

Dân số già hóa và hệ thống hưu trí của Nhật Bản và Trung Quốc: một số gợi ý chính sách cho Việt Nam

GIANG THANH LONG

Theo dự báo dân số của nhiều tổ chức quốc tế, ví dụ Liên hợp quốc (2004), Cục Dân số và Lao động Mỹ (2004), dân số già hóa là xu hướng tất yếu sẽ xảy ra ở cả nước phát triển và đang phát triển hoặc chuyển đổi. Xu hướng này sẽ tác động không nhỏ đến cơ cấu thị trường lao động và hoạt động của hệ thống bảo hiểm xã hội, trong đó có hệ thống hưu trí. Bài viết này đề cập đến hai quốc gia trong khu vực Đông Á đại diện cho xu hướng nêu trên, đó là Nhật Bản - một quốc gia phát triển, và Trung Quốc - một quốc gia đang phát triển với tốc độ tăng trưởng cao. Tác động của thay đổi cơ cấu dân số đến sự bền vững của hệ thống hưu trí ở hai nền kinh tế này sẽ được phân tích cùng với một số gợi ý chính sách đối với hệ thống hưu trí Việt Nam - một nền kinh tế có dân số trẻ, nhưng cũng sẽ đối mặt với xu hướng già hóa trong một vài thập kỷ tới.

1. Già hóa dân số và hệ thống hưu trí của Nhật Bản và Trung Quốc

• Nhật Bản

Trong một thập kỷ gần đây, bất kỳ nghiên cứu nào đề cập đến vấn đề già hóa dân số đều lấy Nhật Bản như một minh chứng cho quá trình này. Sau những thành công thần kỳ của nền kinh tế và sự bùng nổ dân số trong thời kỳ đầu phát triển, Nhật Bản - nền kinh tế thứ nhì thế giới hiện nay - đang trải qua giai đoạn thay đổi cơ cấu dân số mạnh mẽ theo hướng già hóa, trong đó tỷ lệ sinh sụt giảm nhanh chóng và tuổi thọ trung bình dân số ngày càng tăng. Theo thống kê dân số của Nhật Bản, tổng tỷ lệ sinh (TFR) của phụ nữ trong độ tuổi sinh sản (15-49) giảm từ 4,5 vào năm 1947 xuống 2,0 vào năm 1960, sau đó tăng lên 2,2 trong giai đoạn kinh tế tăng trưởng cao (1960-1985), sụt giảm nhanh chóng trong thập kỷ 1990, xuống 1,33 vào năm 2002, và 1,29 vào năm 2005 (Takayama, 2006). Bên cạnh đó, tuổi thọ trung bình khi sinh của nam giới và nữ giới tăng tương ứng từ 50 và 54 vào năm 1947 lên 75 và 80 vào năm 1985, và ở mức 78,6 và 85,4 vào năm 2004 (Viện Nghiên

cứu dân số và an sinh xã hội-IPSS, 2005). Mức tuổi thọ này hiện cao nhất trên thế giới. Dự báo của IPSS (2002) theo giả định mức sinh trung bình cho thấy, dân số ở độ tuổi 65 trở lên và tỷ lệ của nhóm dân số này sẽ tăng nhanh chóng trong vòng 50 năm tới. Cụ thể, dân số độ tuổi này sẽ tăng từ 25,5 triệu vào năm 2005 lên 34 triệu vào năm 2018 và duy trì ở mức khoảng 36 triệu cho đến năm 2050, và vì thế tỷ lệ nhóm dân số này cũng sẽ tăng từ 20% vào năm 2005 lên 25,3% vào năm 2014, và khoảng 31,8% vào năm 2050. Mặc dù Chính phủ Nhật Bản đã đưa ra nhiều chính sách khuyến khích tăng mức sinh như: tăng mức hỗ trợ và thời gian nghỉ cho phụ nữ khi sinh, điều kiện chăm sóc y tế... nhưng thực tế cho thấy, do nhiều sức ép từ công việc và xã hội, tỷ lệ phụ nữ kết hôn muộn hơn ngày càng tăng, họ không muốn có nhiều con, và tuổi trung bình của người phụ nữ Nhật Bản có con lần đầu tiên khá cao (28 tuổi).

Hệ thống hưu trí hiện nay của Nhật Bản gồm ba bộ phận¹. Bộ phận thứ nhất, gọi tắt là NPI, có đối tượng tham gia và thụ hưởng chủ yếu là nông dân và người lao động tự do. Hệ thống này "bao phủ" toàn bộ dân số trong độ tuổi từ 20 đến 60. Người tham gia đều phải đóng tối thiểu là 25 năm, và mức đóng hiện nay là 13.300 Yên/tháng. Mức hưởng tối đa sau 40 năm đóng góp là 66.200 Yên/tháng cho những người ở tuổi 65. Mức hưởng nêu trên được tự động chỉ số hóa theo từng năm tài chính (từ ngày 1-4 hàng năm) dựa vào biến động giá cả của năm liền trước. Người tham gia hệ thống có thể yêu cầu được chi trả trong độ tuổi từ 60 đến 70, trong đó mức hưởng sẽ điều chỉnh giảm nếu bắt đầu nhận lương hưu trước 65 tuổi, và được điều chỉnh tăng nếu nhận từ 65 tuổi trở lên. Nếu người tham gia không thể đóng góp được vì

Giang Thanh Long, Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.

1. Do khuôn khổ có hạn nên bài viết không mô tả chi tiết hoạt động của hệ thống hưu trí của Nhật Bản. Bạn đọc tham khảo thêm Oshio (2005) và Takayama (2006).

lý do tài chính thì họ được miễn trừ. Hai bộ phận còn lại, được gọi tương ứng là EPI (chỉ dành cho người lao động khu vực tư nhân), và MAI (chỉ dành cho người lao động khu vực nhà nước). Hai bộ phận này quy định tuổi bắt đầu được hưởng lương hưu là 65 tuổi, và hưởng mức tối đa sau 40 năm đóng góp là khoảng 230.000 Yên/tháng². Mức hưởng được xác định dựa trên số năm đóng góp và mức lợi tức có được từ các khoản đóng góp (earnings-related), và tỷ lệ thay thế được điều chỉnh tùy theo sự thay đổi của mức lương theo từng giai đoạn. Từ năm 1986, bên cạnh mức hưởng theo phần đóng góp, người thụ hưởng của cả ba hệ thống này đều được cấp thêm một khoản phụ hưởng (được gọi là lương hưu cơ bản). Dù đã có những cải cách nhất định về cách thức tính toán, đặc biệt là sau những lần cải cách vào năm 1999 và 2004, hệ thống hưu trí của Nhật Bản về cơ bản vẫn hoạt động theo cơ chế thực thanh thực chi (PAYG).

Hiện nay, khoảng 70% tổng mức chi trả của hệ thống bảo hiểm xã hội là cho hưu trí, nên xu hướng già hóa nêu trên sẽ gây sức ép ngày càng lớn về mặt tài chính, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế có những biến động thất thường. Theo báo cáo hàng năm của Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi, chi phí cho toàn bộ hệ thống an sinh xã hội - bao gồm hưu trí, y tế và các loại hình phúc lợi xã hội khác - tăng lên không ngừng, từ 12% GDP năm 1998 lên 15,4% GDP năm 2000, và 17,5% GDP năm 2005. Dự báo cho thấy, nếu hệ thống an sinh xã hội tiếp tục hoạt động như hiện nay thì tổng mức chi sẽ lên tới 24,3% GDP năm 2025 với gần 50% dành cho hệ thống hưu trí (khoảng 11,6% GDP năm 2025). Theo tính toán của Takayama (2006), tính đến tháng 3-2005, tổng mức nợ lương hưu tích lũy³ của bộ phận thứ hai và thứ ba trong hệ thống đã ở mức 500.000 tỷ Yên - tương đương với GDP năm 2005. Nhiều nghiên cứu khác cũng cho kết quả ước lượng tương tự, ví dụ Horlacher (2002) và Oshio (2002).

Bên cạnh những vấn đề tài chính nêu ở trên, hệ thống hưu trí của Nhật Bản còn đối mặt với một số vấn đề xã hội. Thứ nhất là vấn đề công bằng giữa các thế hệ tham gia hệ thống. Đã có nhiều nghiên cứu chỉ rõ rằng việc duy trì hệ thống hiện nay sẽ dẫn đến sự bất công bằng nghiêm trọng giữa các thế hệ tham gia hệ thống

trong bối cảnh dân số già hóa nhanh chóng. Ví dụ, theo ước lượng của Takayama và cộng sự (1998), trong cả cuộc đời mình, thế hệ tương lai phải đóng góp từ 2,2 đến 4,0 lần thế hệ hiện tại thì mới duy trì được hệ thống, hoặc chính phủ Nhật Bản phải tăng mức đóng góp từ 17,5% năm 2000 lên 30% vào năm 2050 (Faruquee và Muhleisen, 2001), hoặc mức thu nhập bình quân đầu người của người già cải thiện hơn nhiều những người trong độ tuổi 30-44 (Takayama, 2006). Thứ hai, chính sự thay đổi chính sách thường xuyên nhưng không mang tính cải cách triệt để của hệ thống (ví dụ chỉ điều chỉnh mức đóng, mức hưởng, và tăng tuổi về hưu mà vẫn giữ nguyên cơ chế hoạt động PAYG) đã làm cho nhiều người tham gia hệ thống tin rằng Chính phủ đang tìm cách “chối bỏ lời hứa”⁴ và vì thế mà động lực tham gia hệ thống ngày càng giảm mạnh, thể hiện bằng tỷ lệ trốn đóng bảo hiểm tăng lên không ngừng trong những năm qua. Báo cáo của Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi (2003) cho thấy, tỷ lệ trốn đóng bảo hiểm của bộ phận thứ nhất tăng từ 17% năm 1996 lên 26% năm 2000, và ở mức 37% năm 2003.

Đối mặt với những khó khăn nêu trên, nhiều nghiên cứu đã đề xuất cải cách nhằm giảm thiểu gánh nặng và duy trì sự bền vững về mặt tài chính cho hệ thống, trong đó việc áp dụng một hệ thống hưu trí tài khoản cá nhân tượng trưng (NDC)⁵ được coi là một cách thức phù hợp với bối cảnh hiện nay. Có hai lý do chủ yếu để các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách ủng hộ cho hệ thống này, đó là: (i) Nếu chuyển hoàn toàn từ hệ thống PAYG sang hệ thống tài khoản cá nhân thì khoản nợ lương hưu tiềm ẩn sẽ ngay lập tức trở thành khoản nợ hiện hữu; và

2. Lưu ý, tất cả số liệu trình bày được tính đến thời điểm 31-12-2005 (1000 Yên = 8,73 đôla Mỹ).

3. Xem Giang Thanh Long (2005a, b).

4. Vì hệ thống PAYG được hoạt động theo nguyên tắc nguồn thu từ người đóng góp hiện tại sẽ được sử dụng để thanh toán trực tiếp cho người đang thụ hưởng. Khi họ về hưu, khoản lương hưu nhận được sẽ được lấy trực tiếp từ khoản đóng góp của thế hệ tương lai. Đây được coi là lời hứa thanh toán của Chính phủ đối với người đang đóng góp hiện tại. Do đó, rủi ro chính trị của hệ thống này rất cao khi Chính phủ “chối bỏ lời hứa” bằng cách cắt giảm mức hưởng hoặc thậm chí không thanh toán.

5. Xem Giang Thanh Long (2004e).

như trên đã đề cập, khoản này xấp xỉ với GDP năm 2005 nên chắc chắn Chính phủ Nhật Bản không thể thanh toán được ngay, và (ii) Ngoài việc giám sát tài chính cho hệ thống, các nhà hoạch định chính sách có thể dùng NDC để kéo dài thời gian thanh toán nợ lương hưu mà không nhất thiết phải cắt giảm quá nhiều mức hưởng, hoặc tăng quá nhiều mức đóng của người tham gia hệ thống⁶.

• Trung Quốc

Với đường lối cải cách toàn diện nền kinh tế trong hơn hai thập kỷ qua, Trung Quốc đã đạt được những thành tựu đáng kể, trở thành nền kinh tế lớn trong khu vực và thế giới, và được mệnh danh là “nhà máy của thế giới”. Gắn liền với những thành công đó, Trung Quốc bắt đầu trải nghiệm sự biến động mạnh mẽ của dân số theo hướng già hóa. Theo phân tích của nhiều nghiên cứu thì quá trình này là hệ quả của hai nhân tố: (i) Chương trình dân số 1971-1978 với mục tiêu “kết hôn muộn hơn - sống lâu hơn - có ít con hơn”, và “chính sách chỉ có một con” hết sức nghiêm ngặt được thực hiện từ năm 1979 cho đến nay, và (ii) Tuổi thọ dân số tăng lên đáng kể do đời sống và chăm sóc y tế được cải thiện. Theo Dữ liệu dân số quốc tế (IDB) của Cục Dân số và Lao động Mỹ, tỷ suất sinh (TFR) đã giảm nhanh chóng từ 5,3 vào năm 1971 xuống khoảng 2,0 vào năm 1985, và 1,7 vào năm 2004. Bên cạnh đó, theo Dự báo Dân số của Liên hợp quốc (2004), tuổi thọ dân số của Trung Quốc cũng sẽ tăng đáng kể trong vài thập kỷ tới, từ mức 67,8 và 71,9 cho nam giới và nữ giới vào năm 2000 lên tương ứng 76,6 và 80,9 vào năm 2050. Dự báo cũng cho thấy cơ cấu dân số ở Trung Quốc sẽ thay đổi mạnh; cụ thể, theo giả định *mức sinh trung bình*, số người già (từ 60 tuổi trở lên) sẽ tăng từ 143,7 triệu người vào năm 2005 lên mức 290 triệu người vào năm 2025, và ở mức 431,5 triệu người vào năm 2050, trong khi đó số trẻ em (0-14 tuổi) sẽ giảm dần, và vì thế mà tỷ lệ phụ thuộc dân số sẽ tăng từ 46% vào năm 2000 lên 65% vào năm 2050 với sức ép chủ yếu từ tỷ lệ phụ thuộc người già (tăng tương ứng từ 10% lên 39%). Dân số Trung Quốc sẽ đạt ở mức cao nhất vào năm 2030 với khoảng 1,54 tỷ người, và sau đó giảm dần xuống mức 1,39 tỷ người vào năm 2050. Một số nghiên cứu xã hội học cho rằng, chính sách dân số nêu

trên của Trung Quốc đang gây ra những vấn đề xã hội nghiêm trọng, ví dụ như tình trạng mất cân bằng về giới và sự phân hóa lao động rất lớn giữa thành thị và nông thôn.

Hệ thống hưu trí của Trung Quốc được thành lập vào năm 1951 với mục đích đảm bảo đời sống của những người làm việc cho các doanh nghiệp và hợp tác xã quốc doanh. Trải qua biến cố lịch sử cùng với những thay đổi nhanh chóng của nền kinh tế, hệ thống hưu trí cũng thay đổi với những cuộc cải cách lớn vào các năm 1978, 1986, 1995, và 1997⁷. Hệ thống hưu trí hiện nay của Trung Quốc gồm có ba bộ phận. *Bộ phận thứ nhất* là tiểu hệ thống hưu trí bắt buộc có mức hưởng được xác định trước và hoạt động theo cơ chế PAYG với mức hưởng cơ bản như nhau cho mọi đối tượng tham gia, thời gian đóng góp tối thiểu là 15 năm, và tuổi nghỉ hưu là 60 đối với nam giới và 55 đối với nữ giới. Mức hưởng này được tính với tỷ lệ thay thế 20% của mức lương trung bình khu vực (địa lý) của năm liền trước năm bắt đầu hưởng. Theo Nhật báo *Xinhua* ngày 9-8-2004 trích dẫn từ “Sách trắng về an sinh xã hội” thì mức hưởng trung bình năm 2003 là khoảng 621 nhân dân tệ (NDT)/tháng (tương đương 75 đôla Mỹ). *Bộ phận thứ hai* là tiểu hệ thống hưu trí bắt buộc hoạt động với tài khoản cá nhân tượng trưng (NDC). Tổng tỷ lệ đóng góp là 41%, trong đó 11% do người lao động đóng (với 8% dành cho hưu trí), và 30% do người sử dụng lao động đóng (với 20% dành cho hưu trí). Như vậy, tỷ lệ đóng góp cho hệ thống hưu trí đã ở mức cao với 28%. Mức hưởng bình quân hàng tháng cho một người nghỉ hưu ở tuổi 55 được tính bằng cách chia số tiền đóng tích lũy đến thời điểm xét hưởng cho 120. Đây có thể coi là hạn chế lớn, vì cách tính toán này kỳ vọng tuổi thọ trung bình của người đến tuổi về hưu chỉ là 10 năm (= 120/12). Nếu tính gộp cả hai bộ phận trên thì tỷ lệ thay thế bình quân là 58,5% cho người có thời gian đóng góp là 35 năm (Takayama, 2003). *Bộ phận thứ ba* là tiểu hệ thống hưu trí tự nguyện

6. Do khuôn khổ bài viết có hạn nên chúng tôi không trình bày ở đây, bạn đọc có thể tham khảo thêm tranh luận Takayama (2006).

7. Bạn đọc cũng có thể tham khảo nhiều tài liệu bàn luận về lịch sử hoạt động của hệ thống hưu trí ở Trung Quốc, ví dụ World Bank (1997), và Zin, Lin and Gates (2000).

dành cho tất cả những ai có nhu cầu tham gia bảo hiểm. Một điều đáng lưu ý là tất cả các tiểu hệ thống này được hợp nhất, tạo thành một quỹ bảo hiểm xã hội chung (pooled fund) theo từng tỉnh và vận hành theo cơ chế tài chính PAYG.

Tính đến tháng 6-2004, tổng mức thu của toàn bộ hệ thống bảo hiểm là khoảng 550 tỷ NDT, và chi tiêu cho hưu trí chiếm đến gần 63% tổng mức chi của hệ thống bảo hiểm. Tích lũy của hệ thống tăng từ 130 tỷ NDT năm 2003 lên 170 tỷ NDT năm 2004, và lên mức 181,8 tỷ NDT vào tháng 7-2005 (Nhật báo *Xinhua*, ngày 26-9-2005). Tích lũy của hệ thống lớn như vậy cũng là điều dễ hiểu bởi có đến 162 triệu người tham gia (khoảng 12% dân số), trong đó chỉ có 40 triệu người đang thụ hưởng. Tuy nhiên, theo phân tích của nhiều nghiên cứu, các thách thức trong cả ngắn hạn và dài hạn sẽ khiến cho nguồn quỹ bảo hiểm của Trung Quốc sẽ sụt giảm nhanh chóng và cạn kiệt nếu không có chính sách cải cách triệt để hơn nữa.

Hai thách thức lớn nhất trong ngắn hạn là tỷ lệ dân số tham gia và tỷ lệ thực hiện của hệ thống bảo hiểm vẫn còn ở mức thấp. Trong số 12% dân số tham gia hệ thống bảo hiểm như đã nêu trên, lao động thuộc khu vực nhà nước chiếm hơn 85%. Về tỷ lệ thực hiện, theo thống kê của Bộ Lao động và An sinh xã hội (trích dẫn của Zhao và Xu, 2002) thì tỷ lệ này của hợp tác xã ở khu vực thành thị là 53,8% và doanh nghiệp thuộc các loại hình khác là 32%, trong khi doanh nghiệp nhà nước là 93,9%. Phân tích về vấn đề này, một số nghiên cứu, ví dụ Zhao và Xu (2002) và Feng (2005) cho rằng, nó xuất phát từ việc các doanh nghiệp và người lao động đã phải thực hiện tỷ lệ đóng góp quá cao, và do hệ thống bảo hiểm được quản lý theo từng địa phương, khiến việc luân chuyển khoản đóng góp giữa các nơi khá khó khăn, nên động lực tham gia hệ thống cũng bị giảm đi khi nhu cầu chuyển dịch lao động ngày càng mạnh. Hiện nay, gánh nặng tài chính của hệ thống tăng lên khi Chính phủ còn phải chi trả cho hàng chục triệu người lao động bị giãn thải trong quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước thông qua chương trình hỗ trợ việc làm hoặc nghỉ hưu sớm. Ví dụ, trong giai đoạn 1998-2003, Chính phủ Trung Quốc phải chi 73,7 tỷ NDT để tìm việc làm mới

cho 17 triệu trong số 28 triệu lao động bị giãn thải, và chi 176,8 tỷ NDT cho các chương trình hỗ trợ thu nhập hoặc về hưu sớm với những lao động còn lại, và cách giải quyết này cũng đẩy số người về hưu tăng nhanh, từ 27 triệu lên 36 triệu người (Silin, 2004). Số liệu năm 2000 cho thấy, khoảng 2/3 số nam giới nghỉ hưu ở tuổi 57, và 40% nữ giới nghỉ hưu ở tuổi 49 (Takayama, 2003).

Một thách thức khác đối với quá trình vận hành hệ thống hiện nay là việc đầu tư quỹ bảo hiểm chưa thực sự mang lại hiệu suất cao, thậm chí còn nhiều rủi ro. Ví dụ, tính đến cuối năm 2004, 11% quỹ bảo hiểm tích lũy được đầu tư vào thị trường chứng khoán và bị lỗ 919 triệu NDT (Nhật báo *Xinhua*, ngày 19-8-2005), và khoảng hơn 40% quỹ đầu tư vào trái phiếu đầu tư của Chính phủ cũng mang lại lãi suất thực thấp.

Những thách thức dài hạn của hệ thống hưu trí là hệ quả của những thách thức ngắn hạn nêu trên với quá trình chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế và già hóa dân số nhanh chóng trong những thập kỷ tới. Đối với vấn đề thứ nhất, theo Silin (2004), dù số lao động làm việc tại khu vực thành thị tăng lên do quá trình đô thị hóa (nên họ có thể tham gia vào hệ thống bảo hiểm xã hội), nhưng vẫn còn một số lượng lớn hơn rất nhiều lao động đang và sẽ hoạt động tại khu vực nông thôn cũng như khu vực phi chính thức; họ không thể tham gia hệ thống bởi lẽ đơn giản là họ không nằm trong đối tượng quy định hiện nay. Hơn nữa, mức độ dễ tổn thương của lực lượng lao động trẻ di cư ra thành phố ngày càng cao cũng là một câu hỏi lớn cho hệ thống bảo hiểm xã hội của Trung Quốc. Đối với vấn đề thứ hai, nhiều nghiên cứu đã cảnh báo các nhà hoạch định chính sách về sự bền vững tài chính và quan hệ giữa các thế hệ tham gia hệ thống khi tỷ lệ phụ thuộc của hệ thống ngày càng tăng do quá trình già hóa dân số. Nghiên cứu của World Bank (1997) dự báo rằng, tỷ lệ đóng góp của tiểu hệ thống thứ nhất sẽ là 39,27% khi tỷ lệ phụ thuộc dân số đạt ở mức cao nhất vào năm 2033, hoặc tỷ lệ đóng góp phải tăng lên mức 34% trong giai đoạn 2004-2031 thì mới thanh toán được chi phí cải cách hệ thống từ PAYG sang tài khoản cá nhân, hoặc ít nhất là 28% nếu như hợp nhất cả hai tiểu hệ thống bắt buộc và

chuyển hoàn toàn sang tài khoản cá nhân (WB, 1997, tr 24)⁸. Tương tự, theo nghiên cứu của Wang và cộng sự (2000), nếu giữ nguyên trạng hệ thống thì giá trị hiện tại của dòng nợ lương hưu tiềm ẩn giai đoạn 2000-2050 được tính theo phương pháp đóng sẽ là 71% GDP năm 2000, và tỷ lệ đóng góp phải tăng liên tục lên đến mức 37,7% cho đến năm 2020, và duy trì ở mức 35% trong giai đoạn còn lại thì mới đảm bảo quỹ cân bằng. Sử dụng phương pháp tiếp cận liên thế hệ (OLG), Lin (2000) cho thấy việc tiếp tục duy trì và mở rộng hệ thống PAYG hiện nay của Trung Quốc sẽ dẫn đến sụt giảm tích lũy của hệ thống và nền kinh tế cả trong ngắn hạn và dài hạn, và vì thế mà cản trở tăng trưởng kinh tế.

Với những thách thức nêu trên, các nghiên cứu đã đề xuất nhiều chính sách cải cách nhằm duy trì bền vững hệ thống hưu trí cả về mặt kinh tế và xã hội. Các đề xuất khá tương đồng ở một điểm rằng, Chính phủ Trung Quốc cần phải thực hiện chuyển hóa từng bước hệ thống PAYG hiện nay sang hệ thống tài khoản cá nhân với những tính toán kỹ lưỡng về chi phí chuyển giao và mức độ chuyển giao giữa các thế hệ. Bên cạnh đó, việc cải cách hệ thống quản lý, thông tin, đầu tư... cũng hết sức quan trọng⁹.

2. Những gợi ý chính sách cho Việt Nam

Trước hết, cần phải khẳng định rằng, dân số già hóa nhanh *không phải là nguyên nhân chính* dẫn đến những dự báo không khả quan về hoạt động của hệ thống bảo hiểm xã hội nói chung và hưu trí nói riêng, mà nó *chỉ là nhân tố* khiến cho việc duy trì hệ thống PAYG ngày càng trở nên tốn kém về mặt kinh tế và xã hội. Đó là thực tế đang xảy ra với cả nước giàu có như Nhật Bản và nước đang phát triển nhanh như Trung Quốc.

Trong bối cảnh Việt Nam đang nỗ lực xây dựng một hệ thống an sinh xã hội, trong đó có hệ thống hưu trí, một cách toàn diện và hiệu quả, cụ thể là việc Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cùng các cơ quan hữu trách tích cực hoàn thiện Luật Bảo hiểm xã hội thì việc phân tích, đánh giá các vấn đề và kinh nghiệm của các nước có nhiều điểm tương đồng là hết sức cần thiết. Dù rằng Việt Nam có những đặc điểm kinh tế, xã hội khác với Nhật Bản và Trung Quốc, nhưng dựa trên các vấn đề thực tiễn và nghiên cứu cụ thể, chúng tôi cho rằng bài học

của các nước này vẫn mang nhiều giá trị và có thể giúp chúng ta hoạch định được chính sách bảo hiểm xã hội phù hợp với Việt Nam. Xin nêu ra một số điểm tương đồng và gợi ý chính sách cho Việt Nam như sau.

Thứ nhất, dù Việt Nam vẫn là nền kinh tế có dân số trẻ với khoảng 9% dân số từ 60 tuổi trở lên và có một lực lượng lao động lớn với hơn 42 triệu người, nhưng theo Dự báo dân số của Liên hợp quốc (2004) với giả định *mức sinh trung bình* thì Việt Nam sẽ không nằm ngoài xu hướng già hóa dân số, thể hiện bằng tỷ lệ dân số từ 60 tuổi trở lên được dự báo sẽ tăng lên 15,5% vào năm 2030, và 25,5% vào năm 2050, trong khi tỷ lệ trẻ em (0-14) tuổi lại có xu hướng giảm, từ 29,5% vào năm 2005 xuống tương ứng 20,5% và 17,4% vào năm 2030 và 2050. Xu hướng này khiến tỷ lệ phụ thuộc dân số tăng lên nhanh chóng và chủ yếu là do tác động của tỷ lệ phụ thuộc người già (tăng từ 8% vào năm 2005 lên tương ứng 15% và 29% vào năm 2030 và 2050). Xu hướng này sẽ tác động đến cơ cấu tuổi của hệ thống hưu trí và tác động trực tiếp đến tỷ lệ phụ thuộc của hệ thống¹⁰.

Thứ hai, hệ thống hưu trí của Việt Nam hiện nay hoạt động theo cơ chế PAYG như hệ thống của Nhật Bản và Trung Quốc. Hệ thống bảo hiểm xã hội Việt Nam có rất nhiều đặc trưng tương tự như hệ thống của Trung Quốc như: tỷ lệ dân số được "bao phủ" bởi hệ thống còn rất thấp; phần lớn đối tượng tham gia thuộc khu vực nhà nước, trong khi khu vực tư nhân tham gia còn hạn chế dù chiếm tỷ lệ lớn trong lực lượng lao động; độ tuổi trung bình trong cả hai tiểu hệ thống (trước và sau năm 1995) thấp hơn tuổi quy định (hiện tượng về hưu sớm phổ biến), tỷ lệ thực hiện thấp¹¹...

8. Lưu ý, vào năm 1997, tỷ lệ đóng góp trung bình cho hệ thống hưu trí chỉ là 23,5%, trong đó người lao động đóng 2,7% và người sử dụng lao động đóng 20,8% (WB, 1997, tr 20).

9. Bạn đọc có thể tham khảo thêm tranh luận về cải cách hệ thống hưu trí Trung Quốc với nhiều tiêu thức kinh tế-xã hội liên quan của Wang và cộng sự (2000), James (2001), Silin (2004), và Dehai (2005).

10. Tỷ lệ phụ thuộc hệ thống = số người hưởng/số người đóng góp. Đây là chỉ số quan trọng của hệ thống PAYG vì tích số của nó và tỷ lệ thay thế chính là tỷ lệ chi phí PAYG (là tỷ lệ đóng góp cần thiết để duy trì sự cân bằng thu-chi của quỹ).

11. Xem Giang Thanh Long (2004c).

Thứ ba, tương tự như Nhật Bản và Trung Quốc, một số phân tích và dự báo về hệ thống bảo hiểm xã hội nói chung và hệ thống hưu trí nói riêng đều cho rằng, việc tiếp tục duy trì hệ thống như hiện nay sẽ dẫn đến sự bất ổn về mặt tài chính trong một tương lai không xa. Tổ chức Lao động quốc tế - ILO (1998) dự báo rằng, quỹ bảo hiểm xã hội sẽ cạn kiệt vào năm 2030 nếu tiếp tục duy trì hoạt động. Ước lượng nguyên trạng hệ thống của Holzmann, Arthur và Sinn (2000) cũng cho thấy, quỹ bảo hiểm bắt đầu cân bằng thu-chi vào năm 2020 và tích lũy quỹ chỉ duy trì được thêm 12 năm thì cạn kiệt. Báo cáo của Nguyễn Thị Hoài Thu (2004) cho thấy, với cách thức hoạt động như hiện nay thì một người đóng góp 30 năm sẽ chỉ nhận được lương hưu trong vòng 6-8 năm, trong khi thời gian dự tính trung bình là khoảng 15 năm. Kết quả ước lượng mức nợ lương hưu tiềm ẩn theo phương pháp mở trong giai đoạn 2000-2050 của Giang Thanh Long (2004a) cho thấy, giá trị hiện tại của khoản nợ này bằng khoảng 129% GDP năm 2000, và tỷ lệ đóng góp phải tăng từ 15% lên 26,5% mới có thể giữ cân bằng quỹ. Tính toán của Castel và Rama (2005) (theo trích dẫn của *Vietnam Development Report 2006*, tr 133) chỉ ra rằng, với cách tính mức đóng và hưởng hiện nay thì người lao động có thời gian đóng góp dưới 20 năm sẽ nhận được một phần rất nhỏ so với đóng góp của họ, đặc biệt khi họ được thanh toán một lần; lao động khu vực nhà nước có thể nhận nhiều hơn so với mức họ có thể được nhận nếu tính toán bằng phương pháp niên khoản; và lao động của khu vực tư nhân chỉ có lợi khi đóng khoảng 22 năm, và kể từ năm thứ 30 thì mức hưởng tăng thêm cho mỗi năm đóng góp của họ sẽ bị giảm đi do việc áp dụng cách tính lương “trung bình”.

Xuất phát từ những vấn đề nêu trên, cùng với kinh nghiệm và vấn đề đang phát sinh đối với hai hệ thống khá tương đồng của Nhật Bản và Trung Quốc, chúng ta có thể thấy việc cải cách triệt để hệ thống hiện nay là hết sức cần thiết. Trong một loạt các bài viết trước, chúng tôi đã bàn cụ thể về cải cách hệ thống, nên ở đây chỉ xin tóm lược như sau.

- Để tránh được những bất ổn về mặt tài chính hệ thống thì việc áp dụng NDC như là bước quá độ để chuyển từ hệ thống PAYG DB sang hệ thống tài khoản cá nhân là phù hợp.

Tất nhiên, việc thực hiện hệ thống này cần phải có những tính toán trong điều kiện cụ thể của nền kinh tế vĩ mô¹².

- Trong việc quản lý tài chính cần tách hệ thống trước và sau năm 1995 vì tính chất của hai hệ thống này hoàn toàn khác nhau. Hơn nữa, cần điều chỉnh cách tính toán để đảm bảo quyền lợi và sự công bằng cho đối tượng tham gia trong các thành phần kinh tế [như đã nêu trong nghiên cứu của Castel và Rama (2005) ở trên].

- Một vấn đề không kém phần quan trọng là việc cung cấp thông tin đầy đủ, cập nhật. Chúng tôi cho rằng, tỷ lệ tham gia thấp, trốn đóng bảo hiểm, lạm dụng quỹ còn phổ biến... một phần là do thông tin về chế độ chính sách đến người lao động còn yếu. Một khi người lao động hiểu được rằng, việc tham gia hệ thống đảm bảo được lợi ích lâu dài thì họ sẽ sẵn sàng tham gia. Bên cạnh đó, việc cung cấp thông tin để thúc đẩy công tác nghiên cứu, dự báo hệ thống cũng cần phải được coi trọng, bởi đó là bước cần thiết và quan trọng của quá trình hoạch định chính sách.

3. Kết luận

Như vậy, trong một tương lai không xa, Việt Nam sẽ trải nghiệm sự già hóa của dân số, và vì thế việc duy trì hệ thống bảo hiểm xã hội, trong đó có hệ thống hưu trí như hiện nay sẽ trở thành thách thức lớn cả về mặt kinh tế và xã hội. Việc phân tích các vấn đề của Nhật Bản và Trung Quốc cũng như thực tiễn của Việt Nam cho thấy một đòi hỏi là cần phải có một chiến lược cải cách triệt để, thay vì cải cách nhất thời, đối phó. Một hệ thống bảo hiểm xã hội bền vững nằm trong một hệ thống an sinh xã hội sâu rộng và hiệu quả sẽ góp phần ổn định và phát triển nền kinh tế./.

12. Xem Giang Thanh Long (2004d).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- National Institute of Population and Social Security Research (IPSS). 2002. *Population Projections for Japan: 2001-2050*.
- Consultative Group of Vietnam. 2005. *Vietnam Development Report 2006: Business*.
- Feng, S. 2005. "China Pension Update", presented in *OECD/IOIPC Conference on Private Pension in Asia on May 25, 2005*.
- V.v...

Thứ ba, tương tự như Nhật Bản và Trung Quốc, một số phân tích và dự báo về hệ thống bảo hiểm xã hội nói chung và hệ thống hưu trí nói riêng đều cho rằng, việc tiếp tục duy trì hệ thống như hiện nay sẽ dẫn đến sự bất ổn về mặt tài chính trong một tương lai không xa. Tổ chức Lao động quốc tế - ILO (1998) dự báo rằng, quỹ bảo hiểm xã hội sẽ cạn kiệt vào năm 2030 nếu tiếp tục duy trì hoạt động. Ước lượng nguyên trạng hệ thống của Holzmann, Arthur và Sinn (2000) cũng cho thấy, quỹ bảo hiểm bắt đầu cân bằng thu-chi vào năm 2020 và tích lũy quỹ chỉ duy trì được thêm 12 năm thì cạn kiệt. Báo cáo của Nguyễn Thị Hoài Thu (2004) cho thấy, với cách thức hoạt động như hiện nay thì một người đóng góp 30 năm sẽ chỉ nhận được lương hưu trong vòng 6-8 năm, trong khi thời gian dự tính trung bình là khoảng 15 năm. Kết quả ước lượng mức nợ lương hưu tiềm ẩn theo phương pháp mở trong giai đoạn 2000-2050 của Giang Thanh Long (2004a) cho thấy, giá trị hiện tại của khoản nợ này bằng khoảng 129% GDP năm 2000, và tỷ lệ đóng góp phải tăng từ 15% lên 26,5% mới có thể giữ cân bằng quỹ. Tính toán của Castel và Rama (2005) (theo trích dẫn của *Vietnam Development Report 2006*, tr 133) chỉ ra rằng, với cách tính mức đóng và hưởng hiện nay thì người lao động có thời gian đóng góp dưới 20 năm sẽ nhận được một phần rất nhỏ so với đóng góp của họ, đặc biệt khi họ được thanh toán một lần; lao động khu vực nhà nước có thể nhận nhiều hơn so với mức họ có thể được nhận nếu tính toán bằng phương pháp niên khoản; và lao động của khu vực tư nhân chỉ có lợi khi đóng khoảng 22 năm, và kể từ năm thứ 30 thì mức hưởng tăng thêm cho mỗi năm đóng góp của họ sẽ bị giảm đi do việc áp dụng cách tính lương "trung bình".

Xuất phát từ những vấn đề nêu trên, cùng với kinh nghiệm và vấn đề đang phát sinh đối với hai hệ thống khá tương đồng của Nhật Bản và Trung Quốc, chúng ta có thể thấy việc cải cách triệt để hệ thống hiện nay là hết sức cần thiết. Trong một loạt các bài viết trước, chúng tôi đã bàn cụ thể về cải cách hệ thống, nên ở đây chỉ xin tóm lược như sau.

- Để tránh được những bất ổn về mặt tài chính hệ thống thì việc áp dụng NDC như là bước quá độ để chuyển từ hệ thống PAYG DB sang hệ thống tài khoản cá nhân là phù hợp.

Tất nhiên, việc thực hiện hệ thống này cần phải có những tính toán trong điều kiện cụ thể của nền kinh tế vĩ mô¹².

- Trong việc quản lý tài chính cần tách hệ thống trước và sau năm 1995 vì tính chất của hai hệ thống này hoàn toàn khác nhau. Hơn nữa, cần điều chỉnh cách tính toán để đảm bảo quyền lợi và sự công bằng cho đối tượng tham gia trong các thành phần kinh tế [như đã nêu trong nghiên cứu của Castel và Rama (2005) ở trên].

- Một vấn đề không kém phần quan trọng là việc cung cấp thông tin đầy đủ, cập nhật. Chúng tôi cho rằng, tỷ lệ tham gia thấp, trốn đóng bảo hiểm, lạm dụng quỹ còn phổ biến... một phần là do thông tin về chế độ chính sách đến người lao động còn yếu. Một khi người lao động hiểu được rằng, việc tham gia hệ thống đảm bảo được lợi ích lâu dài thì họ sẽ sẵn sàng tham gia. Bên cạnh đó, việc cung cấp thông tin để thúc đẩy công tác nghiên cứu, dự báo hệ thống cũng cần phải được coi trọng, bởi đó là bước cần thiết và quan trọng của quá trình hoạch định chính sách.

3. Kết luận

Như vậy, trong một tương lai không xa, Việt Nam sẽ trải nghiệm sự già hóa của dân số, và vì thế việc duy trì hệ thống bảo hiểm xã hội, trong đó có hệ thống hưu trí như hiện nay sẽ trở thành thách thức lớn cả về mặt kinh tế và xã hội. Việc phân tích các vấn đề của Nhật Bản và Trung Quốc cũng như thực tiễn của Việt Nam cho thấy một đòi hỏi là cần phải có một chiến lược cải cách triệt để, thay vì cải cách nhất thời, đối phó. Một hệ thống bảo hiểm xã hội bền vững nằm trong một hệ thống an sinh xã hội sâu rộng và hiệu quả sẽ góp phần ổn định và phát triển nền kinh tế./.

12. Xem Giang Thanh Long (2004d).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- National Institute of Population and Social Security Research (IPSS). 2002. *Population Projections for Japan: 2001-2050*.
- Consultative Group of Vietnam. 2005. *Vietnam Development Report 2006: Business*.
- Feng, S. 2005. "China Pension Update", presented in *OECD/IOIPC Conference on Private Pension in Asia* on May 25, 2005.
- V.v...