sơ sinh cũng như bình ổn, nâng cao chất lượng dân số Việt Nam. Thực hiện chương trình này từ năm 2005 đến nay đã thực hiện được gần 220.000 ca đặt dụng cụ tử cung, hơn 2150 ca triệt sản, đào tạo nâng cao năng lực cho gần 350 người cung cấp dịch vụ và cán bộ dân số và y tế tại 30 tỉnh, thành của Dự án. Cho đến nay, tất cả các tỉnh, thành phố đều đã có Trung tâm chăm sóc sức khoẻ sinh sản, đa số các Trung tâm y tế huyện đều có khoa chăm sóc sức khoẻ sinh sản. Tại cấp xã, có 98,6% số xã đã có trạm y tế, 93% số xã có nữ hộ sinh hoặc y sỹ sản nhi. Hiện nay, tỷ lệ các cặp vợ chồng sử dụng biện pháp tránh thai tăng từ 73,9% năm 2000 lên gần 80% (năm 2009), trong đó tỷ lệ sử dụng biện pháp tránh thai hiện đại tăng tương ứng từ 61% lên gần 70%. Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy rằng, chất lượng dịch vụ kế hoạch hoá gia đình còn hạn chế, việc điều phối cung ứng phương tiện tránh thai chưa linh hoạt, chưa chủ động. Trên thực tế, vẫn còn sự cách biệt giữa các vùng về các chỉ số chăm sóc sức khoẻ sinh sản.

Để khắc phục các tồn tại, trong giai đoạn tới, chương trình chăm sóc sức khoẻ sinh sản và kế hoạch hoá gia đình sẽ tăng cường khả năng tiếp cận và chất lượng dịch vụ chăm sóc sức khoẻ sinh sản cho các vùng, quan tâm đến sức khoẻ bà mẹ trước, trong và sau khi sinh, chăm sóc sơ sinh ở khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa.

3. Thực hiện chế độ nạo phá thai

Nạo, phá thai không phải là biện pháp tránh thai. Trước đây người ta còn sử dụng thuật ngữ "Kiểm soát sinh sản" thì phá thai cũng xếp chung với các biện pháp tránh thai. Cũng có khi trong một số tài liệu người ta xếp chung tránh thai cùng với phá thai dưới một tiêu đề: "Các biện pháp tránh thai và tránh đẻ". Cho dù muốn trình bày như thế nào vẫn phải tách riêng: tránh thai và phá thai".

Phá thai ở Việt Nam là một thủ thuật được tiến hành rất sớm, cùng với một số biện pháp tránh thai. Nước ta cũng là một nước khá tiến bộ về mặt hợp pháp hoá thủ thuật phá thai, điều mà nhiều nước tiên tiến hiện nay trên thế giới chưa đạt được, kể cả rất nhiều bang ở Mỹ. Có thể nói, ở nước ta do cho phép phá thai dễ dàng nên hầu hết những trường hợp phá thai đều diễn ra trong các cơ sở y tế, do những nhân viên y tế được đào tạo thực hiện. Nhờ sớm cho phép phá thai nên đã tránh được những tai biến, tử vong do phá thai lén lút (phá thai phạm pháp) gây ra như hiện nay còn diễn ra ở các nước đang phát triển khác (hàng năm trên thế giới có khoảng 500.000 trường hợp tử vong bà mẹ do các nguyên nhân thai sản, riêng phá thai đóng góp 200.000 trường hợp).

Những năm gần đây, số phá thai ngày càng tăng đã làm cho những ai quan tâm tới sức khoẻ bà mẹ phải lo lắng. Hàng năm có trên một triệu lượt người phá thai. Bằng các phương pháp khác nhau (hút điều hoà kinh nguyệt, nạo hút thai), một báo cáo tổng kết công tác BVS KBMTE/KHHGD toàn quốc vừa qua của Bộ Y tế cho thấy, cứ 5 trường hợp thai nghén thì 2 trường hợp kết thúc bằng phá thai. Nhiều nơi, nhất là khu vực đô thị, số phá thai nhiều khi nhiều hơn số đẻ trong cùng thời kỳ. Vì sức khoẻ bà mẹ, cần nhanh chóng hạn chế phá thai bằng cách thông qua việc vận động phụ nữ tham gia sử dụng tránh thai, để chủ động tránh thai chứ không nên ỷ lại vào phá thai cho dù thủ thuật có vẻ đơn giản, nhưng chắc chắn không phải là hoàn toàn vô hại. Mặt khác, theo John Bongaarts, chuyên gia của Liên hiệp quốc, một trường hợp phá thai chỉ tránh được 0,4 trường hợp sinh, có nghĩa là 2,5 trường hợp phá thai mới tránh được một trường hợp sinh.

Tuy nhiên, trong chương trình KHHGD, bao giờ cũng có một tỷ lệ "vỡ kế hoạch" (có thai trong khi áp dụng tránh thai) nhất định, và chương trình kế hoạch hoá gia đình phải có trách nhiệm với những người này. Do vậy, khi xây dựng kinh phí cho dịch vụ kế hoạch hoá gia đình, Nhà nước chỉ đồng ý đảm bảo kinh phí cho 20% số trường hợp nạo phá thai của địa phương, với số phá thai đó là trường hợp vỡ kế hoạch, phần còn lại địa phương phải lo. Có như vậy mới buộc được địa phương làm tốt hơn nữa chương trình kế hoạch hoá gia đình ở địa phương mình theo hướng: hạn chế nạo phá thai do không dùng tránh thai, cố gắng nâng cao dịch vụ kế hoạch hoá gia đình, cải tiến cách cung

cấp sao cho thuận tiện với người muốn dùng. Từ thực tế, phải thống nhất rằng phá thai là điều bất đắc dĩ phải làm, nhưng nên cố gắng hạn chế nó thông qua việc làm tốt công tác vận động và cung cấp tốt dịch vụ kế hoạch hoá gia đình.

Trên thực tế, hầu hết các phương tiện tránh thai Việt Nam chưa sản xuất được nên từ trước đến nay, chủ yếu dựa vào viện trợ. Từ Năm 2010, các nguồn này đã cạn, do vậy nếu không có một sự đầu tư đặc biệt từ phía Nhà nước, không có một chương trình cung cấp tốt, nhu cầu tránh thai sẽ không được đáp ứng, hậu quả của nó có thể thấy trước, hoặc là mức sinh sẽ tăng lên hoặc là xảy ra bùng nổ nạo phá thai.

4. Thực hiện chính sách dân số và các mục tiêu thiên niên kỷ tại Việt Nam

Thực hiện chính sách dân số góp phần thực hiện một số mục tiêu thiên niên kỷ tại Việt Nam thể hiện ở các mặt dưới đây:

- Thực hiện chính sách dân số góp phần nâng cao sức khoẻ bà mẹ và giảm tử vong ở trẻ em. Bình quân hàng năm hiện nay ở nước ta chỉ có khoảng 1,4-1,5 triệu phụ nữ mang thai và sinh đẻ so với 2,2- 2,3 triệu phụ nữ mang thai và sinh đẻ hàng năm nếu không có Chương trình mục tiêu quốc gia về dân số và kế hoạch hoá gia đình. Như vậy, hàng năm giảm khoảng 900.000 phụ nữ không tham gia vào sinh đẻ, không có nguy cơ tử vong do thai sản.

- Thực hiện chính sách dân số góp phần tăng cường bình đẳng giới và nâng cao vị thế, năng lực cho phụ nữ: Thực hiện

sinh đẻ có kế hoạch phụ nữ đẻ muộn, đẻ thưa, đẻ ít làm cho mẹ khoẻ, con khoẻ, tạo điều kiện cho người phụ nữ có nhiều cơ hội để học tập văn hoá, khoa học và tham gia vào các hoạt động kinh tế, chính trị, xã hội, nâng cao vị thế của phụ nữ trong gia đình và xã hội.

- Thực hiện chính sách dân số góp phần giảm nghèo, do hàng năm giảm được số phụ nữ không tham gia vào sinh đẻ nên ước tính tăng thêm 108 triệu ngày công lao động và của phụ nữ do nghỉ thai sản và 163 triệu ngày công của người người mẹ do trẻ em dưới 15 tuổi ốm mẹ nghỉ (điều tra mức sống dân cư - TCTK năm 2008, số ngày trẻ em từ 0- 4 tuổi do bị ốm, chấn thương là 7,7 ngày/năm, trẻ em từ 5-14 tuổi là 5,5 ngày/năm). Nhờ đó mà các cặp vợ chồng không chỉ có điều kiện để đầu tư cho phát triển kinh tế mà còn tạo điều kiện để nuôi dạy con tốt, góp phần quan trọng vào sự nghiệp phát triển kinh tế, xã hội của mỗi cộng đồng và toàn xã hội.

V. NHIỆM VỤ CƠ BẢN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DÂN SỐ - KẾ HOẠCH HÓA GIA ĐÌNH

Để thực hiện quản lý dân số và kế hoạch hoá gia đình, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 42/CP ngày 21/6/1993 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy và lề lối làm việc của Ủy ban quốc gia dân số - kế hoạch hóa gia đình. Nghị định này nêu rõ: Ủy ban quốc gia dân số và kế hoạch hoá gia đình thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực dân số - kế hoạch hóa gia đình và phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, đoàn thể nhân dân, tổ chức xã

hội trong việc tổ chức thực hiện các chương trình dân số - kế hoạch hóa gia đình trong phạm vi cả nước (Điều 1).

Điều 2 của Nghị định cũng xác định 10 nội dung của công tác quản lý dân số - kế hoạch hóa gia đình của Ủy ban quốc gia dân số - kế hoạch hóa gia đình.

Sau khi giải tán Ủy ban quốc gia dân số - kế hoạch hóa gia đình, Nhà nước thành lập Tổng cục Dân số - Kế hoạch hoá gia đình trực thuộc Bộ Y tế.

Hiện nay, công tác quản lý dân số - kế hoạch hoá gia đình được giao cho Tổng cục Dân số - Kế hoạch hoá gia đình theo Quyết định số 18/2008/QĐ- TTg ngày 29/1/2008 của Chính phủ. Trong đó, các nhiệm vụ, quyền hạn quản lý Dân số - Kế hoạch hoá gia đình của Tổng cục Dân số - Kế hoạch hoá gia đình bao gồm:

1) Xây dựng các dự án luật, pháp lệnh; dự thảo nghị quyết, quyết định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về lĩnh vực dân số - kế hoạch hoá gia đình theo sự phân công của Bộ trưởng Bộ Y tế để Bộ trưởng Bộ Y tế trình cơ quan có thẩm quyền quyết định.

2) Xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển dài hạn, năm năm và hàng năm, chương trình mục tiêu Quốc gia, chương trình hành động và các công trình, dự án quan trọng về dân số - kế hoạch hoá gia đình để Bộ trưởng Bộ Y tế trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

3) Trình Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành các quyết định, chỉ thị, thông tư; các quy chuẩn kỹ thuật quốc gia; các quy trình

chuyên môn, nghiệp vụ, hệ thống chỉ tiêu, chỉ báo thuộc lĩnh vực dân số - kế hoạch hoá gia đình.

4) Bộ trưởng Bộ Y tế chỉ đạo, hướng dẫn kiểm tra, giám sát, đánh giá và chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, chính sách chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, các chương trình mục tiêu quốc gia, đề án, dự án dân số - kế hoạch hoá gia đình sau khi được phê duyệt.

5) Ban hành thẩm quyền các văn bản hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ về dân số - kế hoạch hoá gia đình.

6) Quản lý quy mô về dân số - kế hoạch hoá gia đình:

- Quản lý biến động tăng, giảm dân số, đề xuất các giải pháp điều chỉnh mức sinh và tỷ lệ phát triển dân số trên phạm vi cả nước;

- Xây dựng dự báo dân số phục vụ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội;

- Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện quy định của pháp luật đối với các dịch vụ hoạt động tư vấn kế hoạch hoá gia đình và quản lý các phương tiện tránh thai;

- Xây dựng, hướng dẫn kiểm tra việc triển khai thực hiện các mô hình điều chỉnh quy mô dân số - kế hoạch hoá gia đình.

7) Về quản lý cơ cấu dân số:

- Quản lý cơ cấu dân số theo giới tính và độ tuổi;

- Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện quy định của pháp luật để đảm bảo cân bằng giới tính theo quy luật sinh sản tự nhiên;

- Xây dựng và hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện triển khai đề án, mô hình điều chỉnh cơ cấu dân số.

8) Về quản lý chất lượng dân số:

- Chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng bộ chỉ tiêu, chỉ báo về chất lượng dân số và đề xuất các giải pháp tổ chức thực hiện;

- Quản lý chất lượng dân số để đáp ứng nhu cầu nguồn nhân lực;

- Chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng và hướng dẫn kiểm tra việc triển khai thực hiện các mô hình nâng cao chất lượng dân số.

9) Tham gia thẩm định các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội quốc gia trong việc thực hiện các chính sách về dân số - kế hoạch hoá gia đình để đảm bảo việc phân bố dân cư hợp lý giữa các vùng kinh tế và các đơn vị hành chính.

10) Tổ chức thực hiện các hoạt động truyền thông, vận động, giáo dục và cung cấp dịch vụ tư vấn về các lĩnh vực dân số và kế hoạch hoá gia đình, sức khoẻ tình dục, sức khoẻ sinh sản vị thành niên và thanh niên.

11) Tổ chức thực hiện các nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ trong lĩnh vực dân số - kế hoạch hoá gia đình.

12) Xây dựng hệ thống thông tin quản lý về dân số - kế hoạch hoá gia đình, tổ chức thực hiện công tác thống kê, thông tin và báo cáo về dân số - kế hoạch hoá gia đình.

13) Thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực dân số - kế hoạch hoá gia đình theo sự phân cấp của Bộ trưởng Bộ Y tế.

14) Quản lý và tổ chức thực hiện các dự án đầu tư trong lĩnh vực dân số - kế hoạch hoá gia đình theo sự phân cấp của Bộ trưởng Bộ Y tế.

15) Quản lý về tổ chức bộ máy, biên chế, tài chính, tài sản được giao; quản lý các tổ chức sự nghiệp thuộc Tổng cục theo sự phân cấp của Bộ trưởng Bộ Y tế; thực hiện các chế độ tiền lương và chính sách đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ đối với cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý của Tổng cục theo quy định của pháp luật và phân cấp quản lý của Bộ Y tế.

16) Thực hiện cải cách hành chính trong lĩnh vực dân số - kế hoạch hoá gia đình theo kế hoạch cải cách của Bộ Y tế.

17) Kiểm tra, thanh tra giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm trong lĩnh vực dân số - kế hoạch hoá gia đình theo thẩm quyền.

18) Thực hiện các nhiệm vụ khác do Bộ trưởng Bộ Y tế giao.

Trong quản lý nhà nước về dân số và kế hoạch hoá gia đình các cơ quan chức năng đã dựa vào các căn cứ pháp lý như:

- Quyết định số 162/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 18/10/1988 về một số chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình.

- Pháp lệnh dân số, số 06/2003/PL - UBTVQH11 ban hành ngày 9/1/2003.

- Nghị định 104/2003/NĐ- CP ngày 16/9/2004 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh dân số.

- Nghị quyết số 47/NQ- TW ngày 22/3/2005 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục đẩy mạnh thực hiện chính sách DS- KHHGD.

- Quyết định số 170/2007/QĐ- TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia Dân số và Kế hoạch hoá gia đình giai đoạn 2006-2010.

- Pháp lệnh 08/2008/UBTVQH12 ngày 27/12/2008 sửa đổi Điều 10 của Pháp lệnh dân số.

- Chỉ thị số 23/2008/CT-TTg ngày 4/8/2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc tiếp tục đẩy mạnh công tác dân số và kế hoạch hoá gia đình, trong đó giao Bộ Y tế chủ trì, phối hợp với các Bộ ngành xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia dân số và kế hoạch hoá gia đình giai đoạn 2011-2015.

VI. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP CƠ BẢN HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH DÂN SỐ

1. Một số quan điểm cơ bản hoàn thiện chính sách dân số

Một số quan điểm cơ bản của việc hoàn thiện chính sách dân số - kế hoạch hóa gia đình trong thời kỳ tới là phải hoàn thiện hệ thống chính sách dân số tác động trực tiếp và chính sách dân số tác động gián tiếp, lồng ghép vào chính sách kinh tế, xã hội và chính sách hành chính. Cụ thể là:

(1) Bảo đảm sự thông nhất giữa chính sách dân số và chính sách kinh tế, xã hội khác. Hiện nay có trường hợp, các chính sách kinh tế, xã hội, cơ chế quản lý kinh tế, quản lý xã hội và môi trường sống lại có tác động làm tăng tỷ lệ sinh, khuyến khích đông con và kìm hãm động lực phát triển con người, làm giảm chất lượng dân số. Do đó, cần chú trọng dùng chính sách và cơ chế quản lý kinh tế, xã hội để điều chỉnh quá trình phát triển dân số.

(2) Chính sách dân số phải toàn diện, đồng bộ và có sức thuyết phục cao, gắn được các mục tiêu chung của quốc gia, của từng địa phương, từng dân tộc với mục tiêu của mỗi gia đình, mỗi thành viên trong gia đình và toàn xã hội với các vấn đề chung khác.

(3) Nội dung của chính sách dân số phải đảm bảo có tính hiện thực, phù hợp với khả năng tài chính, kỹ thuật của nền kinh tế và đóng góp của nhân dân.

(4) Chính sách dân số phải thể hiện được tính dân chủ, tính nhân đạo, đồng thời cũng thể hiện trách nhiệm của Nhà nước đối với sự phát triển của dân tộc, trách nhiệm của mọi gia đình, mọi công dân đối với sự phồn thịnh của quốc gia, của mọi gia đình, của thế hệ nối tiếp.

(5) Trong hoạch định, thực thi chính sách dân số phải tranh thủ sự giúp đỡ tích cực, nhiệt tình của các tổ chức quốc tế, của các nước khác trong việc thực hiện nhiệm vụ có tính chất toàn cầu này.

2. Một số giải pháp cơ bản hoàn thiện chính sách dân số

2.1. Nhóm giải pháp tuyên truyền, giáo dục

Kinh nghiệm của thế giới và ở nước ta trong các năm qua về thực thi chính sách dân số cho thấy, không thể dùng biện pháp hành chính ra lệnh để làm công tác dân số kế hoạch hoá gia đình, mà phải dùng hình thức tuyên truyền, giáo dục làm cho nhân dân tự nguyện, tự giác tham gia chương trình và thực hiện các biện pháp tránh thai. Mặt khác chương trình dân số kế hoạch hoá gia đình có liên quan đến chất lượng hoạt động của mọi ngành, mọi cấp, dù trực tiếp hay gián tiếp, có liên quan đến sự phát triển kinh tế - xã hội, đến sự phồn vinh của từng địa phương, từng dân tộc, đến hạnh phúc của từng gia đình. Vì vậy, chương trình này phải huy động được mọi cấp, mọi ngành và cộng đồng tham gia, nghĩa là chương trình này phải được xã hội hóa cao độ thì mới thành công được. Cụ thể là:

a) Huy động đông đảo các cơ quan, đoàn thể, tổ chức xã hội và cá nhân tích cực tham gia tuyên truyền vận động dân số kế hoạch hoá gia đình:

+ Duy trì và phát triển hệ thống tuyên truyền dân số kế hoạch hoá gia đình thông qua đội ngũ cán bộ, cộng tác viên cơ sở làm nhiệm vụ tuyên truyền và vận động trực tiếp đến từng hộ gia đình. Ủy ban dân số kế hoạch hoá gia đình các cấp cần tổ chức tốt ngày dân số thế giới và là hạt nhân để phát động phong trào tuyên truyền vận động sôi nổi.

+ Phát huy vai trò của các tổ chức quần chúng như: Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ, Hội Cựu chiến binh, Câu lạc bộ Kế hoạch hóa gia đình... trong tích cực tham gia chương trình tuyên truyền, vận động cho các hội viên, đoàn viên và những đối tượng khác, đồng thời tích cực vận động các tầng lớp xã hội, các tầng lớp nhân dân ủng hộ và thực hiện chính sách dân số kế hoạch hoá gia đình.

+ Đối với các ngành có tính đặc thù như giáo dục, y tế, quân đội, công an... cần xây dựng và thực hiện chương trình dân số kế hoạch hoá gia đình phù hợp với đối tượng của ngành mình. Ngành Y tế thông qua đội ngũ cán bộ y tế cơ sở để kết hợp tuyên truyền vận động với dịch vụ kế hoạch hoá gia đình và thực hiện chức năng tư vấn dịch vụ kỹ thuật.

+ Khuyến khích hình thành Hội kế hoạch hoá gia đình, câu lạc bộ gia đình có 1 con hoặc 2 con, nuôi con khỏe dạy con ngoan. Hội ngày càng có vai trò quan trọng trong việc tập hợp được đông đảo những người ủng hộ và thực hiện kế hoạch hoá gia đình, làm cho phong trào ủng hộ gia đình ít con mở rộng.

+ Lôi cuốn sự quan tâm nhiều nhất của các vị cấp cao của Đảng và chính quyền các cấp, của những vị có uy tín trong cộng đồng tham gia tuyên truyền vận động kế hoạch hoá gia đình, thể hiện qua các bài viết, các bài nói chuyện, sẽ có tác dụng lớn trong việc tuyên truyền, giáo dục ý thức dân số cho công dân, từ đó làm tăng mức độ trách nhiệm của các cấp lãnh đạo trong việc chỉ đạo thực hiện chính sách dân số.

b) Xác định đúng đối tượng tuyên truyền vận động

Để đảm bảo tác động một cách có hiệu quả và tập trung, các đối tượng cần được phân thành từng nhóm thứ tự ưu tiên phụ thuộc vào tình hình kinh tế, vị trí địa lý, xã hội, văn hóa, tôn giáo, tuổi, giới tính, tình trạng hôn nhân. Cụ thể như:

- Những cặp vợ chồng trong độ tuổi sinh đẻ (tuổi phụ nữ từ 19 - 49), phân theo nhóm có mức sinh cao 25 - 29 và 30 - 34, nhóm bị ảnh hưởng tới sức khỏe khi có thai và sinh nở dưới 18 tuổi và trên 35 tuổi, phân theo số con hiện có 1 con, 2 con, nhóm có 3 con trở lên được chú ý vận động sử dụng biện pháp tránh thai, phân theo tình trạng sử dụng các biện pháp tránh thai, những người chưa từng sử dụng biện pháp nào, người sử dụng biện pháp kém độ tin cậy, người mới sử dụng biện pháp lần đầu.

- Khắc phục nhận thức không đúng của nam giới là thường quy trách nhiệm về sinh đẻ và nuôi con là của phụ nữ. Phân nhóm nam giới theo nhóm nam trung niên làm chủ gia đình, nam giới trong những gia đình không có hoặc chưa có con trai để thuyết phục sử dụng biện pháp tránh thai phù hợp...

- Nhóm các dân tộc ít người tuy chỉ chiếm 13% tổng dân số, nhưng lại có sự khác biệt rất lớn về lịch sử, truyền thống, ngôn ngữ, phong tục. Do điều kiện sống, hoàn cảnh địa lý, xã hội nên tỷ lệ bệnh tật và tỷ lệ tử vong, nhất là đối với trẻ em khá cao, cần tập trung tuyên truyền về bảo vệ sức khỏe bà mẹ trẻ em gắn với kế hoạch hoá gia đình.

- Những người trong độ tuổi sinh đẻ chưa lập gia đình cần cung cấp cho họ về những thông tin về tình dục lành mạnh (vợ chồng) và điều kiện cần thiết cho hôn nhân và đời sống gia đình, về trách nhiệm của các bậc cha mẹ.

- Tăng cường trách nhiệm của những người lãnh đạo và những người có uy tín không trực tiếp đóng góp vào việc tăng mức sinh, nhưng lại có tầm quan trọng đến việc tuyên truyền vận động thực hiện số kế hoạch hoá gia đình. Đó là những người đứng đầu tổ chức Đảng và chính quyền các cấp, các đoàn thể và hội quần chúng, các vị chức sắc trong tôn giáo, những vị tiêu biểu cho đồng bào dân tộc, những người có uy tín trong cộng đồng và trong gia đình, cán bộ làm công tác thông tin đại chúng.

- Những người làm công tác vận động tuyên truyền trực tiếp cần được trang bị những kỹ năng truyền thông thích hợp, những công cụ, phương tiện, tài liệu đầy đủ.

c) Xây dựng nội dung tuyên truyền vận động phù hợp

Nội dung tuyên truyền về dân số kế hoạch hoá gia đình cần tập trung vào chủ đề chính là xây dựng gia đình ít con góp phần vào sự phát triển đất nước. Các nội dung bao gồm: dân số - phát triển và chất lượng cuộc sống, trách nhiệm của mọi công dân đối với sự phát triển của dân tộc, của đất nước, trách nhiệm của các bậc cha mẹ, trách nhiệm của nam giới, bình đẳng giữa con trai và con gái, tính năng tác dụng của các biện pháp tránh thai, quan hệ tình dục lành mạnh, có trách nhiệm kế hoạch hoá gia đình và lợi ích kinh tế - xã hội, sức khỏe tuổi kết hôn.

d) Sử dụng nhiều hình thức tuyên truyền vận động

Sử dụng nhiều hình thức tuyên truyền vận động để lôi cuốn được nhiều đối tượng hiểu biết và tiến tới chấp nhận thực hiện kế hoạch hoá gia đình vừa phù hợp với nội dung tuyên truyền, phù hợp với từng nhóm đối tượng của mọi tầng lớp dân cư và phù hợp

với tình hình kinh tế - xã hội, phong tục, tập quán, lối sống ở từng vùng lãnh thổ. Đặc biệt chú trọng vùng nông thôn.

Truyền thông trực tiếp thông qua đội ngũ cán bộ cơ sở của các cơ quan, đoàn thể tổ chức xã hội và đội ngũ cán bộ dân số chuyên trách, các cộng tác viên dân số kế hoạch hoá gia đình, nhằm tác động trực tiếp đến các cặp vợ chồng trong độ tuổi sinh đẻ. Tập trung vào các cặp vợ chồng đã có 2 con trở lên chấp nhận sử dụng hoặc tiếp tục sử dụng các biện pháp tránh thai. Trong đó, đội ngũ tuyên truyền viên trực tiếp trong mỗi trung tâm dân số kế hoạch hoá gia đình tuyến xã, phường là nòng cốt cùng với số cán bộ làm dịch vụ y tế là ban chuyên trách.

Đa dạng hóa các hình thức tuyên truyền, vận động thông qua hệ thống phát thanh, truyền hình, báo chí, văn học nghệ thuật, văn nghệ quần chúng, panô, khẩu hiệu, tranh cổ động, tranh vui, tranh phê bình, các loại báo kỹ thuật và các loại truyền thông khác, tạo thành phong trào vận động sôi nổi trong lĩnh vực dân số kế hoạch hoá gia đình.

đ) Giáo dục chính sách dân số cho nhân dân - nhân tố quan trọng tác động bền vững và lâu dài nhất đến sự phát triển dân số

Cần tập trung vào các biện pháp sau đây:

- Tiến hành đánh giá khách quan việc thực hiện giáo dục dân số trong nhà trường ở các tỉnh, thành phố để rút ra nội dung, phương pháp giảng dạy và đội ngũ giáo viên có tính phù hợp cao để hoàn thiện chương trình và triển khai rộng rãi trong dân cư ở các tỉnh, thành phố và trong hệ thống giáo dục, đào tạo.

- Xúc tiến xây dựng chương trình giáo dục dân số ngoài nhà trường bằng nhiều hình thức và nội dung thích hợp cho thanh niên, phụ nữ, đoàn viên công đoàn, hội viên hội nông dân và lực lượng vũ trang.

e) Lồng ghép nội dung dân số kế hoạch hoá gia đình vào các chương trình phát triển kinh tế - xã hội

Lồng ghép các nội dung tuyên truyền về dân số kế hoạch hoá gia đình vào các chương trình, dự án phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội do Nhà nước và quốc tế tài trợ, như chương trình tiêm chủng mở rộng, bảo vệ sức khỏe bà mẹ và trẻ em, chương trình khuyến nông, chương trình việc làm quốc gia, các dự án cho vay vốn của Trung ương Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, làm cho nhân dân nhận thức rõ lợi ích vật chất và tinh thần của lối sống văn minh thông qua việc thực hiện dân số kế hoạch hoá gia đình.

2.2. Nhóm các giải pháp kỹ thuật

Khai thác triệt để thành tựu y học trong nước và thế giới trong việc hạn chế sinh, giảm tỷ lệ tử vong, phòng và chữa một số bệnh dịch. Phải coi đây là một trong những biện pháp hàng đầu. Đồng thời nâng cao chất lượng và xã hội hóa các hoạt động dịch vụ dân số kế hoạch hoá gia đình nhằm cung cấp đầy đủ và kịp thời các phương tiện tránh thai có chất lượng, an toàn, thuận tiện, góp phần tăng tỷ lệ người áp dụng biện pháp tránh thai, giảm tỷ lệ phụ nữ mắc bệnh phụ khoa nhất là số phụ nữ trước và sau khi đẻ. Tăng cường vật chất, phương tiện tuyên truyền nhằm nâng cao chất lượng

tuyên truyền đáp ứng nhu cầu và sở thích, tính hấp dẫn, lôi cuốn, dễ nhớ đối với người nghe, người xem. Các giải pháp cụ thể hướng vào:

a) Đầu tư vào phương tiện kỹ thuật tránh thai

Đầu tư nghiên cứu khoa học, sản xuất và ứng dụng các biện pháp tránh thai mới có hiệu quả của nước ngoài, tiếp thu có chọn lọc các phương tiện tránh thai tiên tiến, khai thác nhanh nhất thành tựu y học của các nước và bảo trợ, khuyến khích sản xuất trong nước các mặt hàng kế hoạch hoá gia đình.

Ưu đãi thuế đối với cơ sở sản xuất, nhập khẩu các phương tiện tránh thai. Đầu tư xây dựng cơ sở kỹ thuật hiện đại sản xuất một số phương tiện tránh thai như sản xuất vòng, thuốc, bao cao su và một số trang thiết bị chuyên dùng trong dịch vụ kế hoạch hoá gia đình, tranh thủ sự viện trợ về dịch vụ kế hoạch hoá gia đình của các nước, các tổ chức quốc tế.

b) Nâng cao chất lượng và phát triển hệ thống kỹ thuật chuyên môn ngành kế hoạch hoá gia đình

Các giải pháp ở đây là:

- Huy động mọi lực lượng của tuyến cơ sở tham gia làm dịch vụ kế hoạch hoá gia đình bao gồm các Trung tâm kế hoạch hoá gia đình xã, liên xã, cơ sở y tế của cơ quan, doanh nghiệp, các phòng khám của các hội quần chúng, các cơ sở y tế tư nhân, các cửa hàng có triển khai dịch vụ kế hoạch hoá gia đình, đội ngũ cán bộ và cộng tác viên tham gia làm dịch vụ kế hoạch hoá gia đình.

- Các Trung tâm kế hoạch hoá gia đình thuộc khoa sản của bệnh viện huyện, quận, phòng khám đa khoa khu vực, các bệnh viện quân y, bệnh viện ngành thực hiện các dịch vụ kế hoạch hoá gia đình phức tạp hơn và di lưu động xuống các xã để làm dịch vụ kế hoạch hoá gia đình.

- Tuyển tỉnh gồm Trung tâm bảo vệ sức khỏe bà mẹ trẻ em và kế hoạch hoá gia đình, các trung tâm kế hoạch hoá gia đình thuộc khoa sản của các bệnh viện hoặc bệnh viện phụ sản tỉnh và tương đương. Ở Trung ương là các viện, các trung tâm nghiên cứu đào tạo kỹ thuật chuyên sâu, các công ty và hãng tư nhân tham gia thực hiện và cung ứng các phương tiện tránh thai. Các trung tâm tuyển tỉnh và tuyển trung ương tiếp tục chú trọng nghiên cứu thành tựu mới về phương pháp tránh thai của thế giới, của các nước để lựa chọn áp dụng những kỹ thuật phương tiện có chất lượng, hiệu quả cao.

c) Bảo đảm cung cấp đầy đủ, thuận tiện các phương tiện tránh thai thích hợp với từng loại đối tượng

Các cấp Trung ương, địa phương, cơ sở phải chủ động dự trữ nguồn phương tiện, dụng cụ tránh thai và trang thiết bị để gối đầu cho từng tháng, từng quý, và cả năm. Mức dự trữ tối thiểu từng phương tiện tránh thai hàng năm phải đủ dùng cho 6 tháng (2 tháng cho cấp tỉnh, 1 tháng cho cấp huyện và cơ sở). Có cơ chế điều hành thích hợp giữa các tuyến nhằm không để một trường hợp nào, nơi nào thiếu phương tiện, dụng cụ tránh thai.

Thực hiện quy định phân cấp nhiệm vụ kỹ thuật cho từng tuyến, quy định cụ thể những điều kiện và yêu cầu để khuyến

khích tư nhân thực hiện đảm bảo chất lượng các dịch vụ kỹ thuật kế hoạch hoá gia đình.

Quản lý chặt chẽ đối tượng sử dụng các biện pháp tránh thai để có kế hoạch chuẩn bị đầy đủ nguồn phương tiện đáp ứng nhu cầu và để theo dõi phát hiện, xử lý, điều trị kịp thời tai biến nếu xảy ra sau khi thực hiện biện pháp tránh thai. Thường xuyên tiến hành kiểm tra, theo dõi, giám sát các hoạt động dịch vụ kế hoạch hoá gia đình ở các cấp, nhằm hướng các nguồn lực phục vụ đúng địa chỉ, đúng đối tượng.

d) Đào tạo đội ngũ nhân viên làm việc tại các trung tâm dân số kế hoạch hoá gia đình

Đội ngũ nhân viên tại các trung tâm dân số kế hoạch hoá gia đình phải có đủ trình độ chuyên môn, kỹ thuật để làm tốt các mặt sau đây:

- Vận động thuyết phục người sử dụng các biện pháp tránh thai;
- Thực hiện kỹ thuật an toàn các dịch vụ tránh thai;
- Hiểu biết tính năng, tác dụng của các phương tiện tránh thai;
- Cung cấp các phương tiện tránh thai thuận tiện, an toàn;
- Cách phòng và chữa các bệnh phụ khoa;
- Phương pháp bảo vệ bà mẹ mang thai;
- Phương pháp nuôi con khỏe, dạy con ngoan;
- Trách nhiệm theo dõi diễn biến của các phương tiện tránh thai của các đối tượng áp dụng.

2.3. Nhóm các giải pháp kinh tế, xã hội

Các giải pháp ở đây hướng vào:

a) Khuyến khích kinh tế đối với người sử dụng các biện pháp tránh thai

- Những người đăng ký sử dụng các biện pháp tránh thai với cơ quan dân số kế hoạch hoá gia đình được cung cấp không phải trả tiền các phương tiện tránh thai bao gồm tiền vòng, tiền thuốc tiêm, thuốc uống, bao cao su và phí dịch vụ. Người sử dụng biện pháp đình sản còn được cấp thuốc theo chỉ định, được miễn nghĩa vụ lao động công ích một năm và trong thời gian nghỉ để thực hiện biện pháp đình sản còn được hưởng chế độ bảo hiểm xã hội và không ảnh hưởng đến việc bình xét khen thưởng thi đua ở cơ quan, đơn vị.

- Những người có nhu cầu kế hoạch hoá gia đình được mua với giá rẻ trên thị trường.

- Phụ nữ được quyền nạo phá thai theo nguyện vọng, được tạo điều kiện thuận lợi dễ dàng không kèm theo thủ tục rườm rà. Những người đăng ký sử dụng biện pháp tránh thai nếu có tai biến hoặc vỡ kế hoạch phải nạo thai, hút điều hòa kinh nguyệt sẽ được ưu tiên chăm sóc sức khỏe và thực hiện dịch vụ không mất tiền.

- Thực hiện chế độ khen thưởng hàng năm cho các gia đình chấp nhận thực hiện gia đình ít con cho đến khi người mẹ 49 tuổi. Số tiền này gọi là tiền để chăm sóc và nuôi dưỡng người con thành những người khỏe mạnh và được học hành đầy đủ. Số

tiền này được phân phát hàng tháng và có tính chất động viên giáo dục nhiều hơn là lợi ích kinh tế.

- Thực hiện chế độ cho vay vốn với lãi suất thấp đối với gia đình ít con. Khuyến khích phát triển sản xuất, tạo việc làm, tăng thu nhập có tác động khá lớn đến việc thực hiện gia đình ít con. Mặt khác, thực hiện chế độ cho vay vốn phát triển sản xuất có ý nghĩa nâng cao vai trò và vị trí của phụ nữ ở nông thôn, là điều kiện cho sự thành công của chương trình dân số kế hoạch hoá gia đình.

b) Phối hợp các chính sách kinh tế - xã hội cùng thống nhất hướng vào mục tiêu gia đình ít con .

Trước mắt cần sửa đổi và ban hành một số chính sách kinh tế - xã hội có liên quan, có tác động khá mạnh đến chương trình Dân số - Kế hoạch hóa gia đình.

- Chính sách bảo hiểm xã hội: Mở rộng chính sách bảo hiểm xã hội đối với toàn dân. Mọi người dù làm việc ở đâu, lĩnh vực nào đều có quyền tự do tham gia bảo hiểm đối với tổ chức bảo hiểm.

- Chính sách bảo vệ bà mẹ trẻ em cần có các nội dung về giáo dục, hướng dẫn về các biện pháp tránh thai, bảo vệ thai nhi và nuôi dạy trẻ em.

- Chính sách nâng cao trình độ học vấn cho dân cư nhằm tác động đến chính sách dân số - kế hoạch hoá gia đình về các khía cạnh như: độ tuổi kết hôn, hiểu biết về các biện pháp tránh thai và sự phát triển toàn diện của mỗi cá nhân.

2.4. Huy động và sử dụng nguồn vốn cho thực thi chính sách dân số

Thông qua các chương trình và dự án để huy động tất cả các nguồn vốn cho chương trình dân số - kế hoạch hoá gia đình, bao gồm: vốn trong nước và vốn ngoài nước. Ngân sách trung ương chỉ tập trung cho những nhiệm vụ cơ bản của chương trình, dự án theo mục tiêu và có thể coi đây là mục chi quan trọng nhất. Ngân sách địa phương chỉ cho các hoạt động địa phương đòi hỏi mục tiêu cao hơn và những khoản phụ của dự án hoặc mở rộng dự án. Huy động các nguồn vốn khác như sự đóng góp của các doanh nghiệp khu vực kinh tế, các tổ chức xã hội, tổ chức từ thiện, sự đóng góp của nhân dân ở trong và ngoài nước...

Vốn viện trợ quốc tế là rất quan trọng trong quá trình thực hiện chương trình dân số - kế hoạch hoá gia đình, nó không những giúp về trang thiết bị, các phương tiện tránh thai mà còn giúp phát triển công tác tuyên truyền vận động, nghiên cứu khoa học và những kinh nghiệm tốt trong công tác quản lý chương trình dự án dân số - kế hoạch hoá gia đình. Trong thời gian tới cần mở rộng sự hợp tác đa phương với tất cả các tổ chức quốc tế, các quốc gia và với các tổ chức xã hội từ thiện cũng như mọi cá nhân ủng hộ, đóng góp cho chương trình dân số - kế hoạch hoá gia đình.

Một vấn đề không kém phần quan trọng là lựa chọn thứ tự ưu tiên các khoản chi, phân cấp và xây dựng cơ chế quản lý các khoản chi nhằm tác động nhanh nhất đến mục tiêu và đem lại hiệu quả đầu tư.

2.5. Nhóm biện pháp hành chính

- Hoàn thiện quy định về quy chế phối hợp hoạt động giữa cơ quan quản lý dân số - kế hoạch hoá gia đình và các ngành, các cấp: Kinh nghiệm cho thấy rằng, chương trình dân số - kế hoạch hoá gia đình là một chương trình phải được xã hội hóa cao, nếu không có sự phối hợp đồng bộ của các ngành, các cấp sẽ không đem lại kết quả mong muốn. Không một ngành độc lập nào có thể tự mình làm được chương trình dân số - kế hoạch hoá gia đình. Ở những địa phương làm tốt công tác dân số - kế hoạch hoá gia đình như Thái Bình và kinh nghiệm của các nước đã thực hiện thành công chính sách dân số đều do người đứng đầu các cấp chính quyền, Đảng, đoàn thể quan tâm chỉ đạo và phối hợp sự hoạt động của các ngành. Vì vậy, tổ chức thực hiện chính sách dân số của Tổng cục dân số - kế hoạch hoá gia đình cần có sự tham gia của các ngành, các cấp với sự lãnh đạo tập trung, thống nhất của Tổng cục trưởng Tổng cục dân số - kế hoạch hoá gia đình.

- Xây dựng cơ quan dân số chuyên trách các cấp đủ về số lượng và chất lượng để tổ chức phối hợp các ngành thực hiện chương trình đã đề ra: Cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy làm công tác dân số - kế hoạch hoá gia đình đến cấp huyện, quận; mỗi huyện, quận có thể có 1 cán bộ chuyên theo dõi về dịch vụ kế hoạch hoá gia đình, 1 cán bộ làm công tác tuyên truyền vận động, một cán bộ theo dõi và quản lý dân số, thi đua thực hiện chính sách. Ở cấp xã, phường giao cho trưởng trạm y tế xã phường kiêm nhiệm và nhân viên của trạm và các tổ chức đoàn thể, có thể sử dụng đông đảo đội ngũ cộng tác viên, tuyên truyền viên ở các thôn xóm, bản làng, khu phố. Đồng thời, cần phát triển các hoạt động của các tổ

chức xã hội, những người tự nguyện tham gia hoạt động dân số - kế hoạch hoá gia đình để tăng cường vai trò của cộng đồng trong việc quản lý chương trình kế hoạch hoá gia đình.

- *Hoàn thiện mạng lưới thông tin và thống kê dân số - kế hoạch hoá gia đình*: Trong đó, cần cải tiến nội dung, phương pháp và tổ chức mạng lưới thu thập thông tin, thống kê theo hướng kết hợp hệ thống thông tin, thống kê chuyên ngành và tổ chức các cuộc điều tra chọn mẫu hàng năm về dân số - kế hoạch hoá gia đình để làm cơ sở cho việc xây dựng và chỉ đạo thực hiện kế hoạch.

- *Tổ chức phong trào thi đua về dân số - kế hoạch hoá gia đình*: Phong trào này hướng vào thực hiện gia đình ít con dưới nhiều hình thức phong phú, có nhiều chỉ tiêu đánh giá về sự phấn đấu nhiều mặt để có hình thức khen thưởng kịp thời như: giảm nhanh tỷ lệ sinh con thứ ba, giảm tỷ lệ sinh, tăng nhanh số người sử dụng các biện pháp tránh thai, giảm số người đẻ dưới tuổi 20. Ủy ban nhân dân các cấp phải thường xuyên sơ kết tổng kết, rút kinh nghiệm và nhân rộng các điển hình tiên tiến để tạo nên không khí thi đua. Các cơ quan, đơn vị, thôn, tổ dân phố cần tiếp tục đưa chỉ tiêu thực hiện chính sách dân số - kế hoạch hoá gia đình vào chỉ tiêu khen thưởng hàng năm đối với cán bộ, công chức, viên chức, công nhân, nông dân...

- *Xử lý trường hợp vi phạm*: Các trường hợp vi phạm chính sách dân số - kế hoạch hoá gia đình cần có sự xử phạt, như trường hợp đẻ con mà không khai sinh, khai sinh muộn so với quy định, xử phạt những người gây ra các vụ xung đột dựa vào sức mạnh để chèn ép những gia đình không có con trai...

Chương VI

CHÍNH SÁCH VIỆC LÀM

I. KHÁI NIỆM, VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH VIỆC LÀM

1. Khái niệm

Việc làm luôn là vấn đề xã hội bức xúc của mỗi quốc gia, là mối quan tâm thường trực của Nhà nước và hàng triệu người lao động để cải thiện thu nhập và mức sống của dân cư. Do đó, chính sách việc làm, phát triển thị trường lao động có vai trò quan trọng đối với phát triển quan hệ cung cầu lao động trên thị trường, thu hút đầu tư, nâng cao sức cạnh tranh kinh tế và tạo động lực tăng năng suất lao động xã hội. Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường và bối cảnh toàn cầu hoá diễn ra mạnh mẽ, nạn thất nghiệp là một trong những nguyên nhân hàng đầu dẫn đến tiêu cực xã hội, gây bất bình đẳng xã hội, làm gia tăng các tệ nạn xã hội và quan trọng hơn là nguyên nhân gây nên cuộc sống khó khăn, đói nghèo của bộ phận lớn dân cư. Do đó, các chính sách việc làm của Chính phủ càng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng và việc thực hiện chính sách việc làm như cứu cánh của đời sống, là yếu tố đảm bảo điều kiện sống còn của con người trong xã hội.

Theo quan điểm của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), người có việc làm là người làm việc trong các lĩnh vực, ngành, nghề, dạng hoạt động có ích, không bị pháp luật ngăn cấm, đem lại thu nhập để nuôi sống bản thân và gia đình, đồng thời góp một phần cho xã hội. Theo Bộ Luật Lao động của nước ta, việc làm là tất cả những hoạt động lao động tạo ra nguồn thu nhập mà pháp luật không cấm. Để phát triển, giải quyết việc làm cho người lao động cần phải hoạch định và thực thi chính sách việc làm trong thực tế. Như vậy có thể nói, *Chính sách việc làm là tổng thể các quan điểm, mục tiêu, giải pháp và công cụ nhằm tạo việc làm và sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực xã hội*. Nói cách khác, chính sách việc làm là sự thể chế hóa pháp luật của Nhà nước trên lĩnh vực việc làm, là hệ thống các quan điểm, phương hướng mục tiêu và các giải pháp giải quyết việc làm cho người lao động.

Ở nước ta, trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, thất nghiệp là điều khó tránh. Vấn đề đặt ra là phải giải quyết tình trạng thất nghiệp như thế nào. Dưới giác độ chính sách việc làm, để hạn chế thất nghiệp, một mặt phải tạo ra chỗ làm mới, mặt khác phải tạo cơ hội, khả năng cho người lao động tự tạo ra việc làm hoặc gia nhập thị trường lao động, thông qua chính sách hỗ trợ đào tạo, đào tạo lại tay nghề, tư vấn, giới thiệu việc làm... Ngoài ra, phải có chính sách trợ cấp cho người lao động khi họ bị thất nghiệp.

Chính sách việc làm thực chất là một bộ phận trong hệ thống các chính sách chung, có quan hệ và tác động đến việc mở rộng và phát triển việc làm cho lực lượng lao động của toàn xã

hội, như các chính sách: khuyến khích phát triển những lĩnh vực, những ngành, nghề có khả năng thu hút nhiều lao động; chính sách tạo việc làm cho những đối tượng đặc biệt (người tàn tật, đối tượng tệ nạn xã hội, người hồi hương...); chính sách hợp tác và xuất khẩu lao động đi nước ngoài...

2. Vai trò của chính sách việc làm trong nền kinh tế

Vai trò của chính sách việc làm trong nền kinh tế thể hiện ở các mặt sau đây:

1) Chính sách việc làm là một trong những chính sách xã hội cơ bản của mọi quốc gia nhằm góp phần đảm bảo an toàn, ổn định và phát triển xã hội. Hội nghị thượng đỉnh Copenhagen tháng 3/1995 đã coi mở rộng việc làm là một trong những nội dung cơ bản nhất của chiến lược phát triển xã hội của các nước trên thế giới. Đối với nước ta, tạo thêm việc làm cho người lao động, kiềm chế thất nghiệp ở tỷ lệ thấp là một trong những mục tiêu kinh tế vĩ mô mà Nhà nước thường xuyên quan tâm thực hiện.

2) Chính sách việc làm tác động đến một vấn đề rất nhạy cảm, vừa có ý nghĩa về mặt kinh tế, vừa có ý nghĩa về mặt chính trị và xã hội. Việc hoạch định và thực hiện không tốt chính sách việc làm sẽ dẫn đến những hậu quả, những thiệt hại trực tiếp cả về kinh tế (không sử dụng hết tiềm năng nhân lực để phát triển kinh tế xã hội) và cả về chính trị, xã hội cho đất nước (ví dụ thất nghiệp tăng thì tệ nạn xã hội cũng tăng; thất nghiệp đồng hành với đói nghèo...).

3) Chính sách việc làm có mối quan hệ biện chứng với các chính sách kinh tế và các chính sách xã hội khác, đặc biệt là mối quan hệ chặt chẽ giữa chính sách việc làm với các chính sách như: chính sách dân số, chính sách giáo dục và đào tạo, chính sách cơ cấu kinh tế, chính sách công nghệ, Bảo hiểm xã hội... Có thể nhận thấy rằng:

- Giáo dục đào tạo tốt thì cơ hội có việc làm tăng.

- Giảm tốc độ tăng dân số cũng là công cụ để khắc phục tình trạng thất nghiệp về lâu dài.

- Tăng trưởng kinh tế cao, phát triển các ngành nghề sản xuất, các lĩnh vực, các doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động là một vấn đề được tính đến khi xây dựng chính sách cơ cấu kinh tế (theo ngành, theo vùng lãnh thổ hoặc theo thành phần kinh tế) nhằm giải quyết việc làm cho người lao động.

- Trong quá trình phát triển kinh tế cần kết hợp các công nghệ sử dụng nhiều lao động và những công nghệ hiện đại sử dụng lao động trình độ chuyên môn kỹ thuật cao.

- Thực hiện tốt chính sách việc làm có tác động thúc đẩy sử dụng nguồn nhân lực hiệu quả, tác động tích cực đến giảm thất nghiệp, giảm chi phí cho trợ cấp thất nghiệp. Ngược lại, khi chính sách việc làm chưa được giải quyết tốt, nhất là vào thời kỳ suy thoái kinh tế thì nạn thất nghiệp sẽ tăng lên, và cùng với nó là tình trạng nghèo và các tệ nạn xã hội dễ dàng phát sinh. Khi đó gánh nặng đối với các chính sách về bảo trợ xã hội, an ninh xã hội sẽ tăng lên, thậm chí còn có thể gây ra bất ổn định về chính trị, xã hội.

II. MỘT SỐ CHÍNH SÁCH VIỆC LÀM VÀ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH VIỆC LÀM Ở NƯỚC TA

1. Khái quát thực trạng việc làm

Về thực trạng việc làm ở nước ta hiện nay có một số vấn đề đáng lưu ý sau đây:

a) Dân số nước ta năm 2009 là 85,79 triệu người, trong đó nữ chiếm 50,48%, trong đó, lực lượng lao động năm 2009 là 49,3 triệu người (nữ chiếm tỷ lệ 48,61. Trong thời kỳ 2001 - 2009, bình quân mỗi năm lực lượng lao động cả nước tăng thêm khoảng 1,13 triệu người, với tốc độ tăng khá cao, bình quân là 2,68%. Lao động trẻ chiếm tỷ lệ cao trong cơ cấu lực lượng lao động, nhóm lao động độ tuổi 20 - 39 năm 2009 chiếm tỷ lệ 50,22%. Do vậy, dù kinh tế có tăng trưởng cao, nước ta vẫn có khó khăn trong giải quyết việc làm cho người lao động.

b) Số lao động chưa có việc làm tập trung khá lớn ở vùng đô thị. Năm 2009, tỷ lệ thất nghiệp trong lực lượng lao động thành thị là 4,6%, trong khi đó tỷ lệ thất nghiệp nông thôn là 2,3% và chung cả nước là 3%. Trong số những người chưa có việc làm thì 80% là thanh niên, trong đó phần lớn chưa có tay nghề, thiếu vốn để phát triển sản xuất, kinh doanh và có một bộ phận thất nghiệp từ khu vực Nhà nước (do cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước), bộ đội xuất ngũ, lao động từ nước ngoài trở về...

c) Lao động nông thôn, chiếm tỷ lệ lớn trong tổng lực lượng lao động cả nước nhưng có xu hướng giảm dần cùng với tiến

trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, năm là 76,74% và năm 2009 là 71,73%. Do cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động còn lạc hậu, lao động thuần nông chiếm tỷ lệ cao, đất canh tác ngày càng bị thu hẹp nên tình trạng thất nghiệp và thiếu việc làm có xu hướng phát triển ở nông thôn đang trong quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá. Tính đến năm 2008, tổng số lao động thiếu việc làm của cả nước là 1,43 triệu người, trong đó thiếu việc làm ở nông thôn là 1,4 triệu người. Điều này cho thấy trình độ phát triển của thị trường lao động ở Việt Nam đạt mức độ thấp. Để đánh giá trình độ này, người ta sử dụng chỉ số:

(Tổng số lao động có ký kết hợp đồng lao động/Tổng lực lượng lao động xã hội) x 100%

d) Nước ta có lực lượng những người yếu thế khá lớn, bao gồm những người đói nghèo, tàn tật, người mắc tệ nạn xã hội (ma tuý, mại dâm...). Bộ phận lớn trong số đó vẫn có khả năng lao động ở các mức độ khác nhau, nên cũng đặt ra yêu cầu đối với hoạch định và thực hiện chính sách việc làm, hỗ trợ giải quyết việc làm cho các đối tượng này.

đ) Mặc dù Đảng và Nhà nước ta có nhiều biện pháp trong giải quyết việc làm như khuyến khích các thành phần kinh tế tự tạo việc làm, xây dựng chương trình quốc gia giải quyết việc làm, nhưng mỗi năm của thời kỳ 2001 - 2009 cũng chỉ giải quyết được việc làm cho khoảng 1 triệu lao động, tốc độ tăng cầu lao động hàng năm khoảng 2,6%, số lao động tồn đọng của các năm trước và mới phát sinh vẫn hàng năm còn có khoảng 1,5 triệu người chưa có việc làm.

e) Việc làm của người lao động có năng suất lao động thấp nên giá tiền công thấp, năm 2008 tiền lương bình quân ở khu vực thành thị là 2,204 triệu đồng/lao động/tháng và khu vực nông thôn là 1,358 triệu đồng/lao động/tháng và với chỉ số giá cả sinh hoạt tăng cao nên ảnh hưởng nhất định đến đời sống người lao động và dân cư.

Thực trạng việc làm nói trên cho thấy tính bức xúc của vấn đề tạo việc làm ở nước ta hiện nay, đòi hỏi Nhà nước phải đề ra chính sách việc làm với các mục tiêu và giải pháp phù hợp.

2. Một số chính sách việc làm ở Việt Nam hiện nay

Chính sách việc làm là bộ phận quan trọng của chính sách xã hội được thể chế hoá bằng luật pháp của Nhà nước nhằm vào giải quyết, đảm bảo việc làm cho người lao động, thúc đẩy sự phát triển, công bằng và tiến bộ xã hội. Nhà nước thống nhất quản lý cung cầu và sự biến động cung cầu lao động làm căn cứ để hoạch định chính sách quốc gia về phân bố, sử dụng nguồn nhân lực toàn xã hội. Các chính sách việc làm thể hiện trước hết và chủ yếu qua các văn bản có tính pháp qui của Nhà nước được ban hành. Hệ thống văn bản pháp luật quan trọng nhất là Bộ luật Lao động, được Nhà nước ban hành và có hiệu lực từ 01/01/1995 và sửa đổi, bổ sung năm 2002, 2006, 2007. Trong Bộ Luật lao động đã thể hiện khá cụ thể các chính sách của Nhà nước đối với lĩnh vực việc làm, trong đó bao gồm các chính sách quản lý việc làm, tạo việc làm, đào tạo nghề, tiền lương, thời gian làm việc, bảo hiểm xã hội và chính sách việc làm đối với một số lao động khác như lao động có trình độ chuyên môn kỹ

thuật cao, lao động nữ, và lao động đặc thù (lao động chưa thành niên, người cao tuổi, người tàn tật, lao động là người nước ngoài...). Chính sách việc làm hướng vào phát triển việc làm linh hoạt, phù hợp với nền kinh tế thị trường, giải phóng sức sản xuất, phát huy mọi tiềm năng lao động, khơi dậy tiềm năng của mỗi người và của cả cộng đồng dân tộc, coi trọng giá trị của lao động, mở ra cơ hội cho mọi người cùng phát triển. Trong quá trình phát triển và vận hành nền kinh tế thị trường, các chính sách việc làm đã phát huy được tính tích cực trong cuộc sống, số việc làm tạo ra hàng năm không ngừng tăng lên. Tuy nhiên, bên cạnh các kết quả đạt được cũng có những tồn tại về chính sách, đòi hỏi phải có sự đánh giá để hoàn thiện, bổ sung, nhằm thúc đẩy phát triển việc làm theo qui luật của nền kinh tế thị trường, giải quyết hiệu quả các vấn đề xã hội bức xúc của đất nước.

2.1. Chính sách phát triển kinh tế gắn với giải quyết việc làm

Trong các năm đổi mới, Nhà nước đã ban hành các chính sách kinh tế có tác động đến sự phát triển việc làm như: chính sách phát triển kinh tế tư nhân; chính sách huy động vốn; chính sách đất đai, thuế, tín dụng; chính sách sắp xếp lại và đổi mới doanh nghiệp Nhà nước; chính sách phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ; chính sách tự do hoá thương mại; chính sách đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài; chính sách phát triển cơ sở hạ tầng xã hội... Các chính sách sách kinh tế vĩ mô có tác động lớn đến tăng trưởng GDP, giai đoạn 1991 - 2000 tăng bình quân 7,5%/năm và giai đoạn 2001 - 2010 tăng bình

quân 7,2%/năm. Hệ số cơ giản việc làm theo GDP các năm thời kỳ 1991 - 2009 là 0,28% (hệ số cơ giản việc làm theo GDP cho biết khi tăng, hoặc giảm 1% GDP thì số việc làm tăng hoặc giảm đi bao nhiêu phần trăm). Quá trình đổi mới thể chế kinh tế, thiết lập khung pháp lý cho phát triển nền kinh tế thị trường, tạo môi trường đa dạng hoá các hình thức sở hữu, giải phóng các nguồn lực tiềm tàng của xã hội, tái cơ cấu từ khu vực Nhà nước và khu vực tập thể sang khu vực kinh tế tư nhân và khu vực FDI, đã góp phần đa dạng hoá hình thức và nâng cao hiệu quả giải quyết việc làm cho người lao động.

Bên cạnh đó, Nhà nước cũng đã ban hành các chính sách cải cách thủ tục hành chính, đổi mới chính sách tiền lương, tiền công và các chính sách xã hội khác (bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp...) tạo ra cơ chế linh hoạt, cơ động, hiệu quả trong tạo việc làm, tìm việc làm trên thị trường lao động. Đồng thời, Nhà nước ban hành các chính sách huy động các nguồn lực cho đầu vào con người (giáo dục, đào tạo), coi đầu tư vào con người là đầu tư cho phát triển, là đầu tư tạo cơ hội việc làm nhiều hơn cho người lao động.

2.2. Các chính sách mục tiêu giải quyết việc làm

a) Quyết định 120/HĐBT ban hành ngày 11/4 năm 1992 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ); Quyết định số 126/1998/QĐ-TTg ngày 11/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm; Quyết định số 133/1998/QĐ-TTg ngày 23/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo trong giai đoạn 1998 - 2000; Quyết định số 143/2001/QĐ-

TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và việc làm giai đoạn 2001-2005; Quyết định số 20/2007/QĐ-TTg ngày 05/2/2007 phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 2006-2010. Chính sách giải quyết việc làm theo các quyết định này của Chính phủ khẳng định chủ trương giải quyết việc làm là:

- Giải quyết việc làm là trách nhiệm của Nhà nước, các ngành, các cấp, các tổ chức xã hội và của mỗi người lao động. Nhà nước tạo điều kiện cần thiết thông qua cơ chế, chính sách luật pháp và hỗ trợ một phần về tài chính để khuyến khích các tổ chức, đơn vị kinh tế và người lao động ở mọi thành phần kinh tế tự giải quyết việc làm và tạo việc làm mới.

- Người lao động được tự do hành nghề, lập hội nghề nghiệp, liên doanh, liên kết, hợp tác và tự do thuê mướn lao động trên cơ sở pháp luật và sự hướng dẫn của Nhà nước. Nhà nước bảo vệ và khuyến khích các chủ doanh nghiệp và mọi người làm giàu chính đáng, tạo được nhiều chỗ làm việc mới và thu hút được nhiều lao động.

- Phát huy mọi tiềm năng trong nước, khai thác tiềm năng trong dân, và tranh thủ, sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư nước ngoài vào các chương trình và dự án việc làm có mục tiêu.

- Để thực hiện có hiệu quả các chính sách trên, Nhà nước quyết định hình thành quỹ quốc gia xúc tiến việc làm (theo quyết định 120/HĐBT) từ huy động nguồn vốn Nhà nước, từ trợ giúp của các tổ chức quốc tế, các doanh nghiệp... vào tạo việc

làm. Quỹ đã thực hiện việc cung cấp các món vay nhỏ, lãi suất thấp để trợ giúp triển khai các dự án tạo nhiều việc làm, thu hút lao động. Trong đó, đặc biệt là các dự án tạo việc làm cho lao động các hộ nghèo, lao động nữ, lao động thất nghiệp và thiếu việc làm ở cả thành thị và nông thôn. Từ 1992 đến 2002 thì Nhà nước đã đầu tư 1350 tỷ đồng từ ngân sách Nhà nước, giải quyết việc làm khoảng 3 triệu lao động. Ngoài vốn của Nhà nước cho chương trình phát triển việc làm thông qua các món vay nhỏ, Nhà nước khuyến khích nhân dân đầu tư vốn vào sản xuất kinh doanh. Thực tế cho thấy, số vốn đối ứng mà nhân dân bỏ ra trong thực hiện các dự án quỹ Quốc gia giải quyết việc làm ước tính bằng 200% (gấp 2 lần) so với số vốn hỗ trợ từ quỹ quốc gia giải quyết việc làm. Trong các năm 2006 - 2010 có 6 triệu hộ nghèo được vay vốn tín dụng ưu đãi; khuyến nông - lâm - ngư, chuyển giao kỹ thuật; hướng dẫn cách làm ăn cho 4,2 triệu lượt người nghèo; miễn giảm học phí học nghề cho 150 nghìn người nghèo; tập huấn nâng cao năng lực cho 170 nghìn cán bộ tham gia công tác giảm nghèo ở các cấp, trong đó 95% là cán bộ cơ sở. Tuy nhiên, trong các năm 2008, 2009, cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính thế giới đã tác động tiêu cực đến nền kinh tế nước ta, ảnh hưởng đến khả năng tạo việc làm của nền kinh tế; nhiều lao động bị mất việc làm, trong đó riêng 6 tháng đầu năm 2009 có 107.267 lao động bị mất việc làm. Trước tình hình đó, Chính phủ đã chỉ đạo thực hiện các giải pháp ngăn chặn suy giảm kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô và đảm bảo an sinh xã hội; ban hành hệ thống các giải pháp kích cầu và nhiều chính sách hỗ trợ doanh nghiệp, người lao động, chính sách hỗ trợ học nghề, tư vấn giới thiệu việc làm cho người lao động mất

việc làm (theo Quyết định số 30/2009/QĐ-TTg về hỗ trợ đối với người lao động mất việc làm trong doanh nghiệp gặp khó khăn do suy giảm kinh tế).

b) Quyết định 327-CT 15/9/1992 của Hội đồng Bộ trưởng về sử dụng đất trồng, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước; Quyết định 773-TTg ngày 22/11/2009 về khai thác sử dụng đất hoang hoá, bãi bồi ven sông, ven biển và mặt nước ở các vùng đồng bằng; Chương trình 135 theo Quyết định số 07/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phát triển kinh tế - xã hội, giải quyết việc làm cho các xã đặc biệt khó khăn; Chương trình trồng 5 triệu ha rừng, chương trình nuôi trồng thuỷ sản, đánh bắt thuỷ sản xa bờ, Chương trình tín dụng người nghèo... Từ 1992 đến nay, Chính phủ, các Bộ, ngành đã ban hành trên 40 văn bản pháp qui về hệ thống các chính sách liên quan đến các Chương trình mục tiêu giải quyết việc làm cho các đối tượng yếu thế, vùng kinh tế khó khăn của đất nước. Hàng loạt các dự án phát triển hạ tầng cơ sở, hỗ trợ phát triển sản xuất, chuyển giao khoa học, kỹ thuật, đào tạo nguồn nhân lực, phát triển hệ thống dịch vụ cơ bản, trợ giúp pháp lý... tại các vùng miền núi, nông thôn nghèo... đã tạo điều kiện cho các hộ gia đình chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi, phát triển sản xuất - kinh doanh, nâng cao năng suất lao động. Nhờ đó, các chương trình mục tiêu việc làm trên của Nhà nước đã góp phần tích cực vào tạo thêm việc làm cho người lao động ở các vùng nông thôn nghèo đói, nông thôn miền núi, các đối tượng yếu thế trong xã hội, đảm bảo thực hiện hiệu quả chính sách bình đẳng và công bằng xã hội

giữa các vùng, các dân tộc của đất nước. Thí dụ điển hình là tại nhiều địa phương đã thực hiện đồng bộ và đạt hiệu quả tương đối tốt các chương trình mục tiêu đặt ra, như ở Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, Thanh Hoá, Hà Tĩnh, Bắc Giang, Yên Bái...

c) Chính sách thị trường lao động: Thực hiện các cải cách thể chế về các vấn đề lao động của Nhà nước trong các năm phát triển nền kinh tế thị trường, tạo điều kiện cho sự hình thành và phát triển thị trường lao động ở Việt Nam. Trong đó, sự ra đời của Bộ luật Lao động (có hiệu lực 1/1/1995) và hệ thống văn bản dưới luật (các Nghị định, Thông tư hướng dẫn...) với sự vận hành cơ chế quan hệ lao động hai bên (Người sử dụng lao động - Người lao động) và cơ chế ba bên (Người sử dụng lao động - Người lao động - Nhà nước), thực hiện chế độ hợp đồng lao động, thoả ước lao động tập thể, đào tạo chuyên môn kỹ thuật cho người lao động, tự do di chuyển sức lao động trên thị trường lao động... đã góp phần thúc đẩy phát triển thị trường lao động, tạo điều kiện cho người lao động tìm được việc làm. Để thúc đẩy phát triển thị trường lao động có hiệu quả, Nhà nước đã ban hành, thực hiện một số chính sách thị trường lao động bao gồm các chính sách tác động lên cung, cầu, giá cả trên thị trường lao động. Trong đó, đặc biệt là một số chính sách có tác dụng phát huy hiệu quả lớn trong cuộc sống như:

- Đổi mới các chính sách về đào tạo, dạy nghề, phát triển cung lao động chuyên môn kỹ thuật của thị trường lao động: Các chính sách được đổi mới theo hướng đa dạng hoá, linh hoạt hoá hình thức đào tạo, dạy nghề phù hợp với nền kinh tế thị

trường; xã hội hoá công tác đào tạo, dạy nghề nhằm huy động các nguồn lực trong xã hội cho phát triển nguồn nhân lực. Các chính sách quan trọng về giáo dục và đào tạo được bổ sung nhằm nâng cao chất lượng nguồn nhân lực quốc gia như: Quyết định số 270-CT/HĐBT ngày 30/7/1990 của Hội đồng Bộ trưởng cho phép ngành giáo dục và đào tạo mở các trường, lớp dân lập; Nghị định số 90/CP ngày 24/11/1993 của Chính phủ về cơ cấu lại hệ thống giáo dục quốc gia, hệ thống bằng cấp và chứng chỉ cho giáo dục đào tạo Việt Nam; Nghị quyết số 90/CP ngày 21/8/1997 về phương hướng và chủ trương xã hội hoá giáo dục, đào tạo, Nhà nước khuyến khích mở rộng nhiều hình thức giáo dục, phát triển các trường ngoài công lập, tạo cơ hội cho mọi người tham gia đào tạo, nâng cao trình độ; ban hành Luật Giáo dục ngày 11/12/1998 để đáp ứng nhu cầu đào tạo và phát triển nguồn nhân lực cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Hệ thống đào tạo, dạy nghề được cơ cấu lại theo xu hướng phát triển cả về số lượng và chất lượng để đáp ứng đào tạo nhân lực cho thị trường lao động trong nước và xuất khẩu lao động. Số lượng trường học, giáo viên và sinh viên tăng lên rõ rệt: năm 1996, cả nước có 96 trường đại học, 22,5 nghìn giảng viên và 509,3 nghìn sinh viên thì năm 2008 có 369 trường (209 trường cao đẳng và 160 trường đại học) với 56,12 nghìn giảng viên, 1603 nghìn học sinh, sinh viên. Bên cạnh đó, Nhà nước đã thành lập và đưa vào hoạt động 148 Trung tâm dạy nghề quận, huyện; 320 Trung tâm giáo dục kỹ thuật tổng hợp; các cơ sở dạy nghề của các doanh nghiệp; các Trung tâm giáo dục thường xuyên có dạy nghề, các cơ sở dạy nghề ngắn hạn phi chính qui

phát triển mạnh ở khắp các vùng của đất nước tạo nên hệ thống đào tạo, dạy nghề có sự gắn kết nhất định với nhu cầu của thị trường lao động. Trong các năm gần đây, qui mô đào tạo nghề bình quân hàng năm tăng khoảng 20,5%, chất lượng đào tạo nghề ở một bộ phận cơ sở, trung tâm dạy nghề từng bước được nâng cao để đáp ứng yêu cầu của thị trường lao động, trên cơ sở đổi mới phương pháp, nội dung, tiêu chuẩn đào tạo nghề, đổi mới máy móc thiết bị phục vụ đào tạo sát thực hơn với công nghệ sử dụng trong các doanh nghiệp các thành phần kinh tế. Đổi mới chính sách giáo dục, đào tạo, dạy nghề đã tác động lớn đến cung ứng lao động chuyên môn kỹ thuật cho thị trường lao động, đặc biệt là cho nhu cầu của các doanh nghiệp FDI, doanh nghiệp ngoài quốc doanh, nhu cầu của các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu dịch vụ - du lịch và nhu cầu xuất khẩu lao động.

- Chính sách phát triển các Trung tâm dịch vụ việc làm (hiện nay gọi là Trung tâm giới thiệu việc làm): Trung tâm giới thiệu việc làm ra đời và phát triển trên cơ sở Quyết định số 146/LĐTBXH-QĐ năm 1992, sau đó được Bộ luật Lao động qui định tại Điều 18 và hướng dẫn cụ thể tại Nghị định 72/CP ngày 31/10/1995 của Chính phủ và Thông tư số 08/LĐTBXH- TT ngày 10/3/1997 của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội. Đến nay có 130 Trung tâm giới thiệu việc làm và các doanh nghiệp dịch vụ việc làm tư nhân. Giai đoạn 2000 - 2010, hệ thống Trung tâm giới thiệu việc làm đã tư vấn việc làm cho hơn 10 triệu lượt người, giới thiệu việc làm cho khoảng 4 triệu lao động. Các trung tâm dịch vụ việc làm từng bước trở thành cầu

nối giữa doanh nghiệp và người lao động. Năm 2010, dự án xây dựng các trung tâm giới thiệu việc làm tại 4 vùng kinh tế trọng điểm Bắc, Trung, Nam và vùng Đồng bằng sông Cửu Long góp phần quan trọng thúc đẩy phát triển thị trường lao động. Hệ thống các trung tâm giới thiệu việc làm là công cụ quan trọng trong nền kinh tế thị trường, tạo môi trường thúc đẩy hoạt động hiệu quả qui luật cung - cầu lao động. Ngoài chức năng giới thiệu, tư vấn, cung ứng việc làm, các trung tâm giới thiệu việc làm còn thực hiện việc cung ứng thông tin thị trường lao động, tạo cơ hội đào tạo nghề nghiệp cho người lao động.

2.3. Những vấn đề đặt ra cho chính sách việc làm ở nước ta

Cùng với quá trình vận hành nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, việc giải quyết việc làm ở nước ta đang đứng trước những mâu thuẫn và thách thức lớn, đó là:

a) Mâu thuẫn giữa nhu cầu việc làm ngày càng lớn với khả năng giải quyết việc làm còn ở mức hạn chế, trong khi tiềm năng phát triển kinh tế và tạo thêm việc làm còn khá lớn nhưng chưa khai thác hiệu quả tiềm năng nguồn nhân lực và tiềm năng đất đai, tài nguyên thiên nhiên. Đáng chú ý nhất là tiềm năng về đất ở Tây nguyên, Đông Nam Bộ, ven biển, hải đảo... Hiện nay còn khoảng trên 3 triệu ha đất có khả năng làm nông nghiệp chưa được sử dụng; 9 triệu ha đất trống, đồi núi trọc có hệ số sử dụng đất bình quân đạt thấp.

b) Mâu thuẫn giữa nguồn nhân lực và việc làm ngày càng gay gắt, trong khi nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị

trường ngày càng phù hợp với các quy luật thị trường. Việc tổ điều chỉnh, chuyển dịch cơ cấu lao động xã hội cho phù hợp với cơ cấu của nền kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, dẫn đến dư thừa lao động. Xu hướng tách và đẩy lao động khỏi việc làm rất lớn, trước hết là lao động ở khu vực nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp. Đó là sự không phù hợp giữa cơ cấu lao động có tỷ trọng lao động nông nghiệp lớn với cơ cấu lao động mới đang trong quá trình chuyển dịch từ lao động nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Trong đó, đặc biệt là thiếu lao động kỹ thuật, lao động chất xám, thừa khá nhiều lao động phổ thông và việc làm có năng suất lao động thấp.

c) Mâu thuẫn trong giải quyết việc làm do cung lao động phát sinh phức tạp hàng năm. Đây là vấn đề cấp bách, trước mắt, cơ bản và có ý nghĩa kinh tế - xã hội lớn. Đó là trong khi cầu lao động hàng năm còn hạn chế thì hàng năm lại phải giải quyết việc làm cho một số đối tượng thanh niên mới bước vào tuổi lao động, bộ đội xuất ngũ, lao động xuất khẩu trở về, người Việt hồi hương, đối tượng tệ nạn xã hội. Việc làm cho các đối tượng này nếu không được giải quyết tốt thì sẽ là mầm mống gây những "điểm nóng", làm mất an toàn và trật tự xã hội, thậm chí gây bất ổn chính trị.

d) Mâu thuẫn giữa nhu cầu giải quyết việc làm rất lớn với trình độ tổ chức quản lý giải quyết việc làm chưa đáp ứng được đòi hỏi của cơ chế thị trường, hệ thống giải quyết việc làm chưa hoàn chỉnh; đội ngũ công chức, viên chức trong hệ thống giải quyết việc làm quốc gia còn có bất cập.

3. Thực trạng quản lý nhà nước về việc làm

Hệ thống quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam gồm các cấp Trung ương, tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương, quận/huyện và xã/phường. Trên cơ sở nhận thức mới về khái niệm việc làm trong điều kiện nền kinh tế thị trường, nhận thức về quản lý nhà nước về việc làm ở nước ta cũng được đổi mới. Sau nhiều năm thử nghiệm, nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, Nhà nước đã rút ra kết luận là Nhà nước không trực tiếp giải quyết việc làm cho người lao động, mà Nhà nước tạo ra cơ chế, chính sách và hỗ trợ một phần về tài chính để tạo điều kiện cho người lao động tự tạo việc làm, tìm việc làm là chính, trên cơ sở giải phóng tiềm năng lao động, đồng thời tạo ra những điều kiện và yếu tố để thị trường lao động ngày càng phát triển. Đồng thời, xác định quản lý nhà nước về việc làm bao gồm các khối công việc sau:

- Hoạch định chính sách và cơ chế vĩ mô về việc làm.
- Quản lý sự nghiệp giải quyết việc làm (chương trình quốc gia, các trung tâm dịch vụ việc làm...).
- Phát huy sự tham gia của các tổ chức xã hội vào sự nghiệp giải quyết việc làm.

Trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, đặc biệt là từ năm 1989 đến nay, công tác quản lý nhà nước về việc làm đã được đổi mới và ngày càng được tăng cường, phát huy hiệu lực trong cuộc sống. Điều đó được thể hiện trên các mặt sau:

a) Một hệ thống chính sách vĩ mô về giải quyết việc làm đã được ban hành, bắt đầu từ Quyết định 176/HĐBT về sắp xếp lao động trong các xí nghiệp quốc doanh (năm 1989), tiếp đó là Nghị định 120/HĐBT về các chủ trương, biện pháp giải quyết việc làm trong tình hình mới (năm 1992). Nghị quyết lần này đầu tiên đưa ra những quan điểm hoàn toàn mới về việc làm phù hợp với cơ chế thị trường và lập quỹ quốc gia về việc làm. Đặc biệt, năm 1994 Bộ luật Lao động đầu tiên của Việt Nam được ban hành, trong đó có một chương về việc làm, đánh dấu một thời kỳ mới trong quản lý giải quyết việc làm, phù hợp với điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường. Để giải quyết những vấn đề trước mắt và lâu dài về lao động - việc làm, năm 1998 Chính phủ đã có nhiều chính sách quan trọng về đẩy mạnh xuất khẩu lao động, ban hành Nghị định 93/CP để tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp nhà nước nhằm ổn định sản xuất và ổn định việc làm, ra Quyết định 53/TTg để tháo gỡ những ách tắc trong thủ tục nhằm thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Có thể nói việc hoàn chỉnh hệ thống chính sách vĩ mô tạo mở việc làm là yếu tố quan trọng nhất trong quản lý giải quyết việc làm.

b) Hình thành chương trình quốc gia giải quyết việc làm và phát triển một hệ thống các trung tâm dịch vụ việc làm. Chương trình quốc gia giải quyết việc làm đã được Chính phủ phê duyệt ngày 11/7/1998 tại Quyết định số 126/QĐ-TTg là chương trình có mục tiêu nhằm giải quyết việc làm cho người chưa có việc làm, người thất nghiệp và người thiếu việc làm; còn các trung tâm dịch vụ việc làm có chức năng, nhiệm vụ là cầu nối giữa cung và cầu về lao động trong thị trường sức lao động.

c) Mở rộng sự tham gia của các tổ chức xã hội (Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Công đoàn, Hội Cựu chiến binh, Hội Nông dân và các hội nghề nghiệp khác ...) vào giải quyết việc làm. Đó là các "kênh" chuyển tải rất có hiệu quả chính sách và chương trình việc làm đến các đối tượng cần việc làm, nhất là cho người nghèo và nhóm xã hội yếu thế.

d) Hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về việc làm từng bước được hoàn thiện. Trong cơ cấu tổ chức bộ máy của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã hình thành ngày càng rõ mô hình tổ chức quản lý nhà nước về lĩnh vực việc làm, như Vụ Chính sách Lao động - Việc làm, Ban Quản lý chương trình quốc gia về việc làm, Cục Quản lý lao động với nước ngoài và Tổng cục Dạy nghề trực thuộc Bộ. Cơ cấu phối hợp liên ngành cũng đã được hình thành, đó là Ban Chủ nhiệm chương trình quốc gia giải quyết việc làm đã ra đời nhằm phối hợp trong việc hoạch định chính sách vĩ mô về việc làm và chỉ đạo triển khai chương trình quốc gia về giải quyết việc làm.

Tuy nhiên, quản lý nhà nước về việc làm cho đến nay vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của cuộc sống và còn nhiều khiếm khuyết, có thể khái quát như sau:

- Giải quyết việc làm mang tính liên ngành và tổng hợp rất rõ rệt, đòi hỏi phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, giữa Trung ương, địa phương và cơ sở, nhưng đồng thời phải xác định rõ vai trò, trách nhiệm của cơ quan chủ trì. Sự phối hợp này đặc biệt quan trọng là ở tầm vĩ mô trong việc hoạch định chính sách, xây dựng kế hoạch và chương trình phát

triển kinh tế - xã hội, trong hướng dẫn và trong việc lồng ghép các chương trình, dự án lớn hướng vào mục tiêu giải quyết việc làm. Tuy nhiên, sự phối hợp đó hiện nay còn mang tính chất hành chính theo chức năng của mỗi ngành, mà chưa được xây dựng thành cơ chế, quy trình cụ thể. Trong thực tế việc phối hợp liên ngành như hiện nay, trách nhiệm của cơ quan, chủ trì chưa được xác định rõ, quyền hạn bị phân tán, nên khi triển khai chính sách, chương trình vào cuộc sống còn nhiều trở ngại.

- Nhiều nội dung quan trọng của quản lý việc làm còn buông lỏng, hoặc kém hiệu quả. Đáng chú ý là trong các kế hoạch, các chương trình, dự án phát triển kinh tế chưa được giao và thẩm định chỉ tiêu tạo chỗ làm việc mới, chỉ tiêu đào tạo nghề; quản lý thị trường lao động còn yếu kém (chưa có hệ thống đăng ký thất nghiệp, chưa thiết lập các trạm quan sát thất nghiệp và thông tin về thị trường sức lao động...). Hệ thống dạy nghề còn có hạn chế về chất lượng đầu ra. Cán bộ làm công tác quản lý nhà nước và sự nghiệp về việc làm, mặc dù đã có bước trưởng thành đáng kể trong những năm qua, song vẫn còn bất cập với yêu cầu thực tế, đặc biệt chưa xây dựng được các tiêu chuẩn chức danh viên chức nhà nước về quản lý giải quyết việc làm. Bộ máy tổ chức quản lý việc làm ở các địa phương chưa được hình thành, đội ngũ cán sự xã hội về việc làm còn mỏng.

Những khiếm khuyết trên đã hạn chế đến hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về việc làm và đặt ra yêu cầu cấp bách phải có giải pháp khắc phục.

III. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH VIỆC LÀM

Trong hoạch định chính sách việc làm, một nguyên tắc cơ bản cần được thực hiện là đảm bảo công bằng xã hội, trên cơ sở Nhà nước tạo ra những điều kiện thuận lợi cho mọi người lao động đều có cơ hội trong việc tìm kiếm việc làm và tự tạo việc làm, tránh tư tưởng ỷ lại vào Nhà nước; đồng thời phải tránh xu hướng coi nhẹ trách nhiệm xã hội của Nhà nước, của các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, khiến cho tình trạng thất nghiệp trở thành vấn đề xã hội gay gắt.

Chủ trương của Nhà nước ta trong chính sách việc làm là: Nhà nước có trách nhiệm hỗ trợ về tài chính để xúc tiến việc làm; Nhà nước bảo vệ, khuyến khích mọi người làm giàu một cách chính đáng, bảo đảm quyền tự do di chuyển chỗ làm, việc làm, tự do hành nghề; Nhà nước có trách nhiệm và có chế độ khuyến khích tạo việc làm mới để thu hút người lao động, khai thác mọi tiềm năng trong nhân dân và tranh thủ đầu tư, hỗ trợ của nước ngoài; Nhà nước tăng cường đào tạo phát triển nguồn nhân lực; Nhà nước tiếp tục chương trình dân số kế hoạch hóa gia đình để giảm sức ép "cung" trên thị trường lao động.

Để có thể hoạch định và thực hiện tốt chính sách việc làm cần quán triệt những quan điểm chủ yếu sau:

1) Chính sách việc làm phải hướng vào tiếp tục giải phóng tiềm năng lao động, khuyến khích các lĩnh vực ngành, nghề và

hình thức hoạt động có khả năng thu hút được nhiều lao động, đặc biệt là khuyến khích người có vốn, có kỹ thuật và công nghệ đầu tư vào sản xuất, kinh doanh, dịch vụ để tạo ra việc làm mới, thu hút thêm lao động xã hội.

2) Chính sách việc làm phải nhằm hoàn thiện số lượng, chất lượng nguồn nhân lực. Gắn với chất lượng nguồn nhân lực phải phát triển hệ thống giáo dục, đào tạo nhằm vừa nâng cao dân trí, vừa đáp ứng yêu cầu của thị trường lao động về nhân lực chuyên môn kỹ thuật cao trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa; đồng thời tạo điều kiện cho người lao động tự tạo việc làm, tìm việc làm trên thị trường lao động. Vì vậy, Nhà nước cần phát triển nguồn nhân lực các cấp đào tạo (công nhân kỹ thuật, trung cấp chuyên nghiệp, cao đẳng, đại học, trên đại học), tổ chức và khuyến khích việc đào tạo mới, đào tạo lại và phổ cập nghề để người lao động có cơ hội tìm kiếm thêm việc làm hoặc tự tạo việc làm.

3) Giải quyết việc làm phải theo các chương trình, dự án có mục tiêu, có vốn đầu tư từ nhiều nguồn và lập Quỹ quốc gia giải quyết việc làm. Gắn vấn đề việc làm với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cũng như với các chương trình quốc gia khác (đặc thù hay mục tiêu) như: tín dụng, phát triển nông thôn, quy hoạch và phát triển đô thị, xuất khẩu lao động việc làm ngoài nước, đối tượng ưu tiên...

4) Trong thời gian tới, khu vực kinh tế tư nhân có vai trò ngày càng quan trọng hơn trong tạo ra việc làm cho lực lượng

lao động xã hội, có tác động lớn đối với giảm tỷ lệ thất nghiệp trong quá trình phát triển kinh tế. Do đó, hoàn thiện các chính sách khuyến khích phát triển kinh tế tư nhân như: chính sách thuế, thị trường, công nghệ, tín dụng, đào tạo nhân lực, mở rộng xuất nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ, hợp tác quốc tế... có vai trò quan trọng thúc đẩy mở rộng việc làm khu vực kinh tế tư nhân. Hoàn thiện các chính sách này trên cơ sở tạo ra môi trường pháp lý bình đẳng và thực hiện các ưu đãi cần thiết để khuyến khích sự phát triển nhanh, bền vững, hiệu quả của khu vực kinh tế tư nhân.

5) Chính sách thị trường lao động phải được hoàn thiện theo định hướng thông thoáng, thông suốt, thống nhất, đảm bảo cho người lao động được tự do di chuyển và hành nghề, tự do ký kết hợp đồng lao động theo pháp luật của Nhà nước. Chính sách kinh tế của Nhà nước tác động nhằm nâng cao tính cạnh tranh trên thị trường lao động, thúc đẩy sự hoạt động của qui luật cung - cầu lao động, phù hợp với qui luật của thị trường với sự nhanh nhạy, linh hoạt, thích ứng với sự biến động của thị trường lao động. Trong đó, đặc biệt là chính sách phát triển hệ thống trung tâm giới thiệu việc làm để mở rộng và nâng cao chất lượng giới thiệu, tư vấn, cung ứng việc làm và thông tin thị trường lao động; hoàn thiện chính sách hộ khẩu và di chuyển lao động; có chính sách phát triển hệ thống thông tin thị trường lao động, chính sách nhà ở đối với lao động đến làm việc tại các khu vực, địa phương có tốc độ phát triển và tăng trưởng kinh tế cao.

6) Hoàn thiện chính sách tiền lương, tiền công để điều tiết hiệu quả thị trường lao động, tiến tới xây dựng và ban hành khung tiền lương tối thiểu vùng, tiền lương ngành áp dụng chung cho toàn bộ nền kinh tế quốc dân, không phân biệt theo hình thức sở hữu. Tiền lương/tiền công được hình thành thông qua thoả thuận giữa người sử dụng lao động và người lao động, phụ thuộc vào quan hệ cung - cầu trên thị trường lao động. Nhà nước quản lý tiền lương, đảm bảo tiền lương thực hiện được các chức năng: thước đo giá trị lao động, phản ánh qui luật cung - cầu trên thị trường lao động, tái sản xuất sức lao động, kích thích tăng năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh, tích lũy và duy trì cuộc sống, góp phần vào sự công bằng và tiến bộ xã hội.

7) Hoàn thiện các chính sách thuộc phạm vi Chương trình Quốc gia giải quyết việc làm: Trong đó, quan trọng là chính sách cho vay dài hạn, qui mô vốn lớn hơn đối với các dự án có qui mô sản xuất hàng hoá cao. Hoàn thiện các công cụ giám sát, đánh giá hiệu quả dự án, cải cách hành chính trong triển khai chương trình Quốc gia giải quyết việc làm để nâng cao hiệu quả hoạt động của Chương trình Quốc gia giải quyết việc làm.

8) Hoàn thiện, bổ sung chính sách đào tạo mới, đào tạo lại đối với người lao động trong các trường hợp mất việc làm. Đặc biệt là đào tạo chuyển đổi nghề cho người lao động trong các trường hợp dôi dư do cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước, phá

sản doanh nghiệp, mất việc làm nông nghiệp trong quá trình đô thị hoá, công nghiệp hoá.

9) Hoàn thiện chính sách mở rộng, củng cố, nâng cấp các cơ sở dạy nghề hiện có xây dựng thêm các trường dạy nghề mới hoạt động chính qui, hiện đại theo tiêu chuẩn quốc tế; chính sách xây dựng các trường đào tạo kỹ thuật cao để đào tạo, phát triển nguồn nhân lực lành nghề và lành nghề cao.

10) Ban hành chính sách khuyến khích, tạo quyền tự chủ hơn cho các doanh nghiệp trong mở rộng thị trường, ký kết hợp đồng cung ứng lao động cho các đối tác nước ngoài.

Chương VII

CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

I. KHÁI NIỆM, VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

1. Khái niệm

Chính sách giáo dục bao gồm các mục tiêu và các giải pháp, công cụ để thúc đẩy quá trình trang bị và nâng cao kiến thức, hiểu biết về thế giới khách quan, khoa học, kỹ thuật, kỹ năng, kỹ xảo trong hoạt động nghề nghiệp cũng như hình thành nhân cách của con người. Chính sách giáo dục theo nghĩa rộng bao gồm chính sách giáo dục phổ thông và chính sách đào tạo nghề nghiệp chuyên môn, theo nghĩa hẹp chỉ bao gồm chính sách giáo dục phổ thông.

Chính sách đào tạo có ý nghĩa quyết định đến nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực quốc gia, đặc biệt là nguồn nhân lực chuyên môn kỹ thuật cao và nhân tài của một quốc gia. Ngày nay, nguồn nhân lực con người qua giáo dục, đào tạo trong xã hội được coi là nguồn lực quý giá nhất, là nguồn gốc và có khả năng tạo ra nhiều giá trị gia tăng nhất cho nền kinh tế.

Trong hoạch định và thực thi chính sách giáo dục đào tạo phải chú ý tới đặc điểm là giáo dục và đào tạo diễn ra thường xuyên, liên tục và ở mọi môi trường hoạt động của con người (trong gia đình, nơi làm việc, trong các trường lớp, trong quan hệ xã hội), nhưng trong đó, môi trường các trường lớp có vai trò quyết định nhất đối với giáo dục và đào tạo. Hay nói cách khác, các chính sách giáo dục và đào tạo phải tạo điều kiện cho mọi người dân có thể đến trường, đến các cơ sở giáo dục, đào tạo.

Hệ thống giáo dục, đào tạo quốc dân nước ta bao gồm các phân hệ:

- Giáo dục mầm non: gồm các trường, lớp nhà trẻ và mẫu giáo.

- Giáo dục phổ thông: gồm 3 cấp học: tiểu học (5 năm), trung học cơ sở (4 năm) và trung học phổ thông (3 năm).

- Giáo dục, đào tạo chuyên nghiệp: gồm hệ thống các trường trung học nghề, trung học chuyên nghiệp và đào tạo nghề.

- Giáo dục, đào tạo đại học và sau đại học: gồm các trường, lớp đào tạo cao đẳng, đại học, cao học và tiến sĩ.

Hai phân hệ sau thuộc phạm trù đào tạo, hai phân hệ đầu thuộc phạm trù giáo dục xét theo nghĩa hẹp của giáo dục và đào tạo.

2. Vai trò của giáo dục và đào tạo

Giáo dục và đào tạo có vai trò to lớn trong phát triển con người, thể hiện ở các mặt sau đây:

1) Trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, Đảng và Nhà nước ta luôn luôn quan tâm đến sự nghiệp chăm sóc và phát huy yếu tố con người. Điều đó xuất phát từ nhận thức sâu sắc những giá trị lớn lao và ý nghĩa quyết định của yếu tố con người, chủ thể của mọi sáng tạo, mọi nguồn của cải vật chất và văn hoá, mọi nền văn minh của quốc gia. Xây dựng và phát triển con người có trí tuệ cao, cường tráng về thể chất, phong phú về tinh thần, trong sáng về đạo đức là động lực đồng thời là mục tiêu của chủ nghĩa xã hội. Để đạt được điều đó giáo dục và đào tạo có vai trò quyết định.

2) Phát triển giáo dục - đào tạo sẽ nâng cao dân trí, bồi dưỡng nhân tài, yếu tố thúc đẩy sự phát triển và tiến bộ xã hội của môi trường quốc gia.

3) Sự phát triển của giáo dục - đào tạo sẽ tạo ra một nguồn nhân lực có đạo đức và trí tuệ cao đáp ứng yêu cầu của sự phát triển, đặc biệt yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Khi phân tích năng suất lao động người ta thấy rằng trình độ văn hoá kỹ thuật của người lao động là một nhân tố chủ yếu thúc đẩy tăng năng suất lao động.

4) Giáo dục - đào tạo là môi trường để phát triển và bồi dưỡng nhân tài cho đất nước. Loài người bước sang thế kỷ XXI, thế kỷ mà trí tuệ đóng vai trò quyết định. Vì vậy hơn bao giờ hết, các quốc gia đang dành nguồn lực tối đa cho phát triển, nâng cao chất lượng của giáo dục quốc dân.

5) Đảng ta cũng đã khẳng định: "Thực sự coi giáo dục - đào tạo là quốc sách hàng đầu. Nhận thức sâu sắc giáo dục -

đào tạo cùng với khoa học và công nghệ là nhân tố quyết định tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội, đầu tư cho giáo dục - đào tạo là đầu tư phát triển. Thực hiện các chính sách ưu tiên, ưu đãi đối với giáo dục - đào tạo, đặc biệt là chính sách đầu tư và chính sách tiền lương. Có các giải pháp mạnh mẽ để phát triển giáo dục".

Tóm lại trong các nguồn lực để phát triển, nguồn nhân lực có trí tuệ là nhân tố cơ bản, quyết định nhất đối với sự phát triển của mỗi quốc gia. Giáo dục - đào tạo nhằm tạo ra nguồn nhân lực có trí tuệ thích hợp và được các quốc gia đặc biệt quan tâm. Vì vậy, chính sách giáo dục - đào tạo có ý nghĩa đặc biệt, là lĩnh vực có ý nghĩa quốc sách hàng đầu của quốc gia.

II. MỘT SỐ CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

Hiện nay ở nước ta, Nhà nước đã ban hành hệ thống các chính sách giáo dục và đào tạo nhằm thúc đẩy phát triển giáo dục và đào tạo. Trong đó, có các chính sách lớn như:

- Luật Giáo dục do Quốc hội ban hành ngày 14/4/2005 và Luật Giáo dục sửa đổi, bổ sung năm 2010 do Quốc hội ban hành ngày 25/11/2009, trong đó đề cập đến các vấn đề lớn của giáo dục như nội dung, chương trình, phương pháp giáo dục, phát triển giáo dục, quyền và nghĩa vụ học tập của công dân, phổ cập giáo dục, xã hội hoá sự nghiệp giáo dục, đầu tư cho giáo dục, quản lý nhà nước về giáo dục...

- Luật Dạy nghề do Quốc hội ban hành ngày 29/11/2006 quy định về tổ chức, hoạt động của các cơ sở dạy nghề, quyền và

nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động dạy nghề, quy định về cấp dạy nghề là dạy nghề sơ cấp, trung cấp nghề, cao đẳng nghề; các quy định liên quan đến giáo viên, người học nghề, quản lý nhà nước về dạy nghề...

- Nghị định số 43/2000/NĐ-CP ngày 9/1/2001 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Bộ luật Lao động và Luật Giáo dục về dạy nghề....

- Phụ cấp ưu đãi lương đối với giáo viên trực tiếp giảng dạy trong các trường công lập của Nhà nước theo Quyết định số 973/1997/QĐ-TTg ngày 17/11/1997 của Thủ tướng Chính phủ.

- Quyết định số 241/QĐ-TTg ngày 24/5/1993 về việc thu và sử dụng học phí.

- Quyết định số 70/1998/QĐ-TTg ngày 31/3/1998 về việc thu và sử dụng học phí ở các cơ sở giáo dục và đào tạo công lập thuộc hệ thống giáo dục quốc dân...

Nhìn chung, các chính sách giáo dục, đào tạo của Nhà nước đã đưa ra các quy định, các biện pháp nhằm bồi dưỡng, phát triển các phẩm chất và năng lực cho mỗi người dân cả về tư tưởng, đạo đức, khoa học, sức khỏe và nghề nghiệp. Các chính sách giáo dục, đào tạo đã tập trung vào các nội dung nâng cao chất lượng, hiệu quả của giáo dục, đào tạo; mở rộng quy mô giáo dục, đào tạo; thực hiện công bằng xã hội trong giáo dục, đào tạo; đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục, đào tạo. Chính sách giáo dục, đào tạo của Nhà nước khuyến khích phát triển rộng rãi các cơ sở giáo dục, đào tạo ngoài công lập phù hợp với quy hoạch của Nhà nước. Trong chính sách giáo dục, đào tạo đã có sự khẳng định rằng, Nhà nước và xã hội đối xử

bình đẳng đối với các sản phẩm và dịch vụ của các cơ sở, trường tư thục như các sản phẩm và dịch vụ của các cơ sở, trường công lập. Nhà nước khuyến khích các tổ chức và cá nhân huy động các nguồn lực trong nhân dân và các tổ chức, doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế để phát triển các hoạt động giáo dục, đào tạo.

III. THỰC TRẠNG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC, ĐÀO TẠO

1. Một số thành tựu

Trong quá trình đổi mới đất nước, mặc dù có nhiều khó khăn, sự nghiệp giáo dục - đào tạo đã có nhiều tiến bộ và phát triển, thể hiện trên những mặt chủ yếu sau đây:

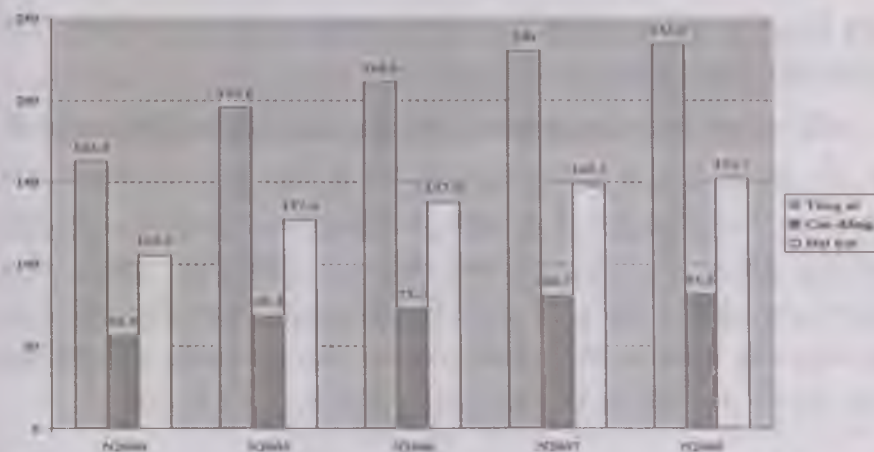
1) Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống giáo dục đầy đủ các cấp học ở mọi vùng, miền với nhiều loại hình trường, lớp, với số lượng học sinh đến trường ngày một tăng. Năm 2009, số học sinh phổ thông đạt 14,9 triệu học sinh, trong đó học sinh tiểu học 6,9 triệu, trung học cơ sở 5,2 triệu, trung học phổ thông 2,8 triệu. Một bộ phận trường đạt chuẩn quốc gia, có hạ tầng cơ sở đảm bảo cho việc dạy và học có chất lượng tương đương các nước trong khu vực.

2) Nhờ đổi mới chính sách giáo dục, hệ thống giáo dục mầm non (nhà trẻ, mẫu giáo) đang được hoàn thiện và củng cố sau các năm bị tan vỡ từng mảng dưới tác động của cơ chế thị trường.

3) Các chính sách đối với giáo dục cao đẳng, đại học và sau đại học được thay đổi theo hướng xã hội hoá, tạo môi trường

cho các loại hình giáo dục cao đẳng trở lên phát triển mạnh mẽ. Quy mô lao động đào tạo cao đẳng, đại học tăng nhanh, thể hiện qua số sinh viên tốt nghiệp cao đẳng, đại học không ngừng tăng lên.

Hình VII.1: Số sinh viên tốt nghiệp cao đẳng, đại học các năm 2000 - 2008



Nguồn: Niên giám thống kê 2000 - 2008, TCTK

Theo Vụ Đại học và Sau đại học, tính đến tháng 8/2008, cả nước có 369 trường đại học, cao đẳng trong đó có 160 trường đại học và 209 trường cao đẳng với quy mô hơn 1,6 triệu sinh viên, đạt 188 sinh viên/1 vạn dân. Trong các cơ sở đào tạo cũng thực hiện đa dạng hoá các loại hình đào tạo, ngoài phương thức học tập tập trung chính khoá còn có các hệ đào tạo khác và phát triển liên kết đào tạo với nước ngoài, hàng năm cung cấp hàng chục vạn người có trình độ cao đẳng, đại học cho thị

trường lao động. Du học nước ngoài được mở rộng, tạo ra kênh quan trọng cung ứng lao động có chuyên môn, kỹ thuật cho thị trường lao động. Chất lượng giáo dục cao đẳng, đại học trở lên đang có những cải tiến cơ bản theo hướng gắn chặt hơn với thực tiễn Việt Nam và phù hợp với xu thế hội nhập thế giới. Số sinh viên đủ năng lực tìm được việc làm hay tự tạo việc làm sau khi tốt nghiệp đã tăng lên, có nhiều sinh viên thi lấy bằng đại học thứ hai, thi thêm chứng chỉ ngoại ngữ, tin học, tìm được cho mình một vị trí phù hợp trong xã hội.

4) Hoàn thiện chính sách đào tạo đại học của Nhà nước đã có tác động đến tổ chức lại quá trình đào tạo, đa dạng hoá phương thức đào tạo ở ngành đại học và trung học chuyên nghiệp. Công tác đào tạo sau đại học được đẩy mạnh. Tuy nhiên, so với yêu cầu phát triển của đất nước, hoạt động đào tạo đại học của nước ta còn nhiều tồn tại, đặt ra nhiều vấn đề cần giải quyết, đặc biệt là về chất lượng đầu ra của đào tạo.

5) Các chính sách dạy nghề được đổi mới phù hợp với vận hành nền kinh tế thị trường nên hệ thống dạy nghề có những bước phát triển mạnh, trở thành một bộ phận quan trọng trong hệ thống giáo dục quốc dân, cả về quy mô và hình thức đào tạo. Mạng lưới cơ sở dạy nghề được Nhà nước chú trọng phát triển rộng khắp trên toàn quốc, đa dạng về hình thức sở hữu, đa dạng về loại hình đào tạo. Quy mô tuyển sinh học nghề tăng nhanh hàng năm, năm 2007 đạt trên 1,4 triệu người (gấp 3 lần năm 1998), năm 2008, các cơ sở dạy nghề đăng ký tuyển sinh trên 1,7 triệu người. Tỷ lệ lao động được đào tạo kỹ năng nghề đạt 24,5% trong lực lượng lao động

(tăng 11,5% so với 2001). Công tác xã hội hoá dạy nghề được đẩy mạnh, cơ sở dạy nghề tư thực tăng nhanh bao gồm cả cơ sở dạy nghề có vốn đầu tư nước ngoài.

2. Một số tồn tại

Một số tồn tại của công tác giáo dục, đào tạo ở nước ta hiện nay là:

- Hệ thống giáo dục, đào tạo, dạy nghề ở nước ta hiện nay mặc dù có sự phát triển khá nhanh nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu về số lượng và chất lượng cho thị trường lao động.

- Chất lượng và hiệu quả giáo dục của nước ta còn thấp, biểu hiện ở trình độ văn hoá, nghề nghiệp, năng lực thực hành, hiểu biết về xã hội, nhân văn của học sinh còn hạn chế. Một bộ phận đáng kể học sinh có nhận thức hạn chế về chính trị, đạo đức, lối sống.

- Cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân và cơ sở vật chất - kỹ thuật cho các cơ sở giáo dục, đào tạo, dạy nghề còn có nhiều bất cập.

- Việc sử dụng và quản lý các nguồn đầu tư cho giáo dục - đào tạo còn ít hiệu quả, chưa tập trung và những hướng ưu tiên.

- Đội ngũ viên chức, cán bộ quản lý của ngành giáo dục, đào tạo, dạy nghề các cấp còn có những bất cập so với yêu cầu của phát triển của ngành giáo dục, đào tạo.

- Sự đổi mới quản lý Nhà nước về giáo dục đào tạo và hoạt động quản lý của các cơ sở giáo dục - đào tạo còn chuyển biến chậm.

IV. QUAN ĐIỂM VÀ PHƯƠNG HƯỚNG PHÁT TRIỂN SỰ NGHIỆP GIÁO DỤC - ĐÀO TẠO Ở NƯỚC TA

1. Quan điểm đổi mới sự nghiệp giáo dục và đào tạo

1.1. Phải coi giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu

Giáo dục, đào tạo phải là điều kiện cơ bản bảo đảm việc thực hiện những mục tiêu kinh tế xã hội, xây dựng và bảo vệ đất nước. Phải coi đầu tư cho giáo dục, đào tạo là một trong những hướng chính của đầu tư phát triển, tạo điều kiện cho giáo dục, đào tạo phát triển nhanh và phục vụ đắc lực sự phát triển kinh tế - xã hội. Huy động toàn xã hội làm giáo dục, đào tạo, động viên các tầng lớp nhân dân góp vào xây dựng nền giáo dục, đào tạo quốc dân dưới sự quản lý Nhà nước. Phải tiến hành tốt việc xã hội hoá các nguồn đầu tư. Ngoài ngân sách nhà nước, cần huy động các nguồn đầu tư khác ở trong và ngoài nước, thực hiện phương châm "Nhà nước và nhân dân cùng làm".

1.2. Giáo dục, đào tạo nhằm tiếp tục thực hiện việc nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài

Đảng ta xác định mục tiêu của giáo dục là nhằm đào tạo những con người có kiến thức văn hoá, khoa học, có kỹ năng nghề nghiệp, lao động tự chủ, sáng tạo và có kỷ luật, giàu lòng nhân ái, yêu nước, yêu chủ nghĩa xã hội, sống lành mạnh, đáp ứng nhu cầu phát triển đất nước những năm 90 và chuẩn bị cho tương lai. Phải mở rộng quy mô, đồng thời chú trọng nâng

cao chất lượng, hiệu quả giáo dục, gắn học với hành, tài với đức. Phải có quyết tâm cao và có chính sách đầu tư hữu hiệu để sớm nâng cao cả mặt bằng lẫn đỉnh cao dân trí nước ta lên trình độ của một quốc gia phát triển, tức là tạo ra khả năng của nguồn lực con người ở một trình độ mới, cao hơn nhiều so với trước đây.

1.3. Giáo dục phải vừa gắn chặt với nhu cầu phát triển đất nước, vừa phù hợp với xu thế tiến bộ của thời đại

Thực hiện một nền giáo dục thường xuyên cho mọi người, xác định học tập suốt đời là trách nhiệm của mỗi công dân, cải cách nội dung và phương pháp giáo dục theo hướng hiện đại, thiết thực, có hiệu quả; loại bỏ những hình thức và nội dung giáo dục không còn thích hợp, kịp thời đưa các thành tựu khoa học, kỹ thuật hiện đại và công nghệ mới vào giáo dục. Đảng ta chỉ rõ: "Xác định rõ mục tiêu, chương trình, đổi mới phương pháp giáo dục, đào tạo, lựa chọn những nội dung có tính cơ bản, hiện đại. Từng bước áp dụng các phương pháp tiên tiến, và phương tiện hiện đại vào quá trình đào tạo...".

1.4. Đa dạng hoá và các hình thức giáo dục, đào tạo

Phải mở nhiều hình thức giáo dục và đào tạo có đóng học phí, không hạn chế người cũng như tuổi đi học, tạo điều kiện mở rộng diện học tập cho đông đảo mọi người, thật sự thể hiện tinh thần giáo dục là sự nghiệp của toàn dân, với sự đầu tư thích đáng của Nhà nước. Đi đôi với phổ cập giáo dục tiểu học lấy kinh phí từ ngân sách, khuyến khích mở trường, lớp tự thực ở các bậc phổ thông, đại học, dạy nghề. Thực hiện công bằng

trong giáo dục, người đi học phải đóng học phí, người sử dụng lao động qua đào tạo phải đóng góp chi phí đào tạo. Nhà nước có chính sách bảo đảm cho người nghèo và các đối tượng chính sách đều được đi học.

2. Phương hướng hoàn thiện chính sách giáo dục, đào tạo

Trên cơ sở các quan điểm phát triển sự nghiệp giáo dục, đào tạo, xác định phương hướng hoàn thiện chính sách giáo dục, đào tạo các năm tới là các chính sách cần hướng vào:

2.1. Đối với giáo dục phổ thông

- Xây dựng nền giáo dục mới, trong đó tạo điều kiện thuận lợi cho từng cá nhân phát triển tối đa mọi khả năng tiềm tàng của mình và hình thành nhân cách riêng biệt.

- Củng cố, ổn định và xây dựng các mô hình, phương pháp nuôi dạy hợp lý trẻ em ở tuổi tiền học đường.

- Thoả mãn các nhu cầu cơ bản về giáo dục của mỗi người, đó là các nhu cầu tối thiểu về trí thức, kỹ năng và thái độ, giúp cá nhân và cộng đồng hoà nhập với môi trường xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống. Phải bằng mọi cách để không ngừng nâng cao "nền" về học vấn cho nhân dân. Đại bộ phận thanh niên có trình độ học vấn Trung học cơ sở và Trung học phổ thông. Muốn vậy, phải tập trung sức thực hiện phổ cập tiểu học cho trẻ em trong độ tuổi và xoá mù chữ cho thanh thiếu niên và người lớn tuổi.

- Thực hiện cơ bản việc xoá mù chữ trước hết cho thanh thiếu niên, cán bộ vùng dân tộc ít người. Việc phổ cập giáo dục

và xoá mù chữ đòi hỏi phải là một phong trào rộng lớn của nhân dân, là trách nhiệm của mỗi gia đình, mỗi cộng đồng và các tổ chức xã hội, cũng như sự chỉ đạo chặt chẽ của các cấp chính quyền.

- Bằng nhiều hình thức thực hiện việc gắn học văn hoá với học nghề trong phạm vi hệ thống trường phổ thông, đồng thời, tận dụng tối đa khả năng hỗ trợ của hệ thống trường chuyên nghiệp.

- Nhanh chóng cải tiến nội dung và phương pháp học tập, giảng dạy theo hướng tinh gọn và hiện đại, chủ yếu nâng cao khả năng thực hành, phổ cập việc giảng dạy tin học ở các trường phổ thông trung học.

- Quan tâm nhiều hơn nữa đến việc bồi dưỡng những trẻ em có năng khiếu nghệ thuật, thể dục thể thao và các lĩnh vực khác. Tiếp tục củng cố và phát triển hệ thống trường chuyên, lớp chọn về văn hoá. Nhà nước cùng với gia đình, xã hội tạo điều kiện và các chính sách đặc biệt để bồi dưỡng đào tạo nhân tài, tạo một bộ phận mũi nhọn có trình độ học vấn cao.

- Mở các hệ thống trường lớp riêng, kết hợp cả về chăm sóc, chữa bệnh, học văn hoá cho trẻ em tàn tật để các em hội nhập xã hội và trở thành những người có ích cho xã hội.

- Nâng cao chất lượng đội ngũ giáo viên. Cần có kế hoạch đào tạo để cung cấp đủ giáo viên cho các cấp học, đồng bộ về cơ cấu ngành nghề phù hợp với địa bàn sử dụng và điều cốt yếu là phải thường xuyên bồi dưỡng để đội ngũ này có thể duy trì và nâng cao khả năng thích ứng với những đòi hỏi ngày càng cao của cải cách giáo dục.

- Gắn liền hệ thống giáo dục phổ thông và giáo dục nghề nghiệp thành một hệ thống thống nhất. Thực hiện từng bước việc phân luồng hợp lý học sinh sau các cấp học.

2.2. Đối với đào tạo đại học và trên đại học

Đối với đào tạo đại học và trên đại học, cần thấy rõ đây là bộ phận tinh tuý nhất trong đội ngũ lao động kỹ thuật có vai trò quyết định đến việc đẩy nhanh nền kinh tế - xã hội tiến lên văn minh hiện đại. Do đó, cần thiết phải:

- Hoàn thiện các chính sách phát triển hệ thống đào tạo đại học, trên đại học ở Việt Nam.

- Đổi mới chính sách đào tạo, phát triển nguồn nhân lực cho các trường đại học và hoàn thiện các chế độ ưu đãi đối với đội ngũ giảng viên.

- Biên soạn lại nội dung chương trình giảng dạy theo hướng tinh gọn, hiện đại và thiết thực, hiện đại hoá phương pháp giảng dạy, chuẩn hoá đội ngũ giảng viên, nâng cấp cơ sở vật chất - kỹ thuật, đổi mới công tác tuyển sinh để nâng cao chất lượng đầu ra của các trường.

- Giải quyết tốt mối quan hệ giữa đào tạo nâng cao và đào tạo cơ bản, trong đó, phải coi trọng đào tạo cơ bản sẵn sàng thích ứng nhanh chóng với khoa học và công nghệ mới, đồng thời, chú ý đến việc tăng năng lực thực hành cho sinh viên.

- Trong những năm tới, đào tạo đại học cần ưu tiên cho các ngành mũi nhọn, các ngành công nghệ cao, ngành công nghệ mới, đồng thời đặc biệt quan tâm đến việc đào tạo đội ngũ

những nhà quản lý, kinh doanh giỏi phục vụ cho nhiệm vụ quản lý vĩ mô, điều hành nền kinh tế, kinh doanh thích ứng với yêu cầu hợp tác và kinh doanh trên thị trường trong nước và thế giới.

- Tăng quy mô đào tạo trên đại học, kết hợp chặt chẽ đào tạo trong nước với việc gửi đào tạo ở nước ngoài. Có chính sách phù hợp để khuyến khích những người trưởng thành từ thực tế được bảo vệ và công nhận các học vị khoa học.

2.3. Đối với dạy nghề

- Hình thành việc phân luồng học sinh để đại bộ phận học sinh tuyển vào trung học và dạy nghề có trình độ hết trung học cơ sở và trung học phổ thông. Việc làm cho người lao động là vấn đề rất lớn của các năm sắp tới, để góp phần giải quyết vấn đề chiến lược này, cần mở rộng quy mô đào tạo nghề nhằm trang bị kiến thức nghề nghiệp cho người đến tuổi lao động, đồng thời, thay đổi nghề nghiệp cho những người đang làm việc trong nền kinh tế quốc dân để họ thích nghi với sự thay đổi thường xuyên của công nghệ và thị trường lao động.

- Tiếp tục thúc đẩy đa dạng hoá các hình thức đào tạo nghề, bao gồm đào tạo chính quy, không chính quy, học nghề tư nhân, học kèm cặp ở các cơ sở sản xuất... Phát triển đào tạo nghề ở 3 cấp trình độ là sơ cấp nghề, trung cấp nghề và cao đẳng nghề.

- củng cố và mở rộng hệ thống dạy nghề ở các trung tâm dạy nghề quận, huyện và từng cụm dân cư, hình thành mạng lưới dạy nghề rộng khắp để mọi người lao động có cơ hội được

trang bị kiến thức nghề nghiệp. Nội dung, thời gian đào tạo phải linh hoạt, mềm dẻo phù hợp với nhiều đối tượng khác nhau theo tinh thần cần gì học nấy, cần đến đâu học đến đấy, thật sự thiết thực với từng người, từng cộng đồng và vùng lãnh thổ.

- Nhà nước tập trung kinh phí cho hỗ trợ học nghề đối với các đối tượng yếu thế trong xã hội và những đối tượng chịu tác động của quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước (người bị thu hồi đất cho phát triển công nghiệp, dịch vụ, thành phố...). Nhà nước có chính sách miễn, giảm học phí đối với người học giỏi, các đối tượng xã hội được hưởng học bổng.

- Tăng cường quyền tự chủ, tự trị cho các nhà trường để có thể chủ động tính toán xác định nhiệm vụ và tự cân đối các nguồn lực trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Dạy nghề gắn với nhu cầu của thị trường lao động trong nước và nhu cầu xuất khẩu lao động ra nước ngoài.

2.4. Đối với giáo dục, đào tạo miền núi

Nhà nước có chính sách đặc biệt để phát triển nhanh và vững chắc sự nghiệp giáo dục và đào tạo ở miền núi, vùng dân tộc thiểu số. Coi đây là tiền đề để ổn định tình hình chính trị, xã hội, an ninh, quốc phòng ở vùng cao biên giới, vùng dân tộc và khắc phục sự chênh lệch về mức sống với các vùng khác trong nước. Đào tạo đủ giáo viên, nhất là giáo viên người dân tộc, trợ cấp cho học sinh về sách giáo khoa và đồ dùng học tập. Có chế độ đặc biệt với giáo viên vùng miền núi, vùng dân tộc khó khăn để họ yên tâm làm nhiệm vụ. Kết hợp học chữ phổ thông với việc dạy chữ dân tộc.

2.5. Hoàn thiện quản lý nhà nước về giáo dục, đào tạo

Giáo dục, đào tạo có vai trò to lớn trong thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững. Do đó, các năm tới, quản lý giáo dục, đào tạo cần được hoàn thiện theo hướng:

a) Nhà nước ban hành hệ thống các văn bản pháp luật để quản lý và điều tiết thống nhất toàn bộ hoạt động giáo dục, đào tạo trên phạm vi cả nước

Những nội dung quan trọng mà pháp luật nhà nước điều chỉnh trong hoạt động giáo dục, đào tạo là:

- Hoàn thiện hệ thống văn bản, chứng chỉ giáo dục và đào tạo của đất nước phù hợp với phát triển và hội nhập quốc tế của lĩnh vực giáo dục đào tạo.

- Quy hoạch hợp lý mạng lưới các trường và hoàn thiện danh mục ngành nghề đào tạo, mục tiêu, chương trình nội dung, phương pháp giáo dục và đào tạo của các cấp học.

- Hoàn thiện cơ chế tuyển sinh, quản lý học sinh, sinh viên, nghiên cứu sinh học trong nước và được cử đi đào tạo ở nước ngoài.

- Hoàn chỉnh xây dựng các tiêu chuẩn chức danh của đội ngũ làm công tác giảng dạy trong hệ thống giáo dục, đào tạo từ giáo dục mầm non đến đào tạo đại học.

- Hoàn thiện quy định tiêu chuẩn về các loại sách giáo khoa, các ấn phẩm phục vụ cho giáo dục và đào tạo...

b) Xây dựng và thực hiện các chương trình phát triển sự nghiệp giáo dục, đào tạo

Nhà nước xây dựng và thực hiện các chương trình giáo dục, đào tạo cho toàn quốc và các vùng lãnh thổ hành chính; các chương trình giáo dục, đào tạo nhằm thực hiện các mục tiêu giáo dục, đào tạo như chương trình cải cách giáo dục, chương trình xoá nạn mù chữ, chương trình phổ cập tiểu học, trung học cơ sở, chương trình dự án xây dựng các trường đại học... Để thực hiện các chương trình đó, Nhà nước cần bổ sung, hoàn thiện các chính sách, đặc biệt là chính sách đối với giáo viên, học sinh nghèo, chính sách thu học phí, các chính sách ưu tiên trong tuyển sinh đối với các nhóm người đặc biệt trong xã hội.

c) Đầu tư cho sự nghiệp giáo dục - đào tạo

Trên quan điểm đầu tư cho giáo dục, đào tạo là một loại đầu tư phát triển. Nhà nước cần phải tăng cường đầu tư, tăng tỷ trọng chi trong ngân sách Nhà nước cho giáo dục, đào tạo, đồng thời ban hành các chính sách thích hợp nhằm huy động các nguồn đầu tư trong nhân dân, viện trợ của các tổ chức quốc tế, kể cả vay vốn nước ngoài để phát triển giáo dục. Về vấn đề này, Đảng ta chỉ rõ: "Nâng dần tỷ trọng chi ngân sách cho giáo dục, đào tạo. Động viên đúng mức sự đóng góp của mỗi nhà, mỗi người, đồng thời thu hút nguồn đầu tư từ các cộng đồng, các giới trong và ngoài nước cho giáo dục, đào tạo. Đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong giáo dục, đào tạo".

Thực hiện quan điểm xã hội hoá giáo dục, đào tạo không có nghĩa là hạ thấp vai trò đầu tư của Nhà nước cho sự nghiệp này. Vấn đề là tập trung đầu tư cho khâu nào, lĩnh vực nào trong giáo dục, đào tạo, xác định những lĩnh vực ưu tiên của ngân sách nhà nước để một mặt phát triển những tài năng cho

đất nước và mặt khác, tạo điều kiện cho những đối tượng học sinh nghèo, vùng dân tộc ít người, vùng sâu, vùng xa có điều kiện và cơ hội hưởng thụ một nền giáo dục cơ bản nhằm nâng cao dân trí.

Cùng với tăng cường đầu tư và xác định các hướng trọng điểm và ưu tiên của đầu tư, Nhà nước tổ chức và hướng dẫn quản lý ngân sách giáo dục và đào tạo nhằm hướng việc chi tiêu, sử dụng ngân sách giáo dục, đào tạo đúng mục đích, có hiệu quả và tiết kiệm.

Ngoài những qui định của Nhà nước về chế độ thu học phí của các cơ sở giáo dục, đào tạo, về miễn giảm học phí, chế độ học bổng, trợ cấp xã hội. Nhà nước còn cần phải tiếp tục tạo điều kiện pháp lý và khuyến khích việc lập ra những quỹ hỗ trợ giáo dục do những tổ chức và cá nhân có khả năng ở trong và ngoài nước đóng góp.

d) Phát triển và sử dụng có hiệu quả nguồn nhân lực giáo dục

Một trong những nội dung quan trọng của quản lý nhà nước trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo là chăm lo xây dựng và sử dụng đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục, đào tạo ngày càng tương xứng với mục tiêu của giáo dục, đào tạo. Đảng ta chỉ rõ: "Đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục. Sử dụng giáo viên đúng năng lực, đãi ngộ đúng công sức và tài năng với tinh thần ưu đãi và tôn vinh nghề dạy học". Do đó, trong sử dụng nguồn nhân lực giáo dục cần quan tâm một số vấn đề quan trọng sau đây:

- Phát triển và nâng cao chất lượng của hệ thống các trường lớp đào tạo lực lượng giáo viên cho các cấp. Có chính sách để thu hút những học sinh giỏi vào học ở trường sư phạm. Đội ngũ giáo viên được đào tạo không chỉ đáp ứng về số lượng mà còn phải đáp ứng về chất lượng.

- Ban hành và thực hiện các chính sách khuyến khích vật chất và tinh thần đối với giáo viên nói chung, đặc biệt đối với giáo viên làm việc ở vùng cao, vùng sâu, hải đảo và một số vùng miền núi.

- Sắp xếp lại đội ngũ giáo viên theo chức danh và tiêu chuẩn đến chuẩn hoá giáo viên, tổ chức bồi dưỡng thường xuyên nhằm nâng cao kiến thức và phương pháp sư phạm cho giáo viên đang làm việc.

- Tổ chức đào tạo và bồi dưỡng đội ngũ viên chức quản lý giáo dục các cấp trong đó chú trọng những viên chức làm công tác nghiên cứu chính sách, cán bộ thanh tra giáo dục.

đ) Đổi mới hoạt động kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước đối với hoạt động giáo dục, đào tạo, đặc biệt là hoạt động của thanh tra giáo dục

Các hoạt động kiểm tra, kiểm soát phải được đổi mới theo hướng cải thiện bộ máy thanh tra giáo dục đào tạo, nâng cao chất lượng đội ngũ làm công tác thanh tra, nâng cao chất lượng các cuộc thanh tra, thanh tra giải quyết kịp thời các vụ việc phát sinh.. Trên cơ sở đó, nhằm thiết lập kỷ cương pháp luật trong hoạt động giáo dục, đào tạo, ngăn ngừa các hiện tượng vi phạm pháp luật, chính sách của Nhà nước, bảo vệ lợi ích của người đi học và cơ sở giáo dục, đào tạo.

e) Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về giáo dục và đào tạo

Trước năm 1994, chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực giáo dục - đào tạo được giao cho hai bộ đảm nhiệm: Bộ Giáo dục quản lý lĩnh vực giáo dục phổ thông, Bộ Đại học và Trung học chuyên nghiệp quản lý lĩnh vực đào tạo đại học, trên đại học, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề. Từ năm 1994 đến nay, cùng với sự đổi mới bộ máy quản lý nhà nước, hai Bộ trên được sát nhập vào một là: Bộ Giáo dục và Đào tạo - thực hiện chức năng quản lý nhà nước về giáo dục - đào tạo theo qui định của Nghị định 29/CP ngày 30/3/1994. Theo yêu cầu của các năm tới, nhiệm vụ của Bộ Giáo dục và Đào tạo cần được tiếp tục hoàn thiện trên các lĩnh vực sau đây:

- Quy định về mạng lưới trường lớp, danh mục ngành nghề đào tạo của các trường, các cơ sở đào tạo đại học (sau đây gọi chung là trường đại học).

- Các qui định về danh mục ngành nghề đào tạo của các trường trung học chuyên nghiệp và dạy nghề.

- Quy định tiêu chuẩn về phát hành các loại sách giáo khoa và các ấn phẩm phục vụ giáo dục và đào tạo.

- Quy định về tuyển sinh, quản lý học sinh, sinh viên, nghiên cứu sinh (bao gồm cả lưu học sinh nước ngoài học tại Việt Nam) học ở các trường trong nước và được gửi đi đào tạo ở nước ngoài.

- Quy định tiêu chuẩn đánh giá kết quả về giáo dục và đào tạo, thể lệ cấp phát, thu hồi các văn bằng, chứng chỉ về trình độ giáo dục và đào tạo.

- Quy định về tiêu chuẩn định mức về trang bị, cách sử dụng, bảo quản cơ sở vật chất và thiết bị của các trường học; nghiên cứu thiết kế mẫu trường, lớp và đồ dùng dạy học.

- Các tiêu chuẩn và định mức lao động về giáo viên mẫu giáo, tiểu học, trung học phổ thông, trung học chuyên nghiệp, đại học và dạy nghề.

- Quy chế tổ chức và quyết định thành lập, sát nhập hoặc giải thể các trường đại học.

- Quy định về mối quan hệ phối hợp quản lý giáo dục, đào tạo giữa chính quyền địa phương với cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành về giáo dục - đào tạo (Sở Giáo dục và Đào tạo tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, phòng giáo dục, đào tạo huyện, quận).

Chương VIII

CHÍNH SÁCH XÃ HỘI VỀ PHÂN PHỐI THU NHẬP TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

I. KHÁI NIỆM, BẢN CHẤT VÀ PHÂN LOẠI CHÍNH SÁCH XÃ HỘI VỀ PHÂN PHỐI THU NHẬP

1. Khái niệm

Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, phân phối thu nhập là một trong những bộ phận cấu thành của quá trình tái sản xuất xã hội, góp phần tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, thực hiện công bằng xã hội, giữ vững định hướng XHCN. Xây dựng và hoàn thiện quan hệ phân phối thu nhập phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là chủ trương lớn có tầm chiến lược của Đảng và Nhà nước ta. Quan hệ phân phối thu nhập là vấn đề rất tổng hợp, có nhiều mối quan hệ kinh tế - xã hội tương tác chặt chẽ với nhau, liên quan đến vấn đề sở hữu, phân bổ nguồn lực, quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng... Các chính sách xã hội về phân phối thu nhập có vị trí quan trọng đối với thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở nước ta. *Các chính sách xã hội về quan hệ phân phối thu nhập là các quy định về cơ chế, giải pháp, công cụ sử dụng trong phân phối lần đầu theo sự đóng góp của lao*

động và phân phối lại thông qua chính sách an sinh xã hội, các chính sách đầu tư công ích.

Như vậy, trong điều kiện vận hành nền kinh tế thị trường và hội nhập vào toàn cầu hoá, các chính sách xã hội về lĩnh vực phân phối thu nhập là công cụ quan trọng để nhà nước điều chỉnh các mối quan hệ phân phối, nhằm đảm bảo công bằng và tiến bộ xã hội.

2. Bản chất chính sách xã hội về phân phối thu nhập

2.1. Xét ở phạm vi quốc gia, GDP (tổng sản phẩm quốc nội) được tạo ra dùng để phân phối cho những chủ thể đóng góp vào việc tạo ra nó dưới dạng tiền công lao động, lãi tiền vay, thuế và các khoản phải đóng góp, cổ tức, lợi nhuận giữ lại cho đơn vị kinh tế và khấu hao tài sản cố định. Như vậy, quan hệ phân phối thu nhập vĩ mô ở đây chủ yếu là quan hệ phân phối giữa các chủ thể:

- Nhà nước: Trên cơ sở thu thuế và các khoản đóng góp khác hình thành ngân sách nhà nước dùng để chi tiêu công, bao gồm chi tiêu cho bộ máy quản lý nhà nước, đầu tư phát triển (phần từ ngân sách nhà nước), chi cho chính sách xã hội, an sinh xã hội, phúc lợi xã hội...

- Chủ sở hữu vốn: Được phân phối theo vốn (trả lãi tiền vay, cổ tức, lợi nhuận giữ lại cho doanh nghiệp, khấu hao tài sản cố định...).

- Lao động: Được phân phối theo sự đóng góp của lao động (tiền lương, tiền công, tiền thưởng có tính chất lương và thu nhập...).

2.2. Xét ở phạm vi doanh nghiệp, xét về mặt giá trị, kết quả đầu ra thể hiện ở giá trị gia tăng của doanh nghiệp ($VA = C_1 + V + M$, C_1 thu nhập từ thu hồi giá trị tài sản cố định bị hao mòn, V chi phí lao động, M lợi nhuận ròng trong năm). Trong quan hệ phân phối thu nhập, với tư cách là phân phối kết quả của sản xuất (kết quả đầu ra), chính là sự phân chia kết quả đó theo một tỷ lệ hợp lý cho các chủ thể kinh tế tham gia đóng góp vào hình thành kết quả đó. Có nghĩa là, giá trị gia tăng khi thực hiện nghĩa vụ với nhà nước (thuế và các khoản nộp khác), để tích lũy tái sản xuất mở rộng, còn lại được phân phối lần đầu (phân phối sơ cấp) theo vốn và lao động. Ở đây, người lao động đóng góp sức lao động của mình vào quá trình tạo ra giá trị sản phẩm hàng hóa và dịch vụ thì được nhận một phần dưới hình thức tiền lương, tiền công trong phân phối lần đầu (phân phối sơ cấp), phụ thuộc vào mức độ đóng góp của lao động vào kết quả đầu ra của sản xuất. Do đó, tiền lương, tiền công trả cho người lao động, như là một yếu tố quyết định của sản xuất, phải tương xứng với sự đóng góp của lao động (hay trả đúng giá trị của lao động) phụ thuộc vào năng suất lao động, thành tích của từng cá nhân. Đây là vấn đề có tính chất nguyên tắc, là chuẩn mực cao nhất của phân phối thu nhập trong kinh tế thị trường, cũng chính là sự công bằng trong phân phối. Tuy nhiên, để bảo đảm thỏa mãn nhu cầu của người lao động như là thành viên của xã hội, họ không chỉ được nhận phân phối lần đầu dưới hình thức tiền lương, tiền công mà còn được nhận một phần từ kết quả sản xuất chung của xã hội và của doanh nghiệp dưới hình thức phúc lợi xã hội bằng chính sách

phân phối lại (phân phối thứ cấp) của Nhà nước và của doanh nghiệp thông qua trao đổi. Xã hội càng phồn vinh thì phúc lợi xã hội càng đa dạng, càng được nâng cao.

2.3. Xét phân phối thu nhập trong các cơ quan, đơn vị hành chính và sự nghiệp nhà nước, đó là phần chi từ tổng thu ngân sách nhà nước cho thực hiện các nhiệm vụ quản lý xã hội và duy trì, phát triển các hoạt động sự nghiệp của nhà nước (giáo dục, y tế, văn hoá...).

Các chính sách xã hội về phân phối thu nhập ở nước ta được hoạch định trên cơ sở của các nghị quyết của Đảng về quan hệ phân phối thu nhập, với một số định hướng như sau:

a) Phân phối và phân phối lại thu nhập phải theo hướng bảo đảm tăng trưởng kinh tế gắn với tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách phát triển. Phân phối thu nhập phải được thực hiện theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển của Nhà nước bảo đảm đạt hiệu quả kinh tế, xã hội cao.

b) Chính sách phân phối và phân phối lại phải đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước, người lao động và doanh nghiệp, tạo động lực cho người lao động, doanh nghiệp và bảo đảm lợi ích quốc gia.

c) Chú trọng phân phối lại qua quỹ phúc lợi xã hội, đặc biệt trong lĩnh vực giáo dục, y tế, bảo đảm đời sống cho các đối tượng chính sách, đối tượng xã hội, cho củng cố và mở rộng hệ thống an sinh xã hội.

3. Phân loại chính sách phân phối thu nhập

3.1. Các chính sách xã hội theo hình thức phân phối thu nhập trong nền kinh tế thị trường

3.1.1. Chính sách phân phối theo lao động

Đây là các chính sách phân phối thu nhập cho người lao động dựa vào số lượng và chất lượng lao động mà mỗi người đã đóng góp cho xã hội, không phân biệt giới tính, màu da, dân tộc, tôn giáo và tuổi tác. Căn cứ cụ thể để phân phối theo lao động là: số lượng lao động được đo bằng thời gian của lao động hoặc số lượng sản phẩm làm ra; trình độ thành thạo của người lao động và chất lượng sản phẩm làm ra; điều kiện và môi trường lao động; các ngành nghề cần được khuyến khích... Trong nền kinh tế thị trường, người lao động được nhận khoản thu nhập tương đương với giá cả sức lao động của mình thông qua thoả thuận với chủ doanh nghiệp. Giá cả của hàng hoá sức lao động là thu nhập của người lao động không chỉ tùy thuộc vào giá trị của nó mà còn phụ thuộc vào quan hệ cung cầu về sức lao động trên thị trường lao động. Vì thế, phân phối theo giá trị sức lao động có hạn chế quan trọng là cũng có tác động làm cho đời sống người lao động có thể bấp bênh, không ổn định. Trong điều kiện sản xuất chưa phát triển, sức ép về cung lao động lớn làm cho việc tìm kiếm việc làm trở nên khó khăn, người lao động bị lệ thuộc vào giới chủ sử dụng lao động. Vì vậy, việc Nhà nước điều tiết nhằm hạn chế sự bất công là rất cần thiết.

3.1.2. Phân phối theo mức độ đóng góp các nguồn lực

Vốn biểu hiện ở giá trị tài sản hay vốn đầu tư vào quá trình sản xuất, do đó chủ sở hữu những khoản đó được hưởng

một phần thu nhập từ giá trị thặng dư do quá trình sản xuất đó tạo ra. Với thành phần kinh tế cá thể, thì chủ thể vừa là người lao động, vừa là người sở hữu tư liệu sản xuất, vì vậy kết quả của quá trình sản xuất kinh doanh đều thuộc về họ. Ở đây họ tự phân phối và tự quyết định quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng theo sự nhận biết của mình.

Hiện nay ở nước ta, đang phát triển các hình thức kinh tế cổ phần, mà cổ đông, tức là những người góp vốn cổ phần là những đối tượng khác nhau: có thể là Nhà nước, tập thể, tư nhân, cán bộ viên chức nhà nước, công nhân... Các cổ đông được quyền hưởng thu nhập trên cơ sở vốn cổ phần của mình. Đây cũng chính là quyền sở hữu được thực hiện về mặt kinh tế.

Việc thực hiện phân phối theo sở hữu giá trị tài sản hay theo vốn là tất yếu khách quan trong nền kinh tế, có tác dụng to lớn trong việc khai thác tối đa mọi tiềm năng về vốn trong các thành phần kinh tế và trong mọi tầng lớp dân cư nhằm đáp ứng nhu cầu về vốn cho sản xuất kinh doanh, tập trung mọi lực lượng của đất nước để phát triển kinh tế, nhất là trong điều kiện vốn ngân sách nhà nước còn hạn hẹp. Nó cũng góp phần hình thành thị trường vốn các loại - một trong những điều kiện cần thiết cho sự phát triển kinh tế thị trường ở nước ta. Các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế không chỉ tồn tại một cách biệt lập, mà còn có sự đan xen nhau, do đó trong thực tế, một đơn vị sản xuất kinh doanh có thể áp dụng nhiều hình thức phân phối khác nhau, ví dụ: trong kinh tế tư nhân vừa áp dụng hình thức phân phối theo lao động, vừa áp dụng hình thức phân phối theo vốn đóng góp...

3.1.3. Phân phối thông qua phúc lợi tập thể, phúc lợi xã hội

Đây là hình thức phân phối rất cần thiết trong nền kinh thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Sở dĩ như vậy vì nó là hình thức phân phối góp phần khắc phục hạn chế, đồng thời bổ sung cho các hình thức phân phối thu nhập nêu trên. Trong xã hội luôn có những người không có thu nhập hoặc thu nhập thấp, đời sống hết sức khó khăn do không có khả năng lao động, không có tài sản để đưa vào sản xuất kinh doanh, do trình độ thấp và nhiều nguyên nhân chủ quan, khách quan khác. Điều đó đòi hỏi sự hỗ trợ của cộng đồng, của xã hội từ các quỹ phúc lợi công cộng (quỹ xoá đói giảm nghèo, cứu trợ xã hội, bảo trợ xã hội...). Đồng thời, mọi cá nhân trong xã hội với tư cách là thành viên của tập thể, của xã hội đều được hưởng phúc lợi chung từ quỹ phúc lợi xã hội dưới hình thức thông qua dịch vụ của các trường học công, bệnh viện công, nhà văn hoá, công viên... và từ quỹ phúc lợi của doanh nghiệp, hợp tác xã, cơ quan ...

Hình thức phân phối này có tác dụng hết sức quan trọng, vì:

- Góp phần nâng cao thêm mức sống của toàn dân, nhất là đối với những người có thu nhập thấp, đời sống khó khăn, rút ngắn sự chênh lệch về thu nhập giữa các thành viên trong cộng đồng; góp phần thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội.

- Phát huy tính tích cực lao động của các thành viên trong tập thể và trong xã hội.

- Góp phần phát triển toàn diện con người.

- Giáo dục ý thức cộng đồng.

Xã hội càng phát triển thì các quỹ phúc lợi tập thể, xã hội càng tăng và điều đó sẽ càng thể hiện được tính ưu việt của chủ nghĩa xã hội. Tuy nhiên, đối với các quỹ này cần lưu ý một số vấn đề sau:

- Quỹ phúc lợi tập thể, phúc lợi xã hội phải phù hợp với khả năng của nền kinh tế, nếu không nó sẽ tác động tiêu cực đến tinh thần và thái độ lao động của người lao động và cuối cùng là ảnh hưởng đến năng suất lao động.

- Việc sử dụng các quỹ tập thể, xã hội phải thiết thực, tiết kiệm, hiệu quả, tránh lãng phí, hình thức và cần phát huy đầy đủ dân chủ, trưng cầu ý kiến của quảng đại quần chúng, vì các quỹ này có liên quan đến lợi ích của tất cả mọi thành viên của tập thể, xã hội.

- Trong việc hình thành quỹ phúc lợi tập thể, xã hội, Nhà nước giữ vai trò nòng cốt, nhưng đồng thời cũng cần động viên mỗi người dân, mỗi doanh nghiệp, các tổ chức xã hội... cùng tham gia đóng góp, bởi vì quỹ này liên quan đến lợi ích của mọi thành viên của xã hội.

3.2. Các chính sách phân phối thu nhập Nhà nước ban hành

Các chính sách xã hội về phân phối ở nước ta là một bộ phận của hệ thống chính sách xã hội hướng vào kích thích năng suất lao động, thúc đẩy tích cực và hoà nhập của các cá nhân vào các quá trình lao động xã hội, đảm bảo an sinh xã hội, công bằng xã hội và sự phát triển ổn định, bền vững của đất nước. Có nhiều chính sách xã hội về phân phối, trong đó có các chính sách liên quan đến người lao động và các nhóm dân cư là:

3.2.1. Chính sách phân phối GDP

Phân phối thu nhập quốc dân là phân chia giá trị mới gia tăng do lao động xã hội mới tạo ra cho các thành viên xã hội, các tổ chức, các tập thể, nhằm đáp ứng những nhu cầu khác nhau của xã hội. Phân phối thu nhập quốc dân có phân phối ban đầu và phân phối lại thu nhập quốc dân. Phân phối lần đầu gắn trực tiếp với quá trình tái sản xuất kinh doanh, hình thành nên các khoản thu nhập của người lao động trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh, thu nhập của các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế và thu nhập thuần túy tập trung của nhà nước. Các chính sách phân phối GDP liên quan đến các quy định trong các văn bản pháp luật sau:

- Luật ngân sách nhà nước năm 2002, trong đó có quy định về nhiệm vụ chi của ngân sách trung ương liên quan đến các chính sách xã hội như chi cho các hoạt động sự nghiệp giáo dục và đào tạo, y tế, xã hội, văn hoá thông tin, văn học nghệ thuật, thể dục thể thao, khoa học và công nghệ, môi trường, hỗ trợ quỹ bảo hiểm xã hội, trợ cấp cho các đối tượng chính sách xã hội...

- Luật Thuế gia tăng của Quốc hội khoá XII, kỳ họp thứ 3, số 13/2008/QH12 ngày 3/6/2008, quy định chi tiết những đối tượng thuộc diện chịu thuế giá trị gia tăng, miễn giảm thuế...

- Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp do Quốc hội ban hành ngày 17/6/2003 và có hiệu lực ngày 1/1/2004, quy định chi tiết những đối tượng thuộc diện chịu thuế giá trị gia tăng, miễn giảm thuế...

- Luật Thuê thu nhập cá nhân số 04/2007/QH12 do Quốc hội thông qua ngày 21/11/2007 và có hiệu lực từ ngày 1/1/2009. Trong đó, quy định các đối tượng nộp thuế, các loại thu nhập chịu thuế (thu nhập từ kinh doanh, tiền lương, tiền công, từ vốn đầu tư, chuyển nhượng vốn, chuyển nhượng bất động sản, trúng thưởng, từ bản quyền... và thu nhập được miễn thuế, giảm thuế.

3.2.2. Chính sách phân phối tiền lương trong khu vực doanh nghiệp

Các văn bản pháp luật điều chỉnh phân phối tiền lương trong khu vực doanh nghiệp nhà nước bao gồm các quy định về các cơ chế, phương pháp xác định tiền lương và quản lý tiền lương, như:

- Quy định của Bộ luật Lao động của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002, 2006, 2007, trong đó chương VI bao gồm các quy định về tiền lương trong các loại hình doanh nghiệp;

- Nghị định số 205/2004/NĐ-CP ngày 14/12/2004 của Chính phủ quy định về tiền lương trong khu vực doanh nghiệp nhà nước;

- Nghị định số 114/2002/NĐ-CP ngày 31/12/2002 và Thông tư hướng dẫn số 14/2003/TT-BLĐTBXH ngày 30/5/2003 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội về tiền lương trong doanh nghiệp ngoài nhà nước và doanh nghiệp FDI.

Chính sách phân phối tiền lương trong các doanh nghiệp đã đạt được mức độ nhất định việc thực hiện phân phối theo quan hệ thị trường, gắn tiền lương, thu nhập với năng suất, chất lượng và hiệu quả. Cơ chế phân phối tiền lương đã có tác dụng khuyến khích thu hút những người có tay nghề, chuyên

môn kỹ thuật trên thị trường lao động, động viên khích lệ họ nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, tay nghề để nâng cao tiền lương.

3.2.3. Chính sách phân phối tiền lương khu vực hành chính nhà nước và sự nghiệp công

Chính sách phân phối tiền lương hiện hành áp dụng cho khu vực hành chính sự nghiệp nhà nước hiện nay bao gồm các văn bản chính như:

- Nghị định số 204/2004/NĐ-CP ngày 14/12/2004 của Chính phủ quy định về chế độ tiền lương trong khu vực hành chính sự nghiệp;

- Thông tư số 03/2005/TT-BNV ngày 05/01/2005 của Bộ Nội vụ hướng dẫn chế độ nâng bậc lương thường xuyên và nâng bậc lương trước thời hạn đối với cán bộ, công chức, viên chức;

- Thông tư số 04/2005/TT-BNV, Thông tư số 05/2005/TT-BNV, Thông tư số 06/2005/TT-BNV, Thông tư số 07/2005/TT-BNV, Thông tư liên tịch số 08/2005/TTLB-BNV-BTC, Thông tư số 09/2005/TT-BNV, Thông tư liên tịch số 10/2005/TTLB-BNV-BLĐTBXH-BTC, Thông tư liên tịch số 11/2005/TTLB-BNV-BLĐTBXH-UBND...

Hệ thống chính sách tiền lương trong khu vực hành chính sự nghiệp hiện nay phản ánh các nội dung cải cách tiền lương vào năm 2004 của Nhà nước. Cải cách chế độ tiền lương năm 2004 đã có tác dụng nhất định trong động viên khuyến khích cán bộ, công chức, viên chức nâng cao tinh thần trách nhiệm công tác, tích cực làm việc ...

3.2.4. Chính sách phân phối lại thu nhập thông qua hệ thống an sinh xã hội (ưu đãi đối với người có công, trợ giúp xã hội, bảo hiểm xã hội, ...)

Các chính sách phân phối lại thu nhập thông qua hệ thống an sinh xã hội rất đa dạng bao gồm các loại chính sách như:

a) Chính sách trợ giúp đặc biệt đối với người có công với cách mạng

Các ưu đãi đối với người có công nhằm góp phần ổn định đời sống cho nhiều đối tượng chính sách trong điều kiện nền kinh tế thị trường, phát huy truyền thống tự hào dân tộc, đảm bảo thực hiện công bằng xã hội, góp phần ổn định chính trị, thúc đẩy sự nghiệp đổi mới của đất nước. Các chính sách ưu đãi người có công chủ yếu hiện nay được ban hành trên cơ sở Pháp lệnh Ưu đãi người có công với cách mạng số 26/2005/PL-UBTVQH11, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng số 35/2007/PL-UBTVQH12 và Pháp lệnh quy định danh hiệu vinh dự Nhà nước Bà mẹ Việt Nam anh hùng. Ưu đãi đối với người có công trong hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam luôn được sự quan tâm lớn của Đảng và Nhà nước.

b) Chính sách trợ giúp xã hội

** Chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên:*

Chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên được thực hiện theo Nghị định số 67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007 và sửa đổi

Chương VIII. Chính sách xã hội về phân phối thu nhập...

theo Nghị định số 13/2010/NĐ-CP quy định về chế độ trợ cấp xã hội. Trong đó, các đối tượng được hưởng lợi gồm:

- Trẻ em mồ côi (Luật Chăm sóc, bảo vệ và giáo dục trẻ em số 25/2004/QH11 ngày 15/6/2004, ...)

- Người cao tuổi cô đơn (Luật Người cao tuổi số 39/2009/QH12 ngày 23/11/2009, Luật Người khuyết tật), người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu hoặc trợ cấp BHXH.

- Chính sách đối với người khuyết tật theo Luật Người khuyết tật số 51/2010/QH12 ngày 17/6/2010 và Bộ luật Lao động nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Các văn bản pháp luật này là cơ sở pháp lý về sự bảo vệ của Nhà nước đối với người tàn tật, tạo điều kiện cho người tàn tật vượt qua khó khăn, phát huy khả năng tham gia hoạt động kinh tế, văn hoá, xã hội phù hợp với mức độ tàn tật của mình, tạo điều kiện thuận lợi cho người tàn tật hoà nhập cộng đồng.

- Chính sách đối với người mắc bệnh tâm thần mãn tính.

- Chính sách đối với người nhiễm HIV/AIDS thuộc diện hộ nghèo.

- Chính sách trợ giúp phụ nữ đơn thân nuôi con nhỏ thuộc diện hộ nghèo, trợ giúp gia đình nhận nuôi dưỡng trẻ mồ côi, ...

** Chính sách trợ giúp xã hội đột xuất*

Chính sách trợ giúp xã hội đột xuất nhằm giúp đỡ những người gặp rủi ro, tác động ảnh hưởng đến đời sống, đe dọa tính mạng, do những lý do bất khả kháng như thiên tai, mất mùa, tai nạn... Chính sách này được thực hiện theo

Nghị định số 67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007 và Nghị định 13/2010 của Chính phủ.

** Chính sách xoá đói giảm nghèo*

Các chính sách giảm nghèo của Việt Nam nhằm đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo, hạn chế tái nghèo, củng cố thành quả giảm nghèo, tạo cơ hội cho những hộ thoát nghèo vươn lên khá giả; cải thiện điều kiện sống và trình độ sản xuất kinh doanh của các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn; hạn chế gia tăng khoảng cách chênh lệch về thu nhập, mức sống giữa thành thị và nông thôn, giữa đồng bằng và miền núi, giữa nhóm hộ giàu và nhóm hộ nghèo. Trong đó, bao gồm các chính sách như:

- Quyết định số 133/1998/QĐ-TTg ngày 23/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo trong giai đoạn 1998 - 2000. Trong đó, nội dung hoạt động của chương trình xoá đói giảm nghèo gồm thực hiện các dự án: đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng; hỗ trợ sản xuất và phát triển ngành nghề; tín dụng đối với người nghèo; hỗ trợ giáo dục và đào tạo; hỗ trợ về y tế; hướng dẫn người nghèo cách làm ăn và khuyến nông - lâm - ngư; nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ làm công tác hỗ trợ xoá đói giảm nghèo và cán bộ ở các xã nghèo; dự án định canh, định cư di dân, kinh tế mới; hỗ trợ đồng bào đặc biệt khó khăn.

- Thông tư số 01/1999/TTLT-BKH-BTC-BLĐTBXH ngày 15/3/1999 của liên Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Bộ Tài chính, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội hướng dẫn kế hoạch hoá việc lồng ghép các chương trình dự án tham gia thực hiện xoá

đói giảm nghèo. Trong đó quy định việc lồng ghép nguồn lực của chương trình, dự án tham gia thực hiện xóa đói giảm nghèo được tiến hành ngay ở khâu phân bổ vốn và giao chỉ tiêu kế hoạch.

- Các Quyết định số 143/2001/QĐ-TTg ngày 27/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói, giảm nghèo và việc làm giai đoạn 2001 - 2005, Quyết định số 20/2007 QĐ-TTg ngày 05/2/2007 phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010. Mục tiêu tổng quát của các chương trình là tạo các điều kiện thuận lợi, phù hợp để hỗ trợ người nghèo, hộ nghèo, xã nghèo phát triển sản xuất, tăng thu nhập, tiếp cận các dịch vụ xã hội, xóa đói, giảm nghèo; giảm tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị và nâng cao tỷ lệ sử dụng thời gian lao động ở khu vực nông thôn, chuyển dịch cơ cấu lao động phù hợp với cơ cấu kinh tế, bảo đảm việc làm cho người có nhu cầu làm việc, nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân.

** Chính sách trợ giúp đối tượng tệ nạn xã hội*

Nghị định số 94/2009/NĐ-CP ngày 26/10/2009 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng chống ma túy về quản lý sau cai nghiện ma túy và Thông tư liên tịch số 121/2010/TTLT-BTC-BLĐTBXH ngày 12/8/2010 hướng dẫn chế độ hỗ trợ đối với người sau cai nghiện ma túy tại nơi cư trú; chế độ đóng góp và hỗ trợ đối với người sau cai nghiện ma túy tại trung tâm quản lý sau cai nghiện.

Nghị định số 178/2004/NĐ-CP ngày 15/10/2004 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh phòng, chống mại dâm.

Ngoài ra, để phòng và chống tệ nạn ma tuý, mại dâm Quốc hội cũng đã ban hành Pháp lệnh phòng, chống mại dâm số 10/2003/PL-UBTVQH11 ngày 14/3/2003. Trong đó, quy định về các biện pháp phòng, chống, xử lý và quản lý nhà nước về phòng chống tệ nạn mại dâm; ban hành Luật phòng, chống ma tuý số 23/2000/QH10 ngày 9/12/2000 quy định về phòng ngừa, ngăn chặn, đấu tranh chống tệ nạn ma tuý, tránh nhiệm của các cá nhân, gia đình, cơ quan, tổ chức trong phòng, chống ma tuý.

c) Chính sách bảo hiểm xã hội:

Luật Bảo hiểm xã hội được Quốc hội khoá XI thông qua ngày 29/6/2006 quy định ba loại hình bảo hiểm là BHXH bắt buộc, BHXH tự nguyện, bảo hiểm thất nghiệp. Bảo hiểm xã hội là bộ phận quan trọng của hệ thống chính sách an sinh xã hội nhằm bảo vệ người lao động trước rủi ro về việc làm và thu nhập (bị mất hoặc giảm nguồn thu nhập). Để thực thi Luật Bảo hiểm xã hội hiệu quả trong cuộc sống Chính phủ đã ban hành các văn bản hướng dẫn như: Nghị định số 152/2006/NĐ-CP ngày 22/12/2006 hướng dẫn một số điều của Luật Bảo hiểm xã hội về BHXH bắt buộc; Nghị định số 68/2007/NĐ-CP ngày 19/4/2007 hướng dẫn một số điều của Luật Bảo hiểm xã hội về BHXH bắt buộc đối với lực lượng vũ trang; Nghị định số 190/2007/NĐ-CP ngày 28/12/2008 hướng dẫn một số điều của Luật Bảo hiểm xã hội về BHXH tự nguyện; Nghị định số

127/2008/NĐ-CP ngày 12/12/2008 hướng dẫn một số điều của Luật Bảo hiểm xã hội về bảo hiểm thất nghiệp.

II. VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH PHÂN PHỐI THU NHẬP

1. Chính sách phân phối thu nhập tạo động lực quan trọng cho phát triển kinh tế

Phân phối thu nhập có vai trò như là động lực cho tăng trưởng kinh tế, nó là công cụ để phân phối giữa tích lũy và tiêu dùng xã hội, trong đó tích lũy giữ vai trò quan trọng thúc đẩy phát triển nhanh quy mô và chất lượng hoạt động của nền kinh tế. Tích lũy vốn gắn chặt với quá trình tái-sản xuất mở rộng, vì vậy, muốn mở rộng sản xuất thì phải tích lũy vốn. Tích lũy vốn là chiến lược và chìa khoá của sự thành công trong quá trình phát triển. Tuy nhiên, phân phối tiêu dùng xã hội lại có vai trò nâng cao mức sống dân cư, dân trí và phát triển nguồn nhân lực xã hội. Vì vậy, trong phân phối thu nhập phải xác định được tỷ lệ phù hợp giữa tích lũy và tiêu dùng xã hội.

2. Chính sách phân phối thu nhập góp phần thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại

Chính sách phân phối thu nhập tạo điều kiện cho quốc gia huy động được các nguồn vốn trong các doanh nghiệp, vốn từ ngân sách nhà nước và vốn trong dân để phát triển sản xuất kinh doanh. Cơ cấu GDP, thu nhập của các doanh nghiệp, các hộ... được phân phối hợp lý, do đó, thúc đẩy phát triển các ngành nghề hiện đại. Các chính sách phân phối thu nhập tạo lập môi trường đầu tư phát triển các khu vực kinh tế trên cơ sở

bảo đảm cạnh tranh bình đẳng và khuyến khích tăng trưởng, giải quyết việc làm và nâng cao thu nhập cho người lao động. Đặc biệt là trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, các ngành công nghiệp và dịch vụ có sự phát triển nhanh. Trong đó, cơ cấu kinh tế quốc gia có sự chuyển dịch theo hướng hiện đại là thu nhỏ dần tỷ trọng GDP nông nghiệp và tăng dần tỷ trọng GDP các ngành công nghiệp, dịch vụ, mặc dù quy mô thu nhập của ngành nông nghiệp vẫn tăng lên.

3. Chính sách phân phối thu nhập nhằm đảm bảo công bằng xã hội

Phân phối thu nhập trong nền kinh tế thị trường dựa vào các yếu tố như: quyền sở hữu của các chủ thể, năng suất cạnh tranh và quan hệ cung cầu trên thị trường. Trong đó, thu nhập của mỗi cá nhân có được lại phụ thuộc vào vị thế của họ trên thị trường và khả năng tham gia vào quá trình phân phối. Chính từ đó đã nảy sinh sự bất bình đẳng, dẫn đến sự phân hóa xã hội, gây nên những mâu thuẫn, xung đột về kinh tế và chính trị giữa các tầng lớp dân cư khác nhau trong xã hội mà cơ bản là giữ chủ và thợ, đòi hỏi phải có những giải pháp khắc phục. Có nhiều phương thức đưa ra để giải quyết mâu thuẫn này, trong đó có việc Chính phủ phải can thiệp vào quá trình phân phối để điều tiết thu nhập của các tầng lớp dân cư trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên cho đến nay, trong giới kinh tế học vẫn còn chưa có sự nhất trí về sự can thiệp của Chính phủ vào lĩnh vực phân phối. Nhìn chung, có hai loại ý kiến khác nhau về vấn đề này. Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, nên hướng vào giải quyết những vấn đề xã hội như nạn nghèo đói, thất nghiệp, bảo đảm

Chương VIII. Chính sách xã hội về phân phối thu nhập...

xã hội (về y tế, giáo dục ...) sẽ thúc đẩy sự phát triển, nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội. Loại ý kiến thứ hai cho rằng, việc phân phối lại thu nhập giữa người giàu và người nghèo sẽ làm tăng tính không hiệu quả. Người giàu phải trả nhiều tiền thuế hơn sẽ hạn chế cải tiến kỹ thuật, còn người nghèo nhờ có trợ giúp xã hội nên có thể giảm tính tích cực tìm việc làm. Như vậy, mục tiêu bình đẳng xã hội không gắn liền với hiệu quả kinh tế, cái giá của bình đẳng là giảm sút hiệu quả. Trong thực tế, cả hai hướng tác động này đều diễn ra và Chính phủ các nước đều phải có chương trình giải quyết vấn đề đói nghèo, phân hóa xã hội và bất bình đẳng trong thu nhập để đảm bảo sự ổn định xã hội và phát triển kinh tế bền vững.

Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Bên cạnh mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng nhanh và bền vững, Nhà nước thông qua chính sách phân phối thu nhập còn phải đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu công bằng xã hội, đảm bảo cho mọi người được hưởng lợi từ thành quả tăng trưởng kinh tế chung của đất nước. Trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, để thực hiện mục tiêu công bằng xã hội, Nhà nước trước hết cần coi trọng bảo đảm công bằng về cơ hội làm việc, bình đẳng trong việc sử dụng các nguồn lực phát triển, tiếp cận các dịch vụ cơ bản của xã hội và được hoạt động kinh doanh theo pháp luật; đảm bảo nghĩa vụ và trách nhiệm đóng góp của mỗi người cho nhà nước và xã hội theo pháp luật và quyền hưởng thụ các thành quả phát triển chung của đất nước thông qua các chế độ phúc lợi công cộng, dịch vụ công...

III. THỰC TRẠNG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÂN PHỐI THU NHẬP Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

1. Thực trạng thực hiện chính sách phân phối tổng thu nhập trong nước (GDP)

Đây là chính sách phân phối thu nhập ở phạm vi quốc gia nhằm bảo đảm mối quan hệ kinh tế vĩ mô giữa tích lũy và tiêu dùng, giữa đầu tư từ ngân sách cho phát triển và phân phối tiền lương, cải thiện từng bước đời sống người lao động, đời sống nhân dân.

Chủ trương của Đảng ta là tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách phát triển. Công bằng xã hội thể hiện cả ở khâu phân phối hợp lý tư liệu sản xuất (phân bổ nguồn lực quốc gia) và phân phối kết quả sản xuất. Nhà nước đã sử dụng nhiều loại công cụ khác nhau để điều tiết quá trình phân phối, trong đó, các công cụ quan trọng là thuế, ngân sách nhà nước, tín dụng nhà nước và hệ thống an sinh xã hội. Các cải cách về phân phối theo hướng thị trường đã tạo ra bước đột phá để giải phóng nguồn lực, khuyến khích đầu tư mở rộng sản xuất kinh doanh, thúc đẩy kinh tế phát triển tích cực, góp phần quan trọng trong việc tăng thu nhập của người dân, cải thiện đời sống dân cư, cải thiện cơ sở hạ tầng vật chất kỹ thuật và xã hội, bảo đảm công bằng xã hội.

Trong các năm chuyển sang nền kinh tế thị trường, Việt Nam đã duy trì được tốc độ tăng trưởng kinh tế khá cao và ổn định, thời kỳ 2000 - 2009 là trên 7%/năm. Quan hệ giữa tích lũy

và tiêu dùng có xu hướng ưu tiên cho tích lũy. Trên thực tế, tổng mức tích lũy và tiêu dùng đều tăng, nhưng tỷ trọng quỹ tiêu dùng cuối cùng giảm từ 69% năm 2001 xuống còn 65% vào năm 2010. Với tổng thu nhập trong nước được tạo ra (GDP) ngày một tăng, phần phân phối cho đầu tư phát triển có xu hướng tăng. Tỷ lệ tổng đầu tư toàn xã hội cho phát triển trong GDP tăng từ 35,4% năm 2001 lên khoảng 38% năm 2010. Nguồn thu vào ngân sách nhà nước năm 2009 là 21,5% GDP, tổng ngân sách nhà nước thu được hàng năm được phân phối theo một tỷ lệ gần 30% đầu tư cho phát triển và hơn 70% cho chi tiêu công. Đầu tư từ ngân sách nhà nước cho y tế, giáo dục tăng cả về quy mô lẫn tỷ trọng, năm 2008 ngân sách nhà nước chi cho y tế là 4% so tổng chi ngân sách, chi cho giáo dục và đào tạo năm 2008 là 12,8% tổng chi ngân sách nhà nước, chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia về xã hội 3% tổng chi ngân sách nhà nước hàng năm. Đặc biệt, về quy mô, năm 2008 chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia về xã hội là 7536,1 tỷ đồng, gấp 5,04 lần năm 1998. Điều đó chứng tỏ trong phân phối Nhà nước đã chú ý hơn đến thực hiện các mục tiêu xã hội nhằm thực hiện công bằng xã hội.

Trong thực hiện chính sách phân phối thu nhập ở phạm vi quốc gia, hiện nay có một số tồn tại như sau:

- Trong phân bổ nguồn lực Nhà nước còn có sự hỗ trợ tương đối nhiều với khu vực doanh nghiệp nhà nước, phân bổ chi tiêu công cho các mục tiêu phát triển xã hội còn thấp.
- Tăng trưởng kinh tế khá cao, nhưng chưa gắn chặt chẽ với giảm nghèo. Người giàu được hưởng lợi nhiều hơn từ kết quả

tăng trưởng, nhất là có cơ hội tiếp cận tốt hơn dịch vụ y tế, giáo dục, văn hóa nghệ thuật... Bất bình đẳng xã hội, phân hóa giàu nghèo có xu hướng gia tăng.

- Đầu tư cho nông nghiệp, nông dân, nông thôn tuy có tăng nhưng còn thấp, chi tiêu của Chính phủ cho nông nghiệp so với giá trị gia tăng nông nghiệp chỉ đạt 8,3%, thấp hơn Trung Quốc (11,3%), Thái Lan (11,7%), Malaysia (12,7%).

2. Thực trạng thực hiện chính sách phân phối tiền lương và thu nhập trong các loại hình doanh nghiệp

Trong hơn 20 năm đổi mới, khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chính sách phân phối tiền lương và thu nhập trong các loại hình doanh nghiệp đã từng bước đổi mới theo hướng thị trường, tạo động nên động lực mới cho phát triển bền vững. Trong các loại hình doanh nghiệp, chính sách tiền lương được hình thành theo cơ chế thị trường, phù hợp với mặt bằng tiền lương trên thị trường và được xác định trên cơ sở thỏa thuận giữa người lao động và người sử dụng lao động để ký kết hợp đồng lao động cá nhân và thỏa ước lao động tập thể. Doanh nghiệp được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc trả lương cho người lao động gắn với năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Tiền lương và thu nhập của người lao động có xu hướng tăng từ 10 - 20%/năm. Năm 2007, thu nhập bình quân của doanh nghiệp nhà nước đạt khoảng 2.930 nghìn đồng/tháng, cao hơn doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài 18,15% (bình quân đạt 2.480 nghìn đồng/tháng) và cao hơn doanh nghiệp dân doanh 70,35% (bình quân đạt 1.720 nghìn đồng/tháng). Tuy nhiên, chính sách phân

phối tiền lương trong doanh nghiệp hiện nay cũng đang bộc lộ những hạn chế sau đây:

- Trong kinh tế thị trường, Nhà nước quy định mức lương tối thiểu làm cơ sở cho các bên trong doanh nghiệp thỏa thuận về tiền lương, nhưng các mức này lại quy định khác nhau giữa các loại hình doanh nghiệp. Sự khác biệt về tiền lương tối thiểu hiện hành do Nhà nước quy định giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước lên tới 16,13% đối với vùng I, 55,17% đối với vùng II và 48,15% đối với vùng III là khá lớn và làm cho mặt bằng tiền lương trên thị trường lao động khác biệt khá lớn giữa các loại hình doanh nghiệp, dẫn đến phân đoạn thị trường, tạo sức ép di chuyển, biến động lao động lớn giữa các vùng và loại hình doanh nghiệp. Hơn nữa, các mức lương tối thiểu còn thấp, nhất là đối với doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, chỉ đảm bảo khoảng 60% nhu cầu mức sống tối thiểu của người lao động.

- Hiện nay, quản lý nhà nước về tiền lương, thu nhập trong các loại hình doanh nghiệp chưa mang tính thống nhất. Trong doanh nghiệp nhà nước, phải đảm bảo thực hiện việc xếp lương cho người lao động theo thang, bảng lương do Nhà nước quy định; được áp dụng mức tiền lương tối thiểu theo vùng cao hơn mức do Nhà nước quy định để xác định nhưng tối đa đến 2 lần mức tiền lương tối thiểu chung. Trong khi đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) và doanh nghiệp tư nhân được hoàn toàn tự chủ trong trả lương. Cơ chế phân phối tiền lương không thống nhất phản ánh các chính sách xã hội trong phân phối thu nhập chưa tạo nên sự bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp.

- Do tác động của chính sách tiền lương nên phân phối tiền lương trong các loại hình doanh nghiệp chưa phản ánh đúng thực chất quan hệ phân phối công bằng trong nền kinh tế thị trường. Tiền lương bình quân của lao động doanh nghiệp Nhà nước đạt cao nhất, tiếp đến là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và cuối cùng là doanh nghiệp tư nhân. Xu hướng chung của doanh nghiệp Nhà nước là đẩy tiền lương tối thiểu lên mức cao cho phép để tăng đơn giá tiền lương, trong khi năng suất lao động, hiệu quả sản xuất kinh doanh lại không cao bằng doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Doanh nghiệp FDI lại có xu hướng ép tiền lương tối thiểu xuống sát với mức tiền lương tối thiểu do Nhà nước quy định, trong khi đó, lao động thường phải làm việc với cường độ rất cao, phải làm thêm giờ nhiều, nhưng không được trả lương thỏa đáng. Đối với doanh nghiệp tư nhân thì lại có xu hướng áp dụng mức tiền lương tối thiểu của vùng có mức tiền lương tối thiểu thấp nhất để tính đơn giá tiền lương trả cho người lao động.

- Trong kinh tế thị trường, cơ chế thỏa thuận về tiền lương ở cấp ngành và cấp doanh nghiệp là một trong những cơ chế quan trọng của chính sách phân phối tiền lương. Mặc dù cơ chế thỏa thuận về quan hệ lao động, trong đó có thỏa thuận về tiền lương đã được quy định trong pháp luật lao động và bước đầu thực hiện trong các doanh nghiệp, nhưng nhìn chung chưa phát huy được tác dụng, trên thực tế còn mang tính hình thức. Khi xảy ra tranh chấp về tiền lương thường không qua bước thương lượng, thỏa thuận mà đi thẳng đến đình công (từ năm 1995 đến tháng 4/2008 cả nước đã xảy ra 2215 cuộc đình

công). Các cuộc đình công xảy ra nhằm đảm bảo quyền lợi của người lao động, nhất là về tiền lương (hơn 80% các cuộc đình công là đòi tăng lương hoặc trả đúng lương, nhất là lương làm thêm giờ, tiền thưởng, ăn giữa ca...), nhưng mang tính tự phát và không đúng với thủ tục, trình tự pháp luật, làm cho quan hệ lao động trong doanh nghiệp phức tạp, tác động tiêu cực đến môi trường đầu tư.

3. Thực trạng thực hiện chính sách phân phối tiền lương trong khu vực hành chính nhà nước và sự nghiệp công

Trong khu vực Hành chính Nhà nước và sự nghiệp công đã từng bước thực hiện phân phối theo kết quả lao động và hiệu quả công tác, khắc phục phân phối bình quân, xóa bao cấp, thực hiện tiền tệ hóa tiền lương, tách tiền lương khu vực này ra khỏi khu vực sản xuất kinh doanh. Điều đó đã được thực hiện qua 3 lần cải cách chính sách tiền lương (1985, 1993 và 2003 - 2007), nhất là cải cách chính sách tiền lương năm 1993 với quan điểm mới là “Trả lương đúng cho người lao động chính là đầu tư cho phát triển, tạo động lực để tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước và nâng cao chất lượng các hoạt động sự nghiệp (dịch vụ công); phân phối tiền lương theo hướng nâng mức lương tối thiểu tiệm cận dần nhu cầu mức sống tối thiểu, mở rộng bội số tiền lương, đảm bảo tương quan hợp lý, khuyến khích người có tài, người làm việc giỏi, chống bình quân, cào bằng; đổi mới cơ chế trả lương, mở rộng và làm rõ trách nhiệm, quyền tự chủ của các đơn vị trong việc trả lương gắn với năng suất, chất lượng, hiệu quả công tác”. Đặc biệt, cải cách chính sách phân phối tiền

lương khu vực hành chính nhà nước và sự nghiệp công gắn liền với thực hiện từng bước và đồng bộ việc tách rõ trả lương giữa cơ quan hành chính với các đơn vị sự nghiệp nhà nước; tách chính sách tiền lương với chính sách bảo hiểm xã hội và trợ cấp ưu đãi người có công; hoàn thiện chính sách nhà ở, chi phí học tập, khám chữa bệnh, cải cách hành chính; đổi mới công tác quản lý biên chế, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức, cải cách tài chính công theo hướng thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm và đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp (dịch vụ công); thực hiện công khai, minh bạch về thu nhập, kiểm soát và hợp thức hóa các khoản thu nhập có tính chất lương để tiền lương trở thành nguồn thu nhập chính và cơ bản đủ sống cho cán bộ, công chức, viên chức.

Thực hiện chính sách phân phối tiền lương nói trên, tiền lương và thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức khu vực này đã được tăng lên đáng kể và đời sống được cải thiện rõ rệt. Từ năm 1993 đến năm 2010 mức lương tối thiểu chung làm căn cứ áp dụng cho khu vực hành chính nhà nước và sự nghiệp công đã 9 lần điều chỉnh tăng theo mức độ tăng trưởng kinh tế và chỉ số giá tiêu dùng (CPI), từ 120.000đ (năm 1993) lên 830.000đ (tháng 5/2010). Ngoài ra, cán bộ, công chức, viên chức một số cơ quan, đơn vị khối sự nghiệp còn có các khoản thu nhập khác khoảng từ 1 đến 5 lần lương tối thiểu tùy theo điều kiện cụ thể của từng đơn vị. Đối với đơn vị sự nghiệp có thu, mức thu nhập trung bình năm 2008 gấp khoảng 10 - 15 lần so với năm 1993.

Tuy nhiên, hiện nay phân phối tiền lương trong khu vực hành chính nhà nước và sự nghiệp công còn có các tồn tại như:

- Trong khu vực hành chính nhà nước và sự nghiệp công phân phối tiền lương phụ thuộc tiền lương tối thiểu chung, trong khi mức lương tối thiểu chưa đáp ứng được nhu cầu mức sống tối thiểu, chưa phản ánh đúng giá trị lao động và cống hiến, thể hiện rõ nhất trong việc trả lương thấp cho người có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao, người có nhiều cống hiến. Nói chung, khu vực hành chính nhà nước hưởng lương từ ngân sách có thu nhập thấp hơn khu vực sản xuất kinh doanh. Ngoài ra, một số chính sách khác có thể được thể hiện trong lương nhưng vẫn bao cấp như nhà ở, đất ở, phương tiện đi lại... Vì vậy, tiền lương chưa tạo ra động lực đủ mạnh cho người hưởng lương phát huy tài năng và cống hiến, cũng là điều kiện và môi trường nảy sinh các tiêu cực. Tiền lương thấp không kích thích được cán bộ, công chức gắn bó với khu vực nhà nước, không thu hút được nhân tài; ngược lại có tác động thúc đẩy dòng người có chuyên môn kỹ thuật cao, người có tài, bỏ khu vực nhà nước ra làm việc cho khu vực ngoài nhà nước, nơi có tiền lương và thu nhập cao.

- Hiện nay tiền lương nhà nước quy định trả cho cán bộ, công chức, viên chức còn thấp, nhưng khả năng chi trả của Nhà nước hạn chế.

- Việc thực hiện chủ trương xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp (dịch vụ công) còn chậm, nhất là trong y tế, giáo dục và đào tạo... làm khó khăn cho cải cách tiền lương và tạo nguồn để trả lương cao cho cán bộ, công chức khu vực hành chính nhà nước.

4. Thực trạng thực hiện chính sách phân phối lại thu nhập thông qua chính sách an sinh xã hội

Phân phối lại thu nhập thông qua chính sách an sinh xã hội là nhằm mục tiêu phát triển con người, thực hiện công bằng xã hội trên cơ sở mở rộng cơ hội cho mọi người trong thụ hưởng đầy đủ các thành quả tăng trưởng và phát triển kinh tế, phòng ngừa và khắc phục các rủi ro trong kinh tế thị trường và rủi ro xã hội khác, đặc biệt là thiên tai; không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của mọi người.

Kết hợp giữa tăng trưởng kinh tế và thực hiện chính sách an sinh xã hội công bằng thông qua phân phối lại là xu hướng chung tiến bộ của nhân loại, là mối quan tâm của nhiều quốc gia. Trong mỗi quan hệ này, thì vấn đề căn bản nhất là xây dựng một hệ thống an sinh xã hội phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế. Đó là trách nhiệm của nhà nước, của cộng đồng và của mọi người, song Nhà nước đóng vai trò nòng cốt trong đầu tư cho phát triển hệ thống an sinh xã hội từ ngân sách nhà nước.

Đối với nước ta, tình hình phân phối lại thu nhập thông qua chính sách an sinh xã hội trong năm qua có các đặc điểm như sau:

4.1. Phân phối lại theo hướng tăng đầu tư từ ngân sách nhà nước để mở rộng và cải thiện hệ thống an sinh xã hội nhằm đáp ứng nhu cầu đa dạng của mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội

Thực tế này thể hiện rõ trong phân bổ chi ngân sách nhà nước có xu hướng tăng và chiếm khoảng 26% tổng chi ngân

sách nhà nước hàng năm. Cùng với tăng đầu tư của nhà nước cho chính sách an sinh xã hội đã chú trọng huy động từ cộng đồng, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, các cá nhân và sự hợp tác quốc tế chiếm khoảng 30% trong tổng chi cho lĩnh vực an sinh xã hội. Dự toán chi ngân sách nhà nước trung ương năm 2008 chỉ tính riêng cho bảo hiểm hưu trí và trợ giúp xã hội lên tới 32.863 tỷ đồng, gấp 3,1 lần so với thực hiện năm 2000, chiếm 13,03% tổng chi ngân sách trung ương, cao hơn 3,18 điểm phần trăm so với thực hiện năm 2000 (9,85%). Nhờ đó, nhìn chung hệ thống an sinh xã hội ở nước ta trong các năm qua có sự cải thiện tích cực, hướng vào mở rộng các biện pháp phòng ngừa và khắc phục các rủi ro xã hội, đáp ứng các nhu cầu về an sinh xã hội của nhân dân.

4.2. Các chính sách an sinh xã hội đã có tác động nâng cao khả năng bảo vệ, khắc phục rủi ro xã hội cho người lao động, người dân trong nền kinh tế thị trường

Nhờ không ngừng hoàn thiện các chính sách an sinh xã hội, nên mức độ bao phủ của hệ thống an sinh xã hội ngày càng mở rộng, chất lượng cung cấp dịch vụ an sinh xã hội ngày một tốt hơn, thể hiện ở các mặt như:

• Chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp:

Luật Bảo hiểm xã hội do Quốc hội ban hành (số 71/2006/QH11) có hiệu lực từ ngày 1/1/2007 có tác động to lớn đối với phát triển bảo hiểm xã hội ở Việt Nam. Tỷ lệ tham gia bảo hiểm xã hội ngày càng tăng, bình quân mỗi năm số tham gia bảo hiểm xã hội mới tăng hơn 400 nghìn người. Đến năm

2010 có khoảng 9,6 triệu người tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, đạt trên 80% số người thuộc diện tham gia. Việc chi trả lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội đảm bảo thực hiện tốt. Bảo hiểm thất nghiệp có hiệu lực từ 1/1/2009, đến cuối năm 2010 đã thu hút được gần 6,4 triệu người tham gia và đã có trên 173 nghìn người được hưởng trợ cấp thất nghiệp, trên 114 nghìn người được tư vấn việc làm và trợ cấp học nghề.

Hệ thống bảo hiểm xã hội Việt Nam được quản lý tập trung thống nhất từ Trung ương đến địa phương, được chuyên môn hoá để thực hiện chính sách, chế độ bảo hiểm xã hội. Bảo hiểm xã hội Việt Nam thực hiện cải cách hành chính, tổ chức thực hiện tốt chức năng quản lý thu - chi bảo hiểm xã hội, cải tiến quy trình thủ tục xét duyệt hồ sơ hưởng bảo hiểm xã hội trong cả nước, đảm bảo tính thống nhất, công bằng và hiệu quả.

Tuy nhiên, hiện nay đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội vẫn còn hẹp, chưa bao hàm đa số người lao động thuộc các nghề, khu vực kinh tế trong nền kinh tế quốc dân. Chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện chưa thu hút được nhiều người tham gia, đặc biệt là nông dân, lao động khu vực phi kết cấu, lao động khu vực kinh tế tư nhân... Tình trạng nợ đóng bảo hiểm xã hội và công tác thanh tra, xử lý vi phạm chính sách bảo hiểm xã hội còn có các hạn chế.

• *Chính sách ưu đãi người có công với nước:*

Những năm qua, việc thực hiện chế độ trợ cấp ưu đãi người có công đã đạt được kết quả tích cực, bước đầu đã đảm bảo nguyên tắc bình đẳng, công khai, công bằng xã hội. Thông

qua chính sách đối với người có công, người có công được chăm lo, đền đáp; được ưu tiên, ưu đãi trong giáo dục, đào tạo, giải quyết việc làm. Các trường hợp như thương binh nặng, thân nhân liệt sỹ, Bà mẹ Việt Nam anh hùng đã có sự ưu tiên về nhà ở, đất ở, được chăm lo phụng dưỡng về vật chất và tinh thần trong xã hội.

Tuy nhiên, các tồn tại trong chính sách đối với người có công là còn có các chế độ ưu đãi khác về kinh tế xã hội (ưu đãi ngoài trợ cấp) chưa đi vào cuộc sống. Một số chính sách người có công còn có nhiều nội dung quy định thiếu tính thống nhất, chặt chẽ, luôn thay đổi, trong khi đó có nhiều nội dung có tính cấp thiết chưa được ban hành. Việc thực thi chính sách đối với người có công chưa đồng bộ. Ngoài trợ cấp, người có công còn được hưởng các chế độ ưu đãi về kinh tế - xã hội khác như nhà ở, đất đai, thuế, vốn tín dụng, giáo dục đào tạo, y tế, tuy nhiên việc hướng dẫn tổ chức thực hiện còn có những hạn chế.

• *Các chính sách về trợ giúp xã hội:*

Thực hiện các chính sách trợ giúp xã hội, hàng năm, Nhà nước trợ giúp đột xuất cho từ 1-1,5 triệu người gặp rủi ro do thiên tai, mất mùa... Ổn định cuộc sống, giảm thiểu thiệt hại về người và của. Số đối tượng được hưởng trợ cấp xã hội đã tăng lên nhanh chóng, từ 36,35% (năm 2000), tăng lên 52% (năm 2006), hàng năm kinh phí trợ cấp xã hội tăng thêm 10 - 15%. Từ năm 2007 mức trợ cấp xã hội tăng bình quân gấp 1,8 lần so với 2004, đời sống các đối tượng trợ giúp xã hội cơ bản được ổn định và có phần cải thiện. Người bị tai nạn do thiên tai được hỗ trợ tiền thuốc chữa bệnh, hộ gia đình mất nhà, mất tài sản,

phương tiện sản xuất, thiếu đói... đều có chính sách trợ giúp của Nhà nước.

Tuy nhiên, chính sách về trợ giúp xã hội cũng có những hạn chế nhất định như: số đối tượng được hưởng chính sách cứu trợ còn quá ít, công tác xây dựng và thực hiện kế hoạch ngân sách địa phương cho công tác cứu trợ xã hội còn yếu, một số địa phương chưa quan tâm đến mục chi ngân sách này. Hướng dẫn văn bản chính sách cứu trợ còn chậm, còn có sự chông chéo về nội dung, công tác thanh tra, kiểm tra thực hiện chưa có hiệu quả.

• *Chính sách trợ giúp xã hội đối với người tàn tật:*

Hiện nay ở Việt Nam có hơn 5 triệu người tàn tật (hơn 5% dân số), họ là những người có đời sống vật chất và tinh thần gặp nhiều khó khăn. Tuy nhiên, hiện nay mới chỉ có 2,5% người tàn tật qua đào tạo chuyên môn kỹ thuật, 65% số người tàn tật trong độ tuổi lao động có khả năng lao động chưa có việc làm và người có việc làm thì việc làm không ổn định, thu nhập thấp. Số người tàn tật nặng được hưởng chính sách trợ cấp là 144,6 nghìn người và có 9,7 nghìn người được hưởng sinh hoạt phí nuôi dưỡng tại cơ sở bảo trợ xã hội. Chính sách trợ cấp thường xuyên được sửa đổi, bổ sung để phù hợp với sự phát triển kinh tế của đất nước và sự biến động của giá sinh hoạt, vì vậy đã từng bước cải thiện cuộc sống của người tàn tật. Nhờ chính sách đầu tư của Nhà nước, đến nay cả nước có 70 trường chuyên biệt với hơn 6.000 trẻ tàn tật theo học, hơn 50.000 trẻ tàn tật theo học tại lớp hòa nhập, hơn 400 cơ sở sản xuất kinh doanh của người tàn tật với hơn 15.000 lao động. Quỹ quốc gia giải quyết

việc làm Trung ương và địa phương cũng dành nguồn vốn cho các cơ sở sản xuất kinh doanh của người tàn tật vay vốn với chế độ ưu đãi để mở rộng hoạt động và thu hút lao động.

Thực hiện chính sách khuyến khích cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp nhận lao động yếu thế là người tàn tật vào làm việc, đến nay mới có khoảng gần 240 nghìn lao động là người khuyết tật có việc làm tương đối ổn định trong các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được trong thực hiện chính sách đối với người tàn tật thì vẫn còn có các tồn tại, đặc biệt là công tác giáo dục, dạy nghề, giải quyết việc làm và tạo thuận lợi cho người tàn tật hoà nhập vào đời sống xã hội. Trong đó, việc hoạch định chính sách cho loại hình giáo dục này chưa được cụ thể, thiếu kinh phí và giáo viên chuyên sâu. Chính sách về hỗ trợ, tiếp nhận người tàn tật có tay nghề vào làm việc trong các cơ quan, doanh nghiệp vẫn còn thực thi thiếu hiệu quả trong cuộc sống, do công tác tuyên truyền, vận động xã hội, đặc biệt là đối với cộng đồng doanh nghiệp còn có các hạn chế.

• *Các chính sách đảm bảo cho người dân tiếp cận các dịch vụ xã cơ bản:*

Nhìn chung, các chính sách này được Nhà nước bổ sung, hoàn thiện theo hướng phát triển hệ thống dịch vụ xã hội cơ bản và tăng khả năng tiếp cận của người dân đối với hệ thống này. Do đó, người dân được tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội cơ bản. Đến nay, tỷ lệ biết chữ của dân số từ 10 tuổi trở lên đạt

ở mức cao (93,1%). Đến năm 2009, số người tham gia bảo hiểm y tế đạt tỷ lệ bao phủ 56,6% dân số, đặc biệt đối với nhóm thuộc hộ nghèo là 71%; tỷ lệ suy dinh dưỡng của trẻ em dưới 5 tuổi giảm từ 32% 2001 xuống còn 17,5% năm 2010; tỷ lệ dân số sử dụng nước sạch sinh hoạt đã tăng từ 62% năm 2005 lên 83% năm 2010... Tuy vậy, khả năng tiếp cận dịch vụ xã hội của nhóm yếu thế còn thấp, đặc biệt là nhóm người nghèo di cư ra đô thị và dân tộc thiểu số, do chính sách được ban hành nhưng triển khai thực thi còn chậm, chưa hiệu quả.

• *Chính sách hỗ trợ các đối tượng tệ nạn xã hội*

Trong các năm chuyển đổi nền kinh tế, Nhà nước đã thực hiện các chính sách, chương trình quốc gia phòng chống tệ nạn xã hội. Các chính sách, chương trình này được kết hợp, lồng ghép với các chính sách xã hội và chương trình khác như: chính sách và chương trình quốc gia xúc tiến việc làm, chương trình chống mù chữ, chương trình phòng chống AIDS... Hàng năm ngân sách nhà nước dành một khoản kinh phí cho các chương trình và thành lập Ủy ban phối hợp quốc gia phòng chống tệ nạn xã hội. Nội dung của chương trình chủ yếu là phát hiện và phân loại đối tượng, giám sát về sức khỏe (quản lý và chữa bệnh), dạy nghề, tạo việc làm và tái hòa nhập đối tượng vào cộng đồng. Thực hiện đổi mới mô hình các cơ sở cải tạo tập trung (các trung tâm giáo dục lao động - xã hội...), hình thành các trung tâm xã hội để thực hiện chương trình dạy nghề và tạo việc làm cho đối tượng tệ nạn xã hội. Trung tâm xã hội này làm chức năng giáo dục, chữa bệnh, dạy nghề và tạo việc làm cho các đối tượng tệ nạn xã hội. Đó là các đơn vị sự nghiệp có thu,

được Nhà nước đầu tư ban đầu về cơ sở vật chất. Đưa dạy nghề vào các trung tâm cai nghiện ma túy, trung tâm xã hội để tạo điều kiện cho các đối tượng tệ nạn xã hội cải thiện đời sống, đồng thời khi hết thời gian giáo dục, cai nghiện họ có cơ hội tìm việc làm, ổn định đời sống, không tái phạm. Xây dựng các chương trình, dự án việc làm để ưu tiên giải quyết việc làm cho các đối tượng tệ nạn xã hội.

4.3. Một số tồn tại, hạn chế của phân phối thu nhập thông qua chính sách an sinh xã hội

Mặc dù phân phối thu nhập thông qua hệ thống chính sách an sinh xã hội ở nước ta có sự phát triển trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường nhưng vẫn có các tồn tại, hạn chế như:

a) Hệ thống chính sách phân phối thu nhập thông qua chính sách an sinh xã hội chưa đầy đủ, thiếu sự liên kết và hỗ trợ nhau. Một số chính sách an sinh xã hội còn tồn tại những bất hợp lý; chưa có chính sách an sinh xã hội đặc thù phù hợp với dân cư nông thôn và các vùng dân tộc, miền núi có điều kiện sống khó khăn.

b) Diện bao phủ của hệ thống chính sách an sinh xã hội chưa cao, mới chỉ tập trung vào thành phố lớn và các tỉnh đồng bằng có điều kiện sống thuận lợi, mạng lưới an sinh xã hội chủ yếu mới có tác dụng bao phủ khu vực kinh tế chính thức.

c) Chất lượng cung cấp các dịch vụ an sinh xã hội còn hạn chế và chưa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và yêu cầu nâng cao mức sống dân cư.

d) Khả năng cân đối giữa nguồn và sử dụng của hệ thống an sinh xã hội, kể cả các quỹ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và các chế độ trợ giúp xã hội còn hạn chế và gặp thách thức lớn cả trước mắt và trong trung hạn và dài hạn. Trong khi nguồn lực đầu tư cho an sinh xã hội của Nhà nước khó đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng của an sinh xã hội, thì việc huy động các nguồn khác, đặc biệt là từ cộng đồng còn hạn chế, nhất là từ vùng nông thôn.

5. Thực trạng tác động của chính sách phân phối thu nhập đến phân hóa giàu nghèo

Tăng trưởng, phân phối và phân hóa giàu nghèo có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Tăng trưởng gắn với giảm nghèo, thực hiện phân phối công bằng sẽ hạn chế quá trình phân hóa giàu nghèo.

Trong những năm qua, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam đạt được tốc độ cao và ổn định. Mọi người dân đều được hưởng lợi từ kết quả tăng trưởng, góp phần quan trọng nâng nền mức sống các tầng lớp dân cư. Năm 2010 GDP bình quân đầu người/năm đạt 1100 USD, nước ta thoát khỏi nước kém phát triển so với các nước trên thế giới. Nhờ thực hiện hiệu quả chiến lược tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo, chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và bãi ngang ven biển... (Giai đoạn 1998 - 2000; 2001 - 2005 và 2006 - 2010), tỷ lệ hộ nghèo, xã nghèo ở nước ta đã giảm nhanh. Theo chuẩn nghèo của Ngân hàng thế giới (WB) tính cho Việt Nam, tỷ lệ hộ nghèo ở Việt Nam đã giảm mạnh từ 58,1% (năm 1993) xuống còn 16%

(năm 2006). Còn theo chuẩn nghèo quốc gia, tỷ lệ hộ nghèo cũng giảm nhanh, từ 30% năm 1993 xuống còn 9,45% năm 2010. Tuy nhiên, kết quả xóa đói giảm nghèo chưa vững chắc, tỷ lệ hộ nghèo đã thoát nghèo nhưng nằm sát chuẩn nghèo là rất lớn (70 - 80%), chỉ cần gặp rủi ro là lại rơi vào nghèo đói; tỷ lệ tái nghèo còn cao (7 - 10% tổng số hộ vừa thoát nghèo).

Phân hóa giàu nghèo, mà thực chất là phân tầng xã hội về thu nhập và mức sống giữa các vùng, các tầng lớp dân cư, là hiện tượng kinh tế xã hội diễn ra khá phổ biến ở nước ta và có xu hướng gia tăng. Phân hóa giàu nghèo chủ yếu là kết quả của thực hiện quan hệ phân phối trong kinh tế thị trường. Với chính sách khuyến khích mọi người làm giàu, những năm qua, số hộ giàu có xu hướng ngày càng tăng. Trong khu vực nông thôn, chủ yếu là các hộ kinh tế gia đình và chủ trang trại làm ăn giỏi; trong khu vực thành thị, chủ yếu là những hộ kinh doanh dịch vụ, các tiểu thủ, các doanh nghiệp vừa và nhỏ; trong các ngành nghề chủ yếu là các nhà chuyên môn, kỹ thuật, các nghệ nhân có chuyên môn kỹ thuật cao, có thu nhập cao.

Trên phạm vi cả nước, thu nhập bình quân đầu người của các nhóm giàu và nhóm nghèo theo giá thực tế đều tăng. Thu nhập bình quân đầu người của nhóm 20% nghèo nhất tăng gấp 2,5 lần từ 107,7 nghìn đồng/tháng năm 2002 lên 275 nghìn đồng/tháng năm 2008. Tuy nhiên, số liệu điều tra mức sống dân cư cho thấy, trên phạm vi cả nước chênh lệch thu nhập của 20% số hộ có thu nhập thấp nhất và 20% số hộ có thu nhập cao nhất không giảm mà tăng lên từ 8,1 lần năm 2002 đến 8,9 lần năm 2008. Khoảng cách chênh lệch về thu

nhập có xu hướng ngày càng giãn cách. Như vậy, khoảng cách chênh lệch về thu nhập có xu hướng ngày càng giãn cách. Nhóm hộ có thu nhập cao nhất có mức chi tiêu hàng hóa, dịch vụ tiêu dùng ngoài ăn uống gấp 7,1 lần so với nhóm hộ có mức thu nhập nhất; trong đó, chi về nhà ở, điện nước, vệ sinh gấp 8,8 lần; chi thiết bị và đồ dùng gia đình gấp 7,2 lần; chi y tế chăm sóc sức khỏe gấp 3,9 lần, chi đi lại và bưu điện gấp 12,1 lần, chi cho giáo dục gấp 5,2 lần; chi văn hóa thể thao giải trí gấp 69,8 lần.

Chênh lệch thu nhập và phân hóa giàu nghèo trong dân cư còn được nhận biết qua hệ số GINI. Hệ số GINI nhận giá trị từ 0 đến 1. Hệ số GINI bằng 0 là không có sự chênh lệch. Hệ số GINI càng tiến dần đến 1 thì sự chênh lệch càng tăng và bằng 1 khi có sự chênh lệch tuyệt đối. Kết quả điều tra mức sống hộ gia đình cho thấy hệ số GINI về thu nhập có xu hướng tăng từ 0,357 năm 1992 - 1993 và 0,4 năm 2007 - 2008. Tuy nhiên, vẫn chưa vượt 0,5 (thấp hơn Trung Quốc 0,43; Thái Lan 0,49; Philippin 0,45 vào năm 1998).

Từ thực trạng trên, có thể thấy những thách thức chủ yếu đối với vấn đề thu hẹp khoảng cách giàu nghèo là:

- Thách thức lớn nhất là vấn đề xóa đói giảm nghèo tương đối. Tức là làm thế nào để vừa nâng nền mức sống chung dân cư, vừa nâng tốc độ tăng thu nhập của nhóm người nghèo cao hơn mức tăng trung bình về thu nhập của xã hội để thu hẹp khoảng cách chênh lệch về thu nhập, hạn chế phân tầng xã hội về thu nhập và mức sống, phân hóa giàu nghèo giữa các tầng lớp dân cư, giữa nông thôn và

thành thị, giữa vùng phát triển và vùng chậm phát triển nhằm đảm bảo công bằng xã hội.

- Trong quá trình phát triển kinh tế thị trường và hội nhập, tác động tích cực thường có lợi hơn cho nhóm giàu, khu vực đô thị, vùng kinh tế trọng điểm, còn tác động tiêu cực lại mạnh hơn đối với khu vực nông thôn, nhóm người nghèo, đặc biệt là ở vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa, đồng bào dân tộc thiểu số. Đây là một thách thức rất lớn đối với giải quyết mối quan hệ giữa tăng trưởng, phân phối và xóa đói giảm nghèo trong việc giải quyết những rủi ro khó lường trước đối với người nghèo. Thậm chí, nếu không có các biện pháp phòng ngừa hiệu quả hoặc khắc phục ngay những tác động tiêu cực này, có thể làm tiêu tan thành quả xóa đói giảm nghèo đã đạt được, mà còn làm cho một bộ phận dân cư, nhất là nhóm nằm sát chuẩn nghèo rơi vào đói nghèo.

- Xóa đói giảm nghèo đối với khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa, nơi có đông đồng bào dân tộc thiểu số, nhất là 61 huyện có tỷ lệ hộ nghèo trên 50% là khó khăn, thách thức rất lớn đối với công tác xóa đói giảm nghèo. Bởi vì, ở những vùng và đối tượng này, dân trí thấp, kinh tế còn tự cung tự cấp, kinh tế thị trường chưa phát triển, điều kiện địa lý tự nhiên phức tạp, không thuận lợi, hạ tầng cơ sở yếu kém...

- Xóa đói giảm nghèo, hạn chế phân tầng xã hội về thu nhập và mức sống, hạn chế phân hóa giàu nghèo phải đi liền với loại bỏ thu nhập, làm giàu phi pháp (đầu cơ, tham nhũng, buôn lậu, làm ăn phi pháp...).

IV. ĐỊNH HƯỚNG VỀ HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH PHÂN PHỐI THU NHẬP

Từ các nghiên cứu lý luận và thực tiễn, xác định một số định hướng cơ bản hoàn thiện chính sách phân phối thu nhập trong thời kỳ tới là:

1. Chính sách phân phối thu nhập ở tầm vĩ mô phải hướng vào phát triển kinh tế và bảo đảm công bằng xã hội

Chính sách phân phối thu nhập ở tầm vĩ mô phải tạo điều kiện đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, giảm nghèo, cải thiện đời sống nhân dân, theo định hướng sau:

- Tập trung thích đáng vốn đầu tư của Nhà nước cho phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và các ngành dịch vụ công quan trọng có tầm ảnh hưởng lớn đến toàn bộ dân cư.

- Ưu tiên tăng đầu tư của Nhà nước vào nông nghiệp, nông thôn, nông dân nhằm xây dựng nền nông nghiệp phát triển toàn diện theo hướng hiện đại, bền vững, bảo đảm vững chắc an ninh lương thực quốc gia; xây dựng nông thôn mới có kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội hiện đại; quan tâm đến các vùng, đối tượng còn nhiều khó khăn, thu hẹp dần khoảng cách về trình độ phát triển giữa các vùng, các địa phương.

- Tăng chi ngân sách nhà nước cho mục tiêu, nhiệm vụ phát triển xã hội, an sinh xã hội và phúc lợi xã hội; đồng thời đổi mới cơ chế phân phối bảo đảm công bằng xã hội, vì mục tiêu phát triển con người, đặc biệt trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo

và dạy nghề, y tế, ưu đãi người có công, giảm nghèo và trợ giúp xã hội, bảo đảm đời sống ít nhất ở mức trung bình của xã hội cho các đối tượng chính sách.

- Hoàn thiện chính sách thuế nhằm điều tiết thu nhập và bảo đảm nguồn thu cho ngân sách nhà nước và có tác dụng khuyến khích đầu tư, đổi mới công nghệ, phát triển sản xuất, thực hiện công bằng xã hội.

2. Chính sách phân phối tiền lương, thu nhập trong các loại hình doanh nghiệp

Trong doanh nghiệp, tiền lương phải được coi là giá cả sức lao động được hình thành theo quy luật của thị trường và do thị trường quyết định; đồng thời tiền lương thuộc quan hệ lao động giữa một bên là người sử dụng lao động và một bên là người lao động. Tiền lương phải trả đúng giá trị lao động trên cơ sở tính đúng, tính đủ chi phí lao động; phụ thuộc vào quan hệ cung - cầu lao động và được xác định thông qua cơ chế đối thoại, thương lượng, thỏa thuận giữa các bên trong quan hệ lao động. Định hướng đổi mới chính sách phân phối tiền lương và thu nhập trong doanh nghiệp là:

- Tiền lương và thu nhập trả cho người lao động phải đảm bảo đủ sống, tái sản xuất được sức lao động của bản thân người lao động và gia đình. Nhà nước quy định mức tiền lương tối thiểu đáp ứng nhu cầu mức sống tối thiểu đủ sống của người lao động làm các công việc giản đơn với điều kiện lao động bình thường.

- Thực hiện nguyên tắc công bằng về phân phối tiền lương và thu nhập trong doanh nghiệp. Tiền lương và thu nhập trả cho người lao động phải tương xứng với sự đóng góp của lao động, tùy theo năng suất lao động của từng cá nhân và hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

- Phân phối tiền lương và thu nhập trong doanh nghiệp phải đảm bảo mối quan hệ hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, người sử dụng lao động và người lao động, giữa ngắn hạn và dài hạn. Phải đặt lợi ích Nhà nước lên trên, doanh nghiệp phải có nghĩa vụ đóng góp cho Nhà nước (chủ yếu thông qua thuế), đồng thời cũng phải chú ý đến mục tiêu phát triển lâu dài của doanh nghiệp. Người lao động được trả lương và thu nhập theo kết quả lao động, song cũng phải trong tổng thể phát triển của doanh nghiệp và chia sẻ với doanh nghiệp ưu tiên cho đầu tư phát triển để có việc làm ổn định và thu nhập cao trong tương lai.

- Phân phối tiền lương liên quan đến quyền lợi và lợi ích của các bên trong quan hệ lao động, do đó, phải xây dựng quan hệ lao động hài hòa, ổn định và tiến bộ, giảm thiểu tranh chấp lao động và đình công trên cơ sở hình thành cơ chế đối thoại, thương lượng, thỏa thuận và tự định đoạt về tiền lương, nhất là tiền lương tối thiểu ở doanh nghiệp, định mức lao động, đơn giá tiền lương, thang, bảng lương, lương làm thêm giờ, tiền thưởng, phụ cấp, tiền ăn... được ghi vào hợp đồng lao động cá nhân, thỏa ước lao động tập thể, quy chế trả lương của doanh nghiệp...

- Mở rộng quyền tự chủ của doanh nghiệp trong việc xếp lương, trả lương cho người lao động phụ thuộc vào năng suất

lao động cá nhân và hiệu quả của sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Đồng thời, doanh nghiệp phải xây dựng chính sách tiền lương phù hợp với điều kiện của doanh nghiệp, xây dựng thang, bảng lương, quy chế trả lương... theo sự hướng dẫn của Nhà nước và thực hiện công khai dân chủ, minh bạch trong doanh nghiệp.

- Cùng với tăng trưởng và phát triển kinh tế, tăng năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh, nâng cao chất lượng lao động, cải thiện quan hệ cung - cầu lao động, từng bước thực hiện chính sách tiền lương cao để đảm bảo có tích lũy từ tiền lương và mở rộng cơ hội cho người lao động mua cổ phần trong doanh nghiệp, để họ vừa là người lao động, vừa là người đầu tư. Phát triển doanh nghiệp cổ phần trở thành loại hình phổ biến ở nước ta nhằm mở rộng cơ hội cho người lao động mua cổ phần để gắn bó lâu dài với doanh nghiệp, có điều kiện và cơ hội phát huy quyền làm chủ thực sự ở doanh nghiệp.

3. Chính sách phân phối tiền lương và thu nhập trong khu vực hành chính nhà nước

Cán bộ, công chức khu vực hành chính nhà nước là những người làm việc trong hệ thống chính trị, có chức năng lãnh đạo, quản lý, thực thi công vụ với tính chất lao động rất đặc biệt, đòi hỏi trình độ cao hơn so với độ ngũ lao động nói chung trong xã hội, trách nhiệm chính trị rất cao và sống chủ yếu bằng tiền lương, đồng thời việc làm được bảo đảm ổn định, có quyền lực và danh dự tương ứng với từng chức danh, vị trí công tác. Nguồn tiền lương trả cho cán bộ, công chức từ ngân sách nhà nước thông qua phân phối lại theo một chính sách do nhà nước

quy định. Chính sách tiền lương khu vực này phải bảo đảm mức sống cho cán bộ, công chức ở mức trên trung bình của xã hội để họ gắn bó với khu vực nhà nước và làm tròn trách nhiệm công vụ của mình, góp phần chống tiêu cực, tham nhũng. Định hướng quan hệ phân phối tiền lương và thu nhập khu vực hành chính nhà nước là:

- Tách chính sách tiền lương khu vực hành chính nhà nước thành hệ thống tiền lương riêng có nguồn từ ngân sách nhà nước, gắn với vị trí, chức danh, công việc trong hệ thống hành chính nhà nước và hiệu quả công tác. Tiếp tục thực hiện tiền tệ hóa những khoản chi công vụ có thể đưa vào lương (đất ở, nhà ở, phương tiện đi lại, xăng xe...).

- Căn cứ vào số lượng đối tượng do ngân sách nhà nước trả lương, khả năng ngân sách, mặt bằng tiền lương chung trên thị trường nhà nước quy định mức lương của công chức có mức lương thấp nhất, và mở rộng hơn nữa quan hệ tiền lương (bội số tiền lương trong thang bảng lương) để đạt mức lương trung bình và mức lương bình quân của khu vực này ở mức cao hơn mức tiền lương bình quân trong xã hội.

- Mặc dù tiền lương trả cho cán bộ, công chức có nguồn từ ngân sách nhà nước, nhưng trong điều kiện kinh tế thị trường, cán bộ công chức cũng là nguồn cung lao động cho thị trường lao động, chịu tác động mạnh của quy luật cung - cầu lao động. Do đó, phải có chính sách phân phối tiền lương khu vực này hợp lý trong mối quan hệ với mặt bằng tiền lương khu vực thị trường, đặc biệt phải có chính sách thu hút và giữ nhân tài cho khu vực hành chính nhà nước.

- Đổi mới chính sách phân phối tiền lương và thu nhập khu vực hành chính nhà nước theo hướng bảo đảm tiền lương là thu nhập chủ yếu của cán bộ, công chức; trao quyền cho người đứng đầu đơn vị trực tiếp quản lý cán bộ, công chức trong việc tuyển dụng và trả lương theo vị trí công việc, tiêu chuẩn chức danh và hiệu suất công tác; gắn việc trả lương với tinh giảm bộ máy, cải cách hành chính, nâng cao chất lượng độ ngũ cán bộ, công chức.

4. Chính sách phân phối tiền lương khu vực dịch vụ công (đơn vị sự nghiệp công lập)

Khu vực sự nghiệp công lập có chức năng cơ bản là cung cấp dịch vụ công và không ngừng phát triển theo yêu cầu của xã hội ngày càng tăng. Định hướng hoàn thiện chính sách phân phối tiền lương khu vực dịch vụ công là:

- Đổi mới cơ chế quản lý đối với các đơn vị sự nghiệp công, chuyển mạnh sang cung cấp dịch vụ công và đẩy mạnh xã hội hóa nhằm phát triển hoạt động dịch vụ công, tạo điều kiện cho mọi người dân có cơ hội như nhau trong tiếp cận và hưởng thụ dịch vụ công, đặc biệt là chăm sóc sức khỏe, giáo dục, đào tạo, dạy nghề... với chất lượng ngày càng tốt hơn. Nhà nước tập trung đầu tư vào phát triển hạ tầng cơ sở và dịch vụ xã hội cơ bản, bảo đảm phát triển giáo dục, đào tạo là "quốc sách hàng đầu"; chăm sóc tốt sức khỏe nhân dân, tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân; bảo đảm thực hiện chính sách người có công; an sinh xã hội; hỗ trợ cho các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa, những người có thu nhập thấp, đối tượng chính sách.

- Tất cả các đơn vị sự nghiệp công chuyển sang đơn vị cung cấp dịch vụ công hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận. Thực hiện hạch toán thu - chi trong cung cấp dịch vụ công, tự chủ tự chịu trách nhiệm về nhiệm vụ, tuyển dụng lao động theo chế độ hợp đồng lao động và trả lương cho người lao động phụ thuộc vào năng suất, chất lượng cung cấp dịch vụ trên cơ sở hướng dẫn của nhà nước.

- Nhà nước quy định các khoản thu phí, lệ phí trên cơ sở từng bước tính đúng, tính đủ phù hợp với từng loại dịch vụ và loại hình đơn vị cung cấp dịch vụ (có thu, không có thu và theo từng lĩnh vực khác nhau như giáo dục, y tế, văn hóa, khoa học, nghệ thuật...); quy định cơ chế ủy quyền, đặt hàng và hỗ trợ (nếu cần) cho các đơn vị cung cấp dịch vụ nhằm thúc đẩy các đơn vị sự nghiệp công phát triển lành mạnh, nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công. Đồng thời, Nhà nước ban hành chính sách hỗ trợ đối với người nghèo, đối tượng chính sách xã hội, đồng bào dân tộc thiểu số khi sử dụng dịch vụ.

5. Chính sách phân phối lại thu nhập thông qua chính sách an sinh xã hội

Cùng với phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, cần phải xây dựng và phát triển hệ thống an sinh xã hội phù hợp với điều kiện của nước ta. Đất nước càng phát triển theo kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thì con người càng phải được bảo vệ, bảo đảm an toàn bằng một hệ thống chính sách an sinh xã hội hiệu quả. Đó là một hệ thống

an sinh xã hội đa tầng và linh hoạt, có thể hỗ trợ lẫn nhau, tạo điều kiện để mọi người dân đều có cơ hội tiếp cận nhằm phòng ngừa và khắc phục rủi ro, không một người nào bị gạt ra bên lề xã hội.

Đảm bảo an sinh xã hội cho mọi người là trách nhiệm của nhà nước, cùng với huy động nguồn lực của cộng đồng theo tinh thần xã hội hóa cần tăng đầu tư ngân sách nhà nước cho thực hiện chính sách này. Với quan điểm coi đầu tư vào chính sách an sinh xã hội là đầu tư vào con người, đầu tư cho phát triển, phát triển hệ thống chính sách an sinh xã hội theo định hướng sau:

- Xây dựng một hệ thống bảo hiểm xã hội hoàn chỉnh, theo nguyên tắc đóng - hưởng (bao gồm bảo hiểm xã hội bắt buộc và tự nguyện, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm nghề nghiệp). Nghiên cứu bổ sung, sửa đổi các chế độ bảo hiểm xã hội còn bất hợp lý; điều chỉnh lương hưu và trợ cấp bảo hiểm xã hội theo cơ chế tạo nguồn, độc lập tương đối với chính sách tiền lương; khuyến khích phát triển các hình thức bảo hiểm tự nguyện nhằm mở rộng vững chắc, tiến tới mọi người lao động ở mọi thành phần kinh tế đều được tham gia bảo hiểm xã hội; đảm bảo cân đối thu chi bảo hiểm xã hội trên cơ sở mức đóng - hưởng tăng lên theo lộ trình quy định của Luật Bảo hiểm xã hội, áp dụng các biện pháp đầu tư hiệu quả từ quỹ bảo hiểm xã hội để bảo toàn và tăng trưởng bền vững quỹ.

- Thực hiện đầy đủ, kịp thời các chính sách ưu đãi người có công với cách mạng. Tiếp tục thực hiện cải cách chế độ trợ

cấp người có công trên cơ sở mức sống trung bình của xã hội đạt được trong từng thời kỳ; phát triển hệ thống các hoạt động sự nghiệp, các chương trình, dự án chăm sóc người có công và mở rộng phong trào đền ơn, đáp nghĩa, toàn dân tham gia chăm sóc người có công nhằm đảm bảo mức sống gia đình người có công bằng hoặc cao hơn mức sống trung bình của xã hội; thực hiện quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng thế hệ con em người có công tiếp nối sự nghiệp và phát huy truyền thống cách mạng của thế hệ cha anh, đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc thời kỳ mới.

- Đa dạng hóa các loại hình trợ giúp xã hội, chuyển mạnh sang cung cấp dịch vụ bảo trợ xã hội hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận và chăm sóc đối tượng dựa vào cộng đồng; sửa đổi, bổ sung chế độ trợ giúp xã hội khi tăng mức sống tối thiểu của xã hội; tạo cơ hội và ưu tiên cho các đối tượng bảo trợ xã hội tiếp cận nguồn lực kinh tế, dịch vụ công thiết yếu, bình đẳng về giáo dục đào tạo, dạy nghề, tạo việc làm, chăm sóc sức khỏe, nhà ở, văn hóa thông tin... thông qua thực hiện các chương trình mục tiêu.

- Nghiên cứu, đánh giá và cảnh báo tác động của hội nhập kinh tế quốc tế đến an sinh xã hội để có chính sách phù hợp giảm thiểu tác động tiêu cực, đặc biệt là kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, tăng trưởng bền vững và bảo đảm an sinh xã hội.

- Tăng đầu tư và ngân sách cho thực hiện hiệu quả chính sách và các chương trình mục tiêu về an sinh xã hội như việc làm, phát triển nguồn nhân lực, dạy nghề, xuất khẩu lao động

và chuyên gia; an toàn vệ sinh lao động; giảm nghèo; hỗ trợ các xã đặc biệt khó khăn; nâng cao mức sống của người có công; chương trình trợ giúp người cao tuổi, chương trình chăm sóc thay thế trẻ em đặc biệt khó khăn dựa vào cộng đồng; chương trình trợ giúp người tàn tật; chương trình phòng chống tệ nạn xã hội.

6. Chính sách phân phối thu nhập bảo đảm giảm nghèo bền vững, hạn chế phân hóa giàu nghèo

Trong kinh tế thị trường, phân hóa giàu nghèo là một thực tế khách quan. Nhưng để thực hiện công bằng xã hội, bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa cần phải thực hiện chính sách tăng trưởng kinh tế gắn với giảm nghèo, bảo đảm người nghèo được hưởng lợi ngày càng nhiều hơn từ kết quả tăng trưởng; khuyến khích làm giàu đi đôi với tích cực giảm nghèo, vươn lên no ấm, chuyển mạnh sang giảm nghèo bền vững và gắn với phát triển. Coi chính sách giảm nghèo không chỉ nhằm mục tiêu ổn định mà còn là động lực của sự phát triển, đầu tư cho giảm nghèo cũng chính là đầu tư cho con người, đầu tư cho phát triển. Định hướng hoàn thiện chính sách phân phối bảo đảm giảm nghèo bền vững và thu hẹp dần khoảng cách giàu nghèo là:

- Hoàn thiện các chính sách điều chỉnh cơ cấu kinh tế và đầu tư, bảo đảm tăng trưởng kinh tế bền vững; ưu tiên đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, phát triển văn hóa và đô thị hóa nông thôn, cho một số vùng khó khăn, kinh tế thị trường chưa phát triển, có tỷ lệ hộ nghèo cao, vùng có đông đồng bào dân tộc thiểu số.

- Đưa nội dung giảm nghèo vào chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội chung của cả nước, của từng địa phương. Đầu tư mạnh vào nông nghiệp, nông dân, nông thôn, nhất là hạ tầng cơ sở kinh tế - xã hội nông thôn thông qua chương trình trọng điểm quốc gia phát triển cộng đồng, phát triển nông thôn gắn với giảm nghèo.

- Tiếp tục có chính sách tăng đầu tư vào chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo, chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi (chương trình 135) và các chương trình mục tiêu phát triển xã hội khác.

Chương IX

CHÍNH SÁCH XÃ HỘI ĐỐI VỚI PHỤ NỮ

I. KHÁI NIỆM, VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH XÃ HỘI ĐỐI VỚI PHỤ NỮ

1. Khái niệm

Chính sách xã hội đối với phụ nữ và gia đình được hiểu là hệ thống các chủ trương, quan điểm có liên quan đến phụ nữ và gia đình đã được thể chế hóa dưới nhiều hình thức, nhằm tạo điều kiện cho người phụ nữ phát huy năng lực của mình trên mọi lĩnh vực của cuộc sống và đảm bảo công bằng xã hội giữa phụ nữ và nam giới.

Quán triệt quan điểm giải phóng phụ nữ gắn liền với giải phóng dân tộc và giải phóng giai cấp, các chính sách xã hội đối với phụ nữ và gia đình ở nước ta đã sớm được hoạch định ngay từ những ngày đầu tiên của Nhà nước dân chủ nhân dân. Hiến pháp của nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa năm 1946 đã có điều khoản về bình đẳng nam nữ. Qua một số lần hoàn thiện đến nay điều khoản này được nêu như sau: "Mọi công dân, nữ cũng như nam đều có quyền bình đẳng trên mọi lĩnh vực: chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và trong gia đình. Mọi hành vi

phân biệt đối xử với phụ nữ và vi phạm nhân quyền của phụ nữ đều bị cấm. Phụ nữ và nam giới làm việc như nhau thì hưởng lương ngang nhau. Lao động nữ có quyền nghỉ đẻ". (Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam, 1992, điều khoản 62).

Với quy định trên đây, Việt Nam là một trong số ít quốc gia đi đầu trong việc thể chế hóa và đưa vào cuộc sống các nguyên tắc nam nữ bình quyền. Ngay như ở Thụy Điển, là nơi mà phụ nữ ngày nay được coi là có điều kiện tốt nhất trên thế giới thì một điều khoản về bình đẳng nam nữ chỉ mới được đưa vào hiến pháp từ năm 1976.

Việt Nam cũng là nước đầu tiên ở Châu Á ký công ước quốc tế về chống mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ. Tính chất tiến bộ và công bằng xã hội thể hiện trong Hiến pháp cũng như trong Luật Hôn nhân và Gia đình, Bộ luật Lao động ở nước ta cho đến nay vẫn là mục tiêu đấu tranh của phong trào vì phụ nữ ở nhiều nước trên thế giới.

2. Vai trò của chính sách xã hội đối với phụ nữ

Chính sách xã hội đối với phụ nữ ở nước ta có các vai trò chính như:

1) Chính sách xã hội đối với phụ nữ như một bộ phận của chính sách xã hội nói chung hướng vào đảm bảo công bằng và tiến bộ xã hội trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội và đảm bảo cho sự phát triển toàn diện của người phụ nữ trong xã hội. Công bằng và tiến bộ xã hội đối với phụ nữ là công bằng, tiến bộ về quyền con người (các quyền sống của con người) và điều kiện thực hiện các quyền đó của phụ nữ. Công

bằng và tiến bộ xã hội phải thể hiện ở việc tạo ra cơ hội phát triển và năng lực thực hiện các cơ hội phát triển cho mỗi phụ nữ của một quốc gia.

2) Việc hoạch định, thực thi các chính sách xã hội đối với phụ nữ còn nhằm vào xử lý và điều tiết các quan hệ bất bình đẳng giới. Hiện nay, ở nước ta Quốc hội đã ban hành Luật Bình đẳng giới có hiệu lực từ ngày 1/7/2007 là cơ sở quan trọng để thúc đẩy bình đẳng giới trong xã hội trên các mặt: chính trị, kinh tế, lao động, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, y tế và bình đẳng giới trong gia đình.

3) Hoạch định, thực thi các chính sách xã hội đối với phụ nữ có vai trò quan trọng trong hoà nhập xã hội đối với phụ nữ, tạo điều kiện và cơ hội để nâng trình độ chuyên môn kỹ thuật, phát huy các tiềm năng, nội lực của phụ nữ, thu hút phụ nữ vào hoạt động sản xuất kinh doanh, vào lãnh đạo, quản lý xã hội. Hoà nhập xã hội đối với phụ nữ là điều kiện quan trọng để xây dựng xã hội phát triển, công bằng và văn minh.

4) Chính sách xã hội đối với phụ nữ có vai trò trong đảm bảo cho sự phát triển lành mạnh, bền vững của các gia đình và xã hội nhờ nâng cao được vị thế của người phụ nữ trong gia đình và xã hội. Các chính sách xã hội hướng vào giải quyết việc làm, thu nhập cho người phụ nữ, xóa bỏ bạo lực gia đình, tạo ra cơ hội cho người phụ nữ tham gia ngày càng nhiều vào công tác quản lý kinh tế, xã hội... Nhờ đó mà người phụ nữ có các điều kiện để thực hiện tốt hơn, đầy đủ hơn trách nhiệm của mình đối với gia đình và xã hội.

5) Chính sách xã hội đối với phụ nữ không chỉ là các chế độ riêng có đối với phụ nữ (ví dụ như chế độ thai sản) mà bao gồm những nội dung được kết hợp một cách hữu cơ trong mỗi chế độ, chính sách, chương trình và dự án phát triển chung trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội... Và trên thực tế thì chính những nội dung này có ý nghĩa lớn hơn trong việc đảm bảo sự công bằng, tiến bộ xã hội và bình đẳng giới trong quá trình phát triển.

II. MỘT SỐ CHÍNH SÁCH XÃ HỘI ĐỐI VỚI PHỤ NỮ

Đến nay ở Việt Nam đã hình thành hệ thống chính sách xã hội đối với phụ nữ khá đầy đủ, bao gồm các chính sách chính như:

1) Chính sách nhằm đảm bảo bình đẳng giới được thể hiện trong Luật số 73/2006/QH11 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 29/11/2006 và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2007. Trong đó, quy định các nội dung liên quan đến bình đẳng giới là:

- Nhà nước đảm bảo bình đẳng giới trong mọi lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội và gia đình; hỗ trợ và tạo điều kiện cho nam, nữ phát huy khả năng, có cơ hội như nhau để tham gia vào quá trình phát triển và thụ hưởng thành quả của sự phát triển, trong đó:

+ Bình đẳng giới trong lĩnh vực chính trị là việc đảm bảo cho nam, nữ bình đẳng trong tham gia quản lý nhà nước, tham gia hoạt động xã hội; bình đẳng trong tham gia xây dựng và

thực hiện hương ước, quy ước của cộng đồng hoặc quy định, quy chế của cơ quan; bình đẳng trong việc tự ứng cử và được giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; tự ứng cử và được giới thiệu ứng cử vào cơ quan lãnh đạo của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức nghề nghiệp, tổ chức xã hội...

+ Bình đẳng giới trong lĩnh vực kinh tế là bình đẳng trong việc thành lập doanh nghiệp, tiến hành hoạt động sản xuất kinh doanh, quản lý doanh nghiệp; bình đẳng trong tiếp cận thông tin, nguồn vốn, thị trường và nguồn nhân lực.

+ Bình đẳng giới trong lĩnh vực lao động thể hiện bình đẳng về độ tuổi được tuyển dụng vào làm việc, được đối xử bình đẳng tại nơi làm việc về việc làm, tiền công, tiền thưởng, bảo hiểm xã hội, điều kiện lao động và các điều kiện làm việc khác; bình đẳng trong đề bạt, bổ nhiệm giữa các chức vụ, chức danh trong các ngành, nghề, lĩnh vực trong các cơ quan, đơn vị.

+ Bình đẳng giới trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo thể hiện về độ tuổi đi học, đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn kỹ thuật; trong lựa chọn ngành nghề đào tạo; bình đẳng trong tiếp cận và hưởng thụ các chính sách về giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ; phụ nữ cán bộ, công chức, viên chức khi tham gia đào tạo, bồi dưỡng mang theo con dưới 36 tháng tuổi được hỗ trợ theo quy định của Chính phủ.

+ Bình đẳng giới trong lĩnh vực khoa học và công nghệ thể hiện ở bình đẳng tiếp cận, ứng dụng khoa học và công nghệ, tiếp cận các khoá đào tạo về khoa học, công nghệ, phổ biến kết quả nghiên cứu khoa học, công nghệ và phát minh, sáng chế.

+ Bình đẳng giới trong lĩnh vực y tế thể hiện ở bình đẳng trong tham gia các hoạt động giáo dục, truyền thông về chăm sóc sức khoẻ, sức khoẻ sinh sản và sử dụng các dịch vụ y tế; bình đẳng trong lựa chọn quyết định các biện pháp tránh thai, biện pháp an toàn tình dục, phòng chống lây nhiễm HIV/AIDS và các bệnh lây truyền qua đường tình dục; phụ nữ nghèo ở vùng sâu, vùng xa khi sinh con đúng chính sách dân số được hỗ trợ theo quy định của Chính phủ (trừ những người có tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc).

+ Bình đẳng giới trong lĩnh vực văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao thể hiện ở sự bình đẳng trong tham gia các hoạt động văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao; bình đẳng trong hưởng thụ văn hoá, tiếp cận và sử dụng các nguồn thông tin.

+ Bình đẳng giới trong gia đình thể hiện ở vợ chồng bình đẳng với nhau trong quan hệ dân sự và các quan hệ khác liên quan đến hôn nhân và gia đình; vợ chồng có quyền, nghĩa vụ ngang nhau trong sở hữu tài sản chung, bình đẳng trong sử dụng nguồn thu nhập chung của vợ chồng và quyết định các nguồn lực trong gia đình; vợ chồng bình đẳng với nhau trong việc bàn bạc, quyết định lựa chọn và sử dụng biện pháp kế hoạch hoá gia đình phù hợp, sử dụng thời gian nghỉ chăm sóc con ốm theo quy định của pháp luật; con trai, con gái được gia đình chăm sóc, giáo dục và tạo điều kiện như nhau để học tập, lao động, vui chơi, giải trí và phát triển; các thành viên nam, nữ trong gia đình có trách nhiệm chia sẻ công việc gia đình.

2) Bộ luật Lao động nước ta đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002, 2006, 2007 có chương X (từ Điều 109 đến Điều 118) bao

gồm những quy định riêng đối với lao động nữ. Trong đó, quy định các ưu đãi đối với lao động nữ trong tuyển dụng, sử dụng, tiền lương, đào tạo, bảo hiểm xã hội, làm thêm giờ... Ví dụ như quy định về quyền đảm bảo việc làm của lao động nữ, bảo hiểm thai sản người lao động nữ bằng 100% tiền lương và được trợ cấp thêm 1 tháng lương; lao động nữ được nghỉ việc để khám thai, nghỉ chăm sóc con dưới bảy tuổi ốm đau; người sử dụng lao động không được sử dụng lao động nữ có thai từ tháng thứ 7 hoặc đang nuôi con dưới 12 tháng tuổi làm thêm giờ, làm việc ban đêm và đi công tác xa; lao động nữ làm công việc nặng nhọc, khi có thai đến tháng thứ 7 được chuyển làm công việc nhẹ nhàng hơn hoặc được giảm bớt một giờ làm việc hàng ngày mà vẫn hưởng đủ lương...

3) Các chính sách xã hội khác đối với phụ nữ còn được quy định trong các Luật, Nghị định, thông tư khác của Nhà nước như trong Luật Hôn nhân và Gia đình (được Quốc hội thông qua 9/6/2000); chính sách đối với phụ nữ nông thôn trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; chính sách chống buôn bán phụ nữ và trẻ em; chính sách đối với nữ thanh niên xung phong; chính sách đối với phụ nữ nhiễm HIV trong thời kỳ mang thai; chính sách đào tạo và bồi dưỡng cán bộ nữ...

III. THỰC TRẠNG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI ĐỐI VỚI PHỤ NỮ

Hiện nay ở nước ta, các chính sách xã hội đối với phụ nữ đã được đưa vào thực hiện trong cuộc sống và đã đem lại những kết quả tích cực, thể hiện ở các mặt sau đây:

1. Việc làm, thu nhập của phụ nữ

Trong những năm gần đây, cơ hội việc làm và thu nhập đối với phụ nữ ngày càng tăng. Tỷ lệ phụ nữ tham gia lực lượng lao động không quá chênh lệch so với nam giới, với nữ là 78,2% tổng số lao động nữ trong tuổi lao động và nam giới là 86% tổng số lao động nam trong tuổi lao động. Trong lực lượng lao động xã hội, lao động nữ chiếm tỷ lệ 46,6%. Với đường lối của Đảng và chính sách của Nhà nước về phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, cải thiện môi trường kinh tế vĩ mô và hội nhập kinh tế quốc tế trong những năm qua đã mở ra nhiều tiềm năng to lớn phát triển các khu vực kinh tế, đặc biệt là khu vực kinh tế tư nhân. Đây là một trong những yếu tố quan trọng góp phần tạo công ăn việc làm cho phụ nữ. Trong đó, hình thức thu hút lao động nữ nhiều nhất là kinh tế hộ, doanh nghiệp tư nhân hoạt động trong các lĩnh vực thương nghiệp, dịch vụ, chế biến... Tuy nhiên, công ăn việc làm và thu nhập của lao động nữ trên thực tế còn có các vấn đề đáng lưu ý, bao gồm:

- Có một bộ phận lớn lao động nữ có việc làm bấp bênh và không ổn định về thu nhập. Khả năng hạn chế về vốn, trang thiết bị, kỹ thuật, tiếp cận thị trường của các doanh nghiệp tư nhân làm hạn chế việc làm và thu nhập của lao động nữ. Người lao động luôn chịu gánh nặng tâm lý về sự bất ổn định trong việc làm và thu nhập. Đối với lao động nữ, người chịu trách nhiệm chính trong việc tổ chức chi tiêu của gia đình thì sự không ổn định của nguồn thu nhập là một trở ngại lớn trong việc đảm bảo đời sống và các nhu cầu thiết yếu của gia đình.

- Các vấn đề có liên quan đến lợi ích của lao động nữ như tiền lương, tiền thưởng, bảo hiểm xã hội... còn bị vi phạm trên thực tế. Một kết quả điều tra của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội gần đây cho thấy, số lao động dưới 19 tuổi gần như không được ký hợp đồng lao động trong các doanh nghiệp tư nhân quy mô nhỏ. Tình trạng lao động nữ không được doanh nghiệp đóng bảo hiểm xã hội, bị sa thải khi mang thai, không xét thưởng vì nghỉ thai sản, không hỗ trợ tài chính cho lao động nữ đi học, không đào tạo nghề dự phòng... còn khá phổ biến, nguyên nhân là do doanh nghiệp lách luật.

2. Chính sách y tế và giáo dục đối với phụ nữ

Ở một số vùng nông thôn, miền núi, dịch vụ y tế chưa đầy đủ cả về số lượng và chất lượng. Tình trạng này đang đặt người phụ nữ nông thôn, đặc biệt ở vùng sâu, vùng xa trước nguy cơ không được phòng và chữa kịp thời ngay cả đối với những bệnh thông thường. Điều này giải thích vì sao nhiều loại dịch bệnh đã được giải quyết tương đối căn bản trước đây nay lại xuất hiện trở lại và lây lan nhanh như sốt rét, và một số bệnh truyền nhiễm của trẻ như sởi, tiêu chảy....

Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng, tỷ lệ phụ nữ được tiếp cận dịch vụ y tế tăng dần từ 83,5% năm 2005 lên 85,3% năm 2008. Trong năm 2009, tỷ lệ phụ nữ mang thai được khám thai trên 3 lần đạt tỷ lệ khá cao là trên 85%, tỷ lệ phụ nữ khám sau sinh đạt 90%, tỷ lệ phụ nữ sinh được cán bộ y tế chăm sóc đạt 95%.

Về giáo dục, theo kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009, tỷ lệ số dân từ 15 tuổi trở lên biết đọc, biết viết tăng liên tục (năm 1999 là 90%, năm 2009 là 93,5%) trong đó nữ là 91,4%. Mặt khác phụ nữ ngày càng được tạo điều kiện tham gia học tập, bồi dưỡng kiến thức trong mọi lĩnh vực. Năm 2009, trong số hơn 130 thủ khoa tốt nghiệp tại các trường đại học trên địa bàn Hà Nội có 60% thủ khoa là nữ.

Vấn đề đặt ra hiện nay là trong điều kiện tài chính hạn chế, làm thế nào để đảm bảo những dịch vụ giáo dục và y tế tối thiểu cho nhóm phụ nữ gặp khó khăn vì không đủ khả năng tiếp cận và tận dụng các cơ hội của thị trường, trong đó đặc biệt là đối với nhóm phụ nữ nghèo...

3. Chính sách cán bộ và nâng cao năng lực hoạt động xã hội cho phụ nữ

Trong các năm gần đây, nhiều phụ nữ tham gia vào tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội và giữ những chức vụ quan trọng trong bộ máy, Đảng, Nhà nước, các tổ chức xã hội. Tỷ lệ cán bộ nữ được đưa vào quy hoạch trong bộ máy của Đảng, Nhà nước của các tỉnh, thành phố đều tăng lên, thể hiện ở số cán bộ được đào tạo, bồi dưỡng tăng ở các ngành, các cấp, đạt tỷ lệ trên 30%.

Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế mạnh mẽ, việc bố trí, đề bạt cán bộ nữ làm công tác chuyên môn trong các ngành, các cấp ngày càng được chú ý hơn. Ngoài ra, trước yêu cầu của công cuộc đổi mới, một số cán bộ nữ

tổ ra năng động, theo kịp sự biến đổi nhanh chóng và đa dạng của các vị trí công việc trong xã hội nên đã tự vươn lên khẳng định mình. Đồng thời, sự chuyển biến của nền kinh tế đã tạo ra những cơ hội thuận lợi hơn đối với người phụ nữ trong phát triển và cống hiến. Tuy nhiên, đối với phụ nữ cũng có khó khăn mới đặt ra như:

- Các nhu cầu đa dạng về đời sống, kinh tế, văn hóa, tình cảm của mỗi người và mỗi gia đình cũng như yêu cầu đổi mới về chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng quản lý đối với mỗi cán bộ lãnh đạo trong thời kỳ mới đòi hỏi mỗi cá nhân phải nâng cao khả năng tự thích ứng và hoàn thiện năng lực của mình. Trong khi những đòi hỏi đặt ra là như nhau đối với phụ nữ và nam giới, thì trách nhiệm của người phụ nữ trước gia đình luôn nặng nề hơn trên thực tế. Điều đó cũng có nghĩa là cơ hội và điều kiện để phụ nữ tham gia tích cực vào công tác chuyên môn, hoạt động xã hội, công tác quản lý... có khó khăn hơn nhất định hơn so với nam giới.

- Dưới tác động của cơ chế thị trường, một số nhận thức và cách nghĩ mang tính hình thức, nặng về cơ cấu, quy hoạch nhân sự trước đây trong việc bố trí và đề bạt cán bộ nữ đã bị phê phán và đang được khắc phục. Tuy nhiên, không thể không nhận thấy là trên thực tế, trong nhiều cơ quan, doanh nghiệp vẫn còn có sự phân biệt trong đánh giá và sử dụng lao động nữ. Từ đó, cũng có tác động ảnh hưởng nhất định đến sự phấn đấu và tham gia của lao động nữ vào hoạt động lao động quản lý kinh doanh và quản lý xã hội.

4. Thực hiện chính sách đối với lao động nữ nông thôn

Phụ nữ nông thôn là lực lượng to lớn và có vai trò quan trọng trong quá trình công nghiệp hoá nông nghiệp, nông thôn. Theo số liệu Tổng điều tra dân số năm 2009, trong lực lượng lao động nông nghiệp thì lao động nữ chiếm tỷ lệ 50,5%, trong tổng lực lượng lao động nữ ở nông thôn, có 68% lao động hoạt động trong nông nghiệp (tỷ lệ này ở nam giới là 58%). Quá trình công nghiệp hoá và hội nhập quốc tế đòi hỏi phải có chính sách thúc đẩy đào tạo nguồn nhân lực nữ ở nông thôn. Tuy nhiên, đối với phụ nữ trong ngành nông nghiệp hiện nay trình độ học vấn còn rất thấp, tốt nghiệp trung học phổ thông 8,02%, công nhân kỹ thuật 1,12%, trung học chuyên nghiệp 1,78%, cao đẳng và đại học 1,39%, trên đại học 0,02%. Mặc dù phụ nữ đảm nhận đa phần các công việc liên quan đến sản xuất nông nghiệp, nhưng họ lại ít có cơ hội tham gia các lớp tập huấn chuyển giao kiến thức khoa học kỹ thuật. Theo số liệu khảo sát, chỉ có khoảng 10% phụ nữ là các thành viên tham gia các khoá học trồng trọt và 25% tham gia các khoá học về chăn nuôi. Các chính sách bảo vệ sức khoẻ của lao động nông nghiệp và lao động nữ nông nghiệp cũng còn có những hạn chế. Kết quả khảo sát của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cho thấy các bệnh nghề nghiệp, mãn tính của lao động nữ do làm việc trong môi trường độc hại, nguy hiểm có xu hướng tăng lên trong các năm gần đây, do sử dụng ngày càng nhiều các hoá chất bảo vệ thực vật ở nông thôn.

IV. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI ĐỐI VỚI PHỤ NỮ

Trên cơ sở lý luận và thực tiễn về chính sách đối với phụ nữ, xác định một số quan điểm hoàn thiện các nội dung của chính sách xã hội đối với phụ nữ trong thời kỳ tới là:

1. Tăng cường các biện pháp đảm bảo việc làm, thu nhập cho lao động nữ

Việc làm cho lao động nữ là lao động chính đáng đem lại thu nhập và có ý nghĩa hết sức to lớn đối với sự ổn định và phát triển của xã hội trước mắt cũng như lâu dài. Thông qua việc làm, lực lượng lao động nữ có thể phát huy được chuyên môn, tay nghề và những phẩm chất được đánh giá cao như tinh thần trách nhiệm, khả năng, thông minh, cần cù... Đồng thời, việc làm và thu nhập của phụ nữ có tác động trực tiếp đến việc đảm bảo các nhu cầu thiết yếu cho trẻ em, người già và sự ổn định về tâm lý và hạnh phúc trong mỗi gia đình. Để tạo điều kiện một cách thực sự cho lao động nữ có việc làm trên cơ sở phát huy tính năng động sáng tạo của mình, việc xây dựng chính sách xã hội đối với lao động nữ cần xuất phát từ các quan điểm sau:

1.1. Lao động nữ trước hết cần được đảm bảo bình đẳng giới về cơ hội và khả năng tiếp cận việc làm như lao động nam. Cụ thể là phụ nữ phải có cơ hội tiếp cận những điều kiện liên quan đến tư liệu sản xuất, kỹ thuật, nguồn vốn, thông tin, đào tạo, công nghệ, thị trường hàng hóa, dịch vụ trong nước ngoài nước... Do đa số lao động nữ tập trung ở khu vực kinh tế ngoài nhà nước, đặc biệt ở khu vực kinh tế hộ gia đình và các

doanh nghiệp nhỏ ở thành thị và nông thôn, nên các chính sách đảm bảo về bình đẳng pháp luật giữa các thành phần kinh tế, chính sách khuyến khích phát triển kinh tế hộ và các doanh nghiệp nhỏ có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong giải quyết việc làm, thu nhập cho lao động nữ. Đáng chú ý nhất là việc đảm bảo cho lao động nữ có cơ hội và điều kiện như nam giới trong việc thực hiện chính sách đất đai cho các hộ, chính sách vay vốn, chính sách đào tạo và đào tạo lại...

1.2. Các chính sách tạo các việc làm có khả năng không ngừng nâng cao tiền lương, thu nhập cho lao động nữ có ý nghĩa chiến lược. Ở đây việc lựa chọn các dự án đầu tư trong giai đoạn hiện nay có ý nghĩa quan trọng đối với giải quyết việc làm cho phụ nữ. Cần có các ưu đãi thích đáng cho các dự án có khả năng tạo nhiều công ăn việc làm với thu nhập khá và cao, Nhà nước cần quan tâm nhiều hơn đầu tư vốn cho cơ sở hạ tầng, đặc biệt là cho nông thôn nhằm đảm bảo cơ hội việc làm của phụ nữ tăng lên. Bên cạnh đó, các chính sách về đăng ký kinh doanh, hỗ trợ vốn, chính sách thuế cũng cần được Nhà nước hoàn thiện theo hướng tạo điều kiện và khuyến khích phụ nữ tham gia tích cực hơn vào tự tạo việc làm. Đồng thời, công tác thông tin, tuyên truyền, đào tạo, tập huấn cũng cần được tổ chức sao cho thông tin và kỹ thuật mới đến được với phụ nữ đầy đủ và có hệ thống hơn hiện nay, đặc biệt đối với phụ nữ miền núi và phụ nữ dân tộc.

1.3. Các chương trình tạo việc làm cho phụ nữ trong thời gian tới cần đặc biệt quan tâm đến các nhóm phụ nữ hiện đang tìm việc, như nữ thanh niên ở thành thị và nông thôn, lao động

nữ thuộc hộ nghèo, nữ cán bộ, công chức, viên chức rời khỏi khu vực nhà nước do dôi dư và nhóm phụ nữ đang làm nghề mại dâm, lang thang. Trong đó, việc phấn đấu nâng cao tỷ lệ thu hút nữ thanh niên qua đào tạo các cấp trình độ chuyên môn kỹ thuật vào những việc làm phù hợp có một ý nghĩa quan trọng. Đối với chương trình xóa đói giảm nghèo, tạo việc làm ở phạm vi quốc gia cần xây dựng, thực hiện các dự án phù hợp với đặc điểm và điều kiện của những nhóm đối tượng này. Trên cơ sở đó, góp phần giải quyết giảm thiểu đến mức tối đa và xóa bỏ những việc làm không phù hợp với chuẩn mực đạo đức của xã hội. Định hướng của các chương trình tạo việc làm này cần tập trung vào khu vực kinh tế ngoài nhà nước, bao gồm cả khu vực kinh tế có vốn đầu tư của nước ngoài.

2. Hoàn thiện chính sách đảm bảo sức khỏe của phụ nữ

Chính sách y tế đối với phụ nữ không chỉ là một chính sách mang tính xã hội thuần túy mà có ý nghĩa kinh tế to lớn. Chăm sóc sức khỏe của hệ thống y tế giúp cho người lao động nữ làm việc với năng suất và hiệu quả cao hơn. Việc giảm tỉ lệ dịch bệnh và số ngày ốm của lao động nữ cũng tiết kiệm được cho xã hội những khoản chi lớn. Việc hoàn thiện chính sách chăm sóc sức khỏe phụ nữ trong các năm tới cần tập trung vào:

2.1. Đa dạng hoá loại hình cơ sở và dịch vụ chăm sóc y tế: Trong điều kiện hiện nay, các chính sách chăm sóc sức khỏe đối với phụ nữ, bà mẹ mang thai ở thành thị và nông thôn, nhân dân vùng dân tộc, miền núi, hải đảo cần phải được hoàn

thiện theo hướng khuyến khích phát triển đa dạng hoá các loại hình cơ sở và các dịch vụ chăm sóc sức khỏe phụ nữ và hoàn thiện các quy định về công tác thanh tra, giám sát chất lượng phục vụ.

2.2. Củng cố mạng lưới y tế cơ sở: Toàn bộ công tác chăm sóc sức khỏe ban đầu cho nữ giới hiện nay chủ yếu diễn ra ở cấp xã, phường và chất lượng chăm sóc sức khỏe của phụ nữ, kế hoạch hóa gia đình... còn có nhiều bất cập, đòi hỏi phải thực hiện các biện pháp cải thiện. Do đó, một trong những yếu tố quan trọng cần quan tâm trong hoàn thiện chính sách đối với phụ nữ là xây dựng chính sách phù hợp hơn đối với cán bộ y tế cơ sở, như chính sách về tiền lương và phụ cấp để khuyến khích nâng cao tinh thần trách nhiệm phục vụ của đội ngũ này. Đồng thời, cần tiếp tục hoàn thiện chính sách xã hội hoá để huy động các nguồn lực của các địa phương cho đầu tư phát triển, nâng cấp cơ sở y tế. Đối với nguồn ngân sách của các chương trình trong nước và phối hợp với quốc tế về kế hoạch hóa gia đình, khám cho phụ nữ có thai... cần có tỷ lệ phân bổ hợp lý hơn về xã, phường.

2.3. Hoàn thiện chính sách bảo hiểm y tế sức khỏe: Việc bảo vệ sức khỏe của phụ nữ trong điều kiện vận hành nền kinh tế thị trường đòi hỏi chính sách bảo hiểm y tế quan tâm nhiều hơn đến các đối tượng nữ ở các vùng nông thôn, lao động nữ khu vực phi kết cấu, lao động nữ trong các doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp hộ gia đình. Đây là những khu vực mà hiện nay có một bộ phận lớn phụ nữ chưa có bảo hiểm y tế.

3. Hoàn thiện chính sách nâng cao trình độ học vấn cho phụ nữ

Giáo dục, đào tạo có ý nghĩa quan trọng trong nâng cao trình độ học vấn cho người phụ nữ. Tuy nhiên, hiện nay ở nước ta còn có một bộ phận phụ nữ có trình độ học vấn thấp, do đó, việc hoàn thiện các chính sách giáo dục và đào tạo nhằm nâng cao trình độ học vấn và chuyên môn cho phụ nữ là rất cần thiết. Trong thời gian tới cần được tập trung hoàn thiện các chính sách giáo dục, đào tạo đối với nữ giới như:

3.1. Có chính sách thúc đẩy tham gia học tập của nữ giới. Trong đó, cần tập trung vào hoàn thiện chính sách học phí, và các khoản đóng góp khác, tạo điều kiện cho học sinh gia đình hộ nghèo, học sinh thuộc đối tượng yếu thế có thể tham gia học tập. Cụ thể là cần hoàn thiện chính sách đối với học sinh theo hướng giảm đến mức tối thiểu các khoản gia đình phải chi trên một học sinh đến trường như vở, sách, giấy, tiền học thêm, xây dựng trường... đặc biệt đối với học sinh nông thôn, học sinh hộ nghèo, học sinh tàn tật. Ngoài ra, để nâng cao chất lượng giáo dục, cần hoàn thiện chính sách tiền lương đối với giáo viên nói chung và giáo viên nữ nói riêng (77,9% giáo viên là nữ).

3.2. Chính sách thúc đẩy phát triển hệ thống nhà trẻ và mẫu giáo: Hoàn thiện chính sách này hướng vào huy động sức mạnh toàn diện của Nhà nước, địa phương, các ngành, đoàn thể, các tổ chức và người dân cần củng cố và khôi phục hệ thống nhà trẻ và mẫu giáo ở cơ sở, đặc biệt là ở nông thôn. Tùy điều kiện cụ thể, có thể xây dựng các nhóm trẻ gia

đình theo giờ, theo buổi... Nhóm trẻ và mẫu giáo là điều kiện tối cần thiết để lao động nữ yên tâm hoạt động sản xuất kinh doanh và có thời gian rỗi để học tập nâng cao trình độ chuyên môn kỹ thuật. Tuy nhiên cần thấy rằng, điều quan tâm lớn của các gia đình, đặc biệt là các bà mẹ nông thôn hiện nay không chỉ là có nhà trẻ, mẫu giáo mà còn là chi phí để gửi con đi nhà trẻ, mẫu giáo có phù hợp với khả năng của gia đình hay không. Chính vì vậy, trong hoàn thiện chính sách cần chú trọng phát triển các hình thức trông trẻ, dạy trẻ linh hoạt, hợp vệ sinh với chi phí thấp là hợp lý hơn so với các nhà trẻ hiện đại với các khoản đóng góp lớn.

3.3. Khuyến khích việc mở rộng các hình thức dạy nghề (của Nhà nước, tập thể, tư nhân) cho phụ nữ: Trong các năm tới, Nhà nước cần hoàn thiện chính sách đào tạo nghề đối với phụ nữ, trong đó đào tạo nghề cần tập trung vào các nghề mới phát triển nhanh (công nghệ thông tin, kinh doanh bảo hiểm, kiểm toán, du lịch, nhà hàng, khách sạn...), các nghề dịch vụ, chế biến.... Bên cạnh đó, cần tập huấn rộng rãi cho phụ nữ các kiến thức về quản trị doanh nghiệp nhỏ, kế toán doanh nghiệp, thủ tục đăng ký kinh doanh, thủ tục vay vốn... Một trong những điều kiện quan trọng có liên quan đến việc học nghề, tìm việc làm của phụ nữ là Nhà nước và các ngành cần quan tâm hơn trong hỗ trợ phụ nữ tiếp cận hệ thống các trung tâm giới thiệu việc làm. Trong điều kiện xã hội còn thiếu các thông tin đa dạng về việc làm và khả năng tiếp xúc của người tìm việc còn hạn chế, thì hỗ trợ phụ nữ tiếp cận các Trung tâm giới thiệu việc làm nhằm giảm đến mức

thấp nhất các chi phí tìm việc của phụ nữ, giảm quỹ thời gian thất nghiệp trong xã hội.

3.4. Hoàn thiện chính sách đối với phụ nữ nông thôn trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá:

a) Đào tạo nghề chuyên môn kỹ thuật cho phụ nữ nông thôn

Quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất cho xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới có tác động làm cho một bộ phận phụ nữ nông thôn mất việc làm. Trong khi đó, nam giới nông thôn di cư đến vùng đô thị, khu công nghiệp để tìm việc làm thì vai trò của phụ nữ càng nặng thêm với nhiều trách nhiệm khác nhau đối với gia đình nên có những bất lợi hơn so với nam giới trong tham gia học nghề, tìm kiếm việc làm phi nông nghiệp trên thị trường lao động. Do đó, cần có chính sách quan tâm đào tạo nghề hơn với phụ nữ bởi những lý do như: i). Phụ nữ nông thôn hiện nay đang đảm nhận hầu hết các công việc trồng trọt, chăn nuôi ii). Phụ nữ thường gặp trở ngại lớn hơn so với nam giới trong cơ hội tiếp cận giáo dục, đào tạo, do vẫn còn thiên vị giới ở mức độ khác nhau. Trong một phân tích về thay đổi nghề nghiệp trong các khu vực nông thôn cho thấy nam giới thay đổi nghề nghiệp nhiều gấp hai lần so với phụ nữ (31,6% và 13,2%). Nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, xác suất đổi nghề của lao động nam, nếu một phụ nữ xác suất đổi nghề là 22% thì một lao động nam tương đương có xác suất đổi nghề là 52%. Điều này càng cho thấy, sự cần thiết ưu tiên đào tạo nghề, chuyển giao kỹ thuật cho phụ nữ. Trong chính sách đào tạo nghề chuyên môn kỹ thuật cho phụ nữ cần tính đến đặc điểm phong tục, tập quán, dân tộc và phù hợp với hoàn cảnh của phụ nữ nông thôn.

b) *Tạo điều kiện cho phụ nữ nông thôn tiếp cận các nguồn lực cho giải quyết việc làm:* Đối với phụ nữ nông thôn, khó khăn về kinh tế là vấn đề thực tế. Do đó, cần hoàn thiện chính sách quan tâm đến giới nữ trong tiếp cận và sử dụng nguồn vay tín dụng từ ngân hàng và các tổ chức tín dụng khác để tạo ra khả năng tiếp cận hệ thống đào tạo nghề nghiệp, giải quyết việc làm, tham gia vào thị trường lao động.

c) *Hoàn thiện chính sách chăm sóc sức khoẻ và an sinh xã hội cho phụ nữ nông thôn:* Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói nghèo CPRGS-5/2002 đã xác định một trong số 18 nội dung về vấn đề bình đẳng giới, vì sự tiến bộ của phụ nữ là “Cải thiện sức khoẻ của phụ nữ bằng việc nâng cao nhận thức và thay đổi hành vi chăm sóc sức khoẻ trong việc cung cấp dịch vụ y tế và kế hoạch hoá gia đình. Đảm bảo cho phụ nữ nghèo được tiếp cận các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ một cách thuận lợi. Nâng cao chất lượng các dịch vụ sau sinh đẻ”. Thực hiện chiến lược này đối với phụ nữ nông thôn cần có các biện pháp thực hiện cụ thể đối với việc đảm bảo sức khoẻ sinh sản của phụ nữ nông thôn, giữ gìn bảo vệ môi trường nông nghiệp và nông thôn, đảm bảo tham gia của phụ nữ nông thôn vào bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế...

4. Hoàn thiện cơ chế xây dựng và thực hiện chính sách xã hội đối với phụ nữ

Quá trình xây dựng và việc thực hiện các chính sách xã hội đối với phụ nữ trong thời gian qua cho thấy, ngoài việc nâng cao nhận thức và hình thành quan điểm, nếu không kịp

thời đổi mới cơ chế xây dựng và thực hiện chính sách thì các chính sách chỉ tồn tại trên giấy và có rất ít ý nghĩa đối với người phụ nữ - là đối tượng cụ thể của chính sách. Trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường (bắt đầu từ năm 1986) Nhà nước từng bước có những cải tiến ban đầu về quy trình xây dựng các bộ luật, văn bản chính sách, nhưng vẫn chưa khắc phục được các tồn tại. Do đó, trong thời gian tới, cần có những đổi mới như sau:

- Luật pháp hóa và thể chế hóa các quy chế xây dựng chính sách xã hội, chương trình, dự án, có sự phân cấp rõ ràng, Ví dụ mỗi cấp có quyền hoạch định các chính sách như thế nào (xét về phạm vi tác động, đối tượng...) ai là người thẩm định, xét duyệt, quy trình và thời gian cần thiết của việc xây dựng các chính sách. Đề cao hơn nữa vai trò của Quốc hội và chính quyền địa phương các cấp trong việc xây dựng các chương trình và dự án về các chính sách xã hội nói chung và chính sách xã hội đối với phụ nữ.

- Xác định rõ trách nhiệm thực hiện và giám sát thực hiện chính sách xã hội đối với phụ nữ của các cơ quan và tổ chức, đoàn thể. Quy trình kiểm tra và giám sát thực hiện cần tổ chức như thế nào, cơ quan nào chịu trách nhiệm giải quyết các tranh chấp và thủ tục, thời hạn giải quyết...

- Các quy trình nêu trên có thể áp dụng chung cho việc xây dựng các chính sách xã hội. Để đảm bảo các chính sách xã hội chung đáp ứng được yêu cầu về giới, cần có quy chế đối với các cơ quan và cá nhân hoạch định và thẩm định chính sách,

sao cho việc xét duyệt này có ý thức đầy đủ về điều kiện tham gia và quyền lợi của phụ nữ bình đẳng với nam giới.

- Hoàn thiện hệ thống chỉ báo thống kê cũng như các tiêu chí được sử dụng để phân tích và đánh giá các dự án, chương trình và chính sách xã hội đối với phụ nữ theo hướng đánh giá tác động đối với quyền lợi của phụ nữ. Tiêu chuẩn hóa hệ thống báo cáo ở các cấp về việc cung cấp thông tin theo giới tính và khi cần, phải có chương mục riêng đề cập đến tình hình phụ nữ.

- Có chính sách khuyến khích các Bộ, ngành, địa phương, đoàn thể xây dựng một số chương trình và dự án dành riêng cho lao động nữ và người phụ nữ trong các chương trình quốc gia về xóa đói giảm nghèo, về tạo việc làm...

Chương X

CHÍNH SÁCH VĂN HOÁ

I. KHÁI NIỆM, VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH VĂN HOÁ

1. Khái niệm văn hoá, chính sách văn hoá

1.1. Khái niệm văn hoá

Năm 1871, E.B.Tylor - người góp phần khẳng định ngành văn hoá học như một khoa học, đã đưa ra định nghĩa: "Văn hoá là một thực thể bao gồm kiến thức, tín ngưỡng, nghệ thuật, đạo đức, luật pháp, tập quán và mọi khả năng, thói quen mà con người với tư cách là thành viên xã hội đạt được".

Sau nhiều năm tìm tòi theo các hướng, các cách tiếp cận khác nhau, đến những năm 70 của thế kỷ XX, cách hiểu phổ biến nhất là việc coi văn hoá bao gồm tất cả những gì làm cho dân tộc này khác dân tộc khác, từ những sản phẩm tinh vi, hiện đại nhất đến tín ngưỡng, phong tục, tập quán, lối sống và lao động. Năm 1982, tại Mêhicô, Hội nghị thế giới về chính sách văn hoá vì sự phát triển thông qua tuyên bố Mêhicô ngày 6 - 8 cho rằng: "Theo nghĩa rộng, ngày nay văn hoá có thể được coi là toàn bộ các đặc tính đặc biệt về tâm hồn, vật chất, trí tuệ và tình cảm đặc trưng cho một xã hội hay một nhóm xã hội. Nó

không chỉ bao gồm nghệ thuật và văn học, mà còn cả lối sống, các quyền cơ bản của nhân loại, các hệ thống giá trị, truyền thống và tín ngưỡng".

Cũng có quan điểm cho rằng, trong văn hóa, nhân tố hàng đầu là sự hiểu biết. Sự hiểu biết trong thời đại hiện nay được đo bằng trình độ học vấn - tức trình độ tiếp thu và vận dụng những kiến thức khoa học. Kinh nghiệm và sự khôn ngoan tích lũy được qua quá trình lao động sản xuất và đấu tranh để phát triển của mỗi cộng đồng và các thành viên trong cộng đồng đó. Nhưng nếu chỉ dừng lại ở sự hiểu biết, chỉ riêng hiểu biết không thì chưa thành văn hóa. Chỉ thành văn hóa khi sự hiểu biết được sử dụng làm nền tảng và định hướng cho lối sống, đạo lý, tâm hồn, hành động (nói cách khác là cho thế ứng xử) của mỗi dân tộc và các thành viên vươn tới cái đúng, cái tốt, cái đẹp trong mối quan hệ giữa người với người, giữa người với môi trường xã hội và tự nhiên.

Như vậy, theo nghĩa vừa rộng lớn, vừa bản chất của nó, *văn hoá là toàn bộ hoạt động tinh thần - sáng tạo, tác động vào tự nhiên, xã hội và con người nhằm tạo ra các giá trị vật chất và tinh thần ngày càng cao hơn để vươn tới sự hoàn thiện theo khát vọng chân, thiện, mỹ và góp phần thúc đẩy sự tiến bộ, phát triển không ngừng của đời sống xã hội.*

Phạm vi của văn hoá hết sức rộng lớn, có mặt trong toàn bộ hoạt động của đời sống xã hội và đời sống con người. Nhưng quan trọng hơn cả, nó là những giá trị do hoạt động tinh thần - sáng tạo của con người tạo ra, biểu hiện trình độ hiểu biết, năng lực, phẩm giá của cả cộng đồng và từng cá thể, là thước đo

trình độ phát triển và sức vươn lên sự hoàn thiện của con người theo lý tưởng chân, thiện, mỹ. Đồng thời nó góp phần trực tiếp cho quá trình vươn lên đó của con người.

Theo nghĩa hẹp hơn, được sử dụng thông thường và khá phổ biến, khi tách giáo dục, khoa học ra thành các lĩnh vực, các ngành có đặc trưng riêng, văn hoá chủ yếu được coi là các loại hình hoạt động cụ thể của ngành văn hoá như bảo tồn, bảo tàng, thư viện, xuất bản, báo chí, đời sống văn hoá cơ sở, lễ hội, phong tục, tập quán, tín ngưỡng ... và các loại hình sáng tạo văn hoá, nghệ thuật - một lĩnh vực được coi là đặc biệt tinh tế, mang tính sáng tạo và bước phát triển cao của văn hoá. Ý nghĩa thực tiễn của cách hiểu này là nhằm làm cơ sở xác định chức năng, nhiệm vụ cụ thể của ngành văn hoá ở nước ta hiện nay từ Trung ương đến cơ sở. Khi nói công tác văn hoá - văn nghệ hiện nay thường được hiểu cụ thể theo các phạm vi, nội dung trên.

1.2. Khái niệm và các hình thức biểu hiện của chính sách văn hoá

1.2.1. Khái niệm chính sách văn hoá

Chính sách văn hóa nói riêng, chính sách xã hội nói chung có ý nghĩa rất to lớn nhằm điều chỉnh những bất bình đẳng trong văn hóa, tạo ra, khích lệ, hỗ trợ cho những xu hướng văn hóa có nhiều triển vọng, vì chúng tiêu biểu cho sức mạnh dân tộc, cho sự định hướng nhu cầu văn hóa của xã hội.

Chính sách văn hóa là một tổng thể các nguyên tắc hoạt động, các cách làm thiết thực, các phương pháp quản lý hành chính và phương pháp ngân sách của Nhà nước dùng làm cơ sở cho các hoạt động văn hóa.

Điều đó có nghĩa là chỉ có Nhà nước mới có quyền định ra các chính sách chung của sự nghiệp văn hóa của cả nước, còn các đoàn thể, tổ chức xã hội khác và các chính quyền địa phương chỉ có thể đề ra một số chủ trương, biện pháp chấp hành và bổ sung cụ thể trong phạm vi chính sách chung của trung ương. Nhà nước đề ra chính sách văn hóa căn cứ vào mục tiêu phát triển chung của đất nước, đồng thời làm cho mục tiêu chính sách đó trở thành một bộ phận của mục tiêu chung trong phát triển của quốc gia.

Để hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách văn hoá trong đời sống xã hội, Nhà nước thành lập hệ thống bộ máy quản lý văn hoá từ trung ương đến cơ sở, với việc quy định các chức năng, nhiệm vụ cụ thể cho từng cơ quan, đơn vị. Đồng thời, chú trọng đào tạo, phát triển nguồn nhân lực cho ngành văn hoá nhằm thực hiện hiệu quả các chính sách văn hoá, thúc đẩy phát triển xã hội.

1.2.2. Các biểu hiện của chính sách văn hoá

Chính sách văn hóa nói chung thể hiện qua ba hình thức: Hình thức pháp luật; Hình thức quy hoạch và kế hoạch; Hình thức văn kiện.

Một số chính sách văn hóa quan trọng, cơ bản và lâu dài được thể hiện trong pháp luật như trong Hiến pháp, Luật Dân sự... Còn phần lớn các chính sách văn hóa cụ thể được thể hiện bằng phương thức ban hành các văn kiện của Chính phủ.

Chính sách văn hóa được hình thành như một chỉnh thể trong một quá trình tác động lẫn nhau của ba nhóm cộng đồng

mà không thể chỉ đơn phương của một hoặc hai nhóm nào. Ba nhóm cộng đồng bao gồm:

- Cộng đồng văn hóa: các nghệ sĩ, nghệ nhân, nhà khoa học, nhà giáo dục, nhà hoạt động văn hóa, nhà sáng tác nghệ thuật, người làm phim, người xuất bản...

- Cộng đồng công chúng: công dân và tập thể, công chúng hiện thực và công chúng tiềm năng.

- Cộng đồng chính trị: Các cơ quan Đảng, cơ quan Chính quyền ở Trung ương và địa phương.

Chính sách văn hóa đòi hỏi phải đáp ứng được mối quan tâm của cả ba nhóm cộng đồng trên, biệt định rõ các mục tiêu và điều chỉnh các hướng ưu tiên. Văn hóa phát triển hay trì trệ là tùy thuộc vào sự tác động lẫn nhau của ba nhóm cộng đồng này tùy theo cách giải quyết những mâu thuẫn, khác biệt giữa ba nhóm cộng đồng ấy.

Có thể tổng hợp, khái quát những mục tiêu định hình định hướng mà trong chính sách văn hóa thường phải đề cập tới với những mức độ đậm nhạt, tỷ trọng nặng nhẹ khác nhau đó là:

- Mục tiêu về phát triển hoạt động sáng tạo văn hóa, nhằm sáng tạo được nhiều giá trị và sản phẩm văn hóa, nghệ thuật có chất lượng cao.

- Mục tiêu về nghiên cứu, sưu tầm, bảo tồn và phát huy những tài sản văn hóa, nghệ thuật dân tộc hoặc đa dân tộc...

- Mục tiêu về sự phát triển văn hóa ở cơ sở dân cư nhằm đảm bảo thu hút đông đảo quần chúng tham gia sáng tạo và

hưởng thu văn hóa, nghệ thuật, đảm bảo sự công bằng, dân chủ trên lĩnh vực này.

- Mục tiêu phát triển về sự xuất, nhập những giá trị và sản phẩm văn hóa, nghệ thuật, nhằm tăng cường hợp tác giao lưu văn hóa quốc tế làm giàu cho văn hóa dân tộc và giới thiệu văn hóa dân tộc mình vào cộng đồng thế giới.

- Mục tiêu về sự phát triển hệ thống các cơ quan sản xuất, bảo quản, phân phối những giá trị văn hóa, thông tin, nghệ thuật một cách hợp lý, ngày càng hiện đại và có hiệu quả cao.

- Mục tiêu về sự phát triển và đào tạo đội ngũ trí thức nghệ sĩ, cán bộ văn hóa một cách đồng bộ, có tầm cỡ, có trình độ cao.

- Mục tiêu về sự đảm bảo ngân sách, điều kiện vật chất và điều kiện pháp lý cho sự phát triển văn hóa, nghệ thuật.

- Mục tiêu về sự tự quản và phân cấp quản lý văn hóa.

Trong chính sách đã bao hàm thái độ của Nhà nước đối với vấn đề can thiệp hoặc không can thiệp, cũng như mức độ can thiệp đối với văn hóa. Những sự can thiệp hay không can thiệp ấy của Nhà nước vào văn hóa thường được thể hiện ở bốn biện pháp cơ bản là:

+ Xây dựng môi trường pháp lý cho văn hóa.

+ Tổ chức bộ máy quản lý văn hóa.

+ Xây dựng cơ sở hạ tầng cho văn hóa.

+ Đầu tư tài chính cho văn hóa.

2. Vị trí, vai trò của chính sách văn hoá trong đời sống xã hội

Trong đời sống xã hội, chính sách văn hoá có các vị trí và vai trò như:

2.1. Nâng cao nhu cầu thiết yếu trong đời sống của con người

Lịch sử loài người đã khẳng định rằng con người có hai nhu cầu lớn nhất là nhu cầu vật chất, nhu cầu tinh thần, và con người luôn luôn lao động, đấu tranh, sáng tạo để thoả mãn các nhu cầu đó của mình. Trong các xã hội phát triển, khi nhu cầu vật chất được đảm bảo, con người càng hướng tới hưởng thụ các giá trị tinh thần. Kết quả của quá trình vận động này dần hướng con người tới một xã hội nhân văn. Mặt khác, đặc trưng riêng biệt nhất của con người là khát vọng đạt tới sự phong phú, cao đẹp của thế giới tinh thần, tâm hồn, vượt lên theo lý tưởng chân, thiện, mỹ. Đối với đời sống một con người, từ khi sinh ra cho đến khi từ giã cuộc đời, văn hoá luôn luôn có mặt, trở thành nhu cầu sâu xa, thường xuyên, hàng ngày. Đối với cả loài người, con người luôn luôn sống và phát triển trong hai cái nôi vĩ đại, đó là môi trường văn hoá do chính con người xây đắp và sáng tạo cho mình.

Các chính sách văn hoá thúc đẩy tạo ra những giá trị văn hoá, những tác phẩm và công trình nghệ thuật giàu đẹp thêm cho cuộc sống con người. Khác với lĩnh vực sản xuất vật chất, lĩnh vực văn hoá tạo ra các giá trị đặc biệt, khi được nhân dân khẳng định, nó trở thành những công trình có sức sống lâu dài,

trường tồn với thời gian, không bị cũ, lạc hậu mà được giữ gìn, bảo tồn, khai thác và phát huy mãi mãi vì đó là sự thể hiện bản sắc, đặc trưng, những vẻ đẹp độc đáo của một cộng đồng, của một dân tộc.

2.2. Nâng cao nền tảng tinh thần của xã hội, vừa là mục tiêu vừa là động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội

Thực tế cho thấy rằng, một dân tộc sáng tạo ra văn hoá của mình, và đến lượt nó, chứa đựng trong nền văn hoá đó là sức sống, tiềm năng, bản lĩnh, sức sáng tạo và bản sắc của chính dân tộc đó. Bằng việc hoạch định và thực hiện các chính sách văn hoá và thông qua văn hoá, dân tộc đó, qua các thế hệ, xây dựng cho mình những chuẩn mực sống, lao động, đấu tranh, sáng tạo, và các quan hệ cộng đồng. Những chuẩn mực này được truyền bá, lưu giữ, chắt lọc, bổ sung và phát triển trong tiến trình lịch sử, trở thành một hệ thống các giá trị đặc trưng cho một dân tộc, tạo nên nền tảng tinh thần của dân tộc đó. Vì thế, quan tâm đến chính sách văn hoá là quan tâm củng cố nền tảng tinh thần của xã hội. Thiếu nền tảng tinh thần tiến bộ và lành mạnh, không quan tâm giải quyết tốt mối quan hệ giữa phát triển kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội thì không thể có sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

Chính sách văn hoá là động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội, bởi vì văn hoá có khả năng to lớn khơi dậy, nhân lên mọi tiềm năng, sức sáng tạo của con người, tạo ra nguồn lực nội sinh quyết định sự phát triển của đời sống xã hội. Đặc biệt, trong thời đại ngày nay, nguồn gốc của sự giàu có và

phát triển toàn diện của một đất nước không chỉ là tài nguyên thiên nhiên, vốn, kỹ thuật, mà yếu tố ngày càng trở nên quyết định chính là nguồn lực con người, là tiềm năng và năng lực sáng tạo của con người. Nền kinh tế tri thức thời kỳ mới của sự phát triển xã hội ngày nay bắt nguồn từ chính đặc điểm này. Tiềm năng, năng lực của con người không nằm ở đâu khác, mà nằm ngay trong văn hoá và do chính văn hoá trực tiếp tạo nên trong trí tuệ, đạo đức, tâm hồn, nhân cách, bản lĩnh, sự thành thạo, tài năng của mỗi cá nhân và cả cộng đồng.

Là động lực của sự phát triển, chính sách văn hoá thể hiện ở khả năng điều tiết, điều chỉnh các khuynh hướng, chiều hướng phát triển của xã hội và con người. Hướng sự vận động tới cái tích cực, tiến bộ, nhân văn và hạn chế những biểu hiện tiêu cực, thoái hoá, biến chất, đen tối... dẫn tới sự kìm hãm và thậm chí, sự tàn phá, xuống cấp của một xã hội đặc biệt trong những điều kiện mới của nền kinh tế thị trường. Vai trò điều tiết, điều chỉnh này thông qua ban hành các quy định về chuẩn mực mà văn hoá đã xác định để định hướng giá trị đối với con người và cộng đồng.

2.3. Văn hoá giữ vai trò quan trọng và trực tiếp trong nhiệm vụ phát triển con người

Mục tiêu cao nhất của sự sản xuất tinh thần, lĩnh vực đặc thù của văn hoá, là xây dựng nên hệ thống các giá trị làm chuẩn mực cho con người vươn tới, noi theo. Khi các chuẩn mực, các giá trị đó được tiếp nhận, được thấm sâu vào từng con người, vào từng cộng đồng thì đó chính là quá trình hình thành và phát triển các phẩm chất trong con người. Tổng hợp các

phẩm chất tốt đẹp đã được hình thành trong con người chính là nhân cách. Như vậy, nếu sản xuất vật chất tạo ra ngày càng nhiều của cải cho con người thì sản xuất tinh thần, mục tiêu cuối cùng của nó là nhằm tạo ra những phẩm giá, những giá trị trong nhân cách con người. Đó chính là một trong những sứ mệnh cao quý nhất của văn hoá. Khi nói, văn hoá là nền tảng tinh thần của xã hội, là động lực và mục tiêu của sự phát triển kinh tế - xã hội thì cần phải thấy rằng, các vai trò đó được thực hiện chủ yếu thông qua nhiệm vụ xây dựng phát triển con người của văn hoá. Con người là chủ thể sáng tạo văn hoá và đến lượt mình, văn hoá có chức năng trực tiếp nuôi dưỡng, xây đắp và góp phần phát triển con người, đặc biệt và trước hết là những phẩm chất tinh thần, tâm hồn của con người.

2.4. Văn hoá có vai trò quan trọng trong phát triển nền kinh tế hiện đại

Phát triển kinh tế thị trường đang xuất hiện những nhân tố mới, những con người mới. Phát triển văn hóa để phát triển nhân tố con người, tạo ra nhiều hơn nữa những con người sáng tạo, năng động góp phần phát triển kinh tế. Sự đổ vỡ của nhiều doanh nghiệp có căn nguyên từ môi trường văn hóa và xã hội. Văn hóa có vai trò định hướng cho phát triển kinh tế theo cái đúng, cái tốt, cái đẹp. Văn hóa là một trong những bộ phận quan trọng để khắc phục các khuyết tật vốn có của thị trường như sự mất cân bằng trong phát triển kinh tế, xã hội. Vì vậy, nhiệm vụ của văn hóa là tham gia vào việc chọn lựa con đường cho sự phát triển lâu bền, hiện đại của dân tộc. Công cuộc đổi mới toàn diện ở nước ta, đặc biệt là trong quá trình chuyển

sang nền kinh tế thị trường, đang đặt ra nhiều vấn đề có liên quan tới văn hóa, mà việc giải quyết nó có ảnh hưởng to lớn không chỉ đối với bản thân sự nghiệp văn hóa mà còn cả tới toàn bộ tiến trình đổi mới của đất nước.

II. MỘT SỐ CHÍNH SÁCH VĂN HOÁ Ở VIỆT NAM

Hiện nay, ở nước ta đã hình thành và đưa vào thực thi được hệ thống các chính sách trong lĩnh vực văn hoá như về di sản văn hoá, nghệ thuật biểu diễn, điện ảnh, mỹ thuật, nhiếp ảnh, triển lãm, thư viện, văn hoá quần chúng, văn hoá dân tộc, văn hoá gia đình; chính sách về phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý các hành vi mê tín, hủ tục, văn hoá phẩm đồi trụy... Một số chính sách cụ thể như:

- Trong Hiến pháp 1992 của Việt Nam có dành chương III với một số điều khoản đối với sự phát triển và vận hành các hoạt động văn hóa, Điều 30 quy định: "Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển nền văn hóa Việt Nam: dân tộc, hiện đại, nhân văn; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; tiếp thu tinh hoa nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân. Nhà nước thống nhất quản lý sự nghiệp văn hóa".

- Nhà nước ban hành các đạo luật riêng với từng lĩnh vực hoạt động văn hóa như: Luật về tổ chức bộ máy quản lý văn hóa; Luật Xuất bản; Luật Báo chí; Luật Di sản văn hóa năm 2001 được Quốc hội khoá X thông qua ngày 29/6/2001, có hiệu lực 01/01/2002; Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hoá năm 2001, có hiệu lực từ ngày 01/01/2010.

- Các văn bản của Chính phủ quy định trong lĩnh vực văn hoá rất đa dạng như: Chiến lược phát triển văn hoá đến năm 2020 của Thủ tướng Chính phủ theo Quyết định số 581/QĐ-TTg ngày 11/5/2009; Nghị định số 103/2009/NĐ-CP của Chính phủ về Quy chế hoạt động văn hoá và kinh doanh dịch vụ văn hoá công cộng; Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 về chính sách khuyến khích xã hội hoá đối với các lĩnh vực hoạt động văn hoá; Nghị định số 75/2010/NĐ-CP về quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động văn hoá; Nghị định số 110/2004/NĐ-CP ngày 8/4/2004 của Chính phủ về công tác văn thư...

- Các văn bản của Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch về các lĩnh vực văn hoá, như về hoạt động biểu diễn nghệ thuật, điện ảnh, hoạt động lễ hội, bảo tồn, bảo tàng di tích văn hoá. Văn bản liên quan đến các hoạt động thông tin, phân phối sản phẩm văn hóa như: xuất bản, báo chí, phát thanh truyền hình...

- Đường lối, chủ trương của Đảng là cơ sở quan trọng để hoạch định và thực hiện các chính sách văn hoá trong cuộc sống. Các văn bản có tầm quan trọng đối với phát triển văn hoá Việt Nam như:

- Nghị quyết về xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc ngày 16 tháng 7 năm 1998 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII). Trong đó, chỉ ra các lĩnh vực cụ thể của văn hoá trong đời sống và cấu trúc xã hội. Từ đó, Nghị quyết đã nhấn mạnh một phương hướng rất quan trọng trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước là “làm cho văn hoá thấm sâu

vào toàn bộ đời sống và hoạt động xã hội, vào từng người, từng gia đình, từng tập thể và cộng đồng, từng địa bàn dân cư, vào mọi lĩnh vực sinh hoạt và quan hệ con người, tạo ra trên đất nước ta đời sống tinh thần cao đẹp, trình độ dân trí cao, khoa học phát triển, phục vụ đắc lực sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá”...

- Nghị quyết Đại hội X tiếp tục khẳng định chính sách văn hoá hướng vào bảo vệ bản sắc văn hoá dân tộc trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hội nhập kinh tế quốc tế. Bồi dưỡng giá trị văn hoá trong thanh niên, sinh viên, học sinh, đặc biệt là lý tưởng sống, lối sống, năng lực trí tuệ, đạo đức và bản lĩnh văn hoá Việt Nam. Đầu tư cho việc bảo tồn tôn tạo các di tích lịch sử, đa dạng hoá các hoạt động của phong trào “Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá”. Phát huy tiềm năng, khuyến khích sáng tạo văn học, nghệ thuật, tạo ra những sản phẩm có giá trị cao về tư tưởng và nghệ thuật. Tăng cường mở rộng giao lưu, hợp tác quốc tế. Chống sự xâm nhập của văn hoá độc hại, lai căng, phản động...

- Văn kiện Đại hội XI đề ra nhiệm vụ chăm lo phát triển văn hoá với bốn nội dung quan trọng:

+ Củng cố và xây dựng môi trường văn hoá lành mạnh, phong phú, đa dạng; tiếp tục đẩy mạnh xây dựng nếp sống văn minh trong việc cưới, việc tang, lễ hội...; triển khai cuộc vận động xây dựng gia đình văn hoá Việt Nam.

+ Phát triển sự nghiệp văn học, nghệ thuật, bảo tồn, phát huy giá trị các di sản văn hoá truyền thống cách mạng. Tiếp tục

phát triển nền văn học, nghệ thuật Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, giàu chất nhân văn, dân chủ, vươn lên hiện đại, phản ánh chân thật, sâu sắc, đời sống, lịch sử dân tộc và công cuộc đổi mới đất nước; cổ vũ, khẳng định cái đúng, cái đẹp, đồng thời lên án cái xấu, cái ác. Xây dựng và thực hiện chính sách, cơ chế đào tạo, bồi dưỡng, chăm lo đời sống vật chất, tinh thần, tạo điều kiện để đội ngũ những người hoạt động văn hoá, văn học, nghệ thuật sáng tạo nhiều tác phẩm có giá trị cao về tư tưởng và nghệ thuật.

+ Tiếp thu những kinh nghiệm tốt về phát triển văn hoá của các nước; ngăn chặn, đẩy lùi, vô hiệu hoá sự xâm nhập và tác hại của các sản phẩm đồi trụy, phản động từ nước ngoài vào nước ta; bồi dưỡng và nâng cao sức đề kháng của công chúng nhất là thế hệ trẻ.

III. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH VĂN HOÁ

1. Tác động tích cực của chính sách văn hoá trong nền kinh tế thị trường

Trong các năm đổi mới, các chủ trương, chính sách văn hoá của Đảng, Nhà nước đã có tác động tích cực xây dựng nền văn hoá Việt Nam thể hiện ở các mặt như:

- Các chính sách đã thúc đẩy sáng tác các tác phẩm văn học, điện ảnh, sân khấu, âm nhạc... đi vào những vấn đề nóng bỏng của cuộc sống, thúc đẩy kinh tế và xã hội phát triển. Các sản phẩm văn hoá phong phú, gắn bó với nhân dân, được đông đảo công chúng hoan nghênh, đáp ứng được nhu cầu ngày càng rộng mở của công chúng.

- Bầu không khí hưởng ứng xây dựng văn hoá mới trong gia đình và ngoài xã hội có hiệu quả hơn. Cuộc vận động xây dựng gia đình văn hoá và tiêu chí gia đình văn hoá hiện nay đã hướng vào phát huy những giá trị văn hoá truyền thống của gia đình Việt Nam, phát huy bản sắc văn hoá dân tộc và các giá trị văn hoá hiện đại nhân văn, tiến bộ của thế giới. Trên cơ sở đó, để xây dựng tư tưởng, đạo đức, lối sống tốt đẹp, xây dựng đời sống văn hoá lành mạnh từ trong mỗi gia đình.

- Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường và hội nhập vào quá trình toàn cầu hoá. Mặt tích cực tác động đến văn hoá là tạo điều kiện cho sự xuất hiện, thử thách của tài năng, sáng tạo, đáp ứng nhanh các loại yêu cầu, thị hiếu khác trong nhân dân. Và thực tế cho thấy, bất chấp những trở lực của lợi nhuận trong thị trường, nhìn chung tinh thần nhân văn vẫn được nuôi dưỡng trong các hoạt động và sản phẩm văn hóa. Chính sách văn hóa trong điều kiện kinh tế thị trường đã có sự căn cứ vào phương hướng, yêu cầu, nhiệm vụ của công cuộc xây dựng nền văn hóa xã hội chủ nghĩa, đậm đà bản sắc dân tộc mà Đảng ta đề xướng. Trong xu thế phát triển của thời đại, các chính sách văn hoá đã hướng vào vận dụng, phát huy mặt tích cực của kinh tế thị trường đối với phát triển sự nghiệp văn hóa đồng thời ngăn chặn những tác dụng tiêu cực của nó, cụ thể như:

+ Phát huy tác dụng tích cực của quy luật giá trị trong phát triển văn hóa nhưng không thể lấy hiệu quả kinh tế làm tiêu chuẩn để đánh giá sự phát triển của văn hóa mà phải đặt nguyên tắc hiệu quả xã hội đứng hàng đầu.

+ Phát huy tác dụng thúc đẩy của cơ chế thị trường và điều tiết thị trường đối với phát triển văn hóa nhưng không thể hoàn toàn dựa vào điều tiết tự phát của thị trường mà phải xác lập nguyên tắc điều tiết thị trường thông qua các chính sách văn hoá của Nhà nước.

+ Phát huy tác dụng tích cực của quy luật cạnh tranh trong phát triển văn hóa nhưng bảo đảm được tính cạnh tranh lành mạnh theo định hướng văn hóa mà Đảng, Nhà nước ta đề ra.

2. Các thách thức của thực hiện chính sách văn hoá trong nền kinh tế thị trường

Trong nền kinh tế thị trường, việc thực hiện chính sách văn hoá đã đạt được những thành tựu nhưng cũng có những thách thức như:

- Do bị quy luật lợi nhuận chi phối nên sản phẩm văn hóa chịu sự ràng buộc của khuôn khổ hàng hóa làm tăng nhanh khoảng cách đời sống văn hóa ở nông thôn, miền núi với đô thị, thị xã. Một số loại hình không thích ứng được quan hệ thị trường bị đình đốn, xuống cấp... lợi nhuận cũng khuyến khích khai thác cả những thị hiếu thấp kém, độc hại cho sự hình thành và phát triển nhân cách...

- Ngày nay các cơ sở, đơn vị sản xuất - kinh doanh phục vụ các nhu cầu văn hóa, nghệ thuật muốn duy trì hoạt động và phát triển đều phải tuân theo quy luật của thị trường. Phần lớn các sản phẩm văn hóa và dịch vụ văn hóa đều lấy hình thức hàng hóa, thông qua thị trường, theo nguyên tắc

trao đổi ngang giá phục người tiêu dùng văn hóa. Trừ một số ít các đơn vị sự nghiệp văn hóa mang tính công ích xã hội của Nhà nước như: phát thanh, truyền hình, thư viện, bảo tàng... còn các đơn vị sản xuất - kinh doanh văn hóa khác khi xác định phương hướng đầu tư, bố trí sản xuất sản phẩm văn hóa trước hết và đương nhiên phải căn cứ vào nhu cầu của thị trường, phải chọn các hạng mục và sản phẩm có hiệu quả kinh tế tương đối cao và hiệu quả xã hội để ưu tiên. Ở đây có thể thấy, quy luật giá trị đã có tác dụng trong phát triển văn hóa và chi phối hoạt động của các đơn vị sản xuất - kinh doanh văn hóa.

- Xây dựng gia đình văn hoá mới trong tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập toàn cầu hoá đã có những trở ngại cần phải có biện pháp điều chỉnh như: mặt trái của cơ chế thị trường cũng nảy sinh nhiều vấn đề tác động đến đời sống gia đình Việt Nam, làm cho gia đình Việt Nam đang đứng trước những thử thách, sóng gió. Đó là tình trạng ly hôn, tệ nạn xã hội ma tuý, mại dâm, cờ bạc, rượu chè, các lối sống, ứng xử thiếu văn hoá... có sự xâm nhập vào một bộ phận gia đình...

- Trên các lĩnh vực khác của đời sống văn hoá cũng có những vấn đề đáng quan tâm. Ví dụ như, tiếng nói của các dân tộc thiểu số, một bộ phận rất quan trọng trong việc giữ gìn bản sắc văn hoá của dân tộc cũng đang đứng trước những thời cơ và thách thức hoặc số người ưa thích các loại hình nghệ thuật dân tộc: tuồng, chèo, cải lương... ngày càng ít.

IV. ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH VĂN HÓA NƯỚC TA

Trong hoạch định các chính sách văn hóa cho thời kỳ tới cần phải dựa trên các quan điểm cơ bản phù hợp với phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Những quan điểm ấy là cơ sở quan trọng để định hướng chiến lược cho các chính sách về văn hóa trong tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập quốc tế của nước ta. Trong các năm tới, căn cứ vào các chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về phát triển văn hoá, xác định các quan điểm hoàn thiện chính sách văn hoá trên các mặt như sau:

1. Chính sách văn hoá phải được hoạch định trên cơ sở các chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về văn hoá

Văn hóa phải là động lực quan trọng trong công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội, là mục tiêu của chủ nghĩa xã hội. Vì vậy, độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội là cốt lõi tư tưởng trong văn hóa, văn nghệ nước ta. Trong đó, chính sách văn hoá phải đảm bảo các yêu cầu chính trị, tư tưởng sau đây:

- Phát triển hệ thống giá trị nhân văn ở tinh thần yêu thương con người; tôn trọng con người; bảo vệ con người; coi trọng người tài, người có công với nước; giúp đỡ người tàn tật, người khó khăn. Đồng thời phải kết hợp ba lợi ích là lợi ích cá nhân, lợi ích tập thể, lợi ích toàn xã hội, vì đây là một trong những động lực của phát triển văn hoá và xã hội.

- Các chính sách văn hoá đều theo tinh thần xã hội hoá. Xã hội hoá nhằm tạo sự quan tâm của toàn xã hội; thu hút trí

tuệ, nhân lực, vật lực của toàn xã hội nhằm thúc đẩy văn hoá phát triển theo hướng biến đổi về chất, đổi mới về hình thức và nội dung.

- Phát triển văn hoá nhân dân góp phần tạo nên sự lành mạnh và ổn định của toàn xã hội, trên cơ sở xây dựng đời sống văn hoá phong phú, chất lượng cao, bình đẳng.... Xây dựng môi trường văn hoá lành mạnh chính là góp phần tạo ra môi trường chính trị, xã hội ổn định, an toàn và bền vững, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, nâng cao mức sống của nhân dân.

2. Chính sách văn hoá phải hướng vào phát triển con người

Các chính sách văn hoá phải hướng vào thực hiện nhiệm vụ trung tâm của văn hóa, văn nghệ nước ta là bồi dưỡng con người Việt Nam về trí tuệ, đạo đức, tâm hồn, tình cảm, lối sống, tạo cho mỗi người nhân cách vững vàng, có bản lĩnh ngang tầm sự nghiệp đổi mới đất nước, mau chóng bắt kịp xu thế phát triển của thời đại ngày nay. Điều này rất có ý nghĩa khi xã hội chuyển từ cơ chế bao cấp sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, văn hóa đóng vai trò là nhân tố điều tiết quyền lợi với trách nhiệm công dân, chọn lựa con đường lành mạnh cho sự phát triển lâu bền của dân tộc.

3. Các chính sách văn hoá phải hướng vào tiếp tục giữ gìn và phát triển văn hoá truyền thống

Các chính sách văn hoá phải bảo tồn và phát huy được truyền thống văn hóa tốt đẹp của các dân tộc, tính thống nhất và đa dạng của văn hóa các dân tộc trong cộng đồng Việt Nam.

Chính những khác biệt văn hóa ấy đã xây nên sự giàu có của nền văn hóa Việt Nam. Tôn trọng lợi ích, truyền thống văn hóa, ngôn ngữ, tôn giáo, tín ngưỡng của các dân tộc.

4. Chính sách văn hoá phải đảm bảo tự do tín ngưỡng trong xã hội

Các chính sách văn hoá phải có tác động đảm bảo quyền tự do tín ngưỡng, đồng thời chống việc lợi dụng tín ngưỡng để làm tổn hại đến lợi ích của Tổ quốc và nhân dân. Trước sau như một Đảng ta chủ trương thi hành nhất quán chính sách tôn giáo, thể hiện trong một số quan điểm cơ bản sau:

- Tôn trọng quyền tự do tín ngưỡng, theo hoặc không theo một tôn giáo nào của công dân. Hiến pháp 1992, Điều 70, đã ghi: "Công dân Việt Nam có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật. Những nơi thờ tự của các tín ngưỡng, tôn giáo được pháp luật bảo hộ. Không ai được xâm phạm tự do tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước". Các tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật. Bảo đảm quan hệ hài hoà giữa tự do tín ngưỡng và pháp luật của Nhà nước, "nghiêm cấm việc xâm phạm tự do tín ngưỡng tôn giáo, hoặc lợi dụng tín ngưỡng tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước". Đồng thời, Nhà nước tạo điều kiện cho bà con có đạo phát triển sản xuất, xoá đói giảm nghèo kết hợp hài hoà sinh hoạt tôn giáo và các công việc xã hội, từ thiện...

- Cốt lõi công tác tôn giáo là công tác vận động quần chúng. Nội dung của công tác này bao gồm:

+ Đảm bảo nhu cầu tín ngưỡng cho đồng bào như đào tạo chức sắc, in ấn kinh sách, cúng lễ,... đúng quy định của pháp luật Nhà nước. Có như vậy, các tín đồ tôn giáo mới tin rằng Đảng và Nhà nước thật sự tôn trọng tự do tín ngưỡng, tôn giáo.

+ Phải quan tâm đến chính sách kinh tế - xã hội, chăm lo đời sống giáo dân, chức sắc. Đặc biệt đối với những vùng hẻo lánh có chùa, nhà thờ ít người đi lễ nên tiền công đức rất ít, vì vậy đời sống của nhà phật, nhà thờ khó khăn nên Đảng và Nhà nước phải có chính sách, chế độ đúng đắn để bảo đảm đời sống của những người tôn giáo; có như vậy mới tranh thủ được sự ủng hộ của đồng bào có đạo trong thực hiện chính sách, luật pháp của Đảng và Nhà nước.

+ Xây dựng đội ngũ cốt cán những người yêu nước, tiến bộ trong giáo dân, có trình độ hiểu biết tôn giáo để cùng với tổ chức Đảng, chính quyền thực hiện tốt các chủ trương, pháp luật của Đảng, Nhà nước. Trước đây, nhiều nơi không phát triển Đảng trong tôn giáo, vì không có chủ trương. Hiện nay, Ban Bí thư có chủ trương phát triển Đảng trong tín đồ, chức sắc tôn giáo, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng với tôn giáo. Đảng viên gốc đạo trước đây không đi nhà thờ, nhưng nay Đảng chủ trương đảng viên gốc giáo phải gần gũi quần chúng, tuyên truyền chính sách của Đảng và Nhà nước. Vì thế, đảng viên gốc giáo có thể tham gia mọi sinh hoạt tôn giáo, làm lễ kết hôn, làm lễ rửa tội,... ở nhà thờ. Điều đó nói lên chính sách đối với đảng viên gốc giáo cởi mở hơn và chúng ta tôn trọng chính sách tôn giáo.

- Các tổ chức trong hệ thống chính trị làm công tác tôn giáo phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng và phải tăng cường quản lý công tác tôn giáo của Nhà nước. Trong hệ thống chính trị, phải quán triệt tới mọi đảng viên để có nhận thức đúng đắn về tôn giáo. Mặt trận và các đoàn thể phải tổ chức các phong trào trong quần chúng tôn giáo; kết hợp với các chức sắc tôn giáo phát triển đảng viên, đoàn viên, đội viên trong tôn giáo.

Nhà nước phải tăng cường quản lý đối với tôn giáo. Nhà nước phải thể chế hoá quan điểm, chính sách của Đảng thành pháp luật Nhà nước. Mặt khác, Nhà nước phải chăm lo đời sống vật chất - tinh thần của giáo dân, bảo đảm chính sách tôn giáo phải được thực hiện. Phải đào tạo đội ngũ cán bộ có trình độ hiểu biết về tôn giáo, đó là nhu cầu mà Nhà nước phải quan tâm để quản lý, tổ chức thực thi chính sách tôn giáo đạt hiệu quả.

5. Nâng cao tính chiến đấu của chính sách văn hoá

Chính sách văn hoá phải có tác động nâng cao được tính chiến đấu của các hoạt động văn hóa và văn học, nghệ thuật, khẳng định mạnh mẽ và sâu sắc những nhân tố mới, những giá trị cao đẹp của dân tộc ta, khắc phục những gì cản trở quá trình đi lên của đất nước. Phê phán cái sai, lên án cái ác, cái xấu để hướng con người tới cái đúng, cái tốt, cái đẹp. Đấu tranh không khoan nhượng chống các luận điệu độc hại của các thế lực thù địch. Thấm nhuần quan điểm của Chủ tịch Hồ Chí Minh: "Văn hóa, văn nghệ cũng là một mặt trận. Anh chị em văn nghệ sĩ là chiến sĩ trên mặt trận ấy".

6. Chính sách văn hoá phải hướng vào bảo đảm tự do sáng tạo và thúc đẩy nhu cầu xã hội đối với văn hóa

Trong phát triển văn hoá, các chính sách văn hoá phải có tác động đảm bảo tự do sáng tạo văn hoá của các tầng lớp nhân dân, nhằm tạo ra nhiều sản phẩm văn hoá có giá trị để thoả mãn gia tăng nhu cầu văn hóa, văn nghệ của nhân dân. Văn hóa phải trở thành một bộ phận của toàn thể những hoạt động xã hội. Đồng thời, chính sách văn hoá phải có tác động nâng cao khả năng và nhu cầu của các tầng lớp nhân dân trong sáng tạo, tiếp cận và thụ hưởng văn hoá. Trong chính sách văn hoá phải khắc phục tình trạng "hành chính hóa" các tổ chức văn hóa, nghệ thuật và cũng như khắc phục xu hướng "thương mại hóa" trong lĩnh vực này.

7. Chính sách văn hoá phải tạo môi trường cho tiếp thu các nền văn hoá tiến bộ, văn minh của thế giới

Các chính sách văn hoá phải tạo môi trường cho mở rộng giao lưu văn hóa với nước ngoài, tiếp thu những tinh hoa của nhân loại làm giàu đẹp thêm nền văn hóa Việt Nam. Đồng thời, có các cơ chế, chính sách ngăn chặn và đấu tranh chống sự xâm nhập của các loại văn hóa độc hại, bảo vệ nền văn hóa dân tộc.

8. Đảm bảo chính sách đầu tư tài chính cho văn hóa khoa học, hợp lý

Đầu tư cho văn hoá cần phải được hướng vào:

- Nhà nước cần xác định một chính sách đầu tư cho văn hóa cân đối, hài hòa với phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Chính sách đầu tư cho văn hóa là nội dung đặc biệt quan trọng trong chính sách phát triển vi mô về xây dựng văn hóa.

- Thông qua việc điều tiết hướng dẫn của chính sách, Nhà nước tập trung đầu tư phát triển các ngành, các lĩnh vực văn hóa đã được Nhà nước xác định là cần phải ưu tiên và lĩnh vực xã hội có nhu cầu lớn.

- Trong đầu tư không thể lấy các hạng mục phát triển văn hóa có hiệu quả kinh tế cao nhưng lại có hiệu quả xã hội kém làm mục tiêu được chọn đầu tư.

9. Hoạch định và quản lý thực hiện chính sách văn hoá phải trên cơ sở hoàn thiện quy định nhiệm vụ của các cơ quan chức năng về quản lý văn hoá và không ngừng đào tạo, phát triển nguồn nhân lực làm công tác văn hoá

Chiến lược phát triển văn hoá đến năm 2020 xác định nhiệm vụ của các cơ quan chức năng về văn hoá trong thực hiện chiến lược này như sau:

9.1. Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch có nhiệm vụ chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, các Bộ, ngành liên quan và Ủy ban Nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức triển khai thực hiện chiến lược phát triển văn hoá đến năm 2020; xây dựng và tổ chức thực hiện các kế hoạch 5 năm và hàng năm về phát triển văn hoá; hướng dẫn, kiểm tra, giám sát, tổng hợp tình hình thực hiện và tổ chức sơ kết tình hình thực hiện.

9.2. Bộ Giáo dục và Đào tạo chủ trì, phối hợp với Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch xây dựng và thực hiện kế hoạch đào tạo nhân lực đối với các trường văn hoá, nghệ thuật; cơ chế, chính sách đặc thù đào tạo tài năng nghệ thuật; đào tạo giáo viên dạy nhạc, hoạ các trường phổ thông; tổ chức cá hình thức thích hợp để học sinh, sinh viên nâng cao kiến thức về lịch sử, văn hoá, nghệ thuật, di sản văn hoá dân tộc, tham quan bảo tàng, di tích lịch sử văn hoá.

9.3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chỉ đạo các ngành và địa phương đưa kế hoạch phát triển văn hoá vào kế hoạch định kỳ của ngành, địa phương; chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch huy động các nguồn tài trợ trong và ngoài nước cho phát triển văn hoá.

9.4. Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch xác định tỷ lệ ngân sách hàng năm chi cho văn hoá; hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính và cơ chế quản lý tài chính trong lĩnh vực văn hoá, nghệ thuật để sử dụng có hiệu quả các nguồn tài chính đầu tư cho văn hoá; xây dựng các chính sách khuyến khích các thành phần kinh tế - xã hội đầu tư cho văn hoá.

9.5. Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch thực hiện cải cách hành trong công tác quản lý văn hoá; xác định biên chế, xây dựng các chế độ, chính sách đối với cán bộ ngành văn hoá, trí thức, văn nghệ sĩ, đối với tập thể, cá nhân tham gia xã hội hoá hoạt động văn hoá.

9.6. Bộ Thông tin và Truyền thông chủ trì, phối hợp với Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch và các Bộ ngành liên quan xây dựng

cơ chế, chính sách để phát triển và quản lý tốt xuất bản phẩm về văn hoá, văn học, nghệ thuật; văn hoá mạng; quản lý phim, ảnh, chương trình ca nhạc nước ngoài đưa lên sóng truyền hình.

9.7. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo chức năng, nhiệm vụ tổ chức trong phạm vi thẩm quyền; phối hợp với Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch và các Bộ, cơ quan khác triển khai thực hiện các nhiệm vụ phát triển văn hoá trên phạm vi toàn quốc.

9.8. Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm phát triển văn hoá trên đại bàn theo thẩm quyền; xây dựng và chỉ đạo thực hiện chính sách văn hoá phù hợp với chiến lược phát triển văn hoá đến năm 2020 và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trong cùng thời kỳ.

10. Các nhiệm vụ chủ yếu của công tác văn hoá trên địa bàn quận, huyện đến năm 2020

Trên cơ sở nội dung chiến lược của Đảng và kế hoạch phát triển văn hoá của Nhà nước đến năm 2020, xác định các nhiệm vụ chủ yếu của công tác văn hoá trên địa bàn huyện, quận như sau:

10.1. Xây dựng đời sống văn hoá tinh thần tốt đẹp, lành mạnh, phong phú ở cơ sở, thực hiện cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá"

Đây là nhiệm vụ bao trùm, thường xuyên, chi phối toàn bộ các hoạt động văn hoá ở cơ sở, thu hút tất cả các cấp, ngành, các

tổ chức đoàn thể và đông đảo quần chúng nhân dân trên địa bàn huyện, quận tham gia, trực tiếp triển khai và thực hiện.

Mục tiêu của nhiệm vụ này là tạo ra ở các cơ sở (gia đình, làng, bản, xã, phường, khu tập thể, cơ quan, xí nghiệp, trường học, các vùng dân cư ...) một đời sống văn hoá lành mạnh, tốt đẹp, từng bước đáp ứng những nhu cầu văn hoá của các tầng lớp nhân dân trên địa bàn, đồng thời tổ chức cho quần chúng ở cơ sở phát huy tiềm năng, năng khiếu, sở thích để tự sáng tạo văn hoá phục vụ nhu cầu tinh thần của chính mình.

Xây dựng gia đình văn hoá là nhiệm vụ trọng tâm của cấp huyện, quận và cơ sở để tạo nên những tế bào và hạt nhân văn hoá lành mạnh của môi trường văn hoá tốt đẹp trên địa bàn huyện, quận. Kết hợp chặt chẽ giữa các hoạt động văn hoá với hoạt động thể dục, thể thao, vui chơi, giải trí để tạo nên sức tác động tổng hợp, nâng cao hiệu quả xây dựng đời sống văn hoá ở cơ sở.

10.2. Hoạt động thông tin, tuyên truyền, cổ động, triển lãm...

Loại hình hoạt động này ở cấp huyện vừa mang đặc trưng, ý nghĩa tư tưởng, vừa là hoạt động gắn chặt với văn hoá là nhiệm vụ thường xuyên của đội ngũ cán bộ văn hoá cấp huyện, quận.

Mục tiêu của công tác này là nhằm tuyên truyền trực tiếp, kịp thời trong quần chúng nhân dân ở cơ sở các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước, tuyên truyền pháp luật... Phương thức hoạt động này được gắn với hình thức thể hiện của văn hoá để đi vào quần chúng, phù hợp với dân tộc và

địa bàn, như thông qua đài phát thanh, truyền thanh, trạm bản tin, trang trí pano, khẩu hiệu, mít tinh, thông tin cổ động, văn nghệ quần chúng, tuyên truyền văn hoá... Chính các phương thức hoạt động có tính trực quan trên địa bàn huyện, xã, quận, phường... sẽ có tác dụng trực tiếp đến quần chúng, nâng cao nhận thức tư tưởng, tri thức, tình cảm của nhân dân ở cơ sở.

10.3. Hoạt động văn nghệ quần chúng

Tiềm năng sáng tạo văn hoá của nhân dân là vô cùng phong phú, đặc biệt ở cơ sở. Sự nhiệt thành, tâm huyết, tài năng của những nguyện vọng, sở thích sáng tạo văn hoá, nghệ thuật của nhân dân là cơ sở để tổ chức và phát triển các hoạt động văn nghệ quần chúng trên địa bàn huyện, quận.

Mục tiêu của hoạt động này là tạo điều kiện để nhân dân tham gia tích cực hoạt động sáng tạo (sáng tác và biểu diễn) văn nghệ, tự tổ chức, quản lý các hoạt động đó, qua đó nâng cao mức hưởng thụ văn hoá, thị hiếu thẩm mỹ và trình độ thưởng thức nghệ thuật của công chúng. Các phương thức tổ chức ở cấp huyện, quận thường là các câu lạc bộ sở thích nghệ thuật, các đêm liên hoan văn nghệ, các hội diễn nghệ thuật quần chúng theo địa bàn dân cư, theo vùng văn hoá, theo nghề nghiệp, lứa tuổi hoặc giới tính.

Ở cấp huyện, quận nhằm nâng cao tác dụng của hoạt động này, cần gắn bó nó với các chủ đề chính trị, kinh tế, xã hội qua từng thời kỳ để tạo sức hấp dẫn và định hướng tư tưởng cho công chúng tham gia hoạt động văn hoá.

10.4. Công tác bảo tồn, phát huy các di tích lịch sử - văn hoá và công tác bảo tàng, nhà truyền thống

Trong lĩnh vực này, trên địa bàn huyện, quận, có hai nhiệm vụ khác nhau. Một là cấp huyện, quận có nhiệm vụ trực tiếp bảo vệ, sử dụng, tu bổ, bảo tồn và phát huy các di tích trên địa bàn, được Nhà nước giao cho quản lý. Hai là, có trách nhiệm hỗ trợ, giúp đỡ, phối hợp với các cơ quan chức năng của Trung ương đối với các di tích cấp quốc gia. Cả hai nhiệm vụ đó đều nhằm vào mục tiêu chủ yếu là giáo dục truyền thống, đáp ứng nhu cầu tinh thần - văn hoá của nhân dân và tham gia bảo vệ tài sản văn hoá chung của dân tộc. Cần khắc phục tình trạng coi việc khai thác di tích chỉ để tăng nguồn thu ngân sách cho địa phương là mục tiêu chính.

Bảo tàng, nhà truyền thống có vị trí rất quan trọng trong công tác giáo dục chính trị, tư tưởng, tình cảm và văn hoá cho nhân dân ở cơ sở, bởi vì đó chính là lịch sử đấu tranh của nhân dân trên địa bàn, là niềm tự hào của họ qua các thế hệ xây dựng và bảo vệ quê hương. Trong điều kiện hiện nay, ở cấp huyện, quận, một mặt cần tính toán toàn diện để có được bảo tàng hoặc nhà truyền thống với quy mô nhỏ, vừa tầm, tránh phô trương hình thức, phát triển tràn lan, và mặt khác, quan trọng hơn là tìm giải pháp để phát huy tác dụng của nhà truyền thống trên địa bàn huyện và các cơ sở.

10.5. Tổ chức và quản lý các hoạt động lễ hội

Do truyền thống văn hoá lâu đời của các địa phương, trên địa bàn huyện, quận, thường có nhiều lễ hội truyền thống

với nhiều đặc trưng độc đáo. Đồng thời, trải qua cuộc đấu tranh vĩ đại giải phóng dân tộc và bảo vệ tổ quốc, đã xuất hiện những lễ hội mới, lễ hội cách mạng và các hoạt động mang ý nghĩa văn hoá như uống nước, nhớ nguồn ... Việc chỉ đạo và trực tiếp tổ chức, hoặc hướng dẫn, giúp đỡ cho các cơ sở tổ chức các lễ hội đó là chức năng, nhiệm vụ của cấp huyện, quận (Đảng và chính quyền), nhằm đảm bảo ý nghĩa và tác dụng tư tưởng - văn hoá của các lễ hội, góp phần giáo dục truyền thống và biết chọn lọc những gì là tốt đẹp, tiến bộ, loại bỏ những hủ tục lạc hậu, lỗi thời. Chức năng quản lý các lễ hội đòi hỏi cán bộ cấp huyện, quận một sự am hiểu lịch sử, truyền thống trên địa bàn, nắm vững các qui định, qui chế của Nhà nước và biết vận động, tổ chức quần chúng tự nguyện tham gia một cách tích cực, có định hướng.

10.6. củng cố, xây dựng và phát huy tác dụng của các thiết chế văn hoá

Trên địa bàn huyện, quận và các cơ sở (xã, phường...), nhìn tổng thể, hầu hết đều có các thiết chế văn hoá, đảm bảo điều kiện, cơ sở vật chất, kỹ thuật cần thiết cho các hoạt động văn hoá, tuy ở một số huyện khó khăn, đặc biệt ở miền núi, vùng sâu, vùng cao, vùng các dân tộc thiểu số, còn thiếu những thiết chế văn hoá như nhà văn hoá, thư viện, bảo tàng, nhà truyền thống, sân vận động... Chính vì thế, để thực hiện nhiệm vụ này, ba khâu không thể tách rời là củng cố những thiết chế đã có, vươn lên xây dựng những thiết chế mới đáp ứng nhu cầu chính đáng, ngày càng cao của nhân dân và đặc biệt là tìm tòi các giải pháp, các phương thức phù hợp để phát huy tác dụng của các loại thiết chế văn hoá đó.

Cùng với nhiệm vụ trên, việc đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ hoạt động văn hoá giữ vị trí quyết định để tổ chức các hoạt động văn hoá và nâng cao hiệu quả, tác dụng của các thiết chế văn hoá. Ở cấp huyện, quận, đội ngũ này bao gồm hai lực lượng, một là những cơ quan (Ban Tuyên giáo và Phòng văn hoá - thông tin), cán bộ, nhân viên chuyên môn, nghiệp vụ công tác trong ngành văn hoá và hai là lực lượng quần chúng, hạt nhân văn hoá giữ vai trò nòng cốt trong các hoạt động văn hoá ở huyện, quận và cơ sở. Xây dựng được hai lực lượng này là điều kiện đảm bảo cho kết quả và hiệu quả công tác văn hoá ở địa bàn huyện, quận và cơ sở.

Chương XI

CHÍNH SÁCH DÂN TỘC

I. KHÁI NIỆM, VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH DÂN TỘC

1. Khái niệm chính sách dân tộc

Về phương diện lý luận và thực tiễn, chính sách dân tộc là một hệ thống chính sách tác động vào các quan hệ tộc người, vào vùng dân tộc thiểu số nhằm thúc đẩy sự phát triển toàn diện về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và an ninh quốc phòng ở các vùng này.

Ở nước ta, Hiến pháp năm 1992, Điều 5 có ghi: “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên đất Việt Nam. Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giữa các dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc. Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn bản sắc dân tộc và phát huy những phong tục tập quán, truyền thống văn hoá tốt đẹp của mình. Nhà nước thực hiện chính sách phát triển về mọi mặt, từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của đồng bào các dân tộc thiểu số”.

Như vậy, chính sách dân tộc có vai trò trong đảm bảo bình đẳng, đoàn kết, tương trợ giúp nhau cùng phát triển, cùng nhau thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng và bảo vệ tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Các chính sách dân tộc bao gồm các chính sách đối với các dân tộc về định canh, định cư ổn định đời sống; môi trường, tài nguyên thiên nhiên; giao thông vận tải và bưu điện; giáo dục văn hoá, đào tạo nguồn nhân lực; xoá đói giảm nghèo; phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị cơ sở các vùng dân tộc... Tuy nhiên, qua các thời kỳ cách mạng, do tình hình cũng như nhiệm vụ chiến lược khác nhau, nên chính sách dân tộc cũng mang đặc trưng và nội dung cụ thể khác nhau. Hiện nay trong đường lối đổi mới chung của đất nước, chính sách dân tộc của Đảng cũng được đổi mới cho phù hợp với sự vận động của kinh tế - xã hội, nhằm thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ chiến lược của Đảng và Nhà nước.

Thực tế lịch sử của các quốc gia hiện đại đã chứng tỏ là, các dân tộc có ngôn ngữ khác nhau, nguồn gốc lịch sử, phong tục, tập quán khác nhau vẫn hoàn toàn có khả năng chung sống với nhau trong một khu vực, đoàn kết với nhau trong sự nghiệp dựng nước và giữ nước, có thể gắn bó số phận lịch sử của mỗi dân tộc với số phận chung của một quốc gia thống nhất. Điều kiện gắn kết giữa các dân tộc trong một quốc gia để cùng tồn tại và phát triển là sự bình đẳng mọi mặt về quyền lợi và nghĩa vụ, sự tôn trọng lẫn nhau trong mọi quan hệ xã hội. Bất cứ điều gì làm tổn thương đến mối quan hệ đó, đều sẽ dẫn đến tình trạng mất đoàn kết, làm lung lay sự

thông nhất, có khi còn uy hiếp đến cả nền an ninh của quốc gia. Tất nhiên ở đây, sự bình đẳng về mọi quyền lợi không phải là việc phải chia đều những quyền lợi quốc gia mà nó phải được bắt nguồn từ sự tôn trọng lẫn nhau, thừa nhận vai trò của từng dân tộc ở mỗi địa phương cũng như trong toàn quốc; thừa nhận sự tồn tại của từng dân tộc như là một thực thể cấu thành đại gia đình các dân tộc trong cộng đồng quốc gia, làm tăng thêm sức mạnh chính trị, kinh tế, văn hoá và quốc phòng của đất nước. Để thực hiện quyền bình đẳng giữa các dân tộc, một vấn đề được đặt ra là phải phát huy dân chủ đối với người dân. Trong đó, những đặc điểm về nội dung dân chủ, phương thức thực hành dân chủ cần được thể chế hoá bằng pháp luật và được thể hiện trong từng chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước sao cho đáp ứng được những yêu cầu của của từng dân tộc cũng như của cả nước.

Chính sách xã hội nói chung, chính sách dân tộc nói riêng, xét đến cùng là chính sách đối với con người và vì con người. Trong việc phát huy yếu tố con người, một trong những nhiệm vụ cần thực hiện là cụ thể hoá và thực hiện đúng những nguyên tắc và nội dung của chính sách dân tộc thông qua việc thực hiện tốt mọi chính sách phát triển kinh tế, văn hoá, giáo dục, y tế... một cách có hiệu quả thiết thực đối với từng tộc người, từng con người cụ thể. Mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội ở miền núi và các dân tộc hiện nay là ổn định và phát triển về mọi mặt: môi trường cư trú, sản xuất, đời sống. Ổn định, trước hết là khắc phục tình trạng di cư tự do, từng bước định canh định cư, giải quyết tốt tình trạng tranh chấp đất đai và mở rộng diện tích

đất canh tác, đa dạng hoá cây trồng và vật nuôi và mở mang ngành nghề phù hợp với điều kiện cụ thể từng nơi, tạo ra những điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế, xã hội nhanh, bền vững tại các vùng dân tộc.

2. Vai trò của chính sách dân tộc

Chính sách dân tộc có vai trò chính trong phát triển kinh tế - xã hội như:

2.1. Chính sách dân tộc có vai trò đáp ứng nhu cầu về đời sống chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội và nhu cầu phát triển, bình đẳng giữa các thành phần tộc người trong quốc gia... Trên cơ sở đó, để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ cách mạng chung của từng thời kỳ (cách mạng giải phóng dân tộc, xây dựng đất nước sau chiến tranh, đổi mới, hội nhập phát triển...), thực hiện đoàn kết cùng tiến bộ giữa các dân tộc.

2.2. Chính sách dân tộc luôn có vị trí chiến lược trong sự nghiệp cách mạng ở nước ta. Cách mạng Việt Nam chính là giải quyết vấn đề phát triển kinh tế - xã hội của các dân tộc, vì quyền lợi và hạnh phúc của cộng đồng tộc người. Do đó, các chủ trương, chính sách về chính sách dân tộc của Đảng, Nhà nước đều nhằm vào thực hiện các quyền, lợi ích và trách nhiệm của các cộng đồng tộc người. Sự thất bại hay thành công trong việc xây dựng và thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ bảo vệ và phát triển đất nước đều có vai trò quan trọng của chính sách dân tộc.

2.3. Chính sách dân tộc có vai trò quan trọng thực hiện hòa nhập các dân tộc thiểu số trong cộng đồng các dân tộc Việt Nam.

Quản lý sự phát triển kinh tế, xã hội trên nguyên tắc tiến bộ và công bằng không thể không quan tâm đến việc hòa nhập các dân tộc thiểu số vào đời sống chung của cộng đồng các dân tộc trong một nước. Bởi lẽ, bản thân quan hệ giữa các dân tộc là vấn đề vô cùng nhạy cảm và phức tạp. Trên thực tế, chênh lệch khó tránh khỏi về trình độ phát triển kinh tế - xã hội, khác biệt về phong tục, tập quán, tín ngưỡng, lối sống... được hình thành từ lâu đời của các dân tộc có thể là tiền đề cho sự giao lưu, hợp tác về mọi mặt, tạo nên sự đồng cảm và tương trợ, sự thống nhất trong đa dạng. Tuy nhiên, đồng thời đó cũng có thể tiềm ẩn những mầm mống của sự mâu thuẫn, gây mất ổn định về chính trị - xã hội và ngăn trở sự phát triển hài hòa, bền vững của một quốc gia. Do đó, trong giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa theo định hướng xã hội chủ nghĩa, thì việc hòa nhập xã hội đối với các dân tộc thiểu số càng có ý nghĩa quan trọng đặc biệt. Trong giai đoạn này, "hòa nhập xã hội đối với đồng bào các dân tộc thiểu số là tạo điều kiện để đồng bào được hưởng mọi quyền bình đẳng về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, hòa nhập với sự phát triển chung của đất nước". Trong đó:

- Về chính trị: Cốt lõi của chính sách hòa nhập các dân tộc thiểu số là tạo điều kiện để đồng bào thực hiện quyền bình đẳng về nghĩa vụ và quyền lợi công dân, bình đẳng trước pháp luật, bình đẳng "tham gia quản lý Nhà nước và xã hội", thông qua những người đại diện xứng đáng do mình bầu ra hoặc trực tiếp tham gia tùy theo tài năng và đức hạnh của mình.

- Về kinh tế: Do nhiều nguyên nhân, trình độ phát triển của các dân tộc trong nước thường có sự chênh lệch. Do đó, thực hiện chính sách hòa nhập là giúp cho các dân tộc có trình độ phát triển thấp hơn từng bước tiến lên theo kịp đà phát triển chung của quốc gia.

- Về xã hội: Trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần có các chính sách xã hội đặc biệt đảm bảo cho các dân tộc thiểu số đều có khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, được chăm sóc về y tế, được cung cấp nguồn nước sạch, được hướng dẫn và đào tạo về nghề nghiệp, được giúp đỡ lúc gặp khó khăn..., nghĩa là được hưởng thụ một cách công bằng những thành quả của quá trình phát triển đất nước.

- Về văn hóa: Cùng với việc nâng cao trình độ dân trí chung, các dân tộc thiểu số được khuyến khích và tạo điều kiện giữ gìn, phát huy những giá trị, bản sắc, cốt cách văn hóa riêng của mình, đồng thời mở rộng giao lưu văn hóa giữa các dân tộc, góp phần tạo nên sự thống nhất trong đa dạng của nền văn hóa Việt Nam.

Thực hiện được những điều nói trên, thì việc hòa nhập các dân tộc thiểu số trong cộng đồng các dân tộc Việt Nam sẽ ngày càng khăng khít, tạo nền tảng vững chắc cho sự ổn định về chính trị, sự phồn vinh về kinh tế, sự đồng thuận về xã hội, sự phong phú về văn hóa của đất nước. Do đó, mọi âm mưu và hành động của các thế lực thù địch chia rẽ các dân tộc để can thiệp vào công việc nội bộ của nước ta sẽ thất bại trước sự phát triển của khối đại đoàn kết các dân tộc Việt Nam.

II. MỘT SỐ ĐẶC ĐIỂM CƠ BẢN VỀ CÁC TỘC NGƯỜI Ở NƯỚC TA ẢNH HƯỞNG ĐẾN CHÍNH SÁCH DÂN TỘC

Các nghiên cứu về dân tộc ở Việt Nam cho thấy, có một số đặc điểm về tộc người sau đây tác động đến hoạch định chính sách dân tộc:

1. Nước Việt Nam có một vị trí địa lý chính trị thuận lợi nằm trên đường giao lưu tộc người, văn hóa vùng Viễn Đông, tài nguyên đa dạng, địa hình có biển, đồng bằng, trung du, núi cao. Do vậy, từ thuở lập quốc đã là một quốc gia đa tộc người và theo kết quả nghiên cứu của ngành dân tộc học, hiện nay trên đất nước ta có 54 dân tộc anh em cùng chung sống. Trong đó, dân số dân tộc kinh chiếm tỷ lệ 86% và các dân tộc thiểu số chiếm tỷ lệ 14% (Tày, Nùng, Mường, Mán, Bana, Thái, Hơ mông, Khmer, Dao, Cao Lan, Êđê, Chăm, Giarai...).

Mỗi tộc người trên cơ sở những điều kiện cư trú, kinh tế - xã hội đều có những cái riêng về nguồn gốc lịch sử, tộc danh, tiếng nói (và có khi cả chữ viết) các truyền thống sản xuất và văn hóa, phong tục tập quán, lối sống, cách ứng xử trước thiên nhiên xung quanh và với xã hội ngày càng phát triển. Trong quá trình phát triển của mình, mỗi dân tộc nước ta thường có những nhóm địa phương. Các nhóm này là kết quả của cộng đồng hoặc do giao tiếp với các dân tộc khác. Mỗi nhóm địa phương mang những bản sắc riêng, những khác biệt trong đặc điểm văn hóa, nhưng vẫn mang những cốt cách dân tộc mình nói chung. Một số dân tộc có quan hệ với các cộng đồng người gần gũi ở các nước láng giềng.

Như vậy, bên cạnh nền văn hóa chung của cộng đồng các dân tộc Việt Nam, mỗi dân tộc, mỗi nhóm địa phương đều có nền văn hóa mang bản sắc riêng từ lâu đời, phản ánh truyền thống lịch sử và niềm tự hào của các tộc người. Đặc trưng của bản sắc văn hóa dân tộc là tất cả các giá trị vật chất, và tinh thần được sáng tạo nên trong quá trình lịch sử bao gồm tiếng nói, chữ viết, văn học nghệ thuật, kiến trúc, y phục, phong tục tập quán, tâm lý và tình cảm dân tộc, quan hệ gia đình, dòng họ và làng bản. Một số dân tộc còn gắn với tôn giáo truyền thống như Khơ me (đạo Phật Tiểu Thừa), Chăm (đạo Islam và Bà la môn); một bộ phận các dân tộc Tây Nguyên và người Hmông theo đạo Thiên Chúa... Sự phát triển rực rỡ bản sắc văn hóa các tộc người càng làm phong phú nền văn hóa chung của cộng đồng các dân tộc Việt Nam.

2. Cộng đồng các dân tộc ở nước ta có truyền thống cố kết, gắn bó với nhau trong lịch sử dựng nước và giữ nước. Đoàn kết trong chiến đấu chống ngoại xâm cũng như trong lao động sáng tạo xây dựng đất nước là truyền thống, là đặc điểm nổi bật của các dân tộc Việt Nam. Trong sự nghiệp cách mạng do Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo, truyền thống đoàn kết dân tộc được phát huy, là một trong những nhân tố quyết định mọi thắng lợi của cách mạng nước ta. Tuy vậy, vẫn có nơi, có lúc trong quan hệ giữa các dân tộc vẫn xảy ra những va chạm. Phát huy truyền thống đoàn kết, xóa bỏ mặc cảm, thành kiến dân tộc, đồng thời đập tan mọi âm mưu thủ đoạn kích động chia rẽ dân tộc của các lực lượng thù địch luôn là nhiệm vụ trọng yếu của nhân dân ta trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

3. Quá trình biến động dân cư tự nhiên (do tỷ lệ sinh đẻ quá cao), đặc biệt là quá trình biến động cơ học (do di dân từ nơi khác đến) làm cho dân số ở miền núi nước ta nói chung và dân số người Việt ở đây nói riêng trong suốt nhiều năm qua không ngừng tăng nhanh. Hiện nay, số dân người Việt ở Tây Nguyên đã chiếm gần 2/3 và ở miền núi phía Bắc đã chiếm gần 1/2 số dân của từng vùng. Tình hình đó cộng với phương thức sống du canh du cư, nay đây mai đó của nhiều dân tộc ít người và gần đây là quá trình di dân tự do của các dân tộc miền núi phía Bắc vào Tây Nguyên làm cho bức tranh phân bố dân cư dân tộc ở miền núi nước ta trong những năm qua có nhiều thay đổi. Biểu hiện trước hết của những thay đổi này là những biến động về cơ cấu thành phần tộc người. Trong đó, tại một số khu vực miền núi dân tộc tỷ lệ người Việt tăng lên đáng kể. Ví dụ, ở Tây Nguyên trong vòng 10 năm (1980 - 1990), tỷ lệ dân số người Việt tăng từ 56,63% lên 64,56%...

Trong sự thay đổi bức tranh phân bố tộc người, điều đáng chú ý là, mức độ cư trú xen kẽ, đan xen của các dân tộc có chiều hướng ngày càng tăng. Điều đó tạo điều kiện cho các dân tộc học hỏi, giúp đỡ lẫn nhau cùng tiến bộ, nhưng đồng thời cũng có phát sinh những va chạm trong quan hệ dân tộc nên cần phải chủ động khắc phục.

4. Các dân tộc ở nước ta là những bộ phận cấu thành quốc gia thống nhất nhưng có sự chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế, văn hóa và xã hội. Đây là nguồn gốc của sự không bình đẳng giữa các dân tộc. Giải quyết hậu quả lịch sử này phải có các chính sách xã hội và quá trình phấn đấu tích cực, bền bỉ,

lâu dài của các dân tộc mới đảm bảo cho các dân tộc ít người từng bước tiến kịp trình độ chung của xã hội.

5. Các dân tộc thiểu số ở nước ta cư trú tập trung ở vùng núi và gần các đường biên giới và chiếm tới 3/4 diện tích cả nước. Đó là những địa bàn chiến lược quan trọng về kinh tế, chính trị, quốc phòng, giao lưu quốc tế và có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về môi trường sinh thái đối với cả nước. Vùng núi dân tộc là nơi có một vị trí địa lý - chính trị phức tạp, các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội của biên giới, luôn cần được an ninh và sự đoàn kết thống nhất toàn cư dân để có sức mạnh phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ Tổ quốc.

III. MỘT SỐ CHÍNH SÁCH DÂN TỘC

Một số chính sách dân tộc có vai trò quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội, chính trị ở nước ta trong thời kỳ qua như:

- Nghị quyết 22-NQ/TƯ ngày 27/1/1989 của Bộ Chính trị "về một số chủ trương chính sách lớn phát triển kinh tế - xã hội miền núi" và Quyết định 72-HĐBT ngày 13-3-1990 của Hội đồng Bộ trưởng "về một số chủ trương chính sách cụ thể phát triển kinh tế - xã hội miền núi". Hai văn kiện quan trọng này của Đảng và Nhà nước ta đã đáp ứng tình hình xây dựng, phát triển kinh tế bức xúc của đồng bào các dân tộc trong thời kỳ đầu của công cuộc đổi mới đất nước. Với hai văn bản đó các Bộ, các ngành cùng Ủy ban Dân tộc Trung ương triển khai nhiều chương trình kinh tế - xã hội và mang lại nhiều thành tựu quan trọng trên địa bàn các tỉnh miền núi và vùng đồng bào dân tộc

thiểu số. Mặc dù có rất nhiều khó khăn nhưng có thể nói, với chính sách này, khu vực dân tộc và miền núi được Đảng, Nhà nước đầu tư về tiềm lực kinh tế, trí tuệ, bước đầu đã tạo nên một sự khởi sắc quan trọng, tạo tiền đề cho các bước phát triển tiếp sau.

- Nghị định 11-CP Chính phủ ban hành ngày 20/2/1993 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Ủy ban Dân tộc và miền núi chỉ rõ chức năng quản lý nhà nước đối với lĩnh vực công tác dân tộc và miền núi trong phạm vi cả nước, tập trung xây dựng các chính sách cụ thể về dân tộc, các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, phối hợp với các bộ, ngành, các ủy ban, các cơ quan ngang bộ xây dựng, đầu tư các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội... vùng dân tộc và miền núi; chăm lo giải quyết các yêu cầu, nguyện vọng chính đáng của đồng bào dân tộc thiểu số. Sau 5 năm thực hiện (1993 - 1998) các nội dung của Nghị định 11/CP vùng miền núi và dân tộc nước ta đã có sự biến đổi quan trọng về kinh tế - xã hội, khắc phục được nhiều khó khăn trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế ở nước ta năm 1975 - 1985 để lại.

- Chương trình 135 về phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa cũng đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định 135/1998/QĐ-TTg, ngày 31/7/1998 đã có tác động quan trọng đối với giải quyết việc làm, tăng thu nhập, nâng cao mức sống và giải quyết các vấn đề xã hội của đồng bào miền núi.

- Các Quyết định số 72/HĐBT (1990) về một số chủ trương chính sách cụ thể phát triển kinh tế - xã hội miền núi; Quyết

định số 327/CT (1992) về một số chủ trương chính sách sử dụng đất trồng, đồi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước; Chỉ thị số 525/TTg (1993) về một số chủ trương biện pháp tiếp tục phát triển kinh tế - xã hội miền núi; Nghị định số 13/CP (1994) về công tác khuyến nông (bao gồm cả khuyến lâm và khuyến ngư); Nghị định số 02/CP (1994) về giao đất nông nghiệp; Quyết định 960/TTg ngày 24/2/1996 về phát triển kinh tế - xã hội các tỉnh miền núi phía Bắc; Quyết định 656/TTg ngày 30/8/1997 về phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên; Quyết định 712/TTg ngày 30/8/1997 về phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Bắc; Quyết định 02/1998/TTg ngày 6/1/1998 về phát triển kinh tế - xã hội vùng Đông Bắc... Các văn bản này là một trong những yếu tố cơ bản để tổ chức và triển khai hoạt động thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội tại các tỉnh miền núi và vùng dân tộc.

- Nghị định số 51/2003/NĐ-CP và Nghị định số 53/2004/NĐ-CP của Chính phủ về kiện toàn tổ chức, xác định cụ thể chức năng, nhiệm vụ và biên chế của các đơn vị của cơ quan dân tộc ở Trung ương và địa phương; quy định chuẩn hoá đội ngũ cán bộ làm công tác dân tộc và kế hoạch phát triển nguồn nhân lực cho các vùng dân tộc.

- Quyết định 1277/QĐ-TTg ngày 7/12/2005 của Thủ tướng Chính phủ về nội dung, nhiệm vụ chủ yếu của quản lý nhà nước và phương thức công tác dân tộc giai đoạn 2005 - 2010 với các nội dung chủ yếu như:

* Xây dựng và hoàn thiện chính sách dân tộc trên cơ sở rà soát, tổng kết đánh giá việc tổ chức thực hiện các chính sách hiện hành, bổ sung, sửa đổi, ban hành chính sách mới phù hợp,

để giúp đỡ, hỗ trợ, tạo điều kiện cho các dân tộc thiểu số phát huy nội lực, phấn đấu vươn lên hoà nhập với sự phát triển chung của đất nước; tập trung vào các lĩnh vực phát triển giáo dục, nâng cao dân trí, đào tạo nguồn nhân lực, đào tạo cán bộ trẻ cho hệ thống chính trị cơ sở, phát triển văn hoá các dân tộc, giao đất, giao rừng cho cộng đồng làng, bản, buôn, sóc...

* Xây dựng đề án phát triển toàn diện các dân tộc thiểu số ở khu vực Tây Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ đến 2020; tổ chức thực hiện Chương trình 135 có hiệu quả các năm 2006 - 2010.

* Ban hành chính sách khuyến khích các doanh nghiệp, các nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế đầu tư vào các vùng dân tộc thiểu số; tăng cường khai thác nguồn vốn từ hợp tác quốc tế, thành lập quỹ phát triển cho các dân tộc thiểu số; tăng ngân sách nhà nước hàng năm cho việc thực hiện chính sách dân tộc đối với vùng dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn...

* Tăng cường công tác tuyên truyền chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước bằng nhiều biện pháp, hình thức để đồng bào các dân tộc hiểu rõ và chủ động tham gia vào quá trình thực hiện chính sách.

* Xây dựng chương trình, kế hoạch đưa tiến bộ khoa học, kỹ thuật và chuyển giao khoa học, công nghệ tiên tiến vào vùng dân tộc thiểu số, nhằm đẩy mạnh sản xuất, thực hiện hiệu quả công tác giảm nghèo và phát triển kinh tế, xã hội; xây dựng kế hoạch bảo tồn và phát huy bản sắc văn hoá, nâng cao mức hưởng thụ văn hoá của các dân tộc...

* Tăng cường công tác thông tin khoa học trong hệ thống cơ quan công tác dân tộc và các Bộ ngành, địa phương phục vụ cho công tác nghiên cứu, quản lý, xây dựng chính sách dân tộc.

Như vậy, trong các thời kỳ qua, với sự quan tâm của Đảng, chỉ đạo sát sao của Chính phủ, cùng với việc tổ chức thực hiện có hiệu quả chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số của các bộ, ngành nên việc thực hiện chính sách xã hội ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số trong thời gian qua đã đạt được nhiều thành tựu rất đáng khích lệ. Các chính sách dân tộc đã có tác động tích cực trong thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội của các vùng dân tộc thiểu số, góp phần không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của các đồng bào dân tộc thiểu số.

IV. THỰC TRẠNG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH DÂN TỘC

Trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế, cùng với sự phát triển chung của cả nước, bức tranh kinh tế, văn hoá, xã hội các dân tộc thiểu số ở nước ta đã có những bước tiến mới. Cụ thể như:

1. Phát triển kinh tế ở nhiều vùng dân tộc đã có sự chuyển biến quan trọng

Trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, thực hiện các chính sách dân tộc, tại các vùng dân tộc từ một nền kinh tế mang nặng tính tự nhiên, tự cung tự cấp khép kín đang dần chuyển sang sản xuất hàng hóa, với phương thức canh tác đa canh, thâm canh, lâm - nông - ngư nghiệp gắn với công nghiệp chế biến và dịch vụ. Việc thừa nhận hộ gia đình là đơn

vị kinh tế tự chủ đã trở thành động lực thực sự, Nhà nước đã có vai trò nhất định trong hỗ trợ đầu tư cho vay vốn tín dụng, chuyển giao tiến bộ về kỹ thuật, công nghệ mới, có tác động hình thành nên những vùng sản xuất tập trung tạo ra hàng hóa như vùng chè ở Bắc Thái, Hà Giang, Yên Bái, Gia Lai, Lâm Đồng; vùng quế ở Yên Bái, Quảng Ninh, miền Tây Quảng Nam - Đà Nẵng, Bình Định; vùng hồi ở Lạng Sơn; cà phê ở Đắk Lắk, Gia Lai; dâu tằm ở Bảo Lộc (Lâm Đồng); vùng gỗ trụ mỏ ở Lạng Sơn, Quảng Ninh... Trong quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế, ở nhiều nơi đã bước đầu hình thành được nhiều mô hình sản xuất hàng hóa từ kinh tế hộ gia đình bằng kinh doanh đồi rừng, vườn rừng, trang trại rừng thực hiện nông - lâm kết hợp. Tại các vùng dân tộc miền núi từng bước giải phóng được lực lượng sản xuất, diện tích canh tác nông nghiệp được mở rộng. Các vùng núi thấp và rẻo giữa đã chuyển từ 1 vụ lúa (lúa hoặc màu) thành 2 vụ phổ biến ở nhiều nơi. Ở Tây Nguyên, một số vùng thung lũng ven sông và đầm lầy (ở Ayunpa, Krông Pa tỉnh Gia Lai; Đắc Uy tỉnh Kon Tum; Krông Pach tỉnh Đắk Lắk; Đúc Trọng, Đơn Dương tỉnh Lâm Đồng)... do mở rộng nhiều diện tích ruộng nước nên đồng bào các dân tộc định canh định cư đã có cuộc sống tương đối ổn định. Ở nhiều vùng miền núi dân tộc, đường giao thông đã đến được các huyện và hầu hết các xã với nguồn vốn đầu tư của Nhà nước kết hợp với nhân dân cùng làm. Nhiều cụm kinh tế - kỹ thuật, các trung tâm khai khoáng - công nghiệp, các nông - lâm trường quốc doanh, trạm trại kỹ thuật được hình thành; xuất hiện dần nhiều thị tứ, thị trấn mới có ý nghĩa như vùng động lực thúc đẩy sản xuất hàng hóa, góp phần nâng cao mức sống của người dân ở đây.

Sản xuất tiểu thủ công nghiệp và công nghiệp ở các tỉnh miền núi cũng được chú ý mở mang. Nhiều mặt hàng thủ công nghiệp truyền thống, nhất là các loại vải thổ cẩm với hoa văn đa dạng, phong phú mang sắc thái riêng của từng dân tộc, hoặc các đồ dùng, các hàng mỹ nghệ bằng gỗ quý, song, mây, tre... phát triển khá, đáp ứng một phần nhu cầu của thị trường trong nước và xuất khẩu.

Các khu công nghiệp ở Quảng Ninh, Thái Nguyên, Lào Cai, Thanh Hóa, Đắk Lắk, Lâm Đồng... đã thu hút hàng ngàn lao động của các dân tộc thiểu số, tạo việc làm, ổn định đời sống, từng bước đưa họ hòa nhập vào tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa chung của đất nước.

2. Đời sống của dân cư các dân tộc thiểu số được nâng lên

Các chính sách xã hội đối với các dân tộc thiểu số trong các năm qua đã có tác động tích cực nâng cao mức sống cho người dân các dân tộc thiểu số. Sau 5 năm triển khai chương trình 135-II, tỷ lệ hộ nghèo của các xã, thôn đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc thiểu số miền núi giảm từ 47% năm 2006 xuống còn 28,8% năm 2010. Hiện nay, thu nhập bình quân đầu người ở các xã trong Chương trình đạt 4,2 triệu đồng/người/năm. Tỷ lệ xã có đường giao thông cho xe cơ giới từ trung tâm xã đến thôn, bản tăng lên 80% vào năm 2010

Hệ thống trường học phổ thông cấp I và II, III, trường phổ nội trú, vừa học vừa làm; hệ thống bệnh viện, trạm y tế hình thành ở nhiều nơi. Xã hội và đời sống đồng bào các dân tộc

thiểu số được cải thiện, nhất là ở vùng thấp, gần thị xã, thị trấn gần trục đường giao thông. Các hộ vùng miền núi dân tộc thiểu số có thu nhập ngày càng tăng lên, một bộ phận lớn dân cư có nhà cửa tương đối khang trang, sắm được nhiều tiện nghi sinh hoạt như tủ lạnh, xe máy, tivi... có hộ còn trang bị máy móc phục vụ sản xuất; nhiều nơi phát triển thủy điện nhỏ.

3. Kết cấu hạ tầng ở miền núi và vùng đồng bào dân tộc được cải thiện

Theo các số liệu thống kê, nếu trước kia việc canh tác của đồng bào các dân tộc thiểu số chủ yếu trông chờ vào nước trời, thì nay trên 70% ruộng nước ở Tây Bắc, Việt Bắc, Tây Nguyên... đã được tưới bằng hệ thống hồ chứa nước và mạng lưới kênh mương từ nhỏ đến lớn. Nhiều công trình thủy lợi loại vừa hoặc tương đối lớn được đưa vào sử dụng như Hồng Đại (Cao Bằng), Như Xuyên (Tuyên Quang), Nậm Công (Sơn La), Nậm Rôm (Lai Châu), Noọng Phai (Yên Bái), Ayun Hạ (Gia Lai), Ea Súp (Đắk Lắk), Sông Quao (Quảng Ngãi), Đắc Cấm (Kon Tum), Buôn Tráp (Đắk Lắk), Ia Mơ (Gia Lai), Cát Tiên (Lâm Đồng)... góp phần phát triển kinh tế của các vùng miền núi, dân tộc.

Ngành giao thông đã sửa chữa, nâng cấp nhiều tuyến đường quan trọng như quốc lộ 2, 3, 6, 18, 70 lên các tỉnh miền núi phía Bắc, quốc lộ 7, 8, 9, 15 cho các tỉnh miền Trung, quốc lộ 14, 14^B, 24, 25... cho các tỉnh Tây Nguyên.... Việc mở mang các tuyến đường giao thông vận tải bằng ô tô đến các trung tâm cụm xã và trung tâm xã ở miền núi và vùng đồng bào dân tộc cũng dần dần được đẩy mạnh.

Nhờ có Chương trình 135, việc xây dựng các công trình cơ sở hạ tầng ở những xã đặc biệt khó khăn thuộc vùng đồng bào các dân tộc thiểu số đang được tích cực triển khai. Chương trình 135 giai đoạn II (2006 - 2009) với 4 nhiệm vụ triển khai trên địa bàn 1.946 xã đặc biệt khó khăn và 3.149 thôn bản đặc biệt khó khăn. Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng đã đầu tư xây dựng 8.237 công trình thiết yếu, trong đó có 5.465 công trình đã hoàn thành và được đưa vào sử dụng.

4. Phát triển hệ thống thông tin liên lạc tại các vùng dân tộc thiểu số

Đến nay tất cả các tỉnh lỵ và huyện lỵ ở miền núi đã được trang bị tổng đài điện tử kỹ thuật số, đa số xã đã được phủ sóng truyền hình. Thành tựu đó đã xóa bỏ tình trạng cách biệt trước đây, làm cho ngày càng có thêm nhiều đồng bào các dân tộc thiểu số được tiếp cận với những nguồn thông tin bổ ích về đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước cũng như về nhiều lĩnh vực hoạt động khác của nhân dân cả nước và những sự kiện quốc tế quan trọng.

5. Công tác định canh, định cư có những chuyển biến tích cực

Cuộc vận động định canh, định cư đối với đồng bào một số dân tộc vốn có truyền thống du canh, du cư từ lâu đời đã được chính thức phát động trước tiên trên miền Bắc từ tháng 3/1968 với Nghị quyết 38/CP của Hội đồng Chính phủ, sau đó được mở rộng ra các tỉnh Tây Nguyên và một số tỉnh có miền núi khác ở miền Nam sau khi nước nhà thống nhất. Tuy nhiên, từ khi có

Nghị quyết 22/TW của Bộ Chính trị (11/1989) và Quyết định 72/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (3/1990) về một số chủ trương, chính sách lớn phát triển kinh tế - xã hội miền núi, thì công tác định canh, định cư đã bước sang giai đoạn mới - giai đoạn gắn liền với sự nghiệp đổi mới toàn diện đất nước. Từ đó, công tác định canh, định cư được triển khai theo dự án, lấy xã làm đơn vị tổ chức. Thời gian hoàn thành định canh, định cư của từng xã được thể hiện trong từng dự án cụ thể. Trong quá trình đó, xuất hiện nhiều mô hình làm ăn có hiệu quả, hình thành vùng sản xuất hàng hóa, góp phần làm thay đổi bộ mặt trung du, miền núi. Có nhiều điểm định canh, định cư đã phát triển tốt như Viễn Sơn (Yên Bái), Bản Công (Thanh Hóa), Mu Cống - Kim Chung (Sơn La), Thanh Lâm (Quảng Ninh), Trà My (Quảng Na), Hà Bàu, Ia Sao (Gia Lai - Kon Tum), Liên Đầm, Tân Châu (Lâm Đồng), Chu Cáp, Chư Đăng (Đắk Lắk)... Ở những nơi đó đồng bào đã tập trung phát triển kinh tế hộ, làm vườn nhà, vườn rừng, kết hợp đẩy mạnh chăn nuôi để vừa sản xuất ra nhiều loại lương thực, thực phẩm đáp ứng nhu cầu cuộc sống, vừa sản phẩm hàng hóa có giá trị, tạo điều kiện định canh, định cư vững chắc.

Nhiều nông, lâm trường quốc doanh cũng đã thu hút hàng vạn hộ gia đình đồng bào các dân tộc thiểu số vào làm ăn. Ví dụ: Lâm trường Púng Luông (Yên Bái) thu hút người Hmông; Liên hiệp cà phê Việt - Đức thu hút người Ê-đê; Công ty cao su Chư Xê thu hút người Gia-rai; Lâm trường Chư Pong thuộc Liên hiệp xí nghiệp lâm - nông - công nghiệp Ea Súp thu hút người Ê-đê, Mnông, Gia-rai... Khi tham gia vào các nông, lâm

trường quốc doanh, công ăn việc làm của đồng bào được ổn định, đời sống dần dần được cải thiện, tình đoàn kết và sự hòa nhập giữa các dân tộc được củng cố.

6. Công tác văn hóa, giáo dục ở vùng đồng bào các dân tộc thiểu số được chú trọng phát triển

- *Về văn hoá*: Là công cụ hàng đầu của tư duy, giao tiếp và sáng tạo văn hóa, ngôn ngữ của các dân tộc thiểu số đã được Đảng và Nhà nước ta luôn luôn quan tâm giúp đỡ duy trì và phát triển. Hàng chục năm qua, khoảng 30 ngôn ngữ dân tộc thiểu số đã được điều tra, nghiên cứu; 27 ngôn ngữ đã có chữ viết, trong đó phần lớn các bộ chữ đều sử dụng con chữ La tinh, đặt theo nguyên tắc ghi âm tương đối hợp lý. Các bộ chữ cổ truyền của một số dân tộc như Thái, Chăm, Khơ-me... được bảo tồn và sử dụng. Luật phổ cập giáo dục tiểu học (1991) khẳng định: "Các dân tộc thiểu số có quyền sử dụng tiếng nói, chữ viết của dân tộc mình cùng với tiếng Việt để thực hiện giáo dục tiểu học". Việc dạy song ngữ tại các trường lớp học sinh dân tộc thiểu số có lợi ích kép là làm cho con em các dân tộc thiểu số dễ dàng tiếp thu kiến thức, đồng thời dần dần nâng cao trình độ tiếng phổ thông, vì đó là phương tiện giao lưu không thể thiếu giữa các dân tộc ở nước ta, tạo điều kiện phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, tăng cường khối đại đoàn kết dân tộc.

Kho tàng văn học dân gian bao gồm các truyện cổ, các trường ca, các sử thi, các luật tục của nhiều dân tộc như Tày, Nùng, Thái, Mường, Dao, Hmông, Giáy, Chăm, Ê-đê, Gia-rai, Ba-na, Mnông, v.v... được sưu tầm, biên dịch, in ấn để phổ biến rộng rãi. Các công trình kiến trúc và nhiều tác phẩm điêu khắc

cổ của người Chăm được giữ gìn, tôn tạo. Nhiều nhà văn, nhà thơ, họa sĩ, nhạc sĩ... của các dân tộc thiểu số được khuyến khích và giúp đỡ trong sáng tạo những tác phẩm mới.

Các ngày hội văn hóa dân tộc được tổ chức hàng năm đã thu hút đông đảo quần chúng tham gia. Bảo tàng Dân tộc học được xây dựng bề thế và bắt đầu khai trương ngay giữa thủ đô từ cuối năm 1997 đã trở thành nơi tập trung sưu tầm, bảo tồn, khai thác, nghiên cứu, giới thiệu có hệ thống về những giá trị văn hóa vật chất của tất cả các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam. Nhiều lễ hội các dân tộc Chăm, Khmer, Mông, ngày hội văn hoá các dân tộc Tây Bắc, Đông Bắc, Tây Nguyên, đồng bằng sông Cửu Long đã được tổ chức với nhiều hình thức và nội dung phong phú, số lượng và chất lượng được nâng cao, đã giúp cho đồng bào được thụ hưởng đời sống văn hoá mới, lưu giữ và bảo tồn các giá trị văn hoá dân tộc. Thông qua các hoạt động lễ hội, việc bảo tồn, phát huy văn hoá, các nội dung phổ biến khoa học - kỹ thuật, hướng dẫn cách làm ăn, kế hoạch hoá gia đình, xoá bỏ các hủ tục lạc hậu để vươn lên xoá đói, giảm nghèo đã phát huy tác dụng rất tích cực.

Việc cấp hàng chục loại báo thiết yếu không thu tiền theo Quyết định số 975/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đến các xã nghèo đã có tác dụng thiết thực trong việc chuyển tải thông tin đến với đồng bào ở vùng sâu, vùng xa, giúp đồng bào nắm được chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước, vận dụng các kinh nghiệm hay, cách làm tốt vào điều kiện thực tế để vươn lên thoát khỏi đói nghèo.

- *Về giáo dục - đào tạo*: Chính sách giáo dục nâng cao dân trí cho đồng bào dân tộc được Đảng và Nhà nước luôn quan tâm, giải quyết bằng nhiều cơ chế, chính sách phù hợp, như chính sách cử tuyển ưu tiên tuyển sinh vào các trường đại học, cao đẳng; chính sách đối với trường dân tộc nội trú, chính sách miễn giảm học phí, cấp miễn phí sách giáo khoa, giấy vở; thực hiện chế độ giáo viên, hỗ trợ cho học sinh nghèo học bán trú và học sinh mẫu giáo vùng đặc biệt khó khăn, tăng cường cơ sở vật chất trường học.

Mạng lưới giáo dục phổ thông thuộc tất cả các cấp ở miền núi và vùng đồng bào dân tộc có bước phát triển mới. Hệ thống các trường nội trú cho con em các dân tộc thiểu số đã được mở ra ở tất cả các tỉnh miền núi và các huyện vùng cao. Hàng ngàn tỉ đồng được đầu tư cho hỗ trợ giáo dục ở vùng đồng bào dân tộc và miền núi, xây dựng hơn 400 trường dân tộc nội trú cấp tỉnh, huyện và cụm xã, xoá phòng học tạm, xây dựng mới và cải tạo hàng trăm ngàn phòng học, thu hút trên 90% trẻ em trong độ tuổi đến trường. Các trường dự bị đại học ở Việt Trì, Nha Trang và trường vùng cao Việt Bắc là những nơi bồi dưỡng nâng cao trình độ giúp cho con em các dân tộc thiểu số có đủ điều kiện thi vào các trường đại học và cao đẳng. Tỉnh miền núi nào cũng thành lập các loại trường sư phạm, nông nghiệp, lâm nghiệp, y dược... mà đối tượng chính là con em các dân tộc thiểu số. Nhìn chung, phương hướng phát triển giáo dục và đào tạo ở các tỉnh miền núi và vùng đồng bào dân tộc là tập trung đào tạo cán bộ cho các ngành giáo dục, y tế, nông nghiệp, lâm nghiệp, đồng thời chú trọng đào tạo cán bộ lãnh đạo và quản lý.

Triển khai Dự án đào tạo bồi dưỡng nâng cao năng lực cán bộ cơ sở và cộng đồng, cán bộ, ngành và Ủy ban Dân tộc hướng dẫn các địa phương tổ chức được 4.112 lớp đào tạo, bồi dưỡng cho hơn 160.000 lượt cán bộ xã, thôn, ấp, khóm, tập huấn cho 231.000 lượt người dân. Chính sách hỗ trợ các dịch vụ cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, trợ giúp pháp lý đã hỗ trợ kinh phí cho trên 200.000 cháu của các cháu hộ nghèo học bán trú, tổ chức 1.925 hoạt động văn hoá, trợ giúp pháp lý và phổ biến pháp luật cho trên 30.000 lượt người. Kết quả là cho đến nay, tại tất cả các tỉnh miền núi và những tỉnh có vùng núi đã bước đầu hình thành đội ngũ cán bộ người dân tộc được đào tạo tương đối có hệ thống làm việc ở các cấp, các ngành.

7. Thực hiện chính sách chăm sóc sức khoẻ đối với người dân tộc

Chính sách chăm sóc sức khoẻ và giáo dục ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số cũng đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng. Chương trình mục tiêu quốc gia phòng, chống các loại dịch bệnh nguy hiểm và Quyết định số 139/2002/QĐ-TTg về cấp thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo là đồng bào dân tộc thiểu số, miễn phí một số dịch vụ khám chữa bệnh, đặc biệt là chương trình quân dân y kết hợp của Bộ Quốc phòng được thực hiện với các hoạt động nhằm hướng tới việc phòng, chống bấu cổ, sốt rét, tiêm chủng mở rộng, xoá xã "trắng" về y tế, bảo đảm kịp thời việc khám chữa bệnh cho đồng bào. Công tác chăm sóc sức khoẻ ban đầu cho đồng bào dân tộc đã được cải thiện rõ rệt. Hệ thống y tế cơ sở được xây dựng đến tận tuyến xã (96% số xã có

trạm y tế), một số nơi đã có mạng lưới y tế thôn, bản. Xét ở mặt bằng chung các chỉ số về y tế, dinh dưỡng năm sau đều cao hơn năm trước. Tại các vùng trọng điểm về sốt rét, tỷ lệ mắc bệnh đã giảm đáng kể. Tỷ lệ tiêm chủng các loại vắc-xin cho trẻ em đạt trên 90%. Về cơ bản, đã xoá vùng "trắng" về y tế cơ sở, kiểm soát được 90% các loại dịch bệnh nguy hiểm như bệnh phong, sốt rét, bấu cổ... Thành tựu đó là sự kết tinh công sức, trí tuệ và sức lao động bền bỉ của các cấp, các ngành, các địa phương dưới sự lãnh đạo của Đảng, quản lý Nhà nước ta trong những năm gần đây. Kết quả cụ thể và thiết thực ấy đã củng cố và tăng thêm niềm tin yêu của đồng bào các dân tộc, nhất là đồng bào ở vùng sâu, vùng xa đối với Đảng và Nhà nước ta.

8. Một số tồn tại trong thực hiện chính sách dân tộc

Mặc dầu đã đạt được những tiến bộ nêu trên, việc thực hiện hòa nhập xã hội đối với đồng bào các dân tộc thiểu số vẫn còn tồn tại nhiều mặt tồn tại cần tiếp tục giải quyết một cách bền bỉ, lâu dài, cụ thể là:

a) Nhiều vùng dân tộc thiểu số vẫn là những vùng sản xuất, kinh doanh chậm phát triển. Tỷ lệ tăng trưởng GDP ở những vùng này thường chỉ bằng khoảng 60 - 70% tỷ lệ chung của cả nước.

b) Kết cấu hạ tầng, nhất là ở các vùng sâu, vùng xa, vùng cao còn rất lạc hậu.

c) Khả năng tiếp cận hệ thống dịch vụ xã hội cơ bản (điện, nước sạch, thông tin liên lạc...) của một số xã đặc biệt khó khăn thuộc dân tộc miền núi vẫn còn có hạn chế.

d) Mức hưởng thụ văn hóa của đồng bào các dân tộc thiểu số nói chung, nhất là ở các vùng sâu, vùng xa, vùng cao nói riêng, còn rất thấp. Nhiều hủ tục trong ma chay, cưới xin, các tệ nạn xã hội như nghiện hút, cờ bạc, mê tín... còn có những bức xúc.

đ) Việc đào tạo đội ngũ cán bộ trong các dân tộc thiểu số còn chưa đồng đều. Số cán bộ dân tộc ở các vùng cao, vùng xa xôi hẻo lánh thiếu nghiêm trọng. Có những dân tộc có số dân đông hoặc tương đối đông, có vị trí quan trọng đối với cả khu vực như dân tộc Hmông ở Tây Bắc, dân tộc Khơ-me ở một số tỉnh đồng bằng Nam Bộ, các dân tộc Ê-đê, Gia-rai, Ba-na... ở Tây Nguyên nhưng đội ngũ cán bộ có trình độ còn thấp. Số cán bộ dân tộc trong các lĩnh vực quản lý kinh tế - xã hội, khoa học, kỹ thuật vẫn còn thiếu. Tỷ lệ cán bộ chủ chốt ở cơ sở (cấp xã) là người dân tộc thiểu số có tăng lên, song so với yêu cầu và nhiệm vụ công tác thì vẫn còn thấp. Tình trạng phổ biến là phần lớn cán bộ chủ chốt ở cơ sở không những không có khả năng xây dựng các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội của xã, bản, buôn và có nhiều hạn chế trong việc quản lý, điều hành các chương trình, dự án được triển khai trên địa bàn.

e) So với cả nước, tỷ lệ hộ đói nghèo ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số vẫn còn cao, đời sống của đồng bào nhiều nơi vẫn còn khó khăn, nguy cơ tái nghèo còn tiềm ẩn, nhất là mỗi khi có thiên tai. Do đó, việc xoá đói, giảm nghèo, phát triển bền vững ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, miền núi vẫn là mục tiêu ưu tiên hàng đầu trong thời gian tới.

V. ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI ĐỐI VỚI CÁC DÂN TỘC THIỂU SỐ TRONG THỜI GIAN TỚI

Trong tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, chính sách dân tộc phải được hoàn thiện phù hợp với tình hình thực tiễn. Xuất phát từ thực trạng thực hiện chính sách dân tộc, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Đảng đến năm 2020, xác định một số định hướng hoàn thiện các nội dung của chính sách dân tộc cho thời kỳ tới là:

1. Duy trì và phát huy những thành tích đã đạt được thông qua tổng kết thực tiễn thực hiện chính sách dân tộc từ Trung ương đến cơ sở

Thực hiện việc tổng kết thực tiễn thực hiện các chính sách dân tộc một cách thường xuyên để có sự điều chỉnh một cách hợp lý, nhằm phát huy ưu điểm, kịp thời biểu dương, nhân rộng những điển hình tiên tiến trong cả nước. Trên cơ sở đó, để các chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước được thực hiện sâu rộng, có sức bền và phát triển hơn nữa.

2. Chính sách dân tộc phải được hoạch định hướng vào thúc đẩy phát triển kinh tế vùng dân tộc thiểu số

Trong thời kỳ tới, ở tầm vĩ mô, các chính sách đối với dân tộc thiểu số cần hướng vào tăng cường đầu tư cho các chương trình phát triển kinh tế - xã hội ở vùng đồng bào các dân tộc thiểu số. Hướng dẫn và hỗ trợ đồng bào tiếp tục chuyển mạnh từ kinh tế tự nhiên, tự cấp, tự túc sang kinh tế hàng hóa trong

nền kinh tế thị trường với đa dạng hoá các loại hình sở hữu. Thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động ở miền núi và vùng đồng bào dân tộc phù hợp với thế mạnh của từng vùng, từng tiểu vùng và từng dân tộc. Mở rộng diện tích canh tác lúa và hoa màu ở những nơi có điều kiện thuận lợi, tích cực phát triển các cây công nghiệp hàng năm và lâu năm, các cây dược liệu và các loại cây ăn quả để có nhiều sản phẩm có giá trị kinh tế. Tiếp tục thực hiện dự án trồng mới rừng từ nay đến năm 2020, vừa đẩy mạnh việc trồng rừng mới vừa coi trọng việc khoanh nuôi, bảo vệ rừng tái sinh. Đặc biệt cần có chính sách đầu tư thỏa đáng đối với đồng bào các dân tộc nhận khoán bảo vệ rừng, khoanh nuôi tái sinh hoặc trồng rừng mới sao cho đồng bào có thể sống bằng nghề rừng và gắn bó với rừng.

Kết hợp chặt chẽ việc đẩy mạnh sản xuất nông - lâm nghiệp với phát triển công nghiệp, nhất là công nghiệp chế biến, công nghiệp vật liệu xây dựng, công nghiệp khai khoáng... và các ngành dịch vụ đời sống, dịch vụ sản xuất, du lịch... gắn với vùng nguyên liệu, tiềm năng tại chỗ nhằm tạo thêm việc làm, nâng cao thu nhập, xóa đói giảm nghèo, từng bước nâng cao mức sống, rút ngắn khoảng cách về mức sống của đồng bào các dân tộc so với mức bình quân chung cả nước.

Hoàn thiện chính sách trợ giá cung cấp một số mặt hàng thiết yếu (muối iốt, dầu, giấy học sinh...), đồng thời có chính sách thuế hợp lý đối với tiêu thụ sản phẩm hàng hóa được sản xuất tại vùng đồng bào các dân tộc.

3. Tiếp tục chính sách định canh, định cư đối với những đồng bào các dân tộc thiểu số

Trong chính sách định canh, định cư cần coi trọng chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế hộ gia đình bằng cách giao đất, giao rừng đến hộ một cách hợp lý; hướng dẫn và giúp đỡ tổ chức lại sản xuất ở vườn đồi, vườn rừng tạo ra sản phẩm hàng hóa, trao đổi lấy lương thực và các nhu yếu phẩm khác, tiến tới xóa bỏ nương rẫy du canh. Đối với những đồng bào chuyển cư đến vùng kinh tế mới, cần có chính sách cấp đất sản xuất, ngăn chặn tệ phá rừng bừa bãi, hướng dẫn và hỗ trợ đồng bào xây dựng các cơ sở phúc lợi xã hội để sớm ổn định cuộc sống, yên tâm làm ăn và hòa nhập với cộng đồng các dân tộc tại chỗ.

4. Chính sách đầu tư nâng cấp giao thông đến các huyện, xã vùng dân tộc thiểu số sinh sống

Ngoài chính sách phân bố lại dân cư thì chính sách đầu tư xây dựng, nâng cấp giao thông đến các điểm dân cư dân tộc miền núi có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội các vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Trong chính sách đầu tư, cần có ưu tiên cho đầu tư vào hình thành các trục giao thông có chất lượng cao đến các điểm thương mại cấp vùng, thị xã, huyện và cụm xã. Đồng thời, đầu tư phát triển các đô thị, thị trấn, thị tứ vùng miền núi, biên giới nơi có các dân tộc thiểu số sinh sống, với hệ thống giao thông hoàn chỉnh, nhằm tạo điều kiện cho các vùng dân tộc thiểu số thúc đẩy phát triển nhanh về kinh tế và xã hội.

5. Hoàn thiện chính sách giữ gìn, tôn tạo, khai thác những giá trị và bản sắc văn hóa riêng của tất cả các dân tộc thiểu số

Chính sách giữ gìn, tôn tạo, khai thác các giá trị văn hoá của các dân tộc thiểu số có vai trò quan trọng trong thúc đẩy giao lưu văn hóa giữa các dân tộc trong nước và giao lưu với văn hóa nhân loại vì sự phát triển và tiến bộ chung của văn hóa Việt Nam. Đây không chỉ là vấn đề có ý nghĩa văn hóa đơn thuần mà thực sự có ảnh hưởng to lớn tới việc củng cố sự hòa nhập xã hội đối với các dân tộc thiểu số anh em. Bởi lẽ, trong lĩnh vực văn hóa, mọi biểu hiện kỳ thị, phân biệt đối xử hẹp hòi đối với các nền văn hoá tiến bộ đều có thể làm phương hại đến việc thực thi chính sách đoàn kết và giúp nhau cùng phát triển về mọi mặt của các dân tộc trong một quốc gia. Vì vậy, cần phải hoàn thiện chính sách đối với văn hoá của các dân tộc thiểu số.

6. Tiếp tục có chính sách nâng trình độ giáo dục phổ thông của các dân tộc thiểu số

Các vấn đề trọng tâm trong chính sách nâng cao trình độ giáo dục phổ thông cho dân cư dân tộc thiểu số là:

- Hoàn thành tiêu chuẩn quốc gia về xóa mù chữ và phổ cập giáo dục tiểu học ở những xã miền núi chưa đạt chuẩn đề ra, ngăn ngừa tình trạng tái mù chữ trong dân cư.

- Phát triển mạnh các cấp học trung học cơ sở và trung học phổ thông ở vùng đồng bào các dân tộc thiểu số, thu hút hết trẻ em trong độ tuổi đến trường.

- Nghiên cứu cải tiến chữ viết của các dân tộc đã có chữ. Mở rộng diện dạy song ngữ - tiếng dân tộc và tiếng phổ thông - ở các trường tiểu học để tạo điều kiện cho học sinh tiếp thu tốt các kiến thức được giảng dạy.

- củng cố và phát triển hệ thống trường dân tộc nội trú, bán trú nhằm giúp cho con em các dân tộc thiểu số ở những nơi không có điều kiện học tập được đến trường và nếu những em nào có khả năng phát triển, thì được Nhà nước tiếp tục tạo điều kiện nâng cao trình độ để thi vào đại học, cao đẳng, trở thành người có tri thức, có nghề về phục vụ địa phương.

7. Tích cực phát triển nguồn nhân lực là người các dân tộc thiểu số

Phát triển nguồn nhân lực là người thiểu số nhằm cung cấp nguồn nhân lực chuyên môn kỹ thuật cho phát triển kinh tế - xã hội các vùng dân tộc thiểu số. Do đó, chính sách phát triển nguồn nhân lực người dân tộc thiểu số phải được hoàn thiện theo hướng nâng cao chất lượng giáo dục phổ thông để tạo nguồn đầu vào cho các trường, cơ sở đào tạo, dạy nghề và phát triển quy mô đào tạo nhân lực chuyên môn kỹ thuật cho các vùng miền núi dân tộc và đào tạo người dân tộc thiểu số. Đồng thời, tiếp tục hoàn thiện chính sách ưu tiên đối với học sinh dân tộc trong thi tuyển vào hệ thống các trường đào tạo, dạy nghề. Ngoài ra, cần có chính sách ưu tiên đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ dân tộc từ cơ sở đến trung ương có đủ năng lực và phẩm chất đảm nhiệm các lĩnh vực công tác được giao, nhất là về lĩnh

vực quản lý các cấp chính quyền, quản lý kinh tế, văn hóa, xã hội trong đồng bào thuộc dân tộc mình và đồng bào các dân tộc anh em, góp phần vào sự phát triển chung của đất nước. Ban hành các chính sách đãi ngộ vật chất thỏa đáng và động viên về tinh thần nhằm khuyến khích những cán bộ công tác ở vùng sâu, vùng cao, những cán bộ miền xuôi lên công tác ở miền núi vùng dân tộc thiểu số. Có chính sách từng bước điều chuyển cán bộ giữa các vùng và các dân tộc nhằm xóa bỏ sự ngăn cách, tăng cường tình đoàn kết giữa tất cả các dân tộc anh em.

8. Hoàn thiện cơ chế quản lý thực hiện chính sách dân tộc

Để thực hiện hiệu quả chính sách dân tộc vào cuộc sống cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế, quy trình, giải pháp thực hiện chính sách dân tộc. Trong đó, có một số vấn đề đặt ra như:

- Phát huy vai trò Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ trong việc đề ra và tổ chức thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở vùng dân tộc thiểu số, miền núi.

- Hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành có liên quan trong triển khai, tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát các chương trình, dự án, cũng như việc thực hiện chính sách dân tộc của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực quản lý của mình. Thực hiện tốt Quy chế Dân chủ ở cơ sở, phát huy tốt hơn nữa vai trò của quần chúng nhân dân trong việc giám sát

thực hiện chính sách dân tộc và phát huy năng lực sáng tạo thực hiện chính sách trong cộng đồng, từng hộ gia đình đồng bào các dân tộc.

- Làm tốt hơn công tác tuyên truyền, cổ động phát huy tính chủ động, tích cực, sáng tạo của đồng bào các dân tộc trong việc kết hợp giữa nội lực của đồng bào với sự đầu tư của Đảng, Nhà nước, sự giúp đỡ, hỗ trợ của các bộ, ngành, địa phương, các cá nhân, tập thể, các tổ chức quốc tế, nhằm tạo sức mạnh tổng hợp trên con đường xây dựng quê hương phát triển bền vững về kinh tế, gắn với tiến bộ và công bằng xã hội vì mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh".

Chương XII

CHÍNH SÁCH PHÒNG, CHỐNG TỆ NẠN XÃ HỘI

I. KHÁI NIỆM, PHÂN LOẠI

1. Các khái niệm

1.1. Tệ nạn xã hội

Hiện nay, có một số nghiên cứu quan niệm rằng, tệ nạn xã hội là những hành vi vi phạm pháp luật nhưng chưa phải là tội phạm, là những thói hư tật xấu trái với thuần phong mỹ tục, đạo đức dân tộc, do nhiều người mắc phải gây tác hại đến đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Tệ nạn xã hội rất đa dạng, gồm có văn hoá phẩm độc hại, đồng bóng, bói toán, mại dâm, nghiện hút, cờ bạc...

Một số công trình nghiên cứu khác cho rằng, các tệ nạn xã hội là hành vi sai lệch với những chuẩn mực xã hội, sai lệch với những qui tắc đạo đức truyền thống xã hội của những cá nhân hoặc những nhóm người, do những nguyên nhân chủ quan hoặc khách quan nào đó tác động tới. Hoặc tệ nạn xã hội là những hiện tượng xã hội rất tiêu cực, đem lại những hậu quả nghiêm

trọng trong đời sống kinh tế - văn hoá - xã hội và gây ra tâm trạng xã hội rất nặng nề, thậm chí gây mất ổn định về an ninh chính trị an toàn xã hội.

Dù có những điểm khác nhau nhất định, nhưng dưới góc độ này hay góc độ khác, các quan niệm đó hoặc ít hoặc nhiều đã nói lên được một số dấu hiệu chung, cơ bản của khái niệm các tệ nạn xã hội. Tuy nhiên, chúng chưa phản ánh được đầy đủ bản chất, các dấu hiệu, các hình thức và mức độ thể hiện của các tệ nạn xã hội trong thực tiễn. Như vậy, *tệ nạn xã hội là những hiện tượng xã hội mang tính phổ biến bao gồm những hành vi sai lệch chuẩn mực xã hội gây ảnh hưởng xấu về đạo đức và gây ra hậu quả nghiêm trọng đối với đời sống kinh tế - văn hoá - xã hội.*

Về bản chất của các tệ nạn xã hội. Các tệ nạn xã hội, trước hết là những hiện tượng xã hội, chứ không phải là một vài hành vi đơn nhất nào đó. Các tệ nạn xã hội là những hiện tượng xã hội vì nó có nguồn gốc trong xã hội, có nội dung xã hội, có nguyên nhân trong xã hội và cả sự tồn tại, phát triển của nó cũng mang tính chất xã hội. Nó có cơ sở, môi trường và điều kiện về kinh tế, xã hội, chính trị, văn hoá, tư tưởng, tâm lý, đạo đức và tập quán để tồn tại và phát triển trong xã hội. Đây là đặc điểm thể hiện bản chất xã hội của các tệ nạn xã hội. Điều đó nói lên mối liên hệ, quan hệ, sự tác động qua lại của các hiện tượng đó với các hiện tượng xã hội khác, với các quá trình đang diễn ra trong đời sống xã hội hiện thực. Bởi vậy, khi nghiên cứu các tệ nạn xã hội phải dựa vào các cơ sở và điều kiện cụ thể của đời sống xã hội mà nhận thức, đánh giá, giải thích chúng, phải

ngiên cứu chúng trong mối liên hệ với thực tại khách quan, với các hiện tượng, quá trình xã hội khác (cả các hiện tượng, quá trình tiêu cực lẫn tích cực) để có nhận thức đúng đắn về bản chất của hiện tượng đó, giúp ta có đầy đủ cơ sở lý luận và thực tiễn, tác động có hiệu quả đến chúng - những hiện tượng xã hội phức tạp có mối liên hệ, quan hệ chặt chẽ với các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội.

Như vậy, xét về mặt tiến trình lịch sử, các tệ nạn xã hội là những hiện tượng xã hội luôn luôn được thay đổi cùng với những thay đổi diễn ra trong đời sống xã hội. Nhận thức được điều này giúp ta hiểu được các quy luật hình thành và phát triển của các hiện tượng xã hội đó, biết được mối quan hệ biện chứng giữa sự thay đổi nội dung và các hình thức thể hiện của nó với những thay đổi khác diễn ra trong xã hội, dự báo được sự phát triển của chúng trong tương lai. Và thông qua những hiểu biết đó mà đề ra các biện pháp tổng thể phòng, chống có hiệu quả các tệ nạn xã hội.

Các tệ nạn xã hội và các hành vi biểu hiện của chúng có những dấu hiệu đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất, các tệ nạn xã hội là những hiện tượng nguy hiểm lớn đối với xã hội, đối với Nhà nước và nhân dân. Tính chất nguy hiểm của chúng thể hiện ở việc gây ra thiệt hại về mọi mặt cho các quan hệ tồn tại trong xã hội, xâm phạm đến các giá trị vật chất và tinh thần của xã hội. Các tệ nạn xã hội gây ra những thiệt hại rất lớn về các mặt: kinh tế, chính trị, xã hội, tư tưởng, tâm lý, đạo đức, tác động xấu đến các hiện tượng xã hội khác, đến tiến trình phát triển, đổi mới của xã hội nói

chung, làm giảm hiệu quả của các biện pháp tích cực được tiến hành trong xã hội. Một phần trong các hậu quả (thiệt hại) do các tệ nạn xã hội gây ra mang tính vật chất và có thể tính toán được, bao gồm các thiệt hại vật chất do các hành vi thuộc các tệ nạn xã hội gây ra, các lợi nhuận vật chất bị thất thu, các khoản chi phí cho hoạt động của các cơ quan tiến hành đấu tranh với chúng, những chi phí cho việc khắc phục những hậu quả do các tệ nạn đó gây ra. Phần khác là những hậu quả mang tính phi vật chất, bao gồm các hậu quả về mặt xã hội, chính trị, tổ chức, tư tưởng, tâm lý và đạo đức.

Thứ hai, các tệ nạn xã hội là những hành vi vi phạm pháp luật, tức là những hành vi trái với các qui định của pháp luật (pháp luật hình sự, pháp luật dân sự...). Mọi hành vi thuộc các tệ nạn xã hội đều làm hại đến các quan hệ xã hội xã hội chủ nghĩa được pháp luật điều chỉnh và bảo vệ. Điều đó có nghĩa rằng các tệ nạn xã hội là những hành vi được pháp luật qui định, các hành vi vi phạm pháp luật của các tệ nạn xã hội đều xâm phạm đến lợi ích của xã hội, của Nhà nước, đến tài sản, các quyền và lợi ích chính đáng của công dân.

Tệ nạn xã hội có nhiều loại, trong chương này chủ yếu tập trung vào nghiên cứu tệ nạn ma túy và mại dâm.

1.2. Tệ nạn ma túy

Từ thời thượng cổ con người đã tập sử dụng ma túy, chủ yếu là ở dạng thực vật (hút thuốc phiện, cần sa ...). Dần dần, người ta đã bào chế các loại ma túy với độ mạnh, yếu khác nhau, loại mạnh là loại khi dùng gây phản ứng được lý mạnh

như morphin, codim, heroin, cocain... loại trung bình, khi dùng gây phản ứng tâm lý là chủ yếu đồng thời có cả phản ứng sinh học như amphitanim, các loại thuốc gây loạn thần kinh. Ma túy nhẹ là loại chủ yếu gây phản ứng tâm lý (sinh học không đáng kể) như thuốc lá, cafain, seduxen.

Loài người biết đến ma túy như là một thứ dùng để chữa bệnh và tiêu khiển. Song dần dần, tình trạng lệ thuộc vào thuốc đã chỉ cho thấy những tác hại nặng nề không chỉ về sức khỏe của ma túy. Bởi vậy, hàng thế kỷ, loài người đã vừa sử dụng lại vừa phát động cuộc đấu tranh chống ma túy, đặc biệt là các loại mạnh như opioids, (các chất từ thuốc phiện hoặc các chất tổng hợp giống thuốc phiện như mophin, codein, heroin, pethidin, pentarocine, dolaegan) cannabis, bạch phiến carain ...

Cũng theo thống kê của tổ chức Y tế thế giới năm 1983 trên toàn cầu có tới 29,7 triệu người nghiện cannabis, 2,5 triệu người nghiện các thuốc hướng tâm thần, 6 triệu người nghiện cora và corain, 1,8 triệu người nghiện thuốc phiện.

Một số khái niệm khi nghiên cứu tệ nạn ma túy cần quan tâm là:

- Ma túy là một số chất tự nhiên hoặc tổng hợp, khi đưa vào cơ thể sống dưới bất kỳ hình thức nào sẽ có tác dụng ức chế hoặc kích thích hệ thần kinh, làm giảm đau hoặc có thể gây ảo giác. Như vậy, ma túy là các chất gây nghiện, chất hướng thần được quy định trong các danh mục của Chính phủ ban hành. Trong đó, chất gây nghiện là chất kích thích hoặc ức chế thần kinh, dễ gây ra tình trạng nghiện đối với người sử dụng. Chất

hương thần là chất kích thích, ức chế thần kinh hoặc gây ảo giác, nếu sử dụng nhiều lần sẽ gây ra tình trạng nghiện đối với người sử dụng.

- Tệ ma túy là tình trạng nghiện ma túy, tội phạm về ma túy và các hành vi trái phép khác về ma túy.

- Người nghiện ma túy là người sử dụng chất ma túy, thuốc gây nghiện, thuốc hướng thần và bị lệ thuộc vào chất này.

1.3. Tệ nạn mại dâm

Mại dâm là một hiện tượng xã hội lâu đời, các nghiên cứu lịch sử cho thấy rằng, hiện tượng này đã xuất hiện ngay từ trong nhiều xã hội cổ sơ của loài người. Qua những thời kỳ lịch sử khác nhau, các chuẩn mực luân lý đạo đức đã có nhiều thay đổi nhưng nghề mại dâm vẫn tồn tại với quy mô khá lớn, không phân biệt trình độ phát triển kinh tế - xã hội và là vấn đề xã hội phức tạp của nhiều quốc gia. Ở nước ta, để phòng, chống mại dâm, cần nắm được các khái niệm liên quan mà Luật Phòng, chống mại dâm quy định là:

- Bán dâm là hành vi giao cấu của một người với người khác để được trả tiền hoặc lợi ích vật chất khác.

- Mua dâm là hành vi của người dùng tiền hoặc lợi ích vật chất khác trả cho người bán dâm để được giao cấu.

- Mại dâm là hành vi bán dâm, mua dâm.

- Tổ chức hoạt động mại dâm là hành vi bố trí, sắp xếp để thực hiện việc bán dâm, mua dâm.

- Cường bức bán dâm là hành vi dùng vũ lực, đe dọa dùng vũ khí hoặc dùng thủ đoạn buộc người khác phải thực hiện việc bán dâm.

- Môi giới bán dâm là hành vi dụ dỗ hoặc dẫn dắt làm người trung gian để các bên thực hiện việc bán dâm, mua dâm.

- Bảo kê mại dâm là hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn, uy tín hoặc dùng vũ lực, đe dọa dùng vũ lực để bảo vệ, duy trì hoạt động mại dâm.

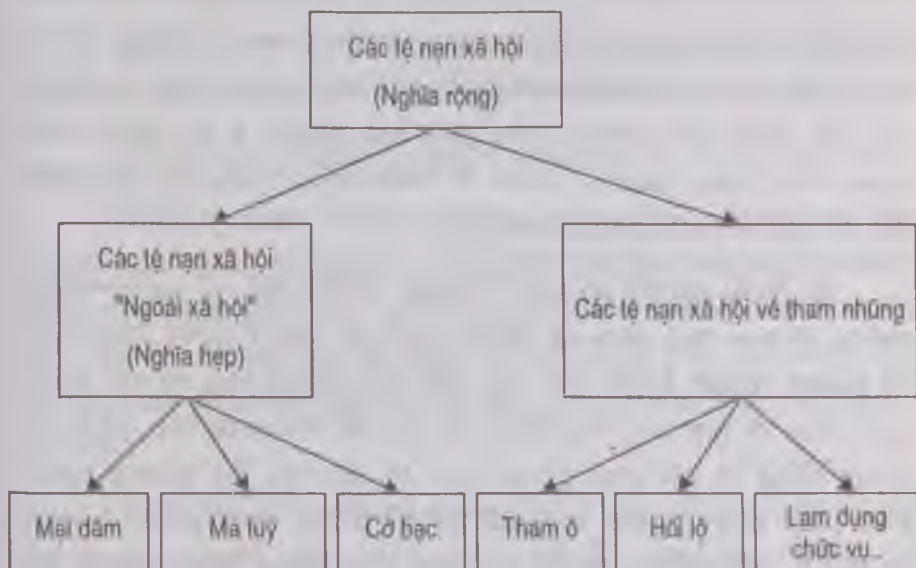
2. Phân loại tệ nạn xã hội

Hiện nay, trong các tài liệu pháp lý có những quan điểm khác nhau về các loại tệ nạn xã hội. Trên thực tế thì các tệ nạn xã hội rất đa dạng, phong phú và căn cứ vào dấu hiệu các chủ thể thực hiện và lĩnh vực thực hiện có thể phân các tệ nạn xã hội thành hai loại lớn: 1) Các tệ nạn xã hội thực hiện "ngoài xã hội"; 2) Các tệ nạn xã hội thực hiện trong bộ máy Nhà nước, trong các tổ chức xã hội, trong các cơ sở kinh tế. Loại tệ nạn xã hội thứ nhất bao gồm như: mại dâm, nghiện hút, cờ bạc, nghiện rượu... Loại tệ nạn xã hội thứ hai bao gồm như: tham ô, hối lộ, lạm dụng chức vụ, quyền hạn...

Giữa các loại tệ nạn xã hội có mối quan hệ rất chặt chẽ với nhau. Sự phát triển phổ biến của một loại tệ nạn xã hội này sẽ là điều kiện kích thích cho sự phát triển của loại kia và ngược lại. Do vậy, khi tiến hành phòng, chống với các loại tệ nạn xã hội phải có quan điểm tổng thể và dựa vào cách tiếp cận có hệ thống mới bảo đảm được hiệu quả cao.

Từ những quan niệm trên về các loại tệ nạn xã hội có thể sơ đồ hoá như sau:

Sơ đồ XII.1: Phân loại tệ nạn xã hội



Việc phân loại tệ nạn xã hội như trên chỉ mang tính chất tương đối, tùy thuộc vào các mục đích nghiên cứu có thể có sự phân loại khác nhau.

II. MỘT SỐ CHÍNH SÁCH PHÒNG CHỐNG MẠI DÂM VÀ MA TUÝ

Phòng ngừa, bài trừ tệ nạn xã hội và chống tội phạm là vấn đề quan trọng, luôn luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm giải quyết. Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, công tác phòng chống tệ nạn xã hội ở nước ta đặt ra nhiệm vụ mới ngày càng phức tạp hơn. Do đó, Đảng và Nhà nước đã tích cực ban hành, áp dụng các chỉ thị và nghị quyết về phòng, chống tệ nạn xã hội, một số chính sách cơ bản như:

1) Chỉ thị số 135/HĐBT ngày 14/5/1989 của Hội đồng Bộ trưởng (Nay là Hội đồng Chính phủ) về tăng cường công tác bảo vệ trật tự, an toàn xã hội trong tình hình mới... Trong đó, có quy định về việc Ủy ban nhân dân các cấp cùng với sự tham gia của các đoàn thể thanh niên, phụ nữ, ngành y tế, phải có sự quan tâm trong quản lý, đưa đi chữa bệnh, điều trị, lao động đối với các đối tượng tệ nạn xã hội.

2) Nghị quyết số 05/CP ngày 29/1/1993 về ngăn chặn, chống tệ nạn mại dâm và Nghị quyết số 06/CP ngày 29/1/1993 về phòng chống, kiểm soát ma túy của Chính phủ đã xác định, mại dâm và ma túy là những vấn đề xã hội phức tạp, phải coi trọng đồng bộ các giải pháp kinh tế, xã hội, lấy phòng ngừa, khôi phục nhân phẩm, nâng đỡ để đối tượng vượt qua khó khăn là chính, đồng thời không coi nhẹ biện pháp hành chính bắt buộc. Tệ nạn mại dâm và ma túy phải được phòng ngừa và giải quyết ngay tại cộng đồng và cơ sở, kết hợp với các đoàn thể và nhân dân vận động sự tự giác của đối tượng, đồng thời chủ động phối hợp chặt chẽ với các ngành có liên quan bằng các chương trình liên ngành và kế hoạch hàng năm để tổ chức thực hiện các biện pháp thường xuyên.

Các biện pháp ngăn chặn, phòng ngừa mại dâm, phòng chống, kiểm soát ma túy được các Nghị định đưa ra là:

- Có cơ chế nắm bắt thông tin tệ nạn mại dâm và nghiện ma túy trên từng địa bàn để có chương trình, kế hoạch phân loại, tìm hiểu hoàn cảnh, nguyên nhân của từng người để có biện pháp phù hợp;

Chương XII. Chính sách phòng, chống tệ nạn xã hội

- Vận động khám và bắt buộc chữa bệnh cho người mại dâm có bệnh xã hội.

- Tổ chức cai nghiện dưới các hình thức tại nhà, tại cơ sở y tế của Nhà nước và tư nhân, tại các Trung tâm xã hội.

- Tổ chức dạy nghề cho người mại dâm và nghiện ma túy;

- Tạo việc làm: Người mại dâm và nghiện ma túy sau khi được chữa bệnh, cai nghiện, học nghề thì địa phương tạo điều kiện cho họ có việc làm thông qua ưu tiên vay vốn, giới thiệu đến các doanh nghiệp để nhận số lao động này vào làm việc, hỗ trợ kinh phí làm nhà theo chính sách di dân đến vùng kinh tế mới.

- Phối hợp giữa các cơ quan chức năng, các tổ chức xã hội để thường xuyên nắm vững tình hình đời sống của những gia đình khó khăn... để hỗ trợ kịp thời về việc làm và đời sống. Không để những trường hợp vì khó khăn về việc làm mà sa vào tệ nạn xã hội.

- Nâng cấp, xây dựng thêm các Trung tâm xã hội đáp ứng yêu cầu giáo dục, chữa bệnh, dạy nghề, tạo việc làm cho đối tượng xã hội.

- Thực hiện chế độ trợ cấp đối với các đối tượng tệ nạn xã hội theo quy định của các cơ quan nhà nước chức năng.

3) Luật số 23/2000/QH10 về phòng chống ma túy có hiệu lực 1/6/2001, xác định rằng, tệ nạn ma túy là hiểm họa lớn cho toàn xã hội, gây tác hại cho sức khỏe, làm suy thoái nòi giống, phẩm giá con người, phá hoại hạnh phúc gia đình, gây ảnh

hưởng nghiêm trọng đến trật tự, an toàn xã hội và an ninh quốc gia. Do đó, cần có các cơ chế, biện pháp thích hợp để phòng ngừa, ngăn chặn và đấu tranh hiệu quả với tệ nạn ma túy. Trong luật này có nhiều nội dung, trong đó, có một số nội dung như:

- Nghiêm cấm các hành vi liên quan đến tệ nạn ma túy, bao gồm các hành vi: trồng cây có chứa chất ma túy; sản xuất, tàng trữ, vận chuyển, bảo quản, mua bán, phân phối, giám định, xử lý, trao đổi, xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh, nghiên cứu trái phép hoặc chiếm đoạt chất ma túy, tiền chất ma túy, thuốc gây nghiện, thuốc hướng thần; sử dụng, tổ chức sử dụng trái phép chất ma túy; xúi dục, cưỡng bức, lôi kéo, chưa chấp, hỗ trợ việc sử dụng trái phép chất ma túy, chống lại hoặc cản trở việc cai nghiện ma túy...

- Quy định về trách nhiệm của cá nhân, gia đình trong việc phòng, chống ma túy; vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cơ quan thông tin, truyền thông và các tổ chức khác trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện công tác phòng, chống tệ nạn ma túy với các hình thức, biện pháp phù hợp.

- Quy định vai trò của cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan chuyên trách phòng, chống tội phạm về ma túy trong việc thực hiện các hoạt động ngăn chặn, đấu tranh chống các tội phạm về ma túy tại các địa bàn biên giới và nội địa.

- Nhà nước có chính sách khuyến khích việc tự nguyện cai nghiện ma túy; áp dụng chế độ cai nghiện đối với người nghiện ma túy; tổ chức các cơ sở cai nghiện ma túy bắt buộc và khuyến khích cá nhân, gia đình, cơ quan, tổ chức thực hiện các hình thức cai nghiện ma túy tại gia đình và cộng đồng; khuyến khích các cá nhân, tổ chức trong nước và ngoài nước hỗ trợ hoạt động cai nghiện ma túy.

- Nhà nước áp dụng phương pháp cai nghiện thích hợp đối với người nghiện ma túy là người bị tạm giam, phạm nhân, trại viên của cơ sở giáo dục, học sinh của trường giáo dưỡng.

4) Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội số 10/2003/PL-UBTVQH11 ngày 17/3/2003 về phòng, chống mại dâm, trong Pháp lệnh gồm nhiều nội dung, trong đó, có một số nội dung như:

- Nghiêm cấm các hành vi sau đây: Bán dâm, mua dâm, chứa mại dâm, tổ chức hoạt động mại dâm, cưỡng bức bán dâm, môi giới mại dâm, bảo kê mại dâm, lợi dụng kinh doanh dịch vụ để hoạt động mại dâm, các hành vi khác liên quan đến hoạt động mại dâm theo quy định của pháp luật.

- Nhà nước thực hiện đồng bộ các biện pháp tuyên truyền, giáo dục, kinh tế xã hội, hành chính, hình sự, và các biện pháp khác để phòng, chống mại dâm, kết hợp chặt chẽ các biện pháp phòng, chống mại dâm với phòng, chống ma túy và phòng chống lây nhiễm HIV/AIDS.

- Quy định trách nhiệm của cá nhân, gia đình, cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền và tránh nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, nhà trường và các cơ quan, tổ chức, các cơ sở

kinh doanh dịch vụ (nhà hàng, vũ trường...), Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn trong phòng, chống và tuyên truyền, giáo dục pháp luật của Nhà nước về mại dâm.

- Nhà nước thực hiện biện pháp kinh tế - xã hội trong phòng, chống mại dâm, như dạy nghề, tạo việc làm để có thu nhập, xoá đói, giảm nghèo, tổ chức chữa bệnh, giáo dục, dạy nghề, tạo việc làm giúp người bán dâm hoà nhập cộng đồng.

- Nhà nước có chính sách, biện pháp khuyến khích và hỗ trợ các tổ chức, cá nhân tổ chức chữa bệnh, giáo dục, dạy nghề, tạo việc làm giúp người bán dâm hoà nhập cộng đồng.

- Quy định về xử lý vi phạm pháp luật về phòng, chống mại dâm đối người bán dâm, mua dâm, người có chức vụ, quyền hạn, cán bộ, công chức, các tổ chức, cơ sở kinh doanh dịch vụ...

5) Các văn bản pháp luật khác của Chính phủ (Nghị định số 94/2010/NĐ-CP ngày 9/9/2010, Quyết định số 58/QĐ-TTg ngày 18/5/2005...) và của các cơ quan chức năng (Thông tư số 08/LĐT BXH-TT ngày 12/5/1993 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội...) về phòng, chống ma túy, mại dâm... hướng dẫn cụ thể về các Luật và Pháp lệnh về phòng chống tệ nạn xã hội về mại dâm và ma túy.

III. THỰC TRẠNG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÒNG CHỐNG TỆ NẠN XÃ HỘI VỀ MA TUÝ VÀ MẠI DÂM

Tệ nạn xã hội về ma túy và mại dâm có sự tồn tại từ lâu qua các thời kỳ lịch sử của đất nước. Trong thời kỳ chuyển sang nền kinh tế thị trường, mại dâm và ma túy cũng trở thành vấn

đề xã hội phức tạp và khó khăn, gây tác động đến đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, ảnh hưởng tiêu cực đến nét đẹp văn hoá, sức khoẻ của nhân dân, gây mất an ninh, trật tự xã hội. Vì vậy, Đảng và Nhà nước đã có nhiều chủ trương, chính sách và biện pháp phòng, chống các tệ nạn này. Trong các năm gần đây, dưới tác động của thực hiện chính sách phòng, chống tệ nạn mại dâm và ma tuý của Đảng và Nhà nước, đã đem lại những kết quả tích cực, sau đây xem xét một số thực trạng của công tác này.

1. Một số đặc điểm của tệ nạn ma tuý, mại dâm ở nước ta

a) Đối với tệ nạn ma tuý

Trong thời kỳ qua, tệ nạn ma tuý có chiều hướng gia tăng đã trở thành một vấn đề nhức nhối gây nên nỗi lo của Nhà nước, từng gia đình và toàn xã hội. Tệ nạn ma tuý xảy ra ở tất cả các tỉnh, thành phố, ở mọi địa bàn dân cư nhưng nét đặc thù rõ nhất là ở hai vùng chủ yếu:

- Vùng các tỉnh miền núi phía Bắc: từ lâu việc trồng cây anh túc đã trở thành tập quán của đồng bào các dân tộc vùng cao và việc hút thuốc phiện cũng trở thành tập quán phổ biến qua nhiều thế hệ. Khoảng 60% thuốc phiện sản xuất ra được dùng cho nhu cầu tại chỗ (trước đây sản lượng trung bình 10 tấn/năm).

- Vùng các thành phố, thị xã, trung tâm công nghiệp và dịch vụ du lịch: nếu như ở các tỉnh miền núi phía Bắc hình thức nghiện hút là chủ yếu thì tại các địa bàn này hình thức tiêm chích ma tuý là chính (chiếm 80 - 85% tổng số người nghiện).

- Ma túy được người sử dụng với các hình thức đa dạng với các liều và các loại khác nhau, theo số liệu khảo sát thì có khoảng 30% người nghiện dùng nhiều loại ma túy khác nhau và người nghiện ngày càng phải tăng liều dùng, có xu hướng tìm đến các loại ma túy mạnh hơn (có thể pha trộn nhiều loại ma túy thành một hỗn hợp để dùng) chính vì vậy mà việc cai nghiện ma túy trở nên rất khó khăn và tốn kém.

- Về giới tính và lứa tuổi sử dụng ma túy, kết quả khảo sát của cơ quan chức năng cho thấy, đa số người nghiện là nam giới và tập trung ở hai độ tuổi từ 18 - 30 chiếm 48% và số trên 30 tuổi chiếm 49%. Độ tuổi người nghiện ngày càng trẻ hoá. Năm 2001 người nghiện ma túy dưới 30 tuổi chiếm 57,7% nhưng đến năm 2009 đã là 68,3%. Người nghiện là phụ nữ tăng từ 2% vào năm 2005 lên 5% vào đầu năm 2011.

- Trình độ văn hoá của người sử dụng ma túy: ở vùng núi có trồng thuốc phiện, người nghiện có trình độ văn hóa rất thấp, đa số mù chữ, đời sống không ổn định, nguồn sống chủ yếu dựa vào trồng cây thuốc phiện. Ở các tỉnh, thành phố, đồng bằng người nghiện thuộc các tầng lớp xã hội khác nhau, trong đó có khoảng 50 - 60% không có nghề nghiệp, 4% là cán bộ công nhân. Về trình độ văn hóa, gồm 20% văn hóa thấp (cấp 1 hoặc mù chữ) khoảng 80% văn hóa cấp 2 hoặc cấp 3, một số ít có trình độ đại học.

b) Đối với tệ nạn mại dâm

Về mại dâm, cả nước có khoảng 200.000 gái mại dâm với 2000 chủ chứa. So với năm 1990 thì số gái mại dâm tăng gấp 5 lần,

số chủ chứa tăng 2 lần. Tệ nạn mại dâm chủ yếu tập trung ở các thành phố, thị xã, khu du lịch nghỉ mát và một số khu công nghiệp. Tệ nạn xã hội đang có xu hướng phát triển lây lan nhanh chóng tại các thành phố lớn, đặc biệt là trong các khách sạn, nhà hàng, vũ trường...

Gần đây đã phát hiện các đường dây môi giới dẫn dắt gái mại dâm có quy mô lớn trong nội địa và cả ra nước ngoài. Khách mua dâm phần lớn là người trong nước, nhưng cũng ngày càng có nhiều người nước ngoài trở thành khách mua dâm.

Kết quả khảo sát gần đây của cơ quan chức năng cho thấy:

- Có gần 15% phụ nữ bắt đầu đi vào con đường mại dâm khi chưa đủ 18 tuổi, khoảng 68% phụ nữ ở lứa tuổi từ 18 - 30.

- Có 45% có tính chất chuyên nghiệp, coi đó là nguồn sống chủ yếu, 55% có tính chất cơ hội, nhất thời coi như việc làm thêm để tăng thu nhập thêm cho bản thân và gia đình, 20% dưới sự quản lý của chủ chứa.

- Đa số có trình độ thấp, trong đó 11% mù chữ, 40% văn hóa cấp 1; 32,5% văn hóa cấp 2 và 16,5% văn hóa cấp 3.

- Tại các thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh có khoảng trên 70% số gái mại dâm là người từ các tỉnh khác, từ các vùng nông thôn, tại các khu du lịch, nghỉ mát, tỷ lệ này còn cao hơn nhiều.

- Về hoàn cảnh gia đình: Đa số gái mại dâm có hoàn cảnh éo le, cụ thể 52,5% mất bố hoặc mẹ, 8,5% có bố mẹ ly dị, 60% đã có chồng và trong số này chỉ có 22,5% còn đoàn tụ vợ chồng, 4,5% chồng chết và tới 78% đã li dị, li thân.

- Về kinh tế 60% có hoàn cảnh khó khăn hoặc rất khó khăn, thu nhập không đủ nuôi bản thân và gia đình.

- Đáng lưu ý là hoạt động mại dâm trong các ổ chứa, khách sạn, nhà hàng có xu hướng tăng nhanh (khoảng trên 50%). Tại các ổ chứa, chủ chứa thường tìm cách ngụy trang hoặc núp dưới các hình thức kinh doanh dịch vụ như quán cà phê, hiệu làm đầu, nhà tắm, phòng massage, nhà trọ... có chủ chứa còn tổ chức môi giới dẫn dắt, bảo vệ hoặc cho vệ sĩ đi tìm kiếm các cô gái nhẹ dạ để lừa gạt họ vào con đường mại dâm.

- Các cơ quan chức năng đã khám phá ra các đường dây buôn bán phụ nữ, đường dây du lịch tình dục (sextour) nhằm cung cấp gái mại dâm cho các nhà hàng, khách sạn, các tua du lịch, đưa phụ nữ ra nước ngoài làm mại dâm... Các đường dây này được tổ chức chặt chẽ với sự tham gia của các chủ chứa, nhân viên bảo vệ khách sạn, lái xe, người hướng dẫn du lịch, có đầy đủ các phương tiện liên lạc, phương tiện đưa đón...

Như vậy, có thể nói nguyên nhân chính của ma tuý và mại dâm xét từ đối tượng tham gia tệ nạn xã hội là do sự nhận thức về các tệ nạn này hạn chế, trình độ văn hoá thấp, không được đào tạo nghề nghiệp, không có công ăn việc làm ổn định, không có nguồn thu nhập hoặc thu nhập không đảm bảo cuộc sống, gia đình có hoàn cảnh éo le, bị rủ rê lôi kéo, thiếu bản lĩnh trong cuộc sống, lối sống tình dục thoải mái... Nguyên nhân từ Nhà nước và xã hội là do chính quyền, tổ chức xã hội, đoàn thể các cấp chưa quan tâm nhiều đến đời sống của các đối tượng người nghèo, yếu thế; thực hiện các biện pháp giúp đỡ các đối tượng tham gia tệ nạn xã hội chưa

có hiệu quả cao; tổ chức thực hiện luật pháp phòng, chống tệ nạn xã hội còn có bất cập...

2. Một số kết quả thực hiện chính sách phòng, chống ma túy

a) Đối với tệ nạn ma túy

Từ khi thực hiện Luật Phòng, chống ma túy đến nay các cơ sở cai nghiện đã cai nghiện, phục hồi cho 264,75 nghìn lượt người nghiện ma túy. Trong năm 2008, hơn 45000 con nghiện đã được thực hiện chương trình cai nghiện thành công, trong đó có 13000 người được dạy nghề nhờ đó mà có công ăn việc làm. Hiện nay, cả nước có 87 cơ sở cai nghiện của Nhà nước nhưng con số này vẫn còn ít so với yêu cầu thực tế, mới chỉ chữa trị được cho 25% số con nghiện trên toàn quốc. Tỷ lệ nhiễm HIV trong nhóm người nghiện chích ma túy năm 2008 rất cao, như ở TP Hồ Chí Minh tới 50%, Cần Thơ 46%, Điện Biên 40,2%, Thái Nguyên 38,5%, Quảng Ninh 33,2%...

Nhìn chung, tình trạng tệ nạn ma túy chưa bị chặn đứng, vẫn diễn biến phức tạp. Số đối tượng được cai hàng năm chiếm tỷ lệ thấp so với số đối tượng có hồ sơ (khoảng 20%), trong đó Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là những thành phố có điều kiện kinh tế chiếm 57% tổng số lượt người được cai. Việc chống tái nghiện bước đầu có chuyển biến, nhưng hiệu quả vẫn còn rất thấp so với yêu cầu.

Cuộc đấu tranh phòng và chống tệ nạn ma túy trong những năm qua cho thấy rõ đây là một cuộc đấu tranh lâu dài, đòi hỏi phải được tiến hành bền bỉ, thường xuyên, liên tục và kiên quyết.

Tình trạng khá phổ biến hiện nay là nhận thức chưa đúng, chưa thống nhất của một số cán bộ chủ chốt (kể cả trong các ngành chức năng và các địa phương) về công tác cai nghiện, dẫn đến "khoán" cho một số ngành chức năng. Sự chỉ đạo, phối hợp công tác giữa các ngành chức năng như Công an, Lao động - Thương binh và Xã hội, Y tế... ở cấp địa phương và cơ sở chưa chặt chẽ, chưa đồng bộ.

Năng lực giáo dục cai nghiện của các trung tâm chưa đáp ứng yêu cầu của nhiệm vụ. Kinh phí cho công tác này thường không đủ và cấp không kịp thời.

Để đẩy mạnh công tác phòng, chống ma túy, nâng cao hiệu quả của việc cai nghiện, phục hồi nhân phẩm cho những người mắc phải tệ nạn này và đưa họ trở lại hòa nhập với xã hội, cần tiếp tục áp dụng một số biện pháp như: nâng cao hiệu quả quản lý, tổ chức thực hiện các chính sách của Nhà nước về phòng, chống ma túy; củng cố và đa dạng hóa các hình thức cai nghiện; tổ chức quản lý chặt chẽ sau cai nghiện, tạo điều kiện cho những người đã được cai cắt cơn nghiện tái hòa nhập cộng đồng.

b) Đối với tệ nạn mại dâm

Năm 2008, số đối tượng bán dâm có hồ sơ quản lý là 15316 người, (tăng 1,9% so với năm 2007), số vụ bắt giữ liên quan tới mại dâm là 859 vụ ở cả nhiều thành phố, địa phương trong toàn quốc. Hơn 3000 phụ nữ mại dâm đã được cấp thuốc men, chữa trị trong năm 2008, trong đó 2000 người đã được dạy nghề và có công ăn việc làm.

Theo nhận định của các ngành chức năng, trong điều kiện có nhiều khó khăn, công tác phòng, chống mại dâm vẫn duy trì hoạt động, nhiều mặt có chuyển biến tích cực so với trước. Công tác tuyên truyền, giáo dục đã bớt đi về mặt hình thức, đã đi sâu vận động, cảm hóa thuyết phục, tư vấn cho các gia đình và đối tượng, đặc biệt nhóm có nguy cơ cao, đối tượng mại dâm đang trong quá trình hoàn lương, thành lập các câu lạc bộ, các nhóm "bạn giúp bạn". Một điểm mới là kết hợp tuyên truyền giáo dục với công tác quản lý những đối tượng này.

Tuy nhiên, nhìn trên tổng thể, tệ nạn mại dâm chưa giảm, vẫn diễn biến phức tạp với phương thức hoạt động ngày càng trá hình, đa dạng. Tệ nạn buôn bán phụ nữ, trẻ em làm mại dâm vẫn tiếp diễn đáng lo ngại. Trong thời gian tới, để đẩy mạnh công tác phòng, chống mại dâm, đưa những người mắc tệ nạn này đã được giáo dục, chữa trị tái hòa nhập cộng đồng, cần tiến hành một số công việc như: nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ phòng, chống tệ nạn xã hội ở các cấp từ trung ương đến cơ sở; xây dựng chương trình kế hoạch liên ngành phòng, chống tệ nạn mại dâm; đầu tư kinh phí, nguồn lực để củng cố các cơ sở chữa bệnh cho đối tượng mại dâm; thực hiện đồng bộ các giải pháp để giảm tỷ lệ tái phạm; quản lý hợp đối tượng sau chữa trị tại cộng đồng...

3. Công tác tuyên truyền phòng, chống ma túy, mại dâm

Tuyên truyền nâng cao nhận thức và vận động các tầng lớp nhân dân tham gia phòng, chống các tệ nạn xã hội, phòng ngừa HIV/AIDS có vai trò quan trọng trong giảm thiểu các tệ

nạn này trong xã hội. Trong 5 năm gần đây (2006 - 2010), Mặt trận Tổ quốc các cấp đã tổ chức được 358 nghìn buổi tuyên truyền với 5,12 triệu lượt người tham dự. Nhờ đó, đã tác động làm chuyển biến nhận thức của các tầng lớp nhân dân, giúp cho mỗi người tự phòng ngừa và không tham gia vào tệ nạn xã hội.

Mặt trận Tổ quốc phối hợp với đảng uỷ, chính quyền tổ chức ký cam kết với các nội dung: không tham gia các tệ nạn xã hội, không vi phạm pháp luật, không sử dụng ma tuý, không buôn bán, vận chuyển trái phép chất ma tuý, thực hiện các biện pháp phòng, chống lây nhiễm HIV/AIDS tại khu dân cư...

Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam thành lập Ban chỉ đạo phòng chống AIDS và phòng chống tệ nạn xã hội ở hầu hết các cấp công đoàn. Công đoàn các cấp đã tổ chức tuyên truyền cho hàng triệu lượt người là công nhân, viên chức về Luật Phòng chống ma tuý; Pháp lệnh Phòng, chống mại dâm...

Đoàn thanh niên đã tổ chức được nhiều hoạt động như “Hội thi tuyên truyền thanh niên phòng, chống ma tuý, mại dâm, HIV/AIDS và các mô hình Đội tuyên truyền phòng, chống mại dâm; Đội giáo dục đồng đẳng; Đội tình thương; Trung tâm tư vấn thanh niên; Câu lạc bộ bạn giúp bạn ...”, các cấp bộ đoàn đã thành lập được 5.166 đội tuyên truyền thanh niên phòng, chống HIV/AIDS...

Hội Cựu chiến binh Việt Nam đã tập huấn về công tác phòng, chống tội phạm và tệ nạn xã hội cho hàng vạn lượt cán bộ hội. Trong các năm 2006- 2010, Hội Nông dân Việt Nam phối hợp với các ngành mở 5600 lớp tập huấn phòng, chống AIDS

cho 448.524 lượt người tham dự; 4520 lớp tập huấn phòng, chống mại dâm cho trên 300.000 lượt cán bộ hội viên nông dân. Các cấp Hội đã xây dựng được gần 10.000 báo cáo viên, tuyên truyền viên từ Trung ương đến cơ sở. Phối hợp với các cơ quan thông tấn, báo chí, phát thanh, truyền hình trung ương và địa phương xây dựng các phóng sự, bài chuyên đề, tin, bài, ảnh để giới thiệu các nội dung của Hội về phòng chống tệ nạn ma túy, mại dâm. Trung ương Hội Nông dân đã in 20.000 cuốn sổ công tác xã hội, 300.000 tờ gấp, tờ rơi làm tài liệu tuyên truyền đến các cấp hội và cán bộ hội viên nông dân.

Hội liên hiệp Phụ nữ Việt Nam tổ chức nhiều hoạt động tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng, mở các lớp tập huấn cho báo cáo viên, tuyên truyền viên cấp tỉnh, huyện, xã, phường về phòng, chống tệ nạn ma túy, mại dâm. Hội cũng đã thực hiện các biện pháp nhằm bảo vệ người phụ nữ làm việc trong các cơ sở kinh doanh dịch vụ nhà hàng, khách sạn... phát hiện hàng ngàn vụ vi phạm pháp luật liên quan đến phụ nữ...

Như vậy, tệ nạn xã hội nói chung, trong đó có mại dâm và ma túy, phát sinh và phát triển phụ thuộc vào những điều kiện kinh tế - xã hội trong từng thời gian, từng vùng, từng địa bàn cụ thể, vì vậy việc phòng, chống, đòi hỏi phải có chính sách biện pháp phù hợp tình hình phát triển kinh tế - xã hội. Tệ nạn xã hội là vấn đề phức tạp liên quan đến nhiều lĩnh vực của đời sống, do vậy việc khắc phục tệ nạn xã hội phải là công việc của toàn xã hội, phải tiến hành liên tục, tránh chủ quan duy ý chí. Qua thực tiễn phong trào phòng, chống tệ nạn xã hội, có thể rút ra một số kinh nghiệm sau:

- Một là, để công tác phòng, chống tội phạm, tệ nạn xã hội có hiệu quả cần phải có sự quan tâm, lãnh đạo, chỉ đạo kiên quyết, mạnh mẽ, đồng bộ của cấp uỷ Đảng, chính quyền và Mặt trận Tổ quốc các cấp, lấy mục tiêu phòng ngừa là chính. Việc xây dựng chương trình, kế hoạch phải thật cụ thể, coi trọng công tác quản lý và diễn biến trong từng thời gian. Việc tổ chức phối hợp thực hiện phải chặt chẽ và thống nhất, duy trì được thành một phong trào của nhân dân.

- Hai là, từng chương trình phải được cụ thể hoá thành những chỉ tiêu lồng ghép trong nội dung cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá ở khu dân cư" tạo nên sự gắn kết giữa Mặt trận Tổ quốc với các cấp uỷ Đảng, chính quyền, các ban, ngành các cấp, các tổ chức đoàn thể xã hội và thu hút được sự tham gia hưởng ứng của các tầng lớp nhân dân. Những kết quả đạt được phải là một trong những tiêu chí để đánh giá, bình xét và công nhận các danh hiệu "Gia đình văn hoá", "Khu dân cư tiên tiến". Phải kết hợp lồng ghép phong trào phòng, chống tội phạm, tệ nạn xã hội với các chương trình phát triển kinh tế, giáo dục, xoá đói, giảm nghèo nhằm hỗ trợ tạo công ăn việc làm cho người lao động tránh được những vi phạm từ những nguyên nhân do thiếu việc làm, thiếu hiểu biết gây nên.

- Ba là, quan tâm đến công tác tuyên truyền, giáo dục trong cán bộ, đảng viên và nhân dân nhằm không ngừng nâng cao nhận thức để mọi người đều biết cách chủ động phòng, chống tệ nạn xã hội. Mặt khác thường xuyên đổi mới nội dung, hình thức công tác tuyên truyền cho phù hợp với từng đối tượng, từng vùng, từng địa phương; quan tâm đến những địa

phương, cơ sở có nhiều khó khăn, những địa bàn trọng điểm, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo.

- Bốn là, tranh thủ và phát huy được vai trò của các chức sắc tôn giáo, già làng, trưởng bản, người có uy tín trong cộng đồng trong việc tuyên truyền, vận động nhân dân tham gia các phong trào phòng, chống tệ nạn xã hội tại địa phương, cơ sở.

- Năm là, xây dựng và nhân rộng các mô hình, điển hình, những kinh nghiệm hoạt động có hiệu quả từ thực tiễn tại cộng đồng. Coi trọng công tác sơ kết, tổng kết, rút kinh nghiệm nhằm tìm ra những biện pháp, cách giải quyết phù hợp với thực tế từng vùng, từng địa phương, đồng thời, có hình thức biểu dương, khen thưởng cổ vũ những tập thể, cá nhân có thành tích xuất sắc trong quá trình thực hiện.

IV. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ TỆ NẠN MA TUÝ VÀ MẠI DÂM

Luật phòng, chống, kiểm soát ma túy và Pháp lệnh phòng, chống mại dâm quy định các nội dung cơ bản quản lý nhà nước về các tệ nạn này như sau:

1. Quản lý nhà nước về tệ nạn ma túy

1.1. Nội dung quản lý nhà nước về phòng, chống ma túy

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về phòng, chống ma túy với các nội dung quản lý là:

- Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, chủ trương, chính sách, kế hoạch về phòng, chống ma túy;

- Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về phòng, chống ma túy;

- Tổ chức bộ máy, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ về phòng, chống ma túy;

- Ban hành, sửa đổi, bổ sung, công bố danh mục chất ma túy, tiền chất, thuốc gây nghiện, thuốc hướng thần;

- Cấp, thu hồi giấy phép hoạt động hợp pháp liên quan đến ma túy;

- Quyết định thành lập, giải thể cơ sở cai nghiện ma túy bắt buộc; thu hồi giấy phép hoạt động của các cơ sở khác về cai nghiện ma túy; tổ chức và quản lý việc cai nghiện ma túy và hoà nhập cộng đồng cho người đã cai nghiện ma túy;

- Tổ chức đấu tranh phòng, chống tội phạm về ma túy;

- Thực hiện thống kê nhà nước về phòng, chống ma túy;

- Tổ chức nghiên cứu, ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ về phòng, chống ma túy;

- Tổ chức tuyên truyền, giáo dục về phòng, chống ma túy;

- Hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy;

- Kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về phòng, chống ma túy.

1.2. Bộ Công an chịu trách nhiệm trước Chính phủ chủ trì phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện việc thông nhất quản lý nhà nước về phòng, chống ma túy

Bộ Công an có trách nhiệm:

Chương XII. Chính sách phòng, chống tệ nạn xã hội

- Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, chủ trương, chính sách, kế hoạch phòng, chống tội phạm về ma túy; tổng hợp kết quả thực hiện kế hoạch phòng, chống ma túy của các bộ, ngành trình Chính phủ;

- Chủ trì phối hợp với các cơ quan nhà nước hữu quan trong việc đấu tranh phòng, chống tội phạm về ma túy; tổ chức tiếp nhận và xử lý thông tin về tội phạm ma túy;

- Ban hành và tổ chức thực hiện quy chế quản lý chất ma túy và tiền chất phục vụ đấu tranh chống tội phạm về ma túy;

- Tổ chức lực lượng điều tra các tội phạm về ma túy, hướng dẫn các cơ quan khác tiến hành điều tra ban đầu các tội phạm này theo qui định của pháp luật;

- Tổ chức công tác giám định chất ma túy và tiền chất;

- Tổ chức bộ máy, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác điều tra đấu tranh phòng, chống tội phạm về ma túy, giám định chất ma túy và tiền chất;

- Thực hiện thông kê nhà nước về phòng, chống ma túy; quản lý thông tin về các tội phạm về ma túy;

- Phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chỉ đạo và lập hồ sơ và tổ chức đưa người nghiện ma túy vào cơ sở cai nghiện bắt buộc, giữ gìn an ninh trật tự tại các cơ sở cai nghiện, kiểm tra hoạt động cai nghiện ma túy tại cộng đồng và trong các cơ sở cai nghiện;

- Thực hiện hợp tác quốc tế về phòng, chống tội phạm về ma túy;

- Bộ trưởng Bộ công an cấp, thu hồi giấy phép quá cảnh lãnh thổ Việt nam chất ma túy, tiền chất, thuốc gây nghiện, thuốc hướng thần; cấp, thu hồi giấy phép nhập khẩu, xuất khẩu chất ma túy sử dụng trong lĩnh vực đấu tranh chống tội phạm;

1.3. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có trách nhiệm:

- Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, chủ trương, chính sách, kế hoạch tổ chức cai nghiện ma túy; chỉ đạo tổ chức cai nghiện ma túy và giải quyết các vấn đề xã hội sau cai nghiện.

- Tổ chức bộ máy, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác cai nghiện ma túy và giải quyết các vấn đề xã hội sau cai nghiện.

- Chủ trì phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan và chính quyền địa phương xây dựng, hướng dẫn hoạt động của các cơ sở cai nghiện ma túy; dạy nghề, tạo việc làm, tư vấn, hỗ trợ tạo điều kiện vật chất và tinh thần giúp đỡ người đã cai nghiện ma túy hoà nhập cộng đồng phòng, chống tái nghiện.

- Thống kê, đánh giá tình hình cai nghiện ma túy và giải quyết các vấn đề xã hội sau cai nghiện.

- Hướng dẫn chỉ đạo việc thành lập; giải thể cơ sở cai nghiện ma túy bắt buộc, cấp, thu hồi giấy phép hoạt động của các cơ sở khác về cai nghiện ma túy.

- Thực hiện hợp tác quốc tế về cai nghiện ma túy và giải quyết các vấn đề xã hội sau cai nghiện.

1.4. Bộ y tế có trách nhiệm

- Ban hành danh mục, quy chế quản lý thuốc gây nghiện, thuốc hướng thần, tiền chất sử dụng trong lĩnh vực y tế và tổ chức thực hiện quy chế đó, ban hành và chủ trì phối hợp với các cơ quan hữu quan tổ chức thực hiện quy chế quản lý chất ma túy sử dụng trong lĩnh vực y tế, phân tích, kiểm nghiệm và nghiên cứu khoa học.

- Quy định việc nghiên cứu thuốc và phương pháp cai nghiện ma túy, cấp, thu hồi giấy phép lưu hành thuốc, phương pháp cai nghiện ma túy hỗ trợ về người, chuyên môn kỹ thuật y tế để cai nghiện ma túy.

- Thực hiện hợp tác quốc tế và kiểm soát thuốc gây nghiện, thuốc hướng thần, tiền chất sử dụng trong lĩnh vực y tế, phân tích, kiểm nghiệm và nghiên cứu khoa học.

1.5. Nhiệm vụ của các cơ quan khác

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện và phối hợp với các cơ quan hữu quan trong phòng, chống ma túy.

- Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về phòng, chống ma túy tại địa phương; chỉ đạo việc tuyên truyền, giáo dục, tổ chức phòng, chống ma túy tại địa phương, quản lý việc cai nghiện ma túy và hoà nhập cộng đồng cho người đã cai nghiện ma túy.

2. Quản lý nhà nước về tệ nạn mại dâm

2.1. Nội dung quản lý nhà nước về công tác phòng, chống mại dâm

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về phòng, chống mại dâm với các nội dung quản lý là:

- Ban hành và tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách pháp luật và kế hoạch phòng, chống mại dâm. Tổ chức bộ máy quản lý, đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác phòng, chống mại dâm.

- Tổ chức và quản lý các cơ sở chữa bệnh, dạy nghề, tạo việc làm cho người bán dâm.

- Thống kê về phòng, chống mại dâm; huy động, quản lý và sử dụng các nguồn lực cho phòng, chống mại dâm; nghiên cứu và áp dụng khoa học phục vụ công tác phòng, chống mại dâm.

- Tổ chức đấu tranh phòng, chống tội phạm và các vi phạm pháp luật khác liên quan đến mại dâm.

- Tuyên truyền giáo dục, phổ biến pháp luật về phòng, chống mại dâm.

- Hợp tác quốc tế về phòng, chống mại dâm.

- Kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật về phòng, chống mại dâm.

2.2. Bộ lao động - Thương binh và Xã hội chủ trì cùng Bộ Công an phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về công tác phòng, chống mại dâm

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan, tổ chức có liên quan xây dựng và tổ chức

thực hiện chính sách, kế hoạch về phòng, chống mại dâm; thống kê, kiểm tra, thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo về phòng, chống mại dâm; thực hiện hợp tác quốc tế về phòng, chống mại dâm theo sự phân công của Chính phủ.

2.3. Bộ Công an

Bộ Công an có trách nhiệm tổ chức đấu tranh phòng, chống tội phạm về mại dâm, buôn bán phụ nữ, trẻ em để phục vụ hoạt động mại dâm và các vi phạm pháp luật có liên quan đến mại dâm; chỉ đạo lập hồ sơ, đưa người bán dâm vào cơ sở chữa bệnh và hỗ trợ cơ sở chữa bệnh giữ gìn trật tự, an ninh; phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, các Bộ, ngành liên quan trong việc chỉ đạo, hướng dẫn, tổ chức thực hiện việc quản lý, giáo dục người bán dâm, người có hành vi liên quan đến mại dâm tại cộng đồng, kiểm tra, thanh tra và xử lý các cơ sở kinh doanh dịch vụ có vi phạm pháp luật về phòng, chống mại dâm.

2.4. Bộ Văn hoá - Thông tin, Bộ Y tế, Bộ Thương mại, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Tổng cục Du lịch

Bộ Văn hoá - Thông tin, Bộ Y tế, Bộ Thương mại, Tổng cục Du lịch, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm chỉ đạo, hướng dẫn, tổ chức các hoạt động phòng, chống mại dâm thuộc lĩnh vực, ngành; quản lý các cơ sở kinh doanh dịch vụ; phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và các Bộ, ngành có liên quan tổ chức kiểm tra, thanh tra và xử lý các cơ sở kinh doanh dịch vụ thuộc ngành quản lý có vi phạm pháp luật về phòng, chống mại dâm.

Bộ Giáo dục và Đào tạo có trách nhiệm phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trong việc chỉ đạo, xây dựng chương trình, nội dung giáo dục về phòng, chống mại dâm trong nhà trường và các cơ sở giáo dục khác.

2.5. Các cơ quan khác

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tổ chức thực hiện và phối hợp với các cơ quan hữu quan trong công tác phòng, chống mại dâm.

- Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện việc quản lý nhà nước về công tác phòng, chống mại dâm ở địa phương. Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp và Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp:

+ Ủy ban nhân dân các cấp lập kế hoạch phòng, chống mại dâm hàng năm trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định; bố trí kinh phí và huy động các nguồn lực cho công tác phòng, chống mại dâm; chỉ đạo, tổ chức thực hiện công tác phòng, chống mại dâm; báo cáo kết quả thực hiện công tác này với Hội đồng nhân dân cùng cấp và Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp.

+ Hàng năm, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương báo cáo Chính phủ về công tác phòng, chống mại dâm tại địa phương.

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp chịu trách nhiệm về công tác phòng, chống mại dâm tại địa phương do mình quản lý.

2.6. Kiểm tra, thanh tra về phòng, chống mại dâm

Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tổ chức kiểm tra, thanh tra, phát hiện và xử lý đối với các hành vi vi phạm pháp luật về phòng, chống mại dâm. Trong trường hợp cần thiết, Ủy ban nhân dân các cấp thành lập thanh tra liên ngành để thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật về phòng, chống mại dâm ở địa phương.

2.7. Kinh phí cho công tác phòng, chống mại dâm

Nhà nước bố trí kinh phí, có chính sách sử dụng nguồn thu từ việc xử lý các vi phạm pháp luật về phòng, chống mại dâm và huy động các nguồn lực khác cho công tác phòng, chống mại dâm.

V. ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI VỀ PHÒNG, CHỐNG TỆ NẠN XÃ HỘI VÀ MA TUÝ, MẠI DÂM

Trong thời kỳ tới, việc hoạch định, tổ chức thực hiện các chính sách phòng, chống ma túy, mại dâm phải được Nhà nước tiếp tục quan tâm chỉ đạo. Trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm thực tế và xu hướng phát triển kinh tế - xã hội đưa ra một số định hướng hoàn thiện việc xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách xã hội này như sau:

1) Tệ nạn xã hội trong đó có ma tuý và mại dâm là những hiện tượng xã hội gây nên những hậu quả nghiêm trọng trong đời sống kinh tế - chính trị - văn hoá - xã hội, ảnh hưởng đến kỷ cương trật tự xã hội, trái với chuẩn mực đạo đức xã hội mới. Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận một thực tế là tệ nạn xã hội đang là vấn đề xã hội rất nhức nhối và có xu hướng phát triển, mà giải quyết tận gốc nó là vấn đề rất phức tạp và khó khăn. Từ đó, xác định thái độ của xã hội, Đảng, Nhà nước là phải kiên trì phòng, chống tệ nạn mại dâm, nghiện hút và các tệ nạn xã hội khác.

2) Con đường cơ bản để phòng ngừa, hạn chế và xoá bỏ tệ nạn xã hội là xây dựng một xã hội lành mạnh, duy trì phong trào quần chúng và tích cực phổ biến pháp luật về phòng, chống tệ nạn xã hội và chống tội phạm.

3) Phát triển hình thức kết hợp giáo dục, cảm hoá, chữa bệnh, dạy nghề và tạo việc làm để tái hoà nhập đối tượng xã hội vào cộng đồng, giúp đỡ các đối tượng tệ nạn xã hội ma tuý, mại dâm với tình thương yêu và lòng nhân đạo để họ có cơ hội và điều kiện cải tạo trở thành người dân lương thiện.

4) Nhà nước phải tiếp tục có chương trình quốc gia bài trừ hủ tục, phòng chống tệ nạn xã hội và tội phạm. Chương trình này được kết hợp, lồng ghép với nhiều chương trình khác như: Chương trình quốc gia xúc tiến việc làm, Chương trình chống mù chữ, Chương trình phòng chống AIDS... Hàng năm ngân sách nhà nước phải dành một khoản kinh phí cho chương trình quốc gia bài trừ hủ tục, phòng, chống tệ nạn xã hội và tội phạm. Nội dung của chương trình chủ yếu là phát hiện, phân loại đối

tượng, giám sát về sức khoẻ (quản lý và chữa bệnh), dạy nghề, tạo việc làm và tái hoà nhập đối tượng vào cộng đồng. Coi trọng giúp đỡ đối tượng ở cộng đồng cơ sở (làng, xã, phường), đồng thời, cần đổi mới mô hình các cơ sở dịch vụ xã hội tập trung (các trung tâm phục hồi nhân phẩm, trung tâm cai nghiện...) để thực hiện chương trình dạy nghề và tạo việc làm cho đối tượng. Các Trung tâm xã hội này làm chức năng giáo dục, chữa bệnh, dạy nghề và tạo việc làm cho các đối tượng tệ nạn xã hội. Đó là các đơn vị sự nghiệp có thu, được Nhà nước đầu tư ban đầu về cơ sở vật chất.

5) Đa số các đối tượng tệ nạn xã hội, ma túy, mại dâm có hoàn cảnh kinh tế khó khăn vì vậy các đối tượng này (đặc biệt là phụ nữ và trẻ em) cần được sự trợ cấp giúp đỡ của xã hội. Cần tiếp tục xây dựng, thực hiện các chương trình, dự án việc làm để ưu tiên cho các đối tượng tệ nạn xã hội. Trong các chủ trương, chính sách về giải quyết việc làm, đời sống cần chú ý ưu tiên thích đáng cho các đối tượng này. Nhà nước cần có những khoản kinh phí nhất định và các lĩnh vực đào tạo, dạy nghề phù hợp cho mỗi loại đối tượng, trợ giúp vốn ban đầu, hỗ trợ tìm kiếm việc làm, tiêu thụ sản phẩm.

6) Đưa nội dung giáo dục phòng chống ma túy, mại dâm và bệnh AIDS vào chương trình giảng dạy phổ thông. Đồng thời, thúc đẩy nâng cao dân trí cho mọi tầng lớp nhân dân thông qua những hệ thống tuyên truyền, giáo dục phù hợp và đa dạng, nâng cao nhận thức về nhân cách, có lối sống văn minh hướng tới những giá trị tốt đẹp, xây dựng những nguyên

tắc mới trong quan hệ, kế thừa các phẩm chất đạo đức truyền thống dân tộc...

7) Mở rộng các hình thức khám chữa bệnh cho các đối tượng mắc bệnh xã hội hoặc các đối tượng có nguy cơ cao (người nghiện ma túy, gái mại dâm, người bị lây truyền qua quan hệ tình dục, nhân viên khách sạn, nhà hàng, tiếp viên...) thông qua các cơ sở y tế Nhà nước, dịch vụ tư nhân (có quản lý, đăng ký). Bắt buộc kiểm tra sức khỏe, khám chữa bệnh cho các đối tượng nghiện ma túy, mại dâm.

8) Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện phát triển các hình thức tư vấn pháp lý, trong đó có tư vấn về pháp luật phòng, chống tệ nạn xã hội; tư vấn giáo dục trong xã hội.

9) Xây dựng và củng cố các cơ quan chuyên trách phòng chống tệ nạn xã hội, đồng thời tăng cường sự phối kết hợp giữa các Bộ, ngành, đoàn thể để có các giải pháp tích cực nhằm phòng, chống, đẩy lùi các tệ nạn xã hội

10) Coi trọng công tác quản lý Nhà nước trên từng địa bàn (xã, phường), mở rộng diện xây dựng xã, phường, cơ quan, đơn vị không có tệ nạn xã hội gắn với cuộc vận động "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hoá mới".

11) Huy động nguồn lực của cộng đồng cho công tác cai nghiện, phòng chống tệ nạn mại dâm, tăng cường các đội công tác xã hội tình nguyện, vận động các tổ chức đoàn thể, xã hội đỡ đầu, hỗ trợ cho người cai nghiện ma túy, chữa trị gái mại

dâm, phụ nữ bị buôn bán vì mục đích mại dâm và trẻ em bị xâm hại tình dục. Tăng cường nguồn kinh phí từ ngân sách Nhà nước để bảo đảm các hoạt động phòng chống tệ nạn xã hội, trước hết là cho trang thiết bị, phương tiện cho các lực lượng phòng chống ma túy và mại dâm, cho việc ngăn chặn có hiệu quả việc vận chuyển ma túy, gái mại dâm qua biên giới; cho việc nâng cấp và mở rộng quy mô các trung tâm bảo trợ cai nghiện, chữa trị cho phần lớn số người nghiện ma túy và mại dâm có hồ sơ quản lý.

12) Thực hiện tốt chế độ thi đua khen thưởng để động viên kịp thời các tập thể, cá nhân, xã phường có nhiều thành tích. Từ đó nhân rộng điển hình tiên tiến, thúc đẩy mạnh mẽ phong trào toàn dân tham gia phòng chống tệ nạn xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo chính trị, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của các Đại hội Đảng VI đến XI.
2. Bộ luật Lao động của nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam đã được sửa đổi, bổ sung năm 2002, 2006, 2007.
3. Các nhóm đối tượng yếu thế ở nông thôn Việt Nam, Viện Khoa học lao động và Xã hội, 1998.
4. Chính sách xã hội – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn. Viện Khoa học Xã hội Việt Nam. Hà Nội, 1993.
5. Chính sách phúc lợi xã hội và phát triển dịch vụ xã hội chăm sóc người cao tuổi trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập, TS. Đàm Hữu Đắc, NXBLĐXH, 2010.
6. Chính sách xã hội và quá trình toàn cầu hoá, Bruno Palier, Louis - Charles viossat, NXBCTQG, 2003.

7. Chính sách xã hội và đổi mới cơ chế quản lý việc thực hiện. PGS.PTS Trần Đình Hoan. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1996.
8. Chính sách kinh tế - xã hội, TS Đoàn Thị Thu Hà, TS. Nguyễn Thị Ngọc Huyền, NXB Khoa học kỹ thuật, 1999.
9. Chính sách và chế độ pháp lý đối với đồng bào dân tộc và miền núi, NXB Chính trị Quốc gia, 1996.
10. Chiến lược phát triển giáo dục 2001 - 2010, ban hành theo Quyết định số 201/2001/QĐ-TTg ngày 25/12/2001 của Thủ tướng Chính phủ.
11. Đổi mới chính sách xã hội - Luận cứ và giải pháp. GS.TS Phạm Xuân Nam (chủ biên). NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1997.
12. Giáo trình “Bảo hiểm xã hội”, PGS. TS. Nguyễn Tiệp, NXB Lao động Xã hội, 2010.
13. Góp phần đổi mới và hoàn thiện chính sách bảo đảm xã hội ở nước ta hiện nay. PGS. PTS Đỗ Minh Cương, PTS. Mạc Văn Tiến. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1996.
14. Huy động và sử dụng các nguồn lực trong phát triển kinh tế nông thôn - Thực trạng và giải pháp, TS. Chu Tiến Quang, NXB Chính trị Quốc gia, 2005.
15. Khung chính sách xã hội trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, TS Lê Đăng Doanh, TS Nguyễn Minh Tú, NXB Thống kê, 1999.

16. Luật Bảo hiểm xã hội và các văn bản hướng dẫn thi hành, NXB Tài chính, 2007.
17. Luật Giáo dục số 11/1998/QH10 ngày 2/12/1998.
18. Một số vấn đề về chính sách xã hội ở nước ta hiện nay. Viện Chủ nghĩa xã hội khoa học. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1993.
19. Một số vấn đề về biến đổi cơ cấu xã hội Việt Nam hiện nay, GS. TS. Tạ Ngọc Tấn, NXB Chính trị Quốc gia, 2010.
20. Mấy vấn đề lý luận và thực tiễn cấp bách liên quan đến mối quan hệ dân tộc hiện nay, Phan Hữu Dật, NXB Chính trị Quốc gia, 2001.
21. Một số vấn đề đổi mới nội dung quản lý Nhà nước và phương thức công tác dân tộc, Viện Dân tộc, UBĐT, NXB Văn hóa Dân tộc, 2003.
22. Một số quy định pháp luật về chính sách hỗ trợ việc làm, NXB Chính trị Quốc gia, 2005.
23. Những vấn đề đạo đức trong điều kiện kinh tế thị trường - Viện Thông tin Khoa học xã hội, Hà Nội 1996.
24. Những nghiên cứu xã hội học trong thời kỳ chuyển đổi, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, NXB Khoa học Xã hội, 2007
25. Nghị định số 43/2000/NĐ-CP ngày 30/8/2000 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giáo dục.

26. Nghị định số 41/2000/QH10 của Quốc hội về phổ cập giáo dục trung học cơ sở; Nghị định số 88/2001/NĐ-CP ngày 21/1/2001 của Chính phủ về phổ cập giáo dục THCS.
27. Những quan điểm lý luận, phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu chính sách xã hội, Chương trình khoa học công nghệ cấp nhà nước KX04, Chủ nhiệm PGS. Bùi Đình Thành, 1993.
28. Nghiên cứu xã hội học. PTS. Chung Á - PTS. Nguyễn Đình Tấn. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội.
29. Nhập môn công tác xã hội. TS. Bùi Thị Xuân Mai. NXB Lao động - Xã hội. Hà Nội, 2010.
30. Phát triển xã hội ở Việt Nam một tổng quan xã hội học năm 2000, Trịnh Duy Luân, NXB Khoa học Xã hội, 2002.
31. Phát triển văn hoá trong thời kỳ đổi mới, GS. TS. Đinh Xuân Dũng, NXB Thời đại, 2010.
32. Phương pháp luận về vai trò của văn hoá trong phát triển, NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội, 1993.
33. Quản lý nhà nước trong lĩnh vực xã hội. Học viện Hành chính Quốc gia. NXB Giáo dục. Hà Nội, 1997.
34. Quản lý sự phát triển xã hội trên nguyên tắc tiến bộ và công bằng, GS. TS. Phạm Xuân Nam, NXB Chính trị Quốc gia, 2001.

35. Quản lý hành chính nhà nước và quản lý ngành giáo dục và đào tạo, Phạm Việt Vương, NXB Đại học Sư phạm, 2007.
36. Quản lý nhà nước trong lĩnh vực xã hội, GS. TS. Nguyễn Duy Gia, Học Viện hành chính quốc gia, NXB Giáo dục, 1997.
37. Quyết định 72 - HĐBT ngày 13/3/1990 của Hội đồng Bộ trưởng "Về một số chủ trương chính sách cụ thể phát triển kinh tế - xã hội miền núi".
38. Quyết định 135/1998/QĐ-TTg, ngày 31/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình 135 về phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa.
39. Quyết định số 1277/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 07/12/2005, phê duyệt Đề án "Nội dung, nhiệm vụ chủ yếu của quản lý Nhà nước và phương thức công tác dân tộc giai đoạn 2006 - 2010".
40. Quyết định số 07/2006/QĐ-TTg ngày 10/01/2006 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chương trình Phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi giai đoạn 2006 - 2010.
41. AIDS, mại dâm và chính sách xã hội, Viện Xã hội học, Hà Nội 1991.
42. Tổng kết quan hệ phân phối trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, Viện Khoa học Lao động - Xã hội, 2008.

43. Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia. Luận cứ khoa học cho việc đổi mới chính sách xã hội. Hà Nội, 1994.
44. Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia. Chính sách xã hội – Những vấn đề pháp lý. NXB Khoa học Xã hội. Hà Nội, 1994.
45. Về chính sách xã hội. Hồ Chí Minh. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1995
46. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 1996.
47. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam, GS. TS. Mai Ngọc Cường, NXB Chính trị Quốc gia, 2009
48. Facing reality about soacial security, Louis Grumet The CPA Journal, May 2005.
49. Income security for our older citizens, Culberto Jose Maldonado Vital Speeches of the Day, Dec 15, 2005
50. Introducing social policy, Cliff Alcock, 2000; Pearson Education Limited Edinbugh Gate Harlow, Essex CM20 2 JE England.
51. Social Security in International Development Cooperation, Friendrich Ebest Stiftung, 1997..
52. Social policy, John Baldock, Oxford University Press 1999.

53. The study of social problems seven perspectives, Earl Rubington, Oxford university Press 1995.
54. Understanding social policy, Michalel Hill; 6th edition 2000, Blackwell Publishers Ltd, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK.
55. Các website của Chính phủ; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội; Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Tổng cục Thống kê; Bộ Tài chính; Bộ Y tế; Bộ Giáo dục và đào tạo; Tạp chí Khoa học xã hội...

MỤC LỤC

Lời nói đầu	3
PHẦN I: CÁC VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CHÍNH SÁCH XÃ HỘI	5
Chương I: Các vấn đề lý luận cơ bản về chính sách xã hội	7
I. Khái niệm	7
1. Khái niệm về chính sách của Nhà nước	7
2. Khái niệm chính sách xã hội	8
II. Chức năng của chính sách xã hội	15
1. Chức năng định hướng sự vận động của xã hội	15
2. Chức năng điều chỉnh các vấn đề xã hội	16
3. Chức năng phát triển con người	17
4. Chức năng thúc đẩy sự phát triển	18
III. Yêu cầu đối với chính sách xã hội	19
1. Tính chính trị	19
2. Tính khoa học	19
3. Tính thực tiễn	20

4. Tính hệ thống	20
5. Tính đồng bộ	21
6. Tính hài hoà	22

IV. Các yếu tố ảnh hưởng đến sự hình thành của hệ thống chính sách xã hội **22**

1. Vai trò của đảng cầm quyền	22
2. Vai trò của Nhà nước	26
3. Đặc điểm kinh tế - xã hội của quốc gia	30
4. Toàn cầu hoá	32

V. Quy trình của chính sách xã hội **35**

1. Hoạch định chính sách	36
2. Tổ chức thực hiện chính sách	38
3. Chỉ đạo, phối kết hợp trong quá trình thực hiện chính sách	39
4. Thanh tra, kiểm tra thực hiện chính sách	40
5. Điều chỉnh chính sách	43

VI. Các chính sách cấu thành hệ thống chính sách xã hội ở Việt Nam **44**

1. Nhóm chính sách tác động vào quá trình phát triển con người	44
2. Nhóm các chính sách xã hội trong lĩnh vực phân phối	45

3. Nhóm các chính sách tác động vào cơ cấu xã hội	47
4. Nhóm chính sách tác động đến các hiện tượng tiêu cực và tội phạm trong xã hội	47
VII. Chính sách xã hội trong các mối quan hệ	48
1. Chính sách xã hội trong mối quan hệ với xã hội	48
2. Chính sách xã hội trong quan hệ với chính sách kinh tế	51
3. Chính sách xã hội quan hệ với công tác xã hội	57
4. Chính sách xã hội trong quan hệ với công bằng xã hội	59
VIII. Khái quát về quá trình phát triển chính sách xã hội trên thế giới và Việt Nam	61
1. Quá trình phát triển chính sách xã hội trên thế giới	61
2. Quá trình phát triển chính sách xã hội ở Việt Nam	64
Chương II: Hoạch định chính sách xã hội	75
I. Khái niệm, vai trò của hoạch định chính sách xã hội	75
1. Khái niệm hoạch định chính sách xã hội	75
2. Vai trò của hoạch định chính sách xã hội	76
II. Cơ sở của hoạch định chính sách xã hội	78
1. Căn cứ khoa học nhân văn	78
2. Tính hệ thống trong hoạch định chính sách xã hội	79
3. Căn cứ định hướng chính trị và những qui định pháp luật hiện hành trong hoạch định chính sách xã hội	80

4. Hoạch định chính sách xã hội phải dựa trên cơ sở những điều kiện kinh tế hiện có của quốc gia	81
5. Tính lịch sử trong hoạch định chính sách xã hội	82
III. Quy trình hoạch định chính sách xã hội	83
1. Xác định và lựa chọn vấn đề xã hội	84
2. Xác định mục tiêu của chính sách xã hội	92
3. Xây dựng các phương án chính sách xã hội	94
4. Lựa chọn phương án chính sách xã hội tối ưu	100
5. Thông qua và quyết định chính sách	103
Chương III: Tổ chức thực hiện chính sách xã hội	105
I. Khái niệm, vị trí của tổ chức thực hiện chính sách xã hội	105
1. Khái niệm tổ chức thực hiện chính sách xã hội	105
2. Vị trí của tổ chức thực hiện chính sách xã hội	106
II. Các yếu tố chính ảnh hưởng đến tổ chức thực hiện chính sách xã hội	107
1. Tính phức tạp của vấn đề xã hội cần giải quyết	107
2. Trình độ dân trí trong xã hội	108
3. Khả năng kinh tế của quốc gia	109
4. Trình độ công nghệ của quốc gia	109
5. Tình hình chính trị của quốc gia	110
6. Tình hình quốc tế tác động đến thực hiện chính sách xã hội	110

7. Yếu tố bộ máy và đội ngũ công chức, viên chức làm nhiệm vụ tổ chức thực thi chính sách xã hội	111
8. Yếu tố thủ tục hành chính	111
9. Yếu tố khả năng tài chính cho tổ chức thực hiện	112
10. Yếu tố đồng thuận của nhân dân	113
III. Các điều kiện cần thiết để thực thi chính sách xã hội đạt hiệu quả	114
1. Chính sách xã hội phải phù hợp với cuộc sống	114
2. Bộ máy quản lý các vấn đề xã hội đủ hiệu lực, năng lực, phù hợp với nền kinh tế thị trường để thực thi hiệu quả các chính sách	115
3. Quyết định đúng đắn của các nhà lãnh đạo	117
4. Tổ chức thực hiện chính sách xã hội đảm bảo tính dân chủ	117
5. Xây dựng và phát triển hệ thống các tổ chức sự nghiệp và dịch vụ cho tổ chức thực hiện chính sách xã hội	118
IV. Nội dung của tổ chức thực hiện chính sách xã hội	119
1. Chuẩn bị triển khai chính sách xã hội	119
2. Chỉ đạo tổ chức thực hiện chính sách xã hội	122
3. Đánh giá thực hiện chính sách xã hội	125
4. Điều chỉnh chính sách xã hội	127
5. Tổng kết việc thực hiện chính sách xã hội	131

V. Các hình thức và phương pháp tổ chức thực hiện chính sách xã hội	133
1. Các hình thức tổ chức thực hiện chính sách xã hội	133
2. Các phương pháp tổ chức thực hiện chính sách xã hội	135
Chương IV: Phân tích chính sách xã hội	141
I. Khái niệm, sự cần thiết của phân tích chính sách	141
1. Khái niệm	141
2. Sự cần thiết của phân tích chính sách xã hội	142
II. Yêu cầu và nhiệm vụ của phân tích chính sách xã hội	144
1. Các yêu cầu của phân tích chính sách xã hội	144
2. Nhiệm vụ của phân tích chính sách xã hội	146
III. Các điều kiện cần thiết cho phân tích chính sách xã hội	147
1. Đội ngũ những nhà phân tích chính sách xã hội	147
2. Những kiến thức cần thiết đối với nhà phân tích chính sách xã hội	149
3. Thông tin sử dụng trong phân tích chính sách xã hội	151
IV. Các bước phân tích chính sách xã hội	153
1. Nhận biết vấn đề	153
2. Tìm nguyên nhân của vấn đề	155
3. Đặt mục tiêu và tìm giải pháp	156
4. Xây dựng đề án khả thi	159

V. Một số công cụ phân tích chính sách xã hội	159
1. Phương pháp RIA	159
2. Phân tích xác định các chỉ số đánh giá chính sách	164
3. Phân tích lợi ích - chi phí của chính sách	165
4. Phân tích chính sách theo mô hình so sánh chuẩn - Bench Marky	168
5. Phân tích rủi ro của chính sách	169
6. Một số rủi ro khi áp dụng các công cụ phân tích chính sách	172
VI. Thực hiện phân tích chính sách xã hội	173
PHẦN II: MỘT SỐ CHÍNH SÁCH XÃ HỘI CƠ BẢN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	177
Chương V: Chính sách dân số	179
I. Khái niệm, mục tiêu của chính sách dân số	179
1. Khái niệm	179
2. Mục tiêu của chính sách dân số	180
II. Các loại chính sách dân số	182
1. Phân loại chính sách dân số theo hình thức tác động	182
2. Phân loại chính sách dân số theo các yếu tố cơ bản của quá trình biến đổi dân số	183
III. Các biện pháp để đạt mục tiêu của chính sách dân số	184

1. Các biện pháp tổ chức, thông tin, giáo dục tuyên truyền	184
2. Các biện pháp kinh tế, xã hội	185
3. Các biện pháp kỹ thuật y tế	186
4. Các biện pháp hành chính - pháp luật	186
IV. Thực trạng thực hiện chính sách dân số ở nước ta	187
1. Tình hình giảm tỷ lệ tăng dân số	187
2. Dịch vụ kế hoạch hoá gia đình	188
3. Thực hiện chế độ nạo phá thai	189
4. Thực hiện chính sách dân số và các mục tiêu thiên niên kỷ tại Việt Nam	191
V. Nhiệm vụ cơ bản của quản lý Nhà nước về dân số - kế hoạch hóa gia đình	192
VI. Quan điểm, giải pháp cơ bản hoàn thiện chính sách dân số	197
1. Một số quan điểm cơ bản hoàn thiện chính sách dân số	197
2. Một số giải pháp cơ bản hoàn thiện chính sách dân số	199
Chương VI: Chính sách việc làm	213
I. Khái niệm, vai trò của chính sách việc làm	213
1. Khái niệm	213
2. Vai trò của chính sách việc làm trong nền kinh tế	215

II. Một số chính sách việc làm và thực hiện chính sách việc làm ở nước ta	217
1. Khái quát thực trạng việc làm	217
2. Một số chính sách việc làm ở Việt Nam hiện nay	219
3. Thực trạng quản lý nhà nước về việc làm	230
III. Quan điểm, giải pháp hoàn thiện chính sách việc làm	234
Chương VII: Chính sách giáo dục và đào tạo	239
I. Khái niệm, vai trò của chính sách giáo dục và đào tạo	239
1. Khái niệm	239
2. Vai trò của giáo dục và đào tạo	240
II. Một số chính sách giáo dục và đào tạo	242
III. Thực trạng thực hiện chính sách giáo dục, đào tạo	244
1. Một số thành tựu	244
2. Một số tồn tại	247
IV. Quan điểm và phương hướng phát triển sự nghiệp giáo dục - đào tạo ở nước ta	248
1. Quan điểm đổi mới sự nghiệp giáo dục và đào tạo	248
2. Phương hướng hoàn thiện chính sách giáo dục, đào tạo	250

Chương VIII: Chính sách xã hội về phân phối thu nhập trong nền kinh tế thị trường	261
I. Khái niệm, bản chất và phân loại chính sách xã hội về phân phối thu nhập	261
1. Khái niệm	261
2. Bản chất chính sách xã hội về phân phối thu nhập	262
3. Phân loại chính sách phân phối thu nhập	265
II. Vai trò của chính sách phân phối thu nhập	277
1. Chính sách phân phối thu nhập tạo động lực quan trọng cho phát triển kinh tế	277
2. Chính sách phân phối thu nhập góp phần thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại	277
3. Chính sách phân phối thu nhập nhằm nhằm đảm bảo công bằng xã hội	278
III. Thực trạng thực hiện chính sách phân phối thu nhập ở nước ta hiện nay	280
1. Thực trạng thực hiện chính sách phân phối tổng thu nhập trong nước (GDP)	280
2. Thực trạng thực hiện chính sách phân phối tiền lương và thu nhập trong các loại hình doanh nghiệp	282
3. Thực trạng thực hiện chính sách phân phối tiền lương trong khu vực hành chính nhà nước và sự nghiệp công	285

4. Thực trạng thực hiện chính sách phân phối lại thu nhập thông qua chính sách an sinh xã hội	288
5. Thực trạng tác động của chính sách phân phối thu nhập đến phân hóa giàu nghèo	296
IV. Định hướng về hoàn thiện chính sách phân phối thu nhập	300
1. Chính sách phân phối thu nhập ở tầm vĩ mô phải hướng vào phát triển kinh tế và bảo đảm công bằng xã hội	300
2. Chính sách phân phối tiền lương, thu nhập trong các loại hình doanh nghiệp	301
3. Chính sách phân phối tiền lương và thu nhập trong khu vực hành chính nhà nước	303
4. Chính sách phân phối tiền lương khu vực dịch vụ công (đơn vị sự nghiệp công lập)	305
5. Chính sách phân phối lại thu nhập thông qua chính sách an sinh xã hội	306
6. Chính sách phân phối thu nhập bảo đảm giảm nghèo bền vững, hạn chế phân hóa giàu nghèo	309
Chương IX: Chính sách xã hội đối với phụ nữ	311
I. Khái niệm, vai trò của chính sách xã hội đối với phụ nữ	311
1. Khái niệm	311
2. Vai trò của chính sách xã hội đối với phụ nữ	312

II. Một số chính sách xã hội đối với phụ nữ	314
III. Thực trạng thực hiện chính sách xã hội đối với phụ nữ	317
1. Việc làm, thu nhập của phụ nữ	318
2. Chính sách y tế và giáo dục đối với phụ nữ	319
3. Chính sách cán bộ và nâng cao năng lực hoạt động xã hội cho phụ nữ	320
4. Thực hiện chính sách đối với lao động nữ nông thôn	322
IV. Quan điểm hoàn thiện chính sách xã hội đối với phụ nữ	323
1. Tăng cường các biện pháp đảm bảo việc làm, thu nhập cho lao động nữ	323
2. Hoàn thiện chính sách đảm bảo sức khỏe của phụ nữ	325
3. Hoàn thiện chính sách nâng cao trình độ học vấn cho phụ nữ	327
4. Hoàn thiện cơ chế xây dựng và thực hiện chính sách xã hội đối với phụ nữ	330
Chương X: Chính sách văn hoá	333
I. Khái niệm, vai trò của chính sách văn hoá	333
1. Khái niệm văn hoá, chính sách văn hoá	333
2. Vị trí, vai trò của chính sách văn hoá trong đời sống xã hội	339
II. Một số chính sách văn hoá ở Việt Nam	343

III. Tình hình thực hiện chính sách văn hoá	346
1. Tác động tích cực của chính sách văn hoá trong nền kinh tế thị trường	346
2. Các thách thức của thực hiện chính sách văn hoá trong nền kinh tế thị trường	348
IV. Định hướng hoàn thiện chính sách văn hóa nước ta	350
1. Chính sách văn hoá phải được hoạch định trên cơ sở các chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về văn hoá	350
2. Chính sách văn hoá phải hướng vào phát triển con người	351
3. Các chính sách văn hoá phải hướng vào tiếp tục giữ gìn và phát triển văn hoá truyền thống	351
4. Chính sách văn hoá phải đảm bảo tự do tín ngưỡng trong xã hội	352
5. Nâng cao tính chiến đấu của chính sách văn hoá	354
6. Chính sách văn hoá phải hướng vào bảo đảm tự do sáng tạo và thúc đẩy nhu cầu xã hội đối với văn hóa	355
7. Chính sách văn hoá phải tạo môi trường cho tiếp thu các nền văn hoá tiến bộ, văn minh của thế giới	355
8. Đảm bảo chính sách đầu tư tài chính cho văn hóa khoa học, hợp lý	355

9. Hoạch định và quản lý thực hiện chính sách văn hoá phải trên cơ sở hoàn thiện quy định nhiệm vụ của các cơ quan chức năng về quản lý văn hoá và không ngừng đào tạo, phát triển nguồn nhân lực làm công tác văn hoá	356
10. Các nhiệm vụ chủ yếu của công tác văn hoá trên địa bàn quận, huyện đến 2020	358
Chương XI: Chính sách dân tộc	364
I. Khái niệm, vai trò của chính sách dân tộc	364
1. Khái niệm chính sách dân tộc	364
2. Vai trò của chính sách dân tộc	367
II. Một số đặc điểm cơ bản về các tộc người ở nước ta ảnh hưởng đến chính sách dân tộc	370
III. Một số chính sách dân tộc	374
IV. Thực trạng thực hiện chính sách dân tộc	377
1. Phát triển kinh tế ở nhiều vùng dân tộc đã có sự chuyển biến quan trọng	377
2. Đời sống của dân cư các dân tộc thiểu số được nâng lên	379
3. Kết cấu hạ tầng ở miền núi và vùng đồng bào dân tộc được cải thiện	380
4. Phát triển hệ thống thông tin liên lạc tại các vùng dân tộc thiểu số	381
5. Công tác định canh, định cư có những chuyển biến tích cực	381

6. Công tác văn hóa, giáo dục ở vùng đồng bào các dân tộc thiểu số được chú trọng phát triển	383
7. Thực hiện chính sách chăm sóc sức khoẻ đối với người dân tộc	386
8. Một số tồn tại trong thực hiện chính sách dân tộc	387
V. Định hướng hoàn thiện chính sách xã hội đối với các dân tộc thiểu số trong thời gian tới	389
1. Duy trì và phát huy những thành tích đã đạt được thông qua tổng kết thực tiễn thực hiện chính sách dân tộc từ Trung ương đến cơ sở	389
2. Chính sách dân tộc phải được hoạch định hướng vào thúc đẩy phát triển kinh tế vùng dân tộc thiểu số	389
3. Tiếp tục chính sách định canh, định cư đối với những đồng bào các dân tộc thiểu số	391
4. Chính sách đầu tư nâng cấp giao thông đến các huyện, xã vùng dân tộc thiểu số sinh sống	391
5. Hoàn thiện chính sách giữ gìn, tôn tạo, khai thác những giá trị và bản sắc văn hóa riêng của tất cả các dân tộc thiểu số	392
6. Tiếp tục có chính sách nâng trình độ giáo dục phổ thông của các dân tộc thiểu số	392
7. Tích cực phát triển nguồn nhân lực là người các dân tộc thiểu số	393
8. Hoàn thiện cơ chế quản lý thực hiện chính sách dân tộc	394

Chương XII: Chính sách phòng chống tệ nạn xã hội	396
I. Khái niệm, phân loại	396
1. Các khái niệm	396
2. Phân loại tệ nạn xã hội	402
II. Một số chính sách phòng chống mại dâm và ma túy	403
III. Thực trạng thực hiện chính sách phòng chống tệ nạn xã hội về ma túy và mại dâm	408
1. Một số đặc điểm của tệ nạn ma túy, mại dâm ở nước ta	409
2. Một số kết quả thực hiện chính sách phòng, chống ma túy	413
3. Công tác tuyên truyền phòng, chống ma túy, mại dâm	415
IV. Quản lý nhà nước về tệ nạn ma túy và mại dâm	419
1. Quản lý nhà nước về phòng, chống ma túy	419
2. Quản lý nhà nước về tệ nạn mại dâm	424
V. Định hướng hoàn thiện chính sách xã hội về phòng, chống tệ nạn xã hội và ma túy, mại dâm	427
Tài liệu tham khảo	432

GIÁO TRÌNH
CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI
Số 36, ngõ Hoà Bình 4, Minh Khai,
Hai Bà Trưng, Hà Nội
ĐT: 04.36246917 - 36246920
Fax: 04. 36246915

* * *

Chịu trách nhiệm xuất bản:

HÀ TẮT THẮNG

Chịu trách nhiệm nội dung:

VŨ ANH TUẤN

Biên tập và sửa bản in:

NGUYỄN THỊ THÚY

NGUYỄN THỊ ANH

Trình bày bìa và kỹ thuật vi tính:

DOÃN HUY

BÙI MẠNH QUYỀN

CHƯƠNG I

In 2000 cuốn, khổ 14,5x20,5 (cm). In tại Xí nghiệp in Nhà xuất bản Lao động - Xã hội. Chấp nhận đăng ký kế hoạch xuất bản số 774-2011/CXB/25-170/LĐXH.

Quyết định XB số 452/QĐ-NXBLĐXH.

In xong và nộp lưu chiểu Quý III/2011.

3/1/11



