

GIỚI THIỆU VỀ CHÍNH SÁCH PHÚC LỢI XÃ HỘI CỦA NHẬT BẢN

Tìm hiểu chế độ phúc lợi xã hội ở Nhật Bản hiện nay không thể không bắt đầu từ lịch sử hình thành và phát triển của nó. Việc đó không chỉ cung cấp cho chúng ta bức tranh đầy đủ về con người và xã hội Nhật Bản mà đi sâu vào tìm hiểu một cách sâu sắc lĩnh vực rất phức tạp, khá độc đáo của nước này – đó là chế độ phúc lợi xã hội.

Để thực hiện mục đích đó trước hết cần xem xét quan niệm về phúc lợi xã hội, đặc biệt cách đánh giá của chính người Nhật Bản. Thực tế hiện nay mặc dù có rất nhiều nét tương đồng về quan niệm song đi vào cụ thể từng lĩnh vực và biện pháp thực hiện ở mỗi nước lại rất khác nhau. Thậm chí ngay ở trong một nước tùy từng thời điểm, từng điều kiện hoàn cảnh mà quan niệm này cũng có sự thay đổi. Thông thường khi đánh giá sự tiến bộ, công bằng xã hội ở các nước, người ta hay nói đến chính sách đảm bảo xã hội và phúc lợi xã hội.

Quan tâm vấn đề này không chỉ có các học giả mà còn có các nhà hoạch định chính sách, quản lý điều hành trong nước cũng như của cộng đồng quốc tế. Khi bàn về lĩnh vực này chúng ta sẽ gặp hàng loạt khái niệm còn chưa hoàn toàn được phân biệt rõ ràng. Chẳng hạn, khái niệm: đảm bảo xã hội, an ninh xã hội, phúc lợi xã hội, an toàn xã hội... Tuy nhiên, các tranh luận thường chủ yếu xoay quanh khái niệm phúc lợi xã hội và đảm bảo xã hội.

Quan niệm bảo đảm xã hội là một nội dung được nhiều nhà nghiên cứu đề cập. Tuy chưa có được một khái niệm thống nhất, song cái nổi bật mà mọi người có thể nhận thấy là tính bao quát rộng lớn các vấn đề xã hội của nó. Đồng thời, nội dung này dường như nhấn mạnh trách nhiệm chia sẻ và sự giúp đỡ xã hội đối với các thành viên và cá nhân trong xã hội, đặc biệt với các nhóm bị rủi ro và gặp những biến cố đột xuất. Như vậy, có thể coi đảm bảo xã hội là cái lưới an toàn để giảm bớt mất mát thiệt thòi của cá nhân. Vì thế, nó mang tính nhân văn, nhân đạo cao cả và dần dần được coi như là thước đo sự tiến bộ và văn minh của xã hội. Do vậy, vấn đề sẽ không chỉ là sự quan tâm của các nước kém phát triển mà là của chính các nước đang phát triển. Mặc dù, các nước này đã đạt được nhiều thành tựu về phát triển kinh tế xã hội, song cũng xuất hiện không ít vấn đề đòi hỏi có sự nỗ lực giải quyết của chính phủ và cộng đồng. Tuy nhiên, ngày nay quan niệm đảm bảo xã hội được mở rộng và được coi như là “dịch vụ xã hội” với đối tượng

quan tâm của chế độ không chỉ những người không có cơ may mà với cả các cá nhân bình thường thì nội dung của vấn đề còn rộng lớn hơn và phức tạp hơn.

Ở Nhật Bản hiện nay trong giới chuyên môn về phúc lợi xã hội đang tranh luận về phạm vi sử dụng hai thuật ngữ “bảo đảm xã hội” và “phúc lợi xã hội”. Một loại ý kiến cho rằng, đảm bảo xã hội là một phạm trù lớn, phúc lợi xã hội chỉ là một trong nhiều yếu tố cấu thành của hệ thống bảo đảm xã hội. Ý kiến khác cho rằng: phúc lợi xã hội là phạm trù lớn, bảo đảm xã hội chỉ là một khía cạnh của nó. Quan điểm thứ ba thuộc loại trung gian coi phúc lợi xã hội và đảm bảo xã hội là một khái niệm chung. Như vậy, việc phân biệt giữa hai khái niệm này quả là không dễ dàng. Song, điều có thể dễ nhận thấy là nội dung của hai khái niệm này có cái chung, cái đồng nhất. Sự khác nhau chủ yếu là ở phạm vi, qui mô hoạt động, hình thức biểu hiện...

Khi nghiên cứu phúc lợi xã hội Nhật Bản, chúng tôi căn cứ vào những qui định ở điều 25 Hiến pháp Nhật Bản năm 1945: “tất cả mọi người dân đều có quyền được hưởng cuộc sống với mức tối thiểu về văn hoá và sức khoẻ. Nhà nước có trách nhiệm duy trì và nâng cao cuộc sống cho nhân dân trên cơ sở phúc lợi xã hội, bảo đảm xã hội và vệ sinh công cộng”. Để cụ thể hoá nội dung này của Hiến pháp, năm 1950 Ban thẩm tra về chế độ bảo đảm xã hội được thành lập và đưa ra bản hướng dẫn về chế độ bảo đảm xã hội. Theo bản hướng dẫn này thì bảo đảm xã hội gồm 4 lĩnh vực chính: Bảo hiểm xã hội (bảo đảm về kinh tế), phụ cấp của nhà nước, vệ sinh công cộng, phúc lợi xã hội. Như vậy, xem xét các văn bản đã được luật định hoá, phúc lợi xã hội được coi như một bộ phận của đảm bảo xã hội. Vậy nội dung của phúc lợi xã hội gồm những vấn đề gì? Trước khi bàn trực tiếp vào những biểu hiện của nó chúng ta cần trở lại với điểm xuất phát của các hình thức này.

Có thể nói cá nhân, nhóm người trong xã hội thường có những hoàn cảnh không giống nhau. Có những cá nhân, nhóm người có điều kiện thuận lợi (cả về khách quan và chủ quan) do đó có được cuộc sống tương đối đầy đủ. Song bên cạnh đó không ít người gặp rất nhiều khó khăn. Vì vậy, các hình thức tương trợ giúp đỡ lẫn nhau xuất hiện. Đặc điểm nổi bật của hình thức này là xuất phát từ động cơ mang tính tự phát. Đây là sự giúp đỡ của những người cùng huyết thống, cùng chung sống trong cộng đồng, cùng nghề nghiệp... Với quan niệm và chỉ giáo của tín ngưỡng, tình cảm. Chính trong những hoàn cảnh đặc biệt đó con người trong cùng cộng đồng chia sẻ để giúp nhau vượt qua khó khăn. Vì vậy, sự tương

trợ, giúp đỡ là một hình thức có từ xa xưa của con người, nó tồn tại ở hầu hết các nước, các dân tộc. Tuy nhiên, sự hạn chế của hình thức này là ở phạm vi hạn hẹp và qui mô trợ giúp nhỏ bé của nó. Thông thường sự giúp đỡ này thường chỉ ở trong nhóm hoặc cộng đồng nhỏ. Vì vậy, khi nhiều người gặp khó khăn hoặc gặp các biến cố lớn thì hình thức này tỏ ra bất lực và không đủ khả năng để trợ giúp. Do vậy, xã hội đã xuất hiện các hoạt động giúp đỡ khác đa dạng hơn, qui mô lớn hơn, phạm vi rộng rãi hơn. Đó là hoạt động từ thiện của xã hội. Thường ban đầu hình thức này hoạt động mang tính chất tôn giáo. Ở các nước phương Tây hoạt động từ thiện cứu trợ người nghèo, người bị bệnh tật thường được nhà thờ, tu viện đứng ra thực hiện. Bản thân các cá nhân ủng hộ những người gặp rủi ro thông qua hoạt động của nhà thờ đã coi hành động của mình như là yêu cầu của chúa. Vì vậy, khi thực hiện hoạt động này họ hy vọng nhận được lòng thương và sự ban ơn của chúa. Ở Nhật Bản hoạt động từ thiện ban đầu đa phần là của các Phật tử. Dù hình thức từ thiện khá phát triển và góp phần đáng kể vào việc cứu trợ, trợ giúp những người gặp hoạn nạn, rủi ro. Song điều có thể nhận thấy là hành động của những người này vì mục đích tín ngưỡng và xuất phát từ sự cần thiết của bản thân họ chứ không phải từ nhu cầu của những người cần trợ giúp. Trên thực tế, do nhiều nguyên nhân khác nhau số lượng người gặp khó khăn trong cuộc sống tăng lên khá nhanh. Vì vậy, các hoạt động hỗ trợ mang tính chất tự nguyện cá nhân không còn phù hợp. Trong khi yêu cầu về ổn định duy trì trật tự xã hội ngày càng cấp thiết, đòi hỏi có các hoạt động cứu trợ dựa vào nguồn tài chính của nhà nước Trung ương và các địa phương. Vì thế, ở các nước đã ban hành các qui định về cứu trợ xã hội, đặc biệt đối với người nghèo. Chúng ta có thể thấy được các hoạt động đó ở các nước khác nhau... Ở đây chính phủ đã có các qui định cứu trợ và trở thành một nhiệm vụ thường xuyên của nhà nước. Chẳng hạn, ở Anh năm 1601 đã ra đời “luật cứu bần” được sửa đổi vào năm 1834 và là cơ sở chủ yếu của “luật cứu hộ: năm 1929. Nét đáng chú ý của hoạt động này là dựa trên các qui định nghiêm ngặt về số lượng trợ cấp cũng như thẩm tra kỹ càng các đối tượng được cấp phát. Tuy nhiên, trên thực tế người ta vẫn còn vận dụng một cách máy móc mà lý do của nó là luật không qui định cụ thể yêu cầu tối thiểu cần thiết cho cuộc sống của con người. Vì vậy, dù luật này thể hiện sự tiến bộ và là hoạt động nhân đạo hết sức có ý nghĩa song những người theo chủ nghĩa bác ái đã chỉ trích gay gắt. Theo họ, cái quan trọng là phải giúp người nghèo tự nhận thức được hoàn cảnh của mình và giúp đỡ để họ tự giải thoát chứ không phải hỗ trợ để họ tồn tại và điều này chỉ đưa lại kết quả là “tái sản xuất ra người nghèo”.

Cùng với sự phát triển của sản xuất, nhu cầu về cuộc sống của con người tăng lên dần dần, nhà nước và xã hội có điều kiện để hỗ trợ giúp đỡ cho những cá nhân và nhóm người gặp khó khăn. Vì vậy hoạt động bảo hộ là hình thức được áp dụng và đã đưa lại nhiều kết quả tốt. Có thể nói đây là hoạt động phúc lợi xã hội dựa trên nguyên tắc về sự phục hồi chứ không phải nguyên tắc về khả năng. Sự khác biệt của nguyên tắc phục hồi được coi như là một biện pháp có xem xét mọi nguyên nhân dẫn đến nghèo khổ và rủi ro. Như vậy việc giúp đỡ không chỉ để khắc phục khó khăn trực tiếp mà còn hỗ trợ để hạn chế bớt các nguyên nhân có liên quan gây ra nó. Chẳng hạn, nguyên nhân gây ra nghèo khổ, rủi ro là do bệnh tật, thất nghiệp, điều kiện sống tồi tệ... Do vậy, mục đích của nó được mở rộng nhằm đưa những người không có cơ may hoặc gặp biến cố đột xuất trở lại với cuộc sống bình thường. Vì thế, chúng ta có thể nhận thấy các hoạt động như trợ cấp tiền, giáo dục, nhà ở... được nhà nước quan tâm, đặc biệt đối với các cá nhân và gia đình gặp khó khăn. Sự khác biệt của hoạt động này còn là ở chỗ các dịch vụ được thực hiện ngay khi gặp rủi ro xảy ra. Tuy nhiên, hoạt động này dù có đề cập đến các nguyên nhân gây ra, nhất là sự nghèo khổ, song vẫn chưa có được các biện pháp phòng tránh có hiệu quả. Vì vậy, đặc điểm này là nét riêng có của hoạt động cứu hộ thì cũng chính lại là nhược điểm của nó. Nhu cầu trợ giúp xã hội tăng lên đã xuất hiện nhiều mâu thuẫn. Giải quyết mâu thuẫn này là sự ra đời các hình thức trợ cấp và giúp đỡ xã hội. Loại hoạt động này đòi hỏi cung cấp các dịch vụ bình đẳng đối với tất cả mọi người và bổ sung một số dịch vụ đặc biệt, dần dần phát triển và trở thành mối quan tâm của chính phủ và cộng đồng. Đó chính là hình thức phúc lợi xã hội mà ngày nay được sử dụng một cách rộng rãi và phổ biến. Dù có nhiều nét tương đồng và nhiều điểm chung trong quan niệm về phúc lợi xã hội song đây là vấn đề phức tạp và cách nhìn nhận nó không hoàn toàn thống nhất. Cho đến nay đã tồn tại nhiều quan niệm về phúc lợi xã hội. Chúng ta sẽ lần lượt xem xét các quan niệm đó.

Thứ nhất, quan niệm coi phúc lợi xã hội là những gì do xã hội mà trực tiếp là nhà nước đưa lại. Ở đây, phúc lợi xã hội thường gắn với lợi ích công cộng mà thông qua đó người dân được hưởng thụ không phải trả tiền. Quan niệm này được Việt Nam và hầu hết các nước xã hội chủ nghĩa trước đây đề cập. Trong từ điển Tiếng Việt xuất bản năm 1992 của Trung tâm từ điển ngôn ngữ đã đưa ra định nghĩa: “Phúc lợi là lợi ích công cộng mà người dân được hưởng không phải trả tiền hoặc chỉ trả một phần”¹ (1. Từ điển Tiếng Việt – Trung tâm từ điển ngôn ngữ, Hà Nội, 1992, tr.780) . Trên thực tế, phần mà người dân được hưởng không mất

tiền thông qua lợi ích công cộng do nhà nước đưa lại không nhỏ. Chẳng hạn, hầu hết các nước xã hội chủ nghĩa trước đây đều thực hiện chế độ giáo dục, y tế, nghỉ ngơi giải trí... không mất tiền. Quan niệm này cho rằng phần mà nhà nước cung cấp cho người dân càng nhiều và càng không mất tiền thì càng thể hiện tính ưu việt cao của xã hội. Ngoài phúc lợi xã hội người ta còn mở rộng khái niệm này dựa vào tổ chức đưa lại lợi ích cho người dân: như phúc lợi tập thể, phúc lợi công ty, phúc lợi cơ quan... Do vậy, nếu nhìn vào thu nhập của người dân chỉ căn cứ qua phân phối lần đầu thì sẽ không đánh giá đầy đủ mức sống của họ. Ở đây ý nghĩa phúc lợi còn được coi là thước đo sự tiến bộ, công bằng, văn minh là đặc trưng của chế độ xã hội chủ nghĩa. Trong nhiều thập kỷ nhân dân các nước xã hội chủ nghĩa sống trong điều kiện được hưởng phúc lợi xã hội tương đối đầy đủ (nhất là các nước như Liên Xô, Đông Âu). Vì vậy, chế độ phúc lợi của các nước này không chỉ đem lại cuộc sống tốt đẹp cho chính nhân dân các nước đó mà còn được coi là tấm gương để các nước nhất là các nước chậm phát triển noi theo. Tuy nhiên, nếu đi sâu vào phân tích thực chất, đặc biệt xem xét nó trong mối quan hệ với kinh tế thì nhiều hình thức và qui mô của phúc lợi xã hội của các nước này đã vượt quá khả năng thực tế cho phép. Do đó, trong suốt nhiều năm những tiêu cực và phức tạp, mâu thuẫn của chế độ phúc lợi này đã tích tụ và dần dần bộc lộ một cách gay gắt. Đó là sự yếu kém và sử dụng không hiệu quả các nguồn lực, đó là tâm lý ỷ lại, trông chờ nhà nước, do phân phối bình quân và bao cấp đã làm giảm động lực cá nhân...

Tất cả những mâu thuẫn này bộc lộ nhanh chóng và rõ rệt khi các nước chuyển sang cơ chế thị trường. Sự gay gắt và bất bình xã hội càng tăng khi mà hệ thống phúc lợi cũ trước đây bị phá vỡ hoặc duy trì một cách méo mó, trong khi chưa tìm được các hình thức và chế độ mới phù hợp. Đây là vấn đề đặt ra là một nhiệm vụ hết sức cấp bách hiện nay đối với chính phủ các nước này, trong đó có Việt Nam.

Thứ hai, là quan niệm phúc lợi xã hội của các nước phương Tây. Như chúng ta đã biết sau chiến tranh thế giới thứ hai đến nay các nước phương Tây đã đạt được những thành tựu kinh tế nổi bật. Kinh nghiệm thực tế của họ chỉ ra rằng không thể giải quyết tốt tăng trưởng kinh tế nếu không quan tâm đến các vấn đề xã hội. Vì thế để đạt được mục tiêu “kinh tế thị trường xã hội” Đức và nhiều nước khác đã coi phúc lợi xã hội như là một công cụ hữu hiệu không thể không thực hiện. Quan niệm này thể hiện rất rõ qua lý thuyết “thị trường xã hội” mà các đại

biểu ở Đức là W.Euskens. W.Ropke... đã đưa ra. Hoặc lý thuyết có ảnh hưởng rất mạnh đối với các chính sách của các nước này là lý thuyết “phúc lợi kinh tế”. Lý thuyết này cho rằng phúc lợi kinh tế có nội dung rất rộng lớn. Đó chính là yêu cầu về sự thoả mãn nhu cầu của bản thân các cá nhân (nhu cầu vật chất và tinh thần) và của xã hội. Phúc lợi kinh tế tập trung vào mức sống hiện tại và tương lai. Tuy nhiên, ở mỗi nước, ở mỗi thời kỳ quan niệm phúc lợi xã hội cũng có sự khác nhau. Chúng ta có thể nêu lên một số định nghĩa của họ, qua đó có thể hiểu biết quan niệm phúc lợi xã hội của các nước này.

Chẳng hạn, ở Anh (năm 1950, báo cáo điều tra phúc lợi xã hội quốc tế lần thứ nhất) Hiệp hội phúc lợi xã hội nước này cho rằng: “Phúc lợi xã hội từ trước tới nay không phải chỉ là các hoạt động liên quan đến phúc lợi đối với người già, người tàn tật, tội phạm, tức là những người cần thiết có sự quan tâm đặc biệt”. Ở đây, phúc lợi xã hội được hiểu một cách rộng rãi hơn và để chỉ hoạt động này người ta đưa ra khái niệm “Social service” (tạm dịch: dịch vụ xã hội). Như vậy, phúc lợi xã hội bao gồm cả lĩnh vực chăm sóc sức khỏe, nhà ở, hoạt động cứu trợ...

Dù định nghĩa này đã bao quát được các lĩnh vực xã hội song vẫn chưa làm sáng tỏ ý nghĩa cụ thể của phúc lợi xã hội. Vì vậy, vào năm 1970 ở Anh, Mỹ đã đưa ra định nghĩa mới được gọi là “Personal social service” (tạm dịch: dịch vụ xã hội cá nhân) theo đó, “các công việc xã hội (social work) đối với người dân sống tại một khu vực nhất định bao gồm: chăm sóc tại các cơ sở phúc lợi, chăm sóc hàng ngày, dịch vụ thăm hỏi tại nhà. Đối tượng là người già, tàn tật, thần kinh, vô gia cư, trẻ lang thang, những người cần chăm sóc đặc biệt. Những người nghiện rượu, người mới ra tù không phải là đối tượng của phúc lợi xã hội.

Qua hai định nghĩa trên chúng ta có thể thấy quan niệm phúc lợi xã hội căn cứ vào đối tượng cần được hỗ trợ. Tuy vậy, bản thân đối tượng này vẫn chưa được xác định một cách rõ ràng và hầu như không đề cập đến chức năng của phúc lợi xã hội.

Một quan niệm khác khá phổ biến và ngày càng được nhiều người ủng hộ. Đó là định nghĩa được nêu ra trong báo cáo điều tra phúc lợi xã hội và giáo dục quốc tế lần thứ V năm 1971: “phúc lợi xã hội là biện pháp, thủ tục hỗ trợ một cách gián tiếp và là dịch vụ xã hội nhằm tăng cường phúc lợi cho mỗi cá nhân, với mục đích cải thiện mối quan hệ xã hội và công việc xã hội đối với mỗi thành viên trong xã hội. Biện pháp này được tiến hành ở tất cả mọi trình độ, cấp độ xã

hội từ cá nhân, đoàn thể đến toàn xã hội. Phúc lợi xã hội ngoài việc đóng góp bảo đảm sức khỏe, giáo dục, còn nhằm cải thiện và nâng cao đời sống, công việc cho mọi người. Nó là biện pháp tổng hợp toàn diện để giải quyết các vấn đề của cá nhân và xã hội hiện tại.

Như vậy, ở định nghĩa này chú trọng vào chức năng của phúc lợi xã hội, nhằm giải quyết các vấn đề cá nhân và xã hội và đặc biệt mối quan hệ giữa chúng thông qua sự hỗ trợ, cải thiện cuộc sống và nhất là cải thiện công việc của các thành viên trong xã hội. Điểm nữa đáng chú ý trong quan niệm này là đã nêu lên biện pháp toàn diện và tổng hợp. Phúc lợi xã hội ở đây được hiểu là các chính sách liên quan đến cuộc sống của cá nhân và mối quan hệ của họ với xã hội. Vì thế, để giải quyết và cải thiện mối quan hệ cần có sự hỗ trợ, đáp ứng các nhu cầu của họ.

Trên đây là những quan niệm tiêu biểu khá phổ biến hiện nay ở các nước phương Tây. Song việc thực hiện cụ thể ở các chế độ phúc lợi xã hội hiện hành của các nước có sự khác nhau.

Thứ ba, quan niệm của Nhật Bản về phúc lợi xã hội. Ngoài những qui định chung có liên quan về phúc lợi xã hội ở điều 25 Hiến pháp Nhật Bản năm 1945 và hướng dẫn của ban Thẩm tra về chế độ xã hội năm 1950, khi bàn về vấn đề này cần thiết phải phân tích hai định nghĩa quan trọng về phúc lợi xã hội. Đó là quan niệm phúc lợi xã hội được nêu trong “sách trắng y tế” năm 1946: “Cùng với sự biến động về kinh tế xã hội, cuộc sống của con người cũng biến đổi. Điều này buộc mọi người phải tự thích nghi với tình hình biến đổi đó. Trong quá trình tự thích nghi này người có năng lực, có khả năng thích nghi được cũng có người không đủ khả năng. Chính sách phúc lợi xã hội chính là các biện pháp nhằm giúp những người không đủ khả năng đó có thể có được cuộc sống bình thường như những người khác. Những người không có đủ khả năng đó là người già, trẻ em, người tàn tật, thần kinh, ốm đau, bệnh tật, người có thu nhập thấp... Vì vậy, đối với những người này cùng với chính sách hỗ trợ về kinh tế, cần thiết phải có các chính sách phúc lợi xã hội đa dạng”. Với định nghĩa này đối tượng phúc lợi xã hội được chỉ ra một cách khá cụ thể. Đồng thời, chức năng của phúc lợi được quan niệm không chỉ đơn thuần hỗ trợ về kinh tế mà còn cần có các chính sách đa dạng khác. Sự biến đổi kinh tế xã hội ở Nhật Bản đã làm thay đổi nhanh chóng mọi mặt cuộc sống của nước này. Do vậy, nhiều quan niệm trong đó có phúc lợi xã hội cũng có nhiều thay đổi. Chúng ta xem xét thêm định nghĩa về phúc lợi xã hội mà

Nhật Bản đưa ra trong “kế hoạch 7 năm về kinh tế xã hội” năm 1979 với nội dung sau: “hoàn thiện cơ sở y tế, khám chữa bệnh, xây dựng các trung tâm dành cho người già bị liệt, người thần kinh nặng với mục đích là tạo điều kiện cho người già và người thần kinh tham gia vào đời sống xã hội, đưa ra các chính sách động viên, khuyến khích bổ sung và mở rộng dịch vụ giúp đỡ tại nhà, dịch vụ ngày, dịch vụ ngắn hạn, phục hồi chức năng cho người già, người tàn tật, giáo dục và chăm sóc sức khỏe cho trẻ em”³ (3. Từ điển “ phúc lợi xã hội” năm 1988. Hiệp hội phúc lợi xã hội Nhật Bản xuất bản, tr.213.)

Nếu như các hoạt động xã hội trước chiến tranh chủ yếu là hoạt động cứu trợ thì hiện nay đối tượng của phúc lợi xã hội là những người có hoàn cảnh đặc biệt. Song qua hai định nghĩa trên cho thấy sự thay đổi trong quan niệm về phúc lợi xã hội khi mở rộng phạm vi hoạt động bao gồm các dịch vụ xã hội. Rõ ràng để đưa ra một định nghĩa chính xác về phúc lợi xã hội không chỉ đơn thuần là thuật ngữ khoa học mà nó quyết định đến các hình thức biện pháp cụ thể được áp dụng trong thực tế. Đây là một vấn đề rất lý thú song lại khá phức tạp. Đã có một thực tế là ngay cả người dân Nhật Bản cũng không thể hiểu hết được mình đang được hưởng phúc lợi gì và từ nguồn nào. Đó là chưa nói đến sự khó khăn trong việc phân định một cách rõ ràng ranh giới trách nhiệm, quyền lợi và chức năng của các hoạt động này.

Chẳng hạn: chăm sóc và giáo dục trẻ em thuộc trách nhiệm của hệ thống quản lý phúc lợi xã hội hay của Bộ Giáo dục. Vậy giới hạn quản lý của Bộ Y tế và phúc lợi, Bộ Giáo dục đối với đối tượng này được phân chia như thế nào? Đây là những vấn đề rất khó phân biệt. Dù đối tượng của phúc lợi xã hội đã bao quát bộ phận chủ yếu của những người không có cơ may song thực tế vẫn tồn tại nhiều kẽ hở do bỏ sót không ít nhóm người trong xã hội có hoàn cảnh đặc biệt. Ở Nhật Bản người ta nói nhiều đến bảo hiểm xã hội, song phân biệt thế nào bảo hiểm xã hội với tư cách là phúc lợi xã hội và với tư cách là một ngành kinh doanh hiện đang rất phát đạt. Hiện nay, khái niệm phúc lợi xã hội được mở rộng, đặc biệt nhấn mạnh đến dịch vụ xã hội thì nội dung của nó đã có nhiều sự thay đổi lớn. Rõ ràng nhu cầu để hưởng thụ các dịch vụ xã hội với tư cách là phúc lợi xã hội không chỉ đơn thuần cung cấp cho những người không có cơ may mà cả những người bình thường. Như vậy, phạm vi và nội hàm của quan niệm phúc lợi xã hội sẽ rất rộng rãi. Điều đó buộc phải làm “cuộc cách mạng” từ quan niệm đến cách hình thức của phúc lợi xã hội. Trong điều kiện kinh tế thị trường nhiều hoạt động phúc

lợi xã hội được tiên tệ hoá với sự tham gia của nhà nước, tư nhân, cộng đồng thì nội dung khái niệm phúc lợi giữ nguyên như trước đây có còn phù hợp nữa không?

Vậy quan niệm phúc lợi xã hội thế nào là chính xác để không mất đi mục tiêu cao cả vốn có của nó và phải phù hợp với thực tế. Rõ ràng đây là những vấn đề không đơn giản.

Kể từ sau chiến tranh thế giới thứ hai đến nay Nhật Bản đã đạt được những bước tiến thần kỳ về kinh tế. Tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã làm biến đổi mọi mặt của đời sống xã hội. Thực tế đó đòi hỏi Nhật Bản luôn luôn tìm kiếm các chính sách phù hợp để giải quyết các vấn đề xã hội mới phát minh. Cùng với những yêu cầu đổi mới về dân chủ chính trị, người dân Nhật Bản đòi hỏi phải thay đổi các chính sách xã hội để làm cho cuộc sống cá nhân, xã hội ngày càng được thoả mãn đầy đủ hơn. Vì thế, hoàn thiện chế độ phúc lợi xã hội là một vấn đề đặt ra và trở thành nhiệm vụ cực kỳ quan trọng đối với hoạt động của nhà nước. Đặc biệt, từ những năm 70 khi Nhật Bản đã có mặt trong số các nước hàng đầu của thế giới về kinh tế thì ý tưởng xây dựng một “xã hội phúc lợi kiểu Nhật Bản” không chỉ là nguyện vọng chính đáng của nhân dân mà còn là đòi hỏi khách quan của sự phát triển xã hội. Ý tưởng về xây dựng một nhà nước “phúc lợi kiểu Nhật Bản” bắt đầu được hình thành và nhận được sự ủng hộ rộng rãi của dân chúng. Vì vậy, chính phủ đã chọn năm 1973 làm năm khởi đầu của “phúc lợi xã hội”. Việc lựa chọn thời điểm này có rất nhiều lý do, song trước hết là về kinh tế. Sau mấy thập kỷ phấn đấu liên tục cho đến đầu những năm 70 Nhật Bản đã trở thành nước đứng thứ hai sau Mỹ về tổng sản phẩm quốc dân. Nhờ sự tăng trưởng cao, Nhật Bản đã tạo được những cơ sở cần thiết có thể đáp ứng những thay đổi về mặt xã hội. Trên một số lĩnh vực quan trọng về phúc lợi xã hội như trợ cấp, y tế... Nhật Bản đã đạt được trình độ gần kịp các nước phương Tây. Thực ra, khái niệm “nhà nước phúc lợi” là đường lối và mô hình mà nhiều nước phương Tây đã nêu ra từ lâu. Ở Nhật Bản từ cuối những năm 60, đầu những năm 70, ý tưởng đó xuất hiện và dần dần trở thành chủ đề quan trọng của dân chúng và giới lãnh đạo. Theo quan niệm của các nước này “nhà nước phúc lợi” là sự phản ánh bản chất của đời sống chính trị của xã hội và hoạt động của nhà nước, phải xuất phát từ lợi ích cá nhân, phục vụ cho cá nhân. Việc thực hiện chức năng này chính là sự tiếp tục truyền thống tự nhiên về quyền con người đảm bảo cuộc sống tự do của cá nhân, cộng đồng và sự hài hoà trong xã hội. Khi nói đến nhà nước phúc lợi là nói

đến hoạt động của nhà nước xuất phát từ sự công bằng và tạo mọi điều kiện đảm bảo cuộc sống tốt nhất cho con người. Do đó nói đến nhà nước phúc lợi là đề cập đến một phạm trù rộng bao gồm nhiều lĩnh vực của đời sống và kết quả đó chỉ có được khi đạt trình độ phát triển cao của xã hội. Cũng như nhiều nước phương Tây, Nhật Bản tuyên bố xây dựng phúc lợi xã hội dựa trên các nguyên tắc đã nêu ở trên. Thực tế, từ những năm 70, Nhật Bản đã xem xét lại hệ thống đảm bảo xã hội cũng như các tiêu chuẩn sống và sửa đổi nhiều chế độ đã ban hành. Người ta nói nhiều đến “phúc lợi xã hội kiểu Nhật Bản” vậy, quan niệm và sự khác biệt so với các nước khác về vấn đề này ở chỗ nào? Theo chúng tôi nguyên tắc và mục tiêu về xây dựng một “chế độ phúc lợi kiểu Nhật Bản” không khác biệt nhiều so với các nước phương Tây. Sự khác biệt rõ rệt nhất là ở phương thức và biện pháp thực hiện. Nhật Bản xây dựng chế độ phúc lợi xã hội dựa vào phương châm: “phúc lợi do chính sức lực của mình” và ổn định xã hội trên cơ sở đảm bảo chiến lược phát triển xã hội có hiệu quả. Từ đó cụ thể hoá bằng nguyên tắc “giảm trách nhiệm của nhà nước trong phạm vi đảm bảo xã hội nói chung, phúc lợi xã hội nói riêng. Đồng thời đề cao “tự giúp đỡ” bằng các chủ thể gia đình, xí nghiệp và cuối cùng là huy động sức mạnh trợ giúp và chia sẻ của cộng đồng”. Như vậy, nếu ở xã hội phương Tây chủ nghĩa cá nhân được đề cao thì ở Nhật Bản đó là “nhà nước phúc lợi” mà tính tập thể nổi trội hơn. Đây chính là nguyên tắc khác biệt cơ bản và nó mang tính chất “kiểu Nhật Bản”. Từ quan niệm này các hình thức tổ chức phúc lợi, các chế độ và lợi ích của người dân được hưởng thông qua chế độ phúc lợi xã hội... đều có sự khác biệt. Hơn nữa, bản thân phương thức tiến hành cũng như việc huy động nguồn lực cho hoạt động này cũng có nhiều sự khác biệt. Chăm lo đến phúc lợi xã hội không chỉ có nhà nước mà là tập thể, gia đình, trong đó vai trò của các công ty hết sức quan trọng. Sự khác biệt về nguyên tắc cũng như các hình thức sử dụng phúc lợi xã hội của Nhật Bản được quyết định bởi rất nhiều yếu tố. Song ở đây cần phải nhận thấy rằng quan niệm và nguyên tắc đó chịu sự tác động rất mạnh của truyền thống và lối sống, các giá trị của phương Đông. Giải quyết phúc lợi xã hội không đơn thuần là các vấn đề về việc đáp ứng và thoả mãn ngày càng tăng nhu cầu vật chất. Khía cạnh hết sức quan trọng đối với cuộc sống của con người đó là sự chăm sóc tinh thần. Điều này thể hiện rất rõ trong việc giúp đỡ và chăm sóc người già, trẻ em. Nhiều phân tích đã cho thấy sự khác biệt trong quan niệm của chính bản thân những người già ở Nhật Bản so với các nước. Ngay khi họ đã về hưu thì họ vẫn coi trọng giá trị tự thân và làm thế nào để thực hiện được các giá trị đó.

Vì vậy, dù ở cuối đời họ vẫn nhận thấy không phải là thời kỳ chỉ có tiêu dùng mà vẫn là người cống hiến sức lực cho xã hội (cả về vật chất và tinh thần).

Do vậy, phúc lợi xã hội có lẽ không chỉ dừng lại ở ý nghĩa trợ giúp vật chất mà phải giúp họ hướng tới phát triển các giá trị nhân sinh hoàn chỉnh. Vì vậy, các hình thức phúc lợi cần phải thực hiện ra sao để đáp ứng được nhu cầu đó. Ở khía cạnh này, ý nghĩa và biện pháp phúc lợi cần hỗ trợ cho các đối tượng này suốt cuộc đời có thể phát huy được tính tích cực, sáng tạo và vận dụng tri thức, sức lực để họ tham gia hoạt động xã hội và đảm bảo cuộc sống cho chính cá nhân họ và toàn xã hội. Với quan niệm như vậy tính chất đặc sắc phương Đông không thể trộn lẫn được dù Nhật Bản lựa chọn con đường phát triển tư bản chủ nghĩa. Câu hỏi đặt ra cần có lời giải đáp là: Nhật Bản đã thực hiện kiểu nhà nước phúc lợi xã hội của chính mình đến đâu và so với các nước phương Tây khác ở lĩnh vực này họ đạt đến trình độ nào? Đây là câu hỏi được đưa ra tranh luận khá sôi nổi không chỉ trong nước mà cả của các học giả nước ngoài. Trên thực tế tồn tại các loại ý kiến khác nhau khi đánh giá chế độ phúc lợi xã hội Nhật Bản. Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, Nhật Bản là cường quốc phúc lợi với đúng nghĩa của nó. Chẳng hạn, Yatsuhiro Nakagawa chứng minh rằng Nhật Bản là “một siêu cường phúc lợi sánh ngang với bất kỳ các nước phương Tây nào”, Ezva Vogel cho rằng tổ chức kinh tế xã hội bao hàm cả phúc lợi xã hội của Nhật Bản là “bài học cho Mỹ”¹ (1. Yatsuhiro Nakagawa, “Nhật Bản: Cường quốc phúc lợi”, Tạp chí nghiên cứu Nhật Bản, t.5, số 1 (mùa đông năm 1979) và Ezva Vogel “Hoa kỳ học gì ở Nhật Bản”, Nxb KHXH năm 1990.), hoặc nhiều nhà nghiên cứu lại coi ở nhiều lĩnh vực nhất là chăm sóc sức khỏe, nuôi dưỡng người già... ở Nhật Bản nhiều nước không thể sánh kịp... Điều này có thể được chứng minh ở sự bình đẳng tương đối trong thu nhập, qua số liệu, 90% người dân Nhật Bản tự cho mình thuộc tầng lớp trung lưu. Hoặc nhờ sự tăng trưởng kinh tế, sự trợ giúp của nhà nước và nhất là công ty cùng với sự tiết kiệm cao độ của người dân họ có thể yên tâm với cuộc sống của mình cho đến lúc về già... Đó là chưa nói đến các hình thức phúc lợi xã hội mang đậm nét phương Đông đã đáp ứng nhu cầu không chỉ về vật chất mà nhất là cả về tinh thần. Điều này các nước phương Tây thật không thể so sánh được.

Loại ý kiến thứ hai cho rằng Nhật Bản đạt được tăng trưởng kinh tế cao song lại là nước yếu kém về phúc lợi và thoả mãn nhu cầu cuộc sống. Người châu Âu vẫn thường dùng hình ảnh “Động vật kinh tế - economic animal – sống trong hang thỏ” để chỉ người Nhật Bản. Sự yếu kém này có thể chứng minh bằng tỷ lệ

thu nhập dành để tiết kiệm cao của mỗi gia đình Nhật Bản (14,9% năm 1994 so với Đức 11,1%, Pháp 9,7%, Canada 9,1 %) hoặc mức chi thấp cho các mục tiêu xã hội (hàng năm Nhật Bản chỉ chi khoảng 5,7% thu nhập quốc dân, trong khi Mỹ chi 8%, Pháp 20,3%, Tây Đức 21%...). Người ta còn đưa ra các chỉ số về sức mua thấp của người Nhật Bản, mức sử dụng thấp các thiết bị hiện đại, cây xanh, ô nhiễm nặng nề...

Đó là những thực tế mà các ý kiến trên đều có đủ lập luận để chứng minh cho quan điểm của mình, ở đây chúng tôi cho rằng cần phải xuất phát từ quan niệm nguyên tắc và hoàn cảnh thực tế của các nước cụ thể (kể cả Nhật Bản) thì mới đánh giá đúng đắn được về vấn đề này. Điều có thể nhận thấy là Nhật Bản luôn luôn quan tâm đến phúc lợi xã hội và tìm kiếm các hình thức biện pháp phù hợp để giải quyết. Sự biến đổi xã hội và tăng trưởng kinh tế nhanh chóng càng làm cho sự yếu kém về phúc lợi thể hiện rõ rệt và đôi khi lại là cản trở cho sự tăng trưởng. Vì vậy, giải quyết phúc lợi xã hội đã trở thành mối quan tâm hàng đầu không chỉ đối với những người lãnh đạo đất nước mà cả các nhà doanh nghiệp và của các cá nhân trong xã hội Nhật Bản.

Qua phân tích các quan niệm cũng như các định nghĩa về phúc lợi xã hội của Nhật Bản và các nước khác chúng ta thấy tồn tại nhiều sự khác biệt. Song có thể khái quát ở một số nội dung khá đồng nhất về phúc lợi xã hội như sau:

Thứ nhất, đối tượng của phúc lợi xã hội, trước hết là những người có điều kiện đặc biệt (người già, trẻ em, người tàn tật) và tiếp đó là các thành viên của xã hội nói chung (khi kinh tế càng phát triển thì số lượng người được hưởng các dịch vụ phúc lợi càng mở rộng).

Thứ hai, mục tiêu của phúc lợi xã hội là nâng cao điều kiện sống và cải thiện các mối quan hệ xã hội.

Thứ ba, nội dung và các biện pháp của phúc lợi xã hội được thể hiện thông qua các chế độ phân phối lại bằng các hình thức trợ cấp, hỗ trợ và đảm bảo của xã hội và cộng đồng.

Thứ tư, phương thức tiến hành và xu hướng phát triển của phúc lợi xã hội thể hiện bằng sự nỗ lực của nhà nước, cộng đồng và cá nhân, tiến tới hoàn thiện dịch vụ phục vụ con người, nâng cao chất lượng cuộc sống và đảm bảo sự hài hòa trong xã hội.

Mặc dù quan niệm về phúc lợi xã hội ở Nhật Bản chưa thống nhất song khi nghiên cứu vấn đề này chúng tôi dựa vào các qui định pháp luật và các bản hướng

dẫn của chính phủ nước này và các ý kiến chung khá thống nhất của giới phúc lợi Nhật Bản. Theo các qui định này thì phúc lợi xã hội gồm ba lĩnh vực chính: phúc lợi bà mẹ trẻ em, phúc lợi người già, phúc lợi người tàn tật. Hiện nay giới nghiên cứu phúc lợi Nhật Bản và các nhà quản lý điều hành lĩnh vực này cho rằng đối tượng cần được nhận sự quan tâm của phúc lợi xã hội đó là người nghèo. Bởi vì, trong thực tế, những người không có cơ may, hoặc hoàn cảnh bất lợi... đều rơi vào diện người nghèo. Vì vậy, người nghèo cũng được coi là một đối tượng trợ giúp của phúc lợi xã hội. Trong quá trình nghiên cứu vấn đề chăm sóc sức khỏe được thực hiện ở nhiều đối tượng đặc biệt và cả những người bình thường. Sự quan tâm và lợi ích bảo vệ sức khỏe được coi như là một nội dung của phúc lợi xã hội mà mọi người dân đều có quyền được hưởng. Do vậy, để đánh giá đầy đủ hơn các hình thức phúc lợi xã hội chúng tôi đã tiến hành nghiên cứu vấn đề này như là một hình thức của hệ thống phúc lợi. Dĩ nhiên, chỉ ở những dịch vụ và trợ giúp về sức khỏe với ý nghĩa phúc lợi xã hội.

