

# Ban hành và tổ chức triển khai chính sách, pháp luật về an sinh xã hội ở nước ta: thực trạng và khuyến nghị

MAI NGỌC CƯỜNG  
BÙI SỸ LỢI  
LÊ QUỐC HỘI

**B**ài viết khái quát thực trạng, chỉ ra những thành tựu và bất cập trong ban hành thực thi chính sách, pháp luật an sinh xã hội ở Việt Nam, từ đó, đưa ra một số khuyến nghị trong việc ban hành và tổ chức triển khai thực thi chính sách, pháp luật an sinh xã hội ở nước ta những năm tới.

**Từ khóa:** ban hành chính sách, pháp luật; thực thi chính sách, pháp luật; chính sách an sinh xã hội; chính sách phòng ngừa rủi ro; chính sách giảm thiểu rủi ro; chính sách khắc phục rủi ro.

## 1. Giới thiệu

Những năm qua Nhà nước ta đã ban hành ngày càng đầy đủ, đồng bộ hơn hệ thống văn bản chính sách, pháp luật về an sinh xã hội (ASXH) và tổ chức phổ biến, tuyên truyền khá sâu rộng để mọi cấp, mọi ngành, mọi địa phương thực hiện. Nhờ đó các chức năng của ASXH về phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro ngày càng được thực hiện tốt hơn, phạm vi bao phủ ASXH ngày càng mở rộng, mức độ tác động của ASXH ngày càng được nâng cao; chính sách pháp luật về ASXH ngày càng góp phần tích cực vào thực hiện chiến lược phát triển bền vững của đất nước. Tuy nhiên, việc ban hành và tổ chức triển khai thực hiện hệ thống các văn bản chính sách, pháp luật về ASXH cũng còn nhiều bất cập, đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện.

## 2. Tổng quan nghiên cứu, khung lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

Những năm đổi mới vừa qua, việc nghiên cứu về ban hành và tổ chức triển khai chính sách, pháp luật về ASXH đã được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm, chẳng hạn Mai Ngọc Cường (2009), Nguyễn Hữu Dũng

(2010), Nguyễn Trọng Đàm (2015), Lê Quốc Lý (2014), Bùi Văn Huyền và Đỗ Tất Cường (2017)... Các công trình nghiên cứu đề cập đến những khía cạnh khác nhau về ban hành và tổ chức triển khai thực hiện chính sách, luật pháp về ASXH, nhưng về mặt học thuật, thì cấu trúc nội dung của hệ thống chính sách, pháp luật về ASXH vẫn còn nhiều vấn đề đòi hỏi phải bổ sung, hoàn thiện.

Xuất phát từ chức năng của hệ thống ASXH là phòng ngừa rủi ro, giảm thiểu rủi ro và khắc phục rủi ro, bài viết này đã kết cấu lại các chính sách vào các trụ cột như sau: trụ cột phòng ngừa rủi ro gồm các chính sách giảm nghèo, việc làm và cung ứng dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân; trụ cột giảm thiểu rủi ro gồm các chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm y tế; trụ cột khắc phục rủi ro gồm các chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên và trợ giúp xã hội đột xuất.

Mai Ngọc Cường, GS.TS., Trường đại học Kinh tế quốc dân; Bùi Sỹ Lợi, TS., Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội; Lê Quốc Hội, PGS.TS., Trường đại học Kinh tế quốc dân.



Dựa trên tài liệu thứ cấp từ điều tra, khảo sát của đề tài cấp Nhà nước mã số KX01.24/16-20 về “*Nghiên cứu nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với việc thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam*”, bài viết sử dụng các phương pháp truyền thống, sử dụng các công cụ bảng số liệu, hộp để diễn giải, phân tích đưa ra những nhận xét đánh giá và khuyến nghị về ban hành và tổ chức triển khai chính sách pháp luật ASXH ở nước ta theo ba trụ cột như trên.

### **3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận**

#### **3.1. Khái quát tình hình ban hành và tổ chức triển khai các chính sách, pháp luật về an sinh xã hội giai đoạn 2011-2018**

##### **3.1.1. Đối với các chính sách, pháp luật thuộc trụ cột phòng ngừa rủi ro**

Thứ nhất, việc ban hành chính sách pháp luật phòng ngừa rủi ro về ASXH như việc làm, giảm nghèo, cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu được Quốc hội, Chính phủ và các tỉnh thực hiện.

- Trên cơ sở Hiến pháp, Quốc hội đã xây dựng văn bản luật quy định chế độ, chính sách liên quan đến giảm nghèo, việc làm và cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, vùng kinh tế - xã hội khó khăn, đặc biệt khó khăn... Các chính sách hướng vào ưu tiên đầu tư cơ sở hạ tầng, ưu đãi về đất đai, thuế, y tế, giáo dục, dạy nghề và nhà ở... được thể hiện trong các luật chuyên ngành như giáo dục, bảo hiểm y tế, khám bệnh, chữa bệnh, dạy nghề, việc làm, đất đai, ngân sách, trợ giúp pháp lý... Giai đoạn 2005-2018, Quốc hội đã ban hành các nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hằng năm và 5 năm, trong đó xác định chỉ tiêu giảm nghèo và định hướng một số chính sách, giải pháp để thực hiện.

- Các chính sách, pháp luật do Chính phủ ban hành được chia thành hai nhóm chính là: chính sách chung và chính sách đặc thù.

i) Nhóm chính sách chung gồm bảy chính sách bộ phận cơ bản: tín dụng; hỗ trợ sản xuất,

đất sản xuất và trồng rừng; dạy nghề và tạo việc làm; nhà ở và nước sinh hoạt; giáo dục - đào tạo; y tế và chăm sóc sức khỏe; trợ giúp pháp lý và hỗ trợ thông tin.

ii) Nhóm chính sách đặc thù, chủ yếu trong hai chương trình tác động đến giảm nghèo là Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi (Thủ tướng Chính phủ, 1998) và Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo (Chính phủ, 2008).

Trên cơ sở đó, Chính phủ và các bộ, ngành đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định chính sách, pháp luật theo chức năng quản lý nhà nước, theo lĩnh vực và đối tượng... Các quy định này cùng với quy định trong các đạo luật có liên quan đã tạo thành hệ thống chính sách đa chiều, với nhiều cơ chế, thủ tục, quy trình thực hiện việc hỗ trợ cho người nghèo, các nhóm đối tượng và địa bàn khó khăn, giúp cho chức năng phòng ngừa rủi ro về ASXH được thực hiện.

Trước tháng 10 - 2016, có khoảng trên 70 văn bản dưới luật liên quan đến chính sách giảm nghèo còn hiệu lực được thể hiện trong 2 nghị quyết của Chính phủ, 10 nghị định, trên 30 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và khoảng hơn 30 thông tư của các bộ, ngành, trong đó, có 17 chính sách về hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng, 33 chính sách về hỗ trợ phát triển sản xuất, 14 chính sách về hỗ trợ phát triển sinh kế và 41 chính sách về hỗ trợ nâng cao các mặt đời sống (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 2014). Từ tháng 10-2016 đến hết năm 2018, ban hành thêm 8 nghị định Chính phủ, 25 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 23 thông tư của các bộ và liên bộ để hướng dẫn triển khai thực thi các chính sách pháp luật về giảm nghèo, việc làm và cung ứng dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu cho người dân (Bùi Sỹ Lợi, 2019).

- Theo kết quả giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2014, các tỉnh, thành phố trong cả nước đã ban hành nhiều văn bản



hướng dẫn, triển khai thực hiện chính sách giảm nghèo ở địa phương. Tỉnh ít nhất ban hành 4-5 văn bản, tỉnh nhiều nhất ban hành trên 70 văn bản. Cả nước có 33 tỉnh ủy, thành ủy ban hành nghị quyết, chỉ thị, chương trình hành động chuyên đề về giảm nghèo, 31 Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành nghị quyết chuyên đề về giảm nghèo (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 2014). Các địa phương đã đưa chỉ tiêu về giảm nghèo vào nghị quyết phát triển kinh tế - xã hội hàng năm với giải pháp cụ thể về hình thức tổ chức thực hiện, phương thức hỗ trợ, cơ chế chính sách khuyến khích... đã tạo cơ hội cho người nghèo, hộ nghèo, nhất là đồng bào vùng dân tộc thiểu số vươn lên thoát nghèo, thực hiện tự đảm bảo an sinh cho bản thân và gia đình.

*Thứ hai*, cơ quan quản lý nhà nước và đội ngũ làm công tác giảm nghèo, việc làm, cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu đã chú trọng việc tổ chức triển khai chính sách, pháp luật trong xã hội, cộng đồng dân cư và trực tiếp với người nghèo. Các hình thức tuyên truyền, phổ biến chính sách pháp luật khá đa dạng đã giúp cho người dân tiếp cận được với các thông tin chính sách ngày càng tốt hơn.

Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể, các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ tham gia tích cực vào các cuộc vận động, triển khai các dự án, các mô hình thí điểm như Chương trình cung cấp dịch vụ viễn thông công ích (2006-2010), Chương trình mục tiêu quốc gia đưa thông tin về cơ sở miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo (2012-2015),... tạo điều kiện và góp phần thúc đẩy công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật về phòng ngừa rủi ro ngày càng tốt hơn cho các đối tượng thụ hưởng chính sách.

### *3.1.2. Đối với các chính sách, pháp luật thuộc trụ cột giảm thiểu rủi ro*

*Thứ nhất*, Luật Bảo hiểm xã hội được ban hành (có hiệu lực từ ngày 1-7-2007) và đi vào vận hành đánh dấu bước tiến mới ở tầm cao hơn và chuyên sâu hơn về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội ở Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới.

*Thứ hai*, trên cơ sở quy định của Luật Bảo hiểm y tế (có hiệu lực từ ngày 1-7-2009), Chính phủ, Bộ Y tế và bộ, ngành liên quan đã ban hành nhiều văn bản thực thi pháp Luật Bảo hiểm y tế. Năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Đề án "Thực hiện lộ trình tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân giai đoạn 2012-2015 và 2020" theo đó, năm 2015 sẽ có 70% và đến năm 2020 sẽ có 80% dân số tham gia bảo hiểm y tế (Thủ tướng Chính phủ, 2013).

Nhìn chung, từ khi Luật Bảo hiểm xã hội có hiệu lực từ ngày 1-7-2007 và Luật Bảo hiểm y tế có hiệu lực từ ngày 1-7-2009 đến nay, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, ngành liên quan đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện. Chỉ tính từ năm 2016 đến năm 2018 đã có 54 văn bản pháp quy về bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế được ban hành, trong đó có 2 Nghị quyết của Chính phủ, 18 nghị định của Chính phủ, 1 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 33 thông tư của các bộ và liên bộ liên quan đến hướng dẫn thi hành Luật Bảo hiểm xã hội, Bảo hiểm thất nghiệp và Bảo hiểm y tế.

### *3.1.3. Đối với các chính sách pháp luật thuộc trụ cột khắc phục rủi ro*

*Thứ nhất*, trên cơ sở Luật về người cao tuổi năm 2009, đến năm 2015, Chính phủ đã ban hành 4 nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành 3 quyết định, các bộ ban hành 10 thông tư, các địa phương ban hành nhiều văn bản theo thẩm quyền để thực hiện các chế độ, chính sách đối với người cao tuổi. Chương trình hành động quốc gia về người cao tuổi Việt Nam giai đoạn 2012-2020 với 9 chỉ tiêu cụ thể đến năm 2015 và 8 chỉ tiêu cụ thể đến năm 2020 được phê duyệt, triển khai thực hiện. Chính sách, pháp luật về người cao tuổi đã được lồng ghép vào các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm và 5 năm (Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội - UBCVĐXHQH, 2015a).

*Thứ hai*, trên cơ sở Luật về người khuyết tật năm 2010, đến năm 2015, Chính phủ đã ban hành 5 nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành 6 quyết định, các bộ, ngành có liên quan



đã ban hành 21 quyết định, thông tư, thông tư liên tịch. Về cơ bản, các văn bản quy phạm pháp luật về người khuyết tật tương đối đầy đủ, nội dung phù hợp với Luật Người khuyết tật, đảm bảo cho Luật Người khuyết tật đi vào cuộc sống. Trên cơ sở đó, các cấp ủy, chính quyền địa phương đã ban hành văn bản để tổ chức thực hiện, cụ thể hóa chế độ, chính sách đối với người khuyết tật phù hợp với tình hình thực tiễn ở địa phương. Chỉ tính riêng ba năm 2016-2018, đã ban hành 3 Nghị định của Chính phủ, 8 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 9 thông tư của Bộ Lao động, thương binh và xã hội về trợ giúp xã hội người khuyết tật.

*Thứ ba*, chính sách đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, từ năm 2010 đến 2015, Chính phủ và các bộ đã ban hành 1 nghị định, 1 quyết định và 3 thông tư liên quan đến chính sách trợ giúp đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn như: trẻ mồ côi bị bỏ rơi không có người nuôi dưỡng, gia đình nhận nuôi trẻ mồ côi, người đơn thân nuôi con nhỏ, trợ cấp giáo dục cho trẻ em đi học trong danh sách nghèo, trợ cấp giáo dục trung học cho trẻ em dân tộc và trẻ em nghèo dân tộc kinh đang theo học trung học (Cục Bảo trợ xã hội, 2018).

*Thứ tư*, ngoài ra còn có các văn bản chính sách hỗ trợ tiền điện đối với hộ nghèo, trợ cấp giành cho người nhiễm HIV và AIDS không thể lao động, không nhận được các khoản trợ cấp khác và có trong danh sách nghèo.

*Thứ năm*, công tác tuyên truyền chính sách, pháp luật trợ giúp xã hội ngày càng được chú trọng, thực hiện dưới nhiều hình thức như: lồng ghép với sinh hoạt của thôn, ấp, bản, tổ dân phố và các nhóm dân cư; có sự tham gia tích cực, hiệu quả của Mặt trận Tổ quốc, Hội Người cao tuổi, các tổ chức đoàn thể có liên quan ... Nhờ đó, nhận thức xã hội về công tác trợ giúp người cao tuổi, người khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn có những thay đổi tích cực, chuyển từ quan điểm nhân đạo sang quan điểm nhân văn, nâng cao trách nhiệm Nhà nước, xã hội trong việc tạo cơ hội hòa nhập, bảo đảm quyền cho đối tượng thụ hưởng.

### **3.2. Những thành tựu và hạn chế chủ yếu trong ban hành và tổ chức triển khai chính sách pháp luật về an sinh xã hội**

#### **3.2.1. Những thành tựu chủ yếu**

Kể từ Quốc hội XIII và Quốc hội XIV, Quốc hội đã thực hiện giám sát định kỳ 1 năm một lần đối với Luật Bảo hiểm xã hội; 2 năm giám sát 1 lần đối với Luật Bảo hiểm y tế; định kỳ 2 năm giám sát Chính phủ về kết quả thực hiện Nghị quyết 76/2014/QH13 ngày 24-6-2014 của Quốc hội khóa XIII về đẩy mạnh thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững đến năm 2020; giám sát về tình hình thực hiện Nghị quyết số 18/2008/QH12 của Quốc hội về đẩy mạnh thực hiện chính sách, pháp luật xã hội hóa để nâng cao chất lượng chăm sóc sức khỏe nhân dân. Trong nhiệm kỳ Quốc hội XIV, Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội đã tổ chức thực hiện giám sát việc ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành 16/26 luật, pháp lệnh thuộc lĩnh vực ASXH (Bùi Sỹ Lợi, 2019).

Qua hoạt động giám sát đã phát hiện ra nhiều vấn đề bất cập và đề xuất với Quốc hội, Chính phủ điều chỉnh kịp thời hệ thống văn bản và tổ chức thực thi, đảm bảo cho chính sách pháp luật về ASXH đi vào thực tế cuộc sống. Sau đây là những thành tựu chủ yếu:

*Thứ nhất*, các văn bản về ASXH được ban hành phù hợp với Hiến pháp, luật và nghị quyết Quốc hội, về cơ bản đáp ứng yêu cầu hướng dẫn triển khai thực thi chính sách, pháp luật ở các cấp các ngành, các địa phương.

Hàng năm hệ thống văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, các bộ ngành về ASXH được ban hành khá toàn diện, bao phủ được các chức năng thực hiện của hệ thống ASXH và phù hợp với Hiến pháp, luật và các nghị quyết của Quốc hội. Thống kê chưa đầy đủ trong 3 năm 2016 - 2018, chỉ tính các văn bản dưới hình thức nghị quyết, nghị định Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ và thông tư hướng dẫn của các bộ, ngành đã có 150 văn bản pháp luật về ASXH được ban hành (bảng 1). Các văn bản này góp phần tổ chức triển khai thực hiện chính



sách pháp luật về ASXH của đất nước ngày càng có hiệu quả hơn.

**BẢNG 1: Số lượng văn bản chính sách pháp luật ASXH ban hành giai đoạn 2016-2018**

| Số TT | Hình thức văn bản                  | Phòng ngừa rủi ro |                                             | Giảm thiểu rủi ro | Khắc phục rủi ro (trợ giúp xã hội) | Tổng số |
|-------|------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------|-------------------|------------------------------------|---------|
|       |                                    | Giảm nghèo        | Việc làm và dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu |                   |                                    |         |
| 1     | Nghị định                          | 4                 | 6                                           | 18                | 4                                  | 32      |
| 2     | Quyết định của Thủ tướng Chính phủ | 22                | 7                                           | 1                 | 9                                  | 39      |
| 3     | Nghị quyết Chính phủ               | 1                 |                                             | 2                 |                                    | 3       |
| 4     | Thông tư bộ và liên bộ             | 17                | 15                                          | 33                | 11                                 | 76      |
|       | Cộng                               | 44                | 28                                          | 54                | 24                                 | 150     |

*Nguồn:* Bùi Sỹ Lợi 2019 “Kết quả khảo sát của đề tài KX01.24/16-20”;  
Chính phủ, 2018, Phụ lục 1; Ban Chỉ đạo trung ương, 2019, phụ lục 2.

*Thứ hai*, các chính sách, pháp luật về phòng ngừa rủi ro, nhất là trong lĩnh vực giảm nghèo và việc làm thường xuyên, hai năm một lần, được đánh giá, tổng kết, sửa đổi, bổ sung phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đáp ứng sự linh hoạt trong việc tiếp cận cho người nghèo, vùng nghèo, từng bước hướng tới mục tiêu giảm nghèo bền vững theo phương pháp tiếp cận đa chiều, gắn với việc thực hiện mục tiêu thiên niên kỷ. Các quy định về tín dụng, bảo hiểm y tế, miễn giảm học phí, hỗ trợ nhà ở được đánh giá thực hiện khá tốt, có hiệu quả, tác động trên diện rộng, giảm sự ỷ lại và góp phần tích cực vào quá trình chủ động thoát nghèo của các hộ nghèo.

Công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật đã tác động tích cực giúp người nghèo hiểu được các chế độ, chính sách liên quan đến mình, nâng cao nhận thức và chủ động cải thiện cuộc sống của bản thân, cùng với sự hỗ trợ của chính quyền cơ sở, các tổ chức và cộng đồng dân cư, góp phần triển khai có hiệu quả mục tiêu kinh tế - xã hội gắn với giảm nghèo. Nhờ đó, tỷ lệ hộ nghèo cả nước đã giảm từ 14,2% năm 2010 xuống còn 4,25 % (bình quân giảm 1,8%/ năm) cuối năm 2015; nếu theo tiếp cận đa chiều tỷ lệ nghèo năm 2015 là 9,88%, năm 2016 là 8,23 % (giảm 1,65%) năm 2017 là 6,7% (giảm 1,53%) năm 2018 là 5,35% (giảm 1,35%) (Ban Chỉ đạo trung ương, 2019, phụ lục 1).

*Thứ ba*, các quy định của Luật Bảo hiểm xã hội về cơ bản được kế thừa và có phát triển một số nội dung, đặc biệt là quy định lại loại hình

bảo hiểm xã hội tự nguyện được quy định liên thông với bảo hiểm xã hội bắt buộc, đã tạo điều kiện để người dân tham gia và thụ hưởng chế độ hưu trí khi về già. Đến nay, về cơ bản đã có đầy đủ văn bản quy định về chính sách bảo hiểm xã hội để thực hiện quyền và trách nhiệm của các bên tham gia bảo hiểm xã hội. Các chế độ bảo hiểm xã hội đã góp phần ổn định đời sống của người lao động trong quá trình lao động và nghỉ hưu hoặc khi gặp rủi ro; quy định rõ trách nhiệm của người sử dụng lao động và nghĩa vụ của người lao động, khắc phục một bước tính bình quân nhưng vẫn đảm bảo tính xã hội thông qua việc điều tiết, chia sẻ rủi ro. Chính sách bảo hiểm thất nghiệp ra đời đã bảo vệ được người lao động trong trường hợp bị mất việc làm nên đã nhanh chóng đi vào cuộc sống, có tác động tích cực đến người lao động, người sử dụng lao động, góp phần đảm bảo ASXH, ổn định chính trị, trật tự - an toàn xã hội. Công tác phổ biến tuyên truyền chính sách, luật pháp về bảo hiểm xã hội ngày càng được tăng cường. Nhờ đó, tỷ lệ tham gia bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp ngày càng tăng. Năm 2011 có 19,72% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm xã hội thì năm 2018 tỷ lệ này tăng lên là 26,55%; tương ứng, tỷ lệ lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp cũng tăng từ 15,60% lên 22,75% trong cùng giai đoạn (Ban Chỉ đạo trung ương, 2019, phụ lục 1).

Luật Bảo hiểm y tế được đánh giá là một trong những đạo luật được triển khai tương đối kịp thời, đáp ứng yêu cầu của cuộc sống, nhờ đó tỷ lệ người tham gia bảo hiểm y tế ngày



càng tăng lên. Đến hết tháng 6/2019, toàn quốc đã có 84,74 triệu người tham gia bảo hiểm y tế, đạt tỷ lệ bao phủ 89,3% dân số, vượt 1,2% so với chỉ tiêu Thủ tướng Chính phủ giao tại Quyết định 1167/QĐ-TTg (Thanh Hằng, 2019).

*Thứ tư*, các quy định của chính sách, pháp luật đối với người cao tuổi đã đi vào cuộc sống và tác động tích cực đến việc chăm sóc, phát huy vai trò người cao tuổi; đời sống vật chất, văn hóa, tinh thần của người cao tuổi ngày càng tốt hơn, số người cao tuổi tham gia lao động, hoạt động xã hội ngày càng nhiều hơn phù hợp với xu thế hiện đại (Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội, 2015a).

Việc ban hành và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về người khuyết tật đã tạo ra những chuyển biến tích cực đối với cuộc sống của người khuyết tật, giúp người khuyết tật tự tin hơn, hòa nhập vào đời sống xã hội ngày càng thuận lợi. Với vai trò chủ đạo của Nhà nước, hoạt động trợ giúp người khuyết tật đã thu hút sự quan tâm, phát huy trách nhiệm của các cấp, các ngành, các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư tới mọi mặt đời sống của

người khuyết tật, từng bước giảm dần những rào cản, cải thiện một bước việc đáp ứng các nhu cầu, quyền lợi chính đáng của người khuyết tật, tạo động lực để người khuyết tật phát huy năng lực của mình, vươn lên hòa nhập, đóng góp cho xã hội và trợ giúp thiết thực đối với người cùng hoàn cảnh (Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội, 2015b).

### *3.2.2. Những hạn chế chủ yếu*

*Thứ nhất*, vẫn còn tình trạng ban hành chậm các văn bản hướng dẫn thi hành chính sách pháp luật về an sinh xã hội, nhất là trong lĩnh vực giảm nghèo, những năm 2016-2018 có tới 6/11 thông tư hướng dẫn thi hành các Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành chậm từ 9-13 tháng. Ở mức độ ít hơn nhưng trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế cũng có tình trạng tương tự. Điều đó ảnh hưởng tới việc triển khai thực hiện chính sách, pháp luật trong thực tiễn.

*Thứ hai*, việc ban hành văn bản chính sách, pháp luật về phòng ngừa rủi ro còn có tính trạng vừa trùng chéo, thiếu thống nhất, vừa không đảm bảo nguồn lực để thực hiện (hộp 1).

**Hộp 1: Những vấn đề cần quan tâm qua giám sát thực hiện Nghị quyết 76/2014/QH13 ngày 24-6-2014 của Quốc hội khóa XIII về đẩy mạnh thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững đến năm 2020**

(1) Nhiệm vụ rà soát, tích hợp văn bản, chính sách về giảm nghèo đã kéo dài gần 4 năm, đồng thời Thủ tướng Chính phủ đã lần thứ hai ban hành văn bản chỉ đạo và xác định lộ trình muộn nhất đến hết Quý I-2018 phải hoàn thành (Thủ tướng Chính phủ, 2017) nhưng đến hết Quý III-2018 mới chỉ có 4/12 nhiệm vụ về rà soát, tích hợp hoặc bãi bỏ văn bản thuộc 8 lĩnh vực được hoàn thành (đạt 33%). Các văn bản chưa được tích hợp thuộc trách nhiệm của 6 cơ quan: Bộ Giáo dục và đào tạo, Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính, Bộ Thông tin và truyền thông, Bộ Lao động, thương binh và xã hội, Bộ Quốc phòng.

(2) Chưa ban hành được văn bản quy định hoặc hướng dẫn thống nhất về chính sách hỗ trợ có điều kiện để tích hợp, gia tăng giá trị và hiệu quả tác động của các chính sách giảm nghèo, giảm thiểu chi phí thực hiện, khuyến khích sự vươn lên của hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo.

(3) Cùng với việc duy trì phần lớn các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành trước đây, việc ban hành thêm 22 văn bản khiến hệ thống văn bản về giảm nghèo vẫn phức tạp, nhiều tầng nấc, khó khăn cho việc áp dụng pháp luật của cán bộ cơ sở và việc tiếp cận của người dân.

(4) Vẫn còn tình trạng một số chính sách giảm nghèo được ban hành nhưng chưa bố trí được ngân sách để thực hiện như các quyết định số 2085/QĐ-TTg và Quyết định số 2086/QĐ-TTg ngày 31-10-2016 (Thủ tướng Chính phủ, 2016a và Thủ tướng Chính phủ 2016b).

*Nguồn:* Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội, 2018.



- Một số chính sách chưa được phân hóa phù hợp với địa bàn, đối tượng nên chưa huy động được khả năng tham gia của cộng đồng, của người nghèo. Quy trình xây dựng chính sách chủ yếu theo phương thức từ trên xuống, chưa có sự tham gia rộng rãi của người dân.

- Công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật ở một số địa phương chưa được quan tâm đúng mức, chủ yếu giao cho ngành lao động triển khai, phụ thuộc nhiều vào cán bộ trực tiếp làm công tác giảm nghèo và cán bộ chính quyền cơ sở; hình thức thông tin, tuyên truyền, phổ biến ở một số nơi chưa linh hoạt; tài liệu dành cho đồng bào dân tộc thiểu số còn hạn chế, vẫn còn tình trạng người dân chưa biết rõ hoặc không hiểu biết đầy đủ các chính sách cụ thể đối với mình và địa bàn sinh sống.

*Thứ ba*, mặc dù chính sách bảo hiểm xã hội đã được hoàn thiện, tuy nhiên vẫn chưa thể hiện tính bền vững; một số quy định của luật chưa cụ thể dẫn đến thiếu sự thống nhất trong thi hành luật với từng đối tượng; hệ thống văn bản pháp quy về bảo hiểm y tế vẫn còn những bất cập, nhất là chưa quy định trần mức hưởng trong thanh toán khám chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế nên không kiểm soát được chi, chính sách hỗ trợ với các đối tượng lao động, cách thức, quyền lợi tham gia, các quy định xử lý tình trạng nợ trốn đóng, công tác quản lý quỹ bảo hiểm y tế....

*Thứ tư*, việc bố trí ngân sách, công tác thanh tra, kiểm tra thực hiện chính sách, pháp luật đối với người cao tuổi và người khuyết tật còn hạn chế. Đặc biệt, Chính phủ chưa ban hành quy định về loại hình, tiêu chí, quy mô, tiêu chuẩn của cơ sở chôn cất, phục hồi chức năng, cơ sở chăm sóc người khuyết tật, tạo việc làm và cơ sở cung cấp dịch vụ khác giúp người khuyết tật. Hoạt động xác định mức độ khuyết tật đạt kết quả chưa cao. Vẫn còn người khuyết tật chưa được tiếp cận hoặc tiếp cận chưa đầy đủ các chính sách ưu đãi của Nhà nước về y tế, giáo dục, dạy nghề, việc làm...

Ở một số địa phương, chính quyền chưa quan tâm tổ chức việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với người cao tuổi, người khuyết tật, việc chỉ đạo triển khai luật còn chậm, vẫn còn tình trạng xem đây là công tác của ngành lao động - thương binh và xã hội, của Hội người cao tuổi, là hoạt động phong trào, hoạt động từ thiện; cá biệt vẫn còn tình trạng kỳ thị, phân biệt đối xử với người khuyết tật.

### **3.3. Một số khuyến nghị trong việc ban hành và tổ chức thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội**

*Thứ nhất, đối với chính sách pháp luật phòng ngừa rủi ro.*

Để khắc phục tình trạng trùng chéo các văn bản chính sách pháp luật trong phòng ngừa rủi ro hiện nay, cần đẩy nhanh việc việc rà soát, tích hợp văn bản, chính sách về giảm nghèo; đảm bảo ban hành các văn bản quy định, hướng dẫn thống nhất về chính sách hỗ trợ, gia tăng giá trị và hiệu quả tác động của các chính sách giảm nghèo, giảm thiểu chi phí thực hiện, khuyến khích sự vươn lên của hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo. Cần bố trí ngân sách để thực hiện các chính sách đã ban hành đảm bảo cho chính sách pháp luật về giảm nghèo, việc làm, cung ứng dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu được thực hiện.

Trong ban hành các văn bản chính sách, pháp luật phòng ngừa rủi ro, cần chú ý đảm bảo sự khác biệt phù hợp với từng địa bàn, từng đối tượng thụ hưởng nhằm huy động được khả năng tham gia của cộng đồng, của người nghèo; thu hút được sự tham gia rộng rãi của người dân trong xây dựng chính sách, đảm bảo cho chính sách đi vào thực tế cuộc sống.

*Thứ hai, đối với chính sách, pháp luật giảm thiểu rủi ro.*

Để đảm bảo tính bền vững của chính sách pháp luật bảo hiểm xã hội, cần hoàn thiện các quy định giữa đóng và hưởng đảm bảo sự cân đối cho quỹ hưu trí trong tương lai; điều chỉnh các quy định về khoảng cách chênh lệch giữa nhóm nghỉ hưởng lương hưu cao



nhất và thấp nhất; điều chỉnh các quy định lương hưu theo tốc độ tăng tiền lương với chi từ ngân sách nhà nước và quỹ bảo hiểm xã hội.

Điều chỉnh một số quy định của Luật bảo hiểm xã hội để các văn bản dưới luật có thể khắc phục được những vướng mắc trong tổ chức thực hiện luật như: điều kiện về thân nhân và thu nhập trong chế độ tử tuất, điều kiện về hồ sơ trong các trường hợp bị tai nạn trên đường đi và về từ nơi ở đến nơi làm việc, cách tính thời gian công tác hưởng bảo hiểm xã hội đối với người lao động có thời gian làm việc trước năm 1995...; điều chỉnh một số quy định của chính sách về điều kiện hưởng để khắc phục tình trạng lạm dụng quỹ thông qua việc lách luật như: quy định về điều kiện hưởng chế độ ốm đau đối với người mắc bệnh cần chữa trị dài ngày, quy định về điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp gắn trách nhiệm của người lao động trong tìm kiếm việc làm, kiểm chứng chặt chẽ hồ sơ hưởng bảo hiểm thất nghiệp khi người lao động tự khai báo về thông tin tìm kiếm việc làm; điều chỉnh các quy định về mức phạt trong những trường hợp chưa đóng, chậm đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp theo lãi suất tiền vay ngân hàng nhằm khắc phục tình trạng người sử dụng lao động trốn đóng, nợ tiền bảo hiểm xã hội sử dụng vào mục đích khác;

Đối với Luật Bảo hiểm y tế, trước hết cần điều chỉnh các quy định trong Luật Bảo hiểm y tế về trần mức hưởng để đảm bảo cân đối giữa thu và chi; ngoài ra cần hoàn thiện các quy định chính sách, pháp luật hỗ trợ tham gia bảo hiểm y tế đối với người lao động trong lĩnh vực nông, lâm, ngư, diêm nghiệp; sửa đổi các quy định liên quan đến đối tượng và cách thức tham gia, đến quyền lợi, đảm bảo sự thống nhất trong xác định giá trị thẻ bảo hiểm y tế của người lao động khi người sử dụng lao động nợ tiền đóng bảo hiểm y tế; sửa đổi các quy định nhằm xử lý đối với những trường hợp nợ tiền bảo hiểm y tế; ban hành các chế tài xử phạt người không tham

gia bảo hiểm y tế kể cả chủ sử dụng lao động cũng như người lao động có yếu tố nước ngoài...

*Thứ ba, đối với chính sách pháp luật khắc phục rủi ro.*

Tiếp tục sửa đổi, bổ sung hoàn thiện chính sách pháp luật về người cao tuổi theo hướng điều chỉnh đối tượng được hưởng trợ cấp xã hội phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, tập trung cho người cao tuổi có thu nhập thấp, hạ độ tuổi hưởng trợ cấp xã hội; đảm bảo tính khả thi của các chính sách đối với người cao tuổi.

Đối với chính sách, pháp luật về người khuyết tật, tiếp tục ban hành một số luật liên quan đến người khuyết tật như Luật Trợ giúp xã hội, Luật Sức khỏe tâm thần; hoàn thiện hệ thống pháp luật về người khuyết tật phù hợp với Hiến pháp và Công ước quốc tế về quyền của người khuyết tật. Tăng cường giám sát việc thi hành chính sách, pháp luật về người khuyết tật; đảm bảo việc phân bổ ngân sách hàng năm và trung hạn cho chính sách bảo trợ xã hội, trong đó có chính sách trợ giúp cho người khuyết tật.

*Thứ tư, khắc phục tình trạng chậm ban hành văn bản hướng dẫn thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội.*

Để chính sách pháp luật về ASXH sớm đi vào thực tiễn cuộc sống, khi ban hành luật, nghị định, quyết định... cần ban hành kèm theo các văn bản hướng dẫn thực thi. Muốn vậy, cần nâng cao năng lực và ý thức trách nhiệm của cán bộ lãnh đạo và cán bộ quản lý nhà nước trong ban hành các văn bản hướng dẫn có liên quan.

*Thứ năm, tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật an sinh xã hội.*

Tăng cường việc tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật an sinh xã hội nhất là đối với đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa, nhằm giúp cho người dân hiểu biết rõ hơn, đầy đủ hơn các chính sách cụ thể về an sinh xã hội đang được triển khai thực hiện; nâng cao năng lực cán bộ làm công tác ASXH



trong tổ chức thực thi chính sách; tăng cường sự phối hợp giữa các cấp các ngành với các cơ quan truyền thông, các địa phương trong phổ biến tuyên truyền chính sách; nâng cao trách nhiệm của địa phương, khắc phục tình trạng coi việc tổ chức triển khai thực thi chính sách pháp luật ASXH chỉ là trách nhiệm của các bộ ngành./.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chỉ đạo Trung ương (2019), *Báo cáo kết quả thực hiện Nghị quyết 70/NQ-CP về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết 15-NQ/TW ngày 1- 6-2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020 năm 2018*, Báo cáo số 13/BC-BCĐTW ngày 20-12-2019 (Phụ lục 1. Một số chỉ tiêu về kinh tế xã hội; Phụ lục 2. Các văn bản chính sách mới ban hành năm 2018).

2. Chính phủ (2008), *Nghị quyết về chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo*, Số 30a/2008/NQ-CP ngày 27-12-2018.

3. Chính phủ (2013), *Báo cáo kết quả thực hiện chính sách, pháp luật BHYT giai đoạn 2009-2012*. Báo cáo số 314/BC-CP. Hà Nội ngày 29-8-2013. *Phụ lục số 3*, Danh mục Văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật Bảo hiểm y tế.

4. Chính phủ (2018), *Báo cáo tình hình thực hiện chính sách, chế độ BHXH, quản lý và sử dụng quỹ bảo hiểm xã hội năm 2017*, Số 166/BC-CP ngày 10-5-2018 *Phụ lục 1*: Danh mục các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Luật An toàn lao động.

5. Cục Bảo trợ xã hội (2018), *Hệ thống chính sách trợ giúp xã hội*, Nxb Thống kê 2018.

6. Mai Ngọc Cường (2009), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách ASXH ở Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

7. Nguyễn Hữu Dũng (2010), *Hệ thống chính sách ASXH ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng phát triển*, *Tạp chí khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Kinh tế và kinh doanh*, số 26.

8. Nguyễn Trọng Đàm (2015), *Hoàn thiện chính sách ASXH phù hợp với quá trình phát triển đất nước*, *Báo điện tử, Bộ Lao động, thương binh và xã hội*, ngày 11-12-2015.

9. Thanh Hằng (2019), *Thực hiện chính sách BHYT theo Nghị quyết số 68/2013/QH13: những kết quả ấn tượng* <http://baobaohiemxahoi.vn/vi/tin-chi-tiet-thuc-hien-chinh-sach-bhyt-theo-nghi-quyet-so-682013qh13-nhung-ket-qua-an-tuong-bc458672.aspx> Thứ năm, 15-08-2019.

10. Bùi Văn Huyền và Đỗ Tất Cường (2017), *Thực trạng quá trình hoàn thiện thể chế về đảm bảo ASXH*, *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế*, số 470 tháng 7-2017.

11. Bùi Sỹ Lợi (2019), *Kết quả khảo sát của đề tài KX01.24/16-20" Nghiên cứu nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với việc thực thi chính sách, pháp luật về ASXH ở Việt Nam"*.

12. Lê Quốc Lý (2014), *Chính sách ASXH: thực trạng và giải pháp*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật Hà Nội.

13. Thủ tướng Chính phủ (1998), *Quyết định phê duyệt chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu vùng xa*, Số 135/1998/QĐ-TTg ngày 31-7-1998.

14. Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định phê duyệt đề án thực hiện lộ trình bảo hiểm y tế toàn dân giai đoạn 2012-2015 và 2020*, Số 538/QĐ- CP ngày 29-3-2013.

15. Thủ tướng Chính phủ (2016a), *Quyết định số 2085/QĐ-TTg ngày 31-10-2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chính sách đặc thù hỗ trợ phát triển kinh tế- xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2017 - 2020*.

16. Thủ tướng Chính phủ (2016b), *Quyết định số 2086/QĐ-TTg ngày 31/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án hỗ trợ phát triển kinh tế- xã hội các dân tộc thiểu số rất ít người giai đoạn 2016- 2020*.

17. Thủ tướng Chính phủ (2017), *Quyết định số 1259/QĐ-TTg ngày 22/8/2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch rà soát, tích hợp chính sách giảm nghèo giai đoạn 2017 - 2018*.

18. Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội (2015a), *Báo cáo kết quả giám sát tình hình thực hiện chính sách, pháp luật đối với NCT*, Số 4314/BC-UBCVĐXH QH13 ngày 12-10-2015.

19. Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội (2015b), *Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về NKT*, Số: 4313 /BC-UBVĐXH13 ngày 12/10/2015

20. Ủy Thường vụ Quốc hội UBTVQH (2014), *Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật về giảm nghèo giai đoạn 2005-2012*. Số 660/BC-UBTVQH13 ngày 19-5-2014.

21. Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội (2018), *Báo cáo thẩm tra báo cáo của Chính phủ về kết quả 2 năm (2017 - 2018) thực hiện Nghị quyết số 76/2014/QH13 của Quốc hội về đẩy mạnh thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững đến năm 2020*, Báo cáo số 1654/BC-UBVĐXH14, Hà Nội ngày 10-10-2018.

---

|                    |            |
|--------------------|------------|
| Ngày nhận bài:     | 18-09-2019 |
| Ngày nhận bản sửa: | 03-12-2019 |
| Ngày duyệt đăng:   | 20-01-2020 |