

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ XÂY DỰNG KHUNG PHÁP LUẬT AN SINH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

Nguyễn Hiền Phương*

Mặc dù có nhiều cách tiếp cận khác nhau về an sinh xã hội (ASXH), song về cơ bản, ASXH được hiểu là sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên của mình thông qua các biện pháp công nhằm chống lại tình cảnh khốn khó về kinh tế và xã hội gây ra bởi tình trạng bị ngừng hoặc giảm sút đáng kể về thu nhập vì những rủi ro mà con người gặp phải trong cuộc sống, trong đó có những rủi ro trong lao động như ốm đau, tai nạn, tuổi già, tử vong.... Dưới góc độ pháp luật, ASXH là quyền cơ bản của con người được pháp luật quốc tế và quốc gia quy định. *Pháp luật ASXH là hệ thống các quy tắc xử sự chung do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong việc bảo vệ cuộc sống của các thành viên xã hội thông qua các biện pháp công nhằm chống lại các rủi ro xã hội, đảm bảo thu nhập, sức khoẻ và các điều kiện sinh sống thiết yếu khác cho các thành viên xã hội.* Với nội dung chủ yếu là các chế độ bảo vệ được tổ chức thực hiện bởi Nhà nước, các tổ chức, cá nhân.... áp dụng với mọi thành viên xã hội khi gặp phải biến cố rủi ro, pháp luật ASXH luôn giữ vai trò vô cùng quan trọng trong đời sống xã hội, đảm bảo cuộc sống con người và an toàn chung xã hội, góp phần quan trọng thúc đẩy phát triển xã hội theo hướng ổn định, bền vững.

Thời gian gần đây, vấn đề ASXH nói chung và pháp luật ASXH nói riêng không chỉ thu hút sự quan tâm của Việt Nam mà còn của hầu hết các quốc gia trên thế giới trong việc phát triển kinh tế, đảm bảo công bằng xã hội. Mặc dù vậy, dưới góc độ nghiên cứu khoa học, pháp luật ASXH cũng như vị trí của nó trong hệ thống pháp luật Việt Nam

là nội dung tương đối mới mẻ và còn nhiều quan điểm khác nhau khi tiếp cận¹. Song theo chúng tôi sự điều chỉnh của pháp luật đối với vấn đề ASXH xuất phát từ nhu cầu đòi hỏi khách quan của thực tiễn cuộc sống từ đó hình thành nên lĩnh vực pháp luật ASXH. Mặt khác, ASXH chính là quyền cơ bản của con người trong xã hội do vậy đòi hỏi sự thể chế thực hiện quyền này trong pháp luật quốc gia. Vấn đề là ở chỗ pháp luật điều chỉnh những quan hệ ASXH nào, mức độ và phạm vi điều chỉnh đến đâu mà thôi. Nhằm mục đích xây dựng và hoàn thiện pháp luật ASXH Việt Nam, trong phạm vi bài viết chúng tôi đề cập đến việc xác định khung pháp luật ASXH Việt Nam, làm cơ sở thống nhất phạm vi nội dung hoàn thiện lĩnh vực pháp luật này.

Về phương diện lý luận, đề cập đến khung pháp luật nói chung cũng có nhiều quan điểm khác nhau xuất phát từ các cách tiếp cận không giống nhau song, về cơ bản chúng tôi lựa chọn cách tiếp cận khung pháp luật với hai nội dung cơ bản là cấu trúc nội dung và cấu trúc hình thức. Trên cơ sở đó khung pháp luật ASXH Việt Nam cũng được tiếp cận bao gồm cấu trúc nội dung của pháp luật ASXH với những bộ phận cấu thành cơ bản và cấu trúc hình thức với hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh phù hợp.

¹ Xem thêm:

- TS. Nguyễn Thị Kim Phụng, "Giáo trình luật an sinh xã hội", ĐH Luật Hà Nội, NXB Tư pháp, 2005, trang 23,58.

- PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế, "Pháp luật về bảo đảm xã hội ở Việt Nam, một số vấn đề lịch sử và hiện tại", Tạp chí khoa học Kinh tế - Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, số 4, 2002, tr. 2, 3.

- PGS.TS. Phạm Hữu Nghị, "Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chính sách, pháp luật xã hội", Viện nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, NXB Công an nhân dân, tr.19

* Ths. Luật học, Khoa Pháp luật Kinh tế - Trường Đại học Luật Hà Nội.

Về nội dung, “khi nói tới cấu trúc khung pháp luật thực chất là đề cập tới các bộ phận cấu thành và mối liên hệ giữa các bộ phận ấy”² do vậy, về cấu trúc bên trong, khung pháp luật ASXH bao gồm các bộ phận cơ bản hợp thành có mối quan hệ chặt chẽ nhằm thực hiện được mục tiêu chung của ASXH. Thực tế cho thấy các bộ phận cấu thành cơ bản hay còn gọi là nội dung cơ bản của pháp luật ASXH được thiết lập trên cơ sở các mô hình ASXH phù hợp với từng quốc gia.

Mặc dù có rất nhiều mô hình ASXH tồn tại trên thế giới nhưng cho đến nay chúng ta vẫn chưa thấy có một mô hình chuẩn nào áp dụng chung cho các quốc gia cũng như chưa có một mô hình nào được coi là tiến bộ vượt trội³. Chẳng hạn, ở châu Âu tồn tại ba mô hình ASXH:

(i) Mô hình tự do của các nước Anglo-Saxxon với những giới hạn về vai trò của Nhà nước. Nhà nước chỉ can thiệp khi thị trường và bản thân đối tượng không tự bảo vệ được do vậy nội dung ASXH không chỉ bao gồm các chế độ bảo vệ mang tính phổ quát ở mức tối thiểu của nhà nước mà còn mở rộng đến các cơ chế bảo vệ tư nhân, thậm chí có sự tham gia của các thiết chế thị trường như ngân hàng, bảo hiểm thương mại...;

(ii) Mô hình dân chủ – xã hội của các nước Bắc Âu lại chú trọng đến vai trò của Nhà nước với nội dung ASXH được thiết lập chủ yếu là các chế độ bảo hiểm xã hội (BHXH) trên cơ sở tài chính đóng góp và các chế độ bảo vệ từ nguồn tài chính công;

(iii) Mô hình phường hội của các nước Tây Âu với việc tổ chức thực hiện ASXH theo ngành nghề, địa phương.

Các quốc gia châu Á, đặc biệt là các nước Nam Á thường có sự vận dụng mô hình ASXH của ILO với nội dung cơ bản là

BHXH và các chế độ trợ giúp xã hội với trách nhiệm quan trọng của Nhà nước. Gần đây Ngân hàng Thế giới (World Bank) đề xuất một mô hình mới mẻ dựa trên cơ chế quản lý rủi ro thiết lập hệ thống chế độ bảo vệ, chú trọng phát triển BHXH và cơ chế bảo vệ tư nhân. Mặc dù còn nhiều ý kiến khác nhau xoay quanh việc chú trọng cơ chế bảo vệ tư nhân của WB nhưng cách tiếp cận dựa trên cơ chế quản lý rủi ro được coi là tiến bộ. Ngay cả ILO, vốn trung thành với mô hình ASXH mà nòng cốt là BHXH giờ cũng đã có những thay đổi nhất định với cách tiếp cận từ góc độ đảm bảo quyền con người trước những rủi ro và đề xuất các quốc gia mở rộng nội dung hệ thống ASXH.

Nhìn chung, sự khác nhau cơ bản giữa các mô hình ASXH tập trung vào ba vấn đề chính: (i) việc phân định vai trò, trách nhiệm của nhà nước, cộng đồng và thị trường; (ii) phạm vi các chế độ bảo vệ của ASXH và (iii) việc tổ chức tài chính thực hiện ASXH. Mỗi mô hình đều có những ưu nhược điểm khác nhau, song vấn đề quan trọng là có sự phù hợp của mỗi mô hình với đặc điểm riêng về điều kiện kinh tế, xã hội, truyền thống, lịch sử... của mỗi quốc gia. Thực tế cho thấy, ngay ở những quốc gia cùng theo đuổi một mô hình cũng có sự khác nhau nhất định trong triển khai vận dụng. Xuất phát từ những đặc điểm về kinh tế, xã hội của Việt Nam hiện nay chúng tôi cho rằng ASXH Việt Nam cần thiết lập theo mô hình tổng thể, theo đó mô hình ASXH phải được: (i) hình thành trên cơ sở đảm bảo quyền con người với vai trò quan trọng của Nhà nước đồng thời phát huy vai trò cá nhân, cộng đồng và cả thị trường; (ii) thiết lập hệ thống chế độ bảo vệ toàn diện hướng tới bao phủ toàn bộ các thành viên xã hội và; (iii) tài chính thực hiện thiết lập theo cơ chế chia sẻ trách nhiệm xã hội giữa Nhà nước, cộng đồng và bản thân đối tượng tuy thuộc vào từng nội dung đảm bảo tính bền vững của hệ thống.

Xoay quanh vấn đề nội dung cơ bản của mô hình ASXH Việt Nam hiện cũng có hai quan điểm tiêu biểu. Quan điểm thứ nhất xuất phát từ mô hình ASXH truyền thống

² PGS.TS. Nguyễn Minh Mẫn, “Đổi mới và hoàn thiện khung pháp luật kinh tế trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam”, Luận án Phó Tiến sỹ khoa học luật, 1996.

³ Báo cáo tổng kết khóa học lần thứ 4 diễn đàn kinh tế Việt – Pháp “Vi một sự tăng trưởng và một xã hội công bằng”, Nxb. CTQG, 2004, tr.221.

của ILO với nội dung cơ bản là BHXH, có tiếp thu những sáng kiến của WB với các yêu cầu phòng ngừa và giảm thiểu rủi ro. Theo đó, cấu trúc nội dung khung pháp luật ASXH Việt Nam bao gồm ba hợp phần chính là:

- (i) Pháp luật về thị trường lao động;
- (ii) Pháp luật về bảo hiểm xã hội;
- (iii) Pháp luật về trợ giúp xã hội.

Trong đó pháp luật về thị trường lao động được coi là tầng phòng ngừa rủi ro bởi pháp luật về thị trường lao động tích cực sẽ khuyến khích người lao động tham gia vào thị trường lao động, giúp họ có việc làm, có thu nhập, phòng ngừa và hạn chế rủi ro đồng thời tạo nguồn thu cho cả hệ thống ASXH. Nội dung pháp luật về BHXH được coi là xương sống của toàn bộ hệ thống pháp luật ASXH quốc gia bởi được thiết lập theo cơ chế đóng góp – hưởng thụ nhằm bảo vệ thu nhập người lao động khi gặp rủi ro. Sự vững vàng, ổn định của BHXH tạo nền móng phát triển bền vững hệ thống pháp luật ASXH quốc gia. Bộ phận cuối cùng là pháp luật trợ giúp xã hội với những lưới đỡ bằng hệ thống các chế độ trợ giúp trên nhiều lĩnh vực của cuộc sống đối với những đối tượng khó khăn, rủi ro, bất hạnh cần sự giúp đỡ để tồn tại và phát triển. Đây được coi là tầng bảo vệ cuối cùng của hệ thống pháp luật ASXH và thể hiện rõ nét nhất quyền con người của mỗi cá nhân trong xã hội.

Trên thế giới, đa phần các quốc gia có nền kinh tế thị trường xã hội và đặc biệt là các quốc gia trung thành với học thuyết Bismark như Đức, Thụy Điển,... cũng đều xây dựng hệ thống pháp luật ASXH với nội dung cơ bản là pháp luật BHXH và trợ giúp xã hội với vai trò quan trọng của Nhà nước. Việc vận dụng mô hình ASXH này ở Việt Nam với việc mở rộng cấu trúc nội dung pháp luật ASXH với hợp phần pháp luật về thị trường lao động là chưa hoàn toàn phù hợp. Chúng tôi cho rằng nội dung ASXH ở Việt Nam cần được tiếp cận theo nghĩa hẹp với mục tiêu trước tiên là bảo vệ những đối tượng chịu rủi ro và do vậy chỉ những đối tượng chịu rủi ro của thị trường lao động chủ yếu là những người thất nghiệp mới thuộc

đối tượng bảo vệ của pháp luật ASXH. Và như vậy chế độ bảo vệ đối với người thất nghiệp mà cụ thể là trợ cấp thất nghiệp rất dễ gộp vào với hợp phần về BHXH. Quan điểm này cũng xác định BHYT là nội dung của BHXH do vậy bố hẹp phạm vi bảo vệ của BHYT. Hơn nữa, cấu trúc này cũng không thể hiện được đặc điểm riêng về ASXH Việt Nam với nội dung ưu đãi xã hội.

Quan điểm thứ hai do một số nhà khoa học thuộc Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội trong một đề tài nghiên cứu cấp Bộ lại đưa ra quan điểm thiết lập mô hình hệ thống ASXH Việt Nam với 6 nội dung cơ bản⁴ với yêu cầu đảm bảo được 3 chức năng của ASXH là (i) phòng ngừa rủi ro; (ii) hạn chế rủi ro và (iii) khắc phục rủi ro. Hệ thống ASXH phải được thiết kế đảm bảo các nguyên tắc: (i) có tính hệ thống; (ii) có mối quan hệ ràng buộc chặt chẽ giữa các nội dung nhằm bảo đảm tính công bằng xã hội trong hưởng thụ; (iii) bảo đảm tính bền vững về tài chính và; (iv) hướng tới đối tượng là mọi thành viên trong xã hội. Trên cơ sở đó hình thành 6 nội dung cấu thành cơ bản của pháp luật ASXH Việt Nam, bao gồm:

- (i) Pháp luật về bảo vệ người lao động trước những rủi ro của thị trường lao động (chủ yếu là bảo hiểm thất nghiệp);
- (ii) Pháp luật về bảo hiểm xã hội;
- (iii) Pháp luật về bảo hiểm y tế (BHYT);
- (iv) Pháp luật về ưu đãi xã hội (UĐXH);
- (v) Pháp luật về trợ giúp xã hội (TGXH) cho các đối tượng yếu thế;
- (vi) Pháp luật về xoá đói giảm nghèo.

Mô hình thiết lập hệ thống ASXH Việt Nam với sáu trụ cột cơ bản này hiện đang thu hút được sự quan tâm của nhiều nhà khoa học trong việc xây dựng hệ thống ASXH Việt Nam với những ưu điểm bao quát được nội dung bảo vệ của ASXH, có

⁴ TS. Nguyễn Hải Hữu, “Phát triển hệ thống ASXH Việt Nam phù hợp với nền kinh tế thị trường”, bài viết đề tài khoa học năm 2006 – Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.

tính khoa học và phù hợp với đặc điểm, điều kiện hiện tại của Việt Nam. Song, xuất phát từ yêu cầu cơ bản cho việc xác định nội dung khung pháp luật ASXH là phải đảm bảo *tính kế thừa* kinh nghiệm xây dựng pháp luật nói chung và thực tiễn pháp luật ASXH hiện hành ở Việt Nam, đảm bảo *tính phù hợp* với điều kiện kinh tế – xã hội hiện nay của Việt Nam và *tính ổn định* nhằm đảm bảo cho sự phát triển bền vững của hệ thống pháp luật ASXH, chúng tôi đề xuất xác định khung pháp luật ASXH Việt Nam với bốn bộ phận cơ bản cấu thành, bao gồm:

- (i) **Pháp luật về BHXH;**
- (ii) **Pháp luật về BHYT;**
- (iii) **Pháp luật về trợ giúp xã hội và trợ giúp người nghèo;**
- (iv) **Pháp luật về ưu đãi xã hội.**

Mặc dù mỗi bộ phận cấu thành có vai trò và vị trí khác nhau trong hệ thống pháp luật ASXH nhưng giữa chúng có mối quan hệ mật thiết với nhau, bổ sung hỗ trợ cho nhau nhằm mục đích chung bảo vệ cuộc sống của các thành viên xã hội. Có thể hình dung đây là hệ thống lưới bảo vệ gồm nhiều tầng lớp đan xen có vị trí, vai trò, chức năng khác nhau nhằm chống đỡ những rủi ro mà mỗi thành viên xã hội có thể gặp phải.

Cũng như thông lệ chung, pháp luật về BHXH là bộ phận cấu thành quan trọng nhất trong hệ thống pháp luật ASXH với các chế độ bảo hiểm trong các trường hợp ốm đau, thai sản, tai nạn lao động – bệnh nghề nghiệp, hưu trí, tử tuất và thất nghiệp. Sở dĩ không thiết lập pháp luật về thị trường lao động như một nội dung cấu thành độc lập của hệ thống pháp luật ASXH bởi sự bảo vệ của ASXH đối với những rủi ro của thị trường lao động chủ yếu dừng lại ở phạm vi hẹp với chế độ bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) mà không chú trọng đến việc đảm bảo việc làm, phát triển thị trường lao động. Với những đặc điểm về đối tượng áp dụng, mục đích chủ yếu của trợ cấp (nhằm đảm bảo thu nhập cho người lao động) và quy định pháp luật hiện hành (là một chế độ trong Luật BHXH 2006 do Bảo hiểm xã hội Việt Nam

tổ chức thực hiện) nên nội dung này cần được ghép với bộ phận pháp luật về BHXH đảm bảo tính phù hợp cả về lý luận và thực tiễn ở Việt Nam.

Nội dung cơ bản thứ hai trong hệ thống pháp luật ASXH là BHYT thực hiện nhiệm vụ bảo vệ và chăm sóc sức khỏe của các thành viên xã hội. Một số người cũng có quan điểm ghép nội dung BHYT vào nội dung BHXH song chúng tôi cho rằng với những sự khác biệt về đối tượng áp dụng nhằm bao phủ toàn dân, đặc điểm riêng trong tổ chức thực hiện,...⁵ khiến BHYT có sự độc lập nhất định với BHXH. Ở phạm vi hẹp ILO cũng đã từng xác định trụ cột thứ hai của ASXH là việc cung cấp các dịch vụ y tế cho người được bảo hiểm và thành viên gia đình họ (social health insurance)⁶. Pháp luật hầu hết các quốc gia cũng đều xác định chăm sóc y tế từ tài chính công hoặc BHYT là một trong những nội dung cơ bản của pháp luật ASXH. Dựa trên cơ sở lý luận và những kinh nghiệm xây dựng pháp luật BHYT ở Việt Nam, chúng tôi cũng thống nhất xác định BHYT như một nội dung độc lập trong hệ thống pháp luật ASXH Việt Nam cùng với các nội dung khác kiến lập nên khung pháp luật ASXH Việt Nam.

Xoá đói giảm nghèo là một chính sách lớn của Đảng và Nhà nước ta được chú trọng thực hiện từ những năm 90 và cụ thể hoá bằng các chương trình mục tiêu quốc gia theo từng giai đoạn. Đối tượng tác động của chính sách là những người/hộ gia đình có thu nhập dưới mức chuẩn nghèo với chế độ hỗ trợ trên các lĩnh vực của cuộc sống như y tế, văn hoá giáo dục, nhà ở, trợ cấp xã hội, tạo việc làm, phát triển kinh tế, đầu tư cơ sở hạ tầng... và được quy định trong các lĩnh vực pháp luật khác nhau. Từ đó có thể nhìn nhận pháp luật ASXH như là một trong những cơ chế, giải pháp cùng với pháp luật thuộc các

⁵ Nguyễn Hiền Phương, “Pháp luật Bảo hiểm y tế trong hệ thống pháp luật an sinh xã hội Việt Nam”, Tạp chí Luật học số 10/2006.

⁶ ILO, “Social security financing”. The ILO Geneve, ISBN 92-2-110736-1, 1997, page iii, iv.

lĩnh vực khác như kinh tế, lao động, đất đai, y tế, giáo dục... thực hiện mục tiêu xoá đói giảm nghèo. Tuy nhiên, ở phạm vi hẹp, tiếp cận từ tiêu chí đối tượng cho thấy đối tượng đói nghèo cũng chính là đối tượng bảo vệ của pháp luật ASXH và xét cho cùng trợ giúp người nghèo cũng là trợ giúp xã hội. Việc trợ giúp người nghèo như cách làm hiện nay thông qua một số chính sách và chương trình giảm nghèo mang tính chất ngắn hạn. Về lâu dài cần quy định cụ thể trong pháp luật về trợ giúp xã hội bằng các chế độ áp dụng với nhóm đối tượng đói nghèo. Do vậy, trong việc xác định bộ phận cấu thành pháp luật ASXH chúng tôi lựa chọn đề xuất nội dung này với các quy định về trợ giúp người nghèo và được ghép với bộ phận trợ giúp xã hội nhằm đảm bảo sự phù hợp về lý luận cũng như thực tiễn thực hiện ở Việt Nam.

Khác với thông lệ quốc tế, nội dung ưu đãi xã hội được đề xuất với vai trò như một trụ cột nội dung cơ bản của pháp luật ASXH Việt Nam xuất phát từ lịch sử, truyền thống dân tộc. Thực tiễn cho thấy vị trí quan trọng của pháp luật ưu đãi với số lượng lớn đối tượng và hệ thống chế độ đãi ngộ với nguồn tài chính lớn từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, đến một thời điểm nhất định trong tương lai vị trí của pháp luật ưu đãi xã hội sẽ khác đi so với hiện nay và vì vậy có thể nội dung này không được tiếp cận với vị trí trụ cột cơ bản. Song, tại thời điểm hiện nay, nội dung này được xác định với vị trí cấu thành cơ bản của nội dung khung pháp luật ASXH Việt Nam là hoàn toàn phù hợp, thể hiện nét đặc thù riêng của Việt Nam so với thông lệ quốc tế.

Xác định khung pháp luật ASXH ở phạm vi hẹp với bốn trụ cột cơ bản có mối quan hệ mật thiết với nhau tạo thành mái nhà chung che chở cho các thành viên xã hội. Các nội dung khác không phù hợp hoặc quá xa so với mục đích cơ bản của pháp luật ASXH cần giới hạn mức độ điều chỉnh thậm chí không điều chỉnh nhằm bảo đảm tính ổn định, bền vững và khả năng thực thi. Trên cơ sở xác định nội dung khung pháp luật ASXH tiến hành hoàn thiện các nội dung cụ thể và đương nhiên cũng có thể bổ sung thêm các

chế độ bảo vệ tùy thuộc vào điều kiện phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam hướng tới bao quát toàn bộ dân chúng và nâng cao chất lượng bảo vệ của hệ thống pháp luật ASXH.

Về hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hay còn gọi là nguồn luật chính là những đạo luật, pháp lệnh, thông tư... có mối quan hệ mật thiết với nhau và được sắp xếp theo một trật tự nhất định, mang tính thứ bậc⁷. Trên cơ sở đó hệ thống văn bản pháp luật ASXH cũng chính là hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh các quan hệ ASXH hình thành với các nhóm nội dung pháp luật về BHXH, pháp luật về BHYT, pháp luật về TGXH bao gồm cả trợ giúp người nghèo và pháp luật về UĐXH.

Xung quanh vấn đề xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh quan hệ ASXH Việt Nam hiện cũng tồn tại hai quan điểm. Quan điểm thứ nhất cho rằng cần xây dựng một Bộ luật ASXH quy định tổng hợp các nội dung của ASXH bao gồm cả BHXH, BHYT, TGXH và UĐXH. Trên cơ sở đó thống nhất cơ quan quản lý và tổ chức thực hiện. Đây là ý kiến được đề xuất bởi đa số các nhà khoa học chuyên ngành lao động xã hội. Quan điểm thứ hai cho rằng không nhất thiết phải xây dựng một bộ luật có tính tổng hợp như vậy mà cần quy định văn bản tâm luật điều chỉnh từng nội dung cơ bản của ASXH⁸. Từ thực tiễn kinh nghiệm xây dựng pháp luật ASXH Việt Nam và xu hướng cải cách tổng thể hệ thống pháp luật Việt Nam⁹, chúng tôi nhất trí với quan điểm thứ hai. Theo đó một luật hoặc một vài luật, một phần các luật (nếu cần) có thể hợp thành

⁷ PGS.TS. Lê Minh Tâm, "Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn", Sách chuyên khảo, NXb CAND, 2003, tr. 50

⁸ Phạm Trọng Nghĩa, "Định hướng hoàn thiện khung pháp luật ASXH ở Việt Nam", Luận văn Thạc sỹ luật học, 2005, tr. 103.

⁹ TS. Ngô Huy Cương, "Góp phần bàn về cải cách pháp luật ở Việt Nam hiện nay", NXb Tư pháp, 2006, và - BCH Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết 48 – NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 ngày 24/5/2005.

điều chỉnh với một nội dung cơ bản của ASXH. Trên cơ sở đó tiến tới xây dựng các Luật chuyên biệt điều chỉnh như Luật BHXH, Luật BHYT, Luật TGXH và cả Luật UĐXH. Nội dung nào chưa đủ điều kiện ban hành luật có thể được quy định bằng hình thức pháp lệnh hoặc các chính sách, chương trình để tổ chức thực hiện. Quan điểm này được đề xuất với hai lý do cơ bản sau:

Thứ nhất, mặc dù có nhiều cách tiếp cận pháp luật ASXH trong hệ thống pháp luật Việt Nam với vị trí như là một ngành luật độc lập hay thuộc loại luật công, luật tư. Song, về tổng quan pháp luật ASXH có thể được coi là một lĩnh vực pháp luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam, độc lập với các lĩnh vực pháp luật khác như kinh tế, lao động, hành chính,... Nội dung cơ bản của pháp luật ASXH Việt Nam với các bộ phận pháp luật về BHXH, BHYT, TGXH hay UĐXH có vị trí vai trò và sự khác nhau nhất định về nội dung cũng như tổ chức thực hiện. Chẳng hạn, nếu BHXH nhằm bảo vệ thu nhập của người lao động thì BHYT lại là sức khoẻ của người dân, TGXH là những nhu cầu cơ bản nhất cho sự tồn tại và UĐXH không chỉ nhằm đảm bảo cuộc sống mà còn thể hiện sự tôn vinh công trạng. Đối tượng áp dụng của BHXH chủ yếu là người lao động thì ở BHXH là mọi người dân và TGXH là mọi thành viên xã hội khi gặp phải rủi ro... nếu như tài chính thực hiện BHXH, BHYT chủ yếu hình thành từ sự đóng góp của người tham gia thì TGXH lại chủ yếu được đảm bảo từ tài chính công, việc thụ hưởng không phụ thuộc vào mức đóng góp.... Do vậy, nếu gộp tất cả các nội dung này vào một bộ luật đồ sộ không đảm bảo được tính khoa học và không tránh khỏi những bất cập, chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu tính khả thi.

Thứ hai, thực tiễn thực hiện pháp luật ASXH cho thấy với trình độ tổ chức, quản lý còn yếu kém cộng với sự khác nhau trong tổ chức thực hiện của mỗi nội dung pháp luật ASXH nên nếu quy định tổng hợp trong một bộ luật sẽ thiếu tính khả thi. Ở một số nước tiến bộ, trình độ quản lý tốt và có bề dày kinh nghiệm trong việc tổ chức và vận hành

hệ thống ASXH cũng có thể quy định một bộ luật chung điều chỉnh các quan hệ ASXH và thống nhất cơ quan thực hiện. Song, đa phần các quốc gia thường có xu hướng cụ thể hoá, chi tiết hoá các nội dung điều chỉnh trong cải cách pháp luật của mình và những định hướng cải cách pháp luật Việt Nam hiện nay cũng không nằm ngoài xu hướng này. Do vậy, việc quy định các nội dung pháp luật ASXH với từng đạo luật riêng là phù hợp hơn ý tưởng “bộ luật hoá”. Với từng đạo luật riêng cho các nội dung ASXH sẽ đảm bảo tính khả thi đồng thời đảm bảo sự linh hoạt khi xuất hiện nhu cầu sửa đổi, bổ sung hoàn thiện với mỗi nội dung. Thay vì phải thực hiện thủ tục sửa đổi, bổ sung với quy trình phức tạp chúng ta có thể linh hoạt kịp thời sửa đổi, bổ sung từng nội dung nhỏ.

Thứ ba, việc hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật phải được thực hiện trên cơ sở kế thừa kinh nghiệm lập pháp của chúng ta. Hiện nay chúng ta đã ban hành được một Luật BHXH – luật điều chỉnh nội dung quan trọng nhất của ASXH với các chế độ BHXH bắt buộc, BHXH tự nguyện và bảo hiểm thất nghiệp. Quy định về BHYT đang tồn tại dưới hình thức Nghị định với Điều lệ BHYT (Nghị định 63/2005/NĐ-CP ngày 16/5/2005) quy định tổng hợp các nội dung BHYT với các chế độ BHYT bắt buộc và BHYT tự nguyện. Nội dung TGXH cũng mới được tập hợp quy định trong Nghị định số 67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007.... Trên cơ sở đó chúng ta cần kế thừa những thành tựu lập pháp trong việc hoàn thiện pháp luật. Việc ban hành các đạo luật riêng lẻ điều chỉnh từng nội dung cơ bản của ASXH không chỉ đảm bảo tính khoa học, khả thi mà còn kế thừa và tiếp bước những cải cách pháp luật Việt Nam trong thời gian qua.

Tóm lại, việc thống nhất về khung pháp luật ASXH với cấu trúc nội dung và hình thức không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận cho một lĩnh vực pháp luật tương đối mới mẻ ở Việt Nam mà còn là cơ sở quan trọng cho việc hoàn thiện pháp luật ASXH ở Việt Nam vì mục tiêu bảo vệ con người, đảm bảo phát triển kinh tế và công bằng xã hội.