

NÉT ĐỘC ĐÁO VÀ TÍNH NĂNG ĐỘNG TRONG MÔ HÌNH NHÀ NƯỚC PHÚC LỢI NHẬT BẢN

TRẦN THỊ NHUNG*

Mỗi nhà nước phúc lợi đều có những vấn đề phúc lợi riêng dẫn tới các cách giải quyết khác nhau tùy thuộc vào tình hình kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước đó. Mô hình nhà nước phúc lợi Nhật Bản đã và đang là đề tài thu hút sự quan tâm, chú ý của rất nhiều nhà nghiên cứu trên thế giới. Họ cố gắng tìm ra những điểm khác biệt với các nhà nước phúc lợi khác và tìm ra những giải thích về sự biến đổi trong mô hình đó, và khái quát chung thành mô hình “nhà nước phúc lợi kiểu Nhật Bản”. Vậy lý do gì khiến các nhà nghiên cứu quan tâm và nhấn mạnh đến “phúc lợi xã hội kiểu Nhật Bản”?

Bài viết này muốn đề cập đến sự độc đáo và tính năng động, đặc điểm được nhiều người cho là khá đặc trưng, trong mô hình nhà nước phúc lợi Nhật Bản.

Nét độc đáo trong mô hình nhà nước phúc lợi Nhật Bản

Nhà nước phúc lợi kiểu Nhật Bản được cho là độc đáo bởi vì mặc dù những chi phí xã hội tương đối ít nhưng lại thành công trong việc duy trì tỉ lệ thất nghiệp và nghèo đói thấp. Tỉ lệ thất nghiệp trong những năm đầu thập kỷ 90 dưới 3%, thấp gần bằng Thụy Điển. Tỉ lệ thất nghiệp thấp ở Thụy Điển dễ dàng giải thích được là do chi phí tiêu dùng cao trong chính sách thị trường lao động. Các nước châu Âu sử dụng các chương trình phúc lợi để giảm nguồn cung lao động. Đức

dùng các loại trợ cấp cho người già để khuyến khích công nhân cao tuổi rời bỏ thị trường lao động. Tương tự, Hà Lan dùng lợi ích người khuyết tật để đạt mục đích. Tuy nhiên, trong trường hợp Nhật Bản, tiêu dùng xã hội, kể cả chính sách tiêu dùng cho thị trường lao động thấp nhất trong các nước OECD bởi vì họ không dùng trợ cấp hưu trí, thất nghiệp hay lợi ích người khuyết tật để hạn chế nguồn cung về lao động.

Hơn nữa, nhìn vào hệ số Gini của Nhật Bản ta thấy chỉ số Gini trước và sau thuế đều nhỏ. Điều đó chứng tỏ rằng ảnh hưởng của việc phân phối lại không đáng kể (xem Bảng 1), khác hẳn so với các nước tư bản phát triển khác.

Bảng 1: Hệ số Gini trước và sau khi phân phối lại ở Nhật Bản

Năm	Trước phân phối lại	Sau khi phân phối lại
1984	0,3975	0,3426
1987	0,4049	0,3382
1990	0,4334	0,3643
1993	0,4394	0,3645
1996	0,4412	0,3606
1998	0,4720	0,3814

Nguồn: Báo cáo về phân phối lại thu nhập của Bộ Y tế và Phúc lợi 1999

Tuy nhiên, điều đáng nói là ngay từ trước năm 1990 hệ số Gini đã tương đối nhỏ do có những chính sách kinh tế hữu hiệu làm giảm

* Tiến sĩ, Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á

những chính sách kinh tế hữu hiệu làm giảm sự chênh lệch về thu nhập giữa các tầng lớp xã hội. Nói cách khác, ở nhà nước phúc lợi Nhật Bản, một số chính sách kinh tế thay thế chức năng của nhà nước phúc lợi thông thường. Cụ thể có 3 chính sách cơ bản:

Hệ thống tuyển dụng suốt đời tại các công ty lớn làm cho tỉ lệ thất nghiệp ở Nhật Bản thấp. Bên cạnh đó công ty mở rộng lợi ích người công nhân được hưởng tới những thành viên trong gia đình khiến người đàn ông trở thành người nuôi sống cả gia đình (bread winner).

Chính sách bảo vệ những công ty vừa và nhỏ cũng góp phần đảm bảo việc làm cho người lao động. Công nhân xây dựng (chiếm khoảng 10% lực lượng lao động) được đảm bảo việc làm nhờ vào chính sách đầu tư nhiều vốn vào các công trình công cộng của nhà nước.

Những chế độ đối với người lao động như trên có thể thay thế cho nhà nước phúc lợi bởi vì những chế độ đó liên quan chặt chẽ tới chủ nghĩa gia đình (familism). Chủ nghĩa gia đình trong hoàn cảnh này không phải là một truyền thống lịch sử mà là một chế độ liên quan đến chính trị. Không giống với xu hướng chung của các nước công nghiệp phát triển, ở Nhật Bản sau chiến tranh thế giới thứ 2, rất nhiều phụ nữ đã rời khỏi thị trường lao động trở thành người nội trợ trong gia đình bởi vì chế độ thuê mướn và đảm bảo xã hội có thiên hướng muốn đàn ông là người nuôi sống cả gia đình. Chức năng chủ yếu của phụ nữ nghi việc là chăm sóc con cái và người già trong gia đình.

Cơ cấu thay thế này đã làm tăng sự khác biệt giữa nhà nước phúc lợi Nhật Bản với các nhà nước phúc lợi khác. Quan niệm này đã kết tinh thành 2 trường phái lý thuyết đối

lập nhau. Nói cách khác, cả những người ngưỡng mộ lẫn những người phê phán đều nhấn mạnh sự độc đáo của nhà nước phúc lợi Nhật Bản.

Quan niệm của những người ngưỡng mộ hay phe bảo thủ thể hiện qua lý thuyết của một "xã hội phúc lợi kiểu Nhật Bản (JSWS)". Lý thuyết JSWS ra đời từ cuối những năm 1970 khi sức mạnh của nền kinh tế Nhật Bản bắt đầu gây sự quan tâm, chú ý của thế giới trong khi các nhà nước phúc lợi phương Tây phải đối mặt với các cuộc khủng hoảng nghiêm trọng. Thuyết này cho rằng, Nhật Bản không nên đi theo vết xe đổ của các nhà nước phúc lợi phương Tây mà nên chú ý tới những tài sản quý giá tiềm ẩn của riêng mình như quan hệ láng giềng và họ hàng. Tư tưởng này có ảnh hưởng lớn tới quá trình lập chính sách trong những năm đầu thập kỷ 70 và đã được thể hiện trong Kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội 7 năm của Nhật bắt đầu từ 1979.

Trường phái phê phán hay phe cánh tả phát triển lý thuyết "xã hội theo hướng công ty" kiểu Nhật Bản (JSCS). Thuyết này vẽ lên bức tranh tiêu cực của thuyết JSWS. Phúc lợi công ty hay gia đình không thể thay thế nhà nước phúc lợi được vì Phúc lợi công ty hay gia đình không cung cấp cho mọi công dân và để được hưởng lợi người ta phải nghe theo những người nắm quyền trong công ty và gia đình, không thể rời bỏ công ty và gia đình nếu họ không muốn mất đi sự đảm bảo về thu nhập. Do vậy, Nhật Bản trở thành xã hội tĩnh trong đó con người bị kìm hãm và sự thành kiến về giới càng mạnh.

Lý thuyết JSCS đã vẽ ra một bức tranh thực tế hơn so với lý thuyết JSWS lạc quan. Thực tế, thuyết JSWS đã suy giảm từ khi nền kinh tế bong bóng sụp đổ. Tuy nhiên

thuyết này hợp với trường phái đối lập chính trị trong việc nhấn mạnh sự biến động của nền kinh tế chính trị Nhật Bản và giữ vững quan điểm cho rằng Nhật Bản không phải là nhà nước phúc lợi thông thường.

2. Tính năng động của Nhà nước phúc lợi Nhật Bản

Từ đầu những năm 1970, sự biến động của môi trường kinh tế và cơ cấu dân số đã buộc các nhà nước phúc lợi phương Tây bắt đầu tiến hành chuyển đổi cơ cấu phúc lợi, từ mở rộng đến thu hẹp phúc lợi. Mặc dù Nhật Bản cũng phải chịu những áp lực tương tự, nhưng sự thay đổi phức tạp hơn không giống như các nước phương Tây. Một mặt cũng tiến hành cắt giảm trong khi thúc đẩy các cơ chế thay thế. Mặt khác, các cơ chế thay thế như phúc lợi công ty và chính sách kinh tế được tiến hành theo hướng bảo vệ kết hợp với các điều khoản phúc lợi gia đình để phù hợp với sự biến đổi của môi trường xã hội. Kết quả là nhà nước phúc lợi vừa mở rộng, vừa thu hẹp.

Quá trình cắt giảm chia làm 2 giai đoạn. Giai đoạn đầu khoảng từ năm 1975 đến 1985 cùng với việc củng cố JSWS. Trong giai đoạn này, sự thay thế cơ cấu phúc lợi gia đình và phúc lợi phụ thêm của công ty được tăng cường bởi vì chính phủ cắt giảm chi phí cho phúc lợi. Ngược lại, giai đoạn tiếp theo bắt đầu từ sự lo lắng ngày càng tăng về xã hội già hóa và tỉ lệ trẻ em giảm. Các nhà chính trị cũng như nhiều người khác bắt đầu nhận ra rằng sự phụ thuộc vào gia đình là khó có thể duy trì được lâu.

Cuộc khủng hoảng dầu lửa xảy ra ngay sau 1 năm Nhật Bản thực hiện nâng cao phúc lợi xã hội đã làm thay đổi những giả thuyết về việc mở rộng phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, chi dùng cho phúc lợi vẫn được tăng

ổn định 6 năm nữa cho đến năm 1979 do có sự cân bằng về quyền lực trong quốc hội giữa Đảng dân chủ tự do (LDP) với các đảng đối lập khác. Theo báo cáo tài chính thì đến năm 1975 mức chi tiêu cho phúc lợi Nhật Bản đã đạt gần mức của các nước phương Tây và nếu cần tăng lên nữa thì phải cân nhắc rất cẩn thận. Thay vào đó chi dùng cho các công trình công cộng bắt đầu tăng nhanh hơn từ năm 1976.

Kế hoạch 7 năm của chính phủ vào năm 1979 đã nêu rõ "Nhật Bản phải tìm kiếm mới cho xã hội phúc lợi của mình. Nói một cách khác là phải có một xã hội phúc lợi kiểu Nhật Bản" và nên dựa vào sự tự giúp đỡ và nền tảng của gia đình và cộng đồng. Năm 1981, Hội đồng cải cách hành chính đã đưa ra kiến nghị mô hình xã hội Nhật Bản tương lai là "xã hội phúc lợi sống động" (Active Welfare Society) và miêu tả một xã hội trong đó đề cao sự tự lập, giúp đỡ lẫn nhau và nhà nước chỉ can thiệp ở mức độ vừa phải.

Dựa vào kiến nghị của Hội đồng, một số chính sách cắt giảm quan trọng bắt đầu thực hiện từ những năm 1980. Trước tiên là Luật dịch vụ y tế và sức khỏe cho người già được ban hành vào năm 1982, quy định bãi bỏ chính sách chăm sóc sức khỏe miễn phí cho người già và thay vào đó là người già phải trả 10% chi phí. Năm 1984 Luật bảo hiểm y tế được chỉnh sửa lại, quy định người có bảo hiểm cũng phải trả 10% phí điều trị y tế. Đồng thời, Chương trình dịch vụ y tế cho người về hưu được bắt đầu sớm hơn so với quy định của Luật dịch vụ sức khỏe cho người già. Mục đích của 2 cuộc cải cách là nhằm cải thiện sự thâm hụt tài chính của bảo hiểm y tế quốc gia. Trong những chương

trình mới, các hiệp hội bảo hiểm khác cũng phải đóng góp để san sẻ gánh nặng.

Cuộc cải cách chế độ hưu trí năm 1985, cuộc cải cách theo hướng cắt giảm quan trọng nhất trong thập kỷ 80, đã đưa ra chế độ hưu trí quốc gia mới kết hợp tất các chế độ hưu trí liên quan đến việc làm trước đây. Trong chế độ mới này, chính phủ đã hứa hẹn chia sẻ 30% chi phí nhờ vào việc điều chỉnh lại quỹ theo chế độ thực thanh thực chi (pay as you go). Tuy nhiên, việc trợ cấp của nhà nước cho chế độ hưu trí có giảm đi so với chế độ hưu trí trước đây. Giống như các cuộc cải cách bảo hiểm y tế, ý định của việc sát nhập là để giảm bớt sự thâm hụt tài chính nghiêm trọng của các quỹ hưu trí trước đây bằng việc dồn tiền từ các quỹ hưu trí khác vào quỹ hưu trí người lao động. Cũng trong năm 1985, trợ cấp của chính phủ cho các chương trình phúc lợi địa phương như trợ giúp công cộng và trông trẻ tạm thời bị cắt giảm và chính quyền địa phương buộc phải tự tính toán làm thế nào tốt nhất trong điều kiện kinh phí hạn hẹp. Năm 1989, các chính quyền địa phương tiến hành thể chế hóa để góp phần giải quyết tốt gánh nặng tăng thêm này.

Về cơ bản, những cuộc cải cách đảm bảo xã hội những năm 1980 nhằm các mục đích:

- Giảm trách nhiệm, trợ cấp của nhà nước (chính quyền trung ương),
- Giảm mức hưởng lợi,
- Mở rộng chế độ thu phí từ người sử dụng dịch vụ để trang trải một phần chi phí,
- Điều chỉnh tài chính giữa các chương trình (đặc biệt là trợ cấp từ bảo hiểm hưu trí của người làm công ăn lương đối với bảo hiểm hưu trí quốc gia hay từ Bảo hiểm y tế người làm với Bảo hiểm hưu trí quốc gia),
- Sử dụng phúc lợi tư nhân,

- Xem xét lại mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và địa phương.

Trong “thập kỷ mất mát”, tình hình thất nghiệp trở nên trầm trọng (khoảng 5%), tác động đến sự phân chia và phân cực của tầng lớp trung lưu, làm cho sự bất bình đẳng trong thu nhập tăng lên. Mô hình nhà nước phúc lợi Nhật Bản truyền thống dựa trên cơ sở việc làm đầy đủ, nói cách khác là dựa trên phúc lợi công ty thay thế cho phúc lợi xã hội gặp phải sức ép lớn do tỉ lệ thất nghiệp tăng cao. Vấn đề đặt ra là chế độ đảm bảo xã hội có đáp ứng được như phúc lợi công ty hay không.

Đối diện với sự cắt giảm phúc lợi trong những năm 80, một số nhà nghiên cứu và cán bộ Bộ Y tế và Phúc lợi bắt đầu nghiên cứu để tìm ra đường lối chiến lược cải cách phúc lợi. Họ cho rằng cần thiết phải đổi mới hơn là cắt giảm phúc lợi và việc mở rộng các dịch vụ xã hội đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của xã hội người già quan trọng hơn nhiều so với việc đảm bảo thu nhập. Họ cũng tranh luận rằng cách lựa chọn ưu tiên phúc lợi hiện tại đã lỗi thời. Nhật Bản nên áp dụng chính sách phúc lợi toàn dân và mục tiêu của phúc lợi nên mở rộng đến tầng lớp trung lưu, những người thiếu sự hỗ trợ trong việc chăm sóc các thành viên trong gia đình và hy vọng rằng chính quyền tỉnh, cộng đồng địa phương sẽ đóng vai trò tích cực hơn trong việc cung cấp các dịch vụ phúc lợi.

Mặc dù trong các cuộc tranh luận khái niệm phúc lợi phổ cập (universal welfare) chưa được rõ ràng nhưng một thực tế quan trọng là tất cả đều đã cố gắng đưa ra chiến lược thay thế khắc phục những ảnh hưởng của chính sách cắt giảm. Chiến lược thay thế này được tiếp thêm động lực bởi những thực

tế thay đổi kinh tế, xã hội từ giữa những năm 1985.

Trước hết là dân số người già tăng lên nhanh chóng làm vượt quá khả năng đáp ứng của gia đình truyền thống. Các phương tiện thông tin đại chúng bắt đầu chú ý đưa tin về tình trạng số lượng người già nằm liệt, chủ yếu được chăm sóc bởi những phụ nữ nội trợ, ngày càng tăng. Hơn nữa, sự thay đổi quan hệ giữa các thế hệ và giữa 2 giới bắt đầu làm sứt mòn nền tảng của gia đình truyền thống, tỉ lệ người già sống cùng con cái giảm từ 69% (1980) xuống còn 54% (1996), số người già yếu đau dự báo sẽ tăng từ 2 triệu vào năm 1993 lên 5,2 triệu vào năm 2025⁽¹⁾. Tỉ lệ kết hôn giảm bởi vì phụ nữ bắt đầu nhận ra gánh nặng nghĩa vụ chăm sóc không được trả công sau khi kết hôn. Tỉ lệ kết hôn giảm dẫn tới việc giảm tỉ lệ sinh và nguồn thu từ thuế giảm đe dọa tới tương lai của nhà nước phúc lợi.

Tiếp theo là sự thay đổi cơ bản trong cơ cấu kinh tế xã hội. Những thay đổi này thậm chí làm cho các bộ phận cơ cấu thay thế khác trở nên bất ổn và mong manh. Công ty có thể cung cấp lợi ích phụ thêm và lương cho gia đình chủ yếu là do cơ cấu dân số trẻ thường xuyên được tuyển vào công ty. Nhưng sự già hóa dân số và sự cạnh tranh khắc nghiệt trên thị trường toàn cầu hóa làm cho chế độ này càng khó khăn hơn. Bên cạnh đó, việc đầu tư cho các công trình công cộng ở địa phương đã gây ra sự thâm hụt nghiêm trọng ngân sách chính phủ tại cả trung ương lẫn địa phương.

Sự thất bại của chiến lược Xã hội phúc lợi kiểu Nhật Bản thể hiện qua sự khủng hoảng ngân sách bảo hiểm y tế. Để đối phó với sự

thâm hụt nghiêm trọng ngân sách bảo hiểm, cần phải xây dựng hệ thống dịch vụ xã hội để giảm bớt gánh nặng cho gia đình cũng như hạn chế vấn đề Bệnh viện hóa của người già. Vấn đề là làm thế nào để tạo ra nguồn tài chính để thực hiện các dịch vụ công cộng? Một số người cho rằng dựa vào chế độ thuế. Tuy nhiên phần đông cho rằng khó có thể duy trì nguồn thu từ thuế. Từ cuối những năm 80, các chuyên gia thuộc lĩnh vực phúc lợi xã hội bắt đầu thảo luận về việc đưa ra chế độ bảo hiểm chăm sóc lâu dài. Năm 1993, chính phủ liên minh mới ra đời kết thúc 40 năm cầm quyền của Đảng dân chủ tự do. Sự thay đổi này đã tạo điều kiện thuận lợi cho kế hoạch bảo hiểm trở thành hiện thực. Khác với LDP, chính phủ mới không thể hiện rõ quan điểm nhưng có thiên hướng mở rộng phúc lợi và Bộ tài chính đã tìm được lý do để đẩy thuế tiêu dùng lên cao. Hội đồng Y tế và Phúc lợi người già đã dự thảo chính sách bảo hiểm chăm sóc lâu dài và được Nghị viện thông qua vào năm 1997, chính thức thực hiện từ tháng 4 năm 2000.

Chế độ bảo hiểm chăm sóc lâu dài được áp dụng phổ biến đối với mọi đối tượng có đóng bảo hiểm. Cách thức bảo hiểm này có nghĩa là chỉ những người đóng bảo hiểm có thể được hưởng dịch vụ chăm sóc. Trước khi có chế độ bảo hiểm này, những người có thu nhập thấp thường được cung cấp dịch vụ miễn phí. Đối với dịch vụ trông trẻ, việc điều hành, quản lý không dựa trên cơ sở đóng bảo hiểm mà áp dụng chế độ thu phí không phụ thuộc vào thu nhập của người sử dụng dịch vụ. Những biện pháp như vậy một mặt nhà nước thực hiện ý định phân phối lại đã được thực hiện từ trước, thậm chí họ được chọn, cùng với việc cung cấp các dịch vụ đại trà do đóng góp hay trả

⁽¹⁾ Yoshiwara & Wada 1999

phí. Mặt khác, nhà nước vẫn củng cố hình thức quản lý chặt chẽ, chọn lọc, hạn chế số người được nhận hay nộp đơn. Người nhận trợ giúp xã hội phải đáp ứng những tiêu chuẩn nghiêm ngặt. Hình thức này áp dụng trong trường hợp xét phụ cấp nuôi con cho các bà mẹ đơn thân (giới hạn mức thu nhập của người mẹ được nhận phụ cấp bị hạ xuống vào năm 1985 và 1998). Các biện pháp mới trong chương trình trợ giúp xã hội và phụ cấp nuôi trẻ được đưa ra đồng thời với việc mở rộng chế độ phổ cập trong lĩnh vực dịch vụ chăm sóc lâu dài hay dịch vụ trông trẻ. Điều đó có nghĩa là ở Nhật Bản việc phát triển phổ cập được đề cao đồng thời với việc thu hẹp hay hạn chế phạm vi lựa chọn.

Nhìn chung sự độc đáo, năng động của nhà nước phúc lợi Nhật Bản thể hiện ở tính mềm dẻo của nhà nước phúc lợi phù hợp với sự biến đổi của tình hình kinh tế, xã hội. Sự độc đáo thể hiện ở việc không chế được tỉ lệ thất nghiệp và nghèo đói thấp trong khi ngân sách dành cho đảm bảo xã hội thấp. Tính năng động đã thể hiện trong việc vừa mở rộng, vừa thu hẹp chính sách, đối tượng được hưởng lợi ích đảm bảo xã hội để vừa đảm bảo cân đối tình hình ngân sách, vừa đáp ứng nhu cầu phúc lợi ngày càng cao của xã hội người già, duy trì sự phát triển bền vững của xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Katrougas, G& Lazaridis,G, *Southern European Welfare States: Problems, Challenges and Prospects*, Palgrave 2002.
2. Margarita Estevez-Abe, *Negotiating Welfare Reform: Actors and Institutions in the Japanese Welfare State*, B.rothstein and

S.Steinmo (eds), *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, Macmillan, 2002.

3. OECD, *Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*.

4. Pempel, T.J., *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*, Cornell University Press, 1998.

5. Peng Ito, *Gender and Welfare State Restructing in Japan*, C.Aspalter (ed), *Discovering the Welfare Stare in East Asia*, Praeger 2002.

6. Takafumi Uzubashi, *Japanese Model of Welfare State: How it was changed throughout "the lost decade" of the 1990's*, *Journal of Social Security Policy: Vol 2, No 2*, Tokyo 2003.

7. Taro Miyamoto, *Dynamic of the Japanese Welfare State in Comparative Perspective: Between "Three Worlds" and the Development State*, *The Japanese Journal of Social Security Policy: Vol 2, No 2*, Tokyo 2003.