

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

-----✦-----

NGUYỄN MAI PHƯƠNG

CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP
Ở TRUNG QUỐC (1986- 2010)

LUẬN ÁN TIẾN SĨ TRUNG QUỐC HỌC

HÀ NỘI – 2015

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN

-----✦-----

NGUYỄN MAI PHƯƠNG

CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP
Ở TRUNG QUỐC (1986- 2010)

Chuyên ngành: Trung Quốc học

Mã ngành: 62315001

LUẬN ÁN TIẾN SĨ TRUNG QUỐC HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

PGS.TS. Nguyễn Kim Bảo

HÀ NỘI – 2015

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của cá nhân tôi. Các số liệu nêu và trích dẫn trong luận án là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng. Hình thức trình bày của luận án theo đúng quy định của Đại học Quốc gia Hà Nội. Các kết luận khoa học của luận án chưa từng được công bố trong bất cứ công trình nào khác.

Tác giả luận án

Nguyễn Mai Phương

LỜI CẢM ƠN

Em xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc tới cô giáo hướng dẫn, các thầy cô trong Hội đồng cơ sở, thầy cô phản biện độc lập, thầy cô trong Hội đồng đánh giá luận án cấp Đại học Quốc gia, các thầy cô trong khoa Đông phương học và đồng nghiệp đã góp ý kiến, cơ quan công tác đã tạo điều kiện để em có thể hoàn thành luận án.

Tác giả luận án

**Nguyễn Mai
Phương**

MỤC LỤC

	Trang
Lời cam đoan	
Lời cảm ơn	
Mục lục	1
Danh mục các chữ viết tắt	4
Danh mục các bảng	5
Danh mục các hình	6
MỞ ĐẦU	7
CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU	13
1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở TRONG NƯỚC	13
1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở NƯỚC NGOÀI	18
1.2.1. Tại Trung Quốc	18
1.2.2. Tại các nước phương Tây	22
* Tiểu kết chương 1	25
CHƯƠNG 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC	26
2.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN	26
2.1.1. Khái niệm, phân loại, vai trò, đặc điểm của chế độ bảo hiểm thất nghiệp	26
2.1.1.1. <i>Thất nghiệp</i>	26
2.1.1.2. <i>Chế độ bảo hiểm thất nghiệp</i>	31
2.1.2. Một số lý thuyết cơ bản về bảo hiểm thất nghiệp	41
2.1.2.1. <i>Lý thuyết của phương Tây</i>	41
2.1.2.2. <i>Lý thuyết của Trung Quốc</i>	48
2.2. CƠ SỞ THỰC TIỄN	54
2.2.1. Thực tiễn hình thành bảo hiểm thất nghiệp ở một số nước phát triển phương Tây	54
2.2.2. Mô hình bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc	59
* Tiểu kết chương 2	61

CHƯƠNG 3. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỘ	
BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC GIAI ĐOẠN 1986- 2010	63
3.1. CÁC GIAI ĐOẠN HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỘ BẢO	
HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC	63
3.1.1. Giai đoạn xây dựng chế độ cứu trợ thất nghiệp (trước năm 1986)	63
3.1.2. Giai đoạn hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp (1986-1999)	65
3.1.3. Giai đoạn cải cách và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp	
(1999-2010)	70
3.1.3.1. <i>Tình hình thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 1999- 2010</i>	70
3.1.3.2. <i>Xây dựng khung cơ bản của chế độ bảo hiểm thất nghiệp</i>	
<i>hiện hành</i>	72
3.1.3.3. <i>Các biện pháp cải cách và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp</i>	75
3.2. ĐÁNH GIÁ CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC	79
3.2.1. Tác động của bảo hiểm thất nghiệp đối với đối tượng thụ hưởng	
và đối với xã hội	79
3.2.1.1. <i>Đối với đối tượng thụ hưởng</i>	79
3.2.1.2. <i>Đối với xã hội</i>	85
3.2.2. Vấn đề đầu tư và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp	87
3.2.2.1. <i>Vấn đề đầu tư quỹ</i>	87
3.2.2.2. <i>Vấn đề sử dụng quỹ</i>	90
3.2.3. Cơ chế quản lý và vận hành bảo hiểm thất nghiệp	95
3.3. SO SÁNH BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC	
VỚI MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI	103
* Tiểu kết chương 3	109
CHƯƠNG 4. TRIỂN VỌNG PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT	
NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ CHÍNH SÁCH CHO	
VIỆT NAM	111
4.1. TRIỂN VỌNG PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP	
Ở TRUNG QUỐC	111
4.1.1. Thuận lợi	111

4.1.2. Khó khăn	117
4.1.3. Triển vọng	120
4.2. BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ TRUNG QUỐC	123
4.2.1. Bài học thành công	123
4.2.2. Bài học chưa thành công	126
4.3. MỘT SỐ GỢI MỞ CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM	129
4.3.1. So sánh chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam và Trung Quốc	129
4.3.2. Những yếu tố tác động đến sự phát triển của bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam	133
4.3.2.1. <i>Yếu tố kinh tế xã hội</i>	133
4.3.2.2. <i>Yếu tố lao động, việc làm và thất nghiệp hiện nay</i>	135
4.3.3. Gợi mở chính sách	139
* Tiểu kết chương 4	147
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	149
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	154
TÀI LIỆU THAM KHẢO	155
PHỤ LỤC	174

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Bộ LĐTB&XH	: Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội
CHND	: Cộng hoà nhân dân
CNTB	: Chủ nghĩa tư bản
CNXH	: Chủ nghĩa xã hội
ĐCS	: Đảng Cộng sản
GDP	: Gross Damestic Product <i>Tổng sản phẩm quốc nội</i>
ILO	: International Labour Organization <i>Tổ chức Lao động quốc tế</i>
NDT	: Nhân dân tộc
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development <i>Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế</i>
TBCN	: Tư bản chủ nghĩa
TW	: Trung ương
WTO	: World Trade Organization <i>Tổ chức thương mại thế giới</i>
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC CÁC BẢNG

	Trang
Bảng 2.1. Phân loại chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở một số quốc gia và khu vực trên thế giới	36
Bảng 3.1. Mức độ gia tăng số người thất nghiệp đăng ký và tỉ lệ thất nghiệp đăng ký ở thành thị Trung Quốc giai đoạn 1999- 2010	70
Bảng 3.2. Tình hình cơ bản của bảo hiểm thất nghiệp đối với công nhân viên chức ở thành thị Trung Quốc giai đoạn 1999- 2011	80
Bảng 3.3. Tỉ lệ tham gia bảo hiểm thất nghiệp của công nhân viên chức ở Trung Quốc giai đoạn 1995- 2012	81
Bảng 3.4. So sánh số người làm việc ở thành thị và số công nhân viên chức tham gia bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 1999- 2012	84
Bảng 3.5. Tỉ lệ hưởng bảo hiểm thất nghiệp của công nhân viên chức ở Trung Quốc giai đoạn 1999- 2011	100
Bảng 3.6. Quy định về mức hưởng và thời hạn hưởng bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc và một số quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi	106
Bảng 4.1. Cơ cấu dân số Việt Nam năm 2014	135
Bảng 4.2. Cơ cấu lực lượng lao động phân theo khu vực và vùng miền (2007- 2014)	136
Bảng 4.3. Cơ cấu lao động có việc làm phân theo thành phần kinh tế và theo vùng miền (2006- 2014)	137
Bảng 4.4. Tỉ lệ thất nghiệp của lực lượng trong lao động độ tuổi phân theo khu vực (2006- 2014)	139

DANH MỤC CÁC HÌNH

	Trang
Hình 3.1. Cơ cấu các đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp ở thành thị Trung Quốc tham gia bảo hiểm thất nghiệp năm 2008	82
Hình 3.2. Tình hình tồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 2000- 2011	94
Hình 3.3. Tỷ lệ hưởng bảo hiểm thất nghiệp của công nhân viên chức ở Trung Quốc giai đoạn 1999- 2011	101

MỞ ĐẦU

1. LÝ DO LỰA CHỌN ĐỀ TÀI

Thất nghiệp là sản phẩm của nền kinh tế thị trường nên nó tồn tại tất yếu và không thể tách rời kinh tế thị trường. Do đó, người ta không thể xoá bỏ thất nghiệp mà chỉ có thể tìm cách kiểm soát thất nghiệp ở một tỉ lệ thích hợp để không ảnh hưởng xấu đến phát triển kinh tế và ổn định xã hội. Tỉ lệ thất nghiệp cao đồng nghĩa với nền kinh tế phát triển không cân đối hoặc suy thoái dẫn đến sụt giảm nhu cầu lao động. Mặt khác, khi cơ cấu ngành nghề bất hợp lý sẽ dẫn đến hiện tượng chỗ thừa lao động, chỗ thiếu lao động, từ đó gia tăng số người thất nghiệp, làm lãng phí nguồn nhân lực, suy giảm động lực phát triển kinh tế, ảnh hưởng tới thu nhập của người lao động và đe dọa ổn định xã hội. Do vậy, thất nghiệp được coi là một trong những vấn đề nan giải nhất của các quốc gia xây dựng kinh tế thị trường hiện nay.

Chính vì thế, trước tình hình thất nghiệp ngày một nghiêm trọng, nhiều quốc gia trên thế giới đã đưa ra các giải pháp nhằm khắc phục và ngăn chặn ảnh hưởng xấu của nó đến đời sống kinh tế xã hội, như chính sách dân số, hạn chế sự di cư từ nông thôn ra thành thị, giảm độ tuổi nghỉ hưu, nhà nước đầu tư phát triển kinh tế tạo nhiều việc làm, trợ cấp thôi việc, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp..... Trong đó, bảo hiểm thất nghiệp được coi là một biện pháp thể hiện rõ tính ưu việt với vai trò là một trụ cột của bảo hiểm xã hội. Nó không những bảo vệ người lao động khi bị mất việc làm bằng các khoản trợ cấp, mà còn là cầu nối giúp người thất nghiệp gắn kết với thị trường lao động bằng việc đào tạo và giới thiệu việc làm. Chính những ý nghĩa to lớn đó đã khiến bảo hiểm thất nghiệp được nhân rộng và phát triển ở nhiều quốc gia trên thế giới.

Trung Quốc là quốc gia đông dân nhất thế giới, số người trong độ tuổi lao động chiếm phần lớn dân số. Nước này lại đang trong quá trình chuyển đổi phương thức phát triển nên gặp phải rất nhiều khó khăn trong việc giải quyết các vấn đề xã hội do thất nghiệp gây ra. Những năm gần đây, số người trong độ tuổi lao động vẫn tiếp tục tăng, chiếm khoảng trên 70% dân số, trong khi tỉ lệ thất nghiệp có đăng ký công khai hiện luôn ở mức trên 4% [213], chưa tính đến số lao động thất nghiệp

không đăng ký hoặc không thuộc diện đăng ký. Căn cứ vào tình hình thất nghiệp, lao động và việc làm trong nước và tham khảo kinh nghiệm quốc tế, Trung Quốc xác định nhiệm vụ quan trọng giải quyết cơ bản tình trạng thất nghiệp và bảo đảm cuộc sống người lao động khi rơi vào hoàn cảnh thất nghiệp chính là xây dựng và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Việc Trung Quốc xây dựng và phát triển bảo hiểm thất nghiệp không những góp phần giải quyết bài toán về lao động, thất nghiệp và việc làm, mà còn là một phần không thể thiếu của nội dung cải cách và hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội, đồng thời cũng là biện pháp quan trọng trong việc hóa giải căng thẳng và bất ổn xã hội, nhằm tìm ra một cơ chế phát triển xã hội ổn định và bền vững.

Ở Việt Nam, sau năm 1986, khi nền kinh tế chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường thì hiện tượng thất nghiệp cũng xuất hiện và ngày càng gia tăng. Theo Tổng cục Thống kê Việt Nam, trung bình mỗi năm, cả nước có khoảng 1,3 triệu người thất nghiệp, đáng chú ý là tình trạng thất nghiệp trong thanh niên- thế hệ tương lai của đất nước- chiếm 2/3 trong tổng số người thất nghiệp [36]. Trong khi đó, bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam mới hình thành và chưa thực sự hoàn thiện nên vai trò chưa được phát huy đầy đủ và hiệu quả. Là nước láng giềng, Việt Nam có nhiều điểm tương đồng về chế độ xã hội và đường lối phát triển với Trung Quốc. Việc nghiên cứu chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc giúp Việt Nam có những kinh nghiệm cần thiết, bảo đảm cho sự phát triển chế độ này một cách bền vững là một công việc có ý nghĩa khoa học và thực tiễn. Đó là lý do khiến nghiên cứu sinh lựa chọn vấn đề bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc làm đề tài luận án với tiêu đề ***“Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc (1986-2010)”***. Thông qua đề tài, nghiên cứu sinh mong muốn cung cấp những căn cứ khoa học cho các nhà hoạch định chính sách nhằm phát triển và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, góp phần giải quyết tình trạng thất nghiệp và việc làm căng thẳng hiện nay.

2. MỤC ĐÍCH, ĐỐI TƯỢNG VÀ PHẠM VI NGHIÊN CỨU

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích chung: Nhận diện quá trình hình thành và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 1986- 2010, dự báo triển vọng phát triển chế độ này và gợi mở một số chính sách cho Việt Nam.

Các nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể:

- + Làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.
- + Làm rõ các bước điều chỉnh chính sách liên quan tới bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.
- + Nhận diện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc trên ba phương diện: tác động của bảo hiểm thất nghiệp đối với đối tượng thụ hưởng và đối với xã hội, vấn đề đầu tư và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp, cơ chế quản lý và vận hành bảo hiểm thất nghiệp.
- + Dự báo triển vọng phát triển của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc đến năm 2020.
- + Rút ra bài học kinh nghiệm có ý nghĩa gợi mở đối với việc phát triển và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

2.2. Đối tượng nghiên cứu

Nghiên cứu chế độ bảo hiểm thất nghiệp đối với công nhân viên chức doanh nghiệp ở Trung Quốc nhìn từ góc độ chính sách.

2.3. Phạm vi nghiên cứu

Về mặt thời gian, luận án tập trung nghiên cứu quá trình xây dựng và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc từ năm 1986- 2010. Năm 1986, Chính phủ Trung Quốc ban hành “*Quy định tạm thời về bảo hiểm chờ việc đối với công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước*”, đánh dấu sự ra đời chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước này. Năm 2010, Trung Quốc chính thức ban hành Luật Bảo hiểm xã hội tại Hội nghị lần thứ 17 Ủy ban thường vụ Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc khóa XI ngày 28-10-2010, nhằm quy phạm chế độ bảo hiểm thất nghiệp cũng như các chế độ bảo hiểm xã hội khác, đặt nền tảng để phát triển toàn diện chế độ bảo hiểm xã hội, đánh dấu bước phát triển mới của bảo hiểm thất nghiệp.

Về mặt không gian, vấn đề nghiên cứu của luận án nằm trong phạm vi Trung Quốc đại lục, không bao gồm các vùng lãnh thổ Hồng Kông, Ma Cao và Đài Loan.

Về mặt nội dung, luận án tập trung trả lời các câu hỏi nghiên cứu sau:

- + Bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc được xây dựng trên cơ sở lý luận và thực tiễn nào?

+ Quá trình hình thành và phát triển của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc diễn ra như thế nào, hiệu quả ra sao?

+ Việt Nam có thể tham khảo được gì từ kinh nghiệm xây dựng bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc?

3. CÁCH TIẾP CẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

3.1. Cách tiếp cận

- Nghiên cứu chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc từ hướng tiếp cận Trung Quốc học.

- Đặt bảo hiểm thất nghiệp trong bối cảnh cải cách mở cửa ở Trung Quốc với những đổi mới trong nhận thức của Đảng và Chính phủ nước này trước những vấn đề xã hội phải giải quyết như thất nghiệp, mất việc, chênh lệch giàu nghèo.....

- Đặt bảo hiểm thất nghiệp trong tổng thể phát triển của hệ thống an sinh xã hội ở Trung Quốc để nhìn nhận vai trò của chế độ này đối với yêu cầu hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội.

- Nghiên cứu bảo hiểm thất nghiệp trong mối quan hệ gắn kết giữa chính sách xã hội với biện pháp kinh tế.

3.2. Phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết mục tiêu nghiên cứu nêu trên, luận án chủ yếu sử dụng các phương pháp sau:

+ Từ hướng tiếp cận Trung Quốc học, luận án sử dụng phương pháp nghiên cứu liên ngành, cụ thể là kinh tế học và xã hội học để khái quát lý thuyết về bảo hiểm thất nghiệp.

+ Phương pháp chuyên gia (phỏng vấn, trao đổi trực tiếp với những người làm công tác nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp ở trong và ngoài nước, thu thập số liệu thống kê từ các tổ chức và cơ quan chuyên môn).

+ Trên cơ sở nghiên cứu thực chứng, bằng phương pháp phân tích, thống kê các số liệu liên quan, nghiên cứu sinh thực hiện phương pháp định tính để đánh giá chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc.

+ Phương pháp tổng hợp, so sánh, quy nạp, diễn giải đánh giá sự tiến bộ hay tụt hậu của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc so với các nước, đánh giá thành công và hạn chế của chế độ này, từ đó rút kinh nghiệm cho Việt Nam.

+ Phương pháp sử học, nghiên cứu chế độ bảo hiểm thất nghiệp theo hai hướng lịch đại và đồng đại. Về lịch đại, phân tích theo tiến trình lịch sử các giai đoạn phát triển của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc. Về đồng đại, phân tích thực trạng phát triển bảo hiểm thất nghiệp trong đời sống xã hội. Trên cơ sở hai hướng này, luận án tiến hành đánh giá hiệu quả thực hiện bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.

4. NGUỒN TƯ LIỆU

Luận án sử dụng các tư liệu được viết bằng ba thứ tiếng: tiếng Việt, tiếng Trung và tiếng Anh. Tư liệu phục vụ luận án chủ yếu từ các văn bản chính thống về đường lối chính sách của Đảng và Chính phủ Trung Quốc, các công trình nghiên cứu chuyên sâu của học giả Việt Nam, Trung Quốc, phương Tây trên sách báo, tạp chí, hội thảo. Số liệu sử dụng trong luận án được trích dẫn từ nguồn của Tổng cục Thống kê Việt Nam và Trung Quốc, Bộ LĐTB&XH Việt Nam, các bản Báo cáo của Chính phủ Việt Nam và Trung Quốc về tình hình kinh tế xã hội hàng năm.

5. Ý NGHĨA KHOA HỌC VÀ THỰC TIỄN CỦA LUẬN ÁN

5.1. Ý nghĩa khoa học

Về phương diện khoa học, một mặt, luận án đánh giá tiến trình xây dựng, cải cách và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc. Mặt khác, luận án đánh giá vai trò và ảnh hưởng của bảo hiểm thất nghiệp đối với đời sống của người lao động, đồng thời, nhìn nhận vị trí của chế độ này trong hệ thống an sinh xã hội, xem xét mối liên hệ giữa thất nghiệp và việc làm, sự chi phối của thất nghiệp và việc làm đối với bảo hiểm thất nghiệp, cũng như ảnh hưởng của bảo hiểm thất nghiệp trong việc duy trì bình đẳng, ổn định xã hội ở Trung Quốc... Đó là chuỗi những vấn đề khoa học liên kết logic với nhau được luận án đi sâu phân tích.

5.2. Ý nghĩa thực tiễn

- Đối với phát triển và ổn định xã hội

Nghiên cứu chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc, luận án mong muốn đưa ra những gợi mở chính sách thúc đẩy phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam trong tương quan hệ thống an sinh xã hội và phù hợp với xu thế chung của bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới. Đó là cách thức phát triển bảo hiểm thất nghiệp một cách hợp lý ở mọi vùng miền trên cả nước, thúc đẩy phát triển cân bằng, công bằng và hiệu quả, thể hiện rõ tính xã hội của bảo hiểm thất nghiệp, góp phần

hạn chế và đẩy lùi những vấn đề xã hội và mâu thuẫn xã hội do thất nghiệp gây ra, tạo môi trường xã hội ổn định và phát triển.

- Đối với việc hoạch định chính sách

Luận án mong muốn có thể cung cấp những luận cứ khoa học giúp các nhà hoạch định chính sách hoàn thiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, đồng thời đề xuất những kiến nghị mới cho thực tiễn giải quyết vấn đề thất nghiệp và việc làm, bảo vệ quyền lợi chính đáng của người lao động trong điều kiện kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay.

- Đối với nơi ứng dụng kết quả nghiên cứu

Luận án mong muốn giúp các cơ quan và bộ ngành chức năng có căn cứ về lý luận và thực tiễn trong việc đề ra phương hướng, chính sách, biện pháp nhằm xây dựng và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, phát huy vai trò và chức năng của chế độ này đối với đời sống người lao động và đối với xã hội. Kết quả nghiên cứu còn có thể được sử dụng giảng dạy trong một số trường đại học như Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, Đại học Lao động Xã hội...

6. KẾT CẤU CỦA LUẬN ÁN

Ngoài phần mở đầu và kết luận, luận án chia làm bốn chương:

Chương 1: Tổng quan vấn đề nghiên cứu

Chương 2: Cơ sở lý luận và thực tiễn của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc

Chương 3: Quá trình hình thành và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 1986- 2010

Chương 4: Triển vọng phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc và một số gợi mở chính sách cho Việt Nam

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở TRONG NƯỚC

Bảo hiểm thất nghiệp là vấn đề rất mới đối với Việt Nam. Những tài liệu nghiên cứu sinh có thể tham khảo được không nhiều, chưa có công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống về chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc. Những tài liệu tham khảo được chủ yếu của PGS.TS. Nguyễn Kim Bảo. Nghiên cứu bảo hiểm thất nghiệp trong sự vận hành của hệ thống an sinh xã hội, Nguyễn Kim Bảo (2004) có bài viết *Hệ thống bảo đảm xã hội hiện nay ở Trung Quốc* [4]. Trong đó, tác giả đưa ra đánh giá ban đầu về những tồn tại trong việc đầu tư và sử dụng nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp nhỏ, khả năng thu hút đầu tư kém, khiến cho mức bảo đảm thấp, hệ thống bảo đảm chưa hoàn thiện. Nghiên cứu mối quan hệ giữa bảo hiểm thất nghiệp và việc làm, trong cuốn *Điều chỉnh một số chính sách kinh tế ở Trung Quốc (giai đoạn 1992-2010)*, Nguyễn Kim Bảo (2004) [3] đề cập tới việc kết hợp giữa bảo hiểm thất nghiệp và công tác xúc tiến việc làm, kết hợp bảo hiểm thất nghiệp với vấn đề công nhân viên chức mất việc nhằm từng bước hoàn thiện chế độ, đồng thời chỉ ra vấn đề tồn tại trong giai đoạn này. Tuy nhiên, tác giả mới chỉ đề cập tới bảo hiểm thất nghiệp như là một khía cạnh của hệ thống an sinh xã hội mà chưa có những đánh giá sâu sắc từ nhiều góc độ đối với chế độ này, đồng thời, chưa có những nghiên cứu so sánh và đưa ra gợi mở phát triển bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Có thể khẳng định, số lượng những nghiên cứu của các học giả Việt Nam về bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc rất hạn chế, thực sự là khó khăn đối với nghiên cứu sinh. Song bên cạnh đó, nghiên cứu sinh có thuận lợi tiếp cận được một số bài viết về bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam để hiểu được thực trạng chế độ này, từ đó nhìn nhận những vấn đề còn tồn tại và kiến nghị chính sách. Các nghiên cứu bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam tập trung theo ba hướng.

Một là, đi từ nghiên cứu cơ bản về thất nghiệp, bảo hiểm thất nghiệp và an sinh xã hội. Nghiên cứu của Bùi Văn Rự (1999) trong *Những vấn đề lý luận và thực tiễn để xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp* [18], Mạc Văn Tiến (2010) với *Mối quan hệ giữa thất nghiệp, bảo hiểm thất nghiệp và an sinh xã hội ở Việt*

Nam [27] đã nhìn nhận vai trò quan trọng của bảo hiểm thất nghiệp vừa là công cụ góp phần giải quyết thất nghiệp vừa là một chính sách xã hội rất quan trọng. Bảo hiểm thất nghiệp có vai trò rất lớn không chỉ đối với cá nhân người lao động và doanh nghiệp mà còn đóng vai trò tạo thăng bằng trong nền kinh tế, là liều thuốc “hạ nhiệt” sự căng thẳng xã hội do tình trạng thất nghiệp gây ra, là một trong những công cụ để thực hiện chính sách an sinh xã hội của mỗi quốc gia.

Hai là, nghiên cứu phương diện luật pháp của bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam. Tác giả Nguyễn Văn Kỳ (2001) khi viết *Luật bảo hiểm xã hội và vấn đề bảo hiểm thất nghiệp* trong cuốn sách *Bảo hiểm xã hội - những điều cần biết* [9] đặt vấn đề Việt Nam có nên hay không đề cập đến vấn đề bảo hiểm thất nghiệp khi xây dựng luật bảo hiểm xã hội. Cũng từ góc độ luật pháp, Lê Thị Hoài Thu (2008) đã nghiên cứu sâu hơn về vai trò và sự cần thiết phải xây dựng hệ thống luật pháp bảo hiểm thất nghiệp trong cuốn *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam* [24]. Tác giả cho rằng, để bảo đảm cho người thất nghiệp có khoản thu nhập bù đắp một phần đã mất do không có việc làm, để ổn định cuộc sống, tiếp tục tìm việc làm không chỉ là hoạt động kinh tế xã hội, mà về mặt pháp lý còn là trách nhiệm của nhà nước, người sử dụng lao động và bản thân người lao động. Việc xây dựng hành lang pháp lý của bảo hiểm thất nghiệp sẽ tạo thuận lợi giải quyết yêu cầu thực tiễn về thất nghiệp, chống thất nghiệp và bảo đảm quyền lợi của người thất nghiệp ở Việt Nam hiện nay.

Ba là, nghiên cứu thực tiễn thực hiện bảo hiểm thất nghiệp trong mấy năm gần đây ở Việt Nam. Bảo hiểm thất nghiệp ra đời đã đáp ứng nhu cầu của hầu hết người lao động, chủ sử dụng lao động và hỗ trợ của nhà nước. Tuy nhiên, do bảo hiểm thất nghiệp ra đời trong điều kiện kinh tế khó khăn và do mới đi vào triển khai, bảo hiểm thất nghiệp không tránh khỏi nhiều hạn chế và lỗ hổng. Cho nên, bảo hiểm thất nghiệp cần phải được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình ở Việt Nam và trên thế giới, phát huy tối đa vai trò của bảo hiểm thất nghiệp trong đời sống kinh tế xã hội. Đó là nhận định của Phạm Đình Thành (2010) trong *Thực hiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp- vấn đề đặt ra và giải pháp* [22]; Phạm Thị Tuyết Vi (2012) trong *Kiến nghị sửa đổi, bổ sung về bảo hiểm thất nghiệp* [33].

Do chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam mới hình thành từ năm 2009 nên số lượng tài liệu nghiên cứu về vấn đề này còn hạn chế và mới chỉ là những đánh giá bước đầu về hiện trạng triển khai bảo hiểm thất nghiệp trong mấy năm đầu hình thành. Đó cũng là hạn chế lớn khiến nghiên cứu sinh khó có thể đánh giá và đưa ra gợi mở chính sách đối với sự phát triển của bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam. Do vậy, trong phần này, nghiên cứu sinh xuất phát từ góc độ đánh giá các yếu tố tác động đến sự phát triển bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam, đồng thời so sánh chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam và Trung Quốc, để từ đó đưa ra gợi mở chính sách một cách hợp lý.

1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở NƯỚC NGOÀI

1.2.1. Tại Trung Quốc

Bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc ra đời muộn hơn các hình thức bảo hiểm khác. Mãi sau những năm 1990, những nghiên cứu của học giả Trung Quốc về thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp mới xuất hiện nhiều cùng với các bước cải cách và phát triển của chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Những nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp nhìn chung chia làm bốn nhóm sau:

Thứ nhất, nghiên cứu bảo hiểm thất nghiệp dưới góc độ là một bộ phận của hệ thống an sinh xã hội. Bảo hiểm thất nghiệp có mối tương quan và bình đẳng với các chế độ khác trong hệ thống an sinh xã hội, đồng thời thể hiện vai trò của an sinh xã hội. Đó là một mạng lưới an toàn để ổn định và hài hòa xã hội, là một chế độ kinh tế xã hội quan trọng của quốc gia hiện đại và là tiêu chí quan trọng của tiến bộ và văn minh xã hội. Do đó, cần mở rộng phạm vi ảnh hưởng tích cực của bảo hiểm thất nghiệp đối với người lao động nói riêng và đời sống xã hội nói chung, tạo nền tảng xã hội công bằng và ổn định. Các công trình nghiên cứu về lĩnh vực này đáng chú ý có: *Lý luận và thực tiễn cải cách thể chế an sinh xã hội của Trung Quốc thời kỳ mới* của Đa Cát Tài Nhượng (1995) [91]; *Khái quát về an sinh xã hội hiện đại* của Lữ Học Tịnh (2005) [128]; *Khái quát về an sinh xã hội* của Trịnh Công Thành (2005) [192]; *Nghiên cứu an sinh xã hội* của Quách Sỹ Trung (2005) [103]; *Cải cách chế độ an sinh xã hội của Trung Quốc* của Tống Hiểu Ngô (2001) [152]; *Lý luận và thực tiễn về an sinh xã hội* của Lưu Quân (2005) [122].

Nếu coi chế độ an sinh xã hội là “vũ khí giảm chấn động” nhằm hóa giải mâu thuẫn xã hội, vậy thì trong tất cả các hạng mục an sinh xã hội, chế độ bảo đảm mức sống tối thiểu và chế độ bảo hiểm thất nghiệp thể hiện rõ nhất chức năng “giảm áp lực” đó. Đó là quan điểm của Ngô Minh (2009) khi viết “*Đại quốc sách- chiến lược phát triển an sinh xã hội của Trung Quốc theo con đường nước lớn*”[170]. Theo tác giả, giữa hai chế độ này có mối quan hệ mật thiết trong việc hóa giải các mâu thuẫn xã hội. Bởi lẽ, hai chế độ này đều đề cập tới nhóm người yếu thế trong xã hội, rất nhiều người có hoàn cảnh khó khăn cần được cứu trợ là người thất nghiệp, mà một bộ phận lớn là thanh niên. Vì thế, ngoài vai trò bảo đảm quyền sinh tồn của công dân, chế độ bảo đảm mức sống tối thiểu và chế độ bảo hiểm thất nghiệp còn có nhiệm vụ quan trọng không kém là giảm bớt áp lực về mâu thuẫn xã hội.

Bàn về mối quan hệ giữa việc Trung Quốc gia nhập WTO với cải cách chế độ an sinh xã hội nói chung và bảo hiểm thất nghiệp nói riêng là nội dung bài viết *Cải cách chế độ an sinh xã hội của Trung Quốc thời hậu WTO* của Dương Nghị Dũng và Hình Vĩ (2007) [11]. Theo các tác giả, gia nhập WTO đưa đến thách thức nhiều hơn cơ hội phát triển hệ thống an sinh xã hội của Trung Quốc. Nhiều vấn đề xã hội lạc hậu ở Trung Quốc khiến hệ thống an sinh xã hội chậm tiến và có sự chênh lệch khá lớn so với yêu cầu của WTO. Nhiệm vụ cải cách đó là giải quyết các vấn đề chậm tiến của xã hội và của hệ thống an sinh xã hội Trung Quốc.

Mặt hạn chế của hướng nghiên cứu này là chưa chỉ ra vai trò và vị trí của chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong hệ thống an sinh xã hội, chưa tìm ra những giải pháp thúc đẩy phát triển chế độ này nhằm hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội.

Thứ hai, nghiên cứu bảo hiểm thất nghiệp trong mối quan hệ với lao động, việc làm và thất nghiệp. Thất nghiệp và việc làm là những vấn đề có liên quan mật thiết tới bảo hiểm xã hội nói chung và bảo hiểm thất nghiệp nói riêng. Vai trò và trách nhiệm của bảo hiểm thất nghiệp được các học giả đánh giá và nhìn nhận hết sức nghiêm túc trong việc thúc đẩy việc làm, tạo ra thị trường việc làm ổn định và bình đẳng. Năm 1998, khi viết cuốn *Nhóm người thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp* [75], tác giả Thái Hòa (1998) đã chứng minh rằng, mục tiêu căn bản của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc chính là xúc tiến việc làm.

Bàn về vấn đề này có công trình *Chế độ bảo hiểm thất nghiệp và tạo việc*

làm ở Trung Quốc của Quách Tùng Sơn (2008) [104]. Tác giả đưa ra nhiều phân tích và nhận định về tầm quan trọng của bảo hiểm thất nghiệp đối với việc thúc đẩy tạo việc làm. Trong nghiên cứu của mình, tác giả cho rằng, bên cạnh việc bảo đảm đời sống cơ bản của người thất nghiệp, việc kết hợp với công tác khuyến khích tạo việc làm được coi là con đường phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp phù hợp với tình hình mới ở Trung Quốc hiện nay.

Nhóm tác giả Trần Giai Quý, Thái Phưởng (2008) lại bàn về chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong mối quan hệ thị trường hóa việc làm trong *Nghiên cứu 30 năm cải cách chế độ lao động và an sinh xã hội ở Trung Quốc* [77]. Trong đó, nhóm tác giả phân tích mối quan hệ giữa bảo đảm thất nghiệp và chính sách việc làm tích cực, sự bất bình đẳng trong bảo hộ thị trường lao động dẫn tới việc phân phối không công bằng việc làm cho người lao động. Do đó, bảo hiểm thất nghiệp phải kết nối hiệu quả với các chế độ khác trong hệ thống an sinh xã hội để tạo ra các lớp lưới an toàn bảo vệ người lao động.

Hồ Hữu Nghĩa (2009) trong cuốn *60 năm phát triển an sinh xã hội của Trung Quốc hướng tới hài hòa* [110] đã khẳng định, chức năng của bảo hiểm thất nghiệp cần nhấn mạnh hơn tới nhiệm vụ phòng ngừa và kiểm soát thất nghiệp, xây dựng cơ chế báo cáo giám sát trọng điểm động thái thất nghiệp. Mặt khác, để giảm bớt áp lực thất nghiệp, nhà nước tích cực bố trí công việc cho lao động thuộc doanh nghiệp nhà nước phá sản theo chính sách.

Vấn đề việc làm được Chính phủ Trung Quốc coi là “quốc kế dân sinh”. Ngoài những biện pháp kinh tế thúc đẩy việc làm, bảo hiểm thất nghiệp cũng được coi là một trong những biện pháp xã hội góp phần mở rộng việc làm, giảm bớt tỉ lệ thất nghiệp. Nhìn chung, các nghiên cứu về chức năng việc làm của bảo hiểm thất nghiệp khá đa dạng và đầy đủ nhưng chưa xây dựng các vấn đề một cách hệ thống cũng như chưa vạch ra những hướng giải quyết cụ thể.

Thứ ba, nghiên cứu vai trò của quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc phần lớn được hình thành từ sự đóng góp của doanh nghiệp, người lao động và hỗ trợ của nhà nước. Quỹ có nhiệm vụ chủ yếu là giúp đỡ vật chất đối với người thất nghiệp và giúp họ tìm lại việc làm bằng các biện pháp

thúc đẩy việc làm. Do vậy, quỹ bảo hiểm thất nghiệp có vai trò quan trọng trong việc duy trì sự tồn tại và phát triển của chế độ này.

Tuy nhiên, hiện nay, cơ cấu quỹ phân bổ chưa hợp lý, chưa chú trọng đầu tư nhiều cho công tác đào tạo và thúc đẩy việc làm, vẫn tập trung chủ yếu vào việc cứu trợ thất nghiệp nhưng mức hưởng lại thấp, khó đáp ứng nhu cầu cuộc sống cơ bản của người thất nghiệp. Đó là nhận định của Chử Hàng (2010) trong *Vấn đề tồn tại trong quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc và đối sách* [84]; Vương Thượng Thanh (2013) trong “*Năm biện pháp*” *hoàn thiện quy định đãi ngộ bảo hiểm thất nghiệp* [167]; Trương Quân Đào (2014) trong *Vài suy nghĩ về triển khai chức năng của quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc* [182]. Do những bất cập trong việc quản lý và vận hành quỹ dẫn tới tồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp ngày một lớn, ảnh hưởng tới hiệu quả vận hành của chế độ này. Đó là những phân tích và đánh giá của Tô Lợi Á; Hàn Quốc Lê (2014) trong *Thử bàn về vấn đề và đối sách mất cân đối cung cầu quỹ bảo hiểm thất nghiệp* [154]; Thiệu Phán (2014) trong *Vấn đề tồn tại và kiến nghị đối sách đối với quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc* [148]. Đi sâu phân tích hạn chế từ việc tồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp, trong *Bàn về việc phát huy như thế nào chức năng dự phòng thất nghiệp và thúc đẩy việc làm của quỹ bảo hiểm thất nghiệp* [171], Từ Linh Phi (2014) cho rằng, hạn chế lớn nhất từ việc tồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc là không phát huy được vai trò dự phòng thất nghiệp và thúc đẩy việc làm. Do vậy, cần phải mở rộng phạm vi chi của quỹ nhằm tạo việc làm cho người thất nghiệp, hình thành thể chân kiềng gồm trợ cấp thất nghiệp, thúc đẩy việc làm và dự phòng thất nghiệp. Đó là nhận định của Ưông Trạch Anh (2014) trong *Mở rộng phạm vi chi trả là phương hướng phát triển của quỹ bảo hiểm thất nghiệp* [157]; Cung Xuân Thu (2014) trong *Suy nghĩ về vấn đề chuyển đổi mô hình chức năng của chế độ bảo hiểm thất nghiệp* [96].

Các nghiên cứu trên mới dừng ở việc đánh giá hiện trạng quỹ bảo hiểm thất nghiệp, chưa phân tích cụ thể vai trò của quỹ cũng như đi tìm nguyên nhân sâu xa của những bất cập trong việc quản lý và sử dụng nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.

Thứ tư, nghiên cứu thực trạng triển khai và cách thức hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Vấn đề này được các tác giả nghiên cứu trên nhiều phương

diện, từ đó đưa ra nhiều giải pháp hoàn thiện. Với những phân tích và đánh giá từ chính sách tới thực tiễn của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc, phần đông các tác giả cho rằng, sự không quy chuẩn và hạn chế trong việc quản lý bảo hiểm thất nghiệp khiến cho chế độ này nhận được ít sự quan tâm và hưởng ứng nhất của xã hội, của doanh nghiệp và người lao động so với bốn loại hình bảo hiểm còn lại của bảo hiểm xã hội là bảo hiểm dưỡng lão, bảo hiểm y tế, bảo hiểm tai nạn lao động và bảo hiểm thai sản. Hạn chế trong quản lý khiến cho đối tượng hưởng bảo hiểm thất nghiệp chưa được bù đắp tương xứng. Đó là nhận định của nhóm tác giả Đới Trì Châu, Chung Vĩ Cách (2009) trong bài *Bảo hiểm nghề nghiệp phải “bảo hiểm”* [85] và *Bàn về vấn đề tồn tại của công tác bảo hiểm thất nghiệp và đối sách* của Doãn Phong (2010) [112]. Phân tích sâu về nguyên nhân khiến phạm vi bảo hiểm thất nghiệp hẹp có *Phân tích vấn đề mở rộng diện bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp Trung Quốc* của Đặng Tiểu Anh, Ngũ Học Tân (2010) [88], *Công kiên cải cách thể chế an sinh xã hội* của Trịnh Bình Văn (2004) [191].

Bên cạnh đó, những vấn đề như mức độ bảo đảm thấp, tính chất bảo đảm chủ yếu vẫn là cứu trợ thất nghiệp, chưa thể hiện vai trò thúc đẩy tạo việc làm cho người thất nghiệp, thiếu khả năng dự phòng thất nghiệp, vấn đề quản lý hoạt động quỹ bảo hiểm thất nghiệp chưa hiệu quả ảnh hưởng trực tiếp tới các đối tượng hưởng bảo hiểm thất nghiệp.... được nhiều học giả quan tâm và nghiên cứu. Do đó, nhiều nghiên cứu cho rằng, chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện hành cần phải cải cách và hoàn thiện, tìm ra một cơ chế bảo đảm phát triển ổn định và bền vững hơn. Tiêu biểu là các bài viết: *Nhiệm vụ quan trọng nhất của bảo hiểm thất nghiệp là việc làm ổn định* của Thành Ấp [82]; *Bàn về hạn chế năng lực của bảo hiểm thất nghiệp Trung Quốc và hoàn thiện* của Dương Huy, Trương Dung Dung [174]; *Những lỗ hổng chế độ của bảo hiểm thất nghiệp Trung Quốc và quan điểm cải cách* của Sử Lộ Hình (2009) [149]; *Phân tích vấn đề tồn tại và đối sách của chế độ bảo hiểm thất nghiệp* [94] của Cảnh Tú Văn (2014).

Bàn về các giải pháp hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, các tác giả Tề Thu Cẩn, Du Lai Đức (2010) có bài viết *Bàn về vấn đề lỗ hổng của chế độ bảo hiểm thất nghiệp và đối sách* [138], trong đó nhấn mạnh tới việc xây dựng pháp chế của bảo hiểm thất nghiệp, quản lý giám sát quỹ bảo hiểm thất nghiệp và theo dõi động

thất nghiệp, đồng thời hoàn thiện cơ chế khuyến khích của bảo hiểm thất nghiệp. Cũng chủ đề này, nhóm tác giả Hồ Văn Lượng, Lưu Tổ Đức (2010) có bài viết *Lỗ hổng của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc và cải tiến* [109]; *Suy nghĩ về hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc trong tình hình kinh tế mới* của Vương Mộng Quyên (2009) [165] và *Phân tích chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc* của Trương Thế Hoan, Vương Trí Dục (2009) [183]. Trong đó, các tác giả cho rằng, lỗ hổng của bảo hiểm thất nghiệp nằm ở ba phương diện, đó là mức độ bảo đảm việc làm vừa nhỏ, vừa yếu, khả năng phân tán rủi ro thất nghiệp kém, do đó, mấu chốt để củng cố chế độ bảo hiểm thất nghiệp là phải tính toán lại chế độ, xem xét việc sử dụng và quản lý nguồn quỹ, tạo mối liên hệ với trung tâm dịch vụ việc làm. Đó cũng là quan điểm của Vệ Tùng, Chu Giang Đào (2011) khi viết *Nghiên cứu đánh giá cơ chế liên động giữa chế độ bảo hiểm thất nghiệp và việc làm ở Trung Quốc* [169]. Trọng điểm cải cách chính là Trung Quốc cần xây dựng một chế độ bảo hiểm thất nghiệp với chức năng chủ đạo là thúc đẩy việc làm và dự phòng thất nghiệp, xây dựng một cơ chế liên thông giữa bảo hiểm thất nghiệp và việc làm nhằm đối phó hiệu quả với những cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Nhóm tác giả Cố Kiến Cần, Vương Huệ (2009) lại đưa ra giải pháp “mở rộng toàn diện- phân loại bảo đảm” đối với bảo hiểm thất nghiệp trong bài viết *Phân tích và suy nghĩ về chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc* [98]. Theo đó, tác giả cho rằng cần cung cấp một hệ thống chế độ bảo hiểm thất nghiệp với các loại hình khác nhau cho từng đối tượng, chẳng hạn như đối với người có việc làm chính quy thì thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện hành, đối với người có việc làm không chính quy (bao gồm cả nông dân ra thành phố làm thuê) thì thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội kết hợp giữa bảo hiểm dưỡng lão và bảo hiểm thất nghiệp, đối với nhóm làm việc lần đầu (chưa đủ điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp) thì thực hiện chế độ cứu trợ thất nghiệp, nhằm mở rộng bảo hiểm thất nghiệp tới toàn thể người lao động

Nhìn chung, các nghiên cứu của học giả Trung Quốc chưa đánh giá một cách hệ thống hiện trạng của bảo hiểm thất nghiệp, chưa phân tích từ nhiều khía cạnh về hiệu quả triển khai chính sách bảo hiểm, như những tác động của bảo hiểm thất

ng nghiệp đối với đối tượng thụ hưởng và đối với ổn định xã hội, vấn đề đầu tư và sử dụng nguồn quỹ, cơ chế quản lý và vận hành bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc. Trong nội dung nghiên cứu, luận án sẽ từng bước triển khai phân tích và đánh giá theo nhóm những vấn đề này.

1.2.2. Tại các nước phương Tây

Bảo hiểm thất nghiệp ra đời đầu tiên ở châu Âu vào những năm đầu của thế kỷ XX. Cùng lúc này, những lý thuyết cơ bản đầu tiên về bảo hiểm thất nghiệp bắt đầu xuất hiện ở phương Tây. Do vậy, chính những học giả phương Tây đã đặt nền móng và khơi dòng chảy những lý thuyết về sự hình thành và phát triển bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới. Khi đó, người ta bàn nhiều về bảo hiểm thất nghiệp trên phương diện luật pháp nhà nước, xây dựng và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Các lý thuyết được coi là “cha đẻ” của bảo hiểm thất nghiệp phải kể đến Lý thuyết chủ nghĩa lịch sử mới, Lý thuyết kinh tế phúc lợi, Lý thuyết chống khủng hoảng kinh tế của Keynes, Lý thuyết kinh tế an sinh xã hội, Lý thuyết thất nghiệp của Morgan, Lý thuyết “con đường thứ ba”, Học thuyết quyền lợi công dân của George Catlett Marshall. Những lý thuyết này lý giải sự tồn tại tất yếu của thất nghiệp cũng như sự ra đời của bảo hiểm thất nghiệp. Các nghiên cứu lý thuyết bảo hiểm thất nghiệp đa phần đều có chung quan điểm chú trọng phát triển kinh tế và duy trì công bằng xã hội là nhiệm vụ hàng đầu của các quốc gia. Đó cũng chính là tư tưởng thống lĩnh những chính sách, biện pháp phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện đại.

Vào đầu những năm 70 của thế kỷ XX, các công trình nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp chuyển hướng sang phương diện kinh tế học lao động, kinh tế học công cộng, kinh tế học phúc lợi và mang tính ứng dụng. Xét trên lý thuyết kinh tế học lao động và kinh tế học phúc lợi nghiên cứu bảo hiểm thất nghiệp, công trình nghiên cứu của các học giả phương Tây thời kỳ này tập trung ở hai phương diện.

Một là, nghiên cứu ảnh hưởng của chế độ bảo hiểm thất nghiệp đối với nguồn cung ứng lao động. Phương diện nghiên cứu này gồm ba loại quan điểm. Quan điểm thứ nhất cho rằng, bảo hiểm thất nghiệp có ảnh hưởng xấu tới nguồn cung ứng lao động, điển hình là tác phẩm *Tạm thời nghỉ việc trong các lý thuyết về thất nghiệp* (Temporary layoffs in the theory of unemployment) [55] của Feldstein

(1976) và tác phẩm *Tạm thời nghỉ việc và bảo hiểm thất nghiệp* (On Layoffs and Unemployment Insurance) [64] của Topel (1983).

Quan điểm thứ hai cho rằng, ảnh hưởng của bảo hiểm thất nghiệp đối với nguồn cung ứng lao động là không rõ ràng, điển hình là *Bảo hiểm thất nghiệp và quyết định tìm kiếm việc làm* (Unemployment Insurance and Job Search Decisions) [62] của Mortensen (1977). Tiếp nối quan điểm của Mortensen, hai tác giả Meryer và Bruce (1995) cũng có nghiên cứu chứng minh quan điểm của Mortensen là đúng trong công trình *Bài học từ thử nghiệm bảo hiểm thất nghiệp của Mỹ* (Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiment) [60].

Quan điểm thứ ba cũng là quan điểm chiếm ưu thế cho rằng, bảo hiểm thất nghiệp có ảnh hưởng tích cực đến nguồn cung ứng lao động. Tiêu biểu là các công trình *Lợi ích của bảo hiểm thất nghiệp và cung cấp việc làm cho người lao động* (Unemployment Insurance Benefits and the Supply of Labor of an Employed Worker) của Yaniv (1982) [67]; *Quá trình chuyển đổi việc làm: những phát hiện từ một nghiên cứu theo chiều dọc của Sinh viên tốt nghiệp trường trung học phổ thông và đại học thuộc ba thành phố ở Canada* (Transitions to Work : Findings from a Longitudinal Study of High School and University Graduates in Three Canadian Cities) của Krahn và Lowe (1991) [58].

Hai là, nghiên cứu ảnh hưởng của bảo hiểm thất nghiệp đối với phúc lợi. Có một số lượng lớn những nghiên cứu ở phương Tây kết luận rằng, chế độ bảo hiểm thất nghiệp sẽ làm giảm nguồn cung ứng và nhu cầu lao động của doanh nghiệp, làm tăng tỉ lệ thất nghiệp tổng thể. Quan điểm này khiến người ta chỉ thấy bảo hiểm thất nghiệp như một biện pháp cứu trợ nhằm giúp đỡ cuộc sống cơ bản của người thất nghiệp, giảm gánh nặng khi người lao động thất nghiệp. Vai trò của bảo hiểm thất nghiệp nhằm cải thiện phúc lợi kinh tế và đối với mỗi người lao động được thể hiện theo ba dòng quan điểm:

Quan điểm thứ nhất, chế độ bảo hiểm thất nghiệp có thể san bằng tiêu dùng cá nhân, tăng phúc lợi cá nhân. Đó là quan điểm của Browning và Crossley (2001) trong *Mức lợi ích từ bảo hiểm thất nghiệp và thay đổi tiêu dùng*, (Unemployment Insurance Benefit Levels and Consumption Changes) [53]. Nghiên cứu của

Browning và Crossley cho thấy, bảo hiểm thất nghiệp thực sự giúp đỡ rất lớn về phúc lợi đối với người thất nghiệp. Trong bài *Những lợi ích tiêu dùng dễ dàng của bảo hiểm thất nghiệp* (The Consumption Smoothing Benefit of Unemployment Insurance) [56], Gruber (1994) đưa ra con số cụ thể về tiêu dùng ở các bang nước Mỹ để chứng minh thêm.

Quan điểm thứ hai, bảo hiểm thất nghiệp có thể nâng cao khả năng tìm lại việc làm của người thất nghiệp. Đó là quan điểm của Feldstein(1976) trong *Tạm thời nghỉ việc trong các lý thuyết về thất nghiệp* (Temporary layoffs in the theory of unemployment) [55]; Meyer (1995) trong *Bài học từ thử nghiệm bảo hiểm thất nghiệp của Mỹ* (Lessons form the U.S. Unemployment Insurance Experiment) [60].

Quan điểm thứ ba, bảo hiểm thất nghiệp có thể nâng cao hiệu quả kinh tế. Bảo hiểm thất nghiệp giúp người thất nghiệp có thời gian tích lũy kiến thức và tiền của để tìm công việc mới có hiệu quả cao hơn, có thể cải thiện mối quan hệ song song giữa công việc và người lao động, nâng cao hiệu quả sản xuất lao động, tổng mức sản xuất và mức phúc lợi toàn xã hội. Quan điểm này được thể hiện trong các tác phẩm *Bảo hiểm thất nghiệp, thời gian thất nghiệp và tăng lương* (Unemployment Insurance , Duration of Unemployment , and Subsequent Wage Gain) của Enrenberg và Oaxaca (1976) [54].

Những lý thuyết mang tính ứng dụng trên đây của học giả phương Tây được Trung Quốc nghiên cứu và tận dụng triệt để nhằm xây dựng đường lối chính sách phát triển tối ưu hoá chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Bởi lẽ những lý thuyết này đã tìm ra mối liên hệ lô gíc giữa bảo hiểm thất nghiệp với tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội, giúp Trung Quốc giải bài toán xây dựng và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong điều kiện kinh tế thị trường hiện nay, đồng thời mở ra nhiều hướng nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp.

Bên cạnh những nghiên cứu về lý thuyết xây dựng và phát triển bảo hiểm thất nghiệp, các tác giả còn tập trung phân tích các trường hợp, cụ thể ở đây là Trung Quốc. Trong đó, Williams, L.A. and Woo, M.Y.K đi sâu nghiên cứu ảnh hưởng của bảo hiểm thất nghiệp đối với phân tầng xã hội trong cuốn *Thất nghiệp “xứng đáng”: sự phân tầng xã hội và các chương trình bảo hiểm thất nghiệp ở*

Trung Quốc và Mỹ (The “Worthy” Unemployed: Societal Stratification and unemployment Insurance Programs in China and the United states) [66] từ năm 1995. Theo các tác giả, trong hai hệ thống bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc và Mỹ, việc vạch ra ranh giới giữa phạm vi được bảo hiểm và mức độ trợ cấp sẽ càng thúc đẩy sự phân tầng xã hội sâu sắc. Tuy nhiên, các tác giả chưa lý giải được nguyên nhân sâu xa và giải pháp cụ thể để giải quyết hạn chế phân tầng xã hội do chương trình bảo hiểm thất nghiệp tạo ra.

Bàn về phương hướng phát triển bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc trong tương lai, tác giả Milan Vodopivec và Minna Hahn Tong (2008) đưa ra những phân tích và nhận định sâu sắc trong *Trung Quốc: Cải thiện bảo hiểm thất nghiệp* (China: Improving unemployment insurance) [61], với mục đích gợi mở chính sách từ thực trạng bảo hiểm thất nghiệp ở các tỉnh thành Trung Quốc. Mục tiêu của chương trình nghiên cứu do Ngân hàng thế giới đứng đầu nhằm giúp Chính phủ Trung Quốc đánh giá việc thực hiện chương trình bảo hiểm thất nghiệp hiện nay, xác định các thách thức quan trọng và các phản ứng có thể có đối với chính sách này.

Những công trình của học giả phương Tây hầu hết tập trung nghiên cứu các lý thuyết về bảo hiểm thất nghiệp của các nước phát triển dựa vào lý thuyết thất nghiệp và tình hình kinh tế xã hội thực tế ở khu vực đó. Mỗi lý thuyết về bảo hiểm thất nghiệp của các học giả phương Tây đều có sự kế thừa và bổ sung, từng bước hoàn thiện hệ thống lý luận về bảo hiểm thất nghiệp, là cơ sở lý luận quan trọng định hướng xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở các quốc gia trên thế giới. Đây là nguồn tài liệu quan trọng giúp nghiên cứu sinh xây dựng được khung lý thuyết cơ bản về thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp. Tuy nhiên, các nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc còn hạn chế, các nghiên cứu thường nhỏ lẻ đối với từng địa phương ở Trung Quốc nên chưa có được cái nhìn tổng quát về chế độ này. Đó là hạn chế sẽ được luận án bổ sung khi phân tích các giai đoạn hình thành và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.

* *

*

*** Tiểu kết chương 1**

Những công trình nghiên cứu của các tác giả trên thế giới giúp chúng ta hình dung bức tranh tổng thể về bảo hiểm thất nghiệp nói chung và bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc nói riêng. Đó là những công trình nghiên cứu vô cùng có giá trị mà nghiên cứu sinh có thể tham khảo và kế thừa, là thuận lợi lớn giúp nghiên cứu sinh thực hiện luận án.

Song, các công trình của các học giả phương Tây mà nghiên cứu sinh tiếp cận được mới chỉ dừng lại ở việc nghiên cứu các lý thuyết về thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp mà chưa có nhiều nghiên cứu về thực trạng bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc. Bên cạnh đó, trong các công trình nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp của học giả Trung Quốc, những đánh giá về hiệu quả thực hiện chế độ này là những nghiên cứu nhỏ lẻ, chưa mang tính hệ thống và toàn diện, chưa tìm ra những lý thuyết mà Trung Quốc tham khảo và kế thừa để xây dựng bảo hiểm thất nghiệp, chưa đưa ra được mô hình bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc, chưa đánh giá sự phát triển của bảo hiểm thất nghiệp từ nhiều phương diện, chưa phân tích nguyên nhân của những tồn tại và triển vọng phát triển chế độ này. Các nghiên cứu của học giả Việt Nam về bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc cũng vô cùng hạn chế, khiến luận án khó có cơ sở tìm hiểu và thao khảo. Những bài nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam chưa đưa ra những gợi mở để chúng ta có thể “tìm lợi tránh hại” khi thực hiện chế độ này trong thời gian tới. Những khoảng trống của các công trình đi trước sẽ được luận án từng bước bổ sung và hoàn thiện. Đó cũng chính là những đóng góp mới của luận án.

CHƯƠNG 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN

CỦA CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC

2.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN

2.1.1. Khái niệm, phân loại, vai trò, đặc điểm của chế độ bảo hiểm thất nghiệp

Thất nghiệp là sản phẩm trong một giai đoạn phát triển nhất định của xã hội loài người. Trong xã hội nguyên thủy, xã hội chiếm hữu nô lệ hay xã hội phong kiến với nền kinh tế nông nghiệp tự cung tự cấp là chủ yếu, thất nghiệp không tồn tại. Trong các mô hình xã hội trước CNTB, khi có sự xuất hiện của mô hình tiểu nông và sản xuất nhỏ thì thất nghiệp cũng chưa hình thành. Phải đến khi ra đời xã hội TBCN, sự xuất hiện các cuộc cách mạng công nghiệp đã mở màn cho xu thế máy móc dần thay thế sức lao động con người, trong khi con người ngày càng sinh sôi nảy nở, buộc họ phải cạnh tranh nhau để có vị trí việc làm. Khi đó, cơ chế đào thải xuất hiện, người có năng lực lao động thì có việc làm, người không có khả năng làm việc thì bị sa thải, đánh dấu sự ra đời của thất nghiệp. Như vậy, thất nghiệp chính là sự cần thiết để tạo áp lực cho những người đang làm việc phải luôn tự nâng cao năng lực chuyên môn nhằm giữ vị trí việc làm cho mình. Đến nay, khi nhiều quốc gia phát triển kinh tế theo mô hình thị trường thì thất nghiệp được coi là hiện tượng gắn liền với kinh tế thị trường, các nghiên cứu về thất nghiệp cũng từ đó được hình thành và phát triển.

2.1.1.1. Thất nghiệp

- **Khái niệm thất nghiệp**

Thất nghiệp được nghiên cứu từ nhiều góc độ, nhưng phổ biến nhất là từ góc độ kinh tế học nghiên cứu thất nghiệp trong các mối quan hệ của kinh tế thị trường.

Nhà kinh tế học người Anh John Maynard Keynes cho rằng: “Nạn thất nghiệp tồn tại dưới dạng bất buộc mà trong đó tổng cung về lao động của những người lao động muốn làm việc với tiền lương danh nghĩa tại một thời điểm lớn hơn khối lượng việc làm hiện có” [16, tr.53]. Ở đây, Keynes bàn về thất nghiệp dưới góc độ cung cầu lao động ở một thời điểm nhất định, đó chính là một biểu hiện rất tiêu

biểu của thất nghiệp trong cơ chế thị trường. Nhưng quan niệm của ông mới chỉ nêu được hiện tượng bên ngoài của thất nghiệp mà chưa lột tả được bản chất của thất nghiệp, hay nói cách khác chưa chỉ rõ đối tượng nào mới thực sự là thất nghiệp.

Khi hiện tượng thất nghiệp ngày càng gia tăng và trở nên phức tạp cùng với sự phát triển ở trình độ cao của nền kinh tế thị trường, quan điểm của Keynes và nhiều nhà kinh tế học khác về việc làm và thất nghiệp dường như bị vô hiệu hoá. Về sau này, nhiều nhà kinh tế học đã đưa ra những lý thuyết mới về thất nghiệp, tiêu biểu là Samuelson- nhà kinh tế học người Mỹ. Ông đã đưa ra lý thuyết mới về thất nghiệp như sau: “Đó là hiện tượng người có năng lực lao động không có cơ hội tham gia lao động xã hội, bị tách khỏi tư liệu sản xuất. Trong nền kinh tế thị trường, luôn luôn tồn tại một bộ phận người lao động bị thất nghiệp. Tỷ lệ thất nghiệp cao hay thấp phụ thuộc nhiều vào khả năng giải quyết việc làm của Chính phủ và sự đấu tranh của giới thợ đối với giới chủ” [36]. Ông đã bổ sung và giải quyết được hạn chế trong khái niệm thất nghiệp của Keynes. Tuy nhiên, quan điểm của ông vẫn mang nặng yếu tố đấu tranh giai cấp của thời kỳ trước. Bởi lẽ, thất nghiệp không hoàn toàn phụ thuộc vào sự đấu tranh giữa giới thợ và giới chủ, mà nó bị chi phối và lệ thuộc lớn vào tính chất của nền kinh tế, mà ở đây là kinh tế thị trường.

Năm 1952, Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) đưa ra Công ước số 102, trong đó điều 20 định nghĩa về thất nghiệp như sau: “Thất nghiệp là sự ngừng thu nhập do không có khả năng tìm được một việc làm thích hợp trong trường hợp người đó có khả năng làm việc và sẵn sàng làm việc” [48]. Theo định nghĩa này, thất nghiệp được xác định dựa trên các tiêu chí người lao động bị “ngừng thu nhập”, “có khả năng làm việc” và “sẵn sàng làm việc”. Rõ ràng, quan điểm này xuất phát từ mối quan hệ việc làm và thu nhập, có việc làm là có thu nhập, ngừng thu nhập tức là mất việc làm, đồng nghĩa với thất nghiệp. Quan điểm này đã đi sâu và làm rõ nội hàm của hiện tượng thất nghiệp, đã bổ sung vào những hạn chế của các quan điểm thất nghiệp trước đây. Hội nghị Quốc tế lao động lần thứ 13 tại Geneve năm 1983 đã bổ sung vào khái niệm thất nghiệp cụm từ “độ tuổi quy định” [30, tr.43], đó là những người trong độ tuổi lao động theo quy định luật pháp quốc tế. Do đó, những người có khả năng làm việc nhưng ngoài độ tuổi lao động quy định đều không được xét

trong phạm vi thất nghiệp. Đến năm 1988, Công ước 168 của ILO tiếp tục bổ sung thêm vào định nghĩa thất nghiệp cụm từ “tích cực tìm kiếm việc làm”.

Vậy thế nào là “người thất nghiệp”? Do tình hình mỗi nước khác nhau, nên tiêu chí đánh giá người thất nghiệp cũng không giống nhau. Tuy nhiên, theo tiêu chí đánh giá thất nghiệp của ILO và của nhiều quốc gia có nền kinh tế thị trường trên thế giới, “người thất nghiệp là người trong độ tuổi lao động, có khả năng lao động, đang không có việc làm và đang đi tìm việc làm” [36]. Từ quan điểm của ILO, dựa trên tình hình thực tế trong nước, Trung Quốc đã đưa ra tiêu chí đánh giá người thất nghiệp như sau: “Người thất nghiệp là những người trong độ tuổi lao động theo quy định pháp luật (nam từ 16-60 tuổi, nữ từ 16-55 tuổi), có khả năng lao động, chưa có việc làm, có mong muốn tìm việc làm nhưng chưa thể tìm được, nếu tìm được việc làm nhưng mức thù lao phải thấp hơn mức sống tối thiểu của người dân thành phố thì cũng được coi là thất nghiệp” [187, tr.1]. Quan niệm thất nghiệp này một mặt kế thừa quan điểm của ILO, mặt khác mang đặc thù của đời sống kinh tế xã hội Trung Quốc. *Một là*, quy định đối tượng thất nghiệp bao gồm cả những lao động có thù lao (nhưng phải thấp hơn mức sống tối thiểu của người dân thành thị) là người thất nghiệp. Điều này sẽ tạo điều kiện cho nhiều người có thu nhập thấp hơn mức sống tối thiểu của người dân thành thị được nâng cao thu nhập từ thù lao hiện có và trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. *Hai là*, người thất nghiệp ở đây không bao gồm lao động nông thôn, mà chỉ phiến diện là những lao động thành thị không có hộ khẩu nông nghiệp. Do vậy, khối lượng lớn lao động nông thôn ra thành phố làm thuê không thuộc diện thống kê người thất nghiệp, nông dân càng không tồn tại vấn đề thất nghiệp. Tiêu chí này cũng chỉ ra, người thất nghiệp ở Trung Quốc gồm hai loại: loại mới bước vào độ tuổi lao động (học sinh sinh viên tốt nghiệp) và loại là đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp (lao động thuộc các đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp và công nhân viên chức mất việc làm ở thành thị).

Ở Việt Nam, thuật ngữ “thất nghiệp” lần đầu được đề cập trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VII (1991). Cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, vấn đề thất nghiệp ngày càng được Đảng và Nhà nước ta coi trọng. Nó được đưa vào nội dung “*Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001-2010*” và “*Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội giai đoạn 2010 - 2020*”. Dưới góc

độ khoa học, ở Việt Nam đã xuất hiện khá nhiều công trình nghiên cứu về thất nghiệp. Trong Kỷ yếu hội thảo khoa học 1988 của Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTB&XH), thất nghiệp được khái quát “là hiện tượng mà người có sức lao động, có nghề, muốn đi làm việc, không có việc làm và đã đăng ký ở cơ quan có thẩm quyền” [36]. Trong đề tài khoa học cấp Bộ thuộc Bộ LĐTB&XH năm 1996, “Thất nghiệp là tình trạng trong đó người có sức lao động trong độ tuổi lao động không có việc làm và đang cần tìm một việc làm có trả công” [36]. Hai khái niệm này bổ sung nội hàm cho nhau, thể hiện tính kế thừa từ quan điểm của ILO về thất nghiệp và người thất nghiệp. Trong các văn bản chính thống nhà nước, khái niệm “người thất nghiệp” được pháp luật quy định tại khoản 4 điều 3 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006. Theo đó, người thất nghiệp là “Người đang đóng bảo hiểm thất nghiệp mà bị mất việc làm hoặc chấm dứt hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc nhưng chưa tìm được việc làm” [34]. Tiêu chí này có sự phân biệt người thất nghiệp và người hưởng bảo hiểm thất nghiệp, không phải mọi người thất nghiệp đều được hưởng bảo hiểm thất nghiệp, chỉ những người đủ điều kiện mới được tham gia và hưởng bảo hiểm thất nghiệp.

Từ sự khác biệt về khái niệm thất nghiệp, tiêu chí đánh giá người thất nghiệp của mỗi nước và của ILO cho thấy, tiêu chí phân định thất nghiệp và người thất nghiệp cần được tiến hành dựa vào tình hình thực tế về việc làm và lao động của mỗi quốc gia. Do đó, chủ thể của thất nghiệp cần có ba điều kiện là có năng lực lao động; có nguyện vọng làm việc; hiện tại không có việc làm. Đối với Trung Quốc, ngoài ba tiêu chí trên, người thất nghiệp phải có thêm điều kiện “có hộ khẩu ở thành phố” mới được xét trong diện thất nghiệp [187, tr.1].

Trong luận án này, nghiên cứu sinh sử dụng khái niệm thất nghiệp theo quan điểm của Chính phủ Trung Quốc. Theo đó, thất nghiệp là hiện tượng xã hội mà những người lao động nằm trong độ tuổi lao động theo quy định, có hộ khẩu thành phố, chưa có việc làm, có mong muốn tìm việc làm nhưng chưa thể tìm được, hoặc nếu tìm được việc làm thì mức thù lao phải thấp hơn mức sống tối thiểu của người dân thành phố. Do vậy, những lao động nông thôn và những lao động nông thôn ra thành phố làm thuê không nằm trong diện thống kê thất nghiệp.

- **Phân loại thất nghiệp**

Việc phân loại thất nghiệp có thể làm rõ bản chất của hiện tượng thất nghiệp. Nhìn chung, có thể chia thất nghiệp thành mấy loại sau:

Về tính chất, thất nghiệp có thể chia làm hai loại là thất nghiệp tự nguyện và thất nghiệp không tự nguyện. Thất nghiệp tự nguyện là tình trạng người lao động tự động từ bỏ cơ hội việc làm, không tìm việc làm mới. Thất nghiệp không tự nguyện là tình trạng người lao động không thể tìm được việc làm có mức tiền lương như mong muốn[192, tr.189-190].

Về hình thức thể hiện, thất nghiệp phân thành thất nghiệp công khai và thất nghiệp ẩn. Thất nghiệp công khai là chỉ tình trạng người lao động có khả năng lao động và có mong muốn tìm việc làm nhưng không được đáp ứng. Thất nghiệp ẩn là chỉ tình trạng người lao động vẫn có việc làm, nhưng năng lực, mong muốn làm việc của họ không được đáp ứng tối đa, từ đó họ rơi vào tình trạng thất nghiệp hoặc bán thất nghiệp, là tình trạng lãng phí nguồn lao động [192, tr.190].

Về nguyên nhân thất nghiệp, thất nghiệp được hình thành bởi rất nhiều nguyên nhân khác nhau [187, tr. 2-3].

Một là, thất nghiệp ma sát, là do thiếu thông tin từ thị trường lao động, người sử dụng lao động và người lao động không tìm được nhau dẫn tới hiện tượng thất nghiệp.

Hai là, thất nghiệp thời vụ được hình thành bởi nguyên nhân biến đổi của thời tiết hoặc theo thói quen mua sắm của người tiêu dùng. Đặc điểm của loại thất nghiệp này là mang tính quy luật, tính ngành nghề và tính dự báo thất nghiệp.

Ba là, thất nghiệp công nghệ, là loại thất nghiệp hình thành bởi nguyên nhân kỹ thuật tiên tiến, cải tiến quản lý và cải tiến phương pháp sản xuất, chỉ sử dụng một số lượng ít lao động có tay nghề cao, dẫn đến việc dôi dư lao động trong các dây chuyền sản xuất, là nguyên nhân của thất nghiệp công nghệ.

Bốn là, thất nghiệp cơ cấu, là loại thất nghiệp hình thành do cơ cấu lao động không theo kịp sự biến đổi của cơ cấu ngành nghề, biến đổi hình thức và quy mô sản xuất, hay nói cách khác là sự mất cân đối giữa cung và cầu về lao động trong một số ngành nghề.

Năm là, thất nghiệp chu kỳ hay còn gọi là thất nghiệp do sự biến động kinh tế vĩ mô, liên quan tới chu kỳ phát triển của nền kinh tế và mang tính quy luật, theo

đó nhu cầu chung về lao động cũng biến đổi. Chủ yếu biểu hiện trong giai đoạn kinh tế suy thoái, mức cầu về lao động giảm, từ đó tỉ lệ thất nghiệp gia tăng.

Ở Trung Quốc, các hình thức thất nghiệp kể trên đều tồn tại, trong đó, thất nghiệp ẩn xuất hiện dưới dạng đặc thù. Ngoài vấn đề thất nghiệp mang ý nghĩa thông thường, tức là lao động ở thành thị vì nhiều lý do mà mất việc và lao động mới ở thành thị chưa tìm được cơ hội việc làm, còn tồn tại thất nghiệp mang hình thức đặc thù, đó là thất nghiệp nảy sinh trong quá trình cải cách thể chế kinh tế, đặc biệt là cải cách doanh nghiệp ở Trung Quốc từ năm 1992. Cải cách doanh nghiệp nhà nước đã đẩy một lượng lớn công nhân viên chức dôi dư ra khỏi doanh nghiệp. Trong thời gian chờ sắp xếp công việc, họ trở thành người thất nghiệp. Tuy nhiên, do thời kỳ đó, Trung Quốc không tồn tại khái niệm thất nghiệp nên họ không được gọi là người thất nghiệp, mà gọi là đối tượng mất việc làm hay công nhân bị buộc thôi việc (下岗 (hạ cương)). Trên thực tế, họ chính là hình thức thể hiện khác của loại thất nghiệp ẩn.

2.1.1.2. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp

Duy trì việc làm đầy đủ được coi là trạng thái lý tưởng đối với mỗi nền kinh tế ở mỗi quốc gia. Vì thế, các nước đều có cách giải quyết khác nhau tùy tình hình mỗi nước để ổn định việc làm và giảm tỉ lệ thất nghiệp. Nhìn chung có thể chia làm hai loại chính sách: *Một là*, chính sách kinh tế, thể hiện ở biện pháp tăng số lượng việc làm để giảm tỉ lệ thất nghiệp; *Hai là*, chính sách xã hội, với việc xây dựng chế độ cứu trợ thất nghiệp hoặc chế độ bảo hiểm thất nghiệp để giảm ảnh hưởng xấu của thất nghiệp đối với xã hội. Trong đó, bảo hiểm thất nghiệp được nhiều quốc gia sử dụng bởi tính hiệu quả của nó đối với người lao động và xã hội.

- **Khái niệm chế độ bảo hiểm thất nghiệp**

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiểu theo nghĩa chung nhất là một trong những chế độ an sinh xã hội do nhà nước lập ra theo quy định pháp luật, trong đó quỹ bảo hiểm thất nghiệp do nhà nước, doanh nghiệp và người lao động cùng đầu tư xây dựng nhằm giúp đỡ về vật chất và bảo đảm cuộc sống cơ bản cho người thất nghiệp tạm thời mất thu nhập, đồng thời thông qua các biện pháp bồi dưỡng, giới thiệu việc làm giúp người thất nghiệp trở lại thị trường lao động [92, tr. 111]. Khái niệm cho

thấy, bảo hiểm thất nghiệp vừa mang những đặc trưng của bảo hiểm xã hội, đó là thể hiện chức năng trợ giúp đối tượng của bảo hiểm, lại vừa có nét riêng biệt, đó là kết nối người thất nghiệp với thị trường lao động thông qua các hình thức đào tạo và giới thiệu việc làm. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp được tập trung trên nguyên tắc “lấy số đông bù số ít”, tức là số đông người lao động tham gia đóng góp giúp đỡ cho số ít người lao động bị thất nghiệp nhằm chia sẻ rủi ro thất nghiệp. Do đó, nó không chỉ được coi là chính sách xã hội quan trọng của mỗi quốc gia mà còn được xem xét, điều chỉnh trên phạm vi toàn cầu [24, tr.65].

Dưới góc độ pháp lý, bảo hiểm thất nghiệp được hiểu là một dạng thuộc hệ thống chế độ bảo hiểm xã hội, bao gồm những quy định của nhà nước nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành trong lĩnh vực đảm bảo điều kiện vật chất cho người lao động đang có việc làm mà bị mất việc vì lý do khách quan, cũng như trong lĩnh vực giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động [24, tr.66]. Như vậy, hiểu theo góc độ nào thì chế độ bảo hiểm thất nghiệp cũng đều gồm hai chức năng quan trọng là bảo đảm về vật chất và giúp đỡ về việc làm thông qua kết nối người lao động với thị trường lao động.

Ở Trung Quốc, bảo hiểm thất nghiệp được định nghĩa là một chế độ bảo hiểm xã hội của nhà nước để bảo đảm những nhu cầu sinh hoạt tối thiểu trong thời gian không có việc làm do các nguyên nhân khách quan gây ra. Nhà nước thông qua cách thức thành lập quỹ bảo hiểm thất nghiệp để công nhân được sự giúp đỡ cần thiết trong thời gian không có việc làm, đồng thời thông qua việc bồi dưỡng chuyển ngành, phụ đạo nghề nghiệp và giới thiệu việc làm giúp họ có cơ hội tìm việc làm mới [17, tr. 776].

Định nghĩa này cho thấy điểm khác biệt của chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc so với quan niệm chung về chế độ này trên thế giới. *Một là*, nguyên nhân thất nghiệp là nguyên nhân khách quan, tức là thất nghiệp ngoài ý muốn. *Hai là*, đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp là công nhân- người lao động có hợp đồng lao động chứ không phải mọi lao động thất nghiệp đều có thể tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Do vậy, người được thụ hưởng sự đãi ngộ bảo hiểm thất nghiệp là người bị mất việc làm do các nguyên nhân pháp định, là những trường hợp công nhân viên các xí nghiệp quốc doanh trong thời gian cải cách doanh nghiệp nhà nước

sắp phá sản nên tạm thời bị mất việc, do giảm biên chế, hết việc, xóa hợp đồng lao động và bị thôi việc do các xí nghiệp tuyên bố phá sản. Nó không bao gồm những thanh niên không có việc làm và công nhân viên bị xí nghiệp gạch tên, khai trừ theo “Quy định thưởng phạt công nhân viên của xí nghiệp”. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp do xí nghiệp thu trước thuế doanh thu 1% tổng mức lương chính của tất cả công nhân viên, phần không đủ do tài chính địa phương cấp thêm và do công nhân viên đóng 1% lương. Công nhân viên có thể truy lĩnh tiền phụ cấp không có việc làm và tiền trợ cấp điều trị y tế trong thời gian không có việc làm theo thời gian làm việc. Thời hạn truy lĩnh tiền trợ cấp không có việc làm vượt quá hai năm, nếu phù hợp với những điều kiện phụ cấp xã hội thì truy lĩnh tiền phụ cấp xã hội theo các quy định có liên quan.

Ngoài bảo hiểm thất nghiệp còn có khái niệm cứu trợ thất nghiệp. Cứu trợ thất nghiệp là một chế độ cứu trợ trong đó toàn bộ kinh phí do chính phủ lo liệu và người được hưởng trợ cấp phải đáp ứng mọi điều kiện đặt ra. Nó vừa là một nội dung quan trọng của chế độ cứu trợ xã hội hiện đại, lại vừa là thành phần tiếp nối và bổ sung của bảo hiểm thất nghiệp. Tuy có mối liên hệ với nhau, nhưng giữa cứu trợ thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp lại có sự khác biệt. Ở một số quốc gia phương Tây, khi chế độ bảo hiểm thất nghiệp tương đối hoàn thiện, sự khác biệt giữa hai thuật ngữ này là rõ rệt. Mục đích của bảo hiểm thất nghiệp là bảo đảm cho người thất nghiệp được hưởng trợ cấp nhưng không phải là mức sống tối thiểu. Còn mục đích của cứu trợ xã hội là bảo đảm cho những người không có quyền hưởng trợ cấp hoặc không thể tiếp tục hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp được hưởng mức sống tối thiểu [72, tr.13]. Luật pháp ở các nước này quy định, cứu trợ thất nghiệp là trách nhiệm của chính phủ, nguồn quỹ hoạt động không phải là phí bảo hiểm thất nghiệp do người sử dụng lao động và công dân nộp mà đều lấy từ ngân sách nhà nước.

Còn ở Trung Quốc, sự phân biệt giữa bảo hiểm thất nghiệp và cứu trợ thất nghiệp thực sự không rõ ràng. Sau khi bảo hiểm thất nghiệp chính thức hình thành vào năm 1986, một thời gian dài sau đó, những quy định pháp luật, chính sách về chế độ này đều coi nguồn quỹ bảo đảm mức sống tối thiểu của người thất nghiệp là “tiền cứu trợ thất nghiệp” chứ không gọi là “tiền bảo hiểm thất nghiệp” [92, tr.119]. Mãi đến khi “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp*” ra đời năm 1999, vấn đề này mới

được quan tâm và thảo luận rộng rãi. Thông qua các quy định pháp luật, các chính sách về bảo hiểm thất nghiệp, thực tế cho thấy ở Trung Quốc chỉ tồn tại một loại hình là bảo hiểm thất nghiệp chứ không có cứu trợ thất nghiệp. Vì thế cái gọi là tiền cứu trợ thất nghiệp trước đây thực tế phải gọi đúng là tiền bảo hiểm thất nghiệp.

Bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới ra đời đến nay đã hơn 100 năm. Pháp là quốc gia xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp sớm nhất trên thế giới vào năm 1905 với việc ban hành “*Luật Bảo hiểm thất nghiệp*”. Năm 1911, Anh ban hành “*Luật Bảo hiểm thất nghiệp quốc dân*”, mở ra giai đoạn mang tính bắt buộc của bảo hiểm thất nghiệp [185, tr.98]. Sau này, chế độ bảo hiểm thất nghiệp lần lượt lan rộng sang các quốc gia châu Âu khác là Na Uy năm 1906, Đan Mạch năm 1907, Anh năm 1911, Ireland năm 1911, Hà Lan năm 1916, Phần Lan năm 1917, Italia, Tây Ban Nha năm 1919, Ustralia, Bỉ năm 1920, Cộng hoà Armenia, Nga năm 1921, Thụy Sĩ năm 1924, Cộng hoà Bulgaria năm 1925, Đức năm 1927, New Zealand năm 1930, Thụy Điển năm 1934, Mỹ năm 1935. Theo sách “*An sinh xã hội toàn cầu*” do Bộ An sinh xã hội của Mỹ xuất bản năm 2006 và năm 2007, đến nay trên thế giới đã có 76 quốc gia và khu vực xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, chiếm khoảng 40% tổng số quốc gia có chế độ bảo hiểm xã hội [187, tr. 22], trong đó bao gồm 43 quốc gia châu Âu, 11 quốc gia châu Mỹ, 18 quốc gia châu Á và Thái Bình Dương, 4 quốc gia châu Phi [108, tr.171].

Sự tồn tại chế độ bảo hiểm thất nghiệp là cần thiết đối với các quốc gia thực hiện thể chế kinh tế thị trường bởi vai trò quan trọng bảo đảm cuộc sống của người thất nghiệp và ổn định xã hội. Vì thế, xây dựng và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp vừa là nhu cầu phát triển xã hội, cũng là khâu quan trọng trong phát triển kinh tế của Trung Quốc.

- **Phân loại bảo hiểm thất nghiệp**

Việc phân loại bảo hiểm thất nghiệp chủ yếu dựa vào các điều kiện đặc thù về kinh tế, văn hoá, xã hội của mỗi quốc gia và khu vực. Nhìn chung, bảo hiểm thất nghiệp được chia thành mấy loại sau:

Dựa vào tính chất loại hình bảo hiểm, có thể chia thành bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện [128, tr.98]. Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc do nhà nước hoặc chính phủ đưa ra các quy định bắt buộc thực hiện. Đây là

loại bảo hiểm mà người lao động hoặc chủ sử dụng lao động có đủ điều kiện phải tham gia và đóng góp theo quy định. Hình thức này trên thực tế đem lại hiệu quả tối ưu bởi tính công bằng trong chia sẻ gánh vác trách nhiệm và nghĩa vụ giữa các bên, vừa giảm gánh nặng cho chủ sử dụng lao động, vừa tăng trách nhiệm đối với người lao động. Bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện thường do các tổ chức công đoàn thực hiện, người sử dụng lao động và lao động tự nguyện tham gia, chính quyền không tham gia quản lý, nhưng lại quản lý và hỗ trợ một khoản nhất định đối với quỹ của bảo hiểm thất nghiệp.

Dựa vào mức hưởng bảo hiểm thất nghiệp của người thất nghiệp có thể chia thành bảo hiểm thất nghiệp loại quyền lợi và bảo hiểm thất nghiệp loại điều tra. Bảo hiểm thất nghiệp loại quyền lợi là chỉ những người thất nghiệp đáp ứng đủ điều kiện về thời hạn đóng bảo hiểm thất nghiệp và thuộc diện thất nghiệp ngoài ý muốn thì được quyền lĩnh tiền thất nghiệp một cách hợp pháp, không tính đến tình hình thu nhập của gia đình người thất nghiệp. Bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện đều thuộc loại này. Bảo hiểm thất nghiệp loại điều tra do các tổ chức chính quyền thực hiện, hình thành dựa vào điều tra thu nhập, lấy kết quả điều tra làm căn cứ, xác định người thất nghiệp không có khả năng sinh sống để thực hiện trợ cấp. Loại bảo hiểm thất nghiệp này cũng được gọi là trợ cấp thất nghiệp, không hoàn toàn là bảo hiểm xã hội theo đúng nghĩa [192, tr.196].

Dựa vào các cấp độ của chế độ bảo hiểm thất nghiệp, có thể phân thành bảo hiểm thất nghiệp đơn cấp và bảo hiểm thất nghiệp đa cấp. Bảo hiểm thất nghiệp đơn cấp là chế độ bảo hiểm chỉ có một cấp độ, ví như chỉ có một chế độ bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc hoặc chế độ bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện, cũng chỉ có một bảo hiểm thất nghiệp loại quyền lợi hoặc bảo hiểm thất nghiệp loại điều tra. Còn bảo hiểm thất nghiệp đa cấp hay còn gọi là bảo hiểm thất nghiệp kép, thường chỉ sự cùng tồn tại của nhiều loại hình bảo hiểm thất nghiệp, ví như sự cùng tồn tại của bảo hiểm thất nghiệp loại quyền lợi và bảo hiểm thất nghiệp loại điều tra. Khi thực hiện chế độ bảo hiểm đa cấp như vậy, thường bảo hiểm thất nghiệp loại quyền lợi sẽ là biện pháp bảo đảm cấp một, còn bảo hiểm thất nghiệp loại điều tra sẽ là biện pháp bảo đảm cấp hai [192, tr.197].

Trên thực tế, chỉ một số loại hình bảo hiểm được các quốc gia trên thế giới ưa chuộng và sử dụng, phổ biến nhất là bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và bảo hiểm thất nghiệp đa cấp như ở Mỹ, Bỉ, Canada, Hàn Quốc, Nhật Bản (bảng 2.1). Việt Nam và Trung Quốc đều thuộc các nước xây dựng bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc.

Bảng 2.1. Phân loại chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở một số quốc gia và khu vực trên thế giới

Quốc gia (khu vực)	Loại hình chế độ bảo hiểm thất nghiệp
Mỹ	Chế độ bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Bỉ	Chế độ bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Canada	Chế độ bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Italia	Chế độ bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Hàn Quốc	Chế độ bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Trung Quốc	Chế độ bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc
Đan Mạch	Chế độ bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện
Cộng hòa Iceland	Chế độ bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện
Australia	Chế độ cứu trợ thất nghiệp
Argentina	Chế độ cứu trợ thất nghiệp
New Zealand	Chế độ cứu trợ thất nghiệp
Pháp	Kết hợp giữa bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và cứu trợ thất nghiệp
Đức	Kết hợp giữa bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và cứu trợ thất nghiệp
Anh	Kết hợp giữa bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và cứu trợ thất nghiệp
Hà Lan	Kết hợp giữa bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và cứu trợ thất nghiệp
Tây Ban Nha	Kết hợp giữa bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và cứu trợ thất nghiệp
Nhật Bản	Kết hợp giữa bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc và bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện
Thụy Điển	Kết hợp giữa bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện và cứu trợ thất nghiệp
Phần Lan	Kết hợp giữa bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện và cứu trợ thất nghiệp

Nguồn: [192, tr.202]

- **Vai trò của bảo hiểm thất nghiệp**

1) *Bảo hiểm thất nghiệp vừa là biện pháp góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, vừa là chính sách xã hội tích cực*

Xét từ tác động tiêu cực của thất nghiệp đối với kinh tế và xã hội có thể thấy:

Thất nghiệp ảnh hưởng đến người lao động và gia đình họ. Mất việc làm đồng nghĩa với việc mất đi nguồn thu nhập chủ yếu cho sinh hoạt gia đình và mất cơ hội nâng cao trình độ văn hóa và trình độ kỹ thuật, năng lực lao động bị lãng phí, suy giảm và bào mòn. Mặt khác, thất nghiệp còn gây ảnh hưởng về mặt tinh thần cho người lao động, khiến họ trở nên mất cân bằng về tâm lý, ảnh hưởng lớn đến sức khỏe, tạo gánh nặng cho gia đình và xã hội. Thu nhập giảm sút dễ dẫn tới mâu thuẫn và xung đột gia đình, nghiêm trọng hơn, nhiều người thất nghiệp rơi vào hoàn cảnh khó khăn không lối thoát, bệnh tật, từ đó dẫn tới cùng quần tự sát hay phạm tội.

Thất nghiệp ảnh hưởng đến phát triển kinh tế. Tỷ lệ thất nghiệp cao tất yếu làm trì trệ tăng trưởng kinh tế. Theo định luật Okun¹, mỗi thời kỳ tỷ lệ thất nghiệp cao sẽ làm cho GDP thực tế thấp hơn tiềm năng của nó. Cứ 1% vượt quá tỷ lệ thất nghiệp tự nhiên sẽ làm GDP giảm 2,5%. Có nghĩa là tỷ lệ thất nghiệp càng cao thì tỷ lệ sản lượng của cải vật chất xã hội sẽ càng không được sản xuất [27, tr.36]. Như vậy có nghĩa, thất nghiệp làm giảm mức tiêu dùng xã hội, cản trở kinh tế phát triển, từ đó làm giảm sức sống và sức sáng tạo toàn xã hội. Mặt khác, thất nghiệp làm tăng chi phí của quỹ bảo hiểm xã hội và cứu trợ xã hội, sụt giảm lớn ngân sách nhà nước. Số liệu thống kê từ Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) cho thấy khoản tiền dành cho bảo hiểm và trợ cấp thất nghiệp hằng năm cùng những chương trình thị trường lao động tích cực cho người thất nghiệp ở các quốc gia châu Âu như Thụy Điển, Đan Mạch, Đức, Pháp, Thụy Sĩ... là vô cùng lớn, thường từ 2% - 6% GDP [24, tr.60]. Thêm vào đó, người thất nghiệp không có thu nhập sẽ không đóng thuế cho nhà nước, là nguy cơ gây thâm hụt ngân sách quốc gia.

Thất nghiệp ảnh hưởng đến xã hội. *Thứ nhất*, thất nghiệp kéo dài sẽ gây bất ổn xã hội, tác động tiêu cực tới đời sống nhân dân. Một trong những điều kiện quan trọng để ổn định xã hội đó là tính hợp lý, công bằng và bảo đảm về lợi ích. Thất nghiệp sẽ làm cho mức thu nhập và mức tiêu dùng của nhóm người thất nghiệp bị giảm sút, là nguyên nhân quan trọng dẫn đến nghèo khó, từ đó vừa dễ nảy sinh các tệ nạn xã hội và các loại tội phạm, ảnh hưởng xấu đến an ninh trật tự xã hội, vừa làm cho khoảng cách phân hóa giàu nghèo càng lớn. *Thứ hai*, thất nghiệp làm lãng

¹ Định luật Okun diễn tả mối quan hệ giữa sự thay đổi sản lượng thực tế và tỷ lệ thất nghiệp trong nền kinh tế.

phí nguồn nhân lực toàn xã hội. Nếu tồn tại số lượng lớn người thất nghiệp có nghĩa là số lượng lớn sức lao động và nguồn nhân lực không được sử dụng, là sự lãng phí không thể bù đắp trong việc sử dụng sức lao động và nguồn nhân lực.

Để giảm thiểu tác động tiêu cực của thất nghiệp đối với đời sống kinh tế xã hội, bảo hiểm thất nghiệp cung cấp một khoản trợ cấp nhằm bù đắp những thiệt hại về thu nhập trước đây của người lao động, giúp người thất nghiệp ổn định cuộc sống và từng bước tìm công việc mới. Như vậy, bảo hiểm thất nghiệp thể hiện vai trò kép, vừa bảo đảm cuộc sống cơ bản cho người thất nghiệp, vừa giúp người thất nghiệp tích cực tìm việc làm, tránh xa các tệ nạn và tội phạm xã hội, góp phần giảm bất ổn xã hội. Như một vòng tuần hoàn, bảo hiểm thất nghiệp bảo đảm cuộc sống cơ bản của người thất nghiệp, tạo cơ hội để người thất nghiệp tìm được việc làm, từ đó nâng cao thu nhập cá nhân, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và tiếp tục đóng góp xây dựng bảo hiểm thất nghiệp để những người thất nghiệp khác cùng được hưởng. So với các loại hình bảo hiểm xã hội khác, bảo hiểm thất nghiệp có tính ưu việt hơn, bởi nó đóng vai trò tái tạo sức lao động, thông qua thúc đẩy việc làm đã gián tiếp tạo ra của cải vật chất cho xã hội. Hơn nữa, với nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp, doanh nghiệp không phải lo lắng bỏ thêm chi phí trả trợ cấp mất việc làm khi xảy ra thất nghiệp, không làm suy giảm nguồn vốn của doanh nghiệp, tạo điều kiện để doanh nghiệp ổn định kinh doanh. Còn đối với ngân sách nhà nước, khi xây dựng quỹ bảo hiểm thất nghiệp, ngân sách nhà nước không phải chi thêm các khoản trợ cấp liên quan tới mất việc làm, đào tạo nghề. Như vậy, quỹ bảo hiểm thất nghiệp đã gánh bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

2) Bảo hiểm thất nghiệp là biện pháp duy trì ổn định chính trị xã hội

Người thất nghiệp rất có thể là nguyên nhân gây bất ổn xã hội. Khi thất nghiệp gia tăng không kiểm soát sẽ đẩy tình hình chính trị xã hội lên mức căng thẳng, thậm chí dẫn đến các cuộc bạo loạn lật đổ chế độ chính trị mà người ta đã từng chứng kiến ở các quốc gia Trung Đông những năm gần đây. Khi tình trạng thất nghiệp diễn ra quy mô lớn và kéo dài, người lao động không còn lòng tin vào chế độ xã hội và năng lực lãnh đạo của cán bộ, họ sẽ là ngòi nổ của các biểu tình, bãi công. Nguy cơ bất ổn chính trị có thể được dự báo nếu xã hội xảy ra nhiều cuộc biểu tình của người thất nghiệp, đặc biệt là thất nghiệp trong giới trí thức. Những

cuộc biểu tình trong giới trí thức ở Trung Đông từ năm 2011 đã cho thấy vài triệu trí thức thất nghiệp đáng sợ và nguy hiểm hơn nhiều so với hàng chục triệu nông dân thất nghiệp, bởi tham vọng của họ không chỉ dừng lại ở việc làm mà cao hơn nữa là tham gia vào chính trường.

Bảo hiểm thất nghiệp ra đời đóng vai trò vừa là biện pháp hỗ trợ đời sống vật chất và tinh thần cho người lao động, vừa giúp doanh nghiệp và nhà nước giải quyết gánh nặng kinh tế do thất nghiệp gây ra, góp phần cân bằng nền kinh tế và hoá giải những bất ổn và mâu thuẫn xã hội. Đó là điều kiện quan trọng để tạo ra môi trường chính trị ổn định, duy trì ổn định lâu dài chế độ xã hội. Với những vai trò kể trên, bảo hiểm thất nghiệp được coi là biện pháp kinh tế xã hội không thể thiếu đối với các quốc gia xây dựng kinh tế thị trường.

- **Đặc điểm của bảo hiểm thất nghiệp**

Bảo hiểm thất nghiệp là một hạng mục cơ bản của chế độ bảo hiểm xã hội nên nó vừa mang đặc điểm của bảo hiểm xã hội vừa có nét đặc thù [128, tr.98].

Một là, tính phổ biến. Bảo hiểm thất nghiệp ra đời để bảo đảm quyền lợi cơ bản của người lao động khi thất nghiệp. Do đó, phạm vi bao phủ của nó rộng, bao gồm phần lớn lao động trong đội ngũ lao động, không phân biệt ngành nghề, tính chất chế độ sở hữu, hình thức sử dụng lao động, hộ khẩu thành phố hay nông thôn.

Hai là, tính bắt buộc. Nhà nước đưa ra các quy định pháp luật liên quan tới bảo hiểm thất nghiệp, bảo đảm thực hiện bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc theo quy định luật pháp nhà nước. Đơn vị và cá nhân thuộc phạm vi bảo hiểm thất nghiệp phải tuân thủ các quy định pháp luật và thực hiện nghĩa vụ nộp phí bảo hiểm, nếu không thực hiện đúng nghĩa vụ sẽ chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Ba là, tính tương hỗ. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp chủ yếu được huy động từ nguồn dự trữ toàn xã hội, do đơn vị, cá nhân và nhà nước cùng gánh vác, không phân biệt nguồn thu và tính chất đơn vị giao nộp. Quỹ được thống nhất sử dụng hợp lý để phát huy chức năng tương hỗ, hỗ trợ lẫn nhau giữa người lao động.

Bốn là, tính xã hội. Bảo hiểm thất nghiệp với mục đích bảo đảm cho người lao động có thể duy trì cuộc sống cơ bản khi bị thất nghiệp, thúc đẩy và tạo điều kiện việc làm mới cho người thất nghiệp. Đó là yếu tố quan trọng góp phần đảm

bảo mọi hoạt động kinh tế xã hội vận hành thuận lợi, làm cho nguồn lao động được phân bổ hợp lý và hình thành thị trường lao động thống nhất.

Năm là, tính công bằng. Mọi lao động đều có quyền bình đẳng về cơ hội tham gia và hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Sau khi thực hiện nghĩa vụ theo quy định, người lao động có quyền hưởng bảo hiểm thất nghiệp, được bồi dưỡng và tạo việc làm, mức hưởng được thực hiện theo nguyên tắc đối xử bình đẳng giữa quyền lợi và nghĩa vụ, người lao động thực hiện nghĩa vụ xã hội bao nhiêu thì hưởng quyền lợi bấy nhiêu.

Sáu là, tính phúc lợi. Bảo hiểm thất nghiệp thuộc hình thức tái phân phối thu nhập quốc dân của nhà nước. Các quy định của chế độ bảo hiểm thất nghiệp thực hiện trên nguyên tắc có lợi cho người lao động thu nhập thấp. Cơ quan làm bảo hiểm thất nghiệp không phải vì lợi nhuận, không những thực hiện miễn trừ thuế đối với bảo hiểm thất nghiệp mà còn hỗ trợ trong trường hợp quỹ bảo hiểm thất nghiệp thu không đủ chi (bội chi). Đây là điểm khác biệt so với bảo hiểm thương nghiệp, thể hiện tính công bằng trong lĩnh vực phân phối xã hội.

Tính đặc thù của bảo hiểm thất nghiệp thể hiện ở chỗ [187, tr.14]:

Đối tượng tham gia và hưởng bảo hiểm thất nghiệp là người có năng lực lao động. Khác với các loại hình bảo hiểm xã hội khác như bảo hiểm dưỡng lão, bảo hiểm y tế, bảo hiểm tai nạn lao động, người lao động có thể tạm thời hoặc vĩnh viễn mất sức lao động, bảo hiểm thất nghiệp hướng tới đối tượng lao động vì nhiều nguyên nhân khác nhau mà mất việc làm, thất nghiệp, nhưng không mất năng lực lao động. Đây cũng là điều kiện cơ bản để người lao động được hưởng bảo hiểm thất nghiệp, cũng có nghĩa người mất năng lực lao động không thể hưởng bảo hiểm thất nghiệp mà chỉ có thể hưởng các hình thức bảo hiểm xã hội khác.

Điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp không chỉ liên quan tới độ tuổi, tình hình đóng bảo hiểm, mà còn được quyết định bởi mong muốn tìm việc làm của người lao động. Ở nhiều quốc gia phương Tây, khi người thất nghiệp đăng ký hưởng bảo hiểm thất nghiệp, họ phải nộp kèm theo hồ sơ về tình hình tìm việc làm cập nhật hàng tuần lên các tổ chức làm bảo hiểm, để chứng tỏ rằng họ rất có mong muốn được làm việc. Đó là một trong những điều kiện cơ bản để được xét hưởng bảo hiểm thất nghiệp.

Bảo hiểm thất nghiệp là loại hình bảo hiểm ngắn hạn. Nếu người thất nghiệp hết thời gian hưởng bảo hiểm mà vẫn chưa tìm được việc làm mới thì họ sẽ không còn thuộc diện hưởng bảo hiểm thất nghiệp nữa, mà nằm trong hệ thống cứu trợ xã hội, hưởng trợ cấp của chế độ cứu trợ xã hội. Hình thức hưởng bảo hiểm như vậy nhằm khuyến khích người thất nghiệp nhanh chóng tìm việc làm, tránh tình trạng dựa vào trợ cấp thất nghiệp, không làm việc, làm tăng tỉ lệ thất nghiệp và gây lãng phí nguồn lực kinh tế.

2.1.2. Một số lý thuyết cơ bản về bảo hiểm thất nghiệp

2.1.2.1. Lý thuyết của phương Tây

Những nghiên cứu của học giả phương Tây về sự hình thành và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho thấy, chế độ này đã trải qua nhiều lần biến đổi lớn và chịu ảnh hưởng sâu sắc của các trường phái cổ điển. Do bối cảnh lịch sử, văn hoá của mỗi quốc gia khác nhau nên những quan điểm của các học giả phương Tây vừa có sự kế thừa lẫn nhau nhưng lại có sự khác biệt.

- **Lý thuyết bảo hiểm thất nghiệp từ góc độ kinh tế học**

Xét từ góc độ kinh tế học, lý thuyết kinh tế học phúc lợi của A.C.Pigou và lý thuyết kinh tế vĩ mô của chủ nghĩa Keneys được coi là khởi nguồn hình thành tư tưởng an sinh xã hội hiện đại [72, tr.8].

Một là, lý thuyết kinh tế học phúc lợi. Người khởi xướng lý thuyết kinh tế học phúc lợi là nhà kinh tế học người Anh A.C.Pigou (1877- 1959). Quan điểm của ông phân chia “phúc lợi” thành “phúc lợi xã hội” và “phúc lợi kinh tế” [104, tr.16]. Kinh tế học phúc lợi nhấn mạnh việc tăng thu nhập quốc dân và tái phân phối thu nhập quốc dân để tăng phúc lợi phổ biến. Điểm mấu chốt của tăng thu nhập quốc dân là yếu tố sản xuất và phân phối hợp lý, trong đó quan trọng nhất là phân bổ hợp lý sức lao động, bằng cách cải thiện điều kiện sống và tình hình phúc lợi của người lao động, giúp đỡ về vật chất và phục vụ đời sống đối với các trường hợp ốm đau, bệnh tật, sinh đẻ, thất nghiệp, già yếu, tử vong. Để tăng phúc lợi phổ biến thông qua tái phân phối thu nhập quốc dân, cần trưng thu từ đối tượng giàu có thu nhập cao để thực hiện trợ cấp cho người nghèo thông qua sự nghiệp an sinh xã hội, trợ cấp thất nghiệp, cứu trợ xã hội, thực hiện công bằng thu nhập. Bảo hiểm thất nghiệp ngày nay đã áp dụng một trong những nguyên tắc cơ bản đó, đó là nguyên tắc mang tính

công bằng, suy đến cùng là từ kinh tế học phúc lợi- tức là thực hiện phương châm phát triển kinh tế nhưng luôn duy trì công bằng xã hội.

Sau này, Kaldor- nhà kinh tế học người Anh đã có những bổ sung và điều chỉnh đối với lý thuyết kinh tế học phúc lợi và được coi là người đại diện cho lý thuyết kinh tế học phúc lợi mới, với ý tưởng “nguyên lý bù đắp” [104, tr.17]. Thực chất của “nguyên lý bù đắp” là sự thể hiện tính công bằng trong việc đóng góp và hưởng quyền lợi. Trong điều kiện phân phối thu nhập không thay đổi, chỉ cần mỗi thành viên trong xã hội có thu nhập chính đáng thì họ sẽ được hưởng phúc lợi tối đa. Khi một nhóm người nào đó chịu thiệt hại từ cải cách kinh tế, chẳng hạn người thất nghiệp, thông qua chính sách kinh tế, người hưởng lợi bù đắp cho người thiệt hại thì vẫn có lợi cho tăng phúc lợi xã hội [104, tr.17]. Theo nguyên lý này, thất nghiệp cũng trở thành hiện tượng tất yếu. Chính phủ cần xây dựng quỹ bảo hiểm thất nghiệp để bù đắp cho người thiệt hại, như thế không chỉ có lợi cho bình quân hoá thu nhập, mà còn nâng cao hiệu quả kinh tế, tăng phúc lợi xã hội.

Hai là, lý thuyết về “quản lý nhu cầu” của Keynes (1883- 1946). Kể từ sau cuộc cách mạng công nghiệp, các quốc gia công nghiệp phương Tây liên tục xuất hiện vấn đề thất nghiệp với quy mô lớn. Nhưng kinh tế học cổ điển chiếm vị trí chủ đạo ở thế kỷ XIX lại giải thích thất nghiệp là vấn đề cá nhân, cho rằng do sự lười nhác của mỗi cá nhân hoặc do thiếu đạo đức mà tạo ra thất nghiệp [151, tr.24]. Mãi đến sau này, khi các nhà kinh tế học phát hiện ra mối liên hệ giữa biến động mang tính chu kỳ của kinh tế và biến động việc làm thì người ta mới chứng minh được khủng hoảng kinh tế có thể dẫn tới thất nghiệp quy mô lớn. Tuy nhiên, phần lớn các nhà kinh tế học vẫn tin tưởng sức mạnh của thị trường có thể tự giải quyết vấn đề cân bằng cung cầu lao động. Đầu thế kỷ XX, một số nhà kinh tế học nhận thức rằng, việc bảo hộ lao động và tạo ra việc làm có thể là lực đẩy phát triển kinh tế, vì thế bắt đầu khởi xướng ủng hộ chế độ hoá đối với người thất nghiệp. Nhà kinh tế học người Mỹ Morgan đưa ra lý thuyết không thể né tránh thất nghiệp và lý thuyết về mối quan hệ tương quan giữa tỉ lệ thất nghiệp và tỉ lệ lạm phát. Ông cho rằng, bất kỳ quốc gia nào khi đi theo con đường công nghiệp hoá đều không thể xoá bỏ hoàn toàn thất nghiệp và thực hiện việc làm đầy đủ. Vì trong kinh tế thị trường, kết cấu kinh tế không được tiến hành điều chỉnh cùng một lúc, có một số ngành nghề lúc

này hay lúc khác tạm thời suy yếu, thậm chí bị xóa bỏ, một số ngành nghề mới từ đó mà hình thành. Tất cả những điều đó nói lên rằng, thất nghiệp là một hiện tượng xã hội khó tránh khỏi trong nền kinh tế thị trường, vậy phải tăng cường bảo vệ người thất nghiệp, điều đó vừa có lợi cho thực hiện tái sản xuất sức lao động, vừa có lợi để ổn định xã hội [72, tr.9]. Lý luận này đặt cơ sở mới để xây dựng bảo hiểm thất nghiệp và cứu trợ thất nghiệp. Tuy lý thuyết thất nghiệp cổ điển thừa nhận sự tồn tại khách quan của thất nghiệp, nhưng nhận thấy, thất nghiệp chỉ mang tính cục bộ và tạm thời khi trong điều kiện cạnh tranh hoàn toàn, vì thế sự biến động tự do của tỉ lệ tiền lương trong thị trường lao động (hay mức tiền lương thực tế) có thể điều tiết cung cầu thị trường lao động, cuối cùng thực hiện việc làm đầy đủ. Đến khi cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới của CNTB những năm 30 của thế kỷ XX xảy ra, xuất hiện hiện tượng thất nghiệp quy mô lớn kéo dài, ước tính có khoảng hơn 40 triệu người thất nghiệp dài hạn [151, tr.24]. Đối diện với thực tế này, lý thuyết thất nghiệp cổ điển không thể áp dụng để chứng minh nguyên nhân dẫn tới thất nghiệp.

Trong bối cảnh đó, chủ nghĩa Keynes xuất hiện. Lý thuyết kinh tế học chủ nghĩa Keynes xuất phát từ góc độ nhà nước can dự. Ông chủ trương lấy “quản lý nhu cầu” làm nền tảng để xây dựng lý luận kinh tế an sinh xã hội. Ông cho rằng, ở phương thức sản xuất TBCN, nhu cầu quyết định yếu tố nguồn cung ứng. Vì thế, chỉ cần tìm cách nâng cao nhu cầu về vốn và nhu cầu của người dân một cách hiệu quả, làm cho nhu cầu của xã hội được nâng cao hiệu quả thì có thể kích thích tăng đầu tư, tăng nguồn cung ứng, tăng sản xuất, thực hiện việc làm đầy đủ, từ đó sẽ thoát khỏi khủng hoảng kinh tế [72, tr.8]. Điểm hạn chế trong lý thuyết của Keynes là nhấn mạnh tới tính liên tục trong tái sản xuất xã hội. Những chủ trương phúc lợi xã hội của ông cũng chỉ để kích thích nhu cầu, bảo hộ sản xuất, chưa có sự quan tâm đúng đắn đến phúc lợi của người dân [104, tr.19].

Ba là, lý thuyết kinh tế an sinh xã hội. Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, trong quá trình phát triển và phê bình lý thuyết của Keynes, kinh tế học phương Tây đã tìm tòi nghiên cứu lý thuyết kinh tế an sinh xã hội. Một trong những lý thuyết đó là lý thuyết kinh tế an sinh xã hội của học phái cung cấp. Xuất phát từ học phái tự do, học phái này chỉ trích bảo hiểm xã hội đã cắt giảm dự trữ cá nhân, kìm hãm tính tích cực lao động của con người. Họ cho rằng chính bảo hiểm thất nghiệp lại “khuyến

khích” người ta thất nghiệp, như vậy làm cho ngân sách nhà nước hàng năm đều xuất hiện sự bội chi, làm gia tăng rủi ro lạm phát. Họ chủ trương cắt giảm mạnh khoản chi, tiến hành cải cách kế hoạch an sinh xã hội, áp dụng chế độ an sinh xã hội “kết hợp giữa cứu trợ khẩn cấp, phúc lợi nghiêm ngặt và cứu trợ trẻ em”, từ đó khuyến khích việc làm, nâng cao hiệu quả sản xuất, giảm khoản chi của chính phủ. Đồng thời chủ trương bù đắp khoản thiếu hụt của bảo hiểm xã hội thông qua bảo hiểm nhân thọ [187, tr.9].

Bốn là, lý thuyết “con đường thứ ba”. Từ năm những năm 90 của thế kỷ XX, xã hội phương Tây xuất hiện một hiện tượng chính trị quan trọng, đó là sự nổi lên của “con đường thứ ba”. “Con đường thứ ba” là một tư tưởng có tiếp thu, kế thừa và sáng tạo từ chủ nghĩa tự do mới và chủ nghĩa Keynes. Nó chỉ ra, thị trường tự do sẽ dẫn đến nhiều vấn đề xã hội và mâu thuẫn giai cấp vô cùng căng thẳng, đòi hỏi nhà nước phải can thiệp. Nhưng mặt khác, nếu nhà nước cung cấp quá nhiều dịch vụ an sinh xã hội và can thiệp quá sâu vào các lĩnh vực an sinh xã hội thì sẽ gây ảnh hưởng ngược lại, cuối cùng sẽ dẫn đến tác dụng tiêu cực đối với phát triển kinh tế xã hội [164, tr.63]. Vì thế, “con đường thứ ba” một mặt không áp dụng hoàn toàn mô hình thị trường, mặt khác cũng không áp dụng mô hình nhà nước bao thầu, mà kết hợp hữu cơ giữa hiệu quả và công bằng, giữa thị trường tự do và nhà nước can dự, thực hiện cân đối giữa phát triển kinh tế và công bằng xã hội. Ở nước Anh, dưới thời của chính quyền Đảng Lao động do Tony Blair làm Thủ tướng giai đoạn 1997-2007 luôn áp dụng triệt để tư tưởng “con đường thứ ba” vào chính sách xây dựng xã hội phúc lợi tích cực với nhiều tư tưởng, chính sách đổi mới mà điển hình là chính sách về định hướng việc làm [120, tr.58].

- **Lý thuyết bảo hiểm thất nghiệp từ góc độ xã hội học**

Một là, lý luận chủ nghĩa lịch sử mới hay còn gọi là học phái lịch sử mới của Đức. Đây là một học phái rất thịnh hành ở Đức, sau đó lan rộng toàn châu Âu từ những năm 70 của thế kỷ XIX đến trước khi xảy ra Chiến tranh thế giới thứ nhất. Đại diện cho học phái này là các tên tuổi Gustavus Smouller, Adolf Wagner, Ludwig Brenta. Họ nhận thấy, nguy cơ lớn nhất lúc bấy giờ trong xã hội nước Đức là vấn đề lao động. Bằng việc tích cực tham gia các hoạt động chính trị và hoạt động tuyên truyền, học phái này đề ra chủ nghĩa cải lương và nhà nước can dự. Họ

chủ trương, nhà nước phải thực hiện các biện pháp, chính sách xã hội theo pháp luật như bảo hiểm xã hội, cứu trợ người già, trẻ em, hợp tác lao động và vốn, thực hiện cải cách kinh tế và cải cách xã hội từ trên xuống dưới [119, tr.39]. Quan điểm lý luận cũng như chủ trương về bảo hiểm xã hội của họ đã được Đức ủng hộ, tiếp thu và thực hiện. Từ năm 1884, Đức lần lượt đưa vào bộ luật bảo hiểm xã hội các hạng mục gồm luật bảo hiểm tai nạn lao động, luật bảo hiểm bệnh tật, người già và tàn tật, sau này là sự ra đời của bảo hiểm thất nghiệp, được coi là bước phát triển nổi dãi của chủ nghĩa lịch sử mới. Chủ trương này không chỉ được thực hiện ở Đức mà sau này còn được tiến hành ở các nước TBCN khác, trở thành nền tảng tư tưởng về an sinh xã hội thời kỳ đầu ở các nước TBCN phương Tây [72, tr.8]. Những học thuyết này dưới góc độ cải cách đả đảo tiền lương và lao động, trong đó gồm có trợ cấp thất nghiệp được tiến hành theo quy định pháp luật, đã góp phần làm giảm bớt mâu thuẫn giai cấp và xung đột xã hội, chú trọng tới quyền lợi và đạo đức, đó chính là một trong những nguyên tắc để các quốc gia Âu Mỹ tiến hành cải cách chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

Hai là, học thuyết của Các- Mác. Các- Mác (1818- 1883) đưa ra những nghiên cứu phân tích sâu sắc về bảo hiểm thất nghiệp ở thời kỳ CNTB tự do thế kỷ XIX. Chủ nghĩa Mác cho rằng, trong điều kiện CNTB đã xuất hiện một số lượng lớn người dư thừa, đòi hỏi phải cải thiện điều kiện lao động yếu kém và cung cấp nhu cầu bảo đảm cho những nơi thiên tai và những người bất hạnh [139, tr.11]. Những nghiên cứu của Chủ nghĩa Mác về bảo hiểm thất nghiệp mang tính tiên đoán nhưng nó đã phản ánh rõ bản chất của tư bản trong quá trình sản xuất TBCN. Chính Mác đã thừa nhận: “Trong giai cấp công nhân, những người khổ cực và đội quân thất nghiệp quá lớn, những người dân cần được chính quyền cứu trợ quá nhiều...” [104, tr.25]. Do điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội để thực hiện chế độ an sinh xã hội lúc đó chưa chín muồi, đồng thời các loại hình bảo hiểm thất nghiệp chưa xuất hiện, nên Mác không thể đưa ra cách làm cụ thể hợp lý cho chế độ an sinh xã hội. Đối với chức năng của an sinh xã hội, Mác chỉ ra, chế độ bảo hiểm của CNTB có hai chức năng lớn là phân chia gánh vác rủi ro và bồi thường thiệt hại. Do sự gia tăng của những rủi ro không xác định, nên cần xây dựng quỹ bảo đảm để giải quyết ổn thỏa các trường hợp thiên tai và những sự việc ngoài ý muốn. Từ việc phân tích bản chất

của quỹ bảo hiểm xã hội, Mác đưa ra quan điểm về bảo hiểm thất nghiệp với sự lý giải rằng, bảo hiểm thất nghiệp là một hình thức bảo hiểm do nhà nước thực hiện, do doanh nghiệp hoặc người lao động cùng nhau gánh vác, việc thực hiện phải có sự can thiệp của chính phủ và bảo đảm chức năng phân phối cuối cùng [104, tr. 25].

Ba là, học thuyết quyền lợi công dân. Nền tảng giá trị cải cách và phát triển của chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện đại được cho là dựa vào học thuyết quyền lợi công dân của nhà kinh tế học người Anh Alfred Marshall. Marshall chỉ ra rằng, quyền công dân của xã hội hiện đại bao gồm ba loại là quyền được thỏa thuận, quyền lợi chính trị và quyền lợi xã hội. Xét về góc độ chính trị xã hội, sau khi người lao động mất việc ngoài ý muốn, họ được giúp đỡ vật chất và dịch vụ việc làm, đây là hình thức cụ thể của quyền lợi xã hội của công dân. Quyền lợi xã hội của người lao động chủ yếu thể hiện ở hai mặt: một là, khi người lao động mất việc làm, họ được hưởng quyền lợi bồi thường về kinh tế, hai là, họ được bố trí việc làm mới, tham gia vào hoạt động xã hội, gánh vác trách nhiệm xã hội, đề phòng bị “xã hội loại bỏ”. Đối với việc thực hiện quyền lợi xã hội cho người lao động, chính sách xã hội tốt nhất là việc làm, chế độ bảo hiểm thất nghiệp tốt nhất là thúc đẩy người thất nghiệp nhanh chóng tìm việc làm. Đối với người thất nghiệp, quyền lợi xã hội của họ không chỉ đơn thuần là được hưởng bồi thường và trợ cấp về kinh tế trong hệ thống an sinh xã hội, mà điều đáng nói hơn là sự hòa nhập vào cộng đồng, không thể tách khỏi cộng đồng xã hội, không vì mất việc làm mà bị loại bỏ khỏi cuộc sống xã hội và môi trường việc làm, sống tách biệt với đám đông. Ngược lại, người lao động phải tích cực tham gia vào hoạt động xã hội, gánh vác vai trò và trách nhiệm xã hội. Quan điểm của học phái Marshall đã nâng lợi ích của công dân thành quyền lợi xã hội theo quy định pháp luật, là cơ sở khoa học để các quốc gia phân định rõ ràng hành vi quyền lợi xã hội của công dân, giúp các nước cải tiến chế độ bảo hiểm thất nghiệp, trong đó chú trọng chức năng thúc đẩy việc làm của chế độ này.

Vậy vai trò của nhà nước và thị trường đối với quyền lợi của công dân ra sao? Trong thể chế kinh tế thị trường, nhà nước và thị trường đều có chức năng cung cấp an sinh xã hội trong lĩnh vực chính sách xã hội. Nguyên tắc cơ bản của bảo hiểm xã hội chính là mua bảo hiểm, bảo hiểm thất nghiệp cũng thực hiện nguyên tắc này. Điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp là thời gian làm việc và mức thu nhập lao

động, chỉ những người tham gia hoạt động vào thị trường lao động thì mới đủ điều kiện để mua bảo hiểm thất nghiệp từ thị trường đó. Mặt khác, chính phủ thực hiện làm bảo hiểm thất nghiệp nhằm bảo hộ cho người thất nghiệp và nhóm yếu thế trong xã hội. Điều này tuy có đi ngược lại nguyên tắc công bằng của thị trường, nhưng trách nhiệm và nghĩa vụ cần có của nhà nước hiện đại là bảo hộ quyền lợi cơ bản của công dân. Đây chính là nền tảng giá trị và đạo đức cơ bản của xã hội loài người, là sự bổ khuyết cho thị trường của chính phủ, là tiền đề cơ bản để tồn tại một chế độ an sinh xã hội hiện đại.

Nhìn chung, quan niệm về chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở phương Tây được hình thành trên cơ sở của công bằng xã hội, bảo đảm nhân quyền, bảo đảm kinh tế và thúc đẩy việc làm. Mỗi lý thuyết đều có sự kế thừa và bổ sung, từng bước hoàn thiện hệ thống lý thuyết về bảo hiểm thất nghiệp, là cơ sở lý luận quan trọng định hướng xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nhiều quốc gia trên thế giới.

Sự hình thành và phát triển các lý thuyết về bảo hiểm thất nghiệp ở phương Tây mang đặc điểm: *Một là*, các lý thuyết bảo hiểm thất nghiệp đa phần đề cập tới hai nội dung triết học cơ bản là công bằng xã hội và phát triển kinh tế. Đó là mục tiêu kép khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, trong đó vấn đề mối quan hệ giữa công bằng và hiệu quả là nội dung hạt nhân. *Hai là*, các lý thuyết từng bước được mở rộng và hệ thống hoá, từ nghiên cứu chức năng đơn nhất của bảo hiểm thất nghiệp là ổn định và điều tiết kinh tế, tái phân phối, dần mở rộng nghiên cứu các chức năng thúc đẩy việc làm, công bằng và ổn định xã hội. *Ba là*, lý thuyết bảo hiểm thất nghiệp của phương Tây đặt cơ sở cho sự hình thành mô hình bảo hiểm thất nghiệp. Lý thuyết bảo hiểm thất nghiệp đã có sự chuyển biến từ cứu trợ khó khăn sang bảo hiểm thất nghiệp, từ phát triển cơ chế kết hợp bảo hiểm thất nghiệp và cứu trợ thất nghiệp sang phương diện khuyến khích thị trường lao động tạo việc làm. Đồng thời, việc quản lý vận hành quỹ bảo hiểm thất nghiệp cũng trở thành một nội dung quan trọng trong nghiên cứu bảo hiểm thất nghiệp. Do ảnh hưởng của lý thuyết Keney's, bảo hiểm thất nghiệp dần hình thành một mô hình bảo đảm đặc trưng ở các quốc gia châu Âu, đó là mô hình vừa phát huy được vai trò cứu trợ khó khăn, vừa là “vũ khí giảm chấn động” trong chính sách tài chính.

2.1.2.2. Lý thuyết của Trung Quốc

- Nhận thức về “thất nghiệp” và sự thừa nhận “ thất nghiệp”

Trong một khoảng thời gian dài trước khi hình thành bảo hiểm thất nghiệp, ở Trung Quốc đã diễn ra những cuộc tranh luận sôi nổi về lý thuyết thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp, có hay không tồn tại thất nghiệp trong điều kiện XHCN.

Trên thực tế, dưới thời Mao Trạch Đông, thất nghiệp đã được đề cập tới là một trong những nội dung quan trọng của chính quyền nhằm giúp đỡ nhân dân trong cuộc kháng chiến chống Nhật. Tháng 8 -1937, Mao Trạch Đông có bài phát biểu “*Động viên toàn thể lực lượng đấu tranh kháng chiến thắng lợi*”, trong đó đề xuất đưa các vấn đề như cải thiện đãi ngộ cho công nhân, viên chức, giáo viên và quân nhân chống Nhật, ưu đãi cho gia đình chống Nhật, cứu trợ thất nghiệp,... vào nội dung quan trọng của 10 cương lĩnh chống Nhật [134, tr.356]. Trong bài “*Bàn về Chính phủ liên hợp*” (Luận liên hợp chính quyền) năm 1945, Mao Trạch Đông còn chỉ ra: “Trong chế độ nhà nước chủ nghĩa dân chủ mới, sẽ áp dụng chính sách điều tiết mối quan hệ thiết hơn giữa lao động và tiền lương, bảo vệ quyền lợi của công nhân, căn cứ vào các hoàn cảnh khác nhau, thực hiện chế độ làm việc ngày làm 8-10 tiếng, chế độ cứu trợ thất nghiệp và bảo hiểm xã hội hợp lý...” [135, tr.1082]. Những đề xuất của Mao Trạch Đông là cơ sở quan trọng cho việc hình thành nhận thức về vấn đề an sinh xã hội trong thời kỳ cách mạng ở Trung Quốc. Trong đó, vấn đề trợ cấp thất nghiệp được nhắc đến như một nội dung không thể thiếu trong những chính sách trợ cấp của Trung Quốc lúc bấy giờ.

Sau ngày thành lập nước CHND Trung Hoa, khi Mao Trạch Đông làm Chủ tịch nước, ông càng coi trọng vấn đề an sinh xã hội. Năm 1949, đứng trước vấn đề thất nghiệp của một bộ phận lớn người dân từ thời kỳ chủ nghĩa đế quốc và phe phái phản động Quốc dân đảng thống trị trong thời gian dài, Mao Trạch Đông nhận thấy, an sinh xã hội là một việc lớn, “phải tiến hành nghiêm túc công tác cứu trợ đối với công nhân thất nghiệp và phần tử trí thức thất nghiệp, nỗ lực giúp người thất nghiệp có việc làm” [136, tr.19] . Năm 1951, Quốc vụ viện Trung Quốc đã ban hành và thực thi văn kiện nhan đề “*Quy định bảo hiểm lao động nước CHND Trung Hoa*”

và nhận được sự ủng hộ rộng rãi của đông đảo công nhân viên chức. Tháng 9-1954, Hội nghị lần thứ nhất Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khoá I đã thông qua Hiến pháp lần thứ nhất nước Trung Hoa mới với nội dung “Công dân nước CHND Trung Hoa có quyền lợi lao động... Người lao động khi đến tuổi già, bệnh tật hoặc mất sức lao động đều được giúp đỡ về vật chất. Nhà nước tổ chức và mở rộng sự nghiệp bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội và y tế toàn dân” [234]. Điều đó chứng tỏ, theo khung cơ bản của Hiến pháp, chế độ an sinh xã hội XHCN của Trung Quốc bước đầu hình thành. Trong đó, vấn đề cứu trợ thất nghiệp và tạo việc làm được đề cập như là cơ sở ban đầu để hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp về sau này.

Nhưng quan niệm truyền thống vẫn khẳng định xã hội XHCN không tồn tại thất nghiệp, vì thế Trung Quốc không cần thiết xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Bởi lẽ, trong thời kỳ kinh tế kế hoạch tập trung, nhà nước bao cấp và lo liệu toàn bộ công ăn việc làm đối với người lao động, nếu có xảy ra thất nghiệp thì chỉ là tạm thời và được giải quyết ngay. Mặc dù đầu những năm 1960 và cuối những năm 1970 của thế kỷ XX, nước này đã nảy sinh vấn đề thất nghiệp khá nghiêm trọng, nhưng về mặt lý thuyết, người ta vẫn không thừa nhận có tồn tại thất nghiệp trong xã hội XHCN, mà chỉ thừa nhận do sai lầm trong công tác thực tiễn đã tạo ra vấn đề việc làm tạm thời [152, tr.74]. Điều này càng được khẳng định khi nhà lãnh đạo Trung Quốc Đặng Tiểu Bình có bài phát biểu sau chuyến khảo sát Giang Tô năm 1983. Ông nói rằng: “Vấn đề ăn, mặc, tiêu dùng của nhân dân đã được giải quyết, cuộc sống cơ bản được bảo đảm, vấn đề nhà ở, vấn đề việc làm cũng được giải quyết, ở thành thị cơ bản không còn người lao động chờ việc làm...” [139, tr.19].

Đến giữa những năm 1980, một số lãnh đạo của ĐCS Trung Quốc vẫn kiên trì quan niệm truyền thống, cho rằng thất nghiệp là sản phẩm của chế độ sở hữu và phát triển công nghiệp hiện đại, là một trong những điều kiện để tồn tại phương thức sản xuất TBCN. Còn trong điều kiện XHCN, người lao động và tư liệu sản xuất kết hợp trực tiếp với nhau thì không thể xảy ra thất nghiệp, nếu có hiện tượng một bộ phận người lao động tạm thời tách khỏi tư liệu sản xuất thì cũng chỉ nên gọi là “chờ việc làm” nhằm phân biệt với thất nghiệp của chế độ TBCN [152, tr.74].

Nhưng thực tiễn cải cách thể chế kinh tế ở Trung Quốc đã khiến người ta nhận thức lại vấn đề thất nghiệp trong chế độ XHCN. Việc nhận thức lại vấn đề này

dựa trên hai phương diện, một là, phải xác định một cách khách quan định nghĩa thất nghiệp, điều này phải phù hợp với quy định của ILO về thất nghiệp. Hai là, phải xác định rõ Trung Quốc đang ở vào giai đoạn đầu của CNXH, còn cần phát triển hợp lý các hình thức sở hữu, doanh nghiệp tập thể, doanh nghiệp nhà nước phải hướng tới thị trường, căn cứ vào yêu cầu của thị trường để điều tiết hợp lý số lượng và chất lượng lao động. Điều này có khoảng cách rất lớn với lý luận XHCN truyền thống liên quan tới việc không tồn tại chế độ sở hữu, không tồn tại hàng hóa tiền tệ. Vì thế, một mặt, cần thừa nhận một cách khách quan, Trung Quốc có tồn tại hiện tượng thất nghiệp, mặt khác, nhận thức về hiện tượng thất nghiệp này không thể giáo điều áp theo lý thuyết truyền thống [152, tr.74].

Nhưng về mặt lý luận, lý thuyết thất nghiệp vẫn được đem ra tranh luận từ giữa những năm 80 kéo dài mãi tới đầu những năm 90 của thế kỷ XX. Sau khi Đặng Tiểu Bình có bài phát biểu thị sát ở khu vực phía Nam Trung Quốc về “hộ tư hộ xã” (TBCN và XHCN), những tranh luận đối với vấn đề thất nghiệp mới cơ bản kết thúc. Trung Quốc thừa nhận tính thống nhất của thất nghiệp trong xã hội TBCN và trong xã hội XHCN. Năm 1986, để phù hợp với yêu cầu cải cách doanh nghiệp nhà nước, Quốc vụ viện Trung Quốc đã công bố văn kiện “*Quy định tạm thời về bảo hiểm chờ việc làm cho công nhân viên chức doanh nghiệp quốc doanh*”, đánh dấu giai đoạn hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước này. Do lúc đó, ở Trung Quốc vẫn xuất hiện nhiều tranh luận về việc có hay không tồn tại thất nghiệp trong xã hội XHCN, cho nên “*Quy định tạm thời về bảo hiểm chờ việc làm đối với công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước*” năm 1986 tránh dùng khái niệm “thất nghiệp”, mà thay thế bởi cụm từ “chờ việc làm” để thể hiện vấn đề thất nghiệp.

- **Lý thuyết về xã hội hài hoà**

Cội nguồn tư tưởng “xã hội hài hoà” ở Trung Quốc có từ thời Tiên Tần cách đây hơn hai nghìn năm với ảnh hưởng của nhà tư tưởng Khổng Tử khi ông đưa ra quan điểm “hoà nhi bất đồng”. Hài hoà để cùng tồn tại, cùng phát triển, bất đồng để tương bổ tương thành, hoà nhi bất đồng được coi là chân lý để phát triển hài hoà nền văn minh của nhân loại [140]. Những dòng tư tưởng truyền thống trong lịch sử Trung Quốc đều ít nhiều đưa ra những quan niệm liên quan tới xã hội hài hoà như Nho gia, Đạo gia, Mặc gia. Nếu Nho gia nhấn mạnh “hài hoà” trong xã hội, đạo đức

nhân sinh thì Đạo gia của Lão Tử lại đề cao “hài hòa” giữa con người và tự nhiên, còn Mặc Gia lại đề cập tới “hài hòa” ở sự “kiêm ái”- yêu quý mọi người như nhau, con người đối xử tốt đẹp với nhau. Trong thời kỳ cận đại của Trung Quốc, nhà cách mạng có tư duy đổi mới tiên bộ Tôn Trung Sơn đã nhận thức sâu sắc giữa thực tại đất nước và thế giới rộng lớn, đã đem những tư tưởng tự do tiên bộ của nhân loại để giải quyết vấn đề dân tộc, vấn đề con người của thời kỳ cận đại. Ông là người đề xướng chủ nghĩa Tam dân (dân tộc độc lập, dân quyền tự do, dân sinh hạnh phúc) [1, tr.47], được coi là cơ sở để phát triển tư tưởng xã hội hài hoà ở Trung Quốc sau này. Tư tưởng xây dựng xã hội hài hoà còn được kế thừa từ tư tưởng hài hoà của chủ nghĩa Mác. Theo lý giải của nhiều học giả Trung Quốc, tư tưởng hài hoà xã hội trong chủ nghĩa Mác thể hiện ở mối quan hệ biện chứng hài hoà giữa con người với tự nhiên, con người với xã hội, con người với con người. Đây cũng được coi là cơ sở cho sự hình thành những lý thuyết về xã hội hài hoà XHCN ở Trung Quốc.

Sau hơn 30 năm cải cách mở cửa, Trung Quốc đã gặt hái nhiều thành tựu kinh tế to lớn, nhưng lại phải đối mặt với nhiều thách thức nghiêm trọng trong vấn đề xã hội. Mặc dù đã phần nào giải quyết những mâu thuẫn xã hội và những vấn đề để lại của lịch sử, nhưng xã hội Trung Quốc lại nảy sinh nhiều mâu thuẫn và vấn đề mới cần giải quyết. Chính trong bối cảnh đó, việc Trung Quốc lần đầu tiên đề xướng tư tưởng “xây dựng xã hội hài hoà XHCN” trong Văn kiện chính trị tại Hội nghị TW 6 khoá XVI ĐCS Trung Quốc năm 2006 được coi là sáng tạo mang tính tập trung trí tuệ của toàn đảng toàn dân Trung Quốc, đã thể hiện bước chuyển lớn trong tư duy của tập thể lãnh đạo nước này, từ chú trọng phát triển kinh tế sang cùng chú trọng giải quyết công bằng xã hội và phát triển bền vững, cố gắng giải quyết những mâu thuẫn xã hội trong quá trình tăng trưởng kinh tế, tạo môi trường xã hội phát triển tốt đẹp [1, tr.47]. Xã hội hài hoà mà ĐCS Trung Quốc đề xướng là “xã hội dân chủ pháp trị, công bằng chính nghĩa, thành thực giữ chữ tín và thương yêu nhau, tràn đầy sức sống, ổn định có trật tự, con người chung sống hài hoà với tự nhiên”. Sáu nội dung này đã vẽ lên bức tranh tổng quát về một xã hội hài hoà mà Trung Quốc muốn hướng tới [123]. Trong sáu nội dung của nhiệm vụ xây dựng xã hội hài hoà thì nội dung “công bằng chính nghĩa” được lý giải là giải quyết ổn thoả những mâu thuẫn trong xã hội, bảo vệ và thực hiện công bằng chính nghĩa trong xã

hội, để toàn thể quần chúng nhân dân đều được hưởng thành quả của cải cách và phát triển, cùng thực hiện giàu có, là điều kiện cơ bản để duy trì lâu dài ổn định xã hội. Xây dựng hài hoà xã hội là xây dựng một xã hội hài hoà trong mọi lĩnh vực, mọi mối quan hệ xã hội. Trong đó, “công bằng chính nghĩa” là nội dung phủ rộng trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

Khi xây dựng và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp, Trung Quốc đã kế thừa tư tưởng “hài hoà” của những triết gia nổi tiếng trước đây, coi “hài hoà”, “công bằng chính nghĩa” là đặc trưng để hình thành và phát triển chế độ này. Tính hài hoà, công bằng của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc thể hiện ở việc “đóng và hưởng”- được tham gia, đóng bảo hiểm bao nhiêu thì hưởng bấy nhiêu- thể hiện nguyên tắc đối xử bình đẳng giữa quyền lợi và nghĩa vụ của người lao động.

Từ khái niệm thất nghiệp và sự khẳng định bản chất tương đồng của thất nghiệp trong chế độ XHCN và chế độ TBCN, căn cứ vào lý thuyết về xã hội hài hoà, đồng thời tham khảo, vận dụng có chọn lọc và sáng tạo lý thuyết của phương Tây, Trung Quốc đã xây dựng một chế độ bảo hiểm thất nghiệp có sự kết hợp giữa tiến bộ phương Tây và phù hợp với điều kiện trong nước. Đó là:

Từ lý thuyết kinh tế phúc lợi của Pigou và lý thuyết “con đường thứ ba”, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc không áp dụng hoàn toàn mô hình thị trường, cũng không áp dụng mô hình nhà nước bao thầu, mà thực hiện theo nguyên tắc kết hợp giữa hiệu quả và công bằng, giữa thị trường tự do có sự can thiệp của nhà nước, thực hiện cân đối giữa phát triển kinh tế và công bằng xã hội. Tức là vừa bảo đảm cuộc sống cơ bản của người thất nghiệp, vừa thúc đẩy nâng cao hiệu quả kinh tế xã hội, ngăn chặn tình trạng xuất hiện nhà nước phúc lợi do mức bảo đảm quá cao dẫn tới giảm hiệu quả kinh tế. Công bằng và hiệu quả có mối quan hệ tương hỗ, cùng nằm trong thể chế XHCN, hiệu quả ràng buộc công bằng, công bằng tác dụng trở lại hiệu quả. Chỉ có nâng cao hiệu quả, thúc đẩy phát triển sức sản xuất thì mới có thể thực hiện cùng giàu có, thực hiện công bằng xã hội thực sự. Vì thế hiệu quả là nền tảng để thực hiện công bằng xã hội. Ngược lại, công bằng xã hội lại là động lực thúc đẩy nâng cao hiệu quả [139, tr.19].

Từ lý thuyết kinh tế học chủ nghĩa Keynes xuất phát từ góc độ nhà nước can dự, nhà nước Trung Quốc đóng vai trò quan trọng trong nâng cao hiệu quả nhu cầu

về vốn, tức là thực hiện chính sách nhà nước tham gia vào hoạt động kinh tế, ngoài việc khuyến khích đầu tư thông qua chính sách thuế, chính phủ cũng cần trực tiếp bắt tay xây dựng các công trình công cộng, mở rộng các công trình phúc lợi xã hội, tăng tiêu dùng, đáp ứng mọi nhu cầu và việc làm đầy đủ. Mặt khác, nhà nước Trung Quốc phải thực hiện các biện pháp, chính sách xã hội theo pháp luật như bảo hiểm xã hội, cứu trợ người già, trẻ em, hợp tác lao động và vốn, thực hiện cải cách kinh tế và cải cách xã hội từ trên xuống dưới.

Từ lý thuyết thất nghiệp của Morgan, thất nghiệp là một hiện tượng xã hội khó tránh khỏi trong nền kinh tế thị trường, do vậy phải tăng cường bảo vệ người thất nghiệp, điều đó vừa có lợi cho việc tiến hành tái sản xuất sức lao động, vừa có lợi để ổn định xã hội. Từ lý thuyết này, Trung Quốc đã hoàn toàn thoát khỏi tư duy phân biệt hiện tượng thất nghiệp trong chế độ XHCN và TBCN, khẳng định, thất nghiệp là hiện tượng tồn tại khách quan trong điều kiện kinh tế thị trường ở bất kỳ quốc gia nào trên thế giới, trong đó có Trung Quốc.

Từ học thuyết quyền lợi công dân của Marshall, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc thực hiện quyền lợi xã hội cho người lao động với chính sách xã hội tốt nhất là việc làm, mục tiêu cuối cùng và cao nhất của chế độ bảo hiểm thất nghiệp là nhanh chóng tạo việc làm cho người thất nghiệp. Đồng thời, người lao động thể hiện quyền lợi xã hội của mình không chỉ bằng việc được hưởng trợ cấp từ bảo hiểm thất nghiệp mà hơn hết, quyền lợi của người thất nghiệp còn được thể hiện bằng chính hành động của bản thân họ, đó là hành động chủ động hòa nhập cộng đồng, chủ động tìm việc làm, tích cực tham gia vào hoạt động xã hội, gánh vác vai trò và trách nhiệm xã hội của người lao động.

Từ lý thuyết kinh tế an sinh xã hội, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc được xây dựng với mục tiêu chính là kết hợp hữu cơ giữa bảo đảm đời sống cơ bản và thúc đẩy tạo việc làm cho người thất nghiệp.

Tóm lại, mặc dù đến nay, Trung Quốc vẫn chưa xác định được khung lý thuyết cơ bản nào về bảo hiểm thất nghiệp, bởi những tranh luận về “chờ việc” và “thất nghiệp” kéo dài mãi tới cuối thế kỷ XX, nhưng có thể thấy, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc được hình thành từ sự tham khảo có chọn lọc các lý thuyết

của phương Tây và nhận thức của người Trung Quốc, không hoàn toàn dựa tuyệt đối vào một lý thuyết nào.

2.2. CƠ SỞ THỰC TIỄN

2.2.1. Thực tiễn hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở một số nước phát triển phương Tây

Ở phương Tây, những chính sách trợ giúp đối với người thất nghiệp tuy xuất hiện từ lâu, nhưng bảo hiểm thất nghiệp thì mãi tới đầu thế kỷ XX mới hình thành. Từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, các quốc gia châu Âu xây dựng chính sách xã hội chủ yếu dựa theo mô hình “nhà nước phúc lợi” bởi tính ưu việt của nó là ổn định xã hội và tiến bộ xã hội [31, tr.26]. Trong mỗi mô hình nhà nước phúc lợi lại hình thành mỗi kiểu an sinh xã hội khác nhau nhưng có cùng mục tiêu là chống lại rủi ro do tai nạn, ốm đau, mất sức lao động, thất nghiệp, tuổi già,... áp dụng phương thức thanh toán phi hàng hoá, có nghĩa là các khoản trợ cấp đều độc lập với cơ chế thị trường. Ở châu Âu, bảo hiểm thất nghiệp là một phần của hệ thống an sinh xã hội nên nó mang đặc trưng của hệ thống an sinh xã hội và chịu sự chi phối của mô hình nhà nước phúc lợi châu Âu. Tuy từng điều kiện và đặc thù mỗi quốc gia mà hình thành những kiểu mô hình nhà nước phúc lợi khác nhau, theo đó, hình thành những kiểu bảo hiểm thất nghiệp khác nhau, trong đó phổ biến là ba loại hình:

- **Bảo hiểm thất nghiệp theo mô hình thị trường xã hội**

Mô hình thị trường xã hội là sự kết hợp sức mạnh của nền kinh tế thị trường thuần túy với quyền tự do của con người đạt tới mức độ cao, tính hiệu quả kinh tế và hiệu quả can thiệp của chính phủ nhằm khắc phục những mặt trái của kinh tế thị trường vì mục đích công bằng xã hội [31, tr.27]. Đặc trưng của mô hình này là nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong phân phối phúc lợi, phúc lợi phân phối đồng đều giữa các giai tầng, giữa các thành viên trong xã hội. Bởi tư duy muốn duy trì và củng cố sự tồn tại giai cấp và địa vị giai cấp khác nhau, vì thế trên hết, nó khuyến khích sự ổn định chính trị xã hội và duy trì lòng trung thành đối với nhà nước. Điển hình của mô hình thị trường xã hội này là Đức.

Ở Đức, bảo hiểm thất nghiệp ra đời khi nước này ban hành “*Luật bảo hiểm thất nghiệp*” năm 1927. Từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai đến năm 1974, bảo

hiểm thất nghiệp ở Đức đã phát triển rộng rãi theo hình thức bắt buộc tham gia và nguồn quỹ từ sự đóng góp tài chính của người lao động, người sử dụng lao động và nhà nước. Với đặc trưng nhà nước kiểu thị trường xã hội đó, chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Đức được xây dựng dựa trên các nguyên tắc: đoàn kết và hỗ trợ; hỗ trợ dựa vào trách nhiệm cá nhân; phân phối công bằng [31, tr.62-63].

Trên cơ sở kinh tế phát triển nhanh giai đoạn 1960- 1970, việc làm được đáp ứng đầy đủ, bảo hiểm thất nghiệp cũng được hoàn thiện và phát triển. Từ năm 1969 cho tới sau khi nước Đức thống nhất năm 1990, Đức đưa ra nhiều hình thức nhằm phục vụ và tạo vô số việc làm, đáp ứng đầy đủ việc làm cho người lao động, cụ thể là *“Luật xúc tiến việc làm”* năm 1969 và hình thành 38 cơ sở giới thiệu việc làm theo mô hình dịch vụ việc làm liên bang tại 6 bang mới ở Đông Đức. Quyền lợi xã hội mang tính phi hàng hoá của người lao động ngày càng được tăng cường. Biểu hiện ở chỗ, *một là*, diện bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp rộng, bao gồm toàn bộ người lao động theo hợp đồng hoặc lao động học nghề. *Hai là*, mức hưởng bảo hiểm lớn. Với tư duy coi thụ hưởng bảo đảm xã hội là một quyền lợi tất yếu của người dân, nên bảo hiểm thất nghiệp ở Đức phát huy tối đa khả năng phân phối lợi ích cho người lao động bằng cách nói lỏng biên độ thụ hưởng và không ngừng tăng mức hưởng bảo hiểm, thậm chí không hạn chế mức hưởng bảo hiểm tối đa. Mức hưởng bảo hiểm liên tục được điều chỉnh tăng từ năm 1967- 1974, quy định bằng 68% lương trung bình của người lao động [118, tr. 94].

Tuy nhiên có thể thấy, hạn chế của chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong mô hình nhà nước phúc lợi nói chung và mô hình kiểu thị trường xã hội nói riêng ở Đức là sự bảo đảm xã hội khá toàn diện, mức hỗ trợ cao, bảo đảm việc làm đầy đủ, chỉ phù hợp khi kinh tế phát triển, trong hoàn cảnh kinh tế rơi vào khủng hoảng sẽ làm ảnh hưởng nghiêm trọng, thậm chí gây sụp đổ hệ thống phúc lợi xã hội. Thực tiễn ra đời bảo hiểm thất nghiệp ở Đức cho thấy, khi kinh tế phát triển vào những năm 1950 - 1970, các chính sách an sinh xã hội được đầu tư tối đa, người dân được hưởng phúc lợi xã hội đầy đủ. Nhưng khi kinh tế suy thoái, nhà nước một mặt phải tìm cách phục hồi nền kinh tế, mặt khác vẫn phải duy trì đầu tư cho các chính sách xã hội. Điều đó làm ngân sách nhà nước bị thâm hụt trầm trọng, các doanh nghiệp chịu áp lực về cạnh tranh, về lương, thuế. Thêm vào đó, do Đức thực hiện các chính

sách xã hội quá hoàn thiện, nên thay vì lao động, người dân luôn trông chờ vào các khoản trợ cấp xã hội để sống, không có cơ chế thúc đẩy và khuyến khích tìm việc làm khi kinh tế suy thoái bởi nước này đã thực hiện “việc làm đầy đủ”. Bảo hiểm thất nghiệp không thể hiện vai trò thúc đẩy việc làm mà vẫn duy trì chủ trương trợ cấp thất nghiệp.

- **Bảo hiểm thất nghiệp theo mô hình thị trường tự do**

Đặc trưng của mô hình nhà nước phúc lợi kiểu tự do chủ nghĩa là nhấn mạnh chế độ bảo hiểm xã hội theo xu hướng thị trường và sử dụng phương pháp thẩm tra tài sản trước khi trợ cấp trong phân phối lợi ích. Mô hình này không chủ trương phát triển mở rộng mức độ thanh toán và hình thức bảo hiểm xã hội, lợi ích chia sẻ cũng rất hạn chế bởi họ cho rằng làm như vậy sẽ khiến người lao động không phát huy tính tích cực lao động. Phúc lợi xã hội phần lớn được dành cho tầng lớp nghèo khó, tầng lớp yếu thế trong xã hội, nhà nước chỉ can thiệp khi các thành viên trong xã hội gặp rủi ro [31, tr.28,32]. Đại diện cho mô hình thị trường tự do là nước Anh.

Ở Anh, bảo hiểm thất nghiệp vừa ra đời đã được luật hoá với việc hình thành “*Luật bảo hiểm thất nghiệp*” vào năm 1912, là bộ luật mang tính bắt buộc thực hiện đầu tiên trên thế giới. Dựa theo tư duy đường lối chủ nghĩa tự do, Luật bảo hiểm thất nghiệp của Anh quy định, bảo hiểm thất nghiệp do nhà nước bắt buộc thi hành, công nhân phải tham gia, nhà nước bắt buộc người sử dụng lao động và người lao động phải đóng bảo hiểm [118, tr.79]. Cuối những năm 40 của thế kỷ XX, Anh xây dựng hệ thống an sinh xã hội dựa trên khung của “*Báo cáo Beveridge*”. Trong đó, Báo cáo đưa ra 5 nguyên tắc căn bản xây dựng chế độ bảo hiểm xã hội để từ đó làm cơ sở để thực hiện bảo hiểm thất nghiệp [118, tr.83]. *Một là*, thực hiện mức trợ cấp thống nhất, cho dù mức thu nhập trước khi thất nghiệp của người hưởng bảo hiểm là bao nhiêu. *Hai là*, người lao động tham gia đóng một mức bảo hiểm thống nhất, không phân biệt giàu nghèo. *Ba là*, mức trợ cấp được phát đủ để duy trì cuộc sống bình thường, thời gian hưởng được căn cứ vào nhu cầu thực tế. *Bốn là*, thực hiện quản lý hành chính thống nhất. *Năm là*, thực hiện bảo hiểm đối với mọi công dân và bảo đảm mọi phương diện cần thiết của cuộc sống. Chính vì những ưu điểm kể trên mà mặc dù đến nay, tuy bảo hiểm thất nghiệp ở Anh được nhiều lần chỉnh sửa, bổ sung theo tình hình thực tế nhưng cơ bản vẫn duy trì những nguyên tắc của “*Báo*

cáo Beveridge”. Nhưng do bảo hiểm thất nghiệp của Anh đi theo mô hình chủ nghĩa tự do nên mức độ bảo đảm thấp hơn bảo hiểm thất nghiệp của Thụy Điển, Đan Mạch, là những quốc gia theo mô hình chủ nghĩa dân chủ xã hội. Bảo hiểm thất nghiệp của Anh lại không định hướng rõ ràng công việc, nên trong giai đoạn những năm 1940- 1990 (giai đoạn trước cải cách chế độ bảo hiểm thất nghiệp), chế độ này luôn nhấn mạnh tới quyền hưởng bảo hiểm của công dân mà không chú ý tới nghĩa vụ và trách nhiệm của công dân. Nhất là trong giai đoạn kinh tế nước Anh gặp khó khăn từ sau năm 1970, tỉ lệ thất nghiệp tăng cao, việc chi trả bảo hiểm thất nghiệp tăng mạnh, ngân quỹ bảo hiểm vốn chỉ dựa vào nhà nước gặp khó khăn bởi ngân sách nhà nước lúc này phải tập trung cho phát triển kinh tế. Tuy vậy, giai đoạn này, bảo hiểm thất nghiệp ở Anh vẫn bao phủ tới 80% công nhân trên toàn quốc.

- **Bảo hiểm thất nghiệp theo mô hình dân chủ xã hội**

Mô hình dân chủ xã hội với đặc trưng chủ yếu là tuân thủ các nguyên tắc chủ nghĩa thế giới và bình đẳng. Mô hình này nhằm khuyến khích sự công bằng giữa các giai cấp, dựa trên các tiêu chuẩn cao hơn bất cứ chế độ xã hội nào khác [31, tr.28]. Mô hình này tạo dựng sự đoàn kết toàn diện cần thiết nhất phục vụ cho nhà nước phúc lợi, mọi lợi ích đều mang tính phụ thuộc bắt buộc. Việc làm đầy đủ là yếu tố quan trọng hàng đầu của mô hình này. Vì thế, nhà nước tạo điều kiện hỗ trợ về thu nhập và các khoản thanh toán chi phí phúc lợi cho người lao động. Diễn hình của mô hình này là Thụy Điển.

Ở Thụy Điển, ngay từ cuối thế kỷ XIX, những hình thức cơ bản của bảo hiểm thất nghiệp đã xuất hiện. Đó là sự ra đời các quỹ lợi nhuận bảo hiểm thất nghiệp do công đoàn tự tổ chức, được đóng góp bởi các hội viên, nhà nước không đầu tư vào đó. Khác với các quốc gia phương Tây khác, bảo hiểm thất nghiệp của Thụy Điển không phải do nhà nước quản lý mà do công đoàn đứng ra thực hiện. Từ sau thắng lợi của Đảng Dân chủ xã hội năm 1935, do tình trạng thất nghiệp nghiêm trọng ở Thụy Điển vào những năm 20- 30 của thế kỷ XX, chính sách việc làm có chuyển biến lớn, nhà nước bắt đầu quan tâm đầu tư cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp của công đoàn, hình thành chế độ “*Ghent*” (là tên một thành phố ở Thụy Điển) [118, tr.85]. Chế độ “*Ghent*” đã khuyến khích tổ chức công đoàn và các hiệp hội tự thuê lao động xây dựng nhiều quỹ bảo hiểm thất nghiệp để nhận sự hỗ trợ tài chính của

chính phủ cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Năm 1974, Thụy Điển cho lập hạng mục bảo hiểm thất nghiệp thị trường lao động không liên quan tới tổ chức công đoàn. Như vậy, ở Thụy Điển hình thành hai loại bảo hiểm, nhưng trên thực tế, phần lớn người tham gia đều là thành viên công đoàn hoặc thành viên quỹ bảo hiểm thất nghiệp liên quan tới công đoàn. Vì thế, về bản chất, bảo hiểm thất nghiệp ở Thụy Điển vẫn chỉ là một chế độ “*Ghent*”.

Đến năm 1998, Thụy Điển đưa ra luật bảo hiểm thất nghiệp mới, điều chỉnh hợp nhất luật bảo hiểm thất nghiệp năm 1935 và chính sách hỗ trợ tiền mặt thị trường lao động. Luật hiện hành thể hiện rõ những đặc trưng cơ bản của chế độ bảo hiểm thất nghiệp Thụy Điển [118, tr.85]. *Một là*, bảo hiểm thất nghiệp gắn liền với chính sách thị trường lao động tích cực. Ở các quốc gia khác, thông thường, bảo hiểm thất nghiệp là một phần của chế độ bảo hiểm xã hội, nhưng ở Thụy Điển, bảo hiểm thất nghiệp lại là một bộ phận hợp thành quan trọng của chính sách thị trường lao động. Do vậy, nhiệm vụ mục tiêu của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước này không phải coi “hưởng lợi từ thất nghiệp là số một” mà “việc làm là số một”. *Hai là*, lập ra các mức hưởng bảo hiểm thất nghiệp khác nhau tùy vào tình hình của người thất nghiệp, đó là mức hưởng bảo hiểm thất nghiệp liên quan tới thu nhập và mức hỗ trợ thất nghiệp cơ bản. *Ba là*, thực hiện cơ chế công đoàn quản lý bảo hiểm thất nghiệp, người lao động tự nguyện tham gia. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp do công đoàn lập ra, chịu sự giám sát và hỗ trợ của Cục Bảo hiểm thất nghiệp. Do bảo hiểm thất nghiệp ở Thụy Điển thuộc tổ chức công đoàn, nên lợi nhuận của bảo hiểm thất nghiệp chủ yếu được hình thành từ thuế thu nhập và kinh phí do các thành viên công đoàn đóng. Trước năm 1974, chủ sử dụng lao động không phải đóng bảo hiểm, nhưng sau này vẫn phải đóng thuế tiền lương vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

Do bảo hiểm thất nghiệp của Thụy Điển đi theo mô hình dân chủ xã hội, coi trọng sự công bằng và bình đẳng trong phân phối giữa các tầng lớp xã hội, việc làm đầy đủ là ưu tiên hàng đầu, nên mức đãi ngộ rất lớn và điều kiện hưởng đãi ngộ vô cùng dễ dàng. Trước năm 1993, mức đãi ngộ lên tới 90% lương cơ bản, từ tháng 7-1993, mức đãi ngộ được điều chỉnh còn 80% lương cơ bản, nhưng vẫn ở mức cao trên thế giới [118, tr.88]. Nhưng hạn chế của mô hình bảo hiểm thất nghiệp dân chủ xã hội là ở chỗ, giống như hầu hết các nhà nước phúc lợi khác, chính sự đãi ngộ cao

và chính sách thông thoáng đã tạo sức ỳ lớn đối với người lao động, làm giảm sức cạnh tranh của thị trường lao động, đồng thời làm hao mòn năng lực lao động và mức độ đóng góp cho xã hội của người lao động.

Nhìn chung, các mô hình nhà nước phúc lợi ở phương Tây đều mang đặc điểm chung là sự phóng khoáng trong chính sách chi tiêu cho phúc lợi xã hội và an sinh xã hội. Trong đó, bảo hiểm thất nghiệp cũng chịu ảnh hưởng không nhỏ từ tư tưởng đó. Sự rộng rãi trong chính sách bảo hiểm thất nghiệp đã đem lại nhiều quyền lợi cho người thất nghiệp. Một mặt, đã củng cố thêm quyền lợi xã hội của người lao động, việc làm được đáp ứng đầy đủ, trợ cấp thất nghiệp và các dịch vụ phúc lợi đều được đáp ứng, góp phần thúc đẩy phát triển hệ thống an sinh xã hội và phát triển kinh tế xã hội khu vực châu Âu. Nhưng mặt khác, khi châu Âu phải đối mặt với khủng hoảng dầu lửa thế giới vào những năm 1970, nền kinh tế gặp khó khăn, nhưng những quốc gia này vẫn phải tiếp tục chi tiêu lớn cho các chính sách xã hội, bởi các lý do liên quan đến lợi ích của người dân từ hệ thống an sinh xã hội ngày càng mở rộng và những hậu quả xã hội của khủng hoảng kinh tế như vấn đề thất nghiệp [31, tr.39]. Thất nghiệp ở châu Âu diễn ra nghiêm trọng và không có biện pháp giải quyết hiệu quả đã gây áp lực lớn cho thị trường lao động, việc làm và bảo hiểm thất nghiệp. Chính sự mở rộng chi tiêu cho an sinh xã hội những năm 1970-1980 đã tạo ra vô vàn khó khăn trong chính sách an sinh xã hội những năm 1990, mà người ta gọi là “khủng hoảng nhà nước phúc lợi” [31, tr.40].

2.2.2. Mô hình bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc

Mặc dù bảo hiểm thất nghiệp trong các mô hình nhà nước phúc lợi của các nước phương Tây còn có hạn chế, nhưng nó đã thành công và có sức lan tỏa ở nhiều nước trên thế giới. Bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc không hoàn toàn đi theo một mô hình nào kể trên mà được xây dựng trên cơ sở tham khảo và vận dụng có sáng tạo từ các mô hình bảo hiểm thất nghiệp ở phương Tây và phù hợp với điều kiện trong nước, đó là mô hình Chính phủ thị trường xã hội, với vai trò “thể chân kiềng” đối với bảo hiểm thất nghiệp thuộc về Chính phủ, thị trường (gồm đóng góp của doanh nghiệp, người lao động) và xã hội (thể hiện ở đặc trưng “hài hòa”, “công bằng chính nghĩa” và sự tham gia của các tổ chức làm bảo hiểm các cấp). Trong mô hình này, chính phủ trở thành chỗ dựa chủ yếu để duy trì và bảo đảm sự vận hành

của chế độ thất nghiệp. Chính phủ đưa ra những quy định pháp luật yêu cầu các tổ chức doanh nghiệp và người lao động bắt buộc phải tham gia. Nhà nước đóng vai trò hỗ trợ phần thiếu hụt của quỹ nhằm trợ cấp thất nghiệp và thúc đẩy việc làm, giúp người thất nghiệp trở lại với thị trường lao động, hòa nhập vào xã hội, giải quyết khó khăn trong cuộc sống, duy trì ổn định xã hội. Người lao động và người sử dụng lao động đóng góp vào quỹ bảo hiểm là chính. Các tổ chức làm bảo hiểm các cấp tham gia tổ chức, quản lý bảo hiểm thất nghiệp với tiêu chí bảo đảm công bằng về quyền lợi cho người tham gia. Mô hình này đã thể hiện sự kết hợp giữa vai trò của chính phủ với vai trò của thị trường và xã hội.

Mô hình Chính phủ thị trường xã hội được coi là mô hình bảo hiểm thất nghiệp “đặc sắc Trung Quốc” bởi nó mang màu sắc của chế độ hộ tịch hộ khẩu tồn tại lâu đời và mang dấu ấn của công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước từ năm 1992 ở nước này. *Trước hết*, đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp là công nhân viên chức thuộc doanh nghiệp ở thành thị mà không bao gồm lao động nông thôn và lao động nông thôn ra thành phố làm việc. Điều này thể hiện rõ xu hướng phát triển nghiêng lệch, ưu tiên đối tượng lao động có hộ khẩu thành thị trong chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở nước này. *Thứ hai*, từ năm 1992, Trung Quốc xác định mục tiêu cải cách thể chế kinh tế là thiết lập nền kinh tế thị trường XHCN, là bước tiếp nối công cuộc cải cách mở cửa từ năm 1978 ở nước này. Khi đã xác định đường lối kinh tế thị trường cũng tức là Trung Quốc thừa nhận sự tồn tại thất nghiệp, coi đó là hiện tượng phổ biến trong nền kinh tế thị trường. Do đó, Trung Quốc cũng xác định phải xây dựng các chế độ, chính sách liên quan như chế độ bảo hiểm thất nghiệp để bảo vệ người thất nghiệp. Để phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường, Trung Quốc bắt tay cải cách doanh nghiệp nhà nước. Với đặc trưng của kinh tế thị trường là tính cạnh tranh và đào thải mạnh mẽ, do vậy, công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước cũng đi theo tiêu chí đó. Cuộc cải cách đã khiến cho nhiều doanh nghiệp nhà nước không đủ điều kiện và khả năng tồn tại phải tự đóng cửa, sáp nhập hoặc bị thôn tính, kéo theo hàng nghìn công nhân viên chức bị mất việc làm hoặc chờ sắp xếp lại công việc. Trong thời gian chờ đợi bố trí công việc, họ vẫn được coi là đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp và hưởng trợ cấp thất nghiệp. Đối tượng này ở Trung Quốc gọi là đối tượng thất nghiệp “hạ cương”- nhằm chỉ công nhân viên chức mất việc làm và

thuộc diện bảo đảm của bảo hiểm thất nghiệp. Thực tiễn xây dựng và triển khai chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc cho thấy, mô hình Chính phủ thị trường xã hội là mô hình nước này đang tìm tòi, theo đuổi và định hình.

* *

*

*** Tiểu kết chương 2**

Thất nghiệp là một hiện tượng kinh tế xã hội phổ biến tại nhiều quốc gia xây dựng thể chế kinh tế thị trường. Thất nghiệp không hoàn toàn nguy hiểm khi tồn tại với một tỉ lệ có thể chấp nhận được, đủ để điều chỉnh cho phù hợp các mối quan hệ giữa người lao động và chủ sử dụng lao động, giữa người lao động và tư liệu sản xuất, từ đó giúp cân đối cơ cấu phát triển kinh tế, phát huy thế mạnh và chống lãng phí nguồn lực lao động, tạo ra một thị trường lao động hiệu quả. Tuy nhiên, cùng với sự biến đổi của các yếu tố chính trị và xã hội, kinh tế toàn cầu cũng có sự dao động và biến đổi thất thường, minh chứng từ cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu lần thứ nhất bắt đầu vào năm 1930. Xu hướng phát triển kinh tế không phải chỉ theo chiều hướng đi lên mà có sự lên xuống, tác động không nhỏ tới đời sống kinh tế xã hội, mà điển hình là hiện tượng thất nghiệp ngày càng nghiêm trọng. Để hạ thấp tỉ lệ thất nghiệp và giúp đỡ những người mất việc làm ổn định cuộc sống, giảm ảnh hưởng tiêu cực của thất nghiệp đến đời sống kinh tế xã hội, nhiều quốc gia trên thế giới, đi đầu là các quốc gia phương Tây đã lựa chọn cách thức xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Bảo hiểm thất nghiệp được xây dựng với tôn chỉ quyền lợi của người lao động là ưu tiên số một, mục tiêu hành động là bảo đảm cuộc sống và thúc đẩy việc làm cho người thất nghiệp.

Đến nay, bảo hiểm thất nghiệp ra đời đã hơn 100 năm nhưng những nghiên cứu về bảo hiểm thất nghiệp chỉ thực sự bắt đầu khi thế giới rơi vào khủng hoảng kinh tế toàn cầu lần thứ nhất năm 1930, kinh tế toàn cầu suy thoái, thất nghiệp gia tăng. Các lý thuyết bảo hiểm thất nghiệp một mặt dựa trên những lý thuyết về thất nghiệp từ góc độ kinh tế học, mặt khác bổ sung và từng bước hoàn thiện lý thuyết bảo hiểm thất nghiệp từ góc độ xã hội học. Việc phân tích, tìm hiểu bảo hiểm thất nghiệp từ nhiều góc độ nhằm mục đích thấy được mối liên quan giữa chế độ này đối

với các chiều cạnh cuộc sống, thể hiện vai trò không thể thiếu của bảo hiểm thất nghiệp đối với người lao động và đối với phát triển kinh tế, ổn định chính trị, xã hội. Thực tiễn hình thành bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới nổi lên ba mô hình tiêu biểu của phương Tây, bao gồm mô hình thị trường xã hội, mô hình thị trường tự do và mô hình dân chủ xã hội. Các mô hình này đều mang đặc điểm chung là sự phóng khoáng trong chính sách chi tiêu cho phúc lợi xã hội và an sinh xã hội, bảo hiểm thất nghiệp cũng chịu ảnh hưởng không nhỏ từ tư tưởng đó. Trên cơ sở tham khảo và vận dụng có chọn lọc và sáng tạo những dòng tư tưởng và kinh nghiệm thực tiễn xây dựng bảo hiểm thất nghiệp của các mô hình nhà nước phúc lợi phương Tây, từ thực tiễn xây dựng và triển khai chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc cho thấy, nước này đang theo đuổi và định hình mô hình bảo hiểm thất nghiệp Chính phủ thị trường xã hội, là mô hình bảo hiểm thất nghiệp “đặc sắc Trung Quốc”.

CHƯƠNG 3

QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC GIAI ĐOẠN 1986- 2010

3.1. CÁC GIAI ĐOẠN HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc trải qua quá trình xây dựng và phát triển đầy khó khăn. Ra đời ngay sau ngày thành lập nước CHND Trung Hoa, chỉ vài năm sau đó, manh nha của nó bị dập tắt bởi các luồng tư tưởng không nhất quán, để rồi hơn 30 năm sau mới được hồi sinh.

3.1.1. Giai đoạn xây dựng chế độ cứu trợ thất nghiệp (trước năm 1986)

Thời kỳ này, chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc thực chất là chế độ cứu trợ thất nghiệp. Trước ngày ra đời nước CHND Trung Hoa tháng 10-1949, tình trạng thất nghiệp ở Trung Quốc vô cùng tồi tệ bởi hệ quả từ sự thống trị của chủ nghĩa đế quốc và tư bản quan liêu, tỉ lệ thất nghiệp ở con số kỷ lục là 23,6%, nghiêm trọng nhất ở 5 thành phố lớn là Thượng Hải, Nam Kinh, Vũ Hán, Quảng Châu, Trùng Khánh [110, tr.251]. Ngay sau khi thành lập nước, kinh tế Trung Quốc rơi vào tình trạng hoang tàn bởi sự tháo chạy của các nhà tư bản nước ngoài, các chính sách kinh tế, xã hội chưa kịp điều chỉnh cho phù hợp với tình hình mới, chưa có các biện pháp bảo hộ người lao động, vấn đề việc làm không có cách nào giải quyết. Trước tình hình này, Trung Quốc chủ trương ưu tiên cứu trợ thất nghiệp để giải quyết vấn đề cứu đói cấp bách trước mắt, sau đó mới giải quyết vấn đề việc làm bằng việc cấp phát 200 nghìn tấn lương thực cứu đói [152, tr.66].

Dưới sự chỉ đạo của ĐCS Trung Quốc, nền kinh tế quốc dân trên đà phục hồi và giành thắng lợi hoàn thành kế hoạch 5 năm lần thứ nhất (1953- 1957). Chính phủ nước này đã đưa ra hàng loạt các chính sách, biện pháp giải quyết vấn đề việc làm, kết hợp chặt chẽ với cứu trợ thất nghiệp, nên tình hình thất nghiệp nhanh chóng có chuyển biến tích cực. Hơn nữa, suốt trong thời gian xây dựng thể chế kinh tế kế hoạch, Trung Quốc đã thực hiện chính sách “bao trọn gói” đối với người lao động

[92, tr.117], tức là lo liệu hoàn toàn việc bố trí sắp xếp công ăn việc làm, phân phối thống nhất việc làm cho người lao động ở thành phố, “giữ lại tiếp tục đảm nhiệm công việc” đối với nhân viên quân sự chế độ cũ; “phân phối toàn bộ” đối với sinh viên tốt nghiệp đại học và trung học chuyên nghiệp; tiền lương lao động theo tiêu chí “lương thấp, nhiều việc làm” [159, tr.41]. Do đó, đến đầu những năm 1960, Trung Quốc tuyên bố, vấn đề thất nghiệp tồn tại trong thời kỳ dài của lịch sử đến đây đã được giải quyết hoàn toàn, theo đó, chế độ cứu trợ thất nghiệp cũng không có lý do tồn tại.

Nhưng sang giai đoạn 1960- 1980 của thế kỷ XX, tình hình thất nghiệp ở Trung Quốc lại có diễn biến nghiêm trọng. Thời gian này, để khắc phục hậu quả của phong trào “*Đại nhảy vọt*”, Trung Quốc đã tiến hành điều chỉnh mối quan hệ giữa công nghiệp và nông nghiệp, thành thị và nông thôn, áp dụng nhiều biện pháp thu hẹp các chiến tuyến xây dựng công nghiệp, cắt giảm công nhân ở thành thị, tình hình thất nghiệp có chiều hướng gia tăng. Thêm vào đó, nhiều thanh niên trí thức thành phố phải về nông thôn trong cuộc “*Đại cách mạng văn hóa*” (1966-1976), nay được tập trung quay lại thành phố khiến cho tình trạng việc làm ở thành phố trở nên căng thẳng. Ngoài ra, một nguyên nhân quan trọng tạo nên tình trạng thất nghiệp ở thành thị Trung Quốc lúc bấy giờ, đó là thất nghiệp nảy sinh trong quá trình cải cách thể chế kinh tế, mà trọng tâm là cải cách doanh nghiệp những năm 1980. Quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước dẫn đến hệ lụy xã hội, đó là tình trạng thất nghiệp do xí nghiệp phá sản và tình trạng mất việc làm, chờ đào tạo lại của công nhân viên chức thuộc doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tập thể ở thành phố, mà người ta quen gọi là nhóm thất nghiệp “hạ cương”. Đó là lý do buộc Trung Quốc phải có những điều chỉnh trong chính sách hỗ trợ giúp đỡ các đối tượng “hạ cương” và đào tạo lại để giúp họ tìm việc làm.

Từ thực tiễn đó, tháng 12.1986, Chính phủ Trung Quốc ban hành 4 văn bản liên quan tới chế độ lao động, đó là “*Quy định tạm thời về chế độ hợp đồng lao động đối với doanh nghiệp nhà nước*”; “*Quy định tạm thời về tuyển dụng lao động đối với doanh nghiệp nhà nước*”; “*Quy định tạm thời về thôi việc đối với lao động vi phạm kỷ luật trong doanh nghiệp nhà nước*” và “*Quy định tạm thời về bảo hiểm chờ việc đối với công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước*”. Mục đích chủ yếu

của việc ban hành những văn bản này là nhằm từng bước loại bỏ những bất cập của chế độ lao động trước đó, xóa sổ chế độ bao cấp, cơ chế việc làm suốt đời tồn tại trong chế độ cũ, xây dựng chế độ lao động mới phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế hàng hóa có kế hoạch XHCN.

Từ ý nghĩa thực tiễn trong giai đoạn đầu thành lập nước, chế độ cứu trợ thất nghiệp có thể được coi như một chế độ bảo hiểm thất nghiệp sớm nhất của Trung Quốc. Các quy định chính sách của chế độ cứu trợ thất nghiệp trong thời gian đầu thành lập nước được coi là cơ sở ban đầu để hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện đại ở nước này.

3.1.2. Giai đoạn hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp (1986-1999)

Công cuộc cải cách doanh nghiệp ở Trung Quốc được tiến hành từ cải cách mở cửa song tỏ ra trì trệ khiến cho cơ sở vi mô của nền kinh tế tồn tại những khiếm khuyết nghiêm trọng, hạn chế vai trò của cơ chế thị trường. Để đáp ứng yêu cầu cải cách doanh nghiệp nhà nước, Trung Quốc đã cho ra đời “*Luật phá sản doanh nghiệp*” (thí điểm) vào năm 1986, cho phép những doanh nghiệp không còn khả năng sản xuất kinh doanh được phá sản theo quy định pháp luật [72, tr.15]. Từ đây, phá sản được coi là một hiện tượng kinh tế XHCN ở nước này. Người ta bắt đầu nhận thấy rằng, khi doanh nghiệp phá sản thì người lao động sẽ mất việc, nếu không được đơn vị khác tiếp nhận thì họ sẽ thất nghiệp. Cùng với bước tiến về cải cách thể chế kinh tế, phải thừa nhận một thực tế là Trung Quốc có tồn tại hiện tượng thất nghiệp và nhận thức này không thể dựa theo lý luận truyền thống giáo điều trước đây. Bảo đảm như thế nào cho số lượng người thất nghiệp ngày càng lớn là yêu cầu đòi hỏi Trung Quốc phải hình thành chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Như vậy, sau 30 năm kể từ khi chấm dứt thực hiện chế độ cứu trợ thất nghiệp (1956), chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc bắt đầu hồi sinh bằng việc ra đời chế độ bảo hiểm chờ việc trong doanh nghiệp nhà nước năm 1986.

Ngày 12-7-1986, Quốc vụ viện Trung Quốc ban hành “*Quy định tạm thời về bảo hiểm chờ việc đối với công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước*” (gọi tắt là Quy định năm 1986), xây dựng khung cơ bản về chế độ bảo hiểm chờ việc cho công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước trên toàn quốc. Lúc bấy giờ, những tranh luận gay gắt về việc có tồn tại hay không vấn đề thất nghiệp trong chế độ XHCN

vẫn kéo dài, vì thế Quy định năm 1986 tránh dùng khái niệm “thất nghiệp”, mà dùng từ “chờ việc” để thể hiện vấn đề thất nghiệp ở Trung Quốc [152, tr.76].

Mục đích xây dựng chế độ bảo hiểm chờ việc là để đáp ứng yêu cầu cải cách chế độ lao động, thúc đẩy chuyển dịch hợp lý lao động và bảo đảm cho nhân viên của doanh nghiệp nhà nước có cuộc sống ổn định trong thời gian chờ việc. Theo thống kê, đến cuối năm 1992, Trung Quốc có 476.000 đơn vị tham gia bảo hiểm chờ việc, số công nhân viên chức thuộc doanh nghiệp quốc hữu tham gia là 74,4 triệu người, chiếm 95% trong tổng số công nhân viên chức trên toàn quốc; bảo hiểm chờ việc xây dựng hơn 2100 tổ chức quản lý chuyên nghiệp; sử dụng quỹ bảo hiểm chờ việc để xây dựng hơn 750 cơ sở bồi dưỡng việc làm và hơn 400 cơ sở tự kiểm sống; quỹ chi khoảng 92 triệu NDT cho sắp xếp việc làm cho lao động dôi dư của doanh nghiệp và phát triển dịch vụ việc làm của doanh nghiệp [152, tr.78].

Nhưng Quy định năm 1986 cũng bộc lộ nhiều mặt hạn chế như phạm vi áp dụng hẹp, chỉ giới hạn trong doanh nghiệp nhà nước, do đó chưa phù hợp với việc đi sâu cải cách thể chế kinh tế, nhu cầu thực tế xây dựng thể chế kinh tế thị trường và chuyển đổi cơ chế kinh doanh của doanh nghiệp; mức bảo đảm thấp, khả năng bảo đảm yếu, khó duy trì được đời sống cơ bản của người lao động; chưa công khai thừa nhận thất nghiệp, coi thất nghiệp là chờ việc, coi quỹ bảo hiểm thất nghiệp là quỹ cứu trợ thất nghiệp... Dù sao, Quy định năm 1986 vẫn được coi là quy định pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp đầu tiên trong lịch sử nước CHND Trung Hoa, là bước đi đầu tiên trên con đường thừa nhận thất nghiệp, là cơ sở quan trọng cho sự phát triển và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp sau này ở Trung Quốc.

Trong bối cảnh Trung Quốc bắt tay xây dựng nền kinh tế thị trường XHCN vào năm 1992, tình hình thất nghiệp ở nước này có nhiều biến chuyển theo hướng đa dạng về hình thức, áp lực việc làm trở nên căng thẳng do sự cạnh tranh mạnh mẽ của kinh tế thị trường. Số người thất nghiệp ở thành thị liên tục tăng, từ năm 1986-1993, tỉ lệ thất nghiệp đăng ký tăng từ 2,0% lên 2,6%, đánh dấu sự tăng trở lại của tình hình thất nghiệp kể từ khi cải cách mở cửa năm 1978²[59; 63, tr.740]. Bên cạnh đó, nhóm thất nghiệp là lao động mất việc làm (nhóm hạ cương) xuất hiện

² Giai đoạn 1978- 1986, tỉ lệ thất nghiệp đăng ký ở thành thị giảm từ 5,3% xuống còn 2,0%.

ngày càng nhiều trong quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước. Trong doanh nghiệp nhà nước trước đây, chủ nghĩa bình quân là nguyên tắc chủ yếu của chế độ lao động, nhân sự và phân phối. Điều này không có lợi cho việc phát huy tính tích cực trong lao động của người lao động, thiếu cơ chế khuyến khích, dẫn tới hiệu suất của doanh nghiệp nhà nước bị giảm sút, sản phẩm lỗi thời, nhân viên dư thừa. Khi thực hiện cải cách doanh nghiệp nhà nước, chế độ lao động, nhân sự và phân phối của doanh nghiệp sẽ bước vào cơ chế cạnh tranh, buộc doanh nghiệp muốn tồn tại và phát triển phải tiến hành tinh giản biên chế, cắt giảm nhân viên dôi dư, nâng cao hiệu quả lao động sản xuất và thúc đẩy tính tích cực lao động của người lao động. Từ năm 1993- 1999 là giai đoạn Trung Quốc tiến hành cải cách sâu rộng doanh nghiệp nhà nước với việc xây dựng chế độ doanh nghiệp hiện đại, là khâu then chốt của cải cách thể chế kinh tế. Để đạt được mục tiêu xây dựng chế độ doanh nghiệp hiện đại, Trung Quốc đã thực hiện nhiều biện pháp nhằm cải tạo, sáp nhập, phân loại doanh nghiệp. Tháng 11- 1994, Trung Quốc tiến hành công tác thí điểm nhằm điều chỉnh cơ cấu ngành nghề, cơ cấu tổ chức doanh nghiệp trên bốn khía cạnh là “tăng vốn, cải tạo, phân tách, phá sản”. Chẳng hạn như về khía cạnh “phân tách”, áp dụng các biện pháp xã hội như phát triển ngành dịch vụ, nghỉ hưu sớm, đào tạo nghề cho lao động mất việc, phân tách trực tiếp ra xã hội. Như ngành than khoáng sản trong 3 năm đã cắt giảm khoảng 550 nghìn lao động dôi dư [196, tr. 680]. Từ năm 1995, nước này đã thí điểm chế độ doanh nghiệp hiện đại ở 100 doanh nghiệp trên toàn quốc với nội dung là cải cách chế độ công tác của lãnh đạo và nhân viên doanh nghiệp. Về khía cạnh “sáp nhập, phá sản”, xây dựng cơ chế giữ lại doanh nghiệp tốt loại thải doanh nghiệp yếu kém, tiến tới điều chỉnh cơ cấu. Trong hai năm 1996 và 1997, số doanh nghiệp bị sáp nhập là 1192 và 1022, số doanh nghiệp phá sản là 1099 và 675 [197, tr. 680, 707]. Cùng với việc đi sâu cải cách mở cửa, việc cải cách doanh nghiệp nhà nước đứng trước vấn đề dư thừa số lượng nhân viên tích lũy trong thời kỳ dài từ thể chế kinh tế kế hoạch. Từ năm 1978-1996, số việc làm trong doanh nghiệp nhà nước giảm từ 78% xuống 64%, tức là khoảng 25 triệu lao động dôi dư bị cắt giảm [110, tr. 263], gây áp lực lớn cho Trung Quốc trong việc bố trí việc làm và giải quyết chế độ. Chính vì thế, chính phủ Trung Quốc đã đưa ra nhiều giải pháp để giải quyết tình trạng lao động dôi dư. Một mặt, chính phủ tìm

mọi cách thay đổi quan niệm “nhà nước XHCN không bao giờ xuất hiện tình trạng thất nghiệp”, “người lao động không có việc làm không phải là thất nghiệp, chỉ là đợi việc tạm thời” của người lao động nhằm giúp người lao động tích cực chủ động tìm việc làm, mặt khác, áp dụng các biện pháp tích cực, bao gồm xây dựng và kiện toàn hệ thống bảo hiểm xã hội, yêu cầu các doanh nghiệp phải mua các loại bảo hiểm xã hội, trong đó có bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động nhằm hỗ trợ cho người lao động khi mất việc làm.

Từ thực tiễn đó, Trung Quốc tiếp tục điều chỉnh chế độ bảo hiểm thất nghiệp bằng việc chính thức ban hành “*Quy định về bảo hiểm chờ việc đối với công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước*” vào tháng 4- 1993 (gọi tắt là Quy định năm 1993). Quy định năm 1993 vẫn dùng từ “chờ việc”, cho thấy thời kỳ đầu thập niên 90 của thế kỷ XX, tranh luận lý luận thất nghiệp vẫn chưa chấm dứt. So với Quy định năm 1986, Quy định năm 1993 đã có sự điều chỉnh và bổ sung nhiều nội dung phù hợp với yêu cầu cải cách kinh tế thị trường và cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Trung Quốc lúc bấy giờ. Quy định đã mở rộng phạm vi bảo đảm, duy trì kênh đóng góp cho quỹ là doanh nghiệp nhà nước, điều chỉnh phương thức sử dụng quỹ bảo hiểm nhằm nâng cao tính an toàn và tính nghiêm túc của quỹ, xây dựng cơ chế dự trù tổng thể cho quỹ bảo hiểm chờ việc ở cấp thành phố và huyện, điều chỉnh quy định về điều kiện hưởng và mức hưởng tiền cứu trợ chờ việc ,..... [194, tr. 258-259].

Việc từng bước mở rộng và đổi mới phương thức hoạt động của bảo hiểm thất nghiệp đã phát huy vai trò thúc đẩy việc làm, tạo mạng lưới an toàn xã hội, góp phần duy trì ổn định xã hội. Từ năm 1986- 1996, tổ chức bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc đã giúp đỡ hơn 5 triệu người có việc làm mới, trong đó tỉ lệ tạo việc làm cho nhân viên hưởng trợ cấp là trên 54% [219]. Đến cuối năm 1997, số viên chức đang công tác tham gia bảo hiểm thất nghiệp là 83,33 triệu người [152, tr.83]. Nhưng do chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc hình thành muộn, đặc biệt nước này vẫn đang ở vào thời kỳ chuyển đổi từ thể chế kinh tế kế hoạch sang thể chế kinh tế thị trường, trong đời sống kinh tế xã hội xuất hiện nhiều vấn đề mới mà Quy định năm 1993 chưa thể giải quyết. Đó là, Quy định năm 1993 chưa thể đáp ứng đủ yêu cầu của cải cách thể chế kinh tế, phạm vi thực hiện chỉ phù hợp với

doanh nghiệp nhà nước mà chưa tính đến các loại hình doanh nghiệp khác, cơ quan đơn vị sự nghiệp và đoàn thể xã hội, vẫn coi thất nghiệp là chờ việc, coi tiền bảo hiểm thất nghiệp là tiền cứu trợ chờ việc. Mặt khác, nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp là đơn nhất, chủ yếu dựa vào sự đóng góp của doanh nghiệp, không có cơ chế đóng góp của cá nhân, nên không thể làm chuyển biến nhận thức về rủi ro thất nghiệp của người lao động.... Điều đó cho thấy bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc bộc lộ sự non yếu trong giai đoạn đầu hình thành, buộc nước này phải từng bước điều chỉnh để chế độ này phát huy tối đa vai trò bảo vệ quyền lợi người lao động và là công cụ hữu hiệu của thể chế kinh tế thị trường XHCN.

Có thể nói, sự ra đời bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc là tất yếu, phù hợp với trào lưu phát triển bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới và có ý nghĩa to lớn đối với sự phát triển của nước này. Bởi lẽ, *thứ nhất*, sự ra đời chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc cho thấy sự đổi mới trong nhận thức của ĐCS Trung Quốc về quan điểm phát triển, đã “giải phóng tư tưởng, thực sự cầu thị”, chuyển từ “lấy kinh tế làm trung tâm” sang “phát triển kinh tế, bước đầu quan tâm tới công bằng xã hội”, trong đó, vấn đề an sinh xã hội cho người dân được đưa lên hàng đầu. *Thứ hai*, sự ra đời của chế độ này có tác dụng bổ sung và từng bước hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội ở nước này. *Thứ ba*, bảo hiểm thất nghiệp với tư cách là một khâu quan trọng của cơ chế thị trường định hướng việc làm, sự ra đời của chế độ này là điều kiện thuận lợi giúp chế độ lao động và việc làm ở Trung Quốc chuyển dịch nhanh chóng từ thể chế kinh tế kế hoạch sang thể chế kinh tế thị trường. *Thứ tư*, là một quốc gia đang phát triển lớn nhất trên thế giới, Trung Quốc đang từng bước xây dựng hình ảnh một quốc gia kiểu mẫu về mô hình phát triển không chỉ đối với các quốc gia theo thể chế XHCN, mà đối với hầu khắp các quốc gia đang phát triển trên thế giới, vì thế, nâng cao mức sống người dân và hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội được coi là điều kiện không thể thiếu. *Thứ năm*, sự ra đời của bảo hiểm thất nghiệp còn chứng tỏ, nền kinh tế Trung Quốc đã bắt đầu thoát ra khỏi thời kỳ suy thoái kinh tế do tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu những năm 1980 và đang trên đà phát triển, nhu cầu xây dựng bảo hiểm thất nghiệp là cần thiết.

3.1.3. Giai đoạn cải cách và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp (1999-2010)

3.1.3.1. Tình hình thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 1999- 2010

Thời điểm này, nền kinh tế Trung Quốc đã thực hiện “hạ cánh an toàn”, đạt mục tiêu kinh tế “tăng trưởng cao” và “lạm phát thấp” [213]. Nhưng tỉ lệ thất nghiệp với tư cách là một trong ba chỉ tiêu (gồm tỉ lệ tăng trưởng, tỉ lệ lạm phát, tỉ lệ thất nghiệp) quyết định đến sự vận hành của nền kinh tế vĩ mô lại tăng rõ rệt. Tỉ lệ thất nghiệp gia tăng bởi:

Thứ nhất, tỉ lệ thất nghiệp ở thành phố tăng mạnh. Nếu giai đoạn 1993- 1999, tỉ lệ thất nghiệp đăng ký có tăng nhưng không cao, từ 2,6% lên 3,1% thì bắt đầu từ năm 1999- 2010, tỉ lệ này có dấu hiệu tăng mạnh, từ 3,1% lên 4,1%, tăng 1%. Số người thất nghiệp cũng tăng từ 5,75 triệu lên 9,08 triệu người (bảng 3.1).

Bảng 3.1. Mức độ gia tăng số người thất nghiệp đăng ký và tỉ lệ thất nghiệp đăng ký ở thành thị Trung Quốc giai đoạn 1999- 2010

Năm	Số người thất nghiệp đăng ký (1.000 người)	Tỉ lệ thất nghiệp đăng ký (%)
1999	5750	3,1
2000	5950	3,1
2001	6810	3,6
2002	7700	4,0
2003	8000	4,3
2004	8270	4,2
2005	8390	4,2
2006	8470	4,1
2007	8300	4,0
2008	8860	4,2
2009	9210	4,3
2010	9080	4,1

Nguồn: [203]

Số liệu kể trên hoàn toàn chỉ là số người thất nghiệp đăng ký, chưa bao gồm người thất nghiệp không đăng ký, người mất việc làm, nông dân ra thành phố làm thuê bị thất nghiệp, sinh viên tốt nghiệp chưa tìm được việc làm. Theo đánh giá của các tổ chức nghiên cứu trong nước và của các chuyên gia thuộc Ngân hàng thế giới, nếu tính cả những đối tượng kể trên thì tỉ lệ thất nghiệp thực tế ở thành thị Trung Quốc phải ở mức khoảng 8-10% [105, tr.125-126].

Thứ hai, lao động dư thừa ở nông thôn tăng nhanh. Lao động nông thôn chuyển dịch sang ngành phi nông nghiệp và tiến vào thành phố ngày một lớn do tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ gia tăng, nhu cầu lao động trong nông nghiệp giảm. Trong khi đó, khả năng thu hút lao động của xí nghiệp hương trấn không mạnh bởi năng lực và nguồn vốn có hạn và thiếu sự đầu tư của chính quyền. Năm 2002, lực lượng lao động nông thôn là khoảng 490 triệu người, chiếm gần 2/3 dân số nông thôn, nhưng có tới trên 150 triệu người không có việc làm [10, tr.29], chiếm gần 1/3 số lao động nông thôn. Đến năm 2011, tuy dân số nông thôn giảm, thậm chí còn thấp hơn dân số thành thị, chiếm 48,73% tổng dân số toàn quốc do quá trình đô thị hoá, nhưng lực lượng lao động nông thôn lại tăng không giảm, đạt 480 triệu người, chiếm xấp xỉ 3/4 dân số nông thôn. Trong số 480 triệu này thì đã có 250 triệu lao động xin việc ở thành phố, còn lại 230 triệu lao động ở nông thôn. Nếu tính chi li phân bổ lao động nông thôn vào các ngành nghề nông lâm ngư nghiệp, doanh nghiệp hương trấn, hộ công thương cá thể... thì số lao động dư thừa vẫn còn khoảng 150 triệu người [208]. Lao động nông thôn tiến vào thành phố tìm việc làm với số lượng lớn đã tạo ra sức ép về việc làm ở thành phố.

Thứ ba, số người đến tuổi lao động gia tăng. Cùng với tốc độ gia tăng dân số, số người trong độ tuổi lao động ở Trung Quốc cũng tăng theo. Từ năm 2003, tổng số người trong độ tuổi lao động trên toàn quốc tăng mới 50,47 triệu người, trung bình mỗi năm tăng mới khoảng 13 triệu người [201]. Bên cạnh đó, quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước khiến cho số lượng công nhân bị sa thải rất lớn với số lượng 35 triệu từ năm 1998 – 2005 [23, tr.14]. Mỗi năm có khoảng 6 triệu sinh viên tốt nghiệp đang chờ việc làm, mà tỉ lệ làm việc lần đầu chỉ đạt khoảng 68%. Ngoài ra, mỗi năm Trung Quốc có hơn 300 nghìn quân nhân xuất ngũ ở thành thị chưa được sắp xếp việc làm khi thực hiện tình giảm [222].

Thứ tư, thất nghiệp phân bố không đồng đều và có sự khác biệt lớn giữa các khu vực ở Trung Quốc. Chiến lược ưu tiên phát triển miền Đông đã thúc đẩy nhu cầu việc làm ở khu vực này, tiếp nhận khối lượng lớn lao động di cư từ các vùng nông thôn thuộc miền Trung và miền Tây, nên tỉ lệ thất nghiệp đăng ký của miền Đông thấp. Hiện tỉ lệ thất nghiệp đăng ký ở Bắc Kinh, Hải Nam, Thượng Hải, Thiên Tân, Quảng Đông chỉ lần lượt là 1,4%; 1,7%; 3,5%; 3,6%, 2,5%. Còn khu vực miền Trung và miền Tây do thiếu sự đầu tư của chính quyền nên khó tạo ra nhu cầu việc làm hiệu quả, mâu thuẫn cung lớn hơn cầu về lao động nổi bật, tỉ lệ thất nghiệp cao hơn miền Đông. Chẳng hạn, ở Hắc Long Giang, Hà Bắc, Hà Nam, Ninh Hạ, tỉ lệ thất nghiệp đăng ký cao, lần lượt đạt 4,1%; 4,1%; 4,2%; 4,2% [204]. Tình trạng mất cân đối về tỉ lệ thất nghiệp giữa các vùng miền gây nhiều khó khăn trong việc áp dụng thống nhất các quy định bảo hiểm thất nghiệp.

Thứ năm, hình thức việc làm tự do ngày càng nở rộ do quan niệm về cuộc sống và việc làm của người lao động thay đổi, trở thành kênh quan trọng để giải quyết vấn đề việc làm. Rất khó có con số chính xác thống kê số lượng người làm việc tự do ở Trung Quốc, nhưng theo một số liệu nghiên cứu từ năm 2005 cho thấy, quy mô việc làm tự do ở nước này đã chiếm khoảng 20% - 41% tổng số việc làm ở thành thị [210]. Tuy nhiên, nhóm lao động làm việc tự do này lại không nằm trong diện bao phủ của chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

Nhìn chung, áp lực về việc làm ở Trung Quốc chưa có xu hướng giảm. Mỗi năm, Trung Quốc có hơn 10 triệu người thất nghiệp cần việc làm, lao động mới cần việc làm ở thành thị tăng thêm 13 triệu, số lao động nông thôn chuyển dịch ra thành phố khoảng 15-20 triệu. Trong khi đó, sau khi Trung Quốc gia nhập WTO, mức tăng GDP bình quân hàng năm luôn duy trì ở hai con số (tức là trên 10%) nhưng cũng chỉ giải quyết được khoảng 12 triệu việc làm, trong khi nguồn cung ứng lao động quá lớn. Vấn đề đặt ra cho bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc không chỉ giải bài toán về việc làm mà còn là vấn đề đối xử như thế nào đối với người thất nghiệp.

3.1.3.2. Xây dựng khung cơ bản của chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện hành

Việc Trung Quốc sử dụng khái niệm “chờ việc” trong suốt thời gian từ năm 1986- 1998 đã không còn phù hợp với nội hàm “thất nghiệp” mà quốc tế thường sử dụng khi nước này thực hiện cải cách mở cửa, xây dựng kinh tế thị trường XHCN

và hội nhập vào môi trường quốc tế. Mặt khác, năm 1998 là năm then chốt Trung Quốc đẩy nhanh cải cách doanh nghiệp nhà nước, nhận thức trong xã hội về vấn đề thất nghiệp đã được nâng cao. Người ta thấy rằng, trong môi trường kinh tế thị trường XHCN, thất nghiệp là điều không thể né tránh, là hiện tượng xã hội hoàn toàn bình thường khi nước này thực hiện cải cách doanh nghiệp. Cũng trong thời gian này, tình hình thất nghiệp ở Trung Quốc vẫn chưa có chiều hạ nhiệt. Những vấn đề trên đặt bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc trước nhiệm vụ phải cải cách để phù hợp với tình hình mới. Tháng 1-1999, Quốc vụ viện đã ban hành “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp*” (gọi tắt là Quy định năm 1999) [223]. Sự ra đời Quy định năm 1999 là bước ngoặt để Trung Quốc xác lập khung cơ bản của chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện hành. Quy định lần đầu tiên xác định “bảo hiểm chờ việc” trước đây giờ gọi đúng là “bảo hiểm thất nghiệp” và có nhiều điểm tiến bộ hơn Quy định năm 1993.

Một là, phạm vi áp dụng bảo hiểm thất nghiệp mở rộng tới mọi đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp ở thành thị và công nhân viên chức đơn vị đó [223]. Việc làm này có lợi cho quá trình chuyển dịch và phân bổ hợp lý nguồn lao động giữa các đơn vị không cùng chế độ sở hữu, đồng thời cũng mở rộng nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp, tăng khả năng chi trả của quỹ bảo hiểm thất nghiệp, giúp các đơn vị sự nghiệp thúc đẩy chế độ sử dụng lao động và giúp bảo đảm quyền lợi hợp pháp cho nhân viên đơn vị sự nghiệp. Đây là yêu cầu để xây dựng cơ chế việc làm theo định hướng thị trường và xây dựng thể chế kinh tế thị trường XHCN.

Hai là, quỹ bảo hiểm thất nghiệp được tập trung từ bốn nguồn thay vì ba nguồn trước đây, gồm phí bảo hiểm thất nghiệp là nguồn thu chính của quỹ, do đơn vị và cá nhân nộp; hỗ trợ tài chính của chính phủ; lợi tức quỹ; các loại quỹ khác, chủ yếu là tiền thu sau của các đơn vị nộp phí không đúng kỳ hạn [223]. Đã xác lập cơ chế phân chia đóng góp bao gồm cá nhân người lao động và doanh nghiệp, thay vì trước đây doanh nghiệp phải gánh vác hoàn toàn, với sự hỗ trợ của tài chính địa phương. Mức đóng của doanh nghiệp đã nâng cao ở mức 2% từ tổng lương, đơn vị sự nghiệp là 1%; viên chức của doanh nghiệp nộp 1%, viên chức của đơn vị sự nghiệp nộp 0,5%, phần còn lại do ngân sách nhà nước hỗ trợ. Như vậy, nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp đã chuyển từ việc doanh nghiệp gánh vác hoàn toàn sang cơ chế “ba

nhà” là nhà nước, doanh nghiệp và người lao động cùng gánh vác. Việc quy định người lao động gánh vác nghĩa vụ đóng phí bảo hiểm là một sự thay đổi quan trọng trong nhận thức của Trung Quốc, thể hiện nguyên tắc kết hợp giữa nghĩa vụ và quyền lợi của người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp, phù hợp với quy luật phổ biến của chế độ này và thích ứng với sự phát triển của kinh tế thị trường. Ngoài ra, việc tăng tỉ lệ đóng góp cho quỹ giúp bảo hiểm thất nghiệp vận hành một cách an toàn, giảm nguy cơ “thu không đủ chi”, tạo cơ sở vững chắc để doanh nghiệp đi sâu cải cách, thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường và hạn chế rủi ro thất nghiệp. Tuy nhiên, nguồn quỹ vẫn tập trung chủ yếu từ doanh nghiệp, người lao động và sự hỗ trợ của ngân sách nhà nước, không khuyến khích được các kênh đầu tư từ xã hội. Đó cũng là mặt hạn chế của mô hình bảo hiểm thất nghiệp Chính phủ thị trường xã hội ở Trung Quốc.

Ba là, căn cứ vào tình hình phát triển kinh tế xã hội và mức sống thực tế của người dân ở mỗi vùng miền, mức cấp phát tiền bảo hiểm thất nghiệp được điều chỉnh thấp hơn mức lương tối thiểu của khu vực đó và cao hơn mức sống tối thiểu của người dân thành phố, mức cụ thể do tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc quy định. Để khuyến khích người thất nghiệp nhanh chóng tìm việc làm và giúp đỡ họ khi gặp ốm đau bệnh tật trong thời gian thất nghiệp, Quy định năm 1999 xác định mức hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp và tiền trợ cấp khám chữa bệnh. Quy định nêu rõ, trong thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp, người thất nghiệp nếu tìm được việc làm sau đó lại thất nghiệp, thì thời hạn hưởng bảo hiểm thất nghiệp có thể được tính gộp với thời hạn hưởng bảo hiểm thất nghiệp lần trước chưa lĩnh, thời gian hưởng tối đa không quá 24 tháng.

Bốn là, chức năng cơ bản của quỹ bảo hiểm thất nghiệp được từng bước hoàn thiện. Chức năng đầu tiên là bảo đảm đời sống cơ bản cho nhân viên thất nghiệp, chủ yếu bằng cấp phát tiền bảo hiểm thất nghiệp. Chức năng thứ hai là lập các tổ chức bồi dưỡng và giới thiệu việc làm hoặc trợ cấp cho người được tiếp nhận để bồi dưỡng và giới thiệu việc làm nhằm giúp họ tìm được việc làm mới, giảm gánh nặng về kinh tế cho người thất nghiệp.

Năm là, xác định bảo hiểm thất nghiệp thực hiện dự trù kinh phí cấp thành phố ở thành phố trực thuộc và khu dân cư, đồng thời xây dựng quỹ điều tiết bảo

hiểm thất nghiệp ở tỉnh, khu tự trị. Tiền điều tiết bảo hiểm thất nghiệp là cơ sở phí bảo hiểm thất nghiệp do khu vực dự toán thu theo quy định pháp luật, tỉ lệ dự toán được chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị quy định. Khi quỹ bảo hiểm thất nghiệp của khu vực dự toán không đủ sử dụng thì sẽ điều chỉnh số tiền điều tiết bảo hiểm thất nghiệp và tài chính địa phương sẽ cấp bổ sung. Như vậy, việc dự trù kinh phí cấp thành phố và xây dựng quỹ điều tiết vừa giúp người lao động phân tán rủi ro thất nghiệp, vừa giúp quỹ bảo hiểm thất nghiệp phát huy vai trò của bảo hiểm thất nghiệp trong phạm vi rộng hơn.

Có thể thấy, việc ban hành và thực hiện “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp*” năm 1999 cho thấy sự đổi mới trong nhận thức của Trung Quốc về vấn đề thất nghiệp và vai trò của bảo hiểm thất nghiệp đối với người lao động và xã hội. Từ một chế độ chỉ được thực hiện bó hẹp trong phạm vi doanh nghiệp, do doanh nghiệp lo liệu hoàn toàn, người lao động không phải đóng góp, nay chuyển sang cơ chế “xã hội dự trù kinh phí”, thể hiện trách nhiệm và quyền lợi của người lao động khi tham gia đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Đây cũng chính là biểu hiện của tính hài hòa, công bằng trong mô hình bảo hiểm thất nghiệp Chính phủ thị trường xã hội. Tuy Quy định năm 1999 chưa thực sự hoàn thiện nhưng đã mang đầy đủ nội dung cần thiết của một chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện đại, từng bước đáp ứng nhu cầu chính đáng của người lao động và doanh nghiệp, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường ở Trung Quốc.

3.1.3.3. Các biện pháp cải cách và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp

Cũng trong thời gian này, để thực hiện cơ chế việc làm theo định hướng thị trường đối với người mất việc làm thuộc doanh nghiệp nhà nước, tháng 6-1999, Bộ Lao động và an sinh xã hội Trung Quốc mở cuộc hội thảo bàn về xây dựng thị trường lao động toàn quốc, đề xuất chiến lược “ba bước” nhằm đưa người lao động bị doanh nghiệp cắt giảm từ hai trạng thái mất việc và thất nghiệp quy về một dạng là thất nghiệp và cạnh tranh bình đẳng trên thị trường việc làm. Bước một là “cùng chuyển đổi”, vừa đưa người mất việc vào trung tâm dịch vụ việc làm, vừa thúc đẩy triển khai thí điểm chuyển chế độ bảo đảm mức sống tối thiểu của nhân viên mất việc vào bảo hiểm thất nghiệp. Bước hai là “hướng nhập”, chuyển hướng sang giải quyết vấn đề nhân viên bị tinh giảm trong giai đoạn mới không muốn vào các trung

tâm dịch vụ việc làm, muốn chấm dứt hợp đồng lao động với doanh nghiệp và muốn tham gia bảo hiểm thất nghiệp, trực tiếp tìm việc làm từ thị trường lao động. Bước ba là “hợp nhất”, sau khi toàn bộ nhân viên mất việc ra khỏi trung tâm dịch vụ việc làm, các trung tâm này coi như hoàn thành nhiệm vụ và không còn giá trị. Việc đưa chế độ bảo đảm mức sống tối thiểu của lao động mất việc thuộc doanh nghiệp nhà nước vào bảo hiểm thất nghiệp nhằm xóa bỏ khái niệm “người mất việc”, coi họ đều là người thất nghiệp để hưởng các chính sách đãi ngộ của bảo hiểm thất nghiệp. Việc đề ra chiến lược “ba bước” cho thấy Chính phủ Trung Quốc suy xét hết sức thận trọng và kỹ lưỡng để có sự điều chỉnh hợp lý, tránh làm tổn thương và có sự bù đắp đối với nhóm “hạ cương” này. Bởi họ có đóng góp không nhỏ trong công cuộc cải cách mở cửa ở Trung Quốc, và cũng vì cải cách mở cửa, họ phải chấp nhận cảnh mất việc hoặc chờ sắp xếp việc làm khi nước này tiến hành cải cách doanh nghiệp, cắt giảm nhân viên dôi dư.

Mặt khác, để ứng phó với những tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới năm 2008 đối với tình hình việc làm, ổn định cục diện việc làm trong nước và giúp đỡ doanh nghiệp trong tình hình kinh tế khó khăn, tháng 12.2008, được sự đồng ý của Quốc vụ viện, Bộ nguồn nhân lực và an sinh xã hội Trung Quốc cùng với Bộ Tài chính, Tổng cục Thuế quốc gia phối hợp đưa ra *“Thông báo về các vấn đề liên quan tới áp dụng các biện pháp tích cực giảm nhẹ gánh nặng cho doanh nghiệp và ổn định cục diện việc làm”* (số 117). Trên cơ sở đó, một số địa phương đã tích cực tìm tòi nhiều biện pháp chính sách phù hợp với tình hình thực tế khu vực. Như thành phố Quảng Châu dựa vào thực tế tồn quỹ lớn, đã giảm mức phí đóng từ 3% xuống còn 0,3%. Bắc Kinh lập ra chính sách với nhiều hạng mục trợ cấp, doanh nghiệp có thể đồng thời xin hưởng trợ cấp từ bảo hiểm xã hội về ổn định việc làm, trợ cấp vị trí công tác và trợ cấp đào tạo, thời hạn hưởng trợ cấp dài, tối đa là 12 tháng. Theo thống kê, từ tháng 1 đến tháng 6-2009, Trung Quốc đã có tổng cộng hơn 6000 doanh nghiệp được hưởng gần 1,79 tỷ NDT tiền trợ cấp bảo hiểm xã hội và trợ cấp vị trí công tác. Thông qua việc giảm mức phí đóng bảo hiểm thất nghiệp, trì hoãn thời gian đóng bảo hiểm thất nghiệp đã trực tiếp giảm 4,2 tỷ NDT gánh nặng cho doanh nghiệp, liên quan tới 82 triệu nhân viên của 2,9 triệu doanh nghiệp trên cả nước [64, tr.274] . Nối tiếp Thông báo số 117 năm 2008 về việc giảm gánh

nặng cho doanh nghiệp nhằm ổn định việc làm, năm 2010, Trung Quốc đưa ra “Thông báo về những vấn đề liên quan tới việc làm tốt công tác bảo hiểm thất nghiệp ổn định việc làm”, trong đó ưu tiên hỗ trợ giúp đỡ doanh nghiệp vừa và nhỏ và doanh nghiệp dân doanh khi những doanh nghiệp này không cắt giảm nhân viên dôi dư và ổn định việc làm cho người lao động [244].

Năm 2006, Trung Quốc đưa ra “*Thông báo những vấn đề liên quan đến thí điểm mở rộng phạm vi chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp*” nhằm vào công tác thúc đẩy việc làm, chọn khu vực miền Đông với 7 tỉnh thành là Bắc Kinh, Thượng Hải, Giang Tô, Chiết Giang, Phúc Kiến, Sơn Đông, Quảng Đông làm nơi thí điểm. Khoản chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp cho thúc đẩy việc làm vốn chủ yếu tập trung vào công tác bồi dưỡng và giới thiệu việc làm, nay mở rộng ra các hạng mục khác là trợ cấp đào tạo nghề, trợ cấp giới thiệu việc làm, trợ cấp bảo hiểm xã hội, trợ cấp vị trí việc làm và trả tiền lãi cho khoản vay nhỏ [217]. Sau 3 năm thực hiện thí điểm, vai trò thúc đẩy việc làm của bảo hiểm thất nghiệp đã được phát huy hiệu quả. Thành phố Bắc Kinh đã giúp đỡ 564 nghìn người thất nghiệp có việc làm, tỉ lệ thất nghiệp của khu vực thất nghiệp cao bình quân giảm 1,2%. Thành phố Thượng Hải hỗ trợ đào tạo nghề cho 574 nghìn người, tỉ lệ thất nghiệp đăng ký giảm, trong đó số người thất nghiệp lớn tuổi giảm gần 10%. Tỉnh Giang Tô có 5,56 triệu người hưởng đãi ngộ, tỉ lệ thất nghiệp đăng ký giảm 0,4%. Tỉnh Chiết Giang có 426 nghìn người hưởng đãi ngộ, tỉ lệ thất nghiệp đăng ký giảm theo năm [110, tr.270-271]. Từ thành công bước đầu trong công tác thí điểm, đến tháng 7 - 2009, Trung Quốc tiếp tục mở rộng thí điểm tại 5 tỉnh là Giang Tô, Chiết Giang, Phúc Kiến, Sơn Đông và Quảng Đông.

Sau khi thực hiện chính sách thí điểm, các tỉnh thành thí điểm đều tăng nguồn đầu tư để thực hiện toàn diện chính sách việc làm. Kết cấu chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp được cải thiện đáng kể, công tác thúc đẩy việc làm được tập trung đầu tư nhiều hơn. Như Bắc Kinh, nguồn đầu tư cho thúc đẩy việc làm trước thí điểm từ 300 triệu NDT/năm tăng lên 600 triệu NDT từ sau thí điểm. Ở Thượng Hải, khoản trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp giảm từ 42,5% năm 2006 xuống còn 19% năm 2008, trong khi đó đầu tư cho thúc đẩy việc làm lại tăng gần 1,5 tỷ NDT so với cùng kỳ. Giang Tô đã mở rộng diện hưởng chính sách việc làm, số người được

hưởng tăng 6 lần [110, tr. 271]. Đến tháng 11- 2009, Giang Tô mở rộng từ 5 hạng mục lên đến 10 hạng mục chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Những chính sách mới về bảo hiểm thất nghiệp không những góp phần ổn định việc làm trước mắt, mà về lâu dài còn giúp hoàn thiện chế độ bảo đảm việc làm. Tháng 5- 2012, Trung Quốc tiếp tục đưa ra “*Thông báo về các vấn đề liên quan tới mở rộng thí điểm phạm vi chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp liên quan tới 7 tỉnh thành miền Đông*” (số 32), nhằm từng bước xác định rõ phương hướng cải cách việc vận hành quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

Để bổ sung và từng bước luật hoá các quy định của bảo hiểm thất nghiệp, ngày 28-10-2010, tại Hội nghị lần thứ 17 Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa XI, Trung Quốc chính thức ban hành “*Luật Bảo hiểm xã hội*”. Trên cơ sở Quy định năm 1999, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2010 về bảo hiểm thất nghiệp có bổ sung và điều chỉnh một số nội dung. Trong đó đáng chú ý là quy định về diện che phủ và chi hưởng đãi ngộ. Về diện che phủ, quy định mọi công nhân viên chức đều phải tham gia bảo hiểm thất nghiệp, đơn vị sử dụng lao động và người lao động đều phải đóng bảo hiểm theo quy định nhà nước [239]. Như vậy, so với “Quy định” năm 1999, bảo hiểm thất nghiệp đã được mở rộng không giới hạn thành thị và nông thôn, không chỉ công nhân viên chức ở thành thị mới được tham gia bảo hiểm mà các doanh nghiệp ở huyện thị cũng nằm trong diện che phủ của chế độ này. Đây được coi là bước tiến mới của Trung Quốc trong việc từng bước thực hiện quy hoạch tổng thể thành thị và nông thôn. Về chi hưởng đãi ngộ, nếu trước đây quy định mức hưởng cao hơn mức sống tối thiểu của người dân thành phố và thấp hơn mức lương tối thiểu, thì nay chỉ quy định không thấp hơn mức sống tối thiểu của người dân thành phố. Quy định mới cũng yêu cầu, trong thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp, người thất nghiệp phải tham gia bảo hiểm y tế mới được hưởng bảo hiểm y tế, phí bảo hiểm y tế trích từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp, không như trước đây, nếu người thất nghiệp đang trong thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp mà ốm đau thì có thể xin hưởng trợ cấp y tế từ bảo hiểm xã hội [223]. Quy định mới cũng bổ sung, nếu người thất nghiệp không may bị chết mà đồng thời đủ điều kiện hưởng nhiều loại hình bảo hiểm khác nhau thì gia đình người đó chỉ có thể được chọn hưởng một loại hình bảo hiểm [239].

Việc Trung Quốc công bố “*Luật Bảo hiểm xã hội*” nhằm chuẩn hóa các quy định của bảo hiểm thất nghiệp cũng như các chế độ bảo hiểm xã hội khác, tạo hành lang pháp lý để bảo hiểm thất nghiệp triển khai hiệu quả, bảo đảm quyền lợi của người lao động, đánh dấu bước phát triển mới của bảo hiểm thất nghiệp ở nước này.

3.2. ĐÁNH GIÁ CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC

Đến nay, chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện hành ở Trung Quốc đã được triển khai hơn 10 năm với những thành tựu và hạn chế nhất định. Để đánh giá một cách khách quan sự phát triển của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc, có thể phân tích những thành quả và hạn chế của chế độ này trên ba phương diện.

3.2.1. Tác động của bảo hiểm thất nghiệp đối với đối tượng thụ hưởng và đối với xã hội

3.2.1.1. Đối với đối tượng thụ hưởng

Sau nhiều lần sửa đổi quy định, đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc đã cơ bản mở rộng tới khắp các doanh nghiệp và công nhân viên chức ở thành thị. Năm 1998, năm cuối trước khi Trung Quốc đưa ra “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp*”, số công nhân viên chức tham gia bảo hiểm thất nghiệp trên cả nước đạt 79,28 triệu người [202]. Bảng 3.2 cho thấy, từ năm 1999- 2011, con số này tăng nhanh, từ 99,12 triệu người lên 143,17 triệu người [204], tăng thêm 44,65 triệu người, bình quân mỗi năm tăng 3,06 triệu. Từ năm 1999- 2011, số tiền phát ra tăng từ 3,187 tỷ NDT lên 14,04 tỷ NDT, trung bình mỗi người nhận khoảng hơn 300 NDT/tháng tiền trợ cấp [204]. Nhìn chung, số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp và số tiền bảo hiểm thất nghiệp phát ra đều ở xu thế tăng, tuy nhiên, mức tăng so với cùng kỳ không ổn định. So với khoảng thời gian năm 1999-2002, hiện nay số tiền bảo hiểm thất nghiệp phát ra có bước chậm lại. Tình hình thực tế ở Trung Quốc cho thấy, hệ thống an sinh xã hội tuy đã được Chính phủ nước này quan tâm và đầu tư nhưng mức độ đầu tư chưa cân đối, chủ yếu tập trung vào một số lĩnh vực như bảo hiểm dưỡng lão, bảo hiểm y tế, còn lại các lĩnh vực khác trong đó có bảo hiểm thất nghiệp chưa thực sự được quan tâm và đầu tư đúng mức. Lấy ví dụ năm 2012, tổng doanh thu của quỹ bảo hiểm dưỡng lão ở Trung Quốc đạt 2000,1 tỷ NDT, quỹ bảo hiểm y tế là 693,9 tỷ NDT, trong khi đó quỹ bảo hiểm thất nghiệp chỉ thu được 113,9 tỷ NDT [224], bằng 1/17 quỹ bảo hiểm dưỡng lão và bằng 1/6 quỹ bảo hiểm

y tế. Đó cũng là một trong những trở ngại khiến bảo hiểm thất nghiệp hoạt động thiếu hiệu quả.

Bảng 3.2. Tình hình cơ bản của bảo hiểm thất nghiệp đối với công nhân viên chức ở thành thị Trung Quốc giai đoạn 1999- 2011

Năm	Số công nhân viên chức tham gia bảo hiểm thất nghiệp (1.000 người)	Tốc độ tăng so với cùng kỳ (%)	Số tiền bảo hiểm thất nghiệp phát ra (1.000 NDT)	Tốc độ tăng so với cùng kỳ (%)
1999	99120	24,3	3187220	56,3
2000	104080	5,6	5619840	76,3
2001	103540	-0,6	8325630	48,1
2002	101810	-1,7	11677360	40,3
2003	103730	1,9	13344480	14,3
2004	105840	2,0	13794830	3,0
2005	106480	0,6	13237670	-3,7
2006	111870	5,0	12575820	-5,0
2007	116450	4,1	12944050	2,9
2008	124000	6,5	13953490	7,8
2009	127150	2,5	14575920	4,5
2010	133760	5,2	14044850	-3,6
2011	143170	7,0	15985440	13,8

Nguồn: [203]

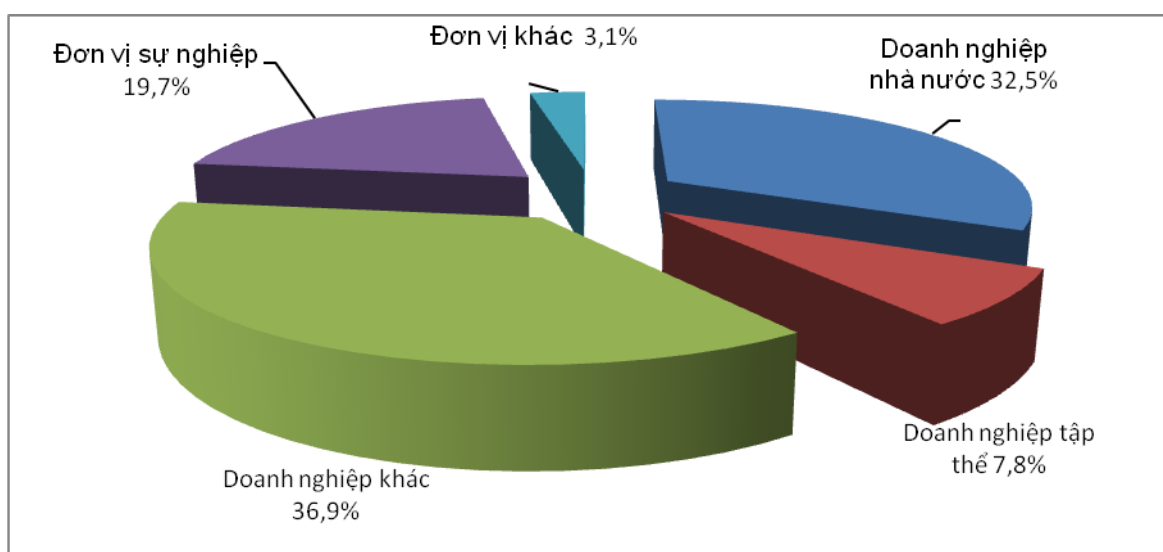
Nhìn chung, việc Trung Quốc nỗ lực đẩy mạnh mở rộng diện bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp không chỉ thể hiện yêu cầu hoàn thiện chế độ này, mà còn tính đến lợi ích kinh tế và hiệu quả xã hội của bảo hiểm thất nghiệp. Bởi lẽ mở rộng diện tham gia bảo hiểm thất nghiệp sẽ làm gia tăng nguồn thu của quỹ bảo hiểm, hỗ trợ kinh tế cho người thất nghiệp, giảm gánh nặng ngân sách nhà nước cho quỹ bảo hiểm, từ đó xã hội không bị xáo trộn bởi người thất nghiệp, tạo môi trường xã hội ổn định cho phát triển kinh tế. Xét về đối tượng tham gia, số công nhân viên chức tham gia bảo hiểm thất nghiệp chiếm tỉ lệ ngày càng lớn trong tổng số công nhân viên chức cả nước. Bảng 3.3 cho thấy, tỉ lệ tham gia bảo hiểm thất nghiệp của công nhân viên chức tăng từ 55,2% năm 1995 lên tới 83,1% năm 2008 và đạt 90% vào năm 2012 [77, tr.310].

**Bảng 3.3. Tỷ lệ tham gia bảo hiểm thất nghiệp của công nhân viên chức
ở Trung Quốc giai đoạn 1995- 2012**

Năm	Số công nhân viên chức tham gia bảo hiểm thất nghiệp (1.000 người)	Tỷ lệ tham gia (%)
1995	82330	55,2
1999	99120	71,9
2000	104080	77,5
2001	103540	78,2
2003	103730	79,6
2004	105840	80,1
2006	111870	80,4
2007	116450	81,3
2008	124000	83,1
2012	132590	90,0

Nguồn: [101, tr. 40; 110, tr. 310; 202]

Xét về loại hình doanh nghiệp tham gia bảo hiểm thất nghiệp, nếu trước đây, bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc chủ yếu chỉ áp dụng đối với doanh nghiệp nhà nước, thì nay hầu hết mọi loại hình doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp đều cùng được tham gia, mặc dù tỷ lệ tham gia chiếm ưu thế vẫn thuộc doanh nghiệp nhà nước và đơn vị sự nghiệp. Như năm 2008, tỷ lệ tham gia của doanh nghiệp nhà nước chiếm tỷ lệ cao nhất là 32,5%, kể đến là đơn vị sự nghiệp chiếm 19,7% (hình 3.1). Phạm vi áp dụng bảo hiểm thất nghiệp được mở rộng cho thấy sự chuyển biến trong nhận thức của lãnh đạo Trung Quốc về tầm quan trọng của bảo hiểm thất nghiệp trong bối cảnh kinh tế thị trường và cải cách doanh nghiệp nhà nước sâu rộng. Thực hiện “diện phủ rộng” một mặt giúp nhiều người thất nghiệp được bảo đảm cuộc sống trước những thách thức của cơ chế cạnh tranh trong nền kinh tế thị trường, mặt khác còn thể hiện tính công bằng, bình đẳng, cùng hưởng thụ của chính sách an sinh xã hội ở Trung Quốc.



Hình 3.1. Cơ cấu các đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp ở thành thị Trung Quốc tham gia bảo hiểm thất nghiệp năm 2008

Nguồn: [110, tr. 311]

Bảo hiểm thất nghiệp đã từng bước thể hiện vai trò tích cực giúp đỡ người thất nghiệp bảo đảm cuộc sống và tạo cơ hội việc làm cho họ, mức trợ cấp không ngừng được nâng cao giúp cải thiện đời sống người thất nghiệp, bảo đảm cho họ được hưởng lợi ích từ thành quả phát triển kinh tế. Từ năm 1999- 2011, tổng số người hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp trên toàn Trung Quốc đạt 37,62 triệu người [204]. Từ năm 1999- 2008, số người được nhận trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp và các khoản đãi ngộ khác từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp trên cả nước tăng từ 2,71 triệu người lên 5,17 triệu người. Trong 10 năm qua, bảo hiểm thất nghiệp đã chi khoảng 27 tỷ NDT để bảo đảm cuộc sống cơ bản cho hơn 25 triệu công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước mất việc [110, tr.311]. Chẳng hạn như ở thành phố Bắc Kinh, từ năm 1999- 2009, mức phát tiền bảo hiểm thất nghiệp tăng từ 333 NDT/tháng tăng lên 616 NDT/tháng. Kể từ năm 2009, Bắc Kinh điều chỉnh mức trợ cấp mai táng cho người thất nghiệp, từ 800 NDT tăng lên 5000 NDT [195, tr. 345].

Cùng với việc trợ cấp về đời sống, bảo hiểm thất nghiệp đã áp dụng nhiều chính sách tích cực thúc đẩy tạo việc làm cho người thất nghiệp. Sau năm 1994, Trung Quốc thực hiện chương trình tạo việc làm, nhấn mạnh vai trò của quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong việc xúc tiến việc làm. Ngân sách bảo hiểm thất nghiệp ngoài khoản trợ cấp thất nghiệp, y tế, trợ cấp mai táng và phụng dưỡng người

thân ..., đã trích một khoản kinh phí không nhỏ xây dựng các trung tâm dịch vụ việc làm cho người thất nghiệp, tổng cộng đến năm 2008 là 27 tỷ NDT [110, tr.311]. Số người được hưởng đãi ngộ năm 2000 tăng đỉnh điểm là 6,57 triệu người, gấp hơn 10 lần so với con số 580.000 người năm 1998 [78, tr.135]. Tính riêng năm 2008, quỹ bảo hiểm thất nghiệp dành một khoản ngân sách không nhỏ là 8,14 tỷ NDT để đầu tư tạo việc làm. Số người được đào tạo nghề và số người được giới thiệu việc làm lần lượt là 3,25 triệu người và 3,2 triệu người. Mặt khác, số người tìm được việc làm trong thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp là 486.000 người, chiếm 9,3% trong tổng số người hưởng bảo hiểm thất nghiệp [110, tr.312]. Những kết quả đạt được của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc cho thấy chế độ này đã trở thành hình thức chủ yếu để bảo đảm đời sống cơ bản cho người thất nghiệp, góp phần giúp người thất nghiệp tìm lại việc làm. Bảo hiểm thất nghiệp với vai trò trợ cấp thất nghiệp và thúc đẩy việc làm đã giúp người thất nghiệp giải quyết khó khăn trước mắt về đời sống, giảm gánh nặng tài chính gia đình, tạm thời giúp họ thoát nghèo, góp phần duy trì ổn định xã hội.

Tuy nhiên, cơ cấu che phủ bảo hiểm thất nghiệp chưa thật sự cân đối, đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp chủ yếu là công nhân viên chức đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp ở thành thị, chưa đưa các đối tượng khác như lao động tự do ở thành phố, lao động thuộc doanh nghiệp hương trấn, hộ công thương cá thể, lao động nông thôn ra thành phố làm thuê, sinh viên, quân nhân... vào diện bao phủ của chế độ này, trong khi họ lại là đối tượng dễ bị thất nghiệp. Như vậy, bảo hiểm thất nghiệp mới chỉ công bằng đối với đối tượng là công nhân viên chức mà thiếu công bằng với các đối tượng khác. Đó chính là mặt hạn chế của mô hình bảo hiểm thất nghiệp Chính phủ thị trường xã hội. Ở đây, vai trò của thị trường bị giới hạn trong khu vực thành thị do “rào cản” chế độ hộ khẩu hộ tịch tồn tại lâu nay ở Trung Quốc. Mặc dù Luật Bảo hiểm xã hội năm 2010 đã mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp tới khu vực nông thôn, nhưng phải cần một thời gian dài nữa Trung Quốc mới thay đổi được tình hình hiện tại. Ngoài ra, trong tổng số công nhân viên chức, số công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước thất nghiệp chỉ chiếm 15%, còn lại 85% người thất nghiệp thuộc các loại hình doanh nghiệp khác. Điều này cho thấy diện bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp hẹp, số người tham gia bảo hiểm thất

ng nghiệp với số người làm việc ở thành thị còn thấp, thể hiện sự thiếu công bằng và bình đẳng trong quan hệ lao động, ảnh hưởng không nhỏ tới mức sống và làm gia tăng khoảng cách chênh lệch giàu nghèo trong xã hội.

Bảng 3.4. So sánh số người làm việc ở thành thị và số công nhân viên chức tham gia bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 1999- 2012

Đơn vị: 1.000 người; %

Năm	Số người có việc làm ở thành thị (1)	Số công nhân viên chức tham gia bảo hiểm thất nghiệp (2)	Tỉ lệ bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp (2)/(1)
1999	224120	99120	44,2
2000	231510	104080	45,0
2001	239400	103540	43,2
2002	247800	101810	41,1
2003	256390	103730	40,4
2004	264760	105840	40,0
2005	273310	106480	38,9
2006	283100	111870	39,5
2007	293500	116450	39,7
2008	302100	124000	41,0
2009	311200	127150	40,8
2010	346930	133760	38,5
2011	359140	143170	39,9
2012	371020	152280	41,0

Nguồn: [203; 204; 236]

Tỉ lệ tham gia bảo hiểm thất nghiệp của công nhân viên chức trong tổng số người làm việc ở thành thị có sự chênh lệch đáng kể. Bảng 3.4 cho thấy, tính đến năm 2012, số công nhân viên chức tham gia bảo hiểm thất nghiệp là 152,28 triệu người, chỉ chiếm 41,0% trong tổng số người có việc làm ở thành thị (371,02 triệu người), tức là hơn một nửa số người làm việc ở thành phố không tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Như vậy, tỉ lệ bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm thai sản được coi là thấp nhất trong hệ thống bảo hiểm xã hội ở Trung Quốc.

Giữa các nhóm lao động thu nhập khác nhau, tỉ lệ bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp cũng khác nhau. Theo số liệu điều tra về lao động tại 5 thành phố lớn và 7 thành phố nhỏ ở Trung Quốc năm 2005 cho thấy, số công nhân có hoàn cảnh khó khăn tham gia bảo hiểm thất nghiệp lần lượt chiếm 17% và 24% trong tổng số người tham gia; số công nhân không thuộc diện khó khăn tham gia chiếm tỉ lệ 35% và 46%; số công nhân thuộc nhóm thu nhập thấp nhất có tỉ lệ tham gia 21% và 37%; số công nhân thuộc nhóm thu nhập cao nhất có tỉ lệ tham gia là 42% và 60% [118, tr.204]. Mức độ tham gia phụ thuộc vào điều kiện kinh tế của người lao động, người thu nhập càng cao thì mức độ tham gia bảo hiểm càng lớn, ngược lại thu nhập thấp và hoàn cảnh kinh tế khó khăn thì mức độ tham gia càng nhỏ.

Từ diện bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc có thể thấy, tuy đã được mở rộng về diện nhưng cơ cấu che phủ bảo hiểm lại mất cân đối, chủ yếu tập trung vào nhóm công nhân viên chức trong các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tập thể mà chưa chú trọng tới nhóm lao động thuộc loại hình kinh tế phi công hữu, chỉ bao phủ một bộ phận lao động ở thành thị mà chưa lan toả tới khu vực nông thôn. Điều đó cho thấy trình độ phát triển của bảo hiểm thất nghiệp chưa đáp ứng nhu cầu hiện tại về đời sống kinh tế xã hội và yêu cầu của thể chế kinh tế thị trường ở Trung Quốc. Đó cũng chính là nguyên nhân khiến cho chế độ này khó được mở rộng và phổ biến toàn dân, quyền lợi của người lao động theo đó cũng bị ảnh hưởng, dẫn tới bất bình đẳng về hưởng thụ lợi ích xã hội của người lao động.

3.2.1.2. Đối với ổn định xã hội

Đảm bảo đời sống cơ bản của người thất nghiệp là cơ sở giúp bảo hiểm thất nghiệp góp phần quan trọng duy trì ổn định xã hội. Thời kỳ những năm 70, 80 của thế kỷ XX, vấn đề thất nghiệp ở Trung Quốc chủ yếu tập trung vào nhóm thanh niên đợi việc với số lượng lớn thanh niên trí thức từ nông thôn trở về thành phố sau “*Cách mạng văn hóa*” (1966- 1976) tạo ra áp lực căng thẳng về việc làm. Về cơ bản, vấn đề thất nghiệp lúc đó được gọi là chờ việc và không liên quan tới công việc của người lao động đang tại chức. Nhưng từ sau những năm 1990, số lượng lao động thất nghiệp tăng mạnh do Trung Quốc thực hiện chuyển đổi mô hình kinh tế và cải cách doanh nghiệp nhà nước. Cùng với việc đi sâu cải cách thể chế kinh tế, số lượng nhân viên dôi dư trong các doanh nghiệp nhà nước ở Trung Quốc ngày

một lớn, tạo ra một đội quân thất nghiệp, mất việc khổng lồ. Từ năm 1993 - 1999, số nhân viên mất việc có tỉ lệ tăng bình quân năm là 40% [83, tr.157-158]. Giai đoạn 1993- 2004 được cho là thời kỳ Trung Quốc chứng kiến đợt thất nghiệp lớn nhất và kéo dài nhất kể từ sau ngày thành lập nước. Tỉ trọng người thất nghiệp gia tăng tác động mạnh tới xã hội. Bởi lẽ, vấn đề thất nghiệp sau năm 1990 không còn giới hạn là “chờ việc” như thời gian trước đó, mà nó liên quan tới sức sản xuất xã hội, tới thành quả lao động toàn xã hội. Người lao động trở thành người chủ đất nước, là giai tầng chính trong xã hội. Vì vậy, khi họ thất nghiệp sẽ tạo ra áp lực về kinh tế, làm suy giảm nghiêm trọng sức phát triển của nền kinh tế, đe dọa ổn định xã hội. Với chức năng bảo đảm đời sống cơ bản và thúc đẩy việc làm cho người thất nghiệp, sự ra đời của bảo hiểm thất nghiệp giúp người thất nghiệp giải quyết khó khăn trước mắt về đời sống, giảm gánh nặng tài chính gia đình, tạm thời giúp họ thoát nghèo, góp phần duy trì ổn định xã hội. Vì thế, trong hơn 30 năm cải cách chuyển đổi mô hình kinh tế, Trung Quốc đã hạn chế được những xáo trộn hay bạo động xã hội vì nguyên nhân thất nghiệp, góp phần giúp nền kinh tế duy trì tăng trưởng ổn định.

Trong bối cảnh những năm đầu cải cách mở cửa, tư duy xây dựng CNXH của Trung Quốc chủ yếu nhấn mạnh vào ba trụ cột là kinh tế, văn minh tinh thần và dân chủ XHCN, coi nhẹ xây dựng và phát triển xã hội. Do vậy, bên cạnh những thành tựu về kinh tế, Trung Quốc đã phải trả giá bằng vấn đề môi trường và hệ quả xấu về xã hội. Sự ra đời chế độ bảo hiểm thất nghiệp như một biện pháp kinh tế xã hội tích cực nhằm bù đắp những thiệt hại do tính cạnh tranh mạnh mẽ của kinh tế thị trường gây ra đối với người lao động, là yêu cầu chính đáng không chỉ của người lao động và doanh nghiệp, mà còn là của chính phủ. Bởi lẽ, đối với người lao động, đó là sự bảo đảm cho nhóm thất nghiệp trong quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước, nhóm thất nghiệp ở thành thị và nhóm nông dân ra thành thị làm thuê. Đối với doanh nghiệp, đó là sự bảo đảm cho yêu cầu cắt giảm nhân viên dư thừa, đặc biệt là trong quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước nhằm nâng cao sức cạnh tranh và sức sống của doanh nghiệp trong điều kiện kinh tế thị trường đầy khó khăn. Đối với chính phủ, đó là sự bảo đảm để chính quyền thúc đẩy xây dựng và phát triển kinh tế thị trường, thực hiện công nghiệp hoá và duy trì ổn định xã hội. Ngoài

ra, đây còn là mục tiêu của Chính phủ Trung Quốc nhằm phá rào cản kết cấu kinh tế xã hội nhị nguyên thành thị nông thôn, tạo dựng một môi trường kinh tế xã hội công bằng, bình đẳng giữa các vùng miền, ngăn chặn nghèo đói và duy trì công bằng xã hội.

Mặt khác, sự ra đời của bảo hiểm thất nghiệp đã góp phần bổ sung và hoàn thiện chế độ bảo hiểm xã hội và hệ thống an sinh xã hội ở Trung Quốc. Sau khi ban hành “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp*” năm 1999, khung cơ bản của chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện hành ở nước này được xác lập, tạo nên tính đồng bộ và liên kết chặt chẽ với các chế độ khác của bảo hiểm xã hội, hình thành một hệ thống an sinh xã hội hoàn chỉnh. Bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc được coi là “mạng lưới an toàn” tạo nên lớp lưới sau cùng bảo vệ người lao động. Sự liên kết chặt chẽ giữa bảo hiểm thất nghiệp với các chế độ khác của bảo hiểm xã hội như bảo hiểm dưỡng lão, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thai sản, bảo hiểm tai nạn lao động giúp người lao động được hưởng nhiều lợi ích khi hưu trí, ốm đau bệnh tật, thất nghiệp, sinh nở, tai nạn lao động, quyền lợi người lao động được bảo đảm hơn bao giờ hết. Như vậy, bảo hiểm thất nghiệp đóng vai trò không thể thay thế trong hệ thống an sinh xã hội và trong đời sống xã hội ở Trung Quốc.

3.2.2. Vấn đề đầu tư và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp

3.2.2.1. Vấn đề đầu tư quỹ

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp được coi là cơ sở vật chất cơ bản để thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc. Tổ chức làm công tác bảo hiểm các cấp đã áp dụng nhiều biện pháp tích cực, tăng cường công tác thu quỹ và xử lý nợ đóng phí, tăng nguồn thu cho quỹ, làm cho nguồn quỹ ngày càng dồi dào. Đây là động lực để vận hành bảo hiểm thất nghiệp, bảo đảm nhu cầu chi trả của quỹ. Sau 10 năm (1986- 1996), quỹ đã tích lũy được 17,1 tỷ NDT, đã trợ cấp cho 9,5 triệu lượt người thất nghiệp với tổng mức chi là 8,5 tỷ NDT [229].

Sau khi ban hành “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp*” năm 1999, bảo hiểm thất nghiệp ngày càng phát huy tác dụng tích cực bảo đảm đời sống cơ bản và thúc đẩy tạo việc làm cho người thất nghiệp ở Trung Quốc. Nguồn ngân sách không ngừng được bổ sung từ đóng góp của người lao động và doanh nghiệp. Từ năm 1999- 2011, tổng nguồn thu của quỹ bảo hiểm thất nghiệp đạt 518 tỷ NDT. Tính riêng năm 2011, quỹ bảo hiểm thất nghiệp tổng thu đạt 92,3 tỷ NDT, tổng chi đạt 43,3 tỷ NDT, tồn

quỹ là 224 tỷ NDT, tăng 49 tỷ NDT so với năm trước [204]. Nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp dồi dào là điều kiện quan trọng để bộ máy làm bảo hiểm thất nghiệp vận hành linh hoạt, bảo đảm quyền lợi hợp pháp của người lao động.

Tuy nhiên, năng lực huy động đầu tư cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp vẫn còn nhiều hạn chế. Hiện nay, quỹ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc đang đứng trước nhiều thách thức về năng lực đầu tư quỹ. Hiện nguồn quỹ chủ yếu dựa vào phí đóng góp của doanh nghiệp, người lao động và hỗ trợ của ngân sách nhà nước, mà chưa có sự ủng hộ của các tổ chức xã hội. Đối với doanh nghiệp, việc tham gia và đóng góp cũng chưa hoàn toàn tự nguyện. Nguyên nhân của hạn chế chủ yếu bởi:

Một là, cấp độ dự trữ kinh phí thấp và quản lý phân tán. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc thực hiện dự trữ kinh phí toàn thành phố đối với thành phố trực thuộc TW và chính quyền địa phương các cấp, cấp độ dự trữ các khu vực khác do chính quyền nhân dân cấp tỉnh, khu tự trị quy định. Mặc dù, cấp độ dự trữ đã nâng từ cấp huyện lên cấp thành phố, nhưng phần lớn các tỉnh vẫn giữ thói quen thực hiện dự trữ cấp huyện, ngoại trừ Bắc Kinh, Thượng Hải [104, tr.69]. Cấp độ dự trữ kinh phí thấp, đơn vị dự trữ thì quá nhiều, nhiều tỉnh có cả trăm đơn vị dự trữ, cả nước có trên 2000 đơn vị dự trữ quỹ [121, tr.14]. Trong tình hình trình độ phát triển kinh tế và mức độ thất nghiệp giữa các vùng miền không cân đối, việc quản lý phân hai cấp thành phố và huyện đã tạo ra sự khác biệt lớn trong việc sử dụng và dự trữ quỹ giữa các địa phương, xuất hiện tình trạng nơi thì bội chi, nơi thì tồn quỹ [118, tr.209]. Cấp độ dự trữ quỹ thấp và quản lý phân tán sẽ làm nguồn quỹ bảo hiểm khó mở rộng và gây khó khăn, phức tạp trong việc huy động, quản lý vốn đầu tư, từ đó hạn chế khả năng chống rủi ro thất nghiệp, nhất là rủi ro nghiêm trọng từ khủng hoảng tài chính hay thiên tai.

Việc quản lý phân tán này cũng gây trở ngại cho bảo hiểm thất nghiệp hoạt động thống nhất trong điều kiện chuyển dịch tự do lao động giữa các vùng miền, đồng thời cũng không có lợi cho việc thúc đẩy chuyển dịch lao động và thu hẹp khoảng cách chênh lệch vùng miền. Năm 2008, mức tiền bảo hiểm thất nghiệp thấp nhất ở các tỉnh thành trên toàn quốc là 176 NDT/người/tháng, bao gồm đa số các thành phố khu vực miền Trung và miền Tây là Quý Châu, Nam Ninh, Tây An, Thành Đô, Nam Xương, Trường Xuân, Trùng Khánh, Ô Lỗ Mộc Tề, Cáp Nhĩ Tân;

cao nhất là mức 432 NDT/người/tháng, trong đó đạt trên 300 NDT/người/tháng bao gồm phần lớn các thành phố ở khu vực miền Đông là Bắc Kinh, Thiên Tân, Thượng Hải, Quảng Châu, Hải Khẩu [77, tr.311]. Như vậy, mức đãi ngộ có sự chênh lệch khá lớn giữa khu vực phát triển và khu vực kém phát triển khoảng từ 1-2 lần, ảnh hưởng tới việc chuyển dịch hợp lý lao động giữa các vùng miền. Đồng thời, điều đó cũng dễ tạo sự khác biệt trong tỉ lệ gánh vác phí bảo hiểm giữa các doanh nghiệp, doanh nghiệp ở khu vực kinh tế lạc hậu thì gánh vác nặng hơn, doanh nghiệp ở khu vực kinh tế phát triển thì gánh vác nhẹ hơn.

Đối với vấn đề này, nhiều học giả cho rằng, một mặt, Trung Quốc cần sử dụng biện pháp tuyên truyền bằng truyền thông và văn bản, cử cán bộ chuyên trách đến từng doanh nghiệp, phường xã để giao lưu trực tiếp, giải đáp các thắc mắc của doanh nghiệp và người lao động về nghĩa vụ tham gia và đóng bảo hiểm thất nghiệp [183, tr.131]. Mặt khác, tăng cường nhận thức của doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp đối với chế độ này, tăng cường mức độ chấp pháp của các bộ ngành làm bảo hiểm lao động và mức độ thu thuế của tổ chức làm bảo hiểm thất nghiệp, ngăn chặn tình trạng các đơn vị nợ hoặc không đóng bảo hiểm [107, tr.465]. Đặc biệt, xây dựng một cơ chế tỉ lệ phí bảo hiểm thất nghiệp phù hợp, giảm gánh nặng cho doanh nghiệp và người lao động, bảo đảm cân bằng thu chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp [121, tr.14].

Hai là, phương thức dự trù vốn của bảo hiểm thất nghiệp chưa hợp lý. Việc quy định doanh nghiệp đóng 2% từ tổng lương theo quy tắc phân bổ đồng đều giữa mọi loại hình doanh nghiệp là một trong nhiều yếu tố khiến nhiều doanh nghiệp đắn đo khi tham gia bảo hiểm thất nghiệp, không khuyến khích được tính tích cực huy động nguồn lực cho quỹ bảo hiểm. Họ cho rằng, bảo hiểm thất nghiệp là một chế độ “tế bần”, lấy của người giàu chia bớt cho người nghèo. Bởi lẽ, những doanh nghiệp vốn làm ăn hiệu quả và trả lương cao cho công nhân, ít rủi ro thất nghiệp, nhưng vẫn đóng bảo hiểm thất nghiệp theo quy định thống nhất. Còn những doanh nghiệp làm ăn kém hiệu quả, lương công nhân thấp, rủi ro thất nghiệp cao, lại không có khả năng đóng đủ bảo hiểm thất nghiệp, tình trạng doanh nghiệp sa thải đẩy người thất nghiệp ra xã hội khá phổ biến. Từ nhận thức đó, doanh nghiệp làm ăn hiệu quả sẽ không thấy lợi ích của việc tham gia bảo hiểm thất nghiệp nên không muốn tham gia. Vì thế, việc quy định đóng một mức như nhau giữa hai nhóm doanh nghiệp này

đã không khuyến khích người sử dụng lao động tham gia đóng bảo hiểm thất nghiệp. Điều đó đã gây tác dụng ngược lại khiến nhiều doanh nghiệp không hợp tác trong việc tham gia, gây khó khăn cho việc tập trung nguồn quỹ.

Ngoài ra, bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc đang thực hiện phương thức “thu bao nhiêu trả bấy nhiêu”³ (PAYG) đối với việc thu tiền bảo hiểm thất nghiệp, không có tích lũy bộ phận, chưa xây dựng tài khoản cá nhân như bảo hiểm dưỡng lão hiện đang thực hiện rất hiệu quả. Bảo hiểm dưỡng lão ở Trung Quốc tiên phong thực hiện kết hợp giữa cơ chế dự trù xã hội trên cơ sở “thu bao nhiêu trả bấy nhiêu” và cơ chế tiết kiệm cá nhân trên cơ sở tích lũy hoàn toàn, hình thành một chế độ bảo hiểm dưỡng lão cơ bản kết hợp dự trù xã hội và tiết kiệm cá nhân đầu tiên trên thế giới. Trong khi đó, bảo hiểm thất nghiệp vẫn tuân theo phương thức truyền thống về đầu tư vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp khiến công nhân viên chức khi thất nghiệp sẽ không có tiền tích lũy nên mức độ bảo đảm cuộc sống thấp, tiền trợ cấp thất nghiệp của họ hoàn toàn do công nhân viên chức đang công tác gánh vác, vừa tạo gánh nặng cho người lao động đang công tác, vừa tạo sức ép về việc trả trợ cấp thất nghiệp của doanh nghiệp.

Ba là, khó khăn trong tập trung quỹ bảo hiểm thất nghiệp còn liên quan tới một số yếu tố như: mức độ cải cách doanh nghiệp lớn khiến nhiều doanh nghiệp rơi vào tình trạng ngừng hoạt động, đóng cửa, phá sản, từ đó cũng bị ngừng tham gia bảo hiểm thất nghiệp; biện pháp thu phí bảo hiểm thất nghiệp không nghiêm. Thường thì công tác thu phí tuân theo quy định pháp luật, nhưng các tổ chức thu phí lại không có thẩm quyền pháp luật nên những hành vi đáng bị phạt lại không phạt, tính nghiêm túc, ràng buộc của luật pháp không được thể hiện hiệu quả [118, tr.207].

3.2.2.2. Vấn đề sử dụng quỹ

Từ khi triển khai thí điểm mở rộng phạm vi chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp hướng tới thúc đẩy việc làm, nguồn quỹ được sử dụng ngày càng khoa học và phân bổ hợp lý hơn. *Một là*, cơ cấu chi trả của quỹ đang từng bước được mở rộng. Như ở tỉnh Giang Tô, từ năm 2009, hạng mục chi được mở rộng từ 5 hạng mục lên 10 hạng mục. Ngoài ra, để tạo việc làm cho nhiều lao động có hoàn cảnh

³ Có nghĩa là người lao động hiện tại đóng góp bao nhiêu cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp thì khi thất nghiệp sẽ hưởng bấy nhiêu- Pay as you go (PAYG)

kinh tế khó khăn, tỉnh này đã đưa khoản trợ cấp vị trí việc làm vào các đơn vị sử dụng lao động để thu hút lao động khó khăn, đồng thời hỗ trợ ổn định việc làm cho các doanh nghiệp chịu ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Đối với doanh nghiệp khó khăn, đồng thời với việc nhận trợ cấp của bảo hiểm xã hội và trợ cấp vị trí việc làm, còn được khuyến khích thực hiện kế hoạch bồi dưỡng ngành nghề đặc biệt, được nhận khoản hỗ trợ tương ứng để triển khai đào tạo lại hoặc đào tạo chuyển việc. *Hai là*, nội dung và chủ thể dịch vụ việc làm được đa dạng hóa. Như ở thành phố Bắc Kinh, ngoài việc trợ cấp bảo đảm cuộc sống cơ bản của người thất nghiệp trong thời gian thất nghiệp, chính quyền còn đưa ra nhiều chính sách thúc đẩy việc làm. Chẳng hạn như, đối với các đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp, đơn vị phi doanh nghiệp, đoàn thể xã hội tuyển dụng lao động khó khăn về việc làm, tức là nhóm “40/50” (lao động nữ thất nghiệp trên 40 tuổi, nam thất nghiệp trên 50 tuổi), người thất nghiệp dài hạn (trên 1 năm), người tàn tật, người có mức sống tối thiểu..., có thể xin hưởng trợ cấp việc làm với thời gian hưởng từ 3- 5 năm. Đối với người đặc biệt khó khăn thì có thể áp dụng biện pháp như thành lập các tổ chức việc làm mang tính công ích tại mỗi con phố ở Bắc Kinh nhằm hỗ trợ một khoản giúp đỡ họ; khuyến khích các tổ chức giới thiệu và định hướng việc làm miễn phí cho người thất nghiệp. *Ba là*, lập các khoản chuyên dụng dành cho việc làm. Như tỉnh An Huy đã đưa ra “*Thông báo bổ sung về việc quản lý sử dụng khoản trợ cấp bồi dưỡng và giới thiệu việc làm*”, được triển khai áp dụng vào năm 2014. Trong đó, trợ cấp thất nghiệp được mở rộng ra tới 5 đối tượng có “*Giấy chứng nhận đăng ký thất nghiệp và việc làm*” gồm người nhận trợ cấp thất nghiệp, người đăng ký thất nghiệp ở thành thị, lao động nông thôn ra thành phố làm việc, sinh viên tốt nghiệp đại học, học sinh tốt nghiệp cấp hai và cấp ba nhưng không học lên cao ở thành thị và nông thôn [182, tr. 13].

Tuy nhiên, kết quả đạt được vẫn chưa mấy khả quan, nguồn quỹ vẫn chưa được đầu tư một cách hiệu quả vào công tác thúc đẩy việc làm và phòng ngừa thất nghiệp. Mặc dù, khoản chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp đã quan tâm tới chức năng thúc đẩy việc làm nhưng mức độ không lớn. Khi mới đưa vào thực hiện, trong bối cảnh đặc thù thất nghiệp quy mô lớn những năm 1980 ở Trung Quốc, chức năng chủ yếu của bảo hiểm thất nghiệp lúc đó là bảo đảm cuộc sống cơ bản cho công

nhân thất nghiệp, khoản chi cho phương diện này chiếm tới 90% quỹ bảo hiểm thất nghiệp [118, tr.210]. Trong khi đó, quy định đầu tư cho thúc đẩy việc làm lại rất hạn chế, chỉ đầu tư vào lĩnh vực bồi dưỡng và giới thiệu việc làm cho người thất nghiệp trong thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Mặc dù các bộ ngành chính quyền ở Trung Quốc đã nhận thức rằng phải xây dựng chính sách thị trường lao động tích cực thì mới thúc đẩy việc làm, đồng thời cũng cho phép trích 10% trong ngân sách bảo hiểm thất nghiệp chi cho công tác bồi dưỡng và giới thiệu việc làm, chủ yếu tập trung ở các thành phố lớn như Thượng Hải, Bắc Kinh [183, tr.130]. Tuy nhiên, kết cấu chi như vậy không hợp lý, hạng mục chi nhỏ, mức chi “do chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc quy định” là không rõ ràng, không phát huy năng lực thúc đẩy việc làm của bảo hiểm thất nghiệp.

Kết quả của việc tự quy định của chính quyền các cấp từ sau khi thực hiện Quy định năm 1999 đã khiến cho khoản chi bảo đảm đời sống cơ bản của người thất nghiệp chiếm tỉ trọng gần như tuyệt đối. Năm 2007, quỹ chi tổng cộng 5,02 tỷ NDT cho 5,4 triệu người thất nghiệp bao gồm tiền trợ cấp bồi dưỡng và giới thiệu việc làm cũng như các khoản chi liên quan tới xúc tiến việc làm. Bình quân mỗi người hưởng 932,2 NDT/năm tiền trợ cấp việc làm, chiếm 23,1% trong tổng chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Trong khi đó, số tiền chi cho bảo đảm đời sống người thất nghiệp lên tới 10,46 tỷ NDT, chiếm 66,7% tổng chi của quỹ, cao hơn khoản chi cho xúc tiến việc làm tới 43,6%, thể hiện kết cấu thu chi thật sự không hợp lý [168, tr.33]. Năm 2008, khoản trợ cấp tạo việc làm của hạng mục bồi dưỡng và giới thiệu việc làm bị thu hẹp đáng kể, chỉ chiếm 15% trong tổng khoản chi của ngân sách bảo hiểm thất nghiệp [84, tr.45]. Trong khi đó, ở nhiều nước như Đức, quỹ bảo hiểm thất nghiệp dành 40% cho công tác xúc tiến việc làm gồm giới thiệu, bồi dưỡng việc làm và các khoản trợ cấp hỗ trợ các doanh nghiệp sử dụng lao động [192, tr.208]. Điều đó cho thấy, chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện hành ở Trung Quốc vẫn rất coi trọng chức năng bảo đảm đời sống, thiếu sự đầu tư vào phương diện thúc đẩy việc làm, trong khi giải quyết việc làm phải là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của bảo hiểm thất nghiệp. Mặc dù năm 2006, Trung Quốc đã triển khai công tác thí điểm mở rộng diện chi trả của quỹ bảo hiểm thất nghiệp nhưng hiện vẫn chưa thấy được hiệu quả thực sự, bởi lẽ việc thí điểm chỉ bó hẹp trong phạm vi 7 tỉnh thành ở miền Đông,

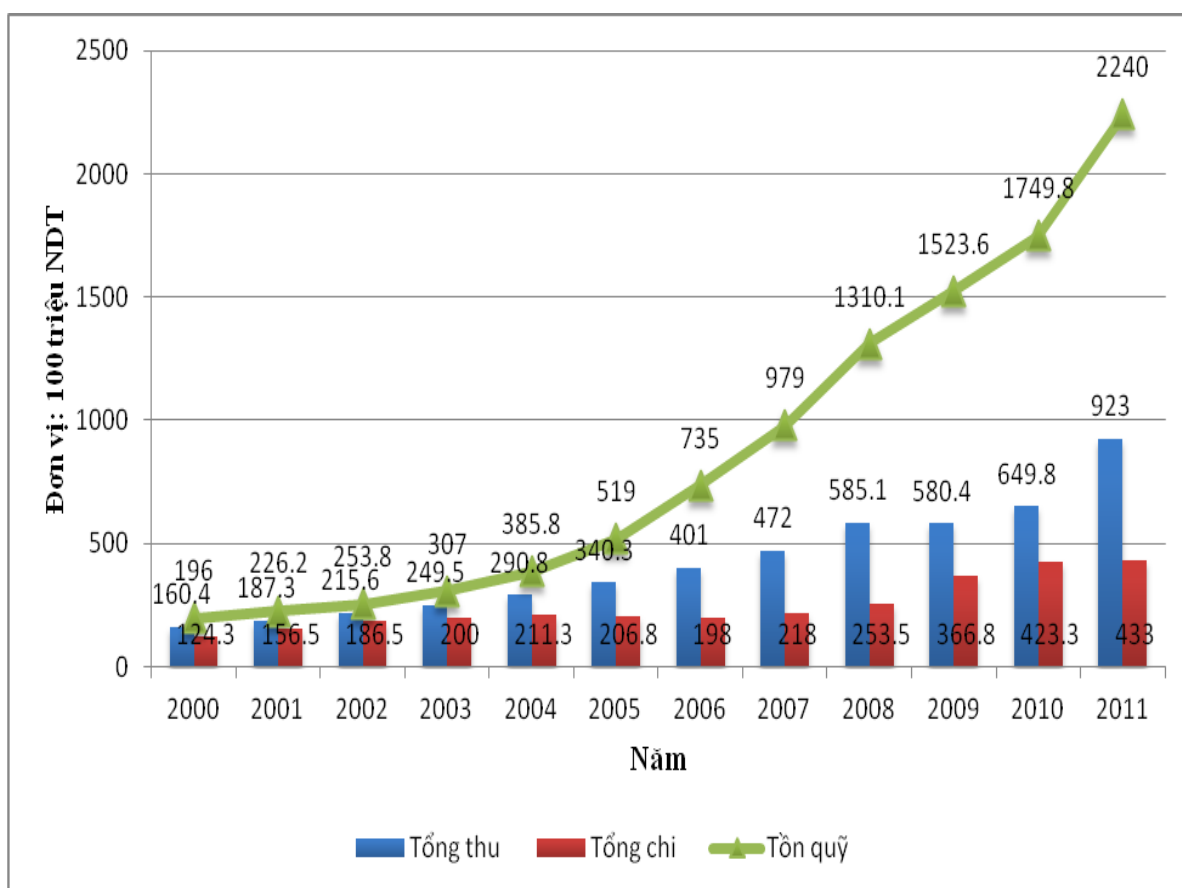
các tỉnh thành khác tuy cũng tích cực đưa ra nhiều biện pháp nhưng do không thuộc khu vực thí điểm nên khó mạnh dạn đầu tư triển khai, gây cản trở chung cho công tác thúc đẩy việc làm.

Mặt khác, quỹ bảo hiểm thất nghiệp chưa dành khoản chi cho phòng ngừa rủi ro thất nghiệp do chế độ này chưa xây dựng các quy định về dự phòng thất nghiệp. Chức năng nhiệm vụ của bảo hiểm thất nghiệp là bảo đảm cuộc sống cơ bản của người thất nghiệp trong thời gian thất nghiệp và thúc đẩy tạo việc làm, không đề cập tới chức năng dự phòng thất nghiệp cần thiết, từ đó không dành bất kỳ khoản kinh phí nào trong quỹ để dự phòng thất nghiệp, cũng như không có hạng mục nào dành cho công tác giúp đỡ doanh nghiệp ổn định việc làm và phòng chống thất nghiệp.

Những bất cập trong công tác quản lý và sử dụng quỹ khiến cho nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc ngày càng tồn dư lớn. Theo Cục Thống kê Trung Quốc, từ năm 2008- 2010, số người được hưởng bảo hiểm thất nghiệp và trợ cấp đời sống một lần chiếm tỉ lệ rất nhỏ và có xu hướng giảm dần, từ 0,46% xuống còn 0,27% trong tổng số người làm việc trên toàn quốc. Trong thời điểm chịu tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008- 2009, nhiều doanh nghiệp quy mô lớn ở Trung Quốc cắt giảm mạnh nhân viên làm cho tỉ lệ thất nghiệp đăng ký và tỉ lệ thất nghiệp điều tra đều tăng. Trong khi đó, số người hưởng bảo hiểm thất nghiệp trong 2 năm này chỉ là 8,47% và 9,96%, dẫn đến tồn quỹ lớn ở mức 33,8% năm 2008 và 16,3% năm 2009 [155, tr.125]. Tỉ lệ tham gia bảo hiểm thất nghiệp cao, tỉ lệ thụ hưởng nhỏ, mức thụ hưởng thấp, hạng mục sử dụng hẹp là nguyên nhân dẫn đến tình trạng tồn quỹ là tất yếu.

Tình trạng tồn quỹ có sự chênh lệch đáng kể giữa các khu vực. Ở vùng duyên hải Đông Nam, tình hình quỹ bảo hiểm thất nghiệp thu lớn gấp nhiều lần chi, trong khi số người thất nghiệp không tăng nên tồn quỹ ngày một lớn. Như ở thành phố Hàng Châu, từ năm 2003-2008, trong tình trạng thu lớn hơn chi, mỗi năm tồn quỹ đều lớn, từ 413 triệu NDT năm 2003 tăng lên 2,722 tỷ NDT năm 2008 [118, tr.212]. Theo mức chi hiện nay, tức là mỗi năm chi khoảng 210 triệu NDT, cho dù thành phố có tạm ngừng thu phí thì quỹ bảo hiểm thất nghiệp vẫn có khả năng chi trả trên 10 năm nữa. Hay thống kê đến tháng 9-2008 tại 7 tỉnh thành miền Đông Trung Quốc, quỹ bảo hiểm thất nghiệp đều tồn trên 1 tỷ NDT, trong đó có 3 tỉnh tồn trên 10 tỷ

NDT [131, tr.31]. Đến nay hầu hết các tỉnh thành ở Trung Quốc đều trong tình trạng tồn quỹ ở các mức độ khác nhau, tồn quỹ nhiều nhất thuộc về Bắc Kinh, Thượng Hải, Giang Tô, Chiết Giang, Sơn Đông, Quảng Đông. Duy nhất chỉ có tỉnh Hắc Long Giang, quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở trong tình trạng bội chi, năm 2010, quỹ thu 1,38 tỷ NDT, nhưng chi là 1,64 tỷ NDT [204]. Việc phân lớn tiền quỹ ứ đọng khiến cho bảo hiểm thất nghiệp không phát huy đầy đủ vai trò thúc đẩy việc làm và phòng ngừa thất nghiệp. Sau hơn 10 năm thực hiện “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp*”, quỹ bảo hiểm thất nghiệp được tăng cường mạnh, tốc độ tăng bình quân hàng năm là trên 25%. Đặc biệt năm 2008, tồn dư quỹ gấp 5,2 lần tổng chi [84, tr. 45], là số dư cao nhất kể từ năm 1999. Hình 3.2 cho thấy, tồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở xu thế tăng theo năm, tính đến cuối năm 2011, tổng thu đạt 92,3 tỷ NDT, chi đạt 43,3 tỷ NDT, tồn quỹ đạt con số kỷ lục 224 tỷ NDT, tăng gấp hơn 11 lần so với con số 19,6 tỷ tồn quỹ năm 2000.



Hình 3.2. Tình hình tồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 2000- 2011

Nguồn: [203; 213]

Tình trạng tồn quỹ bảo hiểm ngày một lớn cho thấy nguồn quỹ không được sử dụng hợp lý, cơ cấu thu chi mất cân đối, thiệt hại không nhỏ tới lợi ích người lao động. Để quỹ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc không tồn đọng một cách lãng phí, nhiều học giả Trung Quốc cho rằng, quỹ bảo hiểm thất nghiệp cần phân bổ lại cơ cấu chi tiêu, trong đó tập trung chủ yếu vào công tác việc làm và mở rộng chi về phương diện dự phòng thất nghiệp, là biện pháp mang tính chiến lược để tích cực chủ động xử lý thất nghiệp, ổn định việc làm, cũng là một phần quan trọng của chính sách việc làm tích cực của Trung Quốc [84, tr.46], [121, tr.14].

3.2.3. Cơ chế quản lý và vận hành bảo hiểm thất nghiệp

Nhìn chung, cơ chế quản lý và vận hành bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc hiện nay tương đối đồng bộ và chuyên nghiệp. Xét về cơ chế quản lý, chế độ này áp dụng theo hình thức nhà nước quản lý trực tiếp, cơ bản thống nhất Bộ Nguồn nhân lực và An sinh xã hội chịu trách nhiệm quản lý các hạng mục liên quan tới thu chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Chính phủ trở thành chỗ dựa chủ yếu để duy trì và bảo đảm sự vận hành của chế độ này. Việc quản lý tập trung bảo hiểm thất nghiệp và lao động vào một cơ quan của chính phủ, tức là coi người thất nghiệp và người có việc làm là một thể thống nhất, điều đó giúp cho bảo hiểm thất nghiệp thực hiện được cùng lúc hai mục tiêu bảo đảm đời sống người thất nghiệp và thúc đẩy việc làm.

Cùng với việc không ngừng hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp, các tổ chức làm bảo hiểm các cấp ở Trung Quốc cũng tăng cường cải tiến công tác cơ sở, nâng cao trình độ quản lý. Cụ thể là, hoàn tất danh mục đóng phí cá nhân, tăng cường quản lý tình hình tham gia bảo hiểm của người lao động, thẩm định điều kiện thụ hưởng cho người tham gia bảo hiểm thất nghiệp; từng bước quy phạm và hoàn thiện trình tự nghiệp vụ bảo hiểm thất nghiệp, xác định quy trình thủ tục nghiệp vụ liên quan. Đồng thời với việc bảo đảm đời sống cho người thất nghiệp, tổ chức làm bảo hiểm cũng tăng cường dịch vụ việc làm, nâng cao năng lực chuyên môn nghiệp vụ và phẩm chất của người làm bảo hiểm, nâng cao trình độ thông tin hoá về quản lý và dịch vụ của nghiệp vụ bảo hiểm thất nghiệp [110, tr.313].

Như vậy, bảo hiểm thất nghiệp hiện nay ở Trung Quốc đã thực hiện lợi ích đồng hướng với lợi ích của người lao động. Bảo hiểm thất nghiệp được triển khai

phục vụ đối tượng là người lao động, chức năng hỗ trợ người lao động khi thất nghiệp và thúc đẩy tạo việc làm nhằm giúp họ bảo đảm cuộc sống cơ bản. Điều đó hoàn toàn phù hợp với lợi ích của người lao động, giúp họ yên tâm lao động và ổn định cuộc sống khi rơi vào hoàn cảnh thất nghiệp.

Nhưng cần thấy rằng, việc quản lý tập trung bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc tuy giúp các bộ ngành thuận tiện trong việc triển khai, nhưng cũng đã tạo ra bộ máy quản lý công kênh, chồng chéo và mắc một số khuyết điểm sau:

- Thiếu khả năng kiểm soát số người lao động có việc làm không công khai mà vẫn hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Hay nói cách khác, chức năng thẩm tra tư cách hưởng bảo hiểm bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc còn yếu, dẫn đến hiện tượng một số người vừa có thu nhập từ công việc vừa lĩnh tiền bảo hiểm. Theo đánh giá của ban ngành dịch vụ việc làm lao động Trung Quốc, phần lớn người lao động sau khi thất nghiệp, đặc biệt là thanh niên đều không ở nhà mà bằng nhiều hình thức tìm một việc làm nào đó nhưng không công khai và không rút hồ sơ đăng ký thất nghiệp [118, tr.210]. Do đó, các cơ quan làm bảo hiểm rất khó khăn trong việc xác định họ có còn là đối tượng thất nghiệp hay không và đã tìm được việc làm hay chưa để tiếp tục hay ngừng cấp phát tiền bảo hiểm thất nghiệp, dẫn đến tình trạng trợ cấp không đúng đối tượng, làm mất đi vai trò bảo đảm lợi ích công bằng cho người thất nghiệp của bảo hiểm thất nghiệp.

- Thiếu hiệu quả trong công tác tuyên truyền phổ biến về chính sách bảo hiểm thất nghiệp của tổ chức làm bảo hiểm thất nghiệp khiến nhiều doanh nghiệp tư nhân không nhận thức được tầm quan trọng của việc tham gia bảo hiểm, tìm mọi cách từ chối hoặc trốn đóng bảo hiểm cho người lao động, thiệt hại tới quyền lợi của người lao động và ảnh hưởng tới chất lượng vận hành của bảo hiểm thất nghiệp. Về phía chính quyền địa phương, họ lo lắng nếu xử phạt các doanh nghiệp không tham gia bảo hiểm sẽ ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, còn nếu đóng bảo hiểm thất nghiệp sẽ tạo gánh nặng cho doanh nghiệp. Hiện nay, lãnh đạo ở rất nhiều địa phương còn chưa nhận thức được mối quan hệ trực tiếp và vai trò của bảo hiểm thất nghiệp với phát triển kinh tế xã hội của địa phương, dẫn đến thiếu sự tiếp nhận chính sách liên quan [220]. Do vậy, nếu lãnh đạo không coi trọng hay nhận thức sai lầm thì bảo hiểm thất nghiệp ở khu vực đó khó có thể phát triển.

- Thiếu cơ chế giám sát quản lý theo pháp luật. Trên thế giới, những quốc gia lựa chọn mô hình bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc đều xây dựng một hành lang pháp lý ở cấp độ cao nhất đó là ban hành Luật Bảo hiểm thất nghiệp như ở Anh, Đức, Pháp. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp mà Trung Quốc từ khi hình thành cho đến nay cũng được áp dụng theo hình thức bắt buộc nhưng các quy định liên quan mới dừng lại ở cấp độ dưới luật. Chính vì thế, các tổ chức làm bảo hiểm thiếu quyền lực để giám sát quản lý hoạt động và xử lý các hành vi vi phạm các quy định của bảo hiểm thất nghiệp. Đồng thời, chế độ này thiếu các quy định về trách nhiệm luật pháp tương ứng, nên trên thực tế, nó lại mang tính tự nguyện, dẫn tới hành vi đóng bảo hiểm mang tính tùy tiện, việc xử phạt hành vi vi phạm đóng bảo hiểm gặp khó khăn, hiện tượng lừa đảo, chiếm dụng, lạm dụng trong sử dụng, quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp của một số cá nhân, tổ chức khó bị xử phạt do thiếu cơ chế chế tài. Theo số liệu điều tra của Dự án hợp tác an sinh xã hội Trung Quốc- châu Âu cho thấy, tỉ lệ phát hiện vi phạm rất thấp. Như ở Bắc Kinh, năm 2008 phát hiện 2 vụ lừa đảo quỹ bảo hiểm thất nghiệp, năm 2009 tăng lên 9 vụ. Hiện nay ở Trung Quốc rất khó có thể có được số liệu thống kê các vụ án lừa đảo quỹ bảo hiểm nên người ta cho rằng, số liệu này chưa phản ánh được thực tế vi phạm [93, tr.32].

- Thiếu chức năng thúc đẩy việc làm. Ngoài nguyên nhân do nguồn quỹ sử dụng chưa hợp lý, chức năng thúc đẩy việc làm của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc còn yếu bởi: *Một là*, các lớp bồi dưỡng việc làm trình độ không cao và không đa dạng. Đa số các lớp bồi dưỡng việc làm đều chủ yếu liên quan tới một số ngành nghề phổ thông như máy tính, nấu ăn, thời gian đào tạo chỉ giới hạn khoảng 1 tháng. Do đó, người thất nghiệp sau khi tham gia bồi dưỡng vẫn rất khó khăn trong việc tìm và chọn nghề, con số người thất nghiệp thực sự chủ động tìm việc vẫn rất ít. Như năm 2009, số người được giới thiệu việc làm là 25,824 triệu người, nhưng số người được làm việc chỉ là 9,36 triệu người, tỉ lệ tạo việc làm thành công chưa đến 30% [105, tr.125-126]. *Hai là*, thủ tục hành chính chưa thông thoáng, hạn chế khả năng phát triển việc làm cho người thất nghiệp. Hiện nay, một số khu vực đã thí điểm mở rộng phạm vi chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp nhưng do thủ tục vay rườm rà phức tạp, mức vay thấp, nên số người được vay rất hạn chế [118, tr.211]. *Ba là*, thiếu biện pháp khuyến khích, khó làm cho người thất nghiệp duy trì mối liên

hệ với thị trường lao động. Quy định về điều kiện tiếp tục hưởng bảo hiểm thất nghiệp ít đề cập tới việc làm thế nào để người thất nghiệp duy trì mối liên hệ với thị trường lao động. Ngược lại, ở nhiều quốc gia, việc thẩm tra điều kiện tiếp tục hưởng bảo hiểm rất chặt chẽ, người thất nghiệp phải chứng minh duy trì mối liên hệ với thị trường lao động cho các bộ ngành quản lý. Như Ba Lan, quốc gia chuyển đổi mô hình giống Trung Quốc, quy định người thất nghiệp phải tham gia bồi dưỡng việc làm hoặc tham gia vào kế hoạch việc làm của các bộ ngành công cộng [118, tr.211].

- Quy định điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp chưa hợp lý, cùng với diện bao phủ hẹp là nguyên nhân khiến tỉ lệ thụ hưởng giảm dần, ảnh hưởng tới quyền lợi của người thất nghiệp. Bảo hiểm thất nghiệp quy định, người thất nghiệp phải đáp ứng đủ 3 điều kiện sau mới được hưởng đãi ngộ:

Một là, tham gia bảo hiểm thất nghiệp theo quy định pháp luật, người sử dụng lao động sở tại và người lao động thực hiện nghĩa vụ đóng đủ 1 năm bảo hiểm thất nghiệp [223]. Nhưng trong trường hợp người sử dụng lao động vì nhiều lý do chưa thể tham gia hoặc nợ tiền bảo hiểm, thì thời hạn đóng 1 năm bảo hiểm của người lao động sẽ bị kéo dài. Như vậy, người lao động sẽ không thể hưởng trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp theo đúng quy định.

Hai là, mất việc ngoài ý muốn. “Ngoài ý muốn” là chỉ những trường hợp người lao động bị ngừng hợp đồng lao động, bị người sử dụng lao động hủy hợp đồng lao động và cho thôi việc.... Nhưng quy định lại không nói rõ lý do chủ quan hay khách quan bị chấm dứt hợp đồng lao động. Cho nên, nếu trong trường hợp người lao động vì nguyên nhân vi phạm quy định của đơn vị, hay cố ý gây sự cố làm ảnh hưởng tới công việc hay ảnh hưởng tới quyền lợi người khác mà bị đuổi việc... thì vẫn hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Quy định đã vô tình tạo lỗ hổng để hình thành nhóm “thất nghiệp tự nguyện” nhưng vẫn hưởng trợ cấp như nhóm “thất nghiệp ngoài ý muốn”. Cũng phải nói thêm rằng, điều kiện này đưa ra tạo áp lực tìm việc làm mới đối với người thất nghiệp. Bởi lẽ, hiện nay hình thức thất nghiệp rất đa dạng, doanh nghiệp muốn chấm dứt hợp đồng với người lao động cũng không khó khăn, chỉ cần áp dụng những cách thức như đề nghị thôi việc, hạ lương, chuyển vị trí và nhiều hình thức thôi việc gián tiếp... Người lao động lúc đó sẽ gặp hai khó khăn, một là, nếu bị doanh nghiệp chủ động chấm dứt hợp đồng, người lao động sẽ

khó tìm được công việc mới ở doanh nghiệp khác; hai là, nếu người lao động chủ động thôi việc, nghĩa là thuộc dạng “thất nghiệp tự nguyện”, như vậy sẽ khó nhận được trợ cấp từ bảo hiểm thất nghiệp bởi không phù hợp với điều kiện hưởng bảo hiểm là “thất nghiệp ngoài ý muốn”.

Ba là, đã đăng ký thất nghiệp theo quy định pháp luật và có mong muốn tìm việc làm. Ở đây, quy định về việc có mong muốn tìm việc làm không rõ ràng và cụ thể. Ở các quốc gia phương Tây, người hưởng bảo hiểm thất nghiệp phải định kỳ cung cấp cho các cơ quan quản lý về tình hình tìm việc của mình. Ở Trung Quốc, hiện chỉ có tỉnh Chiết Giang là đưa ra quy định rõ ràng về vấn đề này. “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp tỉnh Chiết Giang*” ngày 4-9-2003 quy định những trường hợp cụ thể được cho là “mất việc ngoài ý muốn” gồm người bị ngừng hợp đồng lao động, bị người sử dụng lao động hủy hợp đồng lao động, bị người sử dụng lao động đưa ra các điều kiện lao động trái quy định;...[231].

Ngoài ra, công tác chi trả bảo hiểm thất nghiệp còn mang tính nguyên tắc cứng nhắc, thủ tục rườm rà, ảnh hưởng đến việc tham gia bảo hiểm của người lao động. Bảo hiểm thất nghiệp quy định, người có hộ khẩu ở địa phương nào thì tham gia bảo hiểm thất nghiệp và nhận tiền trợ cấp liên quan ở địa phương đó [223]. Có nghĩa là, nếu người lao động tới địa phương khác làm việc và đăng ký tạm trú tại nơi đó, nếu thất nghiệp thì sẽ phải quay về địa phương cư trú để nhận tiền bảo hiểm thất nghiệp. Tuy bảo hiểm thất nghiệp cho phép các đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp ở thành thị xây dựng cơ chế dự trù chuyển dịch xuyên vùng, khi người thất nghiệp chuyển dịch trong khu vực quy hoạch này thì bảo hiểm thất nghiệp cũng sẽ chuyển dịch theo, nhưng không đề cập đến việc chuyển phí bảo hiểm đã đóng. Do vậy, khu vực tiếp nhận bảo hiểm sẽ không chấp nhận chi trả trợ cấp [155, tr.124]. Có thể nói, bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc mang màu sắc của chế độ hộ tịch hộ khẩu.

Những quy định về điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp chưa thật hợp lý cũng là một trong những nguyên nhân khiến cho tỉ lệ hưởng thực tế có xu hướng nhỏ dần. Bảng 3.5 và hình 3.3 cho thấy, tính đến năm 2011, số công nhân viên chức hưởng đãi ngộ là 1,97 triệu người, chỉ chiếm 1,38% trong tổng số người tham gia đóng bảo hiểm thất nghiệp và chiếm 21,37% trong tổng số người đăng ký thất nghiệp ở thành thị, đây là mức thấp nhất trong vòng 10 năm qua ở Trung Quốc.

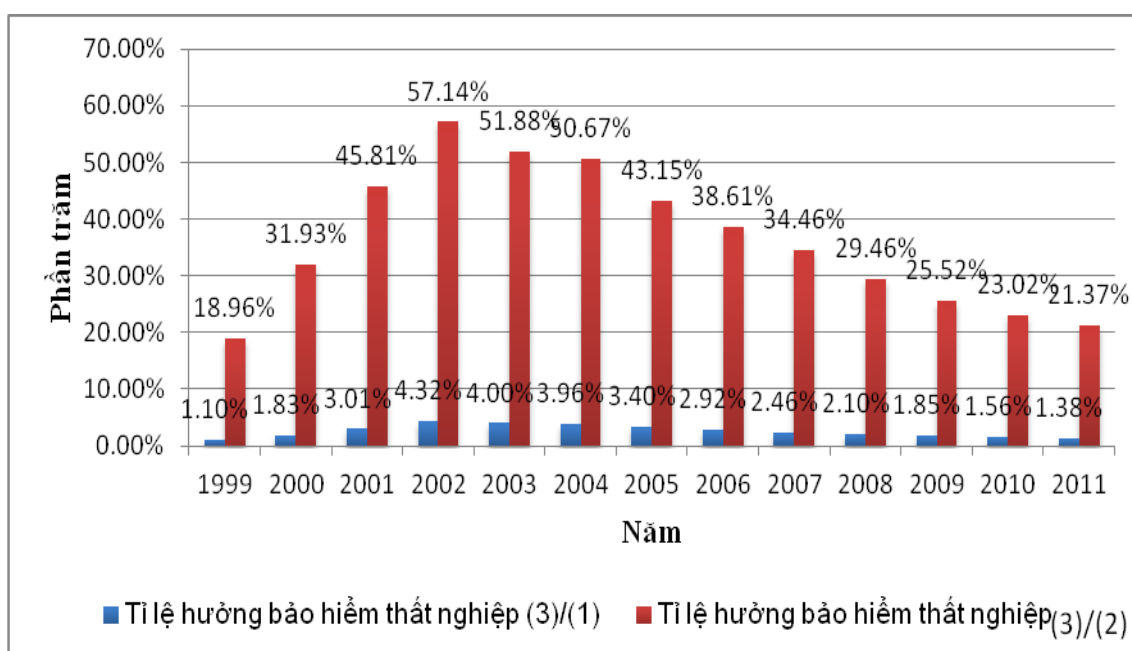
**Bảng 3.5. Tỷ lệ hưởng bảo hiểm thất nghiệp của công nhân viên chức
ở Trung Quốc giai đoạn 1999- 2011**

Đơn vị: 1.000 người; %

Năm	Số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp (1)	Số người đăng ký thất nghiệp (2)	Số người lĩnh tiền bảo hiểm thất nghiệp (3)	Tỷ lệ hưởng bảo hiểm thất nghiệp (3)/(1)	Tỷ lệ hưởng bảo hiểm thất nghiệp (3)/(2)
1999	99120	5750	1090	1,10	18,96
2000	104080	5950	1900	1,83	31,93
2001	103540	6810	3120	3,01	45,81
2002	101810	7700	4400	4,32	57,14
2003	103730	8000	4150	4,00	51,88
2004	105840	8270	4190	3,96	50,67
2005	106480	8390	3620	3,40	43,15
2006	111870	8470	3270	2,92	38,61
2007	116450	8300	2860	2,46	34,46
2008	124000	8860	2610	2,10	29,46
2009	127150	9210	2350	1,85	25,52
2010	133760	9080	2090	1,56	23,02
2011	143170	9220	1970	1,38	21,37

Chú thích: (3)/(1): Tỷ lệ hưởng bảo hiểm thất nghiệp = Số người lĩnh tiền bảo hiểm thất nghiệp/Số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp

(3)/(2): Tỷ lệ hưởng bảo hiểm thất nghiệp = Số người lĩnh tiền bảo hiểm thất nghiệp/Số người đăng ký thất nghiệp



Hình 3.3. Tỉ lệ hưởng bảo hiểm thất nghiệp của công nhân viên chức ở Trung Quốc giai đoạn 1999- 2011

Nguồn: [203; 236]

• Quy định về mức trợ cấp thấp và thời hạn hưởng dài là nguyên nhân khiến đời sống người thất nghiệp gặp khó khăn. Do quy định mức chi của bảo hiểm thất nghiệp thấp nên không đáp ứng được nhu cầu đời sống tối thiểu của người thất nghiệp ở Trung Quốc. Bảo hiểm thất nghiệp chỉ hỗ trợ thu nhập ở mức cơ bản nhất cho người thất nghiệp, tức là bằng 60- 80% mức lương tối thiểu. Nếu so sánh giữa tiền bảo hiểm thất nghiệp với lương bình quân năm của nhân viên doanh nghiệp nhà nước thì tiền bảo hiểm thất nghiệp chỉ bằng khoảng 25% mức lương năm [104, tr.68]. Thêm vào đó, sự biến động giá cả và nâng cao phí đóng bảo hiểm theo mức lương, mức chi trả tiền bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc lại chưa được điều chỉnh tương ứng, nên mức tiền bảo hiểm thất nghiệp thực tế bị hạ thấp, làm cho mức trợ cấp không thể đảm bảo cuộc sống cơ bản. Thống kê cho thấy, thu nhập của công nhân viên chức thành phố ở Trung Quốc trong thời gian từ 2004- 2011 đã tăng bình quân 15,5%, chỉ số vật giá cùng kỳ cũng tăng trên 6%, trong khi đó mức phát tiền bảo hiểm thất nghiệp lại chưa tăng đồng bộ, mặc dù từ năm 1999, Chính phủ Trung Quốc đã ra thông báo điều chỉnh nâng 30% mức phát tiền bảo hiểm thất nghiệp để phù hợp với mức tăng vật giá quá cao trước đó [104, tr.68]. Sau năm 2000,

ngoài số ít những khu vực phát triển đã điều chỉnh định kỳ mức hưởng bảo hiểm thất nghiệp như Bắc Kinh, Thượng Hải, còn hầu hết các khu vực chưa có sự điều chỉnh với biến động vật giá. Hiện nay, mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp thực tế của người lao động ở Trung Quốc có xu hướng ngày càng thấp hơn so với mức lương và mức tăng vật giá. Như năm 2009, trung bình mỗi người nhận 446 NDT/tháng, tức là không bằng 40% thu nhập ròng bình quân của người dân thành thị [130, tr.20], thậm chí thấp hơn nhiều so với mức lương tối thiểu ở một số thành phố, như Thẩm Dương là 700 NDT, Bắc Kinh là 800 NDT, Tế Nam là 760 NDT, Tây An là 600 NDT, Vũ Hán là 700 NDT, Thượng Hải là 960 NDT, Quảng Châu là 860 NDT [84, tr.45]. Từ năm 2005- 2012, mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp luôn ở mức bằng 20% lương, cao điểm nhất là năm 2005 đạt 19,91% lương và thấp nhất là năm 2009 đạt 16,35% lương. Từ năm 2005, người thất nghiệp được nhận trợ cấp là 305 NDT/tháng, đến năm 2012 tăng lên 741 NDT, trong khi mức lương bình quân tháng của người lao động ở thành phố tăng từ 1530 NDT năm 2005 lên 3897 NDT năm 2012 [101, tr.2]. Như vậy, mức trợ cấp có tăng nhưng so với mức tăng lương thì còn khoảng cách chênh lệch lớn, khó bù đắp cuộc sống khi người lao động thất nghiệp, cho thấy mặc dù kinh tế Trung Quốc phát triển nhưng bảo hiểm thất nghiệp còn chưa phát triển.

Không những mức trợ cấp thấp mà bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc còn chưa suy xét đến nhiều yếu tố như: *Một là*, không tính đến mức lương trước khi người lao động mất việc làm nên không thể đáp ứng nhu cầu sinh hoạt cơ bản và chi phí tìm việc làm của người thất nghiệp. *Hai là*, chưa tính đến gia cảnh người thất nghiệp khi chi trả trợ cấp để có biện pháp xử lý ổn thỏa trong trường hợp họ phải chăm sóc con nhỏ hoặc người già. *Ba là*, chưa tính đến các dịch vụ xã hội khác, hoặc nếu có cũng chưa thấu đáo khi chi trả trợ cấp, như có thực hiện biện pháp hỗ trợ y tế nhưng không kết nối với bảo hiểm y tế, hoặc chưa tính đến phương án hỗ trợ kinh phí khi người người thất nghiệp chuyển nhà, đi lại tìm việc nơi khác...

Bên cạnh đó, thời hạn hưởng bảo hiểm thất nghiệp quá dài, là nguyên nhân kéo dài thời gian thất nghiệp của người thất nghiệp, ảnh hưởng không nhỏ tới kinh tế gia đình, là nguyên nhân của những bất ổn gia đình và là gánh nặng cho xã hội. Bởi thời hạn hưởng bảo hiểm dài khiến người thất nghiệp cần trọng trong việc tìm công việc như ý, từ đó làm giảm cường độ tìm việc, kéo dài thời gian thất nghiệp,

tạo gánh nặng và làm quỹ bảo hiểm thất nghiệp hoạt động kém hiệu quả. Tuy chưa thực hiện chi trả vô thời hạn nhưng so với thời hạn chi trả của nhiều quốc gia trên thế giới, mức chi trả tối đa 24 tháng khiến Trung Quốc trở thành một trong những quốc gia có thời hạn hưởng bảo hiểm thất nghiệp dài nhất trên thế giới.

Tóm lại, do Trung Quốc thiếu cơ chế đánh giá chính xác tình hình và động thái thất nghiệp nên bảo hiểm thất nghiệp từ khâu đóng đến khâu chi hưởng bảo hiểm đều chưa phản ánh đúng mức độ thất nghiệp. Đó là hạn chế khiến bảo hiểm thất nghiệp khó phối hợp hiệu quả với chính sách điều tiết vĩ mô của nhà nước, với sự điều chỉnh kết cấu kinh tế và chuyển biến phương thức tăng trưởng, cũng như sự biến đổi nhanh của tiến trình đô thị hóa ở nước này. Bảo hiểm thất nghiệp từ khi ra đời đến nay vẫn nhất quán thực hiện theo “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp*” từ năm 1999, chưa có sự điều chỉnh cho phù hợp với tình hình kinh tế xã hội hiện nay và sự biến động thực tế về số người thất nghiệp, là hạn chế lớn để thực hiện mở rộng diện bao phủ và bảo đảm quyền lợi người thất nghiệp.

3.3. SO SÁNH BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC VỚI MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Từ sự phát triển bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc có thể thấy, giữa bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc và bảo hiểm thất nghiệp của một số nước trên thế giới tồn tại một số điểm tương đồng và khác biệt.

Điểm chung giữa bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc và của nhiều quốc gia trên thế giới như Đức, Anh, Pháp, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc đó là áp dụng hình thức bảo hiểm mang tính bắt buộc. Trong đó, nhà nước đưa ra quy định pháp luật yêu cầu các tổ chức doanh nghiệp và người lao động phải tham gia. Bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc do Chính phủ Trung Quốc chịu trách nhiệm, giao cho các bộ ngành làm bảo hiểm lao động trên toàn quốc trực tiếp quản lý. Còn ở Đức, Anh, Pháp, Nhật Bản, bảo hiểm thất nghiệp do nhà nước thi hành bắt buộc với người lao động và Chính phủ quản lý trực tiếp. Còn ở Mỹ, chính quyền bang là cơ quan chủ quản của bảo hiểm thất nghiệp, theo đó, mỗi bang trên cơ sở luật pháp của liên bang tự có kế hoạch quản lý bảo hiểm thất nghiệp [118, tr.69]. Nếu Trung Quốc áp dụng theo hình thức đóng góp, người lao động và người sử dụng lao động đóng góp là chính, nhà nước chỉ hỗ trợ khi quỹ gặp khó khăn, thì ở Pháp, quy định rõ ràng, nhà

nước đầu tư 1/3 kinh phí, còn 2/3 kinh phí do doanh nghiệp và người lao động cùng đóng góp [118, tr.97]. Còn ở Hàn Quốc, tỉ lệ đóng góp giống Trung Quốc, tức là doanh nghiệp đóng 2% từ tổng lương, người lao động đóng 1% từ lương cơ bản của người đó. Quy định nghĩa vụ nộp bảo hiểm của Đức cũng chủ yếu do người lao động và chủ sử dụng lao động đóng góp, nhà nước chỉ thực hiện hỗ trợ khi cần thiết. Ở Mỹ, hầu hết các bang đều quy định quỹ bảo hiểm chỉ do người sử dụng lao động và nhà nước đóng góp mà thôi, chỉ có số ít bang như Alaska, New Jersey quy định thêm phần đóng góp của người lao động [14, tr. 89].

Nhưng mặt khác, có thể nhận thấy, giữa bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc và bảo hiểm thất nghiệp của một số quốc gia trên thế giới tồn tại khác biệt, từ đó cho thấy trình độ phát triển bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc còn hạn chế so với một số quốc gia phát triển trên thế giới.

Thứ nhất, khác biệt về diện bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp. Ở Trung Quốc, bảo hiểm thất nghiệp mới chỉ bao phủ nhóm đối tượng là công nhân viên chức doanh nghiệp ở thành thị, nên nó được coi là “chế độ bảo hiểm thất nghiệp công nhân viên chức”. Mặc dù đã mở rộng diện bao phủ, nhưng các quy định của chế độ này lại được xây dựng dựa vào đặc điểm khối doanh nghiệp nhà nước, nên tỉ lệ tham gia của các loại hình doanh nghiệp khác rất thấp. Điều này hạn chế hơn so với nhiều nước phát triển trên thế giới như Anh, Pháp, Mỹ, bảo hiểm thất nghiệp cơ bản phủ kín tới mọi lao động hoạt động kinh tế. Còn ở một số quốc gia thuộc OECD và quốc gia chuyển đổi mô hình, bảo hiểm thất nghiệp còn tính đến đối tượng là sinh viên tốt nghiệp đại học [65, tr.615].

Do đó, từ năm 2001- 2008, tỉ lệ tham gia bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc chỉ chiếm khoảng 40% số người làm việc ở thành phố, thấp hơn nhiều so với các quốc gia phát triển, đồng thời cũng không đạt chuẩn quốc tế. Tỉ lệ này ở các nước phát triển như Mỹ, Anh, Đức khá cao, lần lượt đạt 74%, 86% và 68% trong toàn bộ lực lượng lao động. Theo Công ước 102 (1952) của ILO, số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp ít nhất phải đạt tỉ lệ 50% trong tổng số người lao động làm việc có thù lao. Còn theo Công ước quốc tế 168 (1988) của ILO, các quốc gia có điều kiện kinh tế phải bảo đảm cho khoảng 85% trong tổng số lao động làm thuê (bao gồm cả công vụ viên và học sinh sinh viên) [121, tr.12].

Thứ hai, khác biệt về tỉ lệ đóng góp và mức đóng góp vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Với khối lượng lớn người thất nghiệp như ở Trung Quốc, việc cá nhân và doanh nghiệp đóng góp vào quỹ lần lượt ở mức 1% và 2% lương là tương đối thấp, khó giúp quỹ hoạt động hiệu quả. Ở nhiều nước phát triển, mức đóng góp của cá nhân có khác nhau, nhưng phổ biến từ 2-3% mức lương, mức cao là Canada 3,3%, còn doanh nghiệp thường từ 3-5% tổng lương [118, tr.160]. Trên thực tế, quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc nhiều năm nay vẫn chủ yếu do doanh nghiệp gánh vác, trách nhiệm đóng góp của người lao động và chính phủ rất hạn chế, chính phủ chỉ hỗ trợ phần nào khi quỹ rơi vào tình trạng bội chi hay không có khả năng hoạt động. Còn ở nhiều nước trên thế giới, người sử dụng lao động đóng vai trò chính, nhưng người lao động và chính phủ cũng gánh vác một mức nhất định.

Thứ ba, khác biệt về mức thụ hưởng và thời gian thụ hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc không đưa ra một mức chi cụ thể, chỉ biết không thấp hơn mức sống tối thiểu của người dân thành thị theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2010. Việc chi tiền bảo hiểm thất nghiệp theo cách này không liên quan tới mức lương trước khi người đó thất nghiệp và thời gian thất nghiệp, yếu tố gia cảnh, độ tuổi gần nghỉ hưu của người thất nghiệp như một số quốc gia phát triển (Đức, Thụy Điển) và quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi (Hungary, Cộng hoà Bungari). Bên cạnh đó, mức trợ cấp của Trung Quốc thấp hơn mức lương tối thiểu, tức là chỉ bằng khoảng 30% lương bình quân, thậm chí năm 2008 chỉ bằng 15% lương bình quân [230], thấp hơn so với mức bình quân trên thế giới, thậm chí còn thấp hơn mức quy định của các quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi (bảng 3.6). Ở nhiều nước, trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp tương đương khoảng 50- 80% mức lương của người lao động trước khi thất nghiệp. Ở Nhật Bản, mức trợ cấp bằng khoảng 40- 80% lương ban đầu. Ở Đức, người ta còn tính đến việc người thất nghiệp có nuôi con hay không để xét mức trợ cấp từ 60- 65% mức thu nhập từ lương [168, tr.34]. Đồng thời, cũng như một số nước có nền kinh tế chuyển đổi là Estonia, Cộng hòa Slovenia, việc Trung Quốc áp dụng quy định hưởng tối đa 24 tháng đối với người đóng bảo hiểm thất nghiệp trên 10 năm là tương đối dài. Trên thế giới, thời hạn hưởng tối đa thường là 47 tuần [230], như thế sẽ thúc đẩy người lao động nhanh chóng tìm việc làm, tránh tình trạng ỷ lại vào khoản

trợ cấp mà không muốn làm việc, tạo gánh nặng cho xã hội.

Bảng 3.6. Quy định về mức hưởng và thời hạn hưởng bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc và một số quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi

Quốc gia	Thời kỳ	Thời gian hưởng tối đa	Mối liên hệ với mức thu nhập trước khi thất nghiệp (%)	Mức hưởng tối thiểu (%)	Mức hưởng tối đa (%)
Trung Quốc	1999	24 tháng	Không	Cao hơn mức sống tối thiểu	Thấp hơn mức lương tối thiểu
Hungary	1997	360 ngày	65%	70% tiền dưỡng lão tối thiểu	180% tiền dưỡng lão tối thiểu
Cộng hòa Bungaria	1998	12 tháng	60%	85%	140%
Estonia	2001	24 tháng	50 ngày đầu hưởng 40%; sau đó hưởng 40%	40% lương bình quân	150% lương bình quân
Ba Lan	1997	18 tháng	Phát 1 mức thống nhất	Không	Không
Romania	1998	9 tháng	50%- 60%	76%- 92%	210%
Slovakia	1997	12 tháng	3 tháng đầu hưởng 60%; 9 tháng sau hưởng 50%	Không	150%
Cộng hòa Slovenia	1998	24 tháng	3 tháng đầu hưởng 70%; 3 tháng sau hưởng 60%	100%	300%

Nguồn: [118, tr. 208]

Thứ tư, khác biệt về chức năng thúc đẩy việc làm và phòng chống thất nghiệp của bảo hiểm thất nghiệp. Bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc chưa xây dựng cơ chế hưởng trợ cấp ưu tiên việc làm. Trong khi đó, hầu hết các nước có chế độ bảo hiểm thất nghiệp đều mở rộng sự khác biệt về đãi ngộ bảo hiểm thất nghiệp,

như Argentina, Chi Lê quy định nếu người nào có việc làm sớm sẽ được hưởng khoản trợ cấp việc làm. Một số nước khác còn quy định, trong thời gian hưởng trợ cấp, nếu người thất nghiệp tìm được việc làm còn có thể được nhận thêm một phần tiền bảo hiểm chưa trả. Như Nhật Bản, Canada và Anh đều biến bảo hiểm thất nghiệp trở thành một chế độ bảo hiểm việc làm và trợ cấp tìm việc làm, đồng thời thực hiện quản lý thống nhất việc kết hợp giữa phát trợ cấp thất nghiệp và bố trí việc làm [184, tr.267].

So với phương Tây, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc chưa coi trọng công tác định hướng việc làm [155, tr.125]. Thông qua hỗ trợ đào tạo bồi dưỡng việc làm và hỗ trợ chủ sử dụng lao động giúp người thất nghiệp nhanh chóng tham gia vào thị trường lao động, giảm áp lực cho bảo hiểm thất nghiệp, hơn nữa còn xóa bỏ hệ quả của việc bảo hộ thái quá dẫn tới suy giảm năng lực và mong muốn tìm việc làm của người thất nghiệp và sự xơ cứng của thị trường lao động. Ở nhiều nước đang phát triển, người ta đang tìm kiếm mô hình mới của bảo hiểm thất nghiệp với nhiều cải tiến. Như ở Chi Lê và Colombia, thường thì chủ sử dụng lao động và chính quyền sẽ gửi tiền bảo hiểm thất nghiệp vào tài khoản cho công nhân. Nếu thất nghiệp, họ có thể chủ động sử dụng khoản tiền tích lũy trong tài khoản thất nghiệp của mình, gọi là tài khoản cá nhân, trong khi Trung Quốc lại áp dụng cơ chế “thu bao nhiêu trả bấy nhiêu”. Nhiều quốc gia khác xây dựng “hệ thống tiền dưỡng lão dự phòng” trong tài khoản cá nhân. Khi bị thất nghiệp, người ta có thể sử dụng một khoản tiền trong tài khoản này, sau đó sẽ trừ vào tiền dưỡng lão [155, tr.125].

Bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc chưa có chính sách phòng chống thất nghiệp. Trong khi ở nhiều nước phát triển, ngoài việc tăng khoản chi cho dự phòng thất nghiệp còn tìm kiếm những biện pháp phòng chống thất nghiệp. Mỹ áp dụng biện pháp phân biệt về mức phí bảo hiểm thất nghiệp, đối với những doanh nghiệp có số nhân viên giải thể càng đông thì mức phí phải đóng càng cao, cao nhất đạt trên 10% lương công nhân [184, tr.268]. Ở Nhật Bản, Hàn Quốc, để ổn định việc làm, đối với những ngành nghề và doanh nghiệp do làm ăn không tốt phải thu hẹp quy mô kinh doanh nhưng không cắt giảm nhân viên sẽ được nhận khoản viện trợ và khoản vay với mức lãi suất thấp trong thời gian dài, còn doanh nghiệp tạo ra nhiều việc làm nhưng nằm trong khu vực khó khăn cũng sẽ được nhận trợ cấp.

Nhìn chung, ở nhiều nước trên thế giới, đặc biệt ở các quốc gia phương Tây, công tác giáo dục việc làm rất được coi trọng, một mặt, nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ thất nghiệp, từ đó nâng cao trình độ việc làm, đồng thời gia tăng nguyện vọng về việc làm tích cực của người lao động. Tuy nhiên, mô hình “nhà nước phúc lợi” với tiêu chí là lo liệu hoàn toàn mà nhiều nước phương Tây đã và đang áp dụng đã ảnh hưởng không nhỏ tới hiện trạng thất nghiệp và việc vận hành bảo hiểm thất nghiệp. Nó đã làm mất dần động lực làm việc và không khuyến khích người lao động đóng góp cho xã hội. Tỷ lệ thất nghiệp của 17 quốc gia đồng tiền chung châu Âu hiện đã tăng mức cao nhất kể từ khi phát hành đồng tiền euro, lên tới 10,4% cuối năm 2011 [51]. Trong điều kiện châu Âu đang rơi vào khủng hoảng nợ công, dân số già hoá..., thất nghiệp gia tăng tạo gánh nặng chưa từng có về chi trả trợ cấp của quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở các nước này. Như vậy, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc và của nhiều nước trên thế giới đều có những ưu nhược điểm nhất định, tùy vào điều kiện mỗi quốc gia. Trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế, Trung Quốc chủ trương xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp đáp ứng nhu cầu trong nước và điều chỉnh phù hợp với xu thế phát triển bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới. Đó là mô hình Chính phủ thị trường xã hội, gắn kết giữa Nhà nước, doanh nghiệp, người lao động và sự tham gia của các tổ chức làm bảo hiểm các cấp, thể hiện tính công bằng xã hội giữa nghĩa vụ và quyền lợi đóng- hưởng bảo hiểm của người lao động.

* *

*

*** Tiểu kết chương 3**

Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc tuy ra đời muộn hơn các chế độ bảo hiểm xã hội khác nhưng vai trò và vị trí của nó là không thể phủ nhận trong đời sống xã hội. Sự hình thành và phát triển của chế độ bảo hiểm thất nghiệp gặp nhiều trở ngại khó khăn, thậm chí ở giai đoạn đầu tưởng chừng bị xóa bỏ. Cùng với sự chuyển biến về tư duy, Trung Quốc nhận thức sự tồn tại của hiện tượng thất nghiệp trong chế độ XHCN, về bản chất nó hoàn toàn giống với thất nghiệp của xã hội TBCN. Đó là cơ sở để Trung Quốc định hình một chế độ bảo hiểm thất nghiệp phù hợp với tình hình trong nước và xu thế chung của thế giới.

Trước yêu cầu cấp bách giải quyết tình trạng thất nghiệp đang trở nên nghiêm trọng, đặc biệt từ nguyên nhân cải cách doanh nghiệp nhà nước, Trung Quốc khẳng định, sự ra đời chế độ bảo hiểm thất nghiệp là tất yếu. Trải qua các giai đoạn hình thành và phát triển, bắt đầu từ năm 1986, Trung Quốc đã xây dựng một chế độ bảo hiểm thất nghiệp có tính xã hội phổ quát, vừa là một chính sách xã hội vừa là một biện pháp kinh tế, vừa giúp đỡ về vật chất lại vừa là chỗ dựa tinh thần, là “phao cứu sinh” khi người lao động rơi vào hoàn cảnh thất nghiệp. Quá trình nhận thức về vấn đề thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc diễn ra khá phức tạp. Trên thực tế, nước này phải mất 37 năm đi từ không thừa nhận “thất nghiệp” sau ngày thành lập nước tới thừa nhận “chờ việc”, sau đó mất 13 năm thay đổi nhận thức từ thừa nhận “chờ việc” sang thừa nhận “thất nghiệp” với việc ra đời Quy định năm 1999.

Trong quá trình vận hành, bên cạnh những thành quả đạt được, bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc cũng bộc lộ nhiều hạn chế và lỗ hổng như cơ cấu thụ hưởng mất cân đối, mới chỉ tập trung vào đối tượng công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước mà chưa chú ý tới lao động thuộc các loại hình kinh tế phi công hữu; năng lực đầu tư vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp còn hạn chế, chủ yếu dựa vào phí đóng của doanh nghiệp, người lao động và hỗ trợ của nhà nước mà chưa có sự ủng hộ của các tổ chức xã hội; vấn đề sử dụng quỹ chưa hợp lý, phần lớn nguồn quỹ được dùng vào việc trợ cấp thất nghiệp, chưa chú trọng tới công tác đào tạo và hướng nghiệp, khiến cho tình trạng tồn quỹ ngày một lớn. Ngoài ra, cơ chế vận hành và quản lý bảo hiểm thất nghiệp cũng tồn tại nhiều hạn chế như thiếu khả năng kiểm soát số người có

việc làm không công khai vẫn hưởng bảo hiểm thất nghiệp, thiếu cơ chế giám sát quản lý theo pháp luật, quy định điều kiện hưởng bảo hiểm chưa hợp lý khiến tỉ lệ thụ hưởng giảm dần, quy định về mức trợ cấp thấp và thời hạn chi hưởng dài.... khiến cho quyền lợi người lao động chưa hoàn toàn được bảo đảm cũng như chế độ bị chậm nhịp phát triển, chưa đáp ứng và thích nghi với trình độ phát triển kinh tế xã hội trong nước.

So sánh bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc với bảo hiểm thất nghiệp của nhiều quốc gia phát triển, quốc gia đang phát triển và quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi trên thế giới để thấy được những điểm tiến bộ và lạc hậu của chế độ này, từ đó có cái nhìn khách quan về trình độ phát triển bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc so với thế giới.

CHƯƠNG 4

TRIỂN VỌNG PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

4.1. TRIỂN VỌNG PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỘ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP Ở TRUNG QUỐC

4.1.1. Thuận lợi

- **Nền tảng kinh tế xã hội ổn định và phát triển**

Trung Quốc đang tiến vào giai đoạn tăng trưởng mới sau cuộc khủng hoảng tài chính quốc tế năm 2008. Con số thu nhập bình quân đầu người tăng tuần tự hàng năm, nếu ở giai đoạn “*Kế hoạch 5 năm lần thứ X*” (2002- 2006) thu nhập thuần của người dân thành phố tăng 9,6%, của nông dân tăng 5,3% thì đến “*Kế hoạch 5 năm lần thứ XI*” (2006- 2010), con số này đã tăng lần lượt là 10,2% và 8,3% [146, tr.4]. Sang năm 2012, con số này vẫn duy trì ở mức lần lượt là 9,6% và 10,7% [147, tr.4]. Xét từ các chỉ tiêu then chốt về phát triển kinh tế xã hội như phục hồi kinh tế, khôi phục việc làm, ổn định giá cả, Trung Quốc đã bước ra khỏi cái bóng của cuộc khủng hoảng, tiến vào chu kỳ tăng trưởng mới. Còn xét từ giai đoạn phát triển của tiến trình công nghiệp hoá, đô thị hoá và tiêu dùng của người dân, Trung Quốc cũng bắt đầu tiến vào giai đoạn tăng trưởng mới.

Mặt khác, động lực của chu kỳ tăng trưởng sẽ có biến đổi rõ rệt so với trước đây, sẽ trông cậy nhiều hơn vào sự tăng cao kết cấu ngành nghề, sự chuyển đổi kết cấu kinh tế xã hội và sự tăng trưởng tiêu dùng trong nước. Theo tính toán của Ngân hàng phát triển châu Á, thời kỳ Trung Quốc có tiềm năng tăng trưởng kinh tế 8% hàng năm chính là giai đoạn 2010- 2020, đến giai đoạn 2020- 2030 có thể đạt 6% [45]. Hiện nay nền kinh tế Trung Quốc đang đứng thứ hai thế giới về tổng lượng GDP sau Mỹ. Nhưng đến năm 2025, theo báo cáo kết quả của “Chiến lược năm 2049 của Trung Quốc”, Trung Quốc có triển vọng vượt Mỹ trở thành thực thể kinh tế lớn nhất thế giới, tổng lượng GDP ước đạt 29.100 tỷ USD, vượt mức 28.400 tỷ USD của Mỹ. Đến năm 2049, tổng lượng GDP của Trung Quốc đạt 155.500 tỷ USD, chiếm 24,9% GDP toàn cầu [228]. Theo công bố của Cục Thống kê nhà nước Trung Quốc, năm 2014, GDP bình quân đầu người của nước này đạt 7575 USD. Dự báo đến năm 2020 GDP bình quân đầu người của Trung Quốc sẽ đạt 12.803 USD,

đạt mức trung bình trên thế giới, tiếp cận ngưỡng các nước thu nhập cao [228]. Kinh nghiệm xây dựng bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới cho thấy, các nước có tốc độ tăng trưởng kinh tế càng mạnh thì chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước đó càng phát triển. Do vậy, những thành tựu kinh tế đạt được chính là nền tảng quan trọng thúc đẩy phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở nước này.

Xã hội Trung Quốc đang bước vào giai đoạn phá bỏ cơ cấu nhị nguyên thành thị nông thôn. Cơ cấu nhị nguyên thành thị nông thôn dẫn tới chênh lệch lớn về phát triển thành phố và nông thôn là vấn đề nổi bật trong thời gian dài tạo ra sự phát triển mất cân đối ở Trung Quốc. Cùng với việc công nghiệp hoá và đô thị hoá bước vào giai đoạn chuyển đổi cơ cấu, nước này xác định, nhất thể hoá thành thị và nông thôn trở thành yêu cầu tất yếu trong quá trình phát triển. Phá bỏ cơ cấu nhị nguyên thành thị nông thôn không chỉ cần xóa bỏ rào cản giữa công nghiệp hiện đại và nông nghiệp truyền thống, mà còn cần từng bước xóa bỏ sự cản trở về phương diện chính sách xã hội giữa thành thị và nông thôn. Hiện nước này đang nỗ lực đưa ra nhiều chính sách xã hội thúc đẩy phát triển khu vực nông thôn, như về chính sách an sinh xã hội, xây dựng chế độ bảo hiểm dưỡng lão nông thôn, chế độ y tế hợp tác nông thôn kiểu mới, cải cách chế độ hộ tịch hộ khẩu.... Đây cũng chính là những điều kiện quan trọng để mở rộng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc đến khu vực nông thôn, phát triển hoàn thiện hơn và cân đối hơn giữa thành thị và nông thôn, tạo mối quan hệ quyền lợi và nghĩa vụ bình đẳng giữa lao động nông thôn và thành thị.

Giáo dục bậc cao đang bước vào giai đoạn “giáo dục đại chúng”. Trung Quốc hiện đã thực hiện phổ cập giáo dục nghĩa vụ 9 năm, giáo dục nghề nghiệp và giáo dục chuyên nghiệp phát triển nhanh. Ngay từ năm 2009, tỉ lệ nhập học của giáo dục cao đẳng đạt khoảng 24%, cho thấy giáo dục cao đẳng đã bước vào giai đoạn phổ biến, tổ chức quốc dân được nâng cao rõ rệt. Trung Quốc đang chuyển biến từ quốc gia dân số đông và nước lớn về nguồn nhân lực sang cường quốc về nguồn nhân lực, “giáo dục đại chúng” bước vào giai đoạn phát triển mới, điều này có lợi cho việc nâng cao chất lượng việc làm, là cơ sở nâng cao chất lượng các trung tâm bồi dưỡng việc làm, đào tạo ngày càng nhiều lao động có tay nghề cao, đáp ứng nhu cầu của thị trường việc làm, góp phần giảm bớt tình trạng gia tăng thất nghiệp.

Hệ thống an sinh xã hội bước vào giai đoạn mở rộng toàn dân. Vài năm lại đây, công tác mở rộng hệ thống an sinh xã hội ở Trung Quốc tiến triển nhanh, mục tiêu đến năm 2020 sẽ xây dựng cơ bản một hệ thống an sinh xã hội thống nhất thành phố và nông thôn. Là một trong những hạng mục quan trọng của hệ thống an sinh xã hội, bảo hiểm thất nghiệp không nằm ngoài nhiệm vụ mục tiêu trên. Việc Chính phủ Trung Quốc nhấn mạnh phát triển toàn diện hệ thống an sinh xã hội là cơ sở để thúc đẩy hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp.

Công cuộc cải cách của Trung Quốc đang bước vào giai đoạn mới, từ cải cách kinh tế là chủ yếu sang cải cách toàn diện. Hiện nay, thể chế kinh tế thị trường XHCN đã cơ bản hình thành, nhưng sự biến đổi lớn của kết cấu kinh tế xã hội đòi hỏi phải tiến hành cải cách trên mọi lĩnh vực, cải cách xã hội phải gắn liền với cải cách việc làm, phân phối thu nhập, an sinh xã hội, ...[146, tr.10-11]. Trong đó, Trung Quốc đã thực hiện chính sách việc làm tích cực, triển khai “*Luật xúc tiến việc làm*”, “*Luật hợp đồng lao động*”, “*Quy hoạch xúc tiến việc làm (2011- 2015)*”. Đây được coi là những biện pháp mạnh nhằm chuẩn hóa thị trường lao động, thực hiện tạo việc làm với chất lượng cao hơn. Ngoài ra, Trung Quốc còn đưa ra các chính sách ưu đãi tài chính thuế để ra sức phát triển kinh tế phi công hữu và nhóm ngành nghề khu vực III (dịch vụ), mở rộng con đường tạo việc làm thu hút lao động tìm việc. Thông qua hoàn thiện cơ chế thị trường sức lao động, cải cách chế độ hộ tịch nhằm thúc đẩy sức lao động thành thị và nông thôn lưu động một cách hợp lý, có trật tự. Bằng chứng là trong 9 tháng đầu năm 2014, số việc làm tăng mới ở thành thị trên cả nước vượt mốc 10 triệu người, hoàn thành trước thời hạn nhiệm vụ mục tiêu của cả năm [240].

- **Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ngày càng đổi mới và phát triển**

Mặc dù còn nhiều hạn chế, song bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc đã phát triển nhanh và đang từng bước hoàn thiện. Trung Quốc đã hình thành một hệ thống văn bản pháp lý về bảo hiểm thất nghiệp tương đối hoàn chỉnh. Tuy các văn bản này mới dừng ở cấp độ dưới luật, nhưng liên tục được bổ sung, sửa đổi nhằm đáp ứng nhu cầu của người lao động trong tình hình mới. Từ việc đưa ra các quy định về bảo hiểm thất nghiệp tới việc đưa chế độ này vào phạm vi Luật Bảo hiểm xã hội năm 2010, cho thấy bước đổi mới trong nhận thức về tầm quan trọng của bảo

hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc. Từ sau “*Kế hoạch 5 năm lần thứ XI*” (2006-2010) và “*Kế hoạch 5 năm lần thứ XII*” (2011-2015), Trung Quốc chủ trương hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp với trọng tâm liên kết giữa chế độ này và công tác tạo việc làm. Đó là một trong những nội dung quan trọng được đưa vào Báo cáo chính trị tại Đại hội XVIII ĐCS Trung Quốc tháng 11- 2012, là nhiệm vụ trọng tâm để hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội và là một phần quan trọng trong lĩnh vực cải thiện dân sinh và sáng tạo quản lý xã hội ở Trung Quốc hiện nay. Do vậy, trong giai đoạn 2011- 2015, Chính phủ Trung Quốc tiếp tục đưa ra nhiều biện pháp chính sách điều chỉnh bảo hiểm thất nghiệp và bước đầu đạt một số kết quả như sau:

Một là, công tác bảo đảm cuộc sống người thất nghiệp tiếp tục được phát huy. Bên cạnh việc làm tốt công tác phát tiền trợ cấp thất nghiệp đủ mức và đúng hạn, nâng dần mức đãi ngộ cho phù hợp với mặt bằng phát triển kinh tế xã hội và biến động giá cả của từng khu vực, bảo hiểm thất nghiệp đã có sự liên kết chặt chẽ với bảo hiểm y tế để giúp người thất nghiệp hưởng đãi ngộ của bảo hiểm y tế khi ốm đau. Tháng 6-2011, Bộ Nguồn nhân lực và an sinh xã hội Trung Quốc đưa ra “*Thông báo về các vấn đề liên quan tới việc người hưởng bảo hiểm thất nghiệp tham gia bảo hiểm y tế công nhân viên chức*”. Điểm đáng chú ý là người hưởng bảo hiểm thất nghiệp khi tham gia bảo hiểm y tế không phải đóng phí bảo hiểm y tế, mà được trích đóng từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp với mức đóng từ 60% lương bình quân năm của người lao động [243]. Như vậy, người lao động sẽ không phải cùng lúc đóng nhiều loại quỹ bảo hiểm xã hội mà vẫn được hưởng nhiều loại đãi ngộ khác nhau. Sau khi thông báo này đưa ra, nhiều tỉnh thành đã tích cực triển khai. Điển hình là thành phố Kim Hoa tỉnh Chiết Giang đã quyết định miễn phí hoàn toàn phí bảo hiểm y tế công nhân viên chức đối với người hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Chính sách mới này đã ưu đãi cho khoảng hơn 2000 người hưởng bảo hiểm thất nghiệp [233].

Hai là, chức năng thúc đẩy việc làm của bảo hiểm thất nghiệp được tăng cường. Tháng 4-2011, Trung Quốc đưa ra “*Ý kiến về sắp xếp ổn thỏa công việc cho công nhân viên chức thuộc doanh nghiệp bị sáp nhập do sản xuất kém hiệu quả*”, tập trung kết hợp giữa công tác tạo việc làm và duy trì mối quan hệ với bảo hiểm xã hội, xử lý mối quan hệ lao động và bồi dưỡng nghề cho những lao động thuộc

doanh nghiệp bị sáp nhập. Người thất nghiệp thuộc doanh nghiệp bị sáp nhập trong thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp vẫn có thể hưởng bảo hiểm y tế được chi trả từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Đối tượng thất nghiệp này được đưa vào hệ thống chính sách giúp đỡ việc làm và được các quỹ việc làm của trung ương và địa phương giúp đỡ về mặt tài chính [244].

Để góp phần điều chỉnh cơ cấu ngành nghề và khuyến khích doanh nghiệp gánh vác trách nhiệm xã hội là ổn định việc làm, tháng 11-2014, Bộ Nguồn nhân lực và an sinh xã hội Trung Quốc đã kết hợp với các bộ ngành khác đưa ra “*Thông báo số 76 về những vấn đề liên quan tới việc bảo hiểm thất nghiệp ủng hộ doanh nghiệp ổn định việc làm*”. Điểm đáng chú ý của Thông báo là quỹ bảo hiểm thất nghiệp sẽ hỗ trợ cho những doanh nghiệp không hoặc ít cắt giảm nhân viên, ổn định việc làm cho người lao động để ổn định vị trí công việc. Những doanh nghiệp thuộc diện được hỗ trợ gồm doanh nghiệp bị sáp nhập, doanh nghiệp quá dư thừa năng suất lao động, doanh nghiệp lạc hậu về năng suất lao động và doanh nghiệp, ngành nghề theo quy định của Quốc vụ viện Trung Quốc [225]. Các tổ chức làm công tác an sinh xã hội ở địa phương Trung Quốc đã điều chỉnh chính sách và chính thức triển khai hỗ trợ doanh nghiệp ổn định việc làm tại bốn tỉnh là Cát Lâm, Tứ Xuyên, Quảng Tây và Vân Nam [241]. Việc bổ sung thêm các quy định mới của bảo hiểm thất nghiệp đã giúp cho ngày càng nhiều doanh nghiệp vừa và nhỏ, doanh nghiệp làm ăn khó khăn tại các địa phương được hỗ trợ kinh phí để ổn định việc làm cho người lao động và yên tâm sản xuất kinh doanh.

Ba là, công tác đánh giá động thái thất nghiệp và dự báo thất nghiệp được triển khai rộng rãi. Năm 2012, Bộ Nguồn nhân lực và an sinh xã hội Trung Quốc đưa ra “*Thông báo về triển khai công tác thí điểm dự báo thất nghiệp*” (số 86), yêu cầu mở rộng diện giám sát đánh giá động thái thất nghiệp và điều tra lấy mẫu doanh nghiệp. Cả nước có 105 thành phố với 3568 doanh nghiệp được đưa vào diện điều tra giám sát động thái thất nghiệp [242]. Theo đó, các tỉnh thành liên quan lập và thực hiện phương án thí điểm dự báo thất nghiệp bằng cách xây dựng chế độ thông báo định kỳ công tác đánh giá động thái thất nghiệp, nâng cao chất lượng các số liệu đánh giá, nghiên cứu, cải tiến và hoàn thiện phương pháp đánh giá và hệ thống phân tích số liệu, xây dựng hệ thống không chế thất nghiệp hiệu quả. Việc làm này sẽ

giúp các bộ ngành liên quan đánh giá chính xác tình hình thất nghiệp để có các biện pháp phòng ngừa thất nghiệp một cách hiệu quả.

Bốn là, nguồn thu của quỹ được mở rộng và công tác quản lý quỹ được tăng cường. Việc làm này liên quan tới việc mở rộng diện che phủ của bảo hiểm thất nghiệp mà đối tượng được hưởng tới là nông dân công, lao động làm việc trong tổ chức kinh tế phi công hữu, doanh nghiệp tư nhân, quân nhân. Chẳng hạn tháng 7-2013, Trung Quốc đã đưa ra “*Thông báo về các vấn đề liên quan tới bảo hiểm thất nghiệp của quân nhân hết nghĩa vụ*” (số 53) nhằm giúp họ tìm việc làm ổn định cuộc sống sau khi hết nghĩa vụ trong quân đội, đồng thời tăng nguồn thu cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp bằng việc đóng phí. Ngoài ra, Trung Quốc gia tăng biện pháp quản lý quỹ bằng việc đưa ra “*Thông báo về việc tăng cường và quy phạm quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp*” (số 366) năm 2012, nhằm tăng cường phát hiện những vấn đề tồn tại trong việc kiểm tra quỹ, tránh gây thất thoát, lạm dụng quỹ, sử dụng sai mục đích, để quỹ thực hiện đúng mục tiêu bảo đảm cuộc sống và hỗ trợ việc làm cho người thất nghiệp.

Năm là, cơ chế chính sách bảo hiểm thất nghiệp tiếp tục được hoàn thiện. Gần đây, Trung Quốc đang tích cực sửa đổi “*Quy định bảo hiểm thất nghiệp*” năm 1999 để Quy định này và các chính sách liên quan sớm đưa vào thực hiện trong thời gian tới. Mặt khác, Trung Quốc tiếp tục công tác thí điểm mở rộng phạm vi chi trả của quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở 7 tỉnh miền Đông nhằm xây dựng hệ thống chính sách bảo hiểm thất nghiệp với chức năng dự báo thất nghiệp, thúc đẩy và ổn định việc làm. Ngoài ra, để xây dựng kiện toàn cơ chế điều chỉnh tỉ lệ phí đóng bảo hiểm thất nghiệp, giảm nhẹ gánh nặng cho doanh nghiệp trong tình hình kinh tế khó khăn và thúc đẩy ổn định việc làm, tháng 2-2015, Trung Quốc đưa ra “*Thông báo về các vấn đề liên quan tới việc điều chỉnh mức phí đóng bảo hiểm thất nghiệp*” (số 24). Trong đó, kể từ tháng 3-2015, phí đóng bảo hiểm thất nghiệp tạm thời điều chỉnh từ mức 3% (doanh nghiệp đóng 2% và người lao động đóng 1%) xuống còn 2%, tỉ lệ đóng cụ thể của doanh nghiệp và người lao động sẽ do các tỉnh thành tự xác định và thống nhất [247]. Mức phí đóng bảo hiểm thất nghiệp giảm sẽ khuyến khích nhiều lao động và doanh nghiệp tham gia, đồng thời cũng giúp doanh nghiệp giảm bớt khó khăn khi phải đóng nhiều loại phí bảo hiểm xã hội.

Bảo hiểm thất nghiệp tuy phát triển chưa nhanh bằng các loại hình bảo hiểm khác nhưng tương đối ổn định. Từ năm 2011- 2014, số người tham gia tăng từ 143,17 triệu người lên 170,43 triệu người, tăng 27,26 triệu người, số người hưởng bảo hiểm thất nghiệp từ 1,97 triệu người tăng lên 2,07 triệu người, mức hưởng bình quân năm 2014 là 852 NDT/người/tháng, tăng 11,1% so với cùng kỳ năm 2013 [226]. Tuy nhiên, để bảo hiểm thất nghiệp tiếp tục phát triển bền vững, Trung Quốc cần giải bài toán về tồn quỹ. Từ năm 2011- 2014, tồn quỹ tiếp tục tăng từ 224 tỷ NDT lên 445,1 tỷ NDT [224], [236]. Tồn quỹ lớn do tỉ lệ thu lớn trong khi tỉ lệ chi nhỏ, hạng mục chi chưa mở rộng, khoản chi vẫn chưa tập trung nhiều vào công tác đào tạo bồi dưỡng việc làm và hướng nghiệp.

Những chính sách kể trên đã phát huy ba chức năng quan trọng của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc là “bảo đảm đời sống, dự phòng thất nghiệp và thúc đẩy việc làm”, không chỉ giúp đỡ doanh nghiệp khó khăn giảm gánh nặng tài chính và ổn định việc làm, thúc đẩy cải cách chế độ an sinh xã hội mà về lâu dài còn giúp nước này hoàn thiện chế độ bảo đảm việc làm.

4.1.2. Khó khăn

- **Tình trạng thất nghiệp vẫn có xu hướng căng thẳng**

Theo nghiên cứu của nhiều chuyên gia Trung Quốc, hiện nay và trong thời gian tới, thất nghiệp ở nước này sẽ phổ biến ở ba trạng thái, đó là thất nghiệp tổng lượng, thất nghiệp trong giới thanh niên và thất nghiệp của nông dân ra thành phố làm thuê [89, tr.75]. Những nhóm thất nghiệp này với đặc trưng là số lượng đông, sức cạnh tranh việc làm yếu, tình trạng thất nghiệp kéo dài do nhiều nguyên nhân như khó khăn trong việc tạo việc làm cho lao động thất nghiệp thuộc doanh nghiệp nhà nước và lao động thuộc doanh nghiệp đóng cửa, phá sản hay cải tổ thay đổi cơ chế; bố trí sắp xếp việc làm cho sinh viên, nông dân ra thành phố làm thuê cũng rất khó khăn bởi nguồn cung ứng lao động quá lớn. Số liệu của Tổng cục Thống kê Trung Quốc cho thấy, thất nghiệp ở Trung Quốc vẫn ở xu thế không giảm, hiện nay vẫn duy trì mức 4,1% [237]. Tuy mức tăng không đáng kể nhưng bức tranh không mấy sáng sủa của nền kinh tế trong nước và trên thế giới hiện nay khiến nước này khó có thể lạc quan vào khả năng hạ thấp tỉ lệ thất nghiệp, là gánh nặng chi trả của quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

Giải quyết cơ bản việc làm cho người lao động, giảm tỉ lệ thất nghiệp đang có xu hướng gia tăng là bài toán khó hiện nay ở Trung Quốc. Theo đánh giá của Tổ nghiên cứu các vấn đề xã hội thuộc Viện Khoa học xã hội Trung Quốc, tình hình việc làm hiện nay ở nước này xuất hiện cục diện ngày càng phức tạp, thị trường lao động sơ cấp đang đứng trước khó khăn về “tuyển lao động khó, sinh viên tốt nghiệp khó tìm việc, việc làm khó” và “chuyển dịch khó” lao động dư thừa ở nông thôn. Ngoài ra, nước này cũng đang xuất hiện mâu thuẫn nổi bật về tính cơ cấu trong việc làm. Đó là hiện tượng đồng thời xuất hiện ở một số khu vực việc doanh nghiệp “khó tuyển dụng” và người lao động “khó có việc làm” [147, tr.9]. Có nghĩa là nơi thiếu việc làm thì nguồn cung lao động lại lớn, người lao động “khó có việc làm”, nơi thừa việc làm, “khó tuyển dụng” thì lại không tìm được lao động do yêu cầu trình độ công việc cao, người lao động khó có thể đáp ứng. Do vậy, việc xây dựng và hoàn thiện chính sách việc làm sẽ là mục tiêu hướng tới của Trung Quốc nhằm làm cho việc làm- cái gốc dân sinh-được bảo đảm và bền vững. Đây cũng là biện pháp đồng bộ trong việc giảm gánh nặng quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở nước này.

- **Áp lực dân số sẽ là gánh nặng khó giải quyết**

Theo số liệu công bố của Cục Thống kê nhà nước Trung Quốc, năm 2013, dân số trong độ tuổi lao động ở nước này đạt tổng cộng khoảng 920 triệu người, chiếm 67,6% dân số [204]. Tỉ lệ dân số trong độ tuổi lao động những năm gần đây tuy có chiều hướng giảm, nhưng theo dự báo của Cục Thống kê nhà nước Trung Quốc, nhìn từ góc độ cung cầu lao động, số người trong độ tuổi lao động ở nước này ít nhất sẽ phát triển mạnh trong khoảng thời gian từ nay đến năm 2020. Sau đó, quy mô lao động sẽ thu nhỏ do điều chỉnh chính sách dân số, tỉ lệ sinh giảm, tỉ lệ người trong độ tuổi lao động giảm và tỉ lệ già hoá dân số tăng. Quy mô nhóm tuổi 15- 64 sẽ đạt ngưỡng tối đa là 997 triệu người vào năm 2020, tăng hơn 200 triệu lao động so với năm 1995, tốc độ tăng bình quân hàng năm là 25,9% [209]. Đây là thách thức lớn để giải bài toán việc làm cũng như vấn đề trợ cấp từ bảo hiểm thất nghiệp từ nay đến năm 2020.

- **Chất lượng đô thị hoá không cao**

Đến nay, tuy tiến trình đô thị hoá ở Trung Quốc được thúc đẩy mạnh mẽ và đã thực hiện được một nửa chặng đường, năm 2010 đạt 49,68% và năm 2011 đạt

51,27% với số dân sống ở thành thị lần đầu tiên vượt dân số nông thôn, đạt tới 690 triệu người [238], nhưng chất lượng đô thị hoá lại không đi kèm với tốc độ. Tiến trình đô thị hóa diễn ra nhanh nhưng chưa thật hiệu quả đã không bảo đảm quyền lợi cho những nông dân ra thành phố làm thuê. Hiện nay, những nông dân ra thành phố làm công và ở lại trên nửa năm cũng được tính là dân thành phố. Nhưng trên thực tế, họ chỉ đơn thuần là những lao động làm thuê ở thành phố, chưa thực sự là cư dân thành thị, họ không được hưởng đãi ngộ về dịch vụ công, an sinh xã hội, phúc lợi xã hội, bảo hiểm thất nghiệp bình đẳng như người thành phố. Trong hai hoặc ba thập niên tới, khoảng 300-400 triệu người dân Trung Quốc được cho là sẽ di chuyển từ nông thôn ra thành thị. Mức độ đô thị hóa của nước này được dự đoán sẽ tăng từ 39,1% năm 2002 tới 60% năm 2020 [216]. Không những thế, nông dân ra thành phố làm thuê còn chịu tác động không nhỏ của khủng hoảng tài chính toàn cầu. Năm 2009, trong số 130 triệu lao động ra thành phố làm thuê có tới 15,3% mất việc làm [215], bổ sung vào khối lượng lao động thất nghiệp ở thành thị, tạo sức ép lớn về việc làm và tạo ra thách thức cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

- **Thách thức từ việc sáp nhập lao động mất việc đối với bảo hiểm thất nghiệp**

Năm 2006, Trung Quốc tuyên bố hoàn thành nhiệm vụ sáp nhập nhóm lao động mất việc thuộc doanh nghiệp nhà nước vào bảo hiểm thất nghiệp. Đến nay, việc sáp nhập này đã làm cho khối lượng người thất nghiệp gia tăng mạnh, tạo ra thách thức không nhỏ đối với chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Theo số liệu thống kê của Cục Thống kê nhà nước Trung Quốc, đến năm 2020, tổng dân số trong độ tuổi lao động ở nước này ước đạt 997 triệu người, bình quân mỗi năm tăng gần 9 triệu lao động mới, trong đó, số nhân viên mất việc vào khoảng 5 triệu người, là áp lực lớn đối với công tác giải quyết việc làm ở Trung Quốc [209]. Những lao động mất việc làm này vốn là nhân viên của doanh nghiệp nhà nước, sức cạnh tranh vị trí việc làm không mạnh, luôn ở thế yếu trong thị trường lao động, do vậy, thời gian thất nghiệp của họ sẽ kéo dài hơn những đối tượng thất nghiệp khác, sẽ là áp lực không nhỏ đối với quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Trong tình hình tài chính ngày một khó khăn, nguồn thu của quỹ bảo hiểm thất nghiệp chủ yếu từ việc đóng phí, trong khi đó phải đáp ứng yêu cầu nâng cao mức đãi ngộ cho người thất nghiệp, đó là thách thức

không nhỏ đối với bảo hiểm thất nghiệp hiện nay.

- **Hệ thống an sinh xã hội chưa hoàn thiện**

Hiện nay, hệ thống này ở Trung Quốc đang vấp phải nhiều vấn đề cần tháo gỡ để phát triển hoàn thiện. *Một là*, phát triển chưa cân đối giữa thành thị và nông thôn, an sinh xã hội nông thôn đang là mảng trống, người dân tham gia bảo hiểm xã hội chủ yếu tập trung ở thành phố, với tỉ lệ tham gia nhỏ so với tổng dân số Trung Quốc (cuối năm 2010, tỉ lệ tham gia bảo hiểm dưỡng lão, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp mới chỉ chiếm lần lượt khoảng 19,7%; 33% và 10% toàn dân) [20, tr. 285]; *hai là*, thiếu các quy chế pháp luật, việc quản lý thu phí, chi trả đãi ngộ, vận hành và dự trữ quỹ bảo hiểm xã hội chưa chuẩn mực; *ba là*, thiếu sự đầu tư và quan tâm đúng mức từ phía nhà nước và xã hội, phần lớn nguồn quỹ hoạt động do doanh nghiệp và người lao động gánh vác, các thành phần xã hội chưa tích cực tham gia; *bốn là*, chênh lệch giàu nghèo lớn giữa thành phố và nông thôn và giữa người dân thành phố tạo khoảng cách về chi trả đãi ngộ cũng như dịch vụ phúc lợi xã hội, chưa có một cơ chế an sinh xã hội cho lao động ngoại tỉnh;...[20, tr.285]. Những hạn chế của hệ thống an sinh xã hội sẽ tác động không nhỏ tới bảo hiểm thất nghiệp. Do vậy, trong điều kiện kinh tế thị trường cạnh tranh khốc liệt, cộng với hệ thống an sinh xã hội thiếu kiện toàn khiến cho rất đông lao động Trung Quốc không có được sự đảm bảo xã hội cần thiết.

4.1.3. Triển vọng

Trên cơ sở phân tích các yếu tố thuận lợi, khó khăn và thực tiễn phát triển bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc hiện nay, có thể thấy xu thế chung của chế độ này là phát triển ổn định, chức năng bảo đảm đời sống và thúc đẩy việc làm cho người thất nghiệp ngày càng được phát huy. Dưới sự lãnh đạo của ĐCS Trung Quốc, Trung Quốc đang hướng toàn bộ nền kinh tế sang một giai đoạn mới đi sâu cải cách toàn diện với quyết tâm xây dựng xã hội khá giả toàn diện vào năm 2020. Do vậy, trong giai đoạn 2010- 2020, chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc về cơ bản sẽ phát triển theo chiều hướng tích cực, mở rộng về số lượng và nâng cao chất lượng, không chỉ là chế độ dành cho công nhân viên chức ở thành thị mà các đối tượng khác như sinh viên tốt nghiệp, nông dân ra thành phố làm thuê, lao động tự do và lao động ở nông thôn cũng được tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Trung Quốc sẽ tiếp

tục hoàn thiện ba chức năng cơ bản của bảo hiểm thất nghiệp, đó là chức năng bảo đảm cuộc sống cơ bản của người thất nghiệp, chức năng thúc đẩy việc làm thông qua định hướng và bồi dưỡng, giới thiệu việc làm và chức năng dự phòng thất nghiệp. Từ đó, việc xây dựng một chế độ bảo đảm việc làm quy hoạch tổng thể thành thị và nông thôn là yêu cầu cần thiết của bảo hiểm thất nghiệp, bởi mục tiêu xây dựng và phát triển chế độ này ở Trung Quốc chính là hình thành một hệ thống bảo đảm việc làm bao phủ toàn bộ người lao động, hướng tới thực hiện phát triển bền vững chế độ bảo đảm việc làm vào giữa thế kỷ XXI. Đây cũng chính là một trong nhiều nội dung đi sâu cải cách toàn diện mà nước này đặt ra từ sau Đại hội XVIII, thể hiện sự đổi mới tư duy và sự nhạy bén thời cuộc của người đứng đầu nhà nước Trung Quốc Tập Cận Bình.

Chính những động thái tích cực của Chính phủ và các bộ ngành liên quan đối với bảo hiểm thất nghiệp và thực tiễn triển khai chế độ này ở Trung Quốc đã khiến nhiều học giả rất kỳ vọng vào việc nước này sẽ từng bước xây dựng một chế độ bảo đảm việc làm thống nhất trên toàn quốc. GS. Đặng Công Thành, chuyên gia nghiên cứu về an sinh xã hội và có nhiều đóng góp trong phát triển sự nghiệp an sinh xã hội ở Trung Quốc, đã vẽ nên một bức tranh khá sắc nét về triển vọng phát triển bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc thời gian tới qua ba giai đoạn. Giai đoạn một là trước năm 2012 với mục tiêu hoàn thiện ba nhiệm vụ quan trọng của bảo hiểm thất nghiệp là mở rộng phạm vi che phủ, nâng mức chi trả trợ cấp và sửa đổi “Quy định bảo hiểm thất nghiệp năm 1999”. Giai đoạn hai từ 2012- 2020 với mục tiêu xây dựng hệ thống chế độ bảo đảm việc làm quy hoạch thành thị và nông thôn (gồm chế độ cứu trợ thất nghiệp, chế độ bảo hiểm việc làm và chế độ viện trợ ứng cứu thất nghiệp), thực hiện điều chỉnh chế độ và công bằng đãi ngộ trên phạm vi toàn quốc. Giai đoạn ba là từ 2021- 2049, tiến hành định hình, ổn định và phát triển bền vững hệ thống chế độ bảo đảm việc làm, để toàn thể người lao động đều được hưởng dịch vụ việc làm công bằng ở trình độ cao, nâng cao chất lượng việc làm và quyền lợi người lao động được bảo đảm [195, tr. 362- 363].

Nhưng bên cạnh đó, chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc cũng đang đứng trước một số vấn đề có thể làm chậm tiến trình phát triển của chế độ này và khó có thể giải quyết trong một khoảng thời gian ngắn. *Thứ nhất*, mức trợ cấp của

bảo hiểm thất nghiệp thấp chỉ có thể bảo đảm ở mức cần thiết cho người thất nghiệp. Hiện nay, mức hưởng bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc thấp và có xu hướng ngày càng nhỏ hơn mức lương trung bình và mức tăng vật giá. Bên cạnh đó, hiện tượng tồn quỹ lớn ngày càng phổ biến, cho thấy hiệu quả hoạt động của bảo hiểm không cao, số người hưởng bảo hiểm ít dần và mức hưởng không được nâng cao, làm cho người thất nghiệp chỉ có thể bảo đảm cuộc sống ở mức tối thiểu. Đến năm 2014, số người hưởng bảo hiểm thất nghiệp là 2,07 triệu người, chỉ bằng 1,2% trong tổng số người tham gia. Dự báo, trong bối cảnh kinh tế thế giới còn nhiều khó khăn, kinh tế Trung Quốc phục hồi chậm, ngân sách đầu tư cho an sinh xã hội nói chung và bảo hiểm thất nghiệp nói riêng ở nước này khó có thể mở rộng. Đặc biệt, cùng với quá trình đô thị hoá đang tăng nhanh ở nước này, số lao động ngoại tỉnh gia tăng và khả năng tìm việc làm hạn chế dẫn đến thất nghiệp, cùng với số người thất nghiệp ở thành phố tạo ra đội quân thất nghiệp khổng lồ, là gánh nặng không nhỏ cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Do vậy, khả năng quỹ bảo hiểm thất nghiệp chỉ có thể bảo đảm cho người thất nghiệp ở mức cần thiết là điều dễ xảy ra.

Thứ hai, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc đang phải đối diện với nhiều vấn đề khách quan và chủ quan đặt ra trong quá trình phát triển mà nếu không giải quyết được sẽ khiến chế độ này khó có thể phát triển một cách hiệu quả, là một trong nhiều nguyên nhân gây bất ổn xã hội. Một mặt, do cơ chế thể chế của bảo hiểm thất nghiệp chưa hoàn thiện, nhiều mắt xích liên kết của hệ thống làm bảo hiểm có thể đứt gãy làm sụp đổ chế độ này. Chẳng hạn như, cơ chế hình thành quỹ chưa công bằng và hợp lý, không thu hút được các kênh đầu tư từ xã hội, hình thức đầu tư quỹ đơn tầng “thu bao nhiêu trả bấy nhiêu”, không xây dựng tài khoản cá nhân. Một khi, kinh tế rơi vào khủng hoảng, nguồn quỹ chủ yếu được hỗ trợ từ doanh nghiệp và ngân sách nhà nước cũng sẽ gặp khó khăn, lại không có sự đầu tư từ xã hội, sẽ dẫn đến khả năng “vỡ quỹ”, việc duy trì sự bảo đảm cho người thất nghiệp là không thể. Mặt khác, tình trạng thất nghiệp ở Trung Quốc có xu thế phức tạp và nghiêm trọng trong những năm gần đây. Tỷ lệ thất nghiệp có thể tính toán được luôn ở mức 4,1%, ngoài ra còn số lượng lớn lao động dôi dư nông thôn, lao động ngoại tỉnh thất nghiệp, sinh viên tốt nghiệp chưa tìm được việc làm. Nhóm người này nếu không được sắp xếp việc làm thoả đáng sẽ là nhân tố gây bất ổn xã

hội. Bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc thực sự chưa phát triển bởi chưa đưa những đối tượng này vào diện bảo đảm. Trong thời gian tới, nếu bảo hiểm thất nghiệp có xu hướng mở rộng, đưa những đối tượng này vào diện bao phủ cũng sẽ tạo thách thức lớn cho sự phát triển của chế độ này bởi những đối tượng này có số lượng đông đảo, nguồn quỹ dễ bị thâm hụt. Nguy cơ tụt hậu so với các loại hình bảo hiểm khác là rõ ràng, bởi sự đầu tư của nhà nước không nhiều, thiếu sự đầu tư của xã hội, hơn nữa, hiện tượng doanh nghiệp trốn đóng, nợ đọng bảo hiểm thất nghiệp khá phổ biến.

4.2. BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ TRUNG QUỐC

4.2.1. Bài học thành công

• Trung Quốc nhận thức sâu sắc vấn đề thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp đối với đời sống kinh tế xã hội

Trước năm 1978, hiện tượng thất nghiệp của công nhân lao động ở Trung Quốc trong hoàn cảnh mới thành lập nước cơ bản được giải quyết bằng việc cứu trợ lương thực. Đồng nghĩa, Trung Quốc xóa bỏ hoàn toàn khái niệm thất nghiệp. Nhưng từ sau năm 1978, Trung Quốc bắt tay thực hiện cải cách mở cửa, thay đổi phương thức sản xuất, cải cách doanh nghiệp, từ đó xuất hiện hàng loạt lao động bị tinh giản trước yêu cầu cải cách và nâng cấp ngành nghề. Nhận thấy những tác động xấu của thất nghiệp đối với tình hình kinh tế xã hội trong nước, Chính phủ Trung Quốc đã có những thay đổi sâu sắc về mặt nhận thức, phá bỏ tư duy coi thất nghiệp là thuộc tính của chế độ TBCN, thừa nhận sự tồn tại của thất nghiệp trong chế độ XHCN. Từ đó, Trung Quốc đã đưa ra những chỉ đạo quan trọng nhằm từng bước giải quyết vấn đề thất nghiệp như trợ cấp thất nghiệp, bố trí việc làm.

Trung Quốc đã có sự kế thừa và sáng tạo khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp phù hợp với điều kiện trong nước. Trong bối cảnh bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới đã hình thành từ rất lâu và có vai trò quan trọng trong đời sống kinh tế xã hội ở nhiều nước phát triển, Trung Quốc nhận thấy, sự ra đời bảo hiểm thất nghiệp là cần thiết trong điều kiện kinh tế đang phát triển, đời sống người lao động còn nhiều khó khăn. Kế thừa có sáng tạo những lý thuyết về bảo hiểm thất nghiệp của phương Tây, Trung Quốc đã xây dựng một chế độ bảo hiểm thất nghiệp vừa theo xu thế chung của thế giới, vừa mang đặc điểm riêng. Đó là một chế độ kết hợp giữa

bảo đảm đời sống cơ bản và thúc đẩy việc làm cho người thất nghiệp, thực hiện nguyên tắc kết hợp giữa công bằng và hiệu quả, giữa thị trường tự do với sự can thiệp của nhà nước, thực hiện cân đối giữa phát triển kinh tế và công bằng xã hội. Hay nói cách khác, mô hình bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc là mô hình Chính phủ thị trường xã hội.

• Điều chỉnh chế độ bảo hiểm thất nghiệp theo xu thế mới và tình hình mới của thế giới

Trong bối cảnh kinh tế trong nước cũng như kinh tế toàn cầu gặp nhiều khó khăn, tỉ lệ thất nghiệp ngày một gia tăng, áp lực việc làm nghiêm trọng, Trung Quốc đã kịp thời có những điều chỉnh chính sách bảo hiểm thất nghiệp đáp ứng tình hình trong nước và theo kịp xu thế chung của bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới. Từ những ngày đầu thành lập, bảo hiểm thất nghiệp đơn thuần chỉ mang tính chất cứu trợ tạm thời. Cùng với sự thay đổi của tình hình kinh tế trong nước, đứng trước yêu cầu mới phải chuyển đổi phương thức sản xuất, nhiều chính sách kinh tế xã hội đã được bổ sung, sửa đổi, trong đó có bảo hiểm thất nghiệp. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện nay ở Trung Quốc mặc dù còn nhiều hạn chế song nó cho thấy sự tiên bộ và không đi ngược với xu thế chung của bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới.

Một là, từ một chế độ chủ yếu được thực hiện bó hẹp trong doanh nghiệp nhà nước, nay đã mở rộng đối tượng gồm tất cả những đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp ở thành thị và công nhân viên chức, khẳng định quyền lợi và trách nhiệm của người lao động khi tham gia bảo hiểm thất nghiệp. *Hai là*, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc hiện đang đi theo xu hướng xây dựng mô hình bảo đảm phức hợp của nhiều nước trên thế giới, đó là xây dựng bảo hiểm thất nghiệp mô hình thúc đẩy việc làm, bảo đảm nhiều hơn quyền lợi của người lao động, đặc biệt đối với người thất nghiệp có hoàn cảnh kinh tế khó khăn, là xu thế mới của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ngày nay. *Ba là*, bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc từ chỗ đơn thuần cứu trợ thất nghiệp, nay chú trọng hơn tới chức năng thúc đẩy việc làm cho người thất nghiệp, đồng thời đang nỗ lực xây dựng quỹ dự phòng thất nghiệp. Đây chính là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu mà Chính phủ Trung Quốc đặt ra nhằm hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Trung Quốc xác định “việc làm là gốc của dân sinh”, coi “người dân có việc làm tương đối đầy đủ” là một trong 9 nhiệm vụ quan trọng của xây dựng xã hội hài

hoà XHCN. Chính vì thế nước này tìm mọi cách để mở rộng việc làm, bảo hiểm thất nghiệp cũng không nằm ngoài phạm vi trách nhiệm đó.

• Bảo vệ quyền lợi người lao động, phát triển nguồn nhân lực là cơ sở để phát triển bảo hiểm thất nghiệp

Bảo vệ quyền lợi người lao động một cách công bằng và hợp pháp chính là tiêu chí của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc hiện nay. Chính phủ nước này nhận thấy, nguồn lao động là nhân tố quan trọng để thúc đẩy sức mạnh tổng hợp quốc gia, là hạt nhân đưa nền kinh tế tăng trưởng và phát triển, là chỗ dựa vững chắc để Trung Quốc tự tin khẳng định xây dựng xã hội khá giả vào năm 2020. Người lao động đóng vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng đất nước, chính vì vậy họ chính là chủ nhân đất nước và được hưởng thành quả từ công sức mà họ bỏ ra. Do đó, bảo vệ quyền lợi cho người lao động là tất yếu và cần thiết nhằm thúc đẩy tính chủ động, sáng tạo, năng động của người lao động phục vụ quốc gia và hạn chế sự lãng phí nguồn lực.

Ở Trung Quốc, số người trong độ tuổi lao động vẫn chiếm phần lớn dân số mặc dù nước này đang đứng trước nguy cơ già hóa dân số. Chính vì thế, trong chức năng của bảo hiểm thất nghiệp ở nước này vừa có trợ cấp thất nghiệp lại vừa có thúc đẩy tạo việc làm, điều đó thể hiện sự đối đãi công bằng với người lao động. Đồng thời, việc nhấn mạnh chức năng tạo việc làm cho người thất nghiệp giúp họ vừa cải thiện thu nhập vừa tránh tiêu hao, lãng phí nguồn nhân lực- tài sản quý giá của quốc gia. Do vậy, chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc từ khi ra đời cho đến nay luôn coi trọng công tác bảo đảm cuộc sống và tạo việc làm cho người thất nghiệp, giúp người lao động yên tâm công tác, nhiệt tình lao động, nếu không may thất nghiệp do nguyên nhân khách quan, họ sẽ nhận được sự đền bù xứng đáng. Điều đó thể hiện tính công bằng giữa quyền lợi và nghĩa vụ của chính sách xã hội đối với người lao động, giúp người lao động tin tưởng vào chính sách và chế độ của Đảng và nhà nước. Hơn thế, quyền lợi của người thất nghiệp còn được thể hiện bằng chính hành động của bản thân họ, đó là hành động chủ động hòa nhập cộng đồng, chủ động tìm việc làm, tích cực tham gia gánh vác trách nhiệm xã hội.

4.2.2. Bài học chưa thành công

• Bảo hiểm thất nghiệp chịu ảnh hưởng của cơ cấu nhị nguyên phân hóa thành thị và nông thôn

Tuy quá trình đô thị hóa đang diễn ra mạnh mẽ ở Trung Quốc nhưng sự tồn tại lâu đời của cơ cấu nhị nguyên thành thị- nông thôn đã ảnh hưởng sâu sắc từ nhận thức tới chính sách kinh tế xã hội ở nước này. Bảo hiểm thất nghiệp không là ngoại lệ, đã phân hoá thành thị và nông thôn khi quy định phạm vi hoạt động, chỉ áp dụng đối với những doanh nghiệp ở thành thị, cũng có nghĩa là những đơn vị doanh nghiệp và lao động khu vực nông thôn không thuộc phạm vi bảo đảm của bảo hiểm thất nghiệp. Hiện nay, cùng với quá trình đô thị hóa, dân số sống ở thành thị đã cơ bản xấp xỉ dân số sống ở nông thôn, thậm chí chiếm tỉ lệ cao hơn, như năm 2011, dân số thành thị chiếm 51,3%, dân số nông thôn chiếm 48,7% tổng dân số toàn quốc [213]. Mặc dù tiến trình đô thị hóa diễn ra nhanh nhưng chưa thật đồng bộ với các chính sách liên quan, trong đó có bảo hiểm thất nghiệp. Trong quá trình đô thị hóa, chế độ này chưa được điều chỉnh phù hợp nên đã thể hiện phần nào sự mất cân đối trong chính sách phát triển ở nước này. Lao động nông thôn dù làm nông nghiệp hay thuộc các xí nghiệp hương trấn đều chưa là đối tượng mà bảo hiểm thất nghiệp hướng tới. Đó là một hạn chế lớn mà Trung Quốc phải mất một thời gian dài mới có thể khắc phục được.

Cơ cấu nhị nguyên giữa thành thị và nông thôn chưa được tháo dỡ còn khiến cho quyền lợi của lao động ngoại tỉnh bị ảnh hưởng. Họ là lực lượng lao động nông thôn ra thành phố làm thuê, vừa góp phần tăng thu nhập cho gia đình họ, vừa là nhân tố thúc đẩy phát triển đô thị, phát triển kinh tế và xã hội. Tuy nhiên, họ bị đối xử thiếu công bằng trong nhiều chính sách và quyền lợi xã hội. Việc hạn chế đăng ký hộ khẩu cho người dân ngoại tỉnh không đồng bộ với tiến trình đô thị hóa tăng nhanh, dẫn đến mọi quyền lợi cơ bản đối với người thành phố không được áp dụng cho lao động ngoại tỉnh. Tình hình này tạo ra hai thái cực tương phản trong việc thụ hưởng chính sách xã hội, khiến người lao động ngoại tỉnh tỏ thái độ cực đoan, bất mãn, đối kháng, bức xúc không chỉ với chính quyền, với người sử dụng lao động mà với cả người thành phố.

• Bảo hiểm thất nghiệp chủ yếu phục vụ đối tượng công nhân viên chức và doanh nghiệp nhà nước, chưa quan tâm đúng mức tới các đối tượng khác

Mặc dù chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc đã qua nhiều lần bổ sung và sửa đổi, cho phép nhiều loại hình doanh nghiệp đều được tham gia vào bảo hiểm thất nghiệp, nhưng theo đánh giá của các cơ quan chức năng liên quan tới bảo hiểm xã hội ở Trung Quốc, số lượng doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tập thể, đơn vị sự nghiệp tham gia bảo hiểm thất nghiệp vẫn là đối tượng chiếm thế áp đảo [110, tr.311]. Nguyên nhân sâu xa là bởi các quy định, chính sách bảo hiểm thất nghiệp đều được xây dựng dựa vào tính chất, đặc thù của loại hình doanh nghiệp nhà nước và nhằm phục vụ chủ yếu cho doanh nghiệp nhà nước. Chính vì thế, nhiều loại hình doanh nghiệp ngoài nhà nước đã không thể đáp ứng những điều kiện mà quy định bảo hiểm thất nghiệp đặt ra. Đây cũng chính là lý do khiến nhiều doanh nghiệp đã tìm cách từ chối tham gia bảo hiểm thất nghiệp mang tính bắt buộc này, khiến nhiều lao động không được bảo đảm quyền lợi hợp pháp. Có thể thấy một nghịch lý ở Trung Quốc là, người lao động trong khối doanh nghiệp nhà nước là đối tượng khó xảy ra thất nghiệp thì lại được hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp theo luật định, trong khi khối doanh nghiệp ngoài nhà nước thường xuyên xảy ra thất nghiệp lại không được áp dụng chế độ bảo hiểm thất nghiệp phù hợp.

Đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp Trung Quốc là công nhân viên chức, nên chế độ này còn được gọi là “chế độ bảo hiểm thất nghiệp công nhân viên chức”. Xét về nghĩa vụ, người lao động đều có nghĩa vụ cống hiến sức lao động xây dựng xã hội như nhau, nhưng xét về quyền lợi, lại chỉ có đối tượng công nhân viên chức được hưởng bảo hiểm thất nghiệp, điều đó thể hiện sự bất công trong quan hệ lao động. Ngoài công nhân viên chức, lực lượng lao động của Trung Quốc còn bao gồm rất nhiều thành phần khác như lao động tự do, sinh viên tốt nghiệp, quân nhân giải ngũ, lao động nông thôn ra thành phố làm thuê, lao động nông thôn... Những đối tượng này không có việc làm ổn định, thường xuyên di chuyển, thậm chí chưa từng đi làm như sinh viên mới ra trường, là nhóm đối tượng cần được bảo đảm hơn cả nhưng lại chưa được bảo hiểm thất nghiệp quan tâm.

• Cơ sở pháp lý và năng lực tuyên truyền về bảo hiểm thất nghiệp còn hạn chế

Mặc dù, Trung Quốc đã công bố “*Luật Bảo hiểm xã hội*” vào tháng 10- 2010, nhưng bảo hiểm thất nghiệp ở nước này mới dừng ở cấp độ các văn bản quy định dưới luật. Điều đó cho thấy sự không đồng bộ trong chính sách bảo hiểm xã hội ở Trung Quốc, là rào cản cho việc thi hành chính sách bảo hiểm thất nghiệp ở nước này. Việc chậm trễ ban hành luật về bảo hiểm thất nghiệp gây khó khăn cho các cơ quan chức năng làm bảo hiểm trong việc áp dụng thi hành chính sách và xử phạt các hành vi vi phạm. Đồng thời, nó không thể hiện được tính nghiêm minh của một chế độ mang tính bắt buộc như bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.

Bên cạnh đó, công tác tuyên truyền bảo hiểm thất nghiệp chưa thật hiệu quả. Chính quyền địa phương chưa thật sự quán triệt đúng đắn tinh thần của TW về thực hiện bảo hiểm thất nghiệp, dẫn tới tình trạng chênh lệch lớn trong ngân sách tài chính của quỹ bảo hiểm thất nghiệp, nơi bội chi, nơi dư thừa. Nhiều doanh nghiệp và người lao động đã không thấy được vai trò quan trọng của bảo hiểm thất nghiệp đối với bản thân họ và với cộng đồng, thậm chí còn hiểu sai về chế độ này, coi đó là một chế độ cứu trợ xã hội, gây thiệt hại tới quyền lợi của người lao động. Do vậy, việc hoàn thiện luật về bảo hiểm thất nghiệp là điều cần thiết nhằm tạo hành lang pháp lý cho mọi hoạt động của bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.

Kinh nghiệm xây dựng bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc là cần thiết cho Việt Nam khi bắt tay xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Nhưng xét bối cảnh tình hình hai nước, nhận thấy Trung Quốc cũng có những khó khăn và hạn chế nhất định liên quan tới bảo hiểm thất nghiệp để thấy rằng chúng ta không thể học tập mọi kinh nghiệm của họ mà phải vận dụng một cách sáng tạo và linh hoạt. Bởi lẽ, với một quốc gia đông dân như Trung Quốc hiện nay, họ cũng đang gặp không ít khó khăn trong vấn đề quản lý lao động, thất nghiệp và việc làm. Vấn đề di dân và chuyển dịch lao động nông thôn ra thành thị là bài toán phức tạp của Trung Quốc bởi công cuộc đô thị hóa ở nước này còn nhiều bất cập, chưa có một chính sách an sinh xã hội hoàn thiện bảo đảm quyền lợi cho những cư dân này, đặc biệt là chế độ bảo hiểm thất nghiệp. Vấn đề phân hóa cơ cấu nhị nguyên thành thị nông thôn mà biểu hiện ở chế độ hộ tịch hộ khẩu tạo sự phân biệt và mâu thuẫn trong xã hội. Bởi lẽ, chế độ này như một bức tường thành ngăn cách thành thị và nông thôn thành hai

khu vực biệt lập mà quyền lợi luôn nghiêng về phía thành thị, như về quyền lợi hưởng bảo hiểm thất nghiệp phân tích ở trên Do vậy, chúng ta cần ‘tìm lợi tránh hại’ trong những kinh nghiệm thành công và chưa thành công của Trung Quốc để xây dựng một chế độ bảo hiểm thất nghiệp phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội trong nước.

4.3. MỘT SỐ GỢI MỞ CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

4.3.1. So sánh chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam và Trung Quốc

Ở Việt Nam, trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá và chuyển đổi cơ cấu kinh tế, đổi mới sắp xếp doanh nghiệp nhà nước, một bộ phận không nhỏ lao động do nhiều nguyên nhân khác nhau bị mất việc làm, đời sống khó khăn, ảnh hưởng tới phát triển kinh tế và trật tự an ninh xã hội. Do vậy, bảo hiểm thất nghiệp ra đời nhằm bù đắp về thu nhập cho người thất nghiệp, giúp họ ổn định đời sống, hỗ trợ họ được học tập và tìm việc làm, sớm đưa họ trở lại thị trường lao động, góp phần ổn định và phát triển kinh tế xã hội, giảm gánh nặng tài chính của nhà nước và doanh nghiệp trong việc giải quyết vấn đề thất nghiệp và việc làm. Từ nhận thức đó, nước ta chính thức xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp vào ngày 1-1-2009, trở thành quốc gia thứ 79 trên thế giới triển khai chế độ này. Bảo hiểm thất nghiệp được hình thành trong Luật Bảo hiểm xã hội, là chế độ chính sách mới có tác động trực tiếp đến quyền lợi và nghĩa vụ của người lao động, người sử dụng lao động, là một bộ phận quan trọng của hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam. Bảo hiểm thất nghiệp của nước ta mới ra đời nên giai đoạn đầu chỉ là những bước đi thử nghiệm, tìm tòi và rút kinh nghiệm. Trong khi đó, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc phát triển trước chúng ta hơn hai mươi năm nên có sự chênh lệch nhất định về trình độ phát triển và kinh nghiệm đi trước. Chính vì thế, so sánh hệ thống chính sách bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam và Trung Quốc là cách tốt nhất để gợi mở chính sách một cách phù hợp và hiệu quả.

Thứ nhất, về hình thức tham gia, bảo hiểm thất nghiệp của hai nước đều tuân theo hình thức bắt buộc. Nếu ở Trung Quốc, bảo hiểm thất nghiệp do Chính phủ chịu trách nhiệm chính và giao cho các bộ ngành làm bảo hiểm lao động trên toàn quốc trực tiếp quản lý thì ở Việt Nam, Chính phủ lập ra chính sách pháp luật liên quan tới bảo hiểm thất nghiệp và yêu cầu người lao động và người sử dụng lao động

đều phải tham gia. Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước đối với bảo hiểm thất nghiệp.

Thứ hai, về diện che phủ, ngoài đối tượng tham gia là người lao động có ký kết hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc với đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp (Trung Quốc gọi là công nhân viên chức), bảo hiểm thất nghiệp của nước ta mở rộng hơn diện che phủ, bao gồm đơn vị vũ trang nhân dân; tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; cơ quan, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam; hợp tác xã, hộ gia đình, hộ kinh doanh, tổ hợp tác, tổ chức khác và cá nhân có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng làm việc hoặc hợp đồng lao động có hoặc không xác định thời hạn [41]. Việc mở rộng diện che phủ như vậy vừa tạo cơ hội cho nhiều người lao động được tham gia nhưng cũng là thách thức của quỹ bảo hiểm thất nghiệp bởi đối tượng tham gia khá đa dạng và đông đảo, tính chất nghề nghiệp khác nhau, khả năng chi trả trợ cấp là khá lớn dễ dẫn tới thâm hụt quỹ.

Thứ ba, về tỉ lệ đóng góp, quy định về mức đóng góp của hai nước vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp nhìn chung đều rất thấp so với nhiều quốc gia trên thế giới, mà tỉ lệ đóng góp của nước ta còn thấp hơn mức 3% của Trung Quốc. Đó là doanh nghiệp đóng cho người lao động và trích từ tiền lương tháng của người lao động để đóng vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp với tỷ lệ là 2% (doanh nghiệp đóng 1%, người lao động đóng 1% tiền lương tháng). Nhà nước hỗ trợ tối đa 1% quỹ tiền lương tháng đóng bảo hiểm thất nghiệp của những người lao động đang tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Hiện nay, số thu của bảo hiểm thất nghiệp tăng theo từng năm, tính đến năm 2011 tổng thu là khoảng 5.730 tỷ đồng, tăng hơn hai lần năm 2010, tổng chi là khoảng 1.096 tỷ đồng, cân đối thu chi tính đến cuối năm tồn quỹ là 14.638 tỷ đồng [25, tr.23]. Tuy nhiên, với cơ chế đóng góp như đã nêu, lại không có sự tham gia của các tổ chức xã hội, bảo hiểm thất nghiệp khó phát triển bền vững và dễ đứng trước nguy cơ mất an toàn khi doanh nghiệp làm ăn khó khăn, dẫn tới nợ đóng phí bảo hiểm, gây thiệt hại cho nguồn quỹ và quyền lợi của người lao động. Tình trạng nợ đọng bảo hiểm thất nghiệp hiện nay ở nước ta khá lớn. Tính đến tháng 6- 2013 số nợ đọng bảo hiểm thất nghiệp là 544,4 tỷ đồng [37]. Tình trạng doanh nghiệp trốn đóng bảo hiểm cho người lao động hoặc lách luật bằng cách ký hợp đồng lao

động/ hợp đồng làm việc với người lao động dưới 12 tháng đến không phải đóng bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động xuất hiện khá nhiều. Mặt khác, người lao động thường nhận được trợ cấp thất nghiệp quá chậm sau khi nhận quyết định hưởng, mức thụ hưởng lại chỉ bằng 60% mức bình quân tiền lương, tiền công của 6 tháng liền kề trước khi thất nghiệp nên khó đảm bảo cho người lao động ổn định cuộc sống trong thời gian tìm việc làm mới.

Thứ tư, về mức hưởng và thời gian hưởng nhìn chung giữa hai nước có sự khác biệt. Nếu bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc không đưa ra một mức hưởng cụ thể và không liên quan tới mức lương trước khi người lao động thất nghiệp, thì ở nước ta, quy định rất rõ, mức trợ cấp thất nghiệp hàng tháng bằng 60% mức bình quân tiền lương, tiền công tháng đóng bảo hiểm thất nghiệp của 6 tháng liền kề trước khi thất nghiệp. Mặc dù mức hưởng như vậy là thấp so với mức tăng lương và tăng vật giá nhưng có tính ưu việt hơn Trung Quốc, bởi nó thể hiện tính công bằng về nghĩa vụ và quyền lợi tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Về thời gian hưởng, nếu bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc quy định thời gian hưởng tối đa là 24 tháng, thì Việt Nam quy định mức hưởng tối đa là 12 tháng, là mức hưởng hợp lý và phổ biến trên thế giới. Thời gian hưởng như vậy sẽ giúp người lao động nhanh chóng tìm được việc làm thích hợp mà không quá trông chờ vào khoản trợ cấp thất nghiệp.

Thứ năm, về chức năng quỹ bảo hiểm thất nghiệp của hai nước chủ yếu vẫn chú trọng vào công tác trợ cấp thất nghiệp bảo đảm đời sống cho người thất nghiệp như khoản trợ cấp thất nghiệp, bảo hiểm y tế, (Trung Quốc bổ sung thêm tiền trợ cấp mai táng cho người thất nghiệp khi bị chết). Năm 2013, trong tổng số 8,421 triệu người tham gia bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta, số người hưởng trợ cấp một lần là 54.133 người, số người được tư vấn giới thiệu việc làm là 984.509 người, số người được hỗ trợ học nghề là 13.599 người [37]. Bên cạnh đó, công tác hỗ trợ học nghề, tư vấn và giới thiệu việc làm cũng được đầu tư nhưng thực sự vẫn chỉ mang tính hình thức, chưa thực sự gắn kết bảo hiểm thất nghiệp với thị trường lao động. Theo quy định bảo hiểm thất nghiệp hiện nay, với mức hỗ trợ thấp và thời gian đào tạo nghề ngắn, không quá 6 tháng với trình độ sơ cấp nên nhiều lao động thất nghiệp không thực sự hào hứng tham gia, hiện chỉ chiếm 0,29% số người hưởng trợ cấp thất nghiệp [2, tr.5]. Thêm vào đó, do kinh phí đầu tư hạn chế cũng như chưa

nhảy bèn với cơ chế thị trường, một số ngành nghề do trung tâm giới thiệu việc làm đào tạo không phù hợp với nhu cầu việc làm thị trường và nhu cầu cũng như tay nghề của người lao động, do vậy sau khi được đào tạo, người lao động vẫn khó tìm được việc làm.

Có lẽ vì thế mà từ ngày 1-1-2015, nước ta chính thức đưa bảo hiểm thất nghiệp vào Luật Việc làm năm 2013, thay cho quy định của Luật Bảo hiểm xã hội 2006 nhằm phát huy hơn nữa vai trò xúc tiến việc làm của bảo hiểm thất nghiệp. Trong khi Trung Quốc còn đang nghiên cứu xây dựng Luật Bảo đảm việc làm thì chúng ta đã chính thức đưa bảo hiểm thất nghiệp vào Luật Việc làm. Tuy thời gian chưa đủ để đánh giá thành công của việc làm này nhưng đã cho thấy sự đổi mới trong nhận thức của lãnh đạo các cấp về tầm quan trọng và vai trò của bảo hiểm thất nghiệp đối với bảo đảm việc làm. Trên cơ sở Luật Bảo hiểm xã hội về bảo hiểm thất nghiệp, Luật Việc làm bổ sung thêm một số điều nhằm phù hợp hơn với yêu cầu của người lao động về bảo hiểm thất nghiệp và việc làm. Trong đó đáng chú ý là đối tượng bắt buộc tham gia được mở rộng thêm gồm lao động có Hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn từ đủ 03 tháng đến dưới 12 tháng nhằm tạo điều kiện cho nhiều đối tượng được tham gia, vừa bảo đảm quyền lợi người lao động vừa tăng nguồn thu cho ngân sách bảo hiểm thất nghiệp. Điều kiện hưởng cũng được quy định chặt chẽ hơn, một trong những yêu cầu đó là phải nộp hồ sơ hưởng trợ cấp thất nghiệp tại trung tâm dịch vụ việc làm trong thời hạn 03 tháng, kể từ ngày chấm dứt hợp đồng lao động hoặc hợp đồng làm việc [49]. Điều này sẽ giúp bảo hiểm thất nghiệp chi trả đúng đối tượng, hạn chế nguy cơ trục lợi quỹ. Việc đưa bảo hiểm thất nghiệp vào Luật Việc làm sẽ giúp các bộ ngành triển khai các công tác liên quan tới trợ cấp thất nghiệp và việc làm trở nên đồng bộ, thống nhất và không bị chồng chéo. Những điểm mới về bảo hiểm thất nghiệp là bước chuyển quan trọng nhằm khắc phục những hạn chế trong mấy năm thực hiện chế độ này ở nước ta, hướng tới thực hiện một chế độ bảo hiểm thất nghiệp thực sự hiệu quả, phát huy vai trò tích cực đối với người lao động.

Nhìn chung, chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam mới ra đời, tuy đã đạt được một số thành quả bước đầu, nhưng không tránh khỏi những hạn chế cần từng bước khắc phục. Bởi lẽ, bảo hiểm thất nghiệp mới đi vào cuộc sống trong một

khoảng thời gian ngắn, kinh nghiệm của người làm công tác bảo hiểm chưa nhiều, chưa lường hết những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện, cũng như chưa căn cứ vào bối cảnh kinh tế xã hội và đặc thù lao động nước ta để thực hiện triển khai. Chính sách bảo hiểm thất nghiệp chưa hoàn thiện khiến nhu cầu của người lao động không được đáp ứng đầy đủ, đồng thời tạo kẽ hở cho các hoạt động gian lận bảo hiểm hoạt động, làm thất thoát nguồn quỹ bảo hiểm cũng như tạo gánh nặng tài chính của nhà nước. Ngoài ra, cũng như Trung Quốc, bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta cũng đang phải đối diện với nhiều thách thức như áp lực việc làm, tỉ lệ thất nghiệp, đa dạng hoá ngành nghề, nhận thức của xã hội về bảo hiểm thất nghiệp đối với sự phát triển kinh tế và ổn định xã hội.... Tuy nhiên, trước xu thế phát triển bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới, việc xây dựng và phát triển bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta là tất yếu, là yêu cầu quan trọng để hội nhập và phát triển kinh tế xã hội.

4.3.2. Những yếu tố tác động đến sự phát triển của bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam

Trong bối cảnh nền kinh tế Việt Nam hội nhập sâu vào kinh tế thế giới, sự cần thiết ra đời một chế độ bảo hiểm thất nghiệp là tất yếu. Đây cũng là đòi hỏi cần thiết của mỗi người lao động và của toàn xã hội. Sự phát triển của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam chịu tác động của nhiều yếu tố.

4.3.2.1. Yếu tố kinh tế xã hội

Tình hình kinh tế xã hội ở Việt Nam kể từ khi tiến hành công cuộc Đổi mới năm 1986, đặc biệt sau khi gia nhập WTO năm 2006 đến nay đã có những bước thay đổi to lớn, tốc độ tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ, bộ mặt đời sống kinh tế xã hội được cải thiện rõ rệt, mức sống dân cư được nâng cao. Cùng với những lợi ích chung hưởng từ nền kinh tế thế giới sau khi gia nhập WTO, Việt Nam cũng chịu nhiều tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008 cũng như những tác động chung từ tình hình biến động kinh tế toàn cầu. Nhưng với nỗ lực của Chính phủ và toàn dân, đến năm 2010, cũng là năm cuối cùng của Kế hoạch 5 năm 2005-2010, Việt Nam được đánh giá là quốc gia sớm vượt qua khủng hoảng kinh tế toàn cầu, nền kinh tế đang trên đà phục hồi nhanh, đời sống kinh tế xã hội có bước chuyển biến tích cực. Chúng ta đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng về tốc độ tăng trưởng kinh tế, kiểm soát lạm phát và cơ cấu lại nền kinh tế. Tăng trưởng GDP

bình quân giai đoạn 5 năm 2006-2010 đạt 7%/năm [47], đến năm 2013, tốc độ tăng trưởng tuy thấp hơn, đạt 5,4%, nhưng quy mô GDP tính theo giá thực tế tăng rõ rệt, đạt 176 tỉ USD, gấp 5,65 lần so với năm 2000, GDP bình quân theo đầu người đạt 1960 USD/năm, gấp 4,6 lần so với năm 2000 [43].

Cùng với đà tăng trưởng kinh tế, sự phát triển mạnh của nhiều loại hình doanh nghiệp và mức sống người dân được cải thiện, nguồn thu của ngân sách nhà nước cũng trở nên dồi dào. Tính từ năm 2006-2011, tổng thu của ngân sách nhà nước tăng từ 279.472 tỷ đồng lên 674.500 tỷ đồng, bằng 113,4% dự toán năm và tăng 20,6% so với năm 2010. Nguồn thu ngân sách nhà nước ngày một lớn là cơ sở để tăng đầu tư cho các lĩnh vực xã hội vốn trước đây ít được quan tâm vì kinh tế chưa phát triển. Đến năm 2011, tổng kinh phí thực hiện chính sách an sinh xã hội đạt khoảng 84.000 tỷ đồng, tăng 20% so với năm 2010 [52]. Theo đó, dự kiến cơ cấu chi ngân sách nhà nước trong những năm tiếp theo, ngành Tài chính xác định tiếp tục thực hiện tăng mức chi ngân sách nhà nước đầu tư cho con người, đẩy nhanh quá trình giảm nghèo, đảm bảo an sinh xã hội, đầu tư thêm 1% cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp là hoàn toàn trong khả năng dự toán. Bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam đang phát triển trong điều kiện thuận lợi với nguồn cung (tài lực và vật lực) đều gia tăng.

Mặt khác, theo Kế hoạch phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa 5 năm (2006-2010) được Thủ Tướng Chính phủ phê duyệt trong Quyết định 236/2006/QĐ-TTg, với mục tiêu phấn đấu đẩy nhanh tốc độ phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ tại Việt Nam, cụ thể năm 2010, số doanh nghiệp vừa và nhỏ thành lập mới đạt 320.000 doanh nghiệp (tăng 22%/năm), tạo thêm khoảng 2,7 triệu việc làm mới với 165.000 lao động được đào tạo kỹ thuật làm việc tại các doanh nghiệp. Hiện quy mô doanh nghiệp và số lượng lao động trong khối doanh nghiệp ngoài nhà nước chiếm tỉ lệ áp đảo khối doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Trong khi đó, quy mô doanh nghiệp và số lượng lao động trong doanh nghiệp nhà nước giảm dần với tỉ lệ năm 2009 lần lượt là 1,3% và 19,5% [29, tr.102, 104].

Nhìn chung, với nền tảng kinh tế xã hội phát triển và ổn định, mức sống người lao động tăng cao, doanh nghiệp mở rộng kinh doanh, đa dạng hóa ngành nghề, là cơ hội tốt để tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước, cũng chính là điều

kiện tốt để thúc đẩy phát triển sự nghiệp an sinh xã hội nói chung và bảo hiểm thất nghiệp nói riêng ở Việt Nam.

4.3.2.2. Yếu tố lao động, việc làm và thất nghiệp hiện nay

Mặc dù Việt Nam đã áp dụng nhiều chính sách nhằm giảm áp lực về dân số, nhưng đến nay nước ta vẫn thuộc nhóm dân số đông nhất trên thế giới. Dân số trung bình cả nước năm 2014 đạt khoảng 90,73 triệu người, tăng 1,08% so với năm 2013. Bảng 4.1 cho thấy, trong tổng dân số cả nước năm 2014, dân số khu vực thành thị đạt khoảng 30,03 triệu người, chiếm 33,1% tổng dân số; dân số khu vực nông thôn đạt 60,69 triệu người, chiếm 66,9% [23, tr.65]. Tính sơ bộ hết năm 2014, dân số thuộc lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên đạt 53,75 triệu người, chiếm 59,2% dân số cả nước. Phần lớn dân số cũng như số người trong độ tuổi lao động sinh sống ở nông thôn. Việt Nam với cơ cấu dân số trẻ và lực lượng lao động dồi dào là một trong những lợi thế cạnh tranh quan trọng tạo ra môi trường đầu tư để thu hút vốn đầu tư nước ngoài cũng như mở cửa đi ra ngoài, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Bảng 4.1. Cơ cấu dân số Việt Nam năm 2014

Đơn vị: 1.000 người; %

Chỉ tiêu	Số người	Cơ cấu
Tổng dân số toàn quốc	90728,9	100,0
Trong đó : Thành thị	30035,4	33,1
Nông thôn	60693,5	66,9
Trong đó : Nam	44758,1	49,3
Nữ	45970,8	50,7
Trong đó: Lực lượng lao động	53748,0	59,2
Phân theo khu vực: Thành thị	16525,5	30,7
Nông thôn	37222,5	69,3
Phân theo giới tính: Nam	27560,6	51,3
Nữ	26187,4	48,7
Phân theo độ tuổi: 15-24	7585,2	14,1
25-49	32081,0	59,7
50+	14081,8	26,2

Nguồn: [28, tr. 21, 22, 31, 32]

Số liệu bảng 4.2 cho thấy, về cơ cấu lực lượng lao động phân theo 2 khu vực thành thị và nông thôn, nhìn chung lực lượng lao động ở nước ta chủ yếu tập trung ở khu vực nông thôn, giai đoạn 2007- 2014, trung bình chiếm khoảng 71,3%, trong khi lao động ở thành thị có tăng nhưng cũng chỉ ở mức trung bình 28,7% trong lực lượng lao động cả nước. Lao động phân bố giữa các vùng miền không cân đối, như năm 2014, tập trung đông nhất vẫn ở khu vực Đồng bằng Sông Hồng, chiếm 22,4%, kể đến là Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung chiếm trên 22%. Rõ ràng, ở những vùng đô thị, đồng bằng, vùng biển thuận lợi cho việc sinh hoạt và sản xuất kinh doanh chính là nơi lực lượng lao động tập trung đông.

**Bảng 4.2. Cơ cấu lực lượng lao động phân theo
khu vực và vùng miền (2007- 2014)**

Đơn vị: %

Năm	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Theo khu vực								
Thành thị	26,3	27,3	26,9	28,0	29,7	30,3	30,1	30,7
Nông thôn	73,7	72,7	73,1	72,0	70,3	69,7	69,9	69,3
Tổng	100	100	100	100	100	100	100	100
Theo vùng miền								
Đồng bằng sông Hồng	23,4	22,9	22,6	22,7	22,5	22,4	22,5	22,4
Trung du và miền núi phía Bắc	13,9	13,7	13,8	13,7	13,7	13,8	13,8	13,9
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	21,3	21,5	21,4	21,7	21,7	21,6	21,8	22,0
Tây nguyên	5,6	5,6	5,8	5,8	5,9	6,0	6,1	6,2
Đông Nam Bộ	15,1	15,8	16,0	16,0	16,3	16,4	16,3	16,4
Đồng bằng sông Cửu Long	20,7	20,5	20,4	20,1	19,9	19,8	19,5	19,1
Tổng	100	100	100	100	100	100	100	100

Nguồn: [6, tr. 12; 7, tr.13; 28, tr.32; 29, tr.26]

Đối với nhóm lao động có việc làm, từ số liệu của Cục Thống kê nhà nước có thể phân ra hai loại là lao động có việc làm theo thành phần kinh tế và lao động có việc làm theo khu vực. Từ bảng 4.3 cho thấy, cùng với đà tăng tốc phát triển của nền kinh tế, mở rộng nhu cầu trong nước và thị trường nước ngoài đã tạo ra nhiều

cơ hội việc làm cho người lao động, cơ cấu việc làm theo thành phần kinh tế cũng có nhiều thay đổi. Trong giai đoạn 2006- 2014, số lượng việc làm tăng đáng kể, từ con số khoảng 43,96 triệu việc làm tăng lên khoảng 52,74 triệu việc làm. Nếu trước đây, lao động tập trung chủ yếu trong khu vực doanh nghiệp nhà nước, thì nay, cùng với công cuộc đổi mới và mở cửa đất nước, nhiều hình thức doanh nghiệp đã xuất hiện, số lượng doanh nghiệp ngoài nhà nước tăng vọt, khối kinh tế ngoài nhà nước tạo ra phần lớn việc làm cho người lao động, trong khi lao động trong khối doanh nghiệp nhà nước lại giảm do quá trình cổ phần hoá diễn ra nhanh.

Bảng 4.3. Cơ cấu lao động có việc làm phân theo thành phần kinh tế và theo vùng miền (2006- 2014)

Đơn vị: 1.000 người; %

Năm	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tổng số	43980,3	45208,0	46460,8	47743,6	49148,5	50352,0	51422,4	52207,8	52744,5
Theo thành phần kinh tế									
Nhà nước	11,2	11,0	10,9	10,6	10,2	10,4	10,4	10,2	10,4
Ngoài nhà nước	85,8	85,5	85,5	86,2	86,3	86,2	86,3	86,4	85,7
Có vốn đầu tư nước ngoài	3,0	3,5	3,6	3,2	3,5	3,4	3,3	3,4	3,9
<i>Tổng</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Theo vùng miền									
Thành thị	26,0	25,9	27,0	26,4	27,6	29,3	30,0	29,7	30,6
Nông thôn	73,0	74,1	72,0	73,6	72,4	70,7	70,0	70,3	69,4
<i>Tổng</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Nguồn: [6, tr. 27; 7, tr.5, 22, 28; 28, tr. 33; 29, tr.27-28]

Bảng 4.3 cũng cho thấy, năm 2014, tỉ lệ lao động trong khối doanh nghiệp ngoài nhà nước chiếm ưu thế 85,7%, trong khi đó khối doanh nghiệp nhà nước chỉ chiếm 10,4% trong tổng số lao động có việc làm. Cũng cần nói thêm, lao động trong doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài những năm gần đây đã có bước tăng nhưng không ổn định, năm 2006 ở mức 3,0%, năm 2008 tăng lên 3,6%, nhưng đến năm 2012 tụt xuống 3,3%, đến năm 2014 lại tăng 3,9% trong tổng số lao động có việc làm cả nước. Đó là vấn đề thuộc về cơ chế hành chính và luật pháp nước ta đối với việc

doanh nghiệp nước ngoài đầu tư, mở rộng sản xuất kinh doanh và tạo việc làm cho lao động ở Việt Nam.

Cũng theo số liệu bảng 4.3, do nước ta là nước nông nghiệp nên phần lớn lao động làm việc tập trung ở nông thôn. Mặc dù có sự chuyển dịch cơ cấu ngành nghề cũng như chuyển dịch lao động nông thôn ra thành phố, lao động nông thôn đang có xu hướng giảm dần nhưng nhìn chung đến nay, lực lượng lao động nông thôn vẫn chiếm số lượng đông đảo trong tổng số lao động có việc làm cả nước, năm 2014 ở mức 69,4%. Lao động có việc làm ở thành thị cũng có nhiều biến động, số lượng tăng dần bởi nhiều yếu tố như tốc độ tăng dân số, số lượng doanh nghiệp thuộc nhiều loại hình gia tăng, doanh nghiệp nước ngoài đầu tư và tham gia vào thị trường trong nước, nhu cầu hàng hóa tiêu dùng của người dân thành phố tăng cao kích thích mở rộng sản xuất và xuất khẩu.... Đây cũng có thể nói là sự chuyển biến tích cực đối với một nước nông nghiệp như Việt Nam, đó là sự chuyển biến từ nền kinh tế nông nghiệp sang nền kinh tế chú trọng tới công nghiệp và dịch vụ hiện đại. Đó là đặc điểm của tình hình lao động ở Việt Nam mà bảo hiểm thất nghiệp cần chú ý để đưa ra chính sách phù hợp.

Về tình hình thất nghiệp ở nước ta hiện nay, nhìn chung tỉ lệ thất nghiệp đang có xu hướng giảm. Tuy nhiên, chúng ta vẫn không thể chủ quan, bởi trong bối cảnh kinh tế toàn cầu gặp nhiều khó khăn, kinh tế trong nước sẽ chịu tác động không nhỏ, quy mô việc làm sẽ thu hẹp, từ đó làm gia tăng số người thất nghiệp. Theo thống kê, tỉ lệ thất nghiệp từ năm 2010- 2014 của lao động trong độ tuổi giảm từ 2,88% xuống 1,96%, trong đó khu vực thành thị giảm từ 4,43% xuống 3,21%, khu vực nông thôn giảm từ 2,27% xuống 2,10% (bảng 4.4). Tuy số lượng lao động nông thôn đông hơn nhiều lần so với lao động thành thị nhưng tỉ lệ thất nghiệp lại nhỏ hơn vì phần lớn họ là nông dân và các hộ lao động cá thể nhỏ, vốn đầu tư ít, chủ yếu sản xuất nông nghiệp nên ít xảy ra thất nghiệp hoặc nếu có cũng rất khó thống kê chính xác. Nhưng đây chính là đối tượng cần được quan tâm hơn cả, bởi mức sống ở nông thôn rất thấp, nếu rơi vào tình trạng không có việc làm thì cuộc sống càng trở nên khó khăn vì không thuộc diện bảo đảm của bảo hiểm thất nghiệp, từ đó càng kéo rộng khoảng cách thành thị và nông thôn.

**Bảng 4.4. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi
phân theo khu vực (2006- 2014)**

Đơn vị: %

Năm	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cả nước	2,19	2,52	2,38	2,9	2,88	2,22	1,96	2,18	2,10
Thành thị	4,82	4,64	4,65	4,60	4,43	3,60	3,21	3,59	3,40
Nông thôn	1,30	1,65	1,53	2,25	2,27	1,60	1,39	1,54	1,49

Nguồn: [6, tr. 38; 7, tr.41; 28, tr. 50; 29, tr.43-44]

Số liệu bảng 4.4 còn cho thấy, trong giai đoạn 2006- 2009, tỷ lệ thất nghiệp trên cả nước luôn ở xu thế tăng, thì giai đoạn 2010- 2014, tỷ lệ thất nghiệp đã bắt đầu giảm dần. Tuy tỷ lệ thất nghiệp ở cả thành thị và nông thôn đều đang giảm dần, lần lượt từ 4,43% và 2,27% xuống còn 3,40% và 1,49% nhưng nó lại phản ánh một thực tế là mức sống của người dân còn thấp, trong khi hệ thống an sinh xã hội chưa phát triển mạnh nên người lao động không chịu cảnh thất nghiệp kéo dài mà chấp nhận làm những công việc không ổn định, thậm chí độc hại với mức thu nhập thấp và bấp bênh. Do vậy, đẩy mạnh phát triển an sinh xã hội chính là biện pháp cần thiết để kịp thời bảo đảm cuộc sống người lao động.

4.3.3. Gợi mở chính sách

Từ những nghiên cứu và phân tích về thực tiễn chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc, so sánh chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc và Việt Nam, cũng như phân tích tình hình kinh tế xã hội, tình hình lao động, việc làm và thất nghiệp của Việt Nam, nhận thấy giữa hai nước có một số điểm tương đồng về bối cảnh kinh tế xã hội và cơ chế chính sách bảo hiểm thất nghiệp. *Một là*, cả hai nước đều xây dựng nền kinh tế thị trường XHCN và đang tiến hành cải cách mạnh mẽ doanh nghiệp nhà nước. Việc bảo đảm cho công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước có cuộc sống ổn định và có đủ năng lực để cạnh tranh tìm lại việc làm sau cải cách doanh nghiệp là yêu cầu cơ bản của chế độ bảo hiểm thất nghiệp của hai nước. *Hai là*, Việt Nam và Trung Quốc đều là quốc gia đông dân, lực lượng lao động chiếm tỷ lệ lớn trong dân số, tình trạng thất nghiệp ngày càng căng thẳng và phức tạp trong những năm gần đây là thách thức chung của bảo hiểm thất nghiệp ở hai nước. *Ba là*, chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam và Trung Quốc đều là chế

độ bảo hiểm bắt buộc, chủ yếu hướng tới đối tượng là lao động có quan hệ hợp đồng lao động, chưa mở rộng tới các đối tượng ngoài quan hệ hợp đồng lao động. Đó là cơ sở để chúng ta nhìn nhận, đánh giá một cách khách quan sự phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam và Trung Quốc cũng như có những gợi mở cần thiết nhằm bổ sung, điều chỉnh chính sách và biện pháp thúc đẩy phát triển và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

Thứ nhất, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp với mức chi trả hợp lý và phù hợp với tình hình từng vùng miền trên cả nước. Như đã phân tích, nước ta là quốc gia có dân số đông, số người trong độ tuổi lao động lớn, kinh tế những năm gần đây tuy đã có bước khởi sắc nhưng vẫn ở nhóm những nước chậm phát triển. So với mức tăng giá cả tiêu dùng và mức tăng lương cơ bản hiện nay, mức chi trả của bảo hiểm thất nghiệp còn thấp (bằng 60% mức bình quân tiền lương, tiền công tháng đóng bảo hiểm thất nghiệp của sáu tháng liền kề trước khi thất nghiệp), khiến cho người thất nghiệp gặp nhiều khó khăn trong cuộc sống. Do vậy, cần nâng mức trợ cấp lên khoảng 65%- 80% mức lương bình quân để phần nào bù đắp và hỗ trợ người lao động khi thất nghiệp. Để nâng cao mức chi trả, một mặt, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo cơ chế khuyến khích người thất nghiệp nhanh chóng tìm việc làm; mặt khác, bảo hiểm thất nghiệp nên suy xét tới các yếu tố liên quan tới người lao động trước khi thất nghiệp như gia cảnh người thất nghiệp, sự chênh lệch về trình độ phát triển giữa các vùng miền ... để có mức chi trả hợp lý, tránh tình trạng đãi ngộ quá thấp dẫn đến việc không bảo đảm mức sống tối thiểu cho người thất nghiệp, hoặc đãi ngộ quá cao khiến người thất nghiệp mất động lực tìm kiếm việc làm, ảnh hưởng tới tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội.

Ở Việt Nam, giữa các vùng miền vẫn có sự chênh lệch nhất định về trình độ phát triển kinh tế, phân bổ nguồn lao động, tỉ lệ thất nghiệp và trình độ phát triển bảo hiểm thất nghiệp. Do vậy, Bộ LĐTB&XH và các cơ quan chức năng có thẩm quyền cần nghiên cứu đặc điểm từng vùng miền để có chính sách bảo hiểm thất nghiệp phù hợp, tránh tình trạng chênh lệch về trình độ phát triển bảo hiểm thất nghiệp dẫn tới chênh lệch lợi ích của người lao động. Như hiện nay, theo quy định mức hỗ trợ 1% từ ngân sách nhà nước cho người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp bất kể người lao động thu nhập cao hay thấp, làm việc ở khu vực kinh tế

phát triển hay kém phát triển là mức bình quân đồng đều khá bất hợp lý. Bởi số người hưởng mức bảo hiểm thất nghiệp tối đa (16 triệu đồng/tháng) đến đăng ký xin hỗ trợ thất nghiệp ở Hà Nội đã chiếm 2,6% và ở thành phố Hồ Chí Minh chiếm 2,7% trong tổng số người đóng mức bảo hiểm tối đa. Mức trợ cấp tối đa lớn như vậy (gấp 20 lần lương tối thiểu) đã thực sự tạo khoảng cách chênh lệch về hưởng thụ quyền lợi giữa người hưởng mức bảo hiểm tối đa và người hưởng mức bảo hiểm tối thiểu, cho thấy sự bất bình đẳng trong thụ hưởng quyền lợi công giữa các đối tượng công dân. Vì thế, cần cân đối việc chi trả trợ cấp thất nghiệp để tránh gây bất bình đẳng xã hội và thâm hụt quỹ.

Thứ hai, nâng cao mức đầu tư vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Theo quy định của Luật Việc làm thì nguồn hình thành quỹ bảo hiểm thất nghiệp chủ yếu dựa vào khoản thu phí đóng bảo hiểm với mức đóng 1% từ lương của người lao động và 1% tổng lương của doanh nghiệp, là mức thấp so với mức phổ biến trên thế giới (2%-3%), khó đảm bảo an toàn cho quỹ. Trong khi đó, hàng tháng nhà nước cũng chỉ hỗ trợ từ ngân sách một mức thấp là 1% quỹ tiền lương, tiền công tháng đóng bảo hiểm thất nghiệp của người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp [49]. Ở đây, người sử dụng lao động phải đóng vai trò chính, còn người lao động và hỗ trợ của ngân sách nhà nước chỉ gánh vác ở mức nhất định. Nếu một khi nền kinh tế gặp khó khăn, doanh nghiệp làm ăn không hiệu quả, thu nhập của người lao động giảm sút thì sẽ khó có thể đóng đủ mức và đúng hạn, dẫn đến tình trạng nợ đọng, trốn đóng bảo hiểm. Mặt khác, bảo hiểm thất nghiệp ở nước ta ra đời muộn, lại chứng kiến tác động của việc điều chỉnh kết cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình kinh tế, hiện tượng thất nghiệp tăng phổ biến, khi đó, quỹ bảo hiểm thất nghiệp sẽ rơi vào tình trạng thu hẹp và bội chi. Ngân sách nhà nước cần đầu tư nhiều hơn và thường xuyên hơn, hỗ trợ một cách chủ động, từ nhiều phương diện và có kế hoạch cụ thể để từng bước giảm bớt khó khăn cho doanh nghiệp và làm cho bảo hiểm thất nghiệp phát triển ổn định. Bên cạnh đó, cần xã hội hóa nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp bằng cách tuyên truyền, khuyến khích các tổ chức xã hội như các tổ chức phi chính phủ tham gia đóng góp để tăng cường và đảm bảo nguồn quỹ hoạt động.

Ngoài ra, có thể tính tới phương án xây dựng cơ chế tích lũy đa tầng, vừa bảo đảm và nâng cao mức đãi ngộ cho người thất nghiệp, vừa tránh nguy cơ “vỡ quỹ”.

Ở nước ta, quỹ bảo hiểm thất nghiệp được vận hành dưới hình thức đơn cấp là mô hình quỹ bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc trong việc cung cấp các chế độ trợ cấp thất nghiệp. Hình thức vận hành của quỹ theo cơ chế “thực thu thực chi” hay “thu bao nhiêu chi bấy nhiêu”- PAYG, giống cơ chế vận hành quỹ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc và tồn tại nhiều hạn chế dẫn tới nguy cơ cạn kiệt quỹ không kiểm soát. Do đó, cần tính tới một cơ chế mới bảo toàn và tăng giá trị của quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Đó là cơ chế tích lũy kết hợp giữa hình thức đóng góp bắt buộc hay dự trữ xã hội và đóng góp dưới dạng tài khoản cá nhân nhưng vẫn mang tính bắt buộc. Như vậy, quỹ bảo hiểm thất nghiệp nói riêng và quỹ bảo hiểm xã hội nói chung sẽ được bảo toàn bởi các lớp lang dự trữ, tránh nguy cơ thâm hụt quỹ.

Thứ ba, mở rộng phạm vi che phủ của bảo hiểm thất nghiệp. Theo Báo cáo của Ủy ban các vấn đề về xã hội, hiện nước ta có khoảng 67,2% lực lượng lao động không có quan hệ lao động trong tổng số lao động đang làm việc trong nền kinh tế quốc dân [41]. Như vậy, số người không đủ điều kiện tham gia bảo hiểm thất nghiệp quá lớn, là rào cản để phát triển và mở rộng lợi ích của chế độ này đến người lao động, thể hiện sự thiếu công bằng, bất hợp lý trong quan hệ lao động. Gần đây, việc đưa bảo hiểm thất nghiệp vào Luật Việc làm cũng là điều cần thiết để bảo hiểm thất nghiệp đến gần hơn với người lao động. Một trong những điểm đáng chú ý của Luật này là sửa đổi về đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp, mở rộng thêm đối tượng là lao động có hợp đồng lao động từ 3 đến dưới 12 tháng, doanh nghiệp chỉ cần ký kết hợp đồng lao động từ đủ 3 tháng trở lên phải tham gia bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc thay vì trước đây chỉ doanh nghiệp sử dụng từ 10 lao động trở lên mới phải tham gia [41]. Đây cũng là biện pháp quan trọng nhằm tiến tới đạt mục tiêu khoảng 35% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp mà Bộ Chính trị đề ra trong Nghị quyết số 21-NQ/TW về tăng cường sự lãnh đạo của ĐCS Việt Nam đối với công tác bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế giai đoạn 2012- 2020 [38]. Dự tính năm 2014, số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp tăng nhanh, ước chiếm khoảng 85-90% tổng số người tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc [45]. Tuy nhiên, khi mở rộng bảo hiểm thất nghiệp cũng cần phải tính tới nhiều yếu tố bởi nhóm đối tượng có hợp đồng thời hạn ngắn và doanh nghiệp dưới 10 lao động là đối tượng

không bền vững về vị trí việc làm, khó xác định được tình trạng thất nghiệp nên khó xác định được đối tượng trợ cấp, từ đó quỹ dễ bị lạm dụng và thâm hụt.

Thứ tư, đẩy mạnh các giải pháp thúc đẩy việc làm và phòng ngừa thất nghiệp. Nước ta đang trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, nông dân ra thành phố làm thuê với số lượng ngày càng lớn, nông dân mất đất không có việc làm trong quá trình đô thị hoá ngày càng nhiều. Thêm vào đó, khối lượng lớn sinh viên ra trường, lao động tự do, quân nhân giải ngũ...chưa có việc làm khiến tình hình thất nghiệp và việc làm ở nước ta diễn ra căng thẳng. Trong khi đó, do chính sách dạy nghề chưa phù hợp, mức hỗ trợ học nghề thấp, thời gian học ngắn khiến người thất nghiệp không mặn mà với việc học nghề, tỉ lệ người thất nghiệp tìm lại việc làm thấp. Do vậy:

- Cần ưu hóa công tác dạy nghề, mặt khác, đưa nhóm lao động làm việc trong khu vực không chính thức như lao động thời vụ, giúp việc gia đình, lao động trong khu vực kinh doanh cá thể vào phạm vi điều chỉnh hướng chính sách hỗ trợ việc làm của bảo hiểm thất nghiệp. Công tác hỗ trợ học nghề, tư vấn và giới thiệu việc làm cần thực sự gắn kết với thị trường lao động, những ngành nghề được đào tạo phải phù hợp với nhu cầu việc làm thị trường cũng như tay nghề của người lao động. Coi trọng công tác giáo dục việc làm bảo đảm nhiều hơn quyền lợi của người lao động, nâng cao trình độ của người thất nghiệp để họ có đủ năng lực cạnh tranh tìm việc làm trong xã hội.

- Tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật và các cơ chế chính sách liên quan đến bảo hiểm thất nghiệp. Hiện nay, mặc dù nước ta đã hình thành “*Luật Việc làm*”, “*Luật Giáo dục*”, “*Luật Giáo dục nghề nghiệp*” nhằm tạo cơ sở giáo dục việc làm cho lao động, nhưng lại chưa có quy định về phương diện đào tạo lại việc làm cho người thất nghiệp, mất việc.

- Cần gắn kết chính sách việc làm với chính sách kinh tế vĩ mô như chính sách tài chính với việc giảm phí đóng bảo hiểm đối với doanh nghiệp gặp khó khăn, trợ cấp hoặc cho doanh nghiệp và người lao động vay vốn với lãi suất thấp nhằm hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ, doanh nghiệp và ngành nghề tập trung đông lao động và người lao động ổn định việc làm.

- Cần khuyến khích các tổ chức xã hội tham gia vào công tác thúc đẩy việc làm của bảo hiểm thất nghiệp. Bởi những năm gần đây, mặc dù nước ta đã có nhiều nỗ lực trong việc thúc đẩy việc làm nhưng biện pháp chủ yếu vẫn từ các bộ ngành liên quan của chính phủ và doanh nghiệp mà chưa được sự ủng hộ rộng rãi, sự tham gia tích cực tạo việc làm cho người thất nghiệp của các tổ chức xã hội.

- Cần xem xét lại việc phân bổ ngành nghề đào tạo. Hiện nay, nước ta đang lãng phí lớn nguồn nhân lực là lao động có trình độ học vấn với khoảng 70.000 cử nhân và thạc sĩ thất nghiệp. Nguyên nhân là do trong một thời gian dài, chúng ta thường xác định tỉ lệ đào tạo sinh viên đại học/1 vạn dân khá cao so với mặt bằng phát triển, chỉ tiêu đến năm 2020 đạt tỉ lệ 450 sinh viên/1 vạn dân [40]. Điều này bất hợp lý vì trình độ phát triển của nước ta còn thấp. Mặt khác, Việt Nam vẫn là nước nông nghiệp với khoảng 70% dân số sống tại nông thôn, sống bằng các nghề liên quan đến nông nghiệp nhưng lại đào tạo quá nhiều ngành nghề trong lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ, dễ dẫn đến tình trạng thất nghiệp của nhiều cử nhân và thạc sĩ. Do đó, chúng ta cần xác định tỉ lệ đào tạo theo cơ cấu kinh tế của quốc gia. Việc giao chỉ tiêu đào tạo cho các trường đại học cần có quy hoạch, cần tính đến nhu cầu lao động của từng ngành nghề cũng như chất lượng đào tạo trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn.

- Cần xem xét việc trích một phần quỹ cho công tác dự phòng thất nghiệp bởi đây sẽ là công cụ hỗ trợ hiệu quả việc giảm tỉ lệ thất nghiệp, từ đó giảm áp lực chi trả bảo hiểm thất nghiệp. Để làm được điều này, một mặt, kinh phí dự phòng thất nghiệp cần được dùng để kiểm soát nguồn cung ứng lao động, nâng cao chất lượng lao động. Mặt khác, doanh nghiệp cũng phải nỗ lực tự phát triển, tăng nhu cầu sử dụng lao động, mở rộng vị trí việc làm. Về phía người thất nghiệp, để giảm tỉ lệ thất nghiệp, họ phải tích cực tham gia bồi dưỡng việc làm hoặc tham gia vào kế hoạch việc làm do các bộ ngành liên quan tổ chức. Ngoài ra, cần xây dựng hệ thống giám sát và cảnh báo thất nghiệp thông qua việc phân tích thông tin từ thị trường lao động, nhằm tạo cơ sở tin dữ liệu cậy giúp Chính phủ lập chính sách thị trường lao động tích cực.

Thứ năm, tăng cường các biện pháp chống gian lận bảo hiểm thất nghiệp. Trước hết, cần xây dựng cơ chế hưởng trợ cấp ưu tiên việc làm để bảo hiểm thất

ng nghiệp trở thành một chế độ bảo đảm việc làm và trợ cấp tìm việc làm, quản lý thống nhất việc kết hợp giữa phát trợ cấp thất nghiệp và bố trí việc làm. Cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra tư cách hưởng bảo hiểm thất nghiệp, xác minh tính xác thực của hồ sơ đăng ký thất nghiệp nhằm chi trả trợ cấp thất nghiệp đúng đối tượng, tránh tình trạng người có việc làm không công khai, lao động bị đuổi việc hoặc xin nghỉ việc chuyển đi nơi khác vẫn đóng và hưởng bảo hiểm, dẫn đến việc trợ cấp không đúng đối tượng, ảnh hưởng đến tính công bằng về quyền lợi của người lao động. Bởi chính kẽ hở này đã giúp cho gần trăm nghìn lao động “thất nghiệp ảo” có cơ hội “nhảy việc” tràn lan như ở Bình Dương thời gian qua. Mặt khác, cần có biện pháp giám sát chặt chẽ đối với nhóm lao động chủ động nghỉ việc để hưởng trợ cấp thất nghiệp. Theo điều kiện tối thiểu hưởng trợ cấp, tức là đóng 1% đủ 12 tháng để hưởng 3 tháng trợ cấp, với mức đóng thấp như vậy, người lao động có thể vì lợi ích cá nhân không thất nghiệp vẫn đăng ký, thậm chí còn thỏa thuận để doanh nghiệp ra quyết định nghỉ việc nhằm hưởng trợ cấp thất nghiệp, mặc dù trên thực tế họ vẫn làm việc và hưởng lương. Như vậy, cả doanh nghiệp và người lao động đều có lợi, doanh nghiệp không phải đóng bảo hiểm thất nghiệp, còn người lao động vẫn được hưởng trợ cấp, tạo ra tình trạng “thất nghiệp ảo” khó kiểm soát. Nếu hiện tượng “thất nghiệp ảo” này không được xử lý sẽ khiến quỹ bảo hiểm thất nghiệp phải chịu gánh nặng chi trả lớn.

Hơn nữa, có thể xem xét đưa hành vi gian lận bảo hiểm thất nghiệp vào phạm vi điều chỉnh luật hình sự để tăng tính răn đe, hoặc có chế tài xử phạt những doanh nghiệp vi phạm như rút giấy phép kinh doanh, truy cứu trách nhiệm hình sự và xử lý đến cùng trách nhiệm người đứng đầu đơn vị, doanh nghiệp vi phạm. Sở dĩ có việc trục lợi quỹ bảo hiểm thất nghiệp là do chế tài chưa nghiêm, quy định phạt nộp chậm chỉ tính mức lãi suất thấp hơn lãi suất ngân hàng nên dễ dẫn đến tình trạng doanh nghiệp lợi dụng quy định này để không đóng bảo hiểm. Như gần đây, do tình hình sản xuất kinh doanh gặp khó khăn, một số doanh nghiệp đã tìm cách trì hoãn không nộp hoặc chậm nộp bảo hiểm, dẫn đến việc nợ đọng bảo hiểm thất nghiệp và hàng chục nghìn lao động không có bảo hiểm thất nghiệp. Theo quy định hiện hành, nếu doanh nghiệp còn nợ bảo hiểm thất nghiệp và có công văn cam kết trả nợ thì cơ quan bảo hiểm xã hội sẽ chốt sổ để người lao động làm thủ tục

hưởng trợ cấp, nếu không đáp ứng điều kiện này thì sẽ không chốt sổ và người lao động chưa thể hưởng bảo hiểm thất nghiệp. Đối với hành vi trốn đóng bảo hiểm thất nghiệp của doanh nghiệp, việc đưa ra mức xử phạt tối đa 30 triệu đồng là mức thấp, không đủ sức răn đe. Do vậy, cần quy định trách nhiệm đền bù của doanh nghiệp, tức là doanh nghiệp phải trả thay cơ quan bảo hiểm xã hội với mức trợ cấp tương đương.

Thứ sáu, mở cửa đối ngoại, giao lưu và học tập kinh nghiệm xây dựng bảo hiểm thất nghiệp của nhiều quốc gia trên thế giới. Cùng với quá trình toàn cầu hóa kinh tế và đẩy nhanh cách mạng khoa học kỹ thuật, nhiều quốc gia trên thế giới đang đứng trước tình hình việc làm căng thẳng, chế độ bảo hiểm thất nghiệp của các nước cũng có nhiều biến đổi cho phù hợp với tình hình mới. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện nay trên thế giới chủ yếu gồm ba loại: chế độ bảo hiểm thất nghiệp đơn nhất, được áp dụng ở Mỹ, Canada; chế độ bảo hiểm thất nghiệp hỗn hợp gồm bảo hiểm thất nghiệp và hỗ trợ thất nghiệp, được áp dụng ở Pháp, Đức; chế độ cứu trợ thất nghiệp đơn nhất, được áp dụng ở New Zealand, Úc và Argentina. Tham khảo kinh nghiệm thế giới và đối chiếu với thực tế trong nước để xây dựng một chế độ bảo hiểm thất nghiệp vừa bắt kịp xu thế phát triển chung của thế giới, vừa phù hợp với tình hình trong nước. Ngoài kinh nghiệm trên, việc hợp tác quốc tế còn giúp chúng ta tranh thủ sự hỗ trợ của các nước về tài chính, nâng cao trình độ của cán bộ và khả năng dự báo tài chính quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

* *

*

*** Tiểu kết chương 4**

Bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc xuất phát điểm thấp hơn các chế độ bảo hiểm khác, từ một chế độ mang tính tượng trưng trở thành một chế độ mang tính thực tiễn cao, đang bước vào con đường phát triển với nhiều thuận lợi và thách thức. Việc xây dựng và phát triển chế độ bảo hiểm thất nghiệp không chỉ bảo đảm quyền lợi cơ bản của người lao động, bổ sung và hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội, mà còn góp phần quan trọng thúc đẩy cải cách doanh nghiệp nhà nước và cải cách thể chế kinh tế, phù hợp với xu thế phát triển của bảo hiểm thất nghiệp trên thế giới và yêu cầu của công cuộc cải cách mở cửa, hiện đại hóa đất nước Trung Quốc.

Đi cùng với tiến trình cải cách mở cửa và sự tăng tốc phát triển của nền kinh tế quốc dân, trong mấy năm gần đây, sự biến đổi về kết cấu kinh tế và chuyển biến trong phương thức tăng trưởng kinh tế đã ảnh hưởng trực tiếp tới sự biến đổi cơ cấu việc làm, do đó vấn đề thất nghiệp cơ cấu càng trở nên nghiêm trọng ở Trung Quốc. Phương thức việc làm ngày càng đa dạng dẫn tới sự phân hóa đa dạng các đối tượng thất nghiệp, hình thức việc làm tự do càng trở nên phổ biến. Đồng thời, thất nghiệp hiện nay ở Trung Quốc thể hiện đặc trưng độ tuổi thất nghiệp trẻ hóa, cơ cấu người thất nghiệp đa dạng hóa và thời gian thất nghiệp kéo dài hơn. Những sự thay đổi này khiến cho chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện hành ở nước này gặp phải nhiều thách thức trong quá trình hoàn thiện.

Nhìn nhận và đánh giá một cách khách quan chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc sẽ giúp chúng ta nâng cao nhận thức về vai trò của bảo hiểm thất nghiệp trong đời sống kinh tế xã hội, cũng như gợi mở kinh nghiệm khi xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp của nước ta mới hình thành nên không tránh khỏi nhiều vấn đề chủ quan và khách quan cần được từng bước giải quyết. Đó là tình hình thất nghiệp và việc làm ngày một căng thẳng, tình hình khó khăn chung của nền kinh tế trong nước và thế giới, là nhiều lỗ hổng và hạn chế của chế độ bảo hiểm thất nghiệp non trẻ buộc chúng ta phải có những điều chỉnh kịp thời về mặt chế độ và chính sách, nhằm phát huy hiệu quả tối ưu và thể hiện đúng phương châm và mục tiêu của chế độ này. Mặt khác, so sánh chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam và Trung Quốc để tìm ra điểm tương đồng và khác biệt, ưu nhược điểm từ hai chế độ này. Đồng thời, làm rõ những khác

biệt giữa điều kiện hai nước, hay nói cách khác tìm ra những khó khăn và hạn chế nhất định liên quan tới bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc để thấy rằng chúng ta không thể học tập mọi kinh nghiệm của họ mà phải tham khảo và vận dụng linh hoạt, sáng tạo để phù hợp với điều kiện trong nước. Trên cơ sở đó, chúng ta xây dựng và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp cùng với các chế độ bảo hiểm xã hội khác nhằm cung cấp quyền lợi cho người lao động, chia sẻ gánh nặng tài chính cho doanh nghiệp và xã hội khi người lao động thất nghiệp. Quan trọng hơn cả, bảo hiểm thất nghiệp thể hiện ra là một chính sách kinh tế xã hội không thể thiếu trong nền kinh tế quốc dân với vai trò xúc tiến và tạo việc làm, nâng cao thu nhập cho người lao động và góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Như vậy, chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam mới thể hiện hết năng lực phục vụ và bảo vệ quyền lợi người lao động, góp phần hậu thuẫn phát triển kinh tế xã hội trong bối cảnh mới toàn cầu hoá hiện nay.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Sau 25 năm xây dựng và phát triển (1986- 2010), chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc đã khẳng định được vị trí quan trọng trong đời sống người lao động nói riêng và đối với xã hội nói chung. Qua nghiên cứu về chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 1986- 2010, tác giả khái quát những phát hiện mới, kết luận từ kết quả nghiên cứu và kiến nghị hướng nghiên cứu tiếp theo như sau:

1. Trung Quốc xây dựng mô hình bảo hiểm thất nghiệp trên cơ sở tham khảo và vận dụng sáng tạo. Tham khảo và vận dụng sáng tạo những dòng tư tưởng và kinh nghiệm thực tiễn xây dựng bảo hiểm thất nghiệp của phương Tây, từ chuyển biến trong nhận thức của xã hội Trung Quốc về vấn đề thất nghiệp và căn cứ vào lý thuyết xã hội hài hoà, nước này đã hình thành mô hình bảo hiểm thất nghiệp “đặc sắc Trung Quốc”. Đó là mô hình Chính phủ thị trường xã hội với vai trò “thể chân kiềng” đối với bảo hiểm thất nghiệp thuộc về Chính phủ, thị trường (gồm đóng góp của doanh nghiệp, người lao động) và xã hội (thể hiện ở đặc trưng “hài hòa”, “công bằng chính nghĩa” và sự tham gia của các tổ chức làm bảo hiểm các cấp).

2. Quá trình nhận thức về vấn đề thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc diễn ra không thuận lợi. Trải qua các giai đoạn hình thành và phát triển, bắt đầu từ năm 1986, Trung Quốc đã xây dựng một chế độ bảo hiểm thất nghiệp có tính phổ quát rộng, vừa là một chính sách xã hội vừa là một biện pháp kinh tế, vừa giúp đỡ về vật chất lại vừa là chỗ dựa tinh thần, là “phao cứu sinh” khi người lao động rơi vào hoàn cảnh thất nghiệp. Tuy nhiên, nước này phải trải qua 37 năm đi từ không thừa nhận “thất nghiệp” sau ngày thành lập nước tới thừa nhận “chờ việc”, sau đó mất 13 năm thay đổi nhận thức từ thừa nhận “chờ việc” sang thừa nhận “thất nghiệp”. Bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc từ một chế độ bó hẹp trong phạm vi doanh nghiệp nhà nước, do “doanh nghiệp tự bảo đảm”, nay chuyển sang cơ chế “xã hội dự trữ kinh phí” với việc tham gia đóng góp của người lao động vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Đây là một sự đổi mới quan trọng trong nhận thức của Trung Quốc về vấn đề thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp đối với đời sống kinh tế xã hội, thể hiện nguyên tắc kết hợp giữa nghĩa vụ và quyền lợi của người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp, phù hợp với quy luật phổ biến của chế độ này và thích ứng với sự phát triển của kinh tế thị trường.

3. Để đánh giá một cách khách quan sự phát triển của chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc, luận án tiến hành phân tích những thành quả và hạn chế của chế độ này trên ba phương diện: Tác động của bảo hiểm thất nghiệp đối với các đối tượng thụ hưởng và đối với xã hội; Vấn đề đầu tư và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp; Cơ chế quản lý và vận hành bảo hiểm thất nghiệp. Qua đó, luận án rút ra kết luận như sau:

Về mặt thành công, *một là*, Trung Quốc từng bước nhận thức sâu sắc vấn đề thất nghiệp và bảo hiểm thất nghiệp đối với đời sống kinh tế xã hội ở nước này. Do vậy, diện bao phủ bảo hiểm thất nghiệp ngày càng mở rộng, đối tượng của bảo hiểm thất nghiệp đã cơ bản rộng khắp các doanh nghiệp và người lao động ở thành thị, hầu hết mọi loại hình doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp đều cùng được tham gia. Nhờ có sự ra đời của chế độ bảo hiểm thất nghiệp, suốt trong thời kỳ chuyển đổi mô hình kinh tế, ở Trung Quốc hầu như không xảy ra những sự xáo trộn hay bạo động xã hội vì nguyên nhân thất nghiệp, hơn nữa, nền kinh tế quốc dân vẫn duy trì tăng trưởng ổn định. *Hai là*, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc đang đi theo xu thế chung của thế giới là xây dựng bảo hiểm thất nghiệp mô hình thúc đẩy việc làm, bảo đảm nhiều hơn quyền lợi của người lao động, đặc biệt đối với người thất nghiệp có hoàn cảnh kinh tế khó khăn. Người thất nghiệp không chỉ được nhận trợ cấp thất nghiệp, mà còn được hưởng nhiều khoản đãi ngộ khác như trợ cấp bồi dưỡng và giới thiệu việc làm, hỗ trợ y tế khám bệnh, trợ cấp mai táng và phụng dưỡng người thân... từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp. *Ba là*, bảo hiểm thất nghiệp từ chỗ đơn thuần cứu trợ thất nghiệp, nay chú trọng hơn tới chức năng thúc đẩy việc làm cho người thất nghiệp, đồng thời đang nỗ lực xây dựng quỹ dự phòng thất nghiệp nhằm hạn chế sự gia tăng thất nghiệp. *Bốn là*, nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp đã chuyển từ việc doanh nghiệp gánh vác hoàn toàn sang cơ chế “ba nhà” là nhà nước, doanh nghiệp và người lao động cùng gánh vác. Việc tăng nguồn đóng góp cho quỹ giúp bảo hiểm thất nghiệp vận hành an toàn, giảm nguy cơ “thu không đủ chi”, tạo cơ sở vững chắc để doanh nghiệp đi sâu cải cách, thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường và hạn chế rủi ro thất nghiệp.

Về mặt hạn chế, chế độ bảo hiểm thất nghiệp hiện hành ở Trung Quốc bộc lộ một số hạn chế chủ yếu nằm ở cơ chế chính sách chưa thật hoàn thiện. *Một là*, cơ cấu thụ hưởng bảo hiểm mất cân đối, chủ yếu tập trung vào nhóm công nhân viên chức

trong các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tập thể mà chưa chú trọng tới nhóm lao động thuộc loại hình kinh tế phi công hữu, mới bao phủ một bộ phận lao động ở thành thị mà chưa lan toả tới khu vực nông thôn, dẫn tới sự chênh lệch và bất bình đẳng về hưởng thụ lợi ích xã hội của người lao động. *Hai là*, vấn đề đầu tư và sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp chưa hiệu quả. Năng lực đầu tư quỹ bảo hiểm thất nghiệp còn hạn chế, nguồn quỹ chủ yếu dựa vào phí đóng của doanh nghiệp, người lao động và hỗ trợ của ngân sách nhà nước, mà chưa có sự đóng góp của các tổ chức xã hội. Bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc đang thực hiện phương thức “thu bao nhiêu trả bấy nhiêu” (PAYG) đối với việc thu tiền bảo hiểm thất nghiệp, không có tích lũy bộ phận, chưa xây dựng tài khoản cá nhân. Nguồn quỹ vẫn rất coi trọng chức năng bảo đảm đời sống, chưa đầu tư một cách hiệu quả vào công tác thúc đẩy việc làm và phòng ngừa thất nghiệp. Những bất cập trong công tác quản lý và sử dụng quỹ khiến cho nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp ngày càng tồn đọng lớn, cho thấy nguồn quỹ không được sử dụng hợp lý, cơ cấu thu chi mất cân đối, thiệt hại không nhỏ tới lợi ích người lao động. *Ba là*, cơ chế quản lý và vận hành bảo hiểm thất nghiệp còn nhiều bất cập. Việc quản lý tập trung đối với bảo hiểm thất nghiệp đã tạo ra bộ máy quản lý chồng chéo, chồng chéo và mắc một số khuyết điểm như thiếu khả năng kiểm soát số người lao động có việc làm không công khai mà vẫn hưởng bảo hiểm thất nghiệp; thiếu cơ chế giám sát quản lý theo pháp luật; thiếu chức năng thúc đẩy việc làm.... Ngoài ra, quy định điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp chưa hợp lý khiến tỉ lệ thụ hưởng giảm dần; quy định về mức trợ cấp thấp và thời hạn hưởng dài ảnh hưởng đến đời sống người thất nghiệp.

4. Trước bối cảnh tình hình kinh tế thế giới nhiều biến động, kinh tế xã hội trong nước gặp nhiều khó khăn, bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc cũng không tránh khỏi những thách thức trong quá trình phát triển. Trên cơ sở phân tích các yếu tố thuận lợi và khó khăn, tác giả nhận thấy mặc dù tình hình thất nghiệp ở Trung Quốc là vấn đề kinh tế xã hội không đơn giản dễ giải quyết, nhưng dưới sự lãnh đạo của ĐCS Trung Quốc mà người đứng đầu là Tập Cận Bình, Trung Quốc đang hướng toàn bộ nền kinh tế xã hội sang một giai đoạn mới đi sâu cải cách toàn diện. Do vậy, chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc về cơ bản sẽ phát triển theo chiều hướng tích cực trong giai đoạn từ nay tới năm 2020. Nước này sẽ tiếp tục

hoàn thiện ba chức năng cơ bản của bảo hiểm thất nghiệp, đó là chức năng bảo đảm cuộc sống cơ bản của người thất nghiệp, chức năng thúc đẩy việc làm thông qua định hướng và bồi dưỡng, giới thiệu việc làm và chức năng dự phòng thất nghiệp. Từ đó, việc xây dựng một chế độ bảo đảm việc làm quy hoạch tổng thể thành thị và nông thôn là yêu cầu cần thiết của bảo hiểm thất nghiệp, bởi mục tiêu xây dựng và phát triển chế độ này ở Trung Quốc chính là hình thành một hệ thống bảo đảm việc làm bao phủ toàn bộ người lao động, hướng tới thực hiện phát triển bền vững chế độ bảo đảm việc làm vào giữa thế kỷ XXI. Tuy nhiên, chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc cũng đang đứng trước một số vấn đề có thể làm chậm tiến trình phát triển của chế độ này và khó có thể giải quyết trong một khoảng thời gian ngắn, như vấn đề mức trợ cấp khó được cải thiện; vấn đề về cơ chế thể chế của bảo hiểm thất nghiệp chưa hoàn thiện, nhiều mắt xích liên kết của hệ thống làm bảo hiểm có thể đứt gãy làm sụp đổ chế độ này....

5. Sự phát triển bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc là một quá trình tìm tòi đầy gian nan và sáng tạo. Những thành công và thất bại trong quá trình xây dựng và phát triển bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc có giá trị gợi mở nhất định cho Việt Nam. Từ những nghiên cứu và phân tích về thực tiễn chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc, so sánh bảo hiểm thất nghiệp của Việt Nam và Trung Quốc để tìm ra điểm tương đồng, khác biệt và ưu khuyết điểm của hai chế độ này, cũng như phân tích tình hình kinh tế xã hội và thực trạng thất nghiệp Việt Nam, tác giả nhận thấy những hạn chế nhất định liên quan tới bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc, những điểm tương đồng về bối cảnh kinh tế xã hội và cơ chế chính sách bảo hiểm thất nghiệp giữa hai nước để thấy rằng chúng ta không thể học tập mọi kinh nghiệm của họ mà phải tham khảo và vận dụng linh hoạt, sáng tạo để phù hợp với điều kiện trong nước. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra một số gợi mở có tính chất tham khảo cho các nhà hoạch định chính sách để từng bước thúc đẩy phát triển và hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Việt Nam.

6. Việc nghiên cứu chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc giai đoạn 1986- 2010 được coi là cơ sở quan trọng để nghiên cứu sinh tiếp tục có những bước nghiên cứu tiếp theo về chế độ này trong giai đoạn sau năm 2010. Sau năm 2010, nền kinh tế Trung Quốc phát triển theo hướng mở cửa và hội nhập quốc tế ngày

càng sâu rộng, tình hình thất nghiệp và việc làm có nhiều biến đổi, các hình thức kinh tế phi công hữu phát triển nở rộ. Trong khi đó, những hạn chế trong chính sách khiến cho phần lớn người lao động làm trong ngành nghề phi nông nghiệp, người lao động nông thôn ra thành phố làm thuê, lao động nông thôn, sinh viên tốt nghiệp, ...chưa thuộc diện bảo đảm của bảo hiểm thất nghiệp. Chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc mặc dù đưa ra các quy định áp dụng cho hầu hết các loại hình doanh nghiệp nhưng đến nay vẫn chỉ phù hợp đối với doanh nghiệp nhà nước và công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước. Điều đó thể hiện sự mất cân đối về hưởng thụ lợi ích xã hội của người lao động, là nguyên nhân dẫn tới mâu thuẫn và bất ổn xã hội. Ngoài ra, bảo hiểm thất nghiệp ra đời muộn nhất và là chế độ non trẻ nhất trong hệ thống an sinh xã hội ở Trung Quốc nên vai trò và vị trí của chế độ này chưa thực sự được khẳng định. Do đó, kiến nghị hướng nghiên cứu tiếp theo sẽ tập trung vào các vấn đề sau:

Một là, tiếp tục nghiên cứu vấn đề hoàn thiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp ở Trung Quốc.

Hai là, nghiên cứu vấn đề bảo hiểm thất nghiệp ở khu vực nông thôn Trung Quốc.

Ba là, nghiên cứu vấn đề bảo hiểm thất nghiệp trong cải cách chế độ an sinh xã hội ở Trung Quốc.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Nguyễn Mai Phương (2011), “Đôi nét về chế độ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc”, *Bảo hiểm xã hội* (186), tr. 30-34.
2. Nguyễn Mai Phương (2012), “Hệ thống an sinh xã hội ở Trung Quốc”, *Bảo hiểm xã hội* (196), tr. 34-38.
3. Nguyễn Mai Phương (2012), “Hệ thống an sinh xã hội ở Trung Quốc”, *Bảo hiểm xã hội* (197), tr. 30-33.
4. Nguyễn Mai Phương (2013), “Phân tích tác động của bảo hiểm thất nghiệp trong đời sống xã hội ở Trung Quốc”, *Nghiên cứu Trung Quốc* (10), tr. 30-43.
5. Nguyễn Mai Phương (2014), “Quỹ bảo hiểm thất nghiệp của Trung Quốc- những vấn đề đang đặt ra”, *Nghiên cứu Trung Quốc* (1), tr.72- 81.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Hoàng Thế Anh (2009), *Vấn đề xây dựng xã hội hài hoà xã hội chủ nghĩa của Trung Quốc*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Tuấn Anh (2012), “‘Đòn bẩy’ an sinh xã hội”, *Nhân dân cuối tuần* (21), tr.1&4.
3. Nguyễn Kim Bảo (2004), *Điều chỉnh một số chính sách kinh tế ở Trung Quốc (giai đoạn 1992-2010)*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội.
4. Nguyễn Kim Bảo (2004), “Hệ thống bảo đảm xã hội hiện nay ở Trung Quốc”, *Nghiên cứu Trung Quốc* (4), tr. 19-25.
5. Nguyễn Kim Bảo (2011), *Những đột phá cơ bản trong tư duy phát triển của Đảng Cộng sản Trung Quốc*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội.
6. Bộ Kế hoạch và đầu tư, Tổng cục thống kê (2012), *Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2011*, NXB Thống kê, Hà Nội.
7. Bộ Kế hoạch và đầu tư, Tổng cục thống kê (2013), *Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2012*, NXB Thống kê, Hà Nội.
8. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (1999), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn để xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp* (đề tài), Hà Nội.
9. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2001), *Bảo hiểm xã hội- những điều cần biết*, NXB Thống kê, Hà Nội.
10. Nguyễn Xuân Cường (2005), “Vài nét về tiến trình cải cách nông thôn Trung Quốc từ cải cách mở cửa đến nay”, *Nghiên cứu Trung Quốc* (2), tr.22-31.
11. Dương Nghi Dũng, Hình Vĩ (2007), “Cải cách chế độ an sinh xã hội của Trung Quốc thời hậu WTO”, *Nghiên cứu Trung Quốc* (7), tr.20-36.
12. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, NXB Chính trị quốc gia- sự thật, Hà Nội.
14. Trần Hoàng Hải, Lê Thị Thúy Hương (2011), *Pháp luật an sinh xã hội kinh nghiệm của một số nước đối với Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
15. Nguyễn Minh Hằng, Nguyễn Kim Bảo (2006), “Trung Quốc sau 5 năm gia

- nhập WTO”, *Nghiên cứu Trung Quốc* (6), tr.6-14.
16. John Maynard Keynes (1994), *Lý thuyết tổng quan về việc làm, lãi suất và tiền tệ*, NXB Giáo dục, Hà Nội.
 17. Lê Dĩ Ninh (1993), *Đại từ điển kinh tế thị trường*, NXB Văn hiến, Bắc Kinh.
 18. Bùi Văn Rự (1999), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn để xây dựng chính sách bảo hiểm thất nghiệp*, Đề tài thuộc Bộ Lao động- Thương binh và xã hội, Vụ Chính sách lao động và việc làm, Hà Nội.
 19. Đỗ Tiến Sâm (2006), “Trung Quốc với việc thực hiện kế hoạch 5 năm lần thế X (2001-2005) và xây dựng quy hoạch 5 năm lần thứ XI (2006-2010)”, *Nghiên cứu Trung Quốc* (3), tr.3-10.
 20. Tạ Ngọc Tấn (2012), *Lao động, tiền lương, an sinh xã hội, một số kinh nghiệm của thế giới*, NXB Chính trị hành chính, Hà Nội.
 21. Lê Thanh (2010), *Tìm hiểu về bảo hiểm thất nghiệp*, NXB Chính trị quốc gia-sự thật, Hà Nội.
 22. Phạm Đình Thành (2010), “Thực hiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp- vấn đề đặt ra và giải pháp”, *Bảo hiểm xã hội* (2/11), tr.15-17.
 23. Thông tấn xã Việt Nam (2007), “Tạp chí FEER: Trung Quốc tiếp theo sẽ làm gì đối với doanh nghiệp nhà nước”, *Tài liệu tham khảo đặc biệt* (086), tr.13-20.
 24. Lê Thị Hoài Thu (2008), *Pháp luật bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.
 25. Thu Thủy (2012), “Bảo hiểm thất nghiệp còn nhiều ‘kẽ hở’”, *Thời nay* (245), tr.1 & 23.
 26. Mạc Văn Tiến (2005), *An sinh xã hội và phát triển nguồn nhân lực*, NXB Lao động xã hội, Hà Nội.
 27. Mạc Văn Tiến (2010), “Mối quan hệ giữa thất nghiệp, bảo hiểm thất nghiệp và an sinh xã hội ở Việt Nam”, *Bảo hiểm xã hội* (2/9), tr.35- 38.
 28. Tổng cục thống kê (2014), *Niên giám thống kê tóm tắt 2014*, NXB Thống kê, Hà Nội.
 29. Tổng cục thống kê (2011), *Niên giám thống kê (Tóm tắt) năm 2010*, NXB Thống kê, Hà Nội.
 30. Trường Đại học Luật Hà Nội (2005), *Giáo trình Luật an sinh xã hội*, NXB Tư

- pháp, Hà Nội, Hà Nội.
31. Đinh Công Tuấn (2008), *Hệ thống an sinh xã hội EU và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội.
 32. *Văn bản pháp luật về bảo hiểm thất nghiệp* (2009), NXB Chính trị quốc gia-sự thật, Hà Nội.
 33. Phạm Thị Tuyết Vi (2012), “Kiến nghị sửa đổi, bổ sung về bảo hiểm thất nghiệp”, *Bảo hiểm xã hội* (1/1), tr.25- 29.
 34. Đỗ Ngân Bình (2008), “Luật Bảo hiểm xã hội về bảo hiểm thất nghiệp- Luật bảo hiểm xã hội của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 71/2006/QH11 ngày 29 tháng 6 năm 2006”,
<http://thongtinphapluatdansu.wordpress.com/2008/06/30/3062008/>
 35. Bộ Khoa học và công nghệ (2009), “Xu hướng tiêu dùng của người Trung Quốc”,http://archive.tcvn.vn/index.php?p=show_page&cid=5&parent=214&sid=217&iid=5192
 36. Bộ Lao động thương binh và xã hội (2010), “Vấn đề thất nghiệp và khái niệm ‘người thất nghiệp’”,
<http://www.molisa.gov.vn/news/detail/tabid/75/newsid/53837/language/vi-VN/Default.aspx?seo=Van-de-that-nghiiep-va-khai-niem-%E2%80%9Cnguoi-that-nghiiep%E2%80%9D/>
 37. Bộ Lao động thương binh và xã hội (2013), “Tổng kết 5 năm thực hiện chính sách bảo hiểm thất nghiệp”,
<http://www.molisa.gov.vn/news/detail/tabid/75/newsid/57995/seo/Tong-ket-5-nam-thuc-hien-chinh-sach-bao-hiem-that-nghiiep/language/vi-VN/Default.aspx>
 38. Công TTĐT Chính phủ (2012), “Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế”, <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Bo-Chinh-tri-ban-hanh-Nghi-quyet-ve-bao-hiem-xa-hoi-bao-hiem-y-te/201211/155255.vgp>.
 39. Công TTĐT Chính phủ (2014), “Nghị định số 100/2012/NĐ-CP ngày 21.11.2012 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 127/2008/NĐ-CP ngày 12.12.2008 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo hiểm Xã hội và Bảo hiểm thất nghiệp”,

- http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=164945
40. Công TTĐT Chính phủ (2011), “Quyết định số 2474/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ : Phê duyệt Chiến lược phát triển thanh niên Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020”,
http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=2&mode=detail&document_id=153381
41. Công TTĐT Chính phủ (2013) , “Luật việc làm”,
http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=171410
42. Kỳ Duyên (2013), “Người hưởng bảo hiểm thất nghiệp tăng gần 40%”,
<http://kinhdoanh.vnexpress.net/tin-tuc/vi-mo/nguoi-huong-bao-hiem-that-nghiep-tang-gan-40-2832817.html>
43. Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng (2013), “Báo cáo của Chính phủ về tình hình kinh tế - xã hội năm 2013, kết quả 3 năm thực hiện kế hoạch 5 năm (2011-2015) và nhiệm vụ 2014-2015”,
<http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/noidungtinhhinhthuchien?categoryId=100002927&articleId=10052743>
44. Tuyền Nguyễn (2011), “7 cuộc khủng hoảng giá dầu trong lịch sử”,
<http://kinhdoanh.vnexpress.net/tin-tuc/quoc-te/7-cuoc-khung-hoang-gia-dau-trong-lich-su-2710828.html>
45. PV/VOV online (2014), “Cả nước có 900.000 người thất nghiệp”,
<http://vov.vn/xa-hoi/ca-nuoc-co-900000-nguoi-that-nghiep-316794.vov>
46. Hà Thu (theo CNBC) (2012), “Trung Quốc mắc kẹt trong ‘bẫy thu nhập trung bình’”, <http://news.tech24.vn/Trung-Quoc-mac-ket-trong--bay-thu-nhap-trung-binh--i112351.html>
47. Thiện Thuật (2010), “Những điểm sáng nổi bật của Việt Nam năm 2010”,
<http://www.tus.com.vn/nhung-diem-sng-noi-bat-cua-viet-nam-nam-2010>
48. Thư viện pháp luật (1952), “Công ước số 102 về quy phạm tối thiểu về an toàn xã hội năm 1952”, <http://thuvienphapluat.vn/archive/Cong-uoc-102-nam-1952-quy-pham-toi-thieu-an-toan-xa-hoi-vb103333.aspx>

49. Thư viện pháp luật (2015), “Chế độ Bảo hiểm thất nghiệp từ 2015”,
<http://thuvienphapluat.vn/tintuc/vn/thoi-su-phap-luat/chinh-sach-moi/10326/che-do-bao-hiem-that-nghiep-tu-2015>
50. Tổng cục thống kê (2010), “Tình hình kinh tế xã hội năm 2010”,
<http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=403&idmid=2&ItemID=10835>
51. Thu Trang (Theo Reuters) (2012), “Eurozone đối mặt với thất nghiệp cao kỷ lục”,
<http://www.nhandan.com.vn/cmlink/nhandandientu/toisu/quocte/tinthegioi/eurozone-i-m-t-v-i-th-t-nghi-p-cao-k-l-c-1.332156>
52. Trang thông tin thị trường hàng hóa Việt Nam (2012), “Tăng chi ngân sách Nhà nước cho con người, đảm bảo an sinh xã hội”,
<http://www.vinanet.com.vn/tin-thi-truong-hang-hoa-viet-nam.gplist.319.gpopen.200049.gpside.1.gpnewtitle.tang-chi-ngan-sach-nha-nuoc-cho-con-nguoi-dam-bao-an-sinh-xa-hoi.asmx>

Tiếng Anh

53. Browning , M and T. F. Crossley (2001), “Unemployment Insurance Benefit Levels and Consumption Changes”, *Journal of Public Economics, Elsevier*, 80(1), pp. 1-23.
54. Ehrenberg , R. and Oaxaca , R.....(1976), “Unemployment Insurance , Duration of Unemployment and Subsequent Wage Gain”, *American Economic Review* 66(5), pp.754-766.
55. Feldstein , M (1976), “Temporary layoffs in the theory of unemployment”, *Journal of Political Economy* 84(5), pp. 937-957.
56. Gruber , Jonathan (1997), “The Consumption Smoothing Benefit of Unemployment Insurance”, *American Economic Review* 87 (1), pp. 192- 205.
57. Hamermesh , Daniel.S (1982), “Social Insurance and Consumption : an empirical inquiry”, *The American Economic Review* 72(1), pp.101-113.

58. Krahn , H. and D. Lowe (1991), *Transitions to Work : Findings from a Longitudinal Study of High School and University Graduates in Three Canadian Cities* , Toronto : University of Toronto Press.
59. Knight, John and Lina Song (1999), *The rural-urban divide. Economic disparities and interactions in China*, Oxford: Oxford University press.
60. Meyer, Bruce (1995), “Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiment[J]”, *Journal of Economic Literature* 33(1), pp. 91-131.
61. Milan Vodopivec & Minna Hahn Tong (2008), “China: Improving unemployment insurance”, *The Social Protection Discussion Papers from The World Bank*, pp. 01- 61.
62. Mortensen , D (1977), “Unemployment Insurance and Job Search Decisions”, *Industrial and Labor Relations Review* 30(4), pp. 505-517.
63. Taylor, Jeffrey (1988), “Rural employment trends and the legacy of surplus labour”, *China Quarterly* (116), pp. 736-766.
64. Topel , R (1983), “On Layoffs and Unemployment Insurance”, *American Economic Review*, pp. 541-559.
65. Vodopivec, M., A.Worgotter and D.Raju (2005), “Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s”, *Comparative Economic Studies* (47), pp. 615–651.
66. Williams, L.A. and Woo, M.Y.K (1995), “The “Worthy” Unemployed: Societal Stratification and unemployment Insurance Programs in China and the United states”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 33, *Northeastern University School of Law Research Paper*.
67. Yaniv , G (1982), “Unemployment Insurance Benefits and the Supply of Labor of an Employed Worker”, *Journal of Public Economics* 17(1), pp. 71-82.

Tiếng Trung

68. 安锦 (2010), “中国失业保险制度有效性评估体系构建及其运用”, *兰州商学院学报*, 第 3 期, 第 70-74 页。
69. 本书编写组(2005), *构建社会主义和谐社会(学习读本)*, 人民出版社, 北京。
70. 本书编写组 (2006), *构建社会主义和谐社会若干重大问题解析*, 中共党史出版社, 北京。
71. 本书编写 (2006), *构建社会主义和谐社会若干重大理论与实际问题解读*, 人民日报出版社, 北京。
72. 本书编写组 (2007), *失业保险政策解答与业务咨询*, 中国民主法制出版社, 北京。
73. 本书编写组 (2003), *中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定(辅导读本)*, 人民出版社, 北京。
74. 别朝霞 (2008), “最优失业保险理论述评”, *经济学动态*, 第 8 期, 第 108-112 页。
75. 蔡禾 (1998), *失业者群体与失业保障*, 江西人民出版社, 江西 南昌。
76. 陈成文、谭晓或 (2006), *建设更加和谐的社会：一个政策分析的视角*, 社会科学文献出版社, 北京。
77. 陈佳贵, 蔡昉 (2008), *中国劳动与社会保障体制改革 30 年研究*, 经济管理出版社, 北京。

78. 陈佳贵、王延中 (2004) , *中国社会保障发展报告 (2001-2004 年)* , 社会科学文献出版社 , 北京。
79. 陈佳贵、王延中 (2010) , *中国社会保障发展报告 (2010)* , 社会科学文献出版社 , 北京。
80. 陈锦华 (1997) , *1997 年中国国民经济和社会发展报告* , 中国计划出版社 , 北京。
81. 陈志强 (2010) , “我国失业保险政策变迁的公共政策分析 —— 渐进主义模式的应用” , *中国劳动关系学院学报* , 第 24 卷 第 3 期 , 第 23-26 页。
82. 成邑 (2009) , “失业保险首要任务是稳定就业” , *劳动保障世界* , 第 6 期 , 第 9 页。
83. 程连升 (2002) , *中国反失业政策研究 (1950-2000)* , 社会科学文献出版社 , 北京。
84. 褚杭 (2010) , “我国失业保险基金存在的问题与对策” , *经济论坛* , 第 06 期 , 第 44-46 页。
85. 戴驰舟 , 钟伟格 (2009) , “职业保险需要“保险”” , *社会保障* , 第 40- 41 页。
86. 邓大松、刘昌平 (2007) , *新农村社会保障体系研究* , 人民出版社 , 北京。
87. 邓大松 (2002) , *失业对策论* , 中国劳动社会保障出版社 , 北京。
88. 邓小英 , 伍学滨 (2010) , “对扩大我国失业保险覆盖面问题的探析” , *改革论坛特区经济* , 第 03 期 , 第 113- 114 页。

89. 翟志俊 (2009), *中国失业保险历史回顾及其思考*, 上海社会科学院出版社, 上海。
90. 丁开杰 (2004), *社会保障体制改革*, 社会科学文献出版社, 北京。
91. 多吉才让 (1995), *新时期中国社会保障体制改革的理论与实现*, 中共中央党校出版社, 北京。
92. 费梅苹 (2008), *社会保障概论*, 华东理工大学出版社, 上海。
93. 格雷森, 郑希军 (2010), “打击失业保险欺诈的五步骤”, *中国社会保障*, 第 10 期, 第 31- 32 页。
94. 耿秀雯 (2014), 我国失业保险存在的问题及对策分析, *现代经济信息*, Modern Economic Information, 第 09 期, 第 395 页。
95. 龚莉 (2000), *跨世纪难题：就业与社会保障*, 云南人民出版社。
96. 巩春秋 (2014), 关于失业保险制度功能转型问题的思考, *山东社会科学*, Shandong Social Sciences, 第 11 期, 第 82-87 页。
97. 顾光司 (2005), “社会分化、贫富差距、社会风险加剧是构建和谐社会的社会背景”, *和谐社会建设专题丛书*, 中国北京中国人民大学出版社, 北京。
98. 古建芹, 王慧(2009), “中国失业保险制度浅析与构想”, *黑龙江对外经贸*, 第 4 期, 第 142- 143 页。
99. 国家统计局农村经济社会调查队 (2004), *2001 年农村收入调查与研究*, 中国统计出版社。

100. 国家统计局人口和就业统计司，劳动和社会保障部规划财务司
(2006)，*中国劳动统计年鉴*，中国统计出版社，北京。
101. 郭巧云 (2015), “城镇居民失业保险制度问题研究”，*湖南商学院学报* (双月刊) 第 22 卷 第 3 期, 第 39-42 页。
102. 郭庆松 (1999), “国外失业理论述评”，*劳动经济与人力资源管理*，第 02 期，第 55- 58 页。
103. 郭士征 (2005)，*社会保障研究*，上海财经大学出版社。
104. 郭松山 (2008), *中国失业保障制度与再就业*, 上海财经大学出版社。
105. 韩丽洁 (2010)，”不断完善失业保险制度适应社会变革的需要”，*科学之友*，第 11 期，第 125- 126 页。
106. 韩君玲(2005), *劳动与社会保障法简明教程*, 商务印书馆，北京。
107. 韩梅（2010），“我国失业保险现状及对策研究”，*科技信息*，第 10 期，第 465 页。
108. 胡爱娣 (2008),“全球失业保障的发展趋势及对中国有借鉴意义的国际经验”，*失业保险制度改革和发展研讨会*，中国-欧盟社会保障合作项目，北京。
109. 胡云亮，刘祖德 (2010)，“我国失业保险制度的缺陷与改进”，*价格月刊*，总第 398 期，第 81- 83 页。
110. 胡晓义 (2009)，*走向和谐：中国社会保障发展 60 年*，中国劳动社会保障出版社，北京。

111. 黄乐平 (2008) , *失业保险实务精解* , 中国法制出版社 , 北京。
112. 尹峰 (2010) , “浅谈失业保险工作存在的问题及对策” , *和谐社会建设* , 新西部 , 第 10 期 , 第 10- 11 页。
113. 李宏 (2009) , “失业保险的内在缺陷与就业保障体系构建” , *北京航空航天大学学报 (社会科学版)* , 第 22 卷第 2 期 , 第 21- 25 页。
114. 李洪贺 (2009) , “失业保险问题探析” , *文化商业* , 第 9 期 , 第 21 页。
115. 李先锋 (1998) , 试析凯恩斯的就业理论及对我们的启示, *理论经济学* , 第 1 期 , 第 22-28 页。
116. 李英敏 (2011) , “我国失业保险制度立法原则探讨” , *理论导报* , 第 01 期 , 第 36 页。
117. 李君如 (2005) , *社会主义和谐社会论* , 人民出版社 , 北京。
118. 李元春 (2011) , *国外失业保险的历史与改革路径 : 政治经济学视角* , 中国财政经济出版社 , 北京。
119. 李珍 (2001) , *社会保障概论* , 中国劳动社会保障出版社 , 北京。
120. 刘波 , 周敏凯 (2005) , “战后英国社会保障思想的变迁” , *当代世界社会主义问题* , 第 01 期 , 第 52-58 页。
121. 刘燕斌 (2010) , “构建积极的失业保险制度” , *中国就业* , 第 06 期 , 第 12-14 页。
122. 刘军(2005), *社会保障的理论与实务* , 清华大学出版社 , 北京。

123. 刘容沧 (1999) , *走向 21 世纪的公共政策选择*, 社会科学文献出版社 , 北京.
124. 刘燕生 (2000) , *社会保障的起源 , 发展和道路选择*, 法律出版社 , 北京.
125. 庞郁华 (2009) , “失业保险制度与收入—闲暇关系探讨”, *庞郁华*, *大众商务*, 总第 104 期, 第 22 页。
126. 吕学静 (2000), *各国失业保险与再就业*, 经济管理出版社 , 北京。
127. 吕学静 (2007), *社会保障国际比较*, 首都经济贸易大学出版社, 北京.
128. 吕学静 (2005) , *现代社会保障概论*, 首都经济贸易大学出版社 , 北京。
129. 吕学静 (2008), *中国农民工社会保障理论与实证研究*, 中国劳动社会保障出版社, 北京。
130. 吕学静 (2010) , “我国失业保险制度功能的改革与优化”, *中国社会保障*, 第 9 期, 第 20- 21 页。
131. 吕学静 (2009) , “中国失业保险面临大考”, *中国社会保障*, 第 1 期, 第 30- 31 页。
132. 马国年, 刘玉勤 (1996), *失业与失业保险*, 企业管理出版社, 北京。
133. 马玉平 (2009) , “对完善我国失业保险立法的思考”, *今日科苑*, 第 13 期, 第 120 页。
134. *毛泽东选集*(1991), 第 1 卷, 人民出版社, 北京.
135. *毛泽东选集*(1991), 第 3 卷, 人民出版社, 北京.
136. *毛泽东选集*(1997), 第 5 卷, 人民出版社, 北京.

137. 穆怀中 (2002), *社会保障国际比较*, 中国劳动社会保障出版社, 北京。
138. 齐秋瑾, 俞来德 (2010), “浅论我国失业保险制度存在的不足与对策”, *法制与社会*, 第15期, 第37-38页。
139. 钱亚仙 (2007), *农村社会保障制度理论与实现*, 中共中央党校出版社, 北京。
140. 人民日报 (2002), “江泽民在乔治·布什总统图书馆发表演讲(全文)”, 2002年10月25日。
141. 任正臣 (2001), *社会保障学*, 社会科学文献出版社, 北京。
142. 汝信、陆学艺、单天伦 (2000), *2000年: 中国社会形势分析与预测*, 社会科学文献出版社, 北京。
143. 汝信、陆学艺、李培林 (2004), *2005年中国社会形势分析与预测*, 社会科学文献出版社, 北京。
144. 汝信、陆学艺、李培林 (2006), *2007年中国社会形势分析与预测*, 社会科学文献出版社, 北京。
145. 汝信、陆学艺、李培林 (2009), *2010年中国社会形势分析与预测*, 社会科学文献出版社, 北京。
146. 汝信、陆学艺、李培林 (2011), *2011年中国社会形势分析与预测*, 社会科学文献出版社, 北京。
147. 汝信、陆学艺、李培林 (2012), *2012年中国社会形势分析与预测*, 社会科学文献出版社, 北京。

148. 邵盼(2014), 我国失业保险基金存在的问题及对策建议, 科技视界, Science & Technology Vision, 第 15 期, 第 37 页。
149. 史璐馨 (2009) , “我国失业保险的制度缺陷及其改革设想”, 现代经济信息, 第 03 期, 第 124-126 页。
150. 宋尔东、严从兵 (2006 年) , 2005 年社会治安形势, 社会科学文献出版社, 北京。
151. 宋其超 (2004) , 失业及其治理, 中国财政经济出版社, 北京。
152. 宋晓梧 (2001), 中国社会保障制度改革, 清华大学出版社, 北京。
153. 宋晓梧 (2008), 中国社会体制改革 30 年回顾与展望, 人民出版社, 北京
154. 苏莉娅, 韩国丽 (2014), 试论失业保险基金供求失衡问题及对策, 新西部 (理论版), New West, 第 06 期, 第 13-14 页。
155. 孙洁, 高博 (2011) , 我国失业保险制度存在的问题和改革的思路, 西北师大学报 (社会科学版) , 第 48 卷第 1 期, 第 122- 127 页。
156. 孙立 (1997) , 转型期的中国社会, 改革出版社, 北京。
157. 汪泽英 (2014), 扩大支出范围是发展方向, 中国人力资源社会保障, 第 08 期, 第 39-40 页。
158. 王承英(1998), 中国再就业, 西川出版社。
159. 王梦奎 (1992) , 中国社会保险制度改革, 中国社会科学出版社, 北京。
160. 王煜 (2006) , 社会稳定与社会和谐, 社会科学文献出版社, 北京。
161. 王玉 (2004) , 12 个经济问题, 中国中央党校出版社, 北京。

162. 王爱民, 刘芳 (2010) , “失业保险保障水平研究综述”, *现代经济信息*, 第 17 期, 第 192-194 页。
163. 王钢 (2010) , “关于失业保险的几点思考”, *广角视野*, 第 14 期, 第 159 页。
164. 王坚红, 托马斯迈尔 (2000) , “谈第三条道路”, *当代世界与社会主义*, 第 01 期, 第 63-65 页。
165. 王梦涓 (2009) , “对新经济形势下完善我国失业保险制度的思考”, *和谐社会建设*, “新西部”第 06 期, 第 12-13 页。
166. 王承业 (2009) , “浅议当前形势下失业保险的问题及可行措施”, *科技情报开发与经济*, 第 19 卷第 18 期, 第 137-138 页。
167. 王尚清 (2013), “五项措施”完善失业保险待遇规定, *中国人力资源社会保障*, 第 01 期, 第 38-39 页。
168. 王正柱 (2009) , “失业保险应对金融危机政策措施思考”, *山东劳动保障*, 第 Z1 期, 第 32-34 页。
169. 卫松, 周江涛 (2011) , “我国失业保险制度与就业联动机制研究述评”, *改革与战略*, 第 3 期, 第 180-182 页。
170. 吴鸣 (2009), *大国策-通向大国之路的中国社会保障发展战略*, 华文出版社, 北京。
171. 徐玲飞 (2014), 浅论如何充分发挥失业保险基金预防失业促进就业功能, *财经界(学术版)*, 第 10 期, 第 118 页。

172. 徐平华 (2006), *就业与增长：走向和谐社会的中国就业战略*, 江西人民出版社, 南昌。
173. 杨伟民, 罗桂芬 (2000), *失业保险*, 中国人民大学出版社, 北京。
174. 杨辉, 张蓉蓉 (2011), “论我国失业保险功能的缺陷与完善”, *中国科学技术大学, 安徽, 合肥*, 第2期, 第44-46页。
175. 杨艳琳, 兰荣蓉(武汉大学经济研究所, 湖北武汉)(2003), “我国就业结构变化与失业保险制度创新”, *华中师范大学学报*, 第42卷第2期, 第29页。
176. 杨文忠 (2003), “充分发挥失业保险综合服务功能”, *中国社会保障*, 第11期, 第18-19页。
177. 姚裕群 (2005), *走向市场的中国就业*, 中国人民大学出版社, 北京。
178. 浴昌淼 (2002), *十六大以后的中国*, 人民出版社, 北京。
179. 袁志刚 (1997), *失业经济学*, 上海三联书店, 上海人民出版社。
180. 章辉美(2004), *社会转型与社会问题*, 湖南大学出版社。
181. 张伯生, 叶欣梁, 周晋 (2008), *工伤与失业保险：政策与实务*, 北京大学出版社, 北京。
182. 张军涛 (2014), 对我国失业保险基金功能拓展的思考, *中国劳动, China Labor*, 第12期, 第14-17页。
183. 张世欣, 王智毓 (2009), “我国失业保险制度分析”, *北京工业职业技术学院学报*, 第8卷第2期, 第129-132页。

184. 张熙凤 (2010) , “失业保险制度的差异性分析及就业启示” , *特区经济* , 第 01 期 , 第 267-268 页。
185. 张新文 , 李修康 (广西民族大学 , 广西南宁), (2011), 英中两国失业保险制度比较研究, *湖南行政学院学报 (双月刊)* , 第 3 期 (总第 6 9 期) , 第 98- 101 页。
186. 赵鑫 (2006), *小康社会的就业模式选择- 以东北地区就业问题为个案*, 人民出版社 , 北京。
187. 赵洁 (2006), *失业保险 317 问*, 中国法律出版社 , 北京。
188. 赵瑞芹 (2009) , “失业保险制度存在的问题与思考” , *中小企业管理与科技* , 第 25 期 , 第 157 页。
189. 曾丽红, 杜选 (2014), 中国失业保险缴纳与支付的调整研究, *理论月刊* , Theory Monthly, 第 05 期, 第 178-181 页。
190. 郑海航 (1999) , “我国失业和失业保险理论的探讨” , *首都经济贸易大学学报* , 第 03 期 , 第 23-27 页。
191. 郑秉文 (2005) , *社会保障体制改革攻坚* , 中国水利水电出版社 , 北京。
192. 郑功成 (2005) , *社会保障概论*, 复旦大学出版社 , 上海。
193. 郑功成 (2002) , *中国社会保障制度变迁与评估* , 中国人民大学出版社 , 北京。
194. 郑功成 (2008) , *中国社会保障 30 年* , 人民出版社 , 北京。
195. 郑功成 (2011) , *中国社会保障改革与发展战略* , 人民出版社 , 北京。

196. 中国经济年鉴 (1997) , *中国经济年鉴社* , 中国财政经济出版社,北京.
197. 中国经济年鉴 (1998) , *中国经济年鉴社* , 中国财政经济出版社,北京.
198. 中国统计局 (1998) , *1997 年中国劳动统计年鉴*, 中国统计出版社, 北京。
199. 中国统计局人口和就业统计局 , 劳动和社会保障部规划财务司(2003) ,
中国劳动统计年鉴 , 北京。
200. 中国统计局 (2005), *2004 年中国劳动统计年鉴*, 中国劳动出版社, 北京。
201. 中国统计局 (2007) , *2006 年中国劳动统计年鉴*, 中国劳动出版社, 北京。
202. 中国统计局 (2010) , *2009 年中国劳动统计年鉴*, 中国劳动出版社, 北京。
203. 中国统计局 (2012) , *2011 年中国劳动统计年鉴*, 中国劳动出版社, 北京
204. 中国统计局 (2014) , *2013 年中国劳动统计年鉴*, 中国劳动出版社, 北京。
205. 中国法制出版社编 (2008) , *最新社会保障法律政策全书* , 中国法制出版社 , 北京。
206. 中国福建省委党校杂志 (2003), “农村剩余劳动力就业问题的现实思考” ,
第 02 期 , 第 69-71 页。
207. 朱成辰 (2009) , “中国失业保险制度与美国失业保险制度比较研究” ,
金卡工程经济与法 , 第 01 期 , 第 81-82 页。
208. 陈乃醒 (中国社会科学院工业经济研究所研究员) (2012),”中国农村 1.5
亿剩余劳动力毫无依据”,
<http://ntt.nbd.com.cn/articles/2012-08-08/672834.html>
209. 陈静(2011), “城镇下岗职工再就业的困境分析与出路探讨”,
<http://www.canet.com.cn/wenyuan/jrlw/201108/04-210714.html>

210. 第一财经日报(2005),“灵活就业人群占中国劳动力总量 70%”,
<http://finance.sina.com.cn/leadership/careerlife/20050523/02451611110.shtml>
211. 共和国档案(2009),“第十集 七届二中全会召开”,
http://www.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/ghgjb/node_7068959.htm
212. 国家统计局综合司发布 (2009),“2008 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报”,
http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/200905/t20090519_30639.html
213. 国家统计局 (2012),“中华人民共和国 2011 年国民经济和社会发展统计公报”,
http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/201202/t20120222_30026.html
214. 国务院办公厅(2005),“国务院关于进一步加强 就业再就业工作的通知”,
http://www.gov.cn/zwgk/2005-11/09/content_94603.htm
215. 何晶(2009),“失业保险：要承重更要发力”,
<http://finance.sina.com.cn/review/20090309/18395950942.shtml>
216. 经济参考报 (2003),“2020 年我国小康社会主要经济社会指标测算”,
<http://www.china.com.cn/chinese/OP-c/314939.htm>
217. 劳动和社会保障部,财政部(2006),“劳动保障部 财政部关于适当扩大失业保险基金支出范围试点有关问题的通知”,
http://www.molss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/28/content_108310.htm
218. 两会受权发(2014,“政府工作报告 (全文)”,
http://news.xinhuanet.com/misc/2007-03/17/content_5859480.htm
219. 刘文海 (2008),“社会保障制度改革 30 年回顾与展望”,
<http://www.reformdata.org/content/20080912/14632.html>
220. 刘雪斌 (2006),“我国失业保险制度的变迁和发展”,
<http://www.studa.net/Insures/061222/16291738.html>

221. 牛风瑞 虞梅仁 李菲菲 (2009), “中国城市化 30 年历程”,
<http://www.chinacity.org.cn/cstj/csfz30/48811.html>
222. 千龙网 (2012), “关于退伍军人就业之路的思索”,
<http://edu.sina.com.cn/j/2012-12-10/1109222921.shtml>
223. 全国人大法规库 (2005), “失业保险条例”,
http://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20258.htm
224. 人力资源社会保障部网站(2015), “2014 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报”, http://www.gov.cn/gzdt/2013-05/28/content_2412954.htm
225. 人力资源社会保障部 财政部 (2014), “国家发展和改革委员会 工业和信息化部关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知”,
http://www.mohrss.gov.cn/sybx/sybxSzhengcewenjian/201411/t20141117_144453.htm
226. 人力资源社会保障部网站(2015), “中国社会保险发展年度报告 (2014) 有关情况”,
http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201507/t20150702_213521.htm
227. 人民日报 (2006), “中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定”,
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/72347/6347991.html>
228. 人民网(2015), “昂郑新立:7 年后我国将成高收入国家 人均 GDP 达 1.2 万美元”, <http://finance.people.com.cn/n/2015/0910/c1004-27569536.html>
229. 市劳保局(2009), “中国社会保险改革 20 年”,
<http://www.hts.gov.cn/Article/ShowArticle.aspx?ArticleID=42193>
230. 新浪财经(2010), “失业保险结余逾千亿 专家认为待遇水平低”,

- <http://finance.sina.com.cn/g/20100908/12498623166.shtml>
231. 浙江省人大常委会 (2003), “浙江省失业保险条例”,
<http://china.findlaw.cn/laodongfa/shiyebaoxian/6288.html>
232. 中共中央统战部网站, “中共七届三中全会制定的方针和合理调整工商业”,
<http://cpc.people.com.cn/GB/64107/65708/65722/4444983.html>
233. 中国劳动保障报 (2011), “金华——领失业金者免费享医保”
http://www.mohrss.gov.cn/sybx/SYBXSgongzuodongtai/201109/t20110926_83823.htm
234. 中国人大网, “中华人民共和国宪法 (1954 年)”,
http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_4264.htm
235. 中国网(2007), “2007 年中国就业人口将超 2500 万 下岗人员下降”,
http://www.china.com.cn/economic/txt/2007-02/08/content_7781155.htm
236. 中国网(2012), “2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报”,
http://www.china.com.cn/policy/txt/2012-06/05/content_25568531.htm
237. 中国网 (2013), “2012 年中国城镇新增就业 1266 万人 登记失业率为 4.1%”, <http://finance.china.com.cn/news/gnjj/20130125/1258158.shtml>
238. 中国网 (2012), “中国城镇化率 51.27% 城镇人口 6.9 亿首超农村人口”,
http://news.china.com.cn/2012-05/09/content_25344289.htm
239. 中国网 (2010), “中华人民共和国社会保险法”,
http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-10/29/content_21225907.htm
240. 中华人民共和国人力资源和社会保障部 (2015), “2014 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报”,
http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneiyaowen/201505/t20150528_162040.htm

241. 中华人民共和国人力资源和社会保障部 (2015), “部分省市失业保险稳定岗位工作座谈会有关情况”,
http://www.mohrss.gov.cn/sybx/sybxSgongzuodongtai/201502/t20150210_151791.htm
242. 中华人民共和国人力资源和社会保障部 (2011), “关于进一步做好失业动态监测工作有关问题的通知”,
http://www.mohrss.gov.cn/sybx/sybxSzhengcewenjian/201111/t20111108_83842.htm
243. 中华人民共和国人力资源和社会保障部 (2011), “关于领取失业保险金人员参加职工基本医疗保险有关问题的通知”,
http://www.mohrss.gov.cn/sybx/sybxSzhengcewenjian/201106/t20110629_83841.htm
244. 中华人民共和国劳动和社会保障部 (2010), “关于做好当前失业保险工作稳定就业岗位有关问题的通知
(2010)”, http://www.mohrss.gov.cn/sybx/sybxSzhengcewenjian/201001/t20100125_83838.htm
245. 中华人民共和国劳动和社会保障部 (2006), “关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知(中发〔1998〕10号)”,
http://www.molss.gov.cn/gb/zt/2006-01/18/content_103509.htm
246. 中华人民共和国人力资源和社会保障部 (2011), “关于做好淘汰落后产能和兼并重组企业职工安置工作的意见”,
http://www.mohrss.gov.cn/sybx/sybxSzhengcewenjian/201104/t20110418_83840.htm

247. 中华人民共和国人力资源和社会保障部 (2015), “人力资源社会保障部 财政部关于调整失业保险费率有关问题的通知”,
http://www.mohrss.gov.cn/sybx/syBXShengcewenjian/201503/t20150306_153344.htm
248. 朱瑞江 (2011), “对失业保险制度现状的思考及建议”,
http://www.csia.cn/hknr/201110/t20111008_251881.htm

PHỤ LỤC
QUY ĐỊNH BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

(Quốc vụ viện Trung Quốc ban hành ngày 22 tháng 1 năm 1999, số 258)

CHƯƠNG I. ĐIỀU KHOẢN CHUNG

Điều 1. Quy định được lập ra để bảo đảm cuộc sống cơ bản của người thất nghiệp trong thời gian thất nghiệp và giúp họ nhanh chóng tìm việc làm.

Điều 2. Đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp ở thành phố, công nhân viên chức thuộc đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp ở thành phố căn cứ vào Quy định này để đóng bảo hiểm thất nghiệp.

Người thất nghiệp thuộc đơn vị doanh nghiệp, sự nghiệp ở thành phố căn cứ vào Quy định này để hưởng đãi ngộ bảo hiểm thất nghiệp.

Những doanh nghiệp ở thành phố được nói tới trong Quy định là doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tập thể ở thành phố, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp tư nhân ở thành phố và các doanh nghiệp khác ở thành phố.

Điều 3. Ban ngành hành chính làm bảo hiểm lao động của Quốc vụ viện quản lý chính công tác bảo hiểm thất nghiệp trên toàn quốc. Ban ngành hành chính làm bảo hiểm lao động của chính quyền nhân dân các cấp địa phương từ cấp huyện trở lên quản lý chính công tác bảo hiểm thất nghiệp trong khu vực hành chính đó. Ban ngành hành chính bảo hiểm lao động căn cứ vào Quy định do tổ chức làm bảo hiểm xã hội thuộc nghiệp vụ làm bảo hiểm thất nghiệp mà Quốc vụ viện định ra để thực hiện cụ thể công tác bảo hiểm thất nghiệp.

Điều 4. Phí bảo hiểm thất nghiệp được nộp theo quy định liên quan của nhà nước.

CHƯƠNG II. QUỸ BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

Điều 5. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp được hình thành từ:

1. Phí bảo hiểm thất nghiệp do đơn vị doanh nghiệp và nhân viên trong đơn vị doanh nghiệp ở thành phố đóng;
2. Tiền sinh lời của hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm thất nghiệp;
3. Ngân sách nhà nước trợ cấp;

4. Các khoản đầu tư khác đóng vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp theo quy định pháp luật.

Điều 6. Đơn vị doanh nghiệp ở thành phố đóng bảo hiểm thất nghiệp 2% trong quỹ tiền lương của đơn vị đó. Nhân viên thuộc đơn vị doanh nghiệp ở thành phố đóng phí bảo hiểm thất nghiệp là 1% tiền lương tháng của người đó. Công nhân thuộc chế độ hợp đồng đối với lao động từ nông thôn được các đơn vị doanh nghiệp ở thành phố tuyển dụng không đóng phí bảo hiểm thất nghiệp.

Điều 7. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp tại thành phố trực thuộc trung ương và thành phố các cấp địa phương được thực hiện dự toán toàn thành phố; cấp độ dự toán của các khu vực khác do chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị quy định.

Điều 8. Tỉnh, khu tự trị có thể lập quỹ điều tiết bảo hiểm thất nghiệp

Tiền điều tiết bảo hiểm thất nghiệp là cơ sở phí bảo hiểm thất nghiệp do khu vực dự toán thu theo quy định pháp luật, tỉ lệ dự toán được chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị quy định.

Khi quỹ bảo hiểm thất nghiệp của khu vực dự toán không đủ sử dụng thì sẽ điều chỉnh số tiền điều tiết bảo hiểm thất nghiệp và tài chính địa phương sẽ cấp bổ sung.

Biện pháp cụ thể về dự toán, điều chỉnh số tiền điều tiết bảo hiểm thất nghiệp và tài chính địa phương hỗ trợ bổ sung sẽ do chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị quy định.

Điều 9. Chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc dựa vào số lượng người thất nghiệp và số lượng quỹ bảo hiểm thất nghiệp của khu vực hành chính đó để trình báo Quốc vụ viện phê chuẩn, để có thể điều chỉnh hợp lý mức phí bảo hiểm thất nghiệp của khu vực hành chính đó.

Điều 10. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp dùng để chi như sau:

1. Trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp;
2. Tiền hỗ trợ khám chữa bệnh trong thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp;
3. Tiền hỗ trợ mai táng cho người thất nghiệp bị chết khi vẫn trong thời gian lĩnh tiền bảo hiểm thất nghiệp và tiền trợ cấp thân nhân, vợ (chồng) họ;

4. Tiền trợ cấp dạy nghề và giới thiệu việc làm trong thời gian hưởng bảo hiểm thất nghiệp, biện pháp và mức hỗ trợ do chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc quy định;

5. Các chi phí khác liên quan tới bảo hiểm thất nghiệp do Quốc vụ viện quy định hoặc phê chuẩn.

Điều 11. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp phải được gửi vào tài khoản chuyên dụng của quỹ an sinh xã hội được bộ ngành tài chính mở tại ngân hàng thương nghiệp nhà nước, thực hiện quản lý hai tuyến thu chi, bộ ngành tài chính thực hiện quản lý theo quy định pháp luật.

Quỹ bảo hiểm thất nghiệp gửi vào ngân hàng và dùng để mua công trái theo quy định nhà nước lần lượt bằng với khoản lãi tiền gửi cùng kỳ của người dân thành phố và nông thôn và lãi suất từ công trái. Tiền lãi từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp được đưa vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp.

Khoản chuyên dụng của quỹ bảo hiểm thất nghiệp không được lạm dụng, không được dùng để cân đối thu chi tài chính.

Điều 12. Việc dự toán, quyết toán thu chi của quỹ bảo hiểm thất nghiệp do cơ quan làm bảo hiểm xã hội thuộc khu vực dự toán lập, kết hợp cùng ban ngành hành chính bảo hiểm lao động đồng cấp hoạch toán lại, kết hợp cùng ban ngành tài chính đồng cấp thẩm tra hoạch định, trình chính quyền nhân dân đồng cấp phê chuẩn.

Điều 13. Chế độ tài vụ và chế độ kế toán của quỹ bảo hiểm thất nghiệp được thực hiện dựa vào quy định nhà nước liên quan.

CHƯƠNG III. HƯỞNG BẢO HIỂM THẤT NGHIỆP

Điều 14. Người thất nghiệp có đầy đủ những điều kiện sau thì có thể hưởng bảo hiểm thất nghiệp:

1. Theo quy định tham gia bảo hiểm thất nghiệp, đơn vị sở tại và người đó đã thực hiện đóng đủ 1 năm nghĩa vụ theo quy định;
2. Mất việc ngoài ý muốn;
3. Đã đăng ký thất nghiệp, đồng thời có nhu cầu tìm việc.

Người thất nghiệp trong thời gian hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp đồng thời được hưởng các đãi ngộ khác của bảo hiểm thất nghiệp theo quy định.

Điều 15. Người thất nghiệp trong thời gian hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp ở một trong những hoàn cảnh sau thì bị ngừng hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp, đồng thời cũng ngừng hưởng các đãi ngộ khác của bảo hiểm thất nghiệp:

1. Tìm được việc làm mới;
2. Đi nghĩa vụ quân sự;
3. Ra nước ngoài;
4. Hưởng đãi ngộ của bảo hiểm dưỡng lão cơ bản;
5. Bị bắt giam hoặc bị đi cải tạo lao động;
6. Không có lý do chính đáng từ chối việc làm mà chính quyền nhân dân địa phương chỉ định hoặc việc làm mà tổ chức giới thiệu;
7. Đang trong các hoàn cảnh khác mà quy định pháp luật, quy định pháp quy hành chính quy định.

Điều 16. Đơn vị doanh nghiệp ở thành phố cần kịp thời có chứng nhận ngừng hoặc hủy quan hệ lao động đối với người thất nghiệp, thông báo để họ được hưởng quyền lợi đãi ngộ của bảo hiểm thất nghiệp theo quy định, đồng thời báo tên những người thất nghiệp bị ngừng hoặc hủy quan hệ lao động trong vòng 7 ngày cho cơ quan làm bảo hiểm xã hội chuẩn bị hồ sơ.

Sau khi công nhân viên chức thuộc đơn vị doanh nghiệp ở thành phố thất nghiệp, cần yêu cầu đơn vị đó có chứng nhận ngừng hoặc hủy quan hệ lao động cho họ, kịp thời đến đăng ký thất nghiệp tại cơ quan làm bảo hiểm xã hội theo chỉ định. Tiền bảo hiểm thất nghiệp sẽ tính từ ngày đăng ký thất nghiệp.

Tiền bảo hiểm thất nghiệp do cơ quan làm bảo hiểm xã hội phát theo tháng. Cơ quan làm bảo hiểm xã hội làm giấy chứng nhận hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp cho người thất nghiệp, người thất nghiệp mang giấy tờ đó đến lĩnh tiền bảo hiểm thất nghiệp ở ngân hàng chỉ định.

Điều 17. Trước khi bị thất nghiệp, tổng thời gian đóng phí của đơn vị sở tại và người đó theo quy định từ 1 đến 5 năm thì thời gian được hưởng tối đa 12 tháng; nếu đóng từ 5 đến 10 năm thì thời gian được hưởng tối đa 18 tháng; nếu đóng trên 10 năm thì thời gian được hưởng tối đa 24 tháng. Sau khi tìm được việc làm mà lại tiếp tục bị thất nghiệp, thời gian đóng phí sẽ được tính toán lại, thời hạn hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp có thể được tính toán kết hợp với thời hạn thất nghiệp lần trước

được hưởng mà chưa hưởng, nhưng tối đa không quá 24 tháng.

Điều 18. Mức trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp được tính là mức thấp hơn mức lương tối thiểu, cao hơn mức sống tối thiểu của người dân thành phố của khu vực đó, do chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc xác định.

Điều 19. Trong thời gian hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp, người thất nghiệp bị bệnh phải chữa bệnh, có thể xin cơ quan làm bảo hiểm xã hội được hưởng tiền trợ cấp khám chữa bệnh. Mức trợ cấp khám chữa bệnh do chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc quy định.

Điều 20. Trong thời gian hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp, người thất nghiệp bị chết, chiếu theo quy định của địa phương đối với công nhân viên chức đang công tác, phát tiền trợ cấp mai táng và tiền hỗ trợ một lần cho gia đình người đó.

Điều 21. Công nhân thuộc chế độ hợp đồng đối với lao động từ nông thôn được đơn vị tuyển dụng đủ 1 năm công tác, thì được đơn vị nộp phí bảo hiểm thất nghiệp, hết kỳ hạn hợp đồng lao động mà chưa ký tiếp hoặc chấm dứt hợp đồng lao động trước kỳ hạn thì cơ quan làm bảo hiểm xã hội sẽ dựa vào thời gian công tác dài hay ngắn để hỗ trợ một lần cho họ. Biện pháp và tiêu chuẩn hỗ trợ do chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc quy định.

Điều 22. Đơn vị doanh nghiệp ở thành phố có cơ chế xây dựng chuyển dịch xuyên khu vực dự toán, người thất nghiệp là những người chuyển dịch xuyên khu vực dự toán, lúc đó mối quan hệ bảo hiểm thất nghiệp cũng sẽ thay đổi theo.

Điều 23. Người thất nghiệp phù hợp với điều kiện bảo đảm mức sống tối thiểu của người dân thành phố sẽ được hưởng đãi ngộ mức sống tối thiểu của người dân thành phố theo quy định.

CHƯƠNG IV. QUẢN LÝ VÀ GIÁM SÁT

Điều 24. Ban ngành hành chính bảo hiểm lao động quản lý công tác bảo hiểm thất nghiệp, thực hiện chức trách sau:

1. Quán triệt thực hiện quy định pháp luật của bảo hiểm thất nghiệp;
2. Chỉ đạo công việc của cơ quan làm bảo hiểm xã hội;
3. Tiến hành giám sát kiểm tra việc thu phí bảo hiểm thất nghiệp và chi đãi ngộ bảo hiểm thất nghiệp.

Điều 25. Cơ quan làm bảo hiểm xã hội gánh vác cụ thể công việc của bảo

hiểm thất nghiệp, thực hiện chức trách sau:

1. Phụ trách việc đăng ký, điều tra, thống kê số người thất nghiệp;
2. Phụ trách việc quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp theo quy định;
3. Hoạch định quỹ bảo hiểm thất nghiệp theo quy định, làm giấy chứng nhận cho người thất nghiệp được lĩnh tiền bảo hiểm thất nghiệp và các khoản tiền trợ cấp khác ở ngân hàng chỉ định;
4. Phát kinh phí hỗ trợ bồi dưỡng việc làm, giới thiệu việc làm cho người thất nghiệp;
5. Cung cấp dịch vụ tư vấn miễn phí cho người thất nghiệp;
6. Nhà nước quy định các nhiệm vụ khác do cơ quan làm bảo hiểm xã hội thực thi.

Điều 26. Ban ngành tài chính và ban ngành thẩm tra tiến hành giám sát tình hình thu chi, quản lý quỹ bảo hiểm thất nghiệp theo quy định pháp luật.

Điều 27. Cơ quan làm bảo hiểm xã hội đưa vào dự toán mọi kinh phí cần thiết, tài chính phát kinh phí.

CHƯƠNG V. ĐIỀU KHOẢN XỬ PHẠT

Điều 28. Nếu không phù hợp với điều kiện hưởng bảo hiểm thất nghiệp mà lừa hưởng tiền bảo hiểm thất nghiệp và các quỹ khác của bảo hiểm thất nghiệp sẽ bị cơ quan làm bảo hiểm xã hội ra lệnh hoàn trả; nếu tình tiết nghiêm trọng sẽ do ban ngành hành chính của bảo hiểm lao động phạt số tiền gấp từ 1 đến 3 lần số tiền lừa đảo.

Điều 29. Người công tác trong cơ quan làm bảo hiểm xã hội vi phạm quy định cho người thất nghiệp hưởng chứng nhận lĩnh tiền bảo hiểm thất nghiệp hoặc các quỹ khác của bảo hiểm thất nghiệp làm thiệt hại quỹ bảo hiểm thất nghiệp sẽ do ban ngành hành chính của bảo hiểm lao động ra lệnh bồi thường, nếu tình tiết nghiêm trọng sẽ bị xử lý hành chính theo quy định pháp luật.

Điều 30. Người công tác tại ban ngành hành chính của bảo hiểm xã hội và cơ quan làm bảo hiểm xã hội lạm dụng chức quyền, làm sai vì tình riêng rối loạn kỷ cương, đùa cợt với vị trí công tác, gây thiệt hại quỹ bảo hiểm thất nghiệp sẽ do ban ngành hành chính của bảo hiểm lao động bồi thường thiệt hại cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp; nếu cấu thành tội phạm, sẽ truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu chưa cấu thành tội phạm sẽ bị xử lý hành chính theo quy định pháp luật.

Điều 31. Đơn vị, cá nhân nào lạm dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp phải bồi thường phần lạm dụng của quỹ bảo hiểm thất nghiệp; đưa hết vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp; nếu cấu thành tội phạm sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định pháp luật; chưa cấu thành tội phạm thì giao cho nhân viên chủ quản trực tiếp phụ trách và các nhân viên trực tiếp phụ trách khác xử lý hành chính theo quy định pháp luật.

CHƯƠNG VI. ĐIỀU KHOẢN BỔ SUNG

Điều 32. Chính quyền nhân dân tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc dựa vào tình hình thực tế, có thể quyết định Quy định này sử dụng phù hợp cho đoàn thể xã hội và nhân viên chuyên trách, đơn vị phi doanh nghiệp dân doanh và nhân viên của họ, hộ công thương cá thể ở thành phố thị trấn có thuê công nhân và công nhân của họ.

Điều 33. Quy định này được thực hiện kể từ ngày công bố. Đồng thời phế bỏ “Quy định bảo hiểm chờ việc của công nhân viên chức doanh nghiệp nhà nước” được Quốc vụ viện công bố tháng 12 năm 1993.

Nguồn: [205, tr.202-206]