

**PHẠM QUANG MINH**  
(Chủ biên)

# **QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VIỆT NAM**

**THỰC TRẠNG, VẤN ĐỀ ĐẶT RA  
VÀ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH**



**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT**

Chịu trách nhiệm xuất bản  
Q. GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP  
PHẠM CHÍ THÀNH

Chịu trách nhiệm nội dung  
PHÓ GIÁM ĐỐC- PHÓ TỔNG BIÊN TẬP  
ThS. PHẠM THỊ THỊNH

Biên tập nội dung:	ThS. ĐỖ PHƯƠNG MAI TS. HOÀNG MẠNH THẮNG ThS. NGUYỄN VIỆT HÀ
Trình bày bìa:	PHẠM DUY THÁI
Chế bản vi tính:	NGUYỄN QUỲNH LAN
Đọc sách mẫu:	NGUYỄN MAI THẢO NHUNG BÙI BỘI THU

---

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 4139-2020/CXBIPH/14-337/CTQG.

Số quyết định xuất bản: 5365-QĐ/NXBCTQG, ngày 15/10/2020.

Nộp lưu chiếu: tháng 10 năm 2020.

Mã ISBN: 978-604-57-6109-0.

# QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VIỆT NAM

THỰC TRẠNG, VẤN ĐỀ ĐẶT RA  
VÀ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH



**PHẠM QUANG MINH**  
(Chủ biên)

# **QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VIỆT NAM**

**THỰC TRẠNG, VẤN ĐỀ ĐẶT RA  
VÀ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH**

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT**  
**HÀ NỘI - 2019**

## **TẬP THỂ TÁC GIẢ**

PHẠM QUANG MINH (Chủ biên)

NGUYỄN TUẤN ANH

NGUYỄN THỊ THU HÀ

ĐOÀN VIỆT HẢI

NGUYỄN THỊ THU HƯỜNG

ĐINH XUÂN LÝ

TRẦN THỊ MINH NGỌC

DƯƠNG XUÂN NGỌC

PHẠM NGỌC THANH

HOÀNG BÁ THỊNH

NGUYỄN VĂN THỰC

PHẠM LÊ DẠ HƯƠNG

## LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Với bất kỳ thể chế chính trị nào thì quản lý phát triển xã hội cũng có vai trò quyết định đối với sự phát triển của xã hội. Quản lý phát triển xã hội là một vấn đề lớn, phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực, bao trùm lên toàn bộ các khía cạnh của đời sống xã hội. Quản lý phát triển xã hội là sự tác động có định hướng, có tổ chức của chủ thể quản lý đến các khách thể nhằm mục tiêu phát triển xã hội bền vững; phát triển hài hòa cơ cấu xã hội; định hướng, kiểm soát các biến đổi xã hội; thực hiện các bảo đảm an sinh xã hội; thực thi chính sách xã hội phù hợp với từng đối tượng, từng lĩnh vực, địa bàn nhằm hài hòa quan hệ xã hội, quan hệ lợi ích; xử lý ổn thỏa các vấn đề xã hội nảy sinh, bảo đảm sự đồng thuận xã hội, an sinh xã hội, an ninh con người.

Trước đổi mới, Việt Nam áp dụng chính sách quản lý phát triển xã hội gắn với mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp, nhưng qua thực tiễn đã xác nhận sự bất cập của mô hình đó đòi hỏi phải đổi mới quan niệm về phát triển xã hội và quản lý xã hội gắn với thể chế kinh tế thị trường. Thực tiễn hơn 30 năm đổi mới đã xác nhận tính đúng đắn quyết định đổi mới của Đảng và nhờ đó đã giải quyết thành công nhiều mục tiêu xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn quản lý phát triển xã hội trong thời gian qua cũng đặt ra những tình huống mới mà nếu không kịp thời xử lý sẽ dẫn đến những hệ lụy khó lường.

Nhằm cung cấp cơ sở lý luận và những vấn đề thực tiễn đặt ra trong nghiên cứu quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam, Nhà xuất

bản Chính trị quốc gia Sự thật xuất bản cuốn sách ***Quản lý phát triển xã hội Việt Nam: Thực trạng, vấn đề đặt ra và định hướng chính sách*** do tác giả Phạm Quang Minh - Hiệu trưởng Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, làm chủ biên.

Nội dung cuốn sách phân tích khái quát cơ sở lý luận với hệ thống khái niệm và lý thuyết về quản lý phát triển xã hội. Đồng thời, phân tích thực trạng quản lý phát triển xã hội qua việc khảo sát thực tiễn ở 7 tỉnh, thành phố trong cả nước đại diện cho các vùng, miền với các điều kiện, mức độ phát triển khác nhau trong nhiều lĩnh vực như: lao động việc làm, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo trợ xã hội, phân cực giàu nghèo, phân tầng xã hội, bất bình đẳng... Từ những vấn đề đặt ra trong thực tiễn, trên bình diện cơ chế, nội dung cuốn sách phân tích định hướng chính sách và đề xuất mô hình chuyển từ cơ chế quản lý phát triển xã hội sang cơ chế quản trị xã hội. Đó là quá trình chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là những đối tác hợp tác bình đẳng để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội; đưa ra mô hình quản trị phát triển xã hội ở Việt Nam dựa trên mối quan hệ của ba trụ cột: Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân nhằm giải quyết tốt hơn các vấn đề xã hội, đảm bảo an sinh xã hội để đất nước phát triển nhanh và bền vững.

Mặc dù đã có nhiều cố gắng trong quá trình biên tập, xuất bản, song nội dung cuốn sách khó tránh khỏi những hạn chế, thiếu sót. Rất mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc để nội dung cuốn sách được hoàn thiện hơn trong lần xuất bản sau.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

*Tháng 11 năm 2019*

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT



## MỞ ĐẦU

**B**áo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã chỉ rõ phương hướng nhiệm vụ của quản lý phát triển xã hội, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội ở nước ta, cụ thể là: “Nhận thức sâu sắc vị trí, tầm quan trọng của phát triển xã hội bền vững và quản lý phát triển xã hội đối với sự nghiệp xây dựng, bảo vệ Tổ quốc. Xây dựng, thực hiện các chính sách phù hợp với các giai tầng xã hội; giải quyết có hiệu quả những vấn đề xã hội bức xúc; khắc phục từng bước sự mất cân đối về phát triển giữa các lĩnh vực, các vùng, miền; bảo đảm sự hài hòa về lợi ích, về quan hệ xã hội, quan tâm thích đáng đến các tầng lớp, bộ phận yếu thế trong xã hội, đồng bào các dân tộc thiểu số ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, khắc phục xu hướng gia tăng phân hóa giàu - nghèo. Kịp thời kiểm soát và xử lý các rủi ro, mâu thuẫn, xung đột xã hội. Đẩy mạnh các giải pháp đấu tranh phòng, chống tội phạm và tệ nạn xã hội; giảm thiểu tai nạn giao thông”<sup>1</sup>. Nhìn một cách tổng thể, đây là những mục tiêu quan trọng của việc quản lý phát triển xã hội Việt Nam hiện nay và trong tương lai. Việc đạt được những mục tiêu này phụ thuộc vào

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016, tr.30.

các chính sách xã hội và tổ chức thực hiện các chính sách xã hội. Để có được những chính sách xã hội phù hợp và tổ chức thực hiện các chính sách xã hội hiệu quả nhằm quản lý tốt sự phát triển xã hội, yêu cầu quan trọng đặt ra là phải hiểu rõ thực trạng các vấn đề xã hội, trên cơ sở đó đưa ra được định hướng chính sách và mô hình quản lý phát triển xã hội phù hợp. Cuốn sách ***Quản lý phát triển xã hội Việt Nam: Thực trạng, vấn đề đặt ra và định hướng chính sách*** góp phần thực hiện nhiệm vụ này.

Cuốn sách này được xây dựng dựa trên kết quả nghiên cứu của đề tài: “Quản lý phát triển xã hội ở nước ta: Thực trạng, vấn đề đặt ra và định hướng chính sách”, mã số KX04.15/16-20 thuộc chương trình Nghiên cứu khoa học lý luận chính trị giai đoạn 2016 - 2020 của Hội đồng Lý luận Trung ương. Đây là đề tài do Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội chủ trì thực hiện. Trong khuôn khổ đề tài này, các hoạt động khảo sát thực tiễn đã được triển khai tại 7 tỉnh, thành phố đại diện cho các vùng, miền có các điều kiện kinh tế - xã hội, văn hóa khác nhau, với mức độ phát triển khác nhau trên cả nước, bao gồm: Sơn La, Hà Nội, Quảng Trị, Đắk Lắk, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương và Sóc Trăng. Các hoạt động khảo sát diễn ra từ tháng 6/2017 đến tháng 8/2017. Nhìn một cách tổng thể, nội dung khảo sát ở các địa phương này bên cạnh các vấn đề chung liên quan tới giảm nghèo, bất bình đẳng, xung đột xã hội, thì những vấn đề riêng trong quản lý phát triển xã hội của từng địa phương cũng được quan tâm. Cụ thể là trong khi các tỉnh, thành phố như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh hay Bình Dương đang phải tập trung nhiều hơn

cho các thách thức gắn với các đô thị hiện đại, đặc biệt là về bảo vệ môi trường, vệ sinh an toàn thực phẩm, dịch vụ xã hội... thì Sơn La, Quảng Trị, Sóc Trăng và Đắk Lắk vẫn chủ yếu phải giải quyết các thách thức của những địa phương nghèo, đặc biệt là vấn đề giảm nghèo ở khu vực đồng bào dân tộc thiểu số. Thậm chí đối với từng vấn đề chung, cách thức quản lý phát triển xã hội cụ thể ở từng địa phương cũng không giống nhau. Trong lĩnh vực giảm nghèo, Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh sẽ phải tập trung nhiều nguồn lực cho vấn đề giảm nghèo ở khu vực đô thị, rất khác so với các địa phương còn lại. Sự khác biệt cũng diễn ra ngay trong một tỉnh, thành phố với các xã, phường có những đặc điểm khác nhau. Cũng chính vì thế, bên cạnh các giải pháp quản lý phát triển xã hội nói chung, rất cần phải tạo cơ chế để các địa phương có các giải pháp quản lý phát triển xã hội mang tính đặc thù, phù hợp với tình hình thực tiễn.

*Về mặt phương pháp nghiên cứu*, trong quá trình khảo sát thực tế tại 7 tỉnh, thành phố, đề tài đã sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu định lượng và định tính. Trong đó, trọng tâm là các phương pháp nghiên cứu xã hội học, cụ thể là phương pháp khảo sát bằng bảng hỏi đối với nhóm cán bộ và nhóm người dân ở các địa phương. Bên cạnh đó, cuốn sách cũng sử dụng một loạt các phương pháp bổ trợ khác như phương pháp phân tích tài liệu, phương pháp phỏng vấn sâu, phương pháp nghiên cứu trường hợp điển hình.

*Trước hết*, đối với phương pháp phân tích tài liệu, đề tài đã phân tích cả tài liệu thứ cấp và tài liệu sơ cấp. *Liên quan đến phân tích tài liệu thứ cấp*, đề tài đã sử dụng nhiều tài liệu khác nhau như: hệ thống chủ trương, chính sách của

Đảng và Nhà nước về phát triển xã hội, các công trình nghiên cứu về phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội, các báo cáo, số liệu, niên giám thống kê ở Trung ương, địa phương và các tài liệu quốc tế có liên quan. *Đối với tài liệu sơ cấp*, đề tài tập trung phân tích dữ liệu định tính có được qua các đợt khảo sát thực tế, chủ yếu là các dữ liệu có được qua phỏng vấn sâu và quan sát. Đặc biệt là đề tài phân tích các dữ liệu định lượng có được từ khảo sát xã hội học dựa trên bảng hỏi được chuẩn bị sẵn.

*Thứ hai*, đối với phương pháp khảo sát xã hội học dựa trên bảng hỏi được chuẩn bị sẵn, đây là phương pháp trọng tâm của cuốn sách. Phương pháp phỏng vấn bằng bảng hỏi đã được áp dụng với 2 nhóm khách thể nghiên cứu chính gồm: nhóm cán bộ quản lý ở địa phương (phường, xã) - đây là nhóm đại diện cho các chủ thể của hoạt động quản lý phát triển xã hội và nhóm người dân - đây là nhóm đại diện cho đối tượng tác động của hoạt động quản lý phát triển xã hội. Qua việc thực hiện phương pháp này, đề tài đã tiến hành khảo sát bằng bảng hỏi với quy mô 2.100 đơn vị mẫu cho nhóm cán bộ và người dân chia đều cho 7 tỉnh, thành phố; tương đương mỗi tỉnh, thành phố có 300 người được phỏng vấn, bao gồm cả nhóm cán bộ và nhóm người dân. Tại mỗi tỉnh, thành phố đề tài đã khảo sát tại 2 quận/huyện/thị xã/thành phố. Tại mỗi quận/huyện/thị xã/thành phố có 2 xã/phường được chọn để khảo sát. Tại mỗi xã/phường được lựa chọn, đề tài tiến hành khảo sát cả nhóm cán bộ và nhóm người dân theo tỷ lệ 25 cán bộ và 50 người dân. Với nhóm cán bộ được phỏng vấn, đề tài đã tập trung vào các cơ quan có liên quan mật thiết tới hoạt động quản lý phát triển xã hội như các

cơ quan Đảng, chính quyền, tổ chức khác trong hệ thống chính trị. Với nhóm người dân tại địa phương đề tài cũng đã lựa chọn những cộng đồng đặc trưng cho các yếu tố về phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội. Một trong những điểm nhấn đáng chú ý của phương pháp phỏng vấn bằng bảng hỏi chính là việc thiết kế các nội dung câu hỏi về phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội có tính đối sánh giữa 2 nhóm đối tượng cán bộ và người dân. Điều này giúp cho các kết quả nghiên cứu của đề tài được kiểm chứng và có sự so sánh với nhau. Do nội dung nghiên cứu của đề tài rộng, bao gồm các lĩnh vực quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết bất bình đẳng, phân cực giàu nghèo, phân tầng xã hội, giải quyết mâu thuẫn, xung đột xã hội, giảm thiểu rủi ro; đảm bảo an ninh con người, an sinh xã hội vì thế, để đảm bảo các nội dung khảo sát đáp ứng được yêu cầu về chất lượng, đề tài đã thiết kế bảng hỏi định lượng thành 2 nhóm nội dung. Nội dung thứ nhất quan tâm đến bất bình đẳng, phân cực giàu nghèo, phân tầng xã hội. Nội dung thứ hai tập trung vào xung đột xã hội, giảm thiểu rủi ro; đảm bảo an ninh con người, an sinh xã hội. Mỗi nội dung này được thiết kế trong 2 loại bảng hỏi. Một loại bảng hỏi dành cho nhóm cán bộ và một loại bảng hỏi dành cho nhóm người dân.

*Thứ ba*, đối với phương pháp phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm tập trung, các phương pháp này hết sức quan trọng trong việc cung cấp các dữ liệu bổ khuyết cho nghiên cứu định lượng cũng như hướng tới việc lý giải sâu những vấn đề nghiên cứu được đề cập đến. Trọng tâm của phương pháp phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm là đánh giá sự trải nghiệm,

mức độ hài lòng, quan điểm của những người được khảo sát đối với thực tiễn các vấn đề xã hội và quá trình giải quyết các vấn đề xã hội ở các địa phương, tức là đánh giá quá trình quản lý phát triển xã hội tại các địa phương cụ thể. Dữ liệu từ phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm cũng giúp cho việc đánh giá những thành tựu, những hạn chế và mong muốn, kỳ vọng, giải pháp về quản lý phát triển xã hội của người dân và cán bộ quản lý ở các địa phương.

*Thứ tư* là phương pháp phỏng vấn chuyên gia. Do nội dung nghiên cứu của đề tài rất rộng cả về phạm vi nghiên cứu và thời gian nên đề tài cũng đã sử dụng phương pháp phỏng vấn chuyên gia trong quá trình triển khai khảo sát. Thông qua phương pháp này, các nội dung nghiên cứu, kết quả được đánh giá, lựa chọn dựa trên các quan điểm, ý kiến của các chuyên gia am hiểu về từng nội dung cụ thể, trong trường hợp này là phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở nước ta theo các nội dung của đề tài. Ý kiến của các chuyên gia là những cơ sở quan trọng cho việc giải thích nguyên nhân, dự báo xu hướng và đề xuất giải pháp phù hợp cho quản lý phát triển xã hội, trong đó có việc tìm ra mô hình, giải pháp quản lý phát triển xã hội theo quan điểm phát triển bền vững. Ngoài ra, phỏng vấn chuyên gia được sử dụng còn nhằm tìm hiểu, phân tích về các mô hình, bài học kinh nghiệm trong phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội của các quốc gia trên thế giới. Qua đó, chất lọc lựa chọn các mô hình, kinh nghiệm phù hợp nhất có thể áp dụng vào quá trình phát triển bền vững ở nước ta.

*Thứ năm* là phương pháp nghiên cứu trường hợp điển hình. Trong 7 tỉnh, thành phố được lựa chọn khảo sát của

đề tài, mỗi tỉnh thành phố lại có những đặc trưng riêng về kinh tế, xã hội, vị trí địa lý, dân tộc, văn hóa. Do đó, tại mỗi địa phương, bên cạnh các mô hình, chính sách phát triển và quản lý phát triển xã hội chung sẽ có các mô hình, chính sách mang tính đặc thù. Cũng vì thế, trong quá trình khảo sát, đề tài đã áp dụng phương pháp nghiên cứu trường hợp điển hình để phân tích và làm rõ hơn các mô hình về phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội phù hợp, đặc biệt là ở các địa phương vốn có nhiều ý tưởng, mô hình đột phá như Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương.

Với nội dung nghiên cứu, địa bàn nghiên cứu, phương pháp nghiên cứu, đề tài ***Quản lý phát triển xã hội ở nước ta: Thực trạng, vấn đề đặt ra và định hướng chính sách*** đã có những kết quả nghiên cứu quan trọng liên quan đến quản lý phát triển xã hội ở nước ta. Một phần kết quả nghiên cứu của đề tài đã được sử dụng để xây dựng nội dung của cuốn sách này. Nhìn một cách tổng thể, ngoài phần mở đầu và kết luận, nội dung của cuốn sách được chia thành 3 chương:

*Chương I* bàn về cơ sở lý luận trong nghiên cứu quản lý phát triển xã hội.

*Chương II* phân tích thực trạng quản lý phát triển xã hội trên các lĩnh vực: lao động việc làm, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo trợ xã hội, phân cực giàu nghèo, phân tầng xã hội, bất bình đẳng.

*Chương III* đề cập đến các yếu tố quốc tế và trong nước tác động tới vấn đề quản lý phát triển xã hội và định hướng chính sách, đề xuất mô hình quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2020 - 2030.

Như vậy, cấu trúc nội dung của cuốn sách dựa trên logic: lý luận - thực tiễn - định hướng chính sách và mô hình quản lý phát triển xã hội.

Nhân dịp cuốn sách ra mắt bạn đọc, nhóm tác giả xin gửi lời cảm ơn chân thành nhất đến Hội đồng Lý luận Trung ương, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, các cán bộ và nhân dân ở 7 tỉnh, thành phố: Sơn La, Hà Nội, Quảng Trị, Đắk Lắk, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương và Sóc Trăng đã giúp đỡ chúng tôi hoàn thành đề tài nghiên cứu này. Lời cảm ơn đặc biệt của chúng tôi dành cho lãnh đạo và các biên tập viên của Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật đã góp ý, biên tập, xuất bản công trình này.

Xin trân trọng giới thiệu đến độc giả và mong muốn nhận được các ý kiến góp ý để cuốn sách ngày càng hoàn thiện hơn.

Xin cảm ơn.

*Hà Nội, mùa Thu 2019*

**T/M NHÓM TÁC GIẢ**

**GS.TS. Phạm Quang Minh**



## Chương I

# CƠ SỞ LÝ LUẬN TRONG NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI

## I- HỆ THỐNG KHÁI NIỆM VỀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI

Để làm rõ cơ sở lý luận về quản lý phát triển xã hội nói chung và vấn đề quản lý phát triển xã hội trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế trước tiên cần phải làm rõ hệ thống khái niệm có liên quan tới quản lý phát triển xã hội. Việc làm rõ hệ thống khái niệm sẽ giúp đưa ra được các tiêu chí đánh giá phù hợp về vấn đề quản lý phát triển xã hội. Trong đó, đặc biệt là tính toàn diện nhưng cũng rất cụ thể về không gian, thời gian đối với vấn đề phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội. Không chỉ cần làm rõ các khái niệm về quản lý xã hội và quản lý phát triển xã hội, mà để hiểu rõ được bản chất của các khái niệm này, cần phải làm rõ được rất nhiều các khái niệm có liên quan khác như phân tầng xã hội, bất bình đẳng, an ninh con người, an sinh xã hội... Ở những thời điểm phát triển xã hội cụ thể khác nhau, mức độ đặt ra của

các vấn đề này là khác nhau. Do đó, việc quản lý phát triển xã hội đối với các vấn đề nói trên cũng khác nhau.

## 1. Quản lý xã hội

Để hiểu khái niệm “quản lý xã hội” trước tiên cần hiểu rõ khái niệm “quản lý”. Theo Phạm Ngọc Thanh: “Quản lý là một hoạt động thực tiễn đặc biệt của con người, trong đó các chủ thể tác động lên các đối tượng bằng các công cụ và phương pháp khác nhau, thông qua quy trình quản lý nhất định, nhằm thực hiện một cách hiệu quả nhất các mục tiêu của tổ chức trong điều kiện biến động của môi trường”<sup>1</sup>. Khi bàn về khái niệm “quản lý xã hội”, các nhà nghiên cứu có nhiều cách tiếp cận khác nhau<sup>2</sup>, nhưng đều thống nhất nội dung cơ bản: Quản lý xã hội là quá trình tác động của các chủ thể lên xã hội bằng những công cụ và phương pháp khác nhau, thông qua những quy trình quản lý, nhằm duy trì và phát triển những đặc trưng chủ yếu của xã hội, đạt được các mục tiêu xã hội và thúc đẩy xã hội phát triển. Xét cho cùng,

---

1. Phạm Ngọc Thanh: *Đổi mới văn hóa lãnh đạo và quản lý ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr.17.

2. Xem A.G. Xpirkin: *Triết học xã hội*, Nxb. Tuyên huấn, Hà Nội, 1989, t.1, tr.179; Đỗ Hoàng Toàn và Phan Kim Chiến: *Giáo trình Quản lý xã hội*, Nxb. Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội, 2000, tr.10; Nguyễn Tuấn Dũng và Đỗ Minh Hợp: *Từ điển Quản lý xã hội*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2002, tr.187-188; Nguyễn Vũ Tiến: *Lý thuyết chung về quản lý xã hội*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2010, tr.13; Phạm Ngọc Thanh (Chủ biên): *Quản lý phát triển xã hội ở Tây Nguyên trong xóa đói, giảm nghèo bảo trợ xã hội và y tế*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016, tr.21-22.

việc quản lý xã hội chính là việc thực thi các chính sách, các giải pháp để thúc đẩy sự phát triển của xã hội, mang lại lợi ích cho người dân và toàn xã hội. Do vậy, tùy thuộc vào từng thời điểm lịch sử cụ thể, tùy thuộc vào định hướng phát triển, các cách thức, quan điểm và việc thực thi các giải pháp về quản lý xã hội sẽ khác nhau. Ở mỗi quốc gia, đều có những giai đoạn, với những đặc trưng nhất định trong quản lý xã hội. Trong mỗi giai đoạn này có thể bao gồm nhiều giai đoạn nhỏ hơn. Quản lý xã hội cần có cách tiếp cận hệ thống tuân thủ các nguyên tắc lịch sử, cụ thể.

## **2. Quản lý phát triển xã hội**

Có rất nhiều khái niệm, cách hiểu khác nhau về quản lý phát triển xã hội. Trong đó, nhìn chung các khái niệm đều thống nhất cách hiểu về quản lý phát triển xã hội là hoạt động có mục tiêu thông qua các công cụ, giải pháp khác nhau, đặc biệt là về chính sách để thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Cụ thể, khái niệm quản lý phát triển xã hội theo nghĩa rộng được hiểu là: “quản lý sự phát triển xã hội tổng thể, bao gồm quản lý phát triển kinh tế, quản lý phát triển hệ thống chính trị, quản lý phát triển văn hóa, quản lý phát triển xã hội theo nghĩa hẹp, quản lý phát triển con người, quản lý nguồn lực vật chất nhân tạo, nhất là kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội”<sup>1</sup>. Theo nghĩa này quản lý phát triển xã hội được hiểu là tổng thể các hoạt động quản lý trên toàn bộ các lĩnh vực khác nhau cấu thành một xã hội, trong đó bao gồm

---

1. Phạm Ngọc Thanh: *Quản lý phát triển xã hội ở Tây Nguyên trong xóa đói, giảm nghèo, bảo trợ xã hội và y tế*, Sdd, tr.24.

cả các yếu tố về vật chất và phi vật chất. Đồng thời, cũng có thể nhận thấy rằng, vấn đề quan trọng nhất trong quản lý phát triển xã hội là quản lý tổng thể. Đó là quá trình điều tiết các lĩnh vực, các mục tiêu, các phương pháp để đạt được kết quả cao nhất trong phát triển xã hội, bao gồm cả các giải pháp về quản lý phát triển xã hội theo nghĩa hẹp. Trong khi đó, khái niệm quản lý xã hội theo nghĩa hẹp được hiểu là việc quản lý phát triển xã hội theo các lĩnh vực khác nhau hay còn gọi là quản lý các tiểu hệ thống trong hệ thống tổng thể chung là toàn xã hội.

Quản lý phát triển xã hội là hoạt động có chủ đích, dựa trên các công cụ chính sách và nhiều công cụ khác để đạt mục tiêu vì sự phát triển chung. Trong đó, đặc biệt là các mục tiêu gắn với phát triển bền vững, ổn định xã hội và đảm bảo hạnh phúc cho con người. Do đó, khi đánh giá về hiệu quả quản lý nhà nước đòi hỏi phải đánh giá ở nhiều góc độ khác nhau. Trong đó, ít nhất phải đánh giá ở góc độ chủ thể quản lý và khách thể của quá trình quản lý. Thông thường, chủ thể của hoạt động quản lý phát triển xã hội chính là cán bộ thực thi đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước. Khách thể của hoạt động quản lý xã hội thường là người dân. Ở một số tình huống cụ thể, việc phân biệt chủ thể và khách thể của quản lý xã hội chỉ mang tính chất tương đối, phụ thuộc vào vai trò và sự tham gia quá trình phát triển xã hội của các bên.

Ở tầm vĩ mô, Nhà nước thực hiện việc quản lý phát triển xã hội thông qua hệ thống chính sách, pháp luật và hệ thống tổ chức nhân sự, bộ máy thực thi. Thông qua việc triển khai thực hiện chính sách có thể đo lường và đánh giá được về

hiệu quả quản lý phát triển xã hội cũng như mục tiêu phát triển được định hướng. Sự thay đổi về cơ chế, chính sách hay việc thực thi chính sách có thể coi là những biểu hiện để đo lường, đánh giá về hoạt động quản lý xã hội và phát triển xã hội. Nói chung, chủ trương, đường lối, cơ chế, chính sách là những nhân tố đặc biệt quan trọng trong quá trình quản lý phát triển xã hội, thúc đẩy và đảm bảo hiệu quả về quản lý phát triển xã hội.

Như vậy, có thể hiểu quản lý phát triển xã hội là một quá trình liên tục tác động có tính định hướng của chủ thể quản lý đối với khách thể quản lý, hướng tới các mục tiêu chung và các mục tiêu cụ thể, cũng như vì sự phát triển bền vững của xã hội. Quản lý phát triển xã hội đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển chung của toàn xã hội, góp phần thực hiện mục tiêu tiến bộ xã hội, công bằng xã hội.

### **3. Bất bình đẳng**

Sự khác biệt về xã hội tồn tại ở mọi xã hội. Đồng thời, chính sự khác biệt về xã hội là yếu tố tạo nên sự bất bình đẳng<sup>1</sup>. Vì thế, có nhiều cách khác nhau để định nghĩa về bất bình đẳng, tùy thuộc vào cách tiếp cận và bối cảnh thực tiễn của vấn đề bất bình đẳng. Nhìn chung, có thể hiểu rằng bất bình đẳng là sự không bằng nhau/hơn kém nhau về cơ hội/lợi ích/địa vị/của cải... giữa các cá nhân trong xã hội. Do vậy, khi đề cập tới bất bình đẳng, cần phải quan tâm tới các vấn đề như: cơ hội, địa vị, ảnh hưởng chính trị và việc giải quyết vấn đề bất bình đẳng xã hội phải được xem xét trong những

---

1. Xem G. Endruweit, G. Trommsdorff: *Từ điển xã hội Oxford*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2012, tr.31.

bối cảnh lịch sử cụ thể<sup>1</sup>. Bất bình đẳng không chỉ là vấn đề giữa cá nhân với cá nhân trong xã hội mà còn là vấn đề giữa các nhóm, các khu vực, vùng miền, giữa các dân tộc...

#### **4. Phân tầng xã hội**

Phân tầng xã hội là hiện tượng phổ biến ở các xã hội do đó, khái niệm phân tầng xã hội là một khái niệm rất phổ biến. Về mặt thuật ngữ, phân tầng xã hội chỉ sự phân chia cá nhân thành các tầng lớp khác nhau trong xã hội. Tuy nhiên, đây chỉ là một dạng biểu hiện bên ngoài của phân tầng xã hội vì sự đấu tranh, tương tác, chuyển hóa giữa các tầng liên tục diễn ra trong quá trình phát triển xã hội. Phân tầng xã hội nhìn chung thường gắn liền với bất bình đẳng xã hội<sup>2</sup>. Phân tầng xã hội gắn với các vấn đề liên quan tới quan hệ xã hội cũng như quá trình phát triển xã hội. Thực tế, phân tầng xã hội không chỉ là các vị trí của cá nhân mà còn liên quan tới vị trí của các nhóm xã hội, nhóm dân tộc... Điều này đặc biệt đáng chú ý khi nhìn nhận ở góc độ vĩ mô gắn với quản lý phát triển xã hội.

#### **5. Xung đột xã hội**

Quá trình phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở một khía cạnh nào đó là quá trình nảy sinh, phát triển và giải quyết các mâu thuẫn/xung đột xã hội. Do đó, quản lý phát triển xã hội cũng là quá trình quản lý và giải quyết các

---

1. Xem Phạm Tất Dong, Lê Ngọc Hùng (Đồng chủ biên): *Xã hội học*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2010, tr.224-227.

2. Xem G. Endruweit, G. Trommsdorff: *Từ điển xã hội học Oxford*, Sdd, tr.407.

xung đột xã hội. Về mặt khái niệm, có nhiều cách hiểu khác nhau về xung đột xã hội, thậm chí là đối lập nhau. Sự khác biệt về khái niệm chủ yếu là do cách tiếp cận của các bên khác nhau đối với vấn đề xung đột xã hội. Tuy nhiên, điểm chung của các khái niệm này đều thống nhất rằng xung đột xã hội là một hiện tượng tất yếu của quá trình phát triển xã hội<sup>1</sup>. Theo George Ritzer - nhà xã hội học người Mỹ (1940), xung đột xã hội về bản chất là xung đột về lợi ích, giá trị giữa các cá nhân trong quá trình tương tác xã hội: “Xung đột xã hội là sự đối đầu công khai, là mâu thuẫn giữa hai hoặc nhiều hơn nữa chủ thể và người tham gia vào tương tác xã hội mà nguyên nhân là sự bất đồng về nhu cầu, lợi ích và giá trị”<sup>2</sup>. Theo Phan Xuân Sơn, xung đột xã hội có nhiều biểu hiện, cấp độ khác nhau nhưng đều dẫn tới sự đấu tranh giữa các bên trong các quan hệ, trong sự tương tác xã hội: “Xung đột xã hội là sự mâu thuẫn, đối lập, bất đồng, xung khắc về lợi ích, ý kiến, quan điểm... dẫn đến sự đấu tranh với các hình thức, quy mô và mức độ khác nhau, từ các phía trong các quan hệ đó”<sup>3</sup>.

## **6. Chủ thể quản lý phát triển xã hội**

Trong quản lý nói chung và trong quản lý phát triển xã hội nói riêng luôn tồn tại các mối quan hệ giữa chủ thể quản lý với đối tượng quản lý. Mối quan hệ này được thể hiện, điều

---

1. Xem G. Endruweit, G. Trommsdorff: *Từ điển xã hội học*, Sđd, tr.890.

2. Xem Phan Văn Hùng: *Một số vấn đề mới trong quan hệ dân tộc và chính sách dân tộc*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015, tr.50.

3. Phan Xuân Sơn: *Lý thuyết xung đột xã hội và quản lý, giải tỏa xung đột xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2014, tr.46.

tiết, thực thi thông qua các phương thức và công cụ quản lý. Ở góc độ quản lý phát triển xã hội, phương thức và công cụ quản lý chính là đường lối, hệ thống chính sách, pháp luật được chủ thể quản lý thực hiện với đối tượng quản lý.

Thông thường, trong quản lý nói chung luôn có rất nhiều các yếu tố cấu thành như: (1) chủ thể quản lý, (2) khách thể quản lý, (3) đối tượng quản lý, (4) mục tiêu quản lý, (5) phương thức và công cụ quản lý... Do đó, quản lý là một hoạt động rất phức tạp liên quan tới các yếu tố khách quan và chủ quan khác nhau. Đối với quản lý phát triển xã hội, sự phức tạp có lẽ ở mức độ cao nhất trong số các hình thức quản lý. Hoạt động quản lý phát triển xã hội thông thường được hiểu gắn liền với quản lý nhà nước, tuy nhiên quản lý phát triển xã hội thường được hiểu rộng hơn. Đồng thời trong quản lý nhà nước lại bao gồm cả quản lý hành chính nhà nước và các nội dung quản lý khác.

Trong quản lý phát triển xã hội, chủ thể quản lý rất đa dạng, bao gồm: các cơ quan nhà nước, các tổ chức và người dân. Trong đó, Nhà nước đóng vai trò là chủ thể đặc biệt quan trọng của hoạt động quản lý phát triển xã hội bởi Nhà nước có trách nhiệm trong việc xác định và ban hành các chính sách, thực thi các chính sách phát triển xã hội theo mục tiêu đặt ra. Nhà nước cũng đảm bảo việc cân đối và hài hòa giữa quá trình phát triển kinh tế với đảm bảo tiến bộ và công bằng xã hội, thực hiện các chính sách về an sinh và trợ giúp xã hội để giảm bất bình đẳng, giảm phân tầng xã hội, đảm bảo an ninh con người cho người dân. Việc xây dựng và thực thi các chính sách đúng của Nhà nước sẽ giúp nâng cao hiệu quả của hoạt động phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội. Ngược lại, nếu các chính sách và việc thực thi



chính sách kém hiệu quả chắc chắn sẽ gây ra nhiều vấn đề trong phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội. Tuy nhiên, trong mọi xã hội, ngoài vai trò của Nhà nước không thể không nhắc đến vai trò quan trọng của các tổ chức xã hội, đặc biệt là các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức cộng đồng... Trong các tổ chức này, nhiều tổ chức là cánh tay nối dài của các cơ quan nhà nước, nhiều tổ chức là cầu nối, kết nối giữa các cơ quan quản lý nhà nước và người dân. Mặt khác, trong thực tiễn phát triển xã hội, nhiều vấn đề, nhu cầu của xã hội đòi hỏi phải có sự tham gia giải quyết, thực hiện của các tổ chức xã hội thay vì các cơ quan quản lý nhà nước. Do đó, các tổ chức xã hội, tổ chức cộng đồng cũng đóng vai trò là các chủ thể vô cùng quan trọng trong quản lý phát triển xã hội. Ngoài Nhà nước và các tổ chức xã hội, Nhân dân chính cũng là chủ thể của hoạt động quản lý phát triển xã hội. Quan điểm của Đảng ta là xây dựng xã hội của dân, do dân, vì dân. Vì thế, quyền làm chủ của người dân nói chung và trong vai trò chủ thể quản lý phát triển xã hội luôn được tôn trọng và đề cao. Để thực thi tốt vai trò chủ thể của người dân trong quản lý phát triển xã hội, những năm qua Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chính sách quan trọng về phát huy quyền làm chủ của người dân, ban hành Quy chế dân chủ ở cơ sở và hàng loạt các chính sách khác có liên quan. Như vậy có thể thấy rằng, chủ thể quản lý phát triển xã hội theo quan điểm của Đảng ta là rất đa dạng, trong đó nhấn mạnh tới vai trò của Nhân dân, các tổ chức cộng đồng, tổ chức ngoài cơ quan nhà nước. Điều đó có nghĩa rằng, trong quản lý phát triển xã hội, Đảng ta đã chú ý tới các giải pháp, phương thức để đảm bảo sự cân bằng, hài hòa về vai trò của các chủ thể để từ đó tránh các nguy cơ

về lạm dụng vai trò, quyền lực của các cơ quan quản lý nhà nước trong quản lý phát triển xã hội.

### **7. Đối tượng/đối tác của quản lý phát triển xã hội**

Đối tượng quản lý phát triển xã hội rất đa dạng, tùy thuộc vào các lĩnh vực quản lý phát triển xã hội khác nhau sẽ có các nhóm đối tượng khác nhau. Các đối tượng này cũng có thể được phân loại thành đối tượng trực tiếp và đối tượng gián tiếp. Tuy nhiên, trong quản lý phát triển xã hội, đối tượng của quản lý cũng có thể được coi là đối tác. Nói cách khác, đối tác quản lý không chỉ là đối tượng chịu sự quản lý mà còn có sự trao đổi và tương tác với chủ thể quản lý. Thực tế, trong khoa học quản lý, mối quan hệ giữa chủ thể và đối tượng chỉ mang tính chất tương đối, nếu nhìn bên ngoài, có thể là mối quan hệ có tính chất xung đột, tuy nhiên đây lại là mối quan hệ gắn bó mật thiết với nhau. Nếu không có đối tượng để quản lý thì cũng sẽ không có chủ thể quản lý và ngược lại. Việc coi các đối tượng quản lý phát triển xã hội là các đối tác của chủ thể trong quản lý phát triển xã hội là một trong những quan điểm tiến bộ, thể hiện những bước phát triển tích cực trong tư duy của Đảng và Nhà nước về quản lý phát triển xã hội. Trong số các đối tượng/đối tác của quản lý phát triển xã hội, doanh nghiệp là nhân tố chủ chốt. Trong thực tiễn, hoạt động quản lý phát triển xã hội bao gồm rất nhiều các lĩnh vực khác nhau, lĩnh vực kinh tế đóng vai trò xương sống để nâng đỡ, thúc đẩy các lĩnh vực khác. Cũng vì thế, doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng, là đối tác trong quản lý phát triển xã hội của Nhà nước, các tổ chức xã hội và của Nhân dân: “Đối tác của

các chủ thể quản lý phát triển xã hội là doanh nghiệp, các tổ chức cung ứng dịch vụ và gia đình”<sup>1</sup>.

Trong nhiều năm qua, nhận thức về tầm quan trọng của doanh nghiệp trong phát triển kinh tế - xã hội đất nước đã được Đảng ta không ngừng nâng cao, thể hiện qua các văn kiện Đại hội Đảng và nhiều chiến lược, chính sách khác có liên quan, đặc biệt là doanh nghiệp tư nhân/kinh tế tư nhân. Điều này có nghĩa, vai trò của các doanh nghiệp trong nền kinh tế nói riêng, trong phát triển xã hội nói chung ngày càng được nâng cao và được tạo mọi điều kiện để đóng góp vào sự phát triển chung của đất nước. Việt Nam vẫn đang tiếp tục trên con đường xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, do đó rất cần phải phát triển được cộng đồng doanh nghiệp lớn mạnh để đóng góp về kinh tế và giải quyết được hàng loạt các vấn đề khác về xã hội, môi trường... đặt ra trong quá trình phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội. Tương tự như các doanh nghiệp, các tổ chức cung ứng dịch vụ xã hội cũng là một đối tượng/đối tác quan trọng trong quản lý phát triển xã hội, đáp ứng đa dạng các nhu cầu của quá trình phát triển. Ngoài các đối tượng/đối tác nêu trên, trong quản lý phát triển xã hội, không thể không nhắc tới gia đình bởi gia đình là tế bào của xã hội. Gia đình kết nối các cá nhân với xã hội, kết nối các chủ thể và khách thể của quản lý phát triển xã hội. Sự phồn vinh, hạnh phúc, phát triển của các gia đình chính là thước đo về hiệu quả phát

---

1. Đoàn Minh Huấn: “Quản lý phát triển xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội theo tinh thần Đại hội XII của Đảng”, <http://tapchicongsan.org.vn>, ngày 15/12/2017.

triển xã hội và quản lý phát triển xã hội của các quốc gia. Bên cạnh gia đình, mỗi người dân vừa đóng vai trò là chủ thể quản lý phát triển xã hội, vừa là đối tượng/đối tác của hoạt động này. Do đó, phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội xét cho cùng là phát triển vì con người. Vì vậy, quan điểm lấy dân làm gốc của Đảng chính là quan điểm then chốt trong phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội của nước ta.

### **8. Phương thức và công cụ quản lý**

Trong quản lý phát triển xã hội, chủ thể, đối tượng, đối tác quản lý rất đa dạng và có mối quan hệ đan xen với nhau. Vì vậy, để đảm bảo được hiệu quả quản lý phát triển xã hội cần phải có các phương thức tổ chức và công cụ quản lý phù hợp. Trong đó, đặc biệt là vấn đề kết hợp hài hòa giữa các phương thức và công cụ quản lý. Vai trò và nguồn lực của Nhà nước là rất quan trọng. Tuy nhiên, Nhà nước không thể một mình thực hiện tất cả các công việc trong quản lý phát triển xã hội mà cần phải có sự tham gia của các chủ thể, các đối tác khác. Vì thế, Nhà nước cần có phương thức, công cụ phù hợp để thực hiện, điển hình như các cơ chế, chính sách về xã hội hóa, thu hút đầu tư, phát triển dịch vụ xã hội, hợp tác công tư... Việc thực hiện các phương thức quản lý phát triển xã hội mới này bên cạnh các phương thức quản lý xã hội đặc trưng khác của Nhà nước, chính là chìa khóa để giải quyết vấn đề quản lý phát triển xã hội. Cũng cần phải nói thêm rằng, các phương thức quản lý cần phải linh hoạt và phải có sự đánh giá, giám sát để điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp bởi thực tiễn phát triển xã hội cho thấy nhiều chính sách xã hội hóa, hợp tác công tư còn tồn tại nhiều vấn đề, gây ra

các tổn hại cho các bên cũng như cho quá trình phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội.

## **II- LÝ THUYẾT VỀ QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI**

Trong phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội có rất nhiều nhân tố khác nhau. Do đó, các lý thuyết liên quan tới các nhân tố này cũng rất đa dạng và phong phú. Điều này cho thấy, việc quản lý phát triển xã hội đòi hỏi sự vận dụng linh hoạt các chính sách dựa trên đường lối định hướng chung và việc đánh giá, tổng kết thực tiễn. Nói cách khác, việc quản lý phát triển xã hội cần dựa trên các quan điểm lý luận kết hợp linh hoạt với các bằng chứng thực tiễn sinh động để đảm bảo sự phát triển xã hội hài hòa, bền vững.

### **1. Lý thuyết về bất bình đẳng**

Bất bình đẳng là một hiện tượng tồn tại phổ biến trong các xã hội. Do đó, có rất nhiều lý thuyết và lý giải khác nhau về bất bình đẳng đã được đưa ra bởi các nhà nghiên cứu, các học giả. Vì vậy, có thể chia các lý thuyết về bất bình đẳng thành các nhóm khác nhau phụ thuộc vào quan điểm, cách tiếp cận của các tác giả.

Có khá nhiều các học giả giải thích vấn đề bất bình đẳng ở góc độ tự nhiên, thường liên quan tới vấn đề bất bình đẳng giới, ví dụ như quan điểm của Aristotle (384 - 322 TCN) và bản chất thống trị của đàn ông và bị trị của đàn bà như là một luật lệ tự nhiên<sup>1</sup>. Theo Durkheim - nhà xã hội học

---

1. Phạm Tất Dong, Lê Ngọc Hùng (Đồng chủ biên): *Xã hội học*, Sđd, tr.226.

người Pháp, bất bình đẳng có liên quan tới vấn đề nhận thức, bối cảnh và tất nhiên là năng lực cá nhân. Về yếu tố năng lực cá nhân, quan điểm của Durkheim cũng giống như các tác giả theo trường phái đặc điểm sinh học. Trong khi đó, về nhận thức xã hội, theo Durkheim trong những bối cảnh nhất định sẽ có những giá trị riêng được chú trọng như vật chất, tôn giáo... do đó sẽ làm nảy sinh các vấn đề về bất bình đẳng<sup>1</sup>. Mặc dù vậy, nói về bất bình đẳng xã hội, theo các nhà nghiên cứu, trọng tâm là bất bình đẳng về kinh tế. Trong công trình *Về nguồn gốc của sự bất bình đẳng* năm 1753, Jean Jacques Rousseau (1712 - 1788) khẳng định nguồn gốc của bất bình đẳng gắn với vấn đề tư hữu tài sản. Nói cách khác, bất bình đẳng có nguyên nhân căn bản từ chế độ tư hữu tài sản và có thể xóa bỏ.

Trong các nghiên cứu của mình C. Mác cũng đưa ra nhiều quan điểm lý thuyết về bất bình đẳng xã hội. Trong đó, cơ sở của các quan điểm của C. Mác chính là vấn đề giai cấp. Vì thế C. Mác cũng là người có nhiều quan điểm lý thuyết về phân tầng xã hội. Theo C. Mác, các yếu tố về giai cấp ảnh hưởng, tạo ra sự bất bình đẳng xã hội. Sự bất bình đẳng này xuất phát từ sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất, để giải quyết vấn đề bất bình đẳng cần thay thế chế độ sở hữu tư nhân bằng chế độ sở hữu nhà nước về tư liệu sản xuất. “Nguyên nhân của xung đột, suy cho cùng là vị trí của tập đoàn người trong hệ thống sản xuất xã hội là lợi ích kinh tế”<sup>2</sup>.

---

1. Xem Phạm Tất Dong, Lê Ngọc Hùng (Đồng chủ biên): *Xã hội học*, Sdd, tr.224.

2. Phạm Xuân Sơn: *Lý thuyết xung đột xã hội và quản lý, giải tỏa xung đột xã hội ở Việt Nam*, Sdd, tr.22.

Ở một góc độ khác, Max Weber - nhà xã hội học người Đức cho rằng ngoài các yếu tố kinh tế, còn có nhiều yếu tố khác dẫn tới bất bình đẳng, ví dụ như quyền lực hay uy tín xã hội. Như vậy, nguồn gốc của bất bình đẳng cần phải được xem xét trong những bối cảnh cụ thể. Weber cũng cho rằng, yếu tố thị trường đóng vai trò rất quan trọng trong việc tạo ra sự khác biệt, sự bất bình đẳng giữa các cá nhân. Nói cách khác, những cá nhân có năng lực thị trường tốt có thể có điều kiện phát triển tốt hơn so với các cá nhân khác. “Hai yếu tố khác như là uy tín địa vị và ảnh hưởng chính trị cũng đóng vai trò quan trọng, chẳng hạn một người nào đó có thể nghèo mà vẫn có thể nắm giữ nhiều quyền lực và uy tín xã hội (trường hợp mẹ Theresa) hay các chủ khách là người có quyền lực lớn nhưng họ không phải là người có thu nhập cao trong xã hội”<sup>1</sup>.

## **2. Lý thuyết về phân tầng xã hội**

Quan điểm của C. Mác về phân tầng xã hội là quan điểm liên quan đến vấn đề giai cấp. Theo đó, sự phân tầng xã hội thể hiện rất rõ giữa các nhà tư bản với công nhân thể hiện ở của cải, quyền lực, vị trí. Sự khác biệt giữa nhà tư bản và công nhân ở các nhân tố trên xuất phát từ sự khác biệt trong sở hữu tư liệu sản xuất, trong tổ chức sản xuất và trong phân phối, thụ hưởng sản phẩm. Sự khác biệt này dẫn tới sự phân tầng giữa các nhóm, tạo ra phân tầng xã hội, phân chia xã hội thành các nhóm đối kháng. Do đó, tất yếu nảy sinh các xung đột, đấu tranh. Vì thế, sự phân tầng xã hội sẽ dẫn tới những mâu thuẫn và xung đột xã hội.

---

1. Phạm Xuân Sơn: *Lý thuyết xung đột xã hội và quản lý, giải tỏa xung đột xã hội ở Việt Nam*, Sdd, tr.32.

Quan điểm lý thuyết của Weber về phân tầng xã hội chủ yếu xoay quanh các vấn đề về địa vị, giai cấp và đẳng phái. Trong đó, các yếu tố tạo ra sự phân tầng xã hội là phức tạp hơn các yếu tố thuần túy về kinh tế. Do vậy, các nhà nghiên cứu theo quan điểm lý thuyết của Weber thường sử dụng địa vị kinh tế - xã hội để mô tả về các vị trí trong hệ thống phân tầng xã hội. Quan điểm lý thuyết về phân tầng xã hội của Weber nhìn chung gắn với nhiều yếu tố khác nhau, trong đó ngoài tầm quan trọng của yếu tố kinh tế còn có vai trò của các yếu tố phi kinh tế đối với vấn đề phân tầng xã hội<sup>1</sup>.

### **3. Lý thuyết về xung đột xã hội**

Xung đột xã hội là một vấn đề có nhiều quan điểm lý thuyết khác nhau. Trong đó, theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, xung đột là một hiện tượng tất yếu, khách quan trong quá trình vận động và phát triển. Trong bất kỳ sự vật, hiện tượng nào cũng như trong xã hội đều tồn tại sự khác biệt. Sự khác biệt này tùy thuộc vào bối cảnh, nhân tố tác động cụ thể mà chuyển hóa thành mâu thuẫn. Các mâu thuẫn tiếp tục phát triển trở thành các mặt đối lập. Từ đó, dẫn tới sự xung đột giữa các mặt đối lập. Đỉnh điểm của quá trình xung đột sẽ dẫn tới sự chuyển hóa của các mặt đối lập và mâu thuẫn sẽ được giải quyết. Mặc dù vậy, sự ổn định là tương đối còn sự vận động mới là tuyệt đối, vì vậy xung đột diễn ra ở mọi sự vật, hiện tượng và đó là yếu tố thúc đẩy sự vận động và phát triển xã hội. Theo quan điểm của R. Dahrendorf - nhà xã hội học người Đức, xung đột xã hội cần phải được giải tỏa vì nếu

---

1. Xem Phạm Tất Dong, Lê Ngọc Hùng (Đồng chủ biên): *Xã hội học*, Sdd, tr.227.



không, xung đột xã hội sẽ giống như khối u ác tính trong cơ thể xã hội<sup>1</sup>. Tuy nhiên, việc giải tỏa xung đột xã hội không hề đơn giản. Một số lý thuyết về xung đột xã hội cho rằng việc tạo ra các xung đột xã hội đều là các hành vi có chủ đích. Do vậy, trong quá trình giải quyết các xung đột xã hội phải tìm hiểu rõ về các nguyên nhân, mục đích dẫn tới xung đột xã hội. Đây chính là chìa khóa để xử lý vấn đề xung đột xã hội.

#### **4. Một số lý thuyết quản lý**

*a) Lý thuyết phát triển kinh tế thị trường và vai trò của nhà nước*

Đây là một trong những lý thuyết liên quan trực tiếp tới vấn đề phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội. Đại diện tiêu biểu cho lý thuyết này là Adam Smith (1723 - 1790) với quan điểm về “bàn tay vô hình”. Theo lý thuyết này, Adam Smith khẳng định vai trò đặc biệt quan trọng của thị trường trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội. Để thúc đẩy sự phát triển, Adam Smith cho rằng nhà nước cần phải đảm bảo và tôn trọng thị trường trong việc điều tiết, thúc đẩy các quan hệ kinh tế, sản xuất... Nói cách khác, trong một xã hội phát triển dựa trên nền kinh tế thị trường tự do, vai trò điều tiết của nhà nước là tối thiểu. Lý thuyết này cho tới ngày nay vẫn được coi là một trong những lý thuyết quan trọng về kinh tế cũng như quản lý phát triển xã hội<sup>2</sup>. Tuy nhiên, cần phải thấy rằng, việc vận dụng lý thuyết

---

1. Xem Phạm Xuân Sơn: *Lý thuyết xung đột xã hội và quản lý, giải tỏa xung đột xã hội ở Việt Nam*, Sdd, tr.33.

2. Xem A. Smith: *Của cải của các dân tộc*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1997, tr.911.

này phải phù hợp với thực tiễn của các quốc gia và ngay cả khi vai trò của nhà nước là tối thiểu, thì điều đó cũng thể hiện việc nhà nước đang thực hiện quản lý phát triển xã hội. Thực tế, cuộc khủng hoảng thừa của chủ nghĩa tư bản trong những năm 30 của thế kỷ XX đã cho thấy những vấn đề trong quản lý phát triển xã hội tại các quốc gia này. Cũng từ thực tiễn đó, nhiều quan điểm lý thuyết mới đã ra đời, như quan điểm về sự can thiệp của nhà nước vào lĩnh vực kinh tế của J.M. Keynes (1883 - 1946). Thực tế cho thấy, ở bất kỳ nền kinh tế nào, nhà nước cũng phải đóng vai trò then chốt trong quản lý, điều hành nền kinh tế. Nói cách khác, kể cả khi sử dụng bàn tay vô hình của thị trường để phát triển, quản lý về kinh tế, nhà nước vẫn phải tính tới các phương án, giải pháp để quản lý phát triển xã hội nói chung<sup>1</sup>. Các quan điểm theo trường phái lý thuyết này gọi là lý thuyết về nền kinh tế hỗn hợp, tiêu biểu là Paul Samuelson (1915 - 2009). Theo Paul Samuelson, trong nền kinh tế thị trường, nhà nước phải đảm bảo thực hiện tốt 4 chức năng là: (1) Thiết lập khuôn khổ pháp luật, đề ra quy tắc trò chơi kinh tế mà mọi người phải tuân theo; (2) Sửa chữa những thất bại của thị trường để nó hoạt động có hiệu quả; (3) Đảm bảo công bằng, khắc phục và hạn chế bất bình đẳng xã hội; (4) Ổn định kinh tế vĩ mô. Đây chính là nguyên tắc để nhà nước phát huy tối đa vai trò của bàn tay vô hình trong phát triển kinh tế, nhưng đồng thời có thể tránh được nhiều rủi ro không chỉ về kinh tế, mà còn về quá trình quản lý phát triển xã hội nói chung.

---

1. Xem Robert B. Ekeland JR và Robert F. Hebert: *Lịch sử các học thuyết kinh tế*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2004, tr.515.

*b) Thuyết hiện đại hóa*

Lý thuyết về hiện đại hóa tập trung chủ yếu vào các phương thức để giúp cho các nước kém phát triển có thể nhanh chóng bắt kịp với các nước phát triển thông qua việc phát triển về khoa học kỹ thuật, đổi mới công nghệ, tiếp thu kinh nghiệm và sử dụng hiệu quả các hỗ trợ từ các nước phát triển. Lý thuyết này đề cao vai trò của nhà nước trong việc xây dựng các chính sách, thực thi các chính sách phù hợp với thực tiễn đất nước và tận dụng tốt các nguồn lực hỗ trợ để phát triển mạnh mẽ. Nói cách khác, lý thuyết này nhấn mạnh vai trò chủ thể của nhà nước trong việc thúc đẩy sự phát triển đất nước. Do đó, muốn phát triển tốt, các nhà nước phải đảm bảo thực hiện tốt việc quản lý phát triển xã hội. Điều này càng đáng chú ý hơn trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng. Hiện đại hóa cũng đi cùng với những hậu quả xã hội tiêu cực, ảnh hưởng nhiều nhất đến tầng lớp những người nghèo, dễ bị tổn thương. Các lợi thế truyền thống về nguồn tài nguyên không phải là yếu tố quyết định tới sự phát triển của các quốc gia, thay vào đó là hàng loạt các nhân tố khác<sup>1</sup>. Trong bối cảnh đó, vai trò của quản lý phát triển xã hội càng trở nên vô cùng quan trọng.

*c) Thuyết con người kinh tế, con người văn hóa*

Trong quản lý, các tiếp cận về “con người luôn đóng vai trò rất quan trọng. Có rất nhiều các học thuyết tiếp cận hành vi con người với những đặc điểm tâm lý, hoặc coi con người

---

1. Xem G. Endruweit và G. Trommsdorff: *Từ điển xã hội học*, Sđd, tr.208-209.

chỉ là con người kinh tế, hoặc nhìn thấy sức mạnh “văn hóa” của con người. Mỗi lý thuyết lại có những đặc trưng khác nhau và lý giải, phân tích các vấn đề liên quan tới quản lý phát triển xã hội với các tiếp cận khác nhau. Trong đó, các nhà nghiên cứu theo thuyết con người kinh tế đề cao vai trò quyết định của yếu tố kinh tế trong việc thực hiện các hoạt động quản lý<sup>1</sup>. Điều này được coi là phù hợp ở cả phạm vi vi mô cũng như ở phạm vi vĩ mô, liên quan tới quản lý phát triển xã hội quốc gia. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, cần nhiều các điều kiện phù hợp để có thể áp dụng thuyết con người kinh tế vào quản lý và trong thực tiễn phát triển có rất nhiều yếu tố có tác động và ảnh hưởng lớn tới các quyết định, các hoạt động quản lý. Do đó, việc tuyệt đối hóa về yếu tố kinh tế trong quản lý không phải lúc nào cũng phù hợp.

Sự thiếu hụt của thuyết con người kinh tế được bù đắp bởi các trường phái khác, trong đó có thuyết con người văn hóa<sup>2</sup>. Trường phái này xuất hiện trong mô hình quản lý của các nước Đông Bắc Á là Nhật Bản, Hàn Quốc và được xác định là một trong những nhân tố đặc biệt quan trọng, tạo ra sự phát triển vượt bậc trong phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội tại hai quốc gia này. Thuyết con người văn hóa là bằng chứng cho thấy yếu tố kinh tế rất quan trọng, nhưng các yếu tố phi kinh tế cũng quan trọng không kém nếu được sử dụng đúng cách trong quản lý phát triển.

---

1. Xem F. Taylor: “Thuyết quản lý theo khoa học”, H. Fayol: “Thuyết quản lý hành chính”, in trong Nguyễn Thị Doan và cộng sự: *Các học thuyết quản lý*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.83-124.

2. Nguyễn Thị Doan và cộng sự: *Các học thuyết quản lý*, *Sđd*, tr.228-243).

Đây cũng là lý thuyết có khả năng áp dụng vào thực tiễn Việt Nam cả ở cấp độ vi mô và vĩ mô. Trong điều kiện của toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế ngày nay, thuyết con người tri thức, thuyết quản lý xuyên văn hóa đang tiếp tục phát triển mạnh mẽ, được ứng dụng ở nhiều quốc gia, ở nhiều tổ chức khác nhau.

#### *d) Thuyết quan hệ xã hội*

Thuyết quan hệ xã hội cũng là một trường phái khác biệt đối với thuyết con người kinh tế trong phát triển và quản lý. Theo lý thuyết này, yếu tố quan hệ xã hội có vai trò quan trọng trong việc tăng năng suất lao động, thúc đẩy sự sáng tạo, nâng cao hiệu quả quản lý<sup>1</sup>. Do đó, trong quản lý cần phải chú trọng phát triển hài hòa các phương pháp và cách thức khác nhau, cho dù phương pháp kinh tế có vai trò rất quan trọng. Đây chính là việc phải chú trọng phát triển và xây dựng môi trường làm việc, thúc đẩy các liên kết, tương tác xã hội giữa các thành viên... Nhìn rộng ra, ở tầm vĩ mô, thuyết này hướng tới sự đa dạng, hài hòa trong việc xây dựng và thực hiện các chính sách phát triển xã hội, giải quyết các vấn đề xã hội bên cạnh các chính sách về phát triển kinh tế bởi đôi khi thực hiện các chính sách về xã hội có thể đem lại hiệu quả kinh tế cao hơn so với việc triển khai các chính sách về kinh tế thiếu tính toán. Các lý thuyết cũng chỉ rõ vai trò to lớn của “vốn xã hội” trong quá trình phát triển và quản lý phát triển xã hội.

---

1. Xem Hồ Văn Vinh: *Một số vấn đề về tư tưởng quản lý*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003, tr.162-176.

*d) Thuyết tổng hợp - thích nghi*

Cuối thế kỷ XX, với sự phát triển của khoa học - công nghệ và nhiều nhân tố khác đã xuất hiện những yếu tố của một xã hội hậu công nghiệp. Một quá trình chuyển đổi mạnh mẽ trên nhiều phương diện xã hội đã diễn ra. Các nhà tư tưởng thời kỳ này gọi nó là thời đại của những biến động không tuyến tính, của những thay đổi không lường trước được, của những “cơn bão” dữ dội trên nhiều lĩnh vực. Theo họ, để có thể thích nghi với những biến đổi đó, phải thay đổi những thói quen, những giả định đã có, chuẩn bị cho những nhận thức và hành vi mới. Chính P. Drucker (1909 - 2005), cây đại thụ lớn nhất của lịch sử tư tưởng quản lý thế kỷ XX, đã trình bày rõ những thách thức của quản lý trong thời đại khủng hoảng và trong thế kỷ XXI. Ông cũng chỉ ra rằng, chỉ có thể tổng hợp những tinh hoa của quá khứ, thay đổi toàn bộ những tư duy cũ, sáng tạo ra những cách quản lý mới, dần dần chúng ta có thể thích nghi được trong môi trường không ngừng biến đổi ngày nay, nhất là trong điều kiện của lao động tri thức thuộc nền kinh tế tri thức, trong quá trình toàn cầu hóa và kết nối mạng<sup>1</sup>. Nhiều nhà tư tưởng khác cũng đã cảnh báo chúng ta về một cách tư duy mới, “tư duy lại tương lai”, nhìn nhận các vấn đề phát triển xã hội theo một cách thức hoàn toàn mới.

---

1. Xem P. Drucker: *Tinh hoa quản trị của Drucker*, Nxb. Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2008, tr.97-127 (Khung mẫu mới của quản trị).

## Chương II

---

# THỰC TRẠNG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

## I- THỰC TRẠNG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI TRONG CÁC LĨNH VỰC LAO ĐỘNG VIỆC LÀM, BẢO HIỂM XÃ HỘI, BẢO HIỂM Y TẾ, BẢO TRỢ XÃ HỘI

### 1. Lao động việc làm

An sinh xã hội là lĩnh vực mà các tổ chức đảng ở các địa phương đặc biệt coi trọng trong công tác xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và chỉ đạo, điều hành. Chẳng hạn, Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh Bình Dương lần thứ X, nhiệm kỳ 2015 - 2020 đã nhấn mạnh: “Thực hiện tốt hơn nữa công tác an sinh xã hội, giải quyết việc làm, nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân”<sup>1</sup>. Ở Đắk Lắk, vai trò của Đảng cũng thể hiện rõ trong lĩnh vực

---

1. Kết quả Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh Bình Dương lần thứ X, nhiệm kỳ 2015 - 2020.

này, cụ thể là Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh Đắk Lắk lần thứ XVI, nhiệm kỳ 2015 - 2020 đã khẳng định: “Giải quyết có hiệu quả các vấn đề lao động việc làm... Giải quyết kịp thời các vấn đề xã hội bức xúc, nhất là lao động, việc làm, bảo đảm an sinh xã hội, nâng cao thu nhập cho người lao động; chất lượng sống của nhân dân”<sup>1</sup>. Tại Hà Nội, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Đảng bộ Thành phố khóa XV tại Đại hội đại biểu lần thứ XVI Đảng bộ Thành phố Hà Nội cũng nhấn mạnh: “Triển khai thực hiện đồng bộ các chính sách xã hội, tập trung cho mục tiêu giảm nghèo bền vững, tăng giàu, nâng cao phúc lợi xã hội, hướng tới phát triển bền vững...”<sup>2</sup>. Nói tóm lại, vai trò của các tổ chức đảng ở các địa phương trong quản lý phát triển xã hội trên phương diện lao động việc làm luôn được nhấn mạnh trong các văn bản, tài liệu chính thức. Trên thực tế, lĩnh vực lao động việc làm ở nhiều địa phương được thực hiện và đạt được những kết quả quan trọng. Chẳng hạn ở Hà Nội, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Đảng bộ Thành phố khóa XV tại Đại hội đại biểu lần thứ XVI Đảng bộ Thành phố Hà Nội đã khẳng định: “Bình quân mỗi năm đào tạo nghề, truyền nghề cho trên 15 vạn lao động và giải quyết việc làm cho 14 vạn lượt lao động; tỷ lệ thất nghiệp còn dưới 4,8%”<sup>3</sup>. Tại tỉnh Quảng Trị, lĩnh vực an sinh xã hội cũng đạt được nhiều kết quả quan trọng. Năm 2016, toàn tỉnh Quảng Trị đã giải quyết

---

1. Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh Đắk Lắk lần thứ XVI, nhiệm kỳ 2015 - 2020.

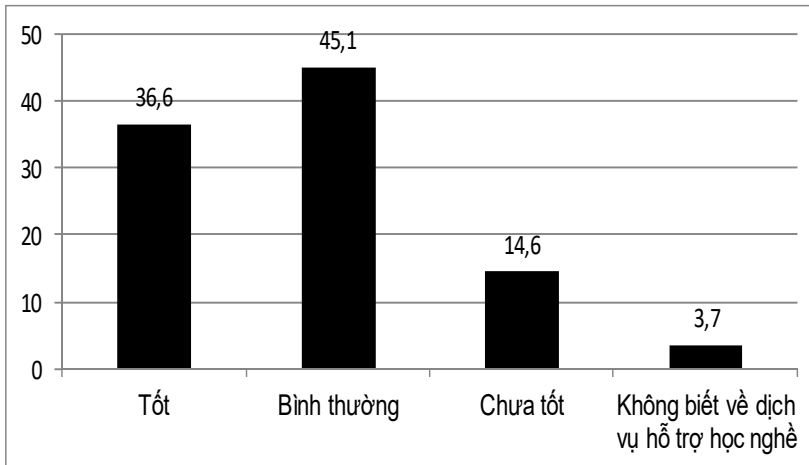
2, 3. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Đảng bộ Thành phố khóa XV tại Đại hội đại biểu lần thứ XVI Đảng bộ Thành phố Hà Nội.



việc làm cho khoảng 10.600 lượt lao động (đạt 112% kế hoạch). Tỷ lệ thất nghiệp thành thị giảm còn 3,6%<sup>1</sup>. Như vậy, từ một địa phương lớn là thủ đô đến một địa phương có quy mô dân số, kinh tế nhỏ hơn là Quảng Trị đều đã đạt được nhiều kết quả quan trọng trong lĩnh vực lao động, việc làm. Tuy vậy, nhiều vấn đề cũng đặt ra liên quan đến lao động việc làm, trước hết, là công tác dạy nghề. Kết quả khảo sát về việc hỗ trợ học nghề cho lao động tại địa phương được trình bày qua biểu đồ dưới đây:

**Đánh giá của cán bộ về hỗ trợ học nghề  
cho lao động tại địa phương**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Kết quả khảo sát với nhóm cán bộ tại các địa phương cho thấy, hầu hết đều cho rằng sự hỗ trợ học nghề cho lao động

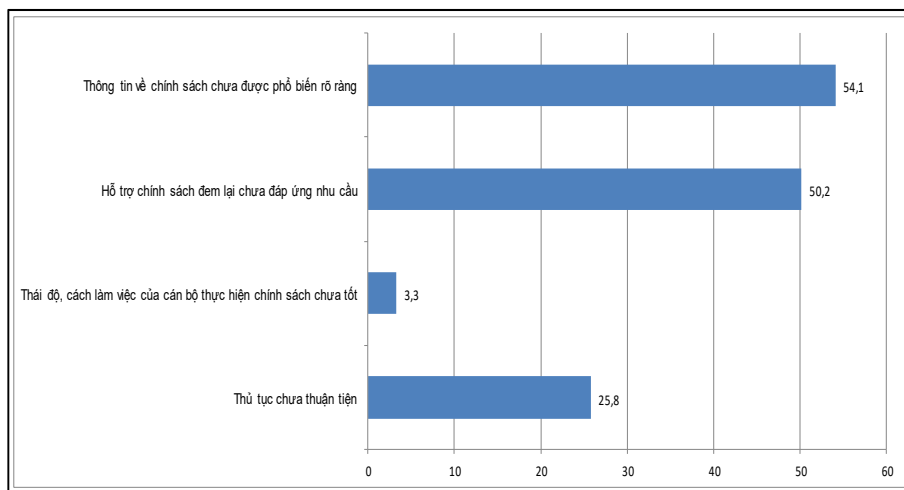
---

1. Báo cáo Tình hình thực hiện công tác lao động - người có công và xã hội năm 2016, kế hoạch công tác năm 2017 của Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Trị.

tại địa phương hiện nay là tốt (36,6%) và bình thường (45,1%). Bên cạnh đó, vẫn có hơn 1/6 số người được khảo sát đánh giá chưa tốt (14,6%). Ngoài ra, một tỷ lệ nhỏ người tham gia trả lời câu hỏi cho biết họ không biết thông tin gì về các dịch vụ hỗ trợ học nghề của địa phương. Điều này cho thấy có sự đánh giá khá đa dạng về sự hỗ trợ học nghề cho lao động tại địa phương, một bộ phận lớn ý kiến nhìn nhận khá tích cực, nhưng vẫn còn một bộ phận không nhỏ ý kiến cho rằng sự hỗ trợ học nghề cho lao động tại địa phương là chưa tốt.

### Cán bộ đánh giá lý do hỗ trợ học nghề cho lao động tại địa phương chưa tốt

Đơn vị: %



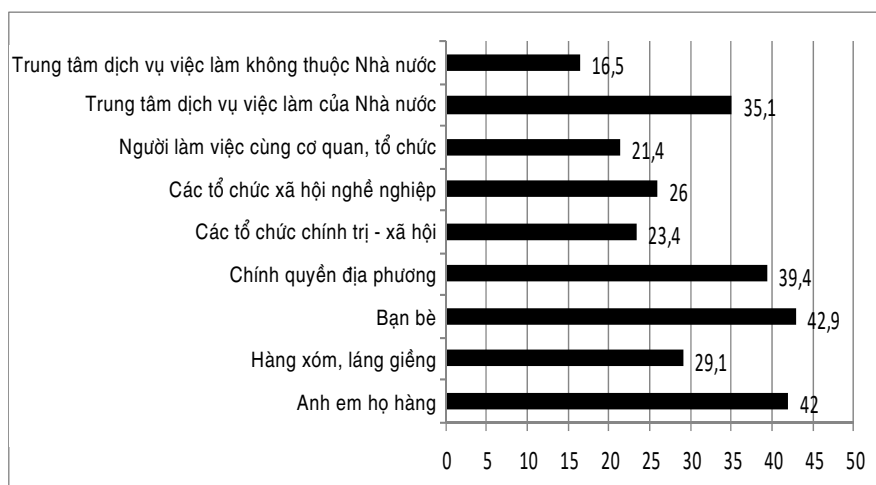
*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Liên quan đến các lý do mà những người tham gia khảo sát là cán bộ có ý kiến về sự hỗ trợ học nghề cho lao động tại địa phương chưa tốt là một vấn đề mà cuộc khảo sát quan tâm. Cụ thể, hơn một nửa số người trả lời cho rằng lý do quan trọng nhất việc hỗ trợ học nghề cho lao động tại

địa phương chưa tốt là do thông tin về chính sách chưa được phổ biến rõ ràng (54,1%). Bên cạnh đó, lý do quan trọng thứ hai cũng chiếm khoảng 1/2 số người khảo sát lựa chọn là do sự hỗ trợ chính sách đem lại chưa đáp ứng nhu cầu (50,2%). Ngoài ra hơn 1/4 ý kiến cho rằng lý do mà sự hỗ trợ học nghề cho lao động tại địa phương chưa tốt là do thủ tục chưa thuận tiện (25,8%). Đồng thời một trong những lý do chiếm tỷ lệ không đáng kể là thái độ, cách làm việc của cán bộ thực hiện chính sách chưa tốt (3,3%). Một trong những điểm đáng lưu ý mà nghiên cứu quan tâm là vai trò của các cá nhân hay tổ chức trong việc giới thiệu việc làm cho người lao động tại địa phương, thể hiện qua số liệu khảo sát dưới đây:

**Ý kiến của cán bộ về người, tổ chức  
có vai trò quan trọng trong việc giới thiệu việc làm  
cho người lao động**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Biểu đồ trên cho thấy, một bộ phận khá lớn cán bộ được hỏi cho rằng anh em họ hàng, bạn bè là những người có vai trò quan trọng nhất trong việc giới thiệu việc làm cho người lao động, chiếm tỷ lệ lần lượt là 42,0% và 42,9%. Bên cạnh đó, khoảng 1/3 những cán bộ khảo sát lại cho rằng hàng xóm, láng giềng là những người giới thiệu việc làm cho họ (29,1%), trong khi đó, khoảng 1/5 cán bộ khảo sát cho rằng đó là những người làm việc cùng cơ quan, tổ chức (21,4%). Đối với các tổ chức xã hội, qua biểu đồ trên cho thấy chính quyền địa phương là tổ chức có vai trò giới thiệu việc làm chủ yếu, chiếm đến 39,4% số người được hỏi, trung tâm dịch vụ việc làm của Nhà nước là tổ chức đóng vai trò trong việc giới thiệu việc làm được người khảo sát đánh giá chiếm 35,1%. Bên cạnh đó, có 26,0% số cán bộ tham gia khảo sát cho rằng các tổ chức xã hội nghề nghiệp đóng vai trò giới thiệu việc làm cho các lao động tại địa phương của họ. Tổ chức xã hội có vai trò thấp nhất là các tổ chức chính trị - xã hội, chiếm tỷ lệ 23,4%.

Như vậy, kết quả nghiên cứu có thể cho thấy một số điểm đáng lưu ý sau:

*Thứ nhất*, về vai trò của cá nhân và tổ chức trong việc giới thiệu việc làm cho người lao động tại địa phương hiện nay là khá đa dạng với sự tham gia của nhiều cá nhân và tổ chức xã hội khác nhau.

*Thứ hai*, các ý kiến đều đánh giá cao về sự tham gia của các cá nhân và tổ chức này trong việc giới thiệu việc làm cho người lao động tại các địa phương.

*Thứ ba*, vai trò của cá nhân được đề cao hơn vai trò của tổ chức trong việc giới thiệu việc làm, cụ thể trong nghiên cứu này, anh em họ hàng và bạn bè có vai trò quan trọng nhất trong việc giới thiệu việc làm cho người lao động. Điều này

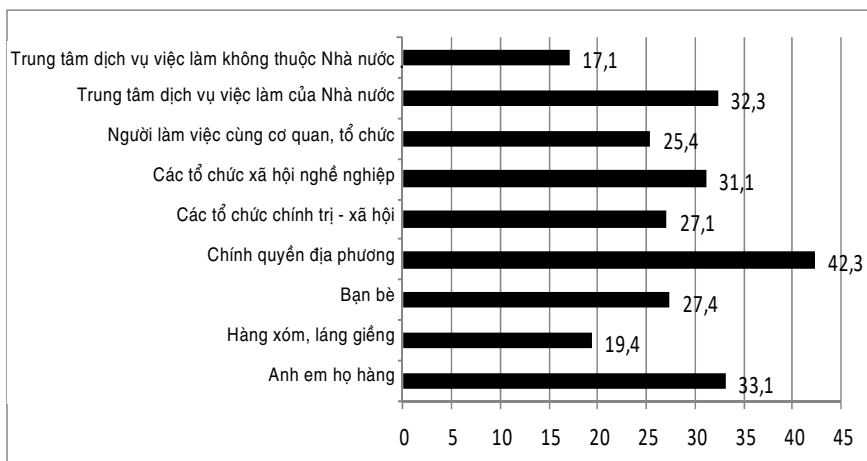
cũng phù hợp với thực tế xã hội bởi bản thân hoạt động tìm kiếm việc làm là hoạt động của mỗi cá nhân khi họ tham gia vào thị trường lao động, đầu tiên, các cá nhân sẽ vận dụng các mối quan hệ xã hội của mình để tìm kiếm việc làm.

*Thứ tư*, kết quả khảo sát cũng cho thấy các tổ chức xã hội đang ngày càng nỗ lực phát huy vai trò của mình trong hoạt động giới thiệu việc làm cho người lao động ở các địa phương.

Vấn đề tiếp theo mà cuộc khảo sát quan tâm là người, tổ chức có vai trò quan trọng trong việc chuyển đổi việc làm cho người lao động. Khảo sát từ nhóm cán bộ lãnh đạo địa phương về vấn đề này cho kết quả định lượng được thể hiện qua biểu đồ dưới đây:

**Ý kiến của cán bộ về người, tổ chức  
có vai trò quan trọng trong việc chuyển đổi việc làm  
cho người lao động**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Biểu đồ trên cho thấy tổ chức đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển đổi việc làm của người lao động là chính

quyền địa phương, chiếm tỷ lệ 42,3%, trung tâm dịch vụ việc làm của Nhà nước chiếm tỷ lệ 32,3%, các tổ chức xã hội nghề nghiệp là 31,1%, các tổ chức chính trị - xã hội là 27,1%. Bên cạnh vai trò quan trọng của tổ chức đối với hoạt động chuyển đổi việc làm của người lao động, vai trò của cá nhân trong hoạt động này cũng rất quan trọng. Trong đó vai trò của anh em họ hàng chiếm tỷ lệ cao nhất (33,1%), hơn 1/4 số người khảo sát đánh giá bạn bè là những người đóng vai trò quan trọng trong chuyển đổi việc làm của người lao động (27,4%), khoảng 1/5 ý kiến cho rằng hàng xóm, láng giềng là người đóng vai trò quan trọng trong chuyển đổi việc làm của người lao động (19,4%). Như vậy, so với hoạt động tìm kiếm việc làm thì đối với hoạt động chuyển đổi việc làm, các tổ chức đóng vai trò quan trọng hơn trong việc chuyển đổi việc làm cho người lao động so với các cá nhân.

Vấn đề tiếp theo mà cuộc khảo sát quan tâm là việc thực hiện chính sách chuyển đổi nghề nghiệp cho lao động địa phương, cụ thể như sau: hơn 1/4 người trả lời (29,4%) cho rằng việc thực hiện chính sách chuyển đổi nghề nghiệp cho người lao động là tốt; hơn 1/2 người trả lời (57,7%) cho rằng việc thực hiện chính sách chuyển đổi nghề nghiệp cho người lao động là bình thường. Tuy nhiên, vẫn còn gần 1/10 số người trả lời (9,7%) đánh giá thực hiện chính sách chuyển đổi nghề nghiệp cho người lao động chưa tốt và 3,1% có ý kiến khác.

Về nguyên nhân việc thực hiện chính sách chuyển đổi nghề nghiệp cho lao động ở địa phương chưa tốt thì yếu tố quan trọng nhất là do thông tin về chính sách chưa được phổ biến rộng rãi (50,6%); sau đó là do chính sách đem lại chưa đáp ứng nhu cầu (49,8%); ngoài ra còn do thái độ, cách làm việc của cán bộ thực hiện chính sách chưa tốt (5,4%). Như

vậy, có thể thấy để thực hiện tốt các chính sách về chuyển đổi nghề nghiệp đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ rất nhiều các nhóm chính sách khác nhau, từ các hoạt động truyền thông tới việc tổ chức triển khai chính sách... đặc biệt là vấn đề thái độ, cách thức làm việc của đội ngũ cán bộ. Theo đánh giá của nhiều tổ chức quốc tế, các chính sách về an sinh xã hội, giảm nghèo nói chung của Việt Nam đều được thiết kế tốt nhưng việc triển khai thực hiện lại chưa tốt. Đây cũng chính là lý do khiến hiệu quả thực thi các chính sách về quản lý phát triển xã hội nói chung đã bị giảm đi trong thực tiễn so với kỳ vọng của Đảng và Nhà nước khi ban hành các chính sách.

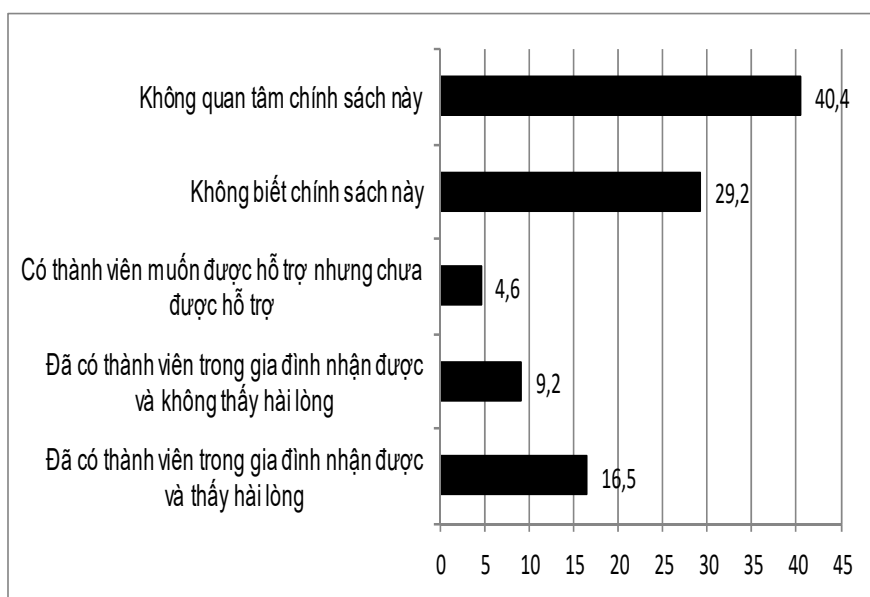
Một trong những vấn đề mà cuộc khảo sát quan tâm là ý kiến của người dân về việc hỗ trợ học nghề. Kết quả khảo sát cho thấy, hơn 1/4 người dân cho rằng họ/người thân trong gia đình họ tìm sự giúp đỡ/hỗ trợ học nghề từ anh em họ hàng (26,0%), gần 1/4 người dân tìm sự giúp đỡ từ bạn bè (24,1%), hàng xóm láng giềng, người làm cùng cơ quan, tổ chức chiếm tỷ lệ thấp từ 4,6% đến 6,4%. Đối với việc tìm kiếm sự hỗ trợ từ các tổ chức, trung tâm dịch vụ việc làm thuộc Nhà nước là tổ chức hỗ trợ học nghề của người lao động chiếm tỷ lệ cao nhất (18,0%), tiếp theo là tổ chức xã hội nghề nghiệp (11,6%), trung tâm dịch vụ việc làm không thuộc Nhà nước (9,6%), chính quyền địa phương (8,4%), tổ chức chính trị - xã hội (4,1%). Như vậy, biểu đồ trên cho thấy người dân thường tìm sự giúp đỡ của cá nhân là anh em và bạn bè khi gặp khó khăn trong việc học nghề, chiếm tỷ lệ cao nhất, đối với tổ chức được người dân tìm đến để hỗ trợ họ học nghề là trung tâm dịch vụ việc làm thuộc Nhà nước chiếm tỷ lệ cao nhất. Hệ thống trung tâm dịch vụ việc làm của Nhà nước, đặc biệt là các trung tâm dịch vụ việc làm của Sở Lao động - Thương

binh và Xã hội chính là các đơn vị được Nhà nước giao “trọng trách” để thúc đẩy sự phát triển của thị trường lao động, trong đó đặc biệt là giải quyết việc làm và hỗ trợ học nghề.

Liên quan đến việc thực hiện chính sách hỗ trợ học nghề tại các địa phương, cuộc khảo sát đã tìm hiểu ý kiến đánh giá của người dân ở các địa bàn nghiên cứu. Kết quả khảo sát về vấn đề này được minh họa cụ thể qua biểu đồ dưới đây:

### **Đánh giá của người dân về thực hiện chính sách hỗ trợ học nghề tại địa phương**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

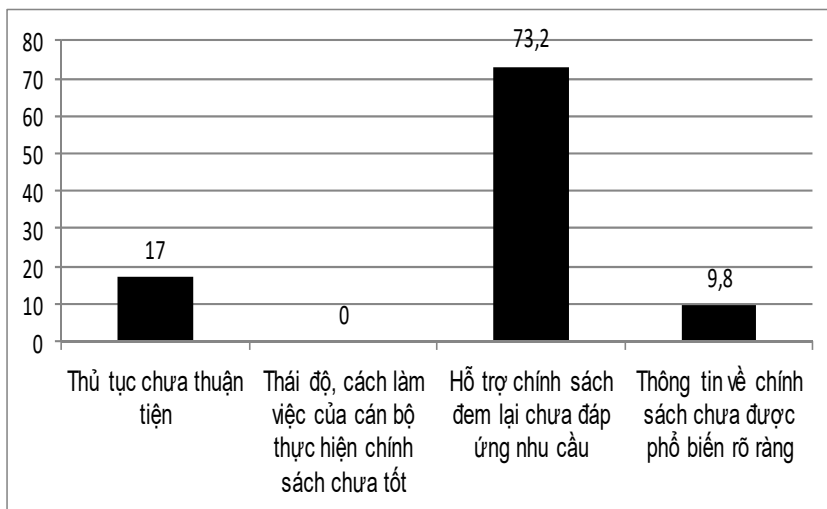
Biểu đồ trên cho thấy liên quan đến chính sách hỗ trợ học nghề tại địa phương có một tỷ lệ khá lớn người dân không quan tâm đến chính sách này (40,4%), có gần 1/3 số người được hỏi không biết đến chính sách này (29,2%). Bên cạnh đó khoảng 1/5 số người được hỏi cho rằng đã có thành viên trong



gia đình nhận được hỗ trợ từ chính sách này và thấy hài lòng (16,5%), nhưng có gần 1/10 số người trong mẫu khảo sát đánh giá đã có thành viên trong gia đình nhận được hỗ trợ từ chính sách này và không thấy hài lòng. Điều này cho thấy có khá nhiều ý kiến khác nhau về việc thực hiện chính sách hỗ trợ học nghề tại địa phương nhưng đa số người dân không biết hay không quan tâm đến việc thực hiện chính sách hỗ trợ học nghề ở địa phương. Như vậy, có thể thấy chính sách này không thực sự phát huy hiệu quả của nó trong việc học nghề của người lao động. Câu hỏi đặt ra là lý do tại sao người dân không hài lòng đối với việc thực hiện chính sách hỗ trợ học nghề cho lao động ở địa phương? Kết quả khảo sát về vấn đề này được trình bày qua biểu đồ dưới đây:

**Ý kiến của người dân về lý do  
không hài lòng đối với việc thực hiện chính sách  
hỗ trợ học nghề cho lao động ở địa phương**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

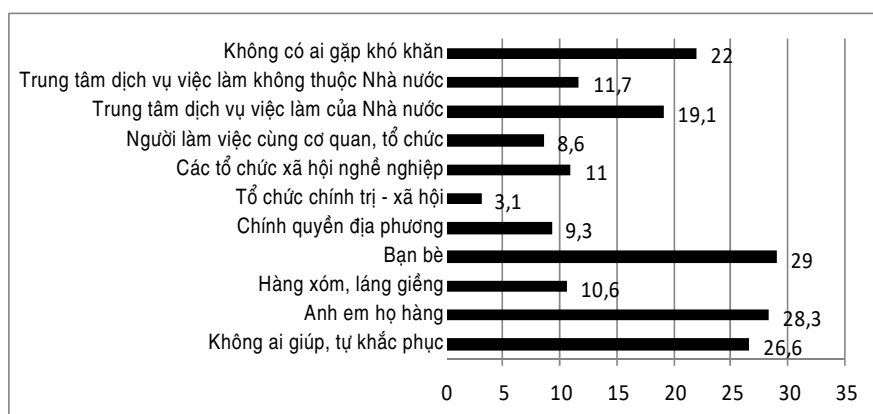
Biểu đồ trên cho thấy một bộ phận lớn người dân tham gia khảo sát cho rằng người lao động không hài lòng đối với việc thực hiện chính sách hỗ trợ học nghề cho lao động ở địa phương là do việc hỗ trợ chính sách đem lại chưa đáp ứng nhu cầu của người lao động (73,2%), ý kiến về lý do không hài lòng do thủ tục chưa thuận tiện chiếm tỷ lệ 17%, khoảng 1/10 số người được hỏi cho rằng do thông tin về chính sách chưa được phổ biến rõ ràng (9,8%). Điều này cho thấy người dân không đánh giá cao hiệu quả của chính sách hỗ trợ học nghề cho người lao động ở địa phương, điều này là do chính sách hỗ trợ học nghề chưa đáp ứng đúng mong muốn, nguyện vọng của người lao động. Nói cách khác, chính sách hỗ trợ học nghề là rất cần thiết nhưng việc thực hiện chính sách này không đáp ứng đúng nhu cầu của nhóm lợi ích. Đây cũng là tồn tại chung của nhiều chính sách ở nước ta hiện nay.

Một vấn đề tiếp theo đặt ra ở đây là lý do tại sao người dân muốn hưởng thụ chính sách hỗ trợ học nghề nhưng chưa được. Kết quả khảo sát cụ thể về vấn đề này chỉ ra ba lý do chính: trước hết, nhiều người cho là thủ tục khó khăn, phức tạp (chiếm tỷ lệ 45,5%). Bên cạnh đó khoảng 1/3 số người trong mẫu khảo sát lại cho rằng do không biết để đăng ký (36,4%) và khoảng 1/5 ý kiến cho thấy không đủ giấy tờ để chứng minh thuộc đối tượng của chính sách là trở ngại khiến người lao động muốn hưởng chính sách hỗ trợ học nghề nhưng chưa được (22,7%). Như vậy có thể thấy, người lao động gặp khá nhiều khó khăn trong việc tiếp cận với chính sách hỗ trợ học nghề tại địa phương, vì vậy để

tháo gỡ những khó khăn, người lao động tìm kiếm sự hỗ trợ từ các cá nhân và tổ chức để giúp đỡ mình trong việc tìm kiếm việc làm hay không là một điểm đáng lưu ý mà nghiên cứu quan tâm. Vấn đề tiếp theo mà cuộc khảo sát quan tâm là ý kiến của người dân về việc tìm kiếm cá nhân, tổ chức hỗ trợ khi thành viên hộ gia đình gặp khó khăn trong tìm kiếm việc làm.

### Ý kiến của người dân về việc tìm kiếm cá nhân, tổ chức hỗ trợ khi thành viên hộ gia đình gặp khó khăn trong tìm kiếm việc làm

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Biểu đồ trên cho thấy, liên quan đến việc người lao động tìm kiếm sự hỗ trợ từ các cá nhân và tổ chức để tìm kiếm việc làm. Cụ thể là trong số 700 người tham gia trả lời có khoảng hơn 1/5 người dân tham gia khảo sát cho rằng họ không gặp khó khăn trong việc tìm kiếm việc làm, bên cạnh đó có khoảng hơn 1/4 số người được hỏi cho rằng khi bản thân họ

hoặc thành viên trong gia đình gặp khó khăn trong việc tìm kiếm việc làm không ai hỗ trợ hay giúp đỡ họ (26,6%). Như vậy, khoảng 1/2 số người được hỏi cho rằng họ không nhận được sự giúp đỡ hoặc không có nhu cầu tìm kiếm các cá nhân hay tổ chức giúp đỡ trong tìm kiếm việc làm. Tuy nhiên, có 1/2 số người tham gia khảo sát cho rằng họ đã tìm kiếm sự hỗ trợ từ cá nhân hay tổ chức để tìm kiếm việc làm. Trong đó, đối với việc tìm kiếm sự giúp đỡ của cá nhân, những người có thể hỗ trợ họ tìm kiếm việc làm cao nhất là bạn bè (29,0%), anh em họ hàng (28,3%), hàng xóm, láng giềng (10,6%), tiếp đến là người làm việc cùng cơ quan, tổ chức (8,6%). Đối với sự giúp đỡ của tổ chức trong việc tìm kiếm việc làm, các tổ chức quan trọng nhất đối với người dân lần lượt là trung tâm dịch vụ việc làm của Nhà nước (19,1%), trung tâm dịch vụ việc làm không thuộc Nhà nước (11,7%), tổ chức xã hội nghề nghiệp (11,0%), chính quyền địa phương (9,3%), tổ chức chính trị xã hội (3,1%). Như vậy có thể thấy có khá nhiều cá nhân và tổ chức khác nhau mà người dân tìm sự giúp đỡ khi bản thân hoặc thành viên hộ gia đình gặp khó khăn trong tìm kiếm việc làm. Trong đó đối với cá nhân thì vai trò hỗ trợ quan trọng nhất là gia đình và bạn bè, các tổ chức chưa thực sự phát huy vai trò của mình trong việc hỗ trợ người lao động tìm kiếm việc làm.

Vấn đề tiếp theo mà cuộc khảo sát quan tâm là đánh giá của người dân về chính sách hỗ trợ tìm kiếm việc làm.

Kết quả khảo sát về vấn đề này cho thấy có tới 49,6% người được hỏi cho biết họ không quan tâm chính sách này, 22,3% cho rằng họ không biết chính sách này, đồng thời có

9,4% cho rằng đã có thành viên trong gia đình nhận được sự hỗ trợ của chính sách và thấy không hài lòng; có thành viên muốn được hỗ trợ nhưng chưa được hỗ trợ chiếm 5,4%. Chỉ có hơn 1/10 số người được hỏi cho rằng đã có thành viên trong gia đình nhận được chính sách và thấy hài lòng (13,0%). Như vậy, số liệu thu được cho phép khẳng định đánh giá của người dân về chính sách hỗ trợ tìm kiếm việc làm khá hạn chế. Một bộ phận lớn người dân không quan tâm và không biết chính sách này.

Liên quan đến lý do muốn thụ hưởng chính sách hỗ trợ tìm kiếm việc làm nhưng không được thụ hưởng, kết quả khảo sát 700 người dân cho thấy: Đa số người trả lời cho rằng họ không biết để đăng ký (71,9%). Hai lý do còn lại là thủ tục khó khăn, phức tạp (16,3%), không có đủ giấy tờ để chứng minh thuộc đối tượng của chính sách (16,8%). Có thể nói rằng, một tỷ lệ cao người dân không biết đến chính sách hỗ trợ tìm kiếm việc làm để đăng ký.

Liên quan đến đào tạo nghề, một trong những khó khăn là việc cấp bằng, chứng chỉ nghề. Chẳng hạn thông tin từ tọa đàm với cán bộ Sở Lao động - Thương binh và Xã hội Thành phố Hồ Chí Minh ngày 04/8/2017 cho biết nhiều lao động có nghề nhưng không có chứng chỉ nghề, nhất là đối với những nghề có tính chất gia truyền và người lao động học được những nghề này qua con đường truyền nghề, hoặc người lao động tự đi học nghề. Lý do là có nhiều ngành nghề không nằm trong danh mục đào tạo. Hoặc là nhiều lao động tự làm ở các tiệm nail, cắt tóc, sửa xe. Họ có kinh nghiệm, kỹ năng nghề nghiệp nhưng họ lại không tham gia

chương trình đào tạo cụ thể nên họ không được cấp chứng chỉ nghề.

Liên quan đến xuất khẩu lao động, nhiều địa phương gặp khó khăn, nhất là ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Các khó khăn này liên quan đến chi phí cho việc đi xuất khẩu lao động, tâm lý e ngại đi xuất khẩu lao động và kiến thức, kỹ năng của người lao động. Tại nhiều địa phương, thất nghiệp và thiếu việc làm là vấn đề đáng quan tâm. Chẳng hạn, nhiều thanh niên đã tốt nghiệp đại học, cao đẳng hoặc các trường nghề nhưng chưa có việc ổn định và họ phải đi làm tự do nên lúc có việc, lúc không. Một vấn đề nữa ở nhiều địa phương là những người được đi học theo diện cử tuyển nhưng sau khi học xong thì không có việc làm. Thực tế là khi địa phương cử họ đi học đã không tính đến đầu ra, không có chỉ tiêu cho việc tuyển số sinh viên đã tốt nghiệp về lại địa phương làm việc. Tình trạng thiếu việc làm ở một số địa phương còn là do thiếu đất, tuy nhiên, thực tế là nhiều hộ thiếu hoặc ít đất sản xuất, trước đây họ có thể có nhiều đất sản xuất nhưng đất được bán dần cho các hộ gia đình khác. Tóm lại, liên quan đến lao động việc làm, dữ liệu định tính từ khảo sát thực địa tại các địa bàn nghiên cứu đã cho thấy nhiều chiều cạnh phản ánh thực trạng lao động việc làm và những vấn đề đặt ra đối thực tế lao động việc làm ở các địa phương.

## **2. Bảo hiểm xã hội**

Bảo hiểm xã hội là một trụ cột quan trọng của an sinh xã hội, bên cạnh hai trụ cột quan trọng khác là lao động việc

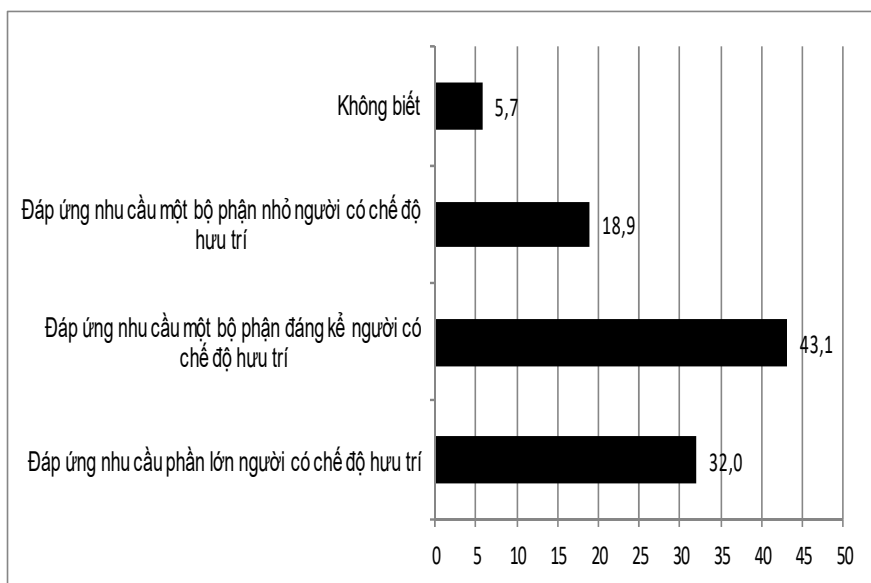
làm và bảo trợ xã hội. Trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội, quá trình khảo sát tại 7 tỉnh, thành phố đã cho thấy nhiều điểm đáng lưu ý phản ánh thực trạng và những vấn đề đặt ra liên quan đến lĩnh vực này.

Cụ thể là gần 3/4 số người được hỏi cho rằng thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc là hợp lý (71,1%), chỉ có hơn 1/4 số người tham gia khảo sát cho rằng thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc là không hợp lý (28,3%). Trong khi đó, với hình thức bảo hiểm xã hội tự nguyện, hơn 1/2 số người tham gia trả lời cho rằng thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện là hợp lý (58,9%) và 40,3% số cán bộ tham gia khảo sát đánh giá thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện là không hợp lý. Như vậy, về thời gian giải quyết chế độ thì hình thức bảo hiểm xã hội bắt buộc được đánh giá cao hơn so với thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện.

Về thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, kết quả khảo sát cho thấy, khoảng gần 1/2 số người trả lời cho rằng thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện bình thường (41,4%), hơn 1/4 số người tham gia khảo sát có ý kiến về thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện đơn giản (28,6%) và có 13,7% số người được hỏi cho rằng thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện rất đơn giản (28,6%). Tỷ lệ cán bộ cho rằng thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện phức tạp chiếm 16,0% và thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện rất phức tạp (0,6%). Có thể nói rằng một bộ phận lớn cán bộ đánh giá về thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện khá thuận lợi, chỉ một bộ phận nhỏ cho rằng thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện phức tạp.

### Ý kiến của cán bộ về chế độ hưu trí đáp ứng nhu cầu của người hưởng

Đơn vị: %



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

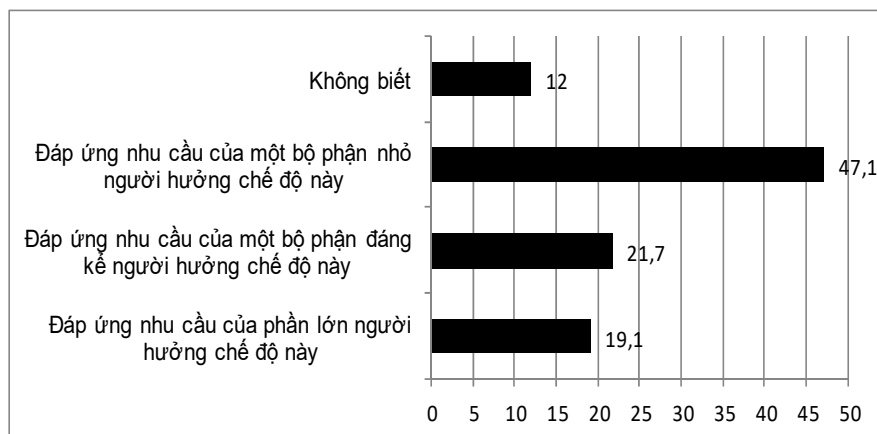
Khảo sát cho thấy, gần 1/2 số người tham gia khảo sát cho rằng chế độ hưu trí đáp ứng nhu cầu một bộ phận đáng kể người có chế độ hưu trí (43,1%), 1/3 số người trả lời cho rằng chế độ hưu trí đáp ứng nhu cầu phần lớn người có chế độ hưu trí (32,0%), trong khi đó chỉ có 18,9% người trả lời đáp ứng nhu cầu một bộ phận nhỏ người có chế độ hưu trí và 5,7% số người được hỏi không biết. Như vậy, có thể thấy một bộ phận lớn số người tham gia khảo sát đánh giá chế độ hưu trí đáp ứng nhu cầu chủ yếu của người được hưởng chế độ hưu trí.

Bên cạnh chế độ hưu trí, nghiên cứu quan tâm đến chế độ trợ cấp thất nghiệp, biểu đồ dưới đây sẽ góp phần minh họa về ý kiến của cán bộ về chế độ này.



### Ý kiến của cán bộ về chế độ trợ cấp thất nghiệp đáp ứng nhu cầu của người hưởng

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

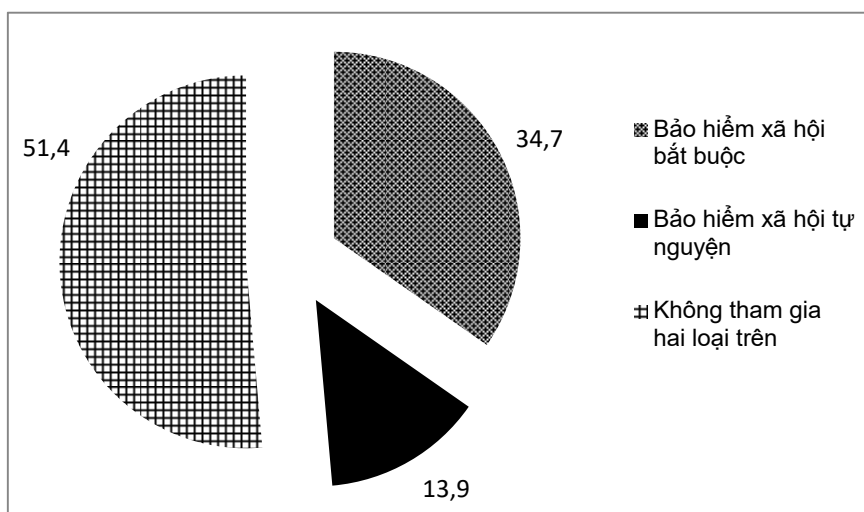
Kết quả cho thấy một tỷ lệ lớn cán bộ được khảo sát cho rằng chế độ trợ cấp thất nghiệp đáp ứng nhu cầu của một bộ phận nhỏ người được hưởng chế độ này (47,1%), bên cạnh đó hơn 1/5 số người tham gia trả lời cho rằng chế độ trợ cấp thất nghiệp đáp ứng nhu cầu của người được hưởng (21,7%) và 19,1% số người cho rằng chế độ trợ cấp thất nghiệp đáp ứng nhu cầu của người hưởng chế độ này, 12,0% số người trả lời không biết về chế độ trợ cấp thất nghiệp. Như vậy, có thể thấy một bộ phận lớn số người có ý kiến cho rằng chế độ trợ cấp thất nghiệp đáp ứng nhu cầu ở mức độ khác nhau của những người được hưởng chế độ này và chỉ một tỷ lệ nhỏ người tham gia khảo sát không biết chế độ này.

Hiện nay, bảo hiểm xã hội mà người dân tham gia có hai hình thức là bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự

nguyện. Biểu đồ dưới đây minh họa về hai loại bảo hiểm xã hội mà người dân đang tham gia.

### Loại bảo hiểm xã hội mà người được hỏi tham gia

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

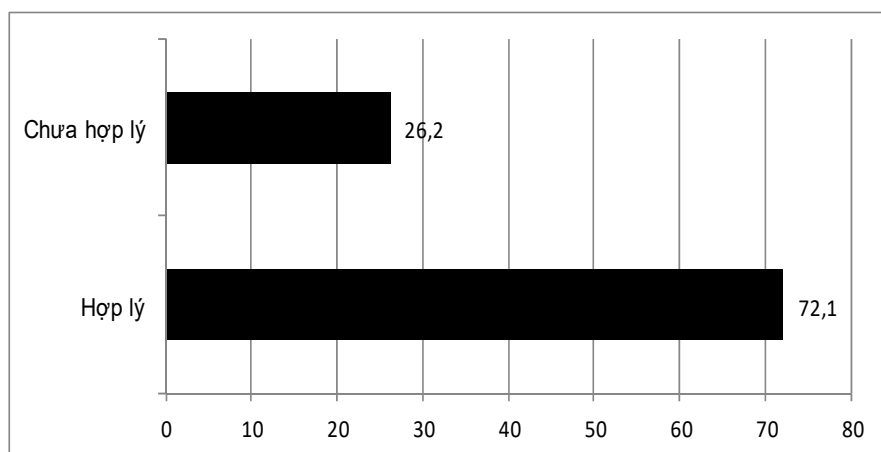
Như vậy, hơn 1/2 số người tham gia trả lời cho rằng mình không tham gia cả hai loại bảo hiểm xã hội trên (51,4%), trong gần số còn lại tham gia một trong hai loại bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc tự nguyện, điều này cho thấy tỷ lệ người dân tham gia bảo hiểm xã hội còn hạn chế. Về việc lựa chọn loại hình tham gia bảo hiểm xã hội số người dân tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc chiếm tỷ lệ cao (34,7%) trong khi chỉ có 13,9% số người tham gia loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện. Có thể nói rằng loại hình bảo hiểm xã hội bắt buộc được nhiều người lựa chọn hơn.

Trong nghiên cứu này, chúng tôi quan tâm đến khía cạnh thời gian giải quyết chế độ. Biểu đồ dưới đây minh

họa về thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội và bảo hiểm tự nguyện.

### **Đánh giá của người dân về thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc trên thực tế**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Trong số 244 người tham gia khảo sát, hơn 2/3 số người được hỏi cho rằng thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc là hợp lý (72,1%), có 26,2% số người tham gia khảo sát cho rằng thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện là chưa hợp lý.

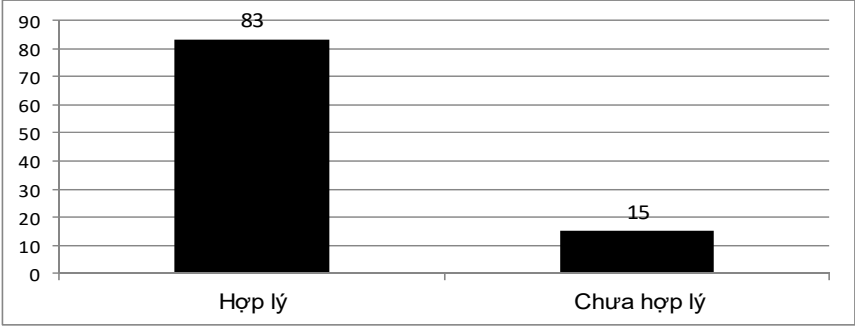
Liên quan đến việc các cơ quan tổ chức hỗ trợ người dân tháo gỡ những vướng mắc liên quan đến chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc, kết quả khảo sát cho thấy trong số 243 người tham gia trả lời, hơn một nửa người dân tham gia trả lời cho rằng cán bộ phụ trách bảo hiểm xã hội tại cơ quan hỗ trợ người dân tháo gỡ những vướng mắc liên quan

đến chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc (51,4%), 1/3 người dân cho rằng cán bộ lao động thương binh và xã hội địa phương hỗ trợ (31,3%), 26,3% số người tham gia khảo sát cho rằng cơ quan bảo hiểm xã hội hỗ trợ người dân tháo gỡ những vướng mắc liên quan đến chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc, tiếp đó là 18,9% lãnh đạo cơ quan là cơ quan hỗ trợ người dân tháo gỡ những vướng mắc liên quan đến chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc, chỉ có 7,8% số người tham gia khảo sát cho rằng công đoàn cơ quan, trung tâm tư vấn pháp luật (2,5%), không nhờ ai (2,5%). Điều này cho thấy, cơ quan hỗ trợ chủ yếu khi người dân gặp những khó khăn liên quan đến chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc là cán bộ phụ trách bảo hiểm xã hội tại cơ quan.

Về đánh giá của người dân đối với thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, kết quả khảo sát cho thấy trong 103 người tham gia trả lời về thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, 2/3 số người được hỏi cho rằng thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện là bình thường (66,0%), 1/3 số người được hỏi cho rằng thủ tục đơn giản (32,0%) và 1,9% số người tham gia khảo sát cho rằng thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện là rất đơn giản. Có thể nói rằng thủ tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện được người dân đánh giá khá tích cực và thuận tiện. Điều này sẽ là yếu tố thuận lợi để loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện sẽ thu hút ngày càng đông đảo người dân tham gia. Ngoài ra thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện cũng là một điểm đáng lưu ý.

**Đánh giá của người dân về thời gian  
giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện**

*Đơn vị: %*

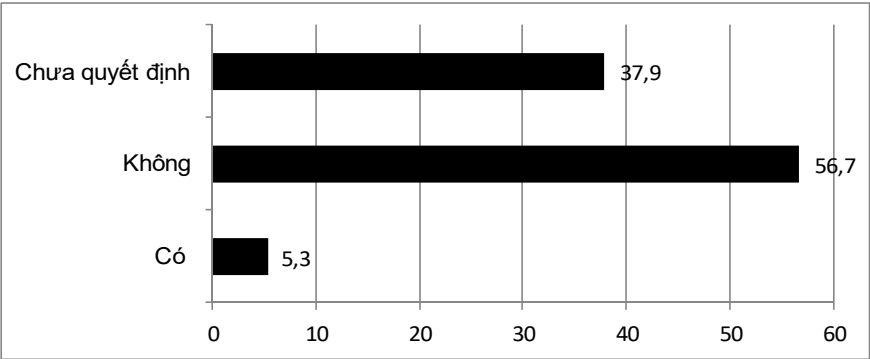


*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Như vậy, một tỷ lệ lớn người dân đánh giá về thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện hợp lý (83,0%), hơn 1/6 người tham gia khảo sát cho rằng thời gian giải quyết chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện chưa hợp lý (15,0%). Về dự định tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện trong thời gian tới, kết quả khảo sát được trình bày qua biểu đồ dưới đây:

**Dự định tham gia bảo hiểm xã hội  
tự nguyện trong thời gian tới**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Rõ ràng vẫn còn một bộ phận lớn người dân không có dự định tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện trong thời gian tới (56,7%), 1/3 người tham gia khảo sát cho rằng họ chưa quyết định tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện trong thời gian tới (37,9%), chỉ có 5,3% số người tham gia trả lời có dự định tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Như vậy, đa số người dân tham gia trả lời không có dự định tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện và chỉ có một tỷ lệ không đáng kể người dân có dự định tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện.

Liên quan đến lý do người dân không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, ý kiến từ 317 người tham gia khảo sát cho thấy có khá nhiều lý do người dân không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Trước hết một bộ phận lớn người dân không có ý định tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện vì không thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc (47,3%), gần 1/2 người dân trả lời không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện là không cần thiết (47,0%), 1/3 người tham gia khảo sát không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện không biết chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện (30,9%). Tuy nhiên, các lý do mà người dân không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện đáng quan tâm chiếm một tỷ lệ không cao, cụ thể là 1/5 người dân không tham gia là do chế độ hưởng thấp (22,1%) và người dân cho rằng lý do không hài lòng chế độ chi trả bảo hiểm xã hội chiếm tỷ lệ 17,4%, thủ tục đăng ký phức tạp chiếm tỷ lệ 16,1%; không tin tưởng cơ quan bảo hiểm xã hội chiếm tỷ lệ 10,1%; không biết nơi đăng ký đóng bảo hiểm xã hội chiếm 9,8%. Điều này cho thấy có nhiều lý do dẫn đến việc người dân không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện.

Ở một số địa phương, nhiều doanh nghiệp nhỏ và vừa trốn tránh việc đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động. Một vấn đề đáng quan tâm là nhiều người lao động trong các doanh nghiệp sau khi không còn làm việc cho doanh nghiệp nữa thì họ xin dừng đóng bảo hiểm và hưởng chế độ một lần. Việc tham gia bảo hiểm tự nguyện ở nhiều địa phương rất hạn chế. Lý do là vì nhiều người chưa nhận thức đầy đủ về bảo hiểm tự nguyện<sup>1</sup>. Ngoài ra việc người dân tham gia bảo hiểm tự nguyện ít còn do chế độ dành cho đối tượng tham gia bảo hiểm tự nguyện chỉ có hai chế độ là hưu trí và tử tuất còn ba chế độ khác thì không được hưởng<sup>2</sup>. Liên quan đến chế độ bảo hiểm xã hội, có ý kiến cho rằng người lao động chủ yếu quan tâm đến chế độ hưu trí, mức hưởng lương hưu. Trong khi đó, theo Luật bảo hiểm xã hội thì nhiều lao động thiết thời, nhất là lao động nữ khi họ đóng bảo hiểm 20 năm, nhưng tuổi đời chưa đủ theo quy định để hưởng chế độ. Trong khi đó họ khó đủ khả năng để tiếp tục công việc. Đây là vấn đề nhiều lao động tâm tư<sup>3</sup>.

### **3. Bảo hiểm y tế**

Bảo hiểm y tế là một loại hình bảo hiểm trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe cộng đồng. Tại Việt Nam, bảo hiểm y tế

---

1. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Bình Dương với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành.

2. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Đắk Lắk với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành.

3. Tọa đàm với Phó Giám đốc sở và cán bộ Sở Lao động - Thương binh và Xã hội Thành phố Hồ Chí Minh.

được Nhà nước thực hiện nhằm phục vụ và bảo vệ sức khỏe của những người có trách nhiệm tham gia. Theo kết quả khảo sát tỷ lệ khá lớn người dân có thẻ bảo hiểm y tế (72,0%) và số người tham gia khảo sát không có thẻ bảo hiểm y tế là 28,0%.

Trong lĩnh vực bảo hiểm y tế, quá trình khảo sát tại 7 tỉnh, thành phố đã cho thấy nhiều điểm đáng lưu ý phản ánh thực trạng và những vấn đề đặt ra liên quan đến lĩnh vực này. Trước hết là ý kiến của cán bộ về thủ tục khám, chữa bệnh bằng bảo hiểm y tế. Kết quả khảo sát cho thấy: 2/3 cán bộ đánh giá về thủ tục khám, chữa bệnh bằng bảo hiểm y tế thuận tiện (67,1%); 10,3% số người tham gia khảo sát cho rằng thủ tục khám, chữa bệnh bằng bảo hiểm y tế rất thuận tiện. Trong khi đó, một bộ phận không nhỏ cán bộ tham gia trả lời cho rằng thủ tục khám, chữa bệnh bằng bảo hiểm y tế không thuận tiện (15,1%), còn có 7,4% cán bộ tham gia khảo sát cho rằng thủ tục khám, chữa bệnh rất không thuận tiện. Bên cạnh đó, chất lượng khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế là điểm đáng lưu ý mà nghiên cứu quan tâm.

Qua khảo sát đối với nhóm cán bộ cho thấy một số vấn đề đáng lưu ý sau:

*Thứ nhất*, đánh giá về chất lượng dịch vụ kỹ thuật khám, chữa bệnh theo thẻ bảo hiểm y tế là bình thường chiếm đến 42,3%, tốt chiếm tỷ lệ 27,1%, rất tốt chiếm tỷ lệ 7,1%. Trong khi đó, hơn 1/10 số người tham gia khảo sát đánh giá về chất lượng dịch vụ kỹ thuật khám, chữa bệnh theo thẻ bảo hiểm y tế là không tốt (12,3%), rất không tốt chiếm tỷ lệ 2,3% và 8,9% người tham gia khảo sát không



biết về chất lượng dịch vụ kỹ thuật khám, chữa bệnh theo thẻ bảo hiểm y tế.

*Thứ hai*, đánh giá về số lượng thuốc được cấp theo thẻ bảo hiểm y tế là bình thường chiếm tỷ lệ cao là 49,7%, tốt chiếm tỷ lệ 27,7%, rất tốt chiếm tỷ lệ 6,9%. Bên cạnh đó, ý kiến đánh giá về số lượng thuốc được cấp theo thẻ bảo hiểm y tế là không tốt chỉ chiếm 8,3% và rất không tốt chiếm tỷ lệ 1,4%.

*Thứ ba*, đánh giá về chất lượng thuốc được cấp theo thẻ bảo hiểm y tế là bình thường cũng chiếm đến 46,0%, tốt chiếm tỷ lệ 30,6%, rất tốt chiếm tỷ lệ 6,3%. Bên cạnh đó, ý kiến đánh giá về chất lượng thuốc được cấp theo thẻ bảo hiểm y tế là không tốt chỉ chiếm 11,7%, rất không tốt chiếm 1,7% và không biết chiếm tỷ lệ 3,7%.

*Thứ tư*, đánh giá về thái độ phục vụ của cán bộ y tế là bình thường chiếm tỷ lệ 53,7%, tốt chiếm tỷ lệ 25,4%, rất tốt chiếm tỷ lệ 4,3%. Bên cạnh đó ý kiến đánh giá về thái độ phục vụ của cán bộ y tế là không tốt chỉ chiếm 15,1%, rất không tốt chỉ chiếm 1,4%.

*Thứ năm*, đánh giá về tay nghề bác sĩ là bình thường chiếm tỷ lệ khá cao (56,9%), tốt chiếm tỷ lệ 32,6%, rất tốt chiếm tỷ lệ 6,6%. Bên cạnh đó, ý kiến đánh giá về tay nghề bác sĩ là không tốt chiếm tỷ lệ không đáng kể (2,9%) và rất không tốt chỉ chiếm 0,6%.

Có thể nói, phần lớn các ý kiến đánh giá về các khía cạnh khác nhau trong quá trình chăm sóc sức khỏe của người dân khi sử dụng thẻ bảo hiểm y tế tại các cơ sở y tế là khá hài lòng, mặc dù vậy vẫn có một tỷ lệ nhỏ ý kiến cho rằng hoạt động chăm sóc sức khỏe khi sử dụng bảo hiểm y tế chưa đáp ứng nhu cầu của người dân.

Liên quan đến mức độ hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh, kết quả khảo sát của nhóm cán bộ cho thấy có 48,6% số người được hỏi cho rằng mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh là nhiều và 4,6% số họ cho rằng mức hỗ trợ là rất nhiều. Bên cạnh đó, gần 1/3 số người được hỏi (31,4%) đánh giá mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế là ít và 7,7% số họ cho rằng mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh là rất ít. Ngoài ra, 7,7% trả lời không biết. Có thể nói rằng một bộ phận lớn cán bộ tham gia khảo sát đã đánh giá mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh đã đáp ứng nhu cầu của người dân.

Kết quả nghiên cứu cho thấy về thủ tục mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện, 1/3 số cán bộ được hỏi cho rằng thủ tục mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện tại địa phương là thuận tiện (36,9%). Bên cạnh đó hơn 1/10 (13,4%) số người được hỏi cho rằng thủ tục mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện tại địa phương là không thuận tiện. Ngoài ra, gần một nửa (49,7%) đánh giá sự thuận tiện của thủ tục mua thẻ bảo hiểm y tế ở mức độ bình thường. Như vậy, ở nhiều địa phương người dân được tạo điều kiện thuận lợi trong thủ tục mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện khi họ không có điều kiện được trang bị bảo hiểm y tế bắt buộc.

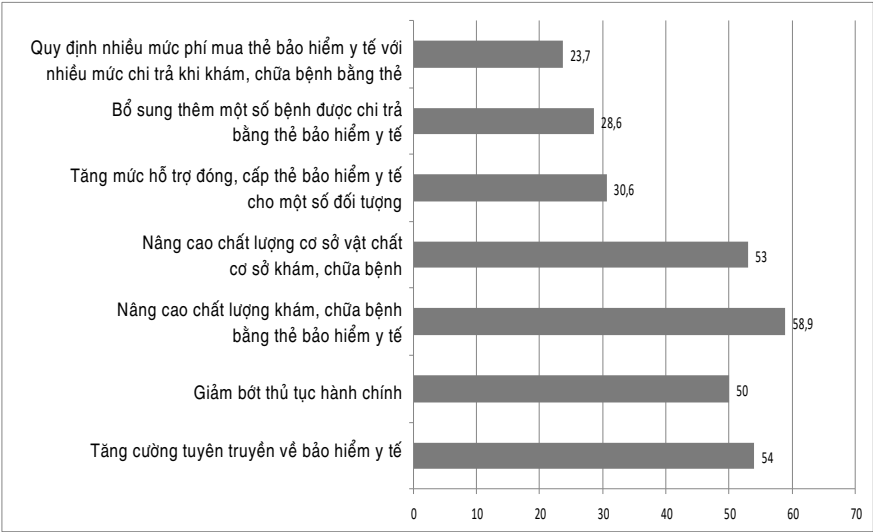
Để có thể mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện, một yếu tố rất quan trọng là mức phí mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện. Qua khảo sát có gần 2/3 số người được hỏi trả lời mức phí mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện là cao (60,0%) và 7,1% số họ cho rằng mức phí này là rất cao. Chỉ có 1/4 số người trả lời cho rằng mức phí mua thẻ là không cao (25,1%) và có 5,4% số

cán bộ tham gia cho rằng mức phí mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện là rất không cao, 2,3% trả lời không biết. Điều này có thể thấy rằng, đa số ý kiến đều cho rằng mức phí mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện là cao so với mức thu nhập của người sử dụng loại hình bảo hiểm y tế này ở các địa phương. Đây cũng có thể là một rào cản để người dân tham gia bảo hiểm y tế, đặc biệt là ở khu vực nông thôn nơi mà thu nhập bình quân đầu người thường thấp.

Một điểm đáng lưu ý là để mở rộng phạm vi bao phủ của bảo hiểm y tế cần có các biện pháp tích cực nhằm tăng cường sự tham gia bảo hiểm y tế của người dân, biểu đồ dưới đây minh họa về ý kiến đánh giá của cán bộ về vấn đề này như sau:

**Ý kiến của cán bộ về biện pháp để tăng cường sự tham gia bảo hiểm y tế của người dân**

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Biểu đồ trên thấy để tăng tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế, đa số nhóm cán bộ cho rằng cần tăng cường các biện pháp như:

*Thứ nhất*, nâng cao chất lượng khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế (58,9%);

*Thứ hai*, tăng cường tuyên truyền về bảo hiểm y tế (54,0%);

*Thứ ba*, nâng cao chất lượng cơ sở vật chất cơ sở khám, chữa bệnh (53,0%);

*Thứ tư*, giảm bớt thủ tục hành chính (50,0%). Các biện pháp khác chiếm từ 20,0 đến 30,0% như: quy định nhiều mức phí mua thẻ bảo hiểm y tế với nhiều mức chi trả khi khám, chữa bệnh bằng thẻ; bổ sung thêm một số bệnh được chi trả bằng thẻ bảo hiểm y tế; tăng mức hỗ trợ đóng, cấp thẻ bảo hiểm y tế cho một số đối tượng.

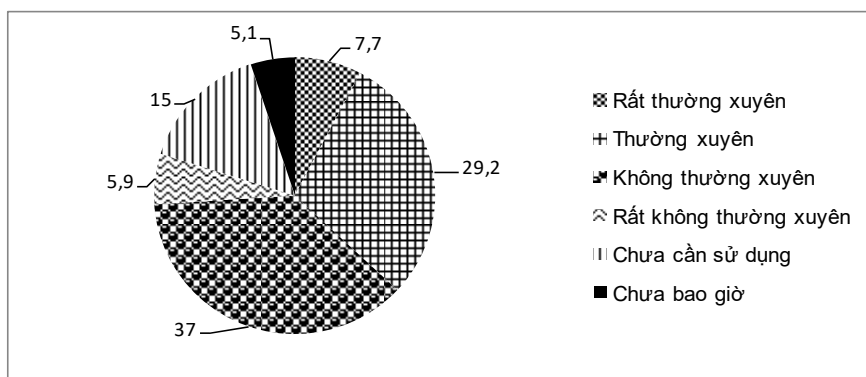
Có thể thấy rằng có nhiều biện pháp khác nhau để tăng cường sự tham gia bảo hiểm y tế của người dân và đa số cán bộ tham gia khảo sát đều cho rằng cần sử dụng các biện pháp trên để gia tăng tỷ lệ người dân tham gia sử dụng thẻ bảo hiểm y tế trong việc chăm sóc sức khỏe.

Liên quan đến thực trạng hoạt động tham gia bảo hiểm y tế của người dân ở các địa phương, kết quả khảo sát cho thấy một tỷ lệ lớn người dân tham gia bảo hiểm y tế (72,0%), số người dân không tham gia bảo hiểm y tế chiếm tỷ lệ thấp (28,0%). Tỷ lệ này nhìn chung khá tương đồng với tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế theo số liệu thống kê toàn quốc và cũng đang tiến gần tới mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân mà Đảng và Nhà nước đã đặt ra trong các chính sách về bảo hiểm y tế, an sinh xã hội.

Kết quả khảo sát trong 506 người tham gia trả lời câu hỏi về nguồn cung cấp thẻ bảo hiểm y tế cho thấy gần 1/2 số người dân tham gia bảo hiểm y tế tự nguyện (45,8%) và khoảng 1/3 người dân tham gia bảo hiểm y tế bắt buộc (33,2%), còn lại tỷ lệ người dân sử dụng thẻ bảo hiểm y tế do Nhà nước mua hay được Nhà nước cấp miễn phí chỉ chiếm từ 9,0% đến 10,0%. Có thể thấy rằng loại thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện ngày càng đóng vai trò quan trọng trong hoạt động khám, chữa bệnh của người dân, cùng với những nỗ lực của Nhà nước trong việc đa dạng nguồn cung cấp thẻ bảo hiểm y tế và nâng cao nhận thức của người dân về việc tham gia bảo hiểm y tế đã mở rộng phạm vi bao phủ của thẻ bảo hiểm y tế trong hoạt động khám, chữa bệnh của người dân, góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống của họ. Mức độ người dân sử dụng thẻ bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh là một khía cạnh đáng quan tâm, kết quả khảo sát định lượng được minh họa trong biểu đồ dưới đây:

### Mức độ người dân sử dụng thẻ bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh

Đơn vị: %

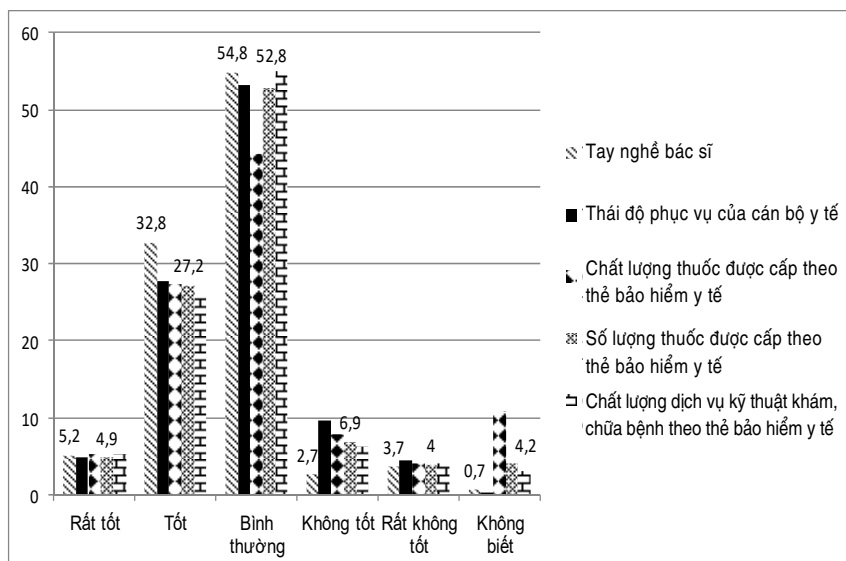


Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Có khoảng hơn 1/3 số đó thường xuyên sử dụng (29,2%) và rất thường xuyên (7,7%), đồng thời cũng có khoảng gần 1/2 không thường xuyên sử dụng (37,0%), 5,9% số người dân trong mẫu khảo sát rất không thường xuyên sử dụng thẻ bảo hiểm y tế trong khám, chữa bệnh. Bên cạnh đó có tới 15% số người dân chưa cần sử dụng và 5,1% trong số người trả lời chưa bao giờ sử dụng thẻ bảo hiểm y tế trong khám, chữa bệnh. Có thể nhận thấy mức độ sử dụng thẻ bảo hiểm y tế chưa cao. Tìm hiểu về những yếu tố ảnh hưởng đến mức độ sử dụng thẻ bảo hiểm y tế của người dân. Trước hết, đánh giá của người dân về thủ tục khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế là khía cạnh cần quan tâm. Kết quả khảo sát cho thấy trong 405 người tham gia trả lời, có 2/3 số người được hỏi đánh giá thủ tục khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế là thuận tiện (62,5%) và có 8,9% người dân cho rằng rất thuận tiện. Bên cạnh đó khoảng 1/5 số người được hỏi cho rằng thủ tục khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế là không thuận tiện (10,1%) và rất không thuận tiện (13,8%). Như vậy, đại đa số người dân sử dụng thẻ bảo hiểm y tế đều đánh giá tích cực về thủ tục khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế. Bên cạnh đó, chất lượng dịch vụ khám, chữa bệnh là khía cạnh đáng lưu ý, kết quả khảo sát về chất lượng dịch vụ khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế được minh họa trong biểu đồ dưới đây:

## Đánh giá của người dân về chất lượng dịch vụ khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Kết quả khảo sát trong 405 người tham gia về chất lượng dịch vụ khám, chữa bệnh bằng bảo hiểm y tế được phân tích dưới nhiều khía cạnh khác nhau.

*Thứ nhất*, khảo sát về tay nghề bác sĩ cho thấy đa số người dân cho rằng tay nghề bác sĩ là bình thường (54,8%), tốt chiếm tỷ lệ 32,8%, rất tốt chiếm tỷ lệ 5,2%. Bên cạnh đó, đánh giá về tay nghề bác sĩ chưa tốt chiếm tỷ lệ không đáng kể (2,7% và 3,7%).

*Thứ hai*, đa số người dân cho rằng thái độ phục vụ của cán bộ y tế là bình thường (53,1%), thái độ phục vụ của cán bộ y tế là tốt chiếm tỷ lệ 27,7%, rất tốt chiếm tỷ lệ 4,9%. Bên cạnh đó, đánh giá về thái độ phục vụ của cán bộ y tế là không tốt chiếm tỷ lệ 9,6% và 4,4% đánh giá rất không tốt.

*Thứ ba*, đánh giá về chất lượng thuốc được cấp theo thẻ bảo hiểm y tế là bình thường chiếm tỷ lệ gần 1/2 số người được hỏi (44,2%), 1/4 số người tham gia khảo sát cho rằng tốt (27,4%) và 5,4% cho rằng rất tốt. Bên cạnh đó, một tỷ lệ thấp những người tham gia khảo sát cho rằng chất lượng thuốc được cấp theo thẻ bảo hiểm y tế là không tốt (7,9%) và 4,2% cho rằng rất không tốt.

*Thứ tư*, đánh giá của người dân về số lượng thuốc được cấp theo thẻ bảo hiểm y tế cho thấy hơn 1/2 số người được hỏi cho rằng số lượng thuốc được cấp theo thẻ bảo hiểm y tế là bình thường (52,8%), đánh giá tốt chiếm tỷ lệ 27,2%, đánh giá rất tốt chiếm 4,9%. Bên cạnh đó, có 6,9% số người được hỏi số lượng thuốc được cấp theo thẻ bảo hiểm y tế không tốt và 4,0% đánh giá rất không tốt, 4,2% số người được hỏi không biết.

*Thứ năm*, đánh giá của người dân về chất lượng dịch vụ kỹ thuật khám, chữa bệnh là bình thường chiếm 55,0%, khoảng 1/4 số người được hỏi cho rằng chất lượng dịch vụ kỹ thuật khám, chữa bệnh là tốt và 5,4% chất lượng dịch vụ kỹ thuật khám, chữa bệnh là rất tốt. Bên cạnh đó, một tỷ lệ thấp số người trả lời cho rằng chất lượng dịch vụ kỹ thuật khám, chữa bệnh là không tốt (6,4%) và 4,2% số người tham gia khảo sát cho rằng rất không tốt. Có thể nói rằng, cả năm yếu tố thể hiện chất lượng dịch vụ khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế đều được người dân đánh giá tích cực, trong khi đó chỉ có một tỷ lệ thấp số người được hỏi đánh giá không hài lòng.

Liên quan đến mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh, nghiên cứu cho thấy có gần 1/2 số người



được hỏi cho rằng mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh là nhiều (43,7%) và 1,5% số người cho rằng mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh rất nhiều. Đồng thời cũng có khoảng hơn 1/3 số người được hỏi cho rằng mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh là ít (38,3%) và khoảng 1/10 số người được hỏi đánh giá mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh là rất ít. Có thể nói rằng số người đánh giá mức hỗ trợ chi phí của bảo hiểm y tế khi khám, chữa bệnh khá phân hóa thành hai nhóm tương đương nhau trong đó gần một nửa cho rằng mức hỗ trợ nhiều và gần 1/2 số người được hỏi cho rằng mức hỗ trợ là ít. Điều này có thể thấy mức hỗ trợ hiện tại của bảo hiểm y tế đã đáp ứng được một bộ phận đáng kể nhu cầu khám, chữa bệnh của người dân.

Về việc tìm sự hỗ trợ khi gặp khó khăn trong việc sử dụng thẻ bảo hiểm y tế, có một tỷ lệ thấp người dân tìm sự hỗ trợ khi gặp khó khăn trong việc sử dụng thẻ bảo hiểm y tế, cụ thể khoảng 1/4 số người được hỏi khi gặp khó khăn trong việc sử dụng thẻ bảo hiểm y tế sẽ tìm sự giúp đỡ của cán bộ lao động thương binh xã hội (22,5%), cơ quan bảo hiểm xã hội (23,9%), chính quyền đoàn thể (23,6%), đại lý bán thẻ bảo hiểm y tế tại phường, xã (22,8%) và 18,6% số người được hỏi cho rằng họ sẽ tìm đến cơ quan, đơn vị lao động.

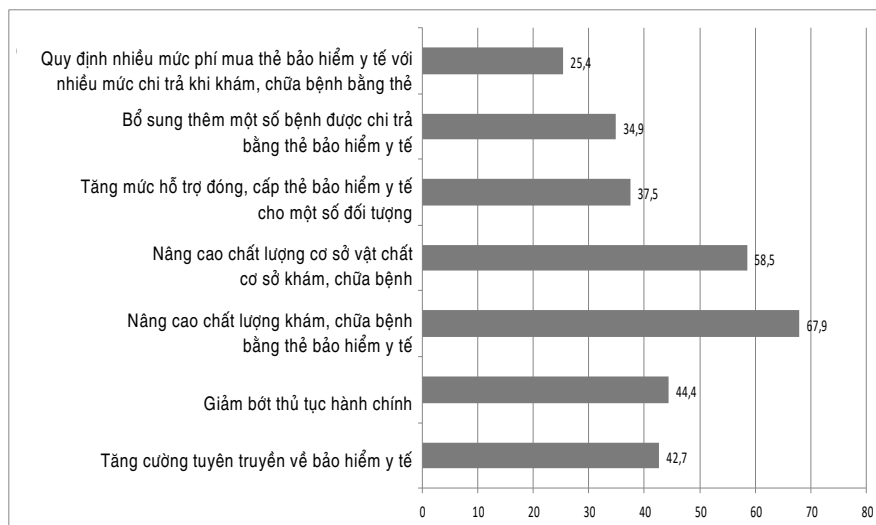
Liên quan đến đánh giá của người dân về mức phí mua bảo hiểm y tế hiện nay, theo người dân về mức phí mua bảo hiểm y tế phân hóa bởi hai xu hướng trái ngược nhau, trong đó gần 1/2 đánh giá cao (42,3%) và 9,3% đánh giá rất cao. Trong khi đó xu hướng ý kiến cho rằng mức phí mua bảo hiểm y tế hiện nay là không cao cũng chiếm tỷ lệ 42,7% và

5,4% người được hỏi không biết. Như vậy, dựa vào hai xu hướng đánh giá có thể nói rằng mức phí mua bảo hiểm y tế hiện nay phù hợp với một bộ phận khá lớn người dân và nên xem xét tiếp tục điều chỉnh để phù hợp với một nửa số người khảo sát.

Mở rộng sự tham gia bảo hiểm y tế của người dân là một nhiệm vụ quan trọng của ngành y tế nói riêng và là định hướng đúng đắn của Đảng và Nhà nước nhằm xây dựng xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Tuy nhiên, chủ trương này vẫn đối mặt với nhiều rào cản. Để thực hiện nó cần có một loạt giải pháp trong thời gian tới. Biểu đồ dưới đây minh họa về ý kiến của người dân để mở rộng sự tham gia bảo hiểm y tế.

### Ý kiến của người dân về giải pháp để mở rộng sự tham gia bảo hiểm y tế

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Như vậy, có 2/3 số người trong mẫu khảo sát cho rằng cần nâng cao chất lượng khám, chữa bệnh (67,9%), hơn 1/2 số người trả lời cho rằng cần nâng cao chất lượng cơ sở vật chất cơ sở khám, chữa bệnh (58,5%), 44,4% cho rằng cần giảm bớt các thủ tục hành chính và 42,7% cho rằng cần tăng cường tuyên truyền về bảo hiểm y tế. Ngoài ra, khoảng hơn 1/3 số người trả lời cho rằng cần tăng mức hỗ trợ đóng, cấp thẻ bảo hiểm y tế cho một số đối tượng (37,5%) và 34,9% số người tham gia khảo sát đồng ý nên bổ sung thêm một số bệnh được chi trả bằng thẻ bảo hiểm y tế, 1/4 trong số đó đưa ra ý kiến cần quy định nhiều mức phí mua thẻ bảo hiểm y tế với nhiều mức chi trả khi khám, chữa bệnh bằng thẻ (25,4%). Có thể nói rằng có nhiều biện pháp khác nhau nhằm thu hút sự tham gia mua bảo hiểm y tế của người dân nhưng trong đó có hai biện pháp được đông đảo người dân quan tâm, nhất là nâng cao chất lượng cơ sở vật chất, cơ sở khám, chữa bệnh và nâng cao chất lượng khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế. Một khía cạnh quan trọng mà nghiên cứu quan tâm là ý kiến của người dân về dự định tiếp tục tham gia bảo hiểm y tế, kết quả khảo sát về vấn đề này cho thấy trong số 510 người tham gia có 97,5% người dân dự định tiếp tục tham gia bảo hiểm y tế, chỉ có 2,5% người dân không có dự định tiếp tục tham gia bảo hiểm y tế.

Liên quan đến lý do người dân không có thẻ bảo hiểm y tế, kết quả khảo sát đối với 187 người dân không có thẻ bảo hiểm y tế cho thấy có nhiều lý do đa dạng về việc bản thân họ không có thẻ bảo hiểm y tế. Trong đó, khoảng hơn 1/3 số người trả lời cho rằng họ không có thẻ vì mất nhiều thời gian

khi khám, chữa bệnh bằng thẻ (36,4%), 33,2% số người được hỏi cho rằng phí mua thẻ cao và 33,6% số người trả lời có ý kiến không tin vào chất lượng khám, chữa bệnh bằng thẻ; lý do thủ tục chuyển tuyến phức tạp chiếm tỷ lệ 31,0%, 1/4 số người được hỏi cho rằng không mua thẻ do thủ tục khám, chữa bệnh bằng thẻ phức tạp (26,2%); 1/5 số người được hỏi cho rằng không cần thiết (21,4%) và 12,8% số người được hỏi cho rằng họ không mua thẻ là do thái độ phục vụ của cán bộ y tế đối với người sử dụng thẻ là không tốt. Từ 5 đến 10% số người tham gia khảo sát cho rằng họ không biết về thẻ bảo hiểm y tế và nơi bán thẻ bảo hiểm y tế. Có thể nói có nhiều lý do khác nhau dẫn đến việc người dân không tham gia bảo hiểm y tế nhưng lý do cơ bản nhất là tính chưa thuận tiện của việc sử dụng bảo hiểm y tế như mất thời gian, thủ tục phức tạp hay không tin tưởng chất lượng, phí mua cao. Những lý do này đang là rào cản đối với việc mở rộng sự tham gia bảo hiểm y tế ở nước ta hiện nay.

Thực tế khảo sát tại các địa phương, nhiều ý kiến khẳng định rằng hiện nay việc khám, chữa bệnh sử dụng thẻ bảo hiểm y tế đã có nhiều thuận tiện. Ở các địa phương, chẳng hạn Đắc Lắc, khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế đã được thông tuyến huyện, tức là thông tuyến giữa các huyện. Vì vậy, những viện tốt thì thu hút bệnh nhân. Tuy nhiên, một vấn đề đặt ra là việc trực lợi bảo hiểm y tế vẫn tồn tại. Mặc dù, vấn đề này đã giảm nhiều nhờ việc ứng dụng tin học trong khám, chữa bệnh. Tuy vậy, trên thực tế, một số cơ sở khám, chữa bệnh chưa thực hiện đúng quy định khám bệnh sử dụng thẻ bảo hiểm y tế như: kéo dài ngày nội trú, nhập

khoa hồi sức cấp cứu khi chưa cần thiết,... chỉ định người bệnh khám nhiều chuyên khoa, chỉ định cận lâm sàng chưa cần thiết, chỉ định thuốc không cần thiết,... Vì vậy, có ý kiến cho rằng nên có sự thống nhất trong hướng dẫn của Bộ Y tế và bảo hiểm xã hội về vấn đề này, đồng thời giao quỹ bảo hiểm y tế cho từng cơ sở và quy trách nhiệm cụ thể cho các cơ sở trong việc sử dụng kinh phí từ nguồn bảo hiểm y tế.

Ở nhiều địa phương, nhất là khu vực có đồng bào dân tộc thiểu số, bảo hiểm y tế chỉ cấp cho trẻ em, người già, mà không còn cấp cho đồng bào dân tộc thiểu số nữa. Trong khi đó, nhiều hộ gia đình không có điều kiện kinh tế để mua bảo hiểm y tế tự nguyện. Thêm nữa, họ không mua bảo hiểm y tế tự nguyện còn do tâm lý “thấy không đau ốm nên không mua”. Trước đây việc mua bảo hiểm y tế tự nguyện phải mua cả hộ gia đình nên nhiều hộ không có điều kiện mua. Hiện tại ở địa phương này họ có thể mua bảo hiểm y tế theo từng cá nhân. Tuy nhiên, tỷ lệ người không có bảo hiểm y tế ở đây vẫn cao (khoảng 65%).

Liên quan đến việc mua thẻ bảo hiểm y tế tự nguyện, một số ý kiến từ các địa phương cho rằng việc mua bảo hiểm y tế tự nguyện vẫn còn thủ tục rườm rà. Cụ thể là các hộ gia đình khi mua bảo hiểm y tế tự nguyện phải khai vào tờ khai rất nhiều thông tin. Ở một số địa phương, nhiều người nhập cư sống ở địa phương nhưng không thuộc diện dân thường trú (hộ khẩu và KT3) thì không được mua được bảo hiểm y tế tự nguyện. Việc quy định mua bảo hiểm y tế tự nguyện theo hộ gia đình còn gặp phải một khó khăn nữa là phải có sự đồng thuận của tất cả các thành viên trong hộ gia đình thì mới có

thể mua được. Ngoài ra, một số hộ gia đình có nhiều thành viên nhưng điều kiện kinh tế khó khăn nên không đủ điều kiện để mua bảo hiểm y tế cho tất cả các thành viên, hệ quả là tất cả các thành viên trong hộ gia đình đều không mua bảo hiểm y tế tự nguyện. Khảo sát thực địa cho thấy có những địa phương, chẳng hạn ở Sóc Trăng, đã in thẻ bảo hiểm y tế cho hộ cận nghèo, nhưng họ không đến lấy vì không muốn hoặc không đủ khả năng để chi trả phần còn lại ngoài phần kinh phí được Nhà nước hỗ trợ. Nhiều ý kiến từ thực địa cho rằng từ ngày 01/7/2017, 1.900 dịch vụ y tế tăng giá. Đây là động lực quan trọng để nhiều người tham gia bảo hiểm y tế tự nguyện vì những người không tham gia bảo hiểm y tế sẽ phải chi trả rất nhiều khi họ sử dụng dịch vụ y tế. Tuy nhiên, nhiều ý kiến cũng cho rằng có những người giàu có hoặc điều kiện kinh tế khá cũng sẽ tiếp tục không mua bảo hiểm y tế tự nguyện vì họ sẽ bỏ tiền ra để thanh toán dịch vụ khám, chữa bệnh khi họ sử dụng.

Một vấn đề đáng quan tâm nữa liên quan đến khám, chữa bệnh do bảo hiểm y tế chi trả là việc thanh quyết toán giữa các cơ sở khám, chữa bệnh và bảo hiểm xã hội. Thực tế là giữa các cơ sở khám, chữa bệnh và bảo hiểm xã hội ở các địa phương thường xuyên có sự khác biệt quan điểm. Tức là chưa có sự thống nhất về thanh toán bảo hiểm giữa cơ sở y tế và bảo hiểm. Các cơ sở khám, chữa bệnh nhiều khi lo không được thanh toán cho những dịch vụ, thuốc men và vật tư y tế mà họ đã sử dụng. Do đó, nhiều ý kiến ở các địa phương mong muốn có một cơ quan trung gian làm trọng tài giữa cơ sở khám, chữa bệnh và bảo hiểm xã hội. Cơ quan này phải có

các chuyên gia y tế sâu, cộng thêm cán bộ tài chính, bảo hiểm. Đây là cơ quan độc lập để làm trọng tài giữa cơ sở khám, chữa bệnh và bảo hiểm xã hội. Một vấn đề nữa đặt ra mà nhiều ý kiến nêu lên là từ góc độ cơ sở khám, chữa bệnh, các bệnh viện tự chủ hoàn toàn; trong khi đó, nhiều bệnh viện có tỷ lệ khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế cao. Vì vậy, nếu bệnh viện quá tải thì phải ưu tiên khám bảo hiểm trước khám dịch vụ sau. Bên cạnh đó, một số địa phương vẫn có nhiều sai sót về thông tin cá nhân trên thẻ bảo hiểm y tế được Nhà nước cấp cho người dân, nhất là vùng có dân tộc thiểu số. Điều này gây khó khăn cho người dân khi sử dụng thẻ bảo hiểm y tế trong khám, chữa bệnh.

Bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo trợ xã hội, thực tế là chế độ mà người lao động được hưởng khi tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện giới hạn. Không có chế độ thai sản, ốm đau nên khó thu hút người tham gia. Vì vậy, giải pháp là nên mở rộng chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện, đặc biệt là cần đẩy mạnh xã hội hóa lĩnh vực bảo hiểm xã hội. Vấn đề quan trọng đặt ra đối với bảo hiểm xã hội là việc doanh nghiệp hoặc nợ đọng hoặc trốn đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động, giải pháp là cần lập hồ sơ ra tòa để giải quyết vụ việc, tức là phải gắn với chế tài về kinh tế. Liên quan đến vấn đề tranh chấp, khác biệt quan điểm trong thanh quyết toán giữa cơ sở khám, chữa bệnh và bảo hiểm xã hội, giải pháp đặt ra là nên có một cơ quan trung gian làm trọng tài giữa bảo hiểm xã hội và các cơ sở khám, chữa bệnh để cơ quan này đánh giá, xử lý những khác biệt giữa bảo hiểm xã hội và các cơ sở khám, chữa bệnh; cần có các chuyên gia y tế sâu, cộng

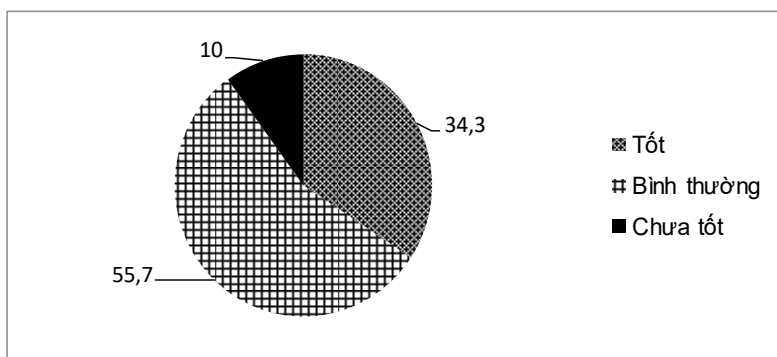
thêm cán bộ tài chính, bảo hiểm; cơ quan này nên được tổ chức thành một cơ quan độc lập.

#### 4. Bảo trợ xã hội

Bảo trợ xã hội là một trụ cột quan trọng của an sinh xã hội. Phần này cuốn sách trình bày về thực trạng quản lý phát triển xã hội trong lĩnh vực bảo trợ xã hội thông qua các dữ liệu định tính và định lượng từ thực địa. Trước hết cần tìm hiểu đánh giá của cán bộ về việc thực hiện chính sách trợ cấp xã hội ở các địa phương qua bảng số liệu dưới đây:

#### Đánh giá của cán bộ về việc thực hiện chính sách trợ cấp xã hội ở các địa phương

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

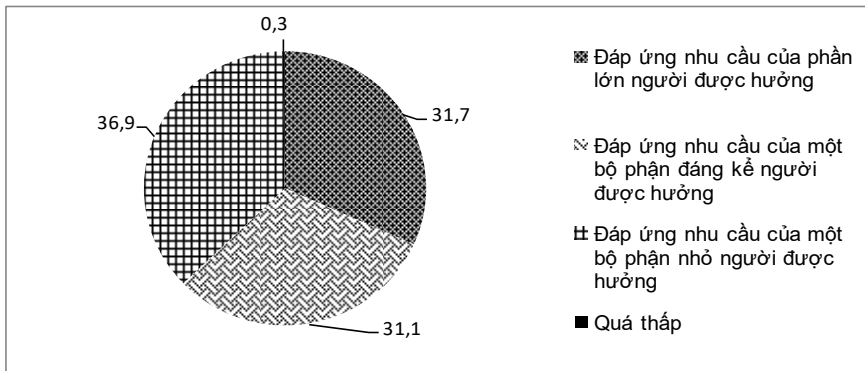
Đa số cán bộ đều cho rằng, việc thực hiện chính sách trợ cấp xã hội ở địa phương là bình thường (55,7%), 1/3 số cán bộ cho rằng việc thực hiện chính sách trợ cấp xã hội ở địa phương là tốt (34,3%) và chỉ có 1/10 số cán bộ đánh giá việc thực hiện chính sách trợ cấp xã hội ở địa phương là chưa tốt (10%). Có thể nói rằng việc thực hiện chính sách trợ cấp xã



hội ở địa phương nhìn chung được cán bộ đánh giá tích cực. Bên cạnh đó, đánh giá về mức độ đáp ứng của chế độ trợ cấp xã hội đối với người được hưởng cũng được quan tâm, biểu đồ dưới đây minh họa cho vấn đề trên.

**Ý kiến của cán bộ về mức độ đáp ứng của chế độ trợ cấp xã hội đối với người được hưởng**

Đơn vị: %



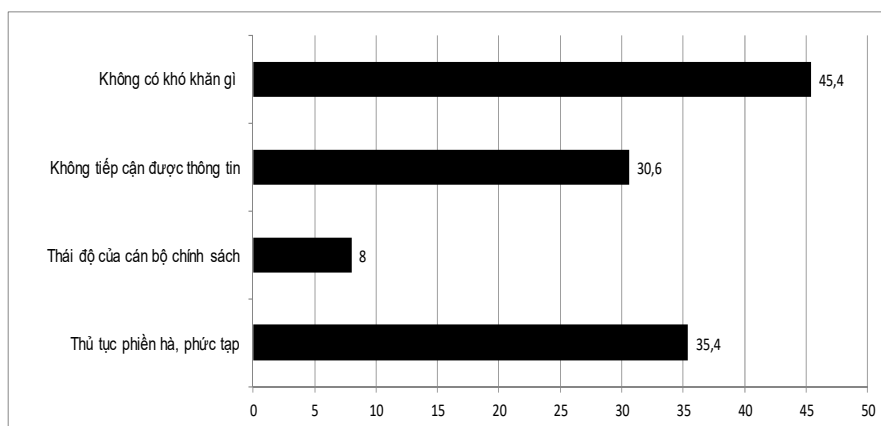
Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Kết quả khảo sát cho thấy 1/3 số người tham gia khảo sát cho rằng chế độ trợ cấp xã hội đã đáp ứng nhu cầu của phần lớn người được hưởng (31,7%), đồng thời có 31,1% số người được hỏi cho rằng chế độ trợ cấp xã hội đã đáp ứng nhu cầu của một bộ phận đáng kể người được hưởng. Tuy nhiên, cũng có 1/3 số người tham gia trả lời cho rằng chế độ trợ cấp xã hội đã đáp ứng nhu cầu của một bộ phận nhỏ người được hưởng (36,9%), chỉ có 0,3% cho rằng mức độ đáp ứng quá thấp. Có thể thấy rằng đa số cán bộ đều đánh giá cao mức độ đáp ứng nhu cầu của chế độ trợ cấp xã hội tuy nhiên vẫn có một bộ phận đáng kể đánh giá chưa cao mức độ đáp ứng nhu cầu của chính sách trợ cấp xã hội. Liên

quan đến đánh giá của cán bộ về quá trình tổ chức thực hiện trợ cấp xã hội ở địa phương, kết quả khảo sát được trình bày qua biểu đồ dưới đây:

### **Đánh giá của cán bộ về quá trình tổ chức thực hiện trợ cấp xã hội ở địa phương**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

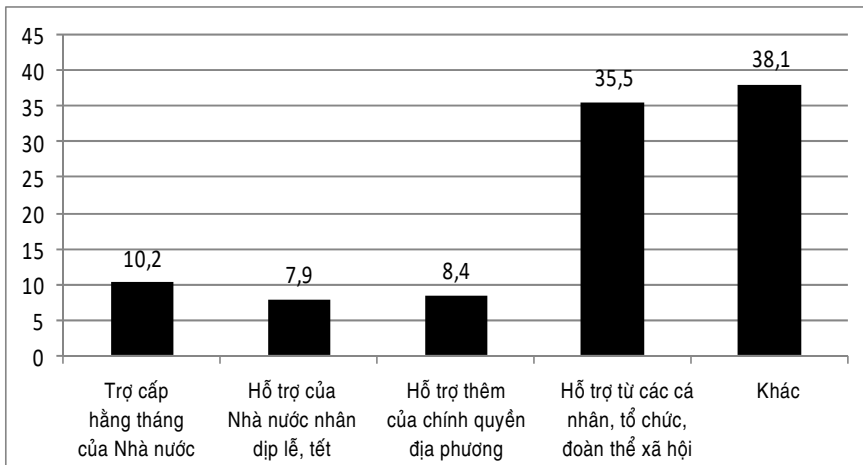
Biểu đồ trên cho thấy đa số cán bộ cho rằng quá trình tổ chức thực hiện trợ cấp xã hội ở địa phương không tốt, cụ thể khoảng 1/3 số người được hỏi cho rằng quá trình tổ chức thực hiện trợ cấp xã hội ở địa phương có nhiều thủ tục phiền hà, phức tạp (35,4%), không tiếp cận được thông tin (30,6%) và 8,0% số cán bộ cho rằng thái độ của cán bộ chính sách chưa tốt. Bên cạnh đó, gần 1/2 số cán bộ cho rằng quá trình tổ chức thực hiện trợ cấp xã hội ở địa phương không gặp khó khăn gì (45,4%).

Kết quả khảo sát cũng cho thấy, đa số cán bộ được hỏi đánh giá cao về vai trò của các đối tượng thực hiện hỗ trợ khẩn cấp, trong đó vai trò của chính quyền địa phương là

cao nhất chiếm tỷ lệ 98,0%, vai trò hỗ trợ khẩn cấp quan trọng thứ hai là cộng đồng (84,3%), vai trò hỗ trợ khẩn cấp quan trọng thứ ba là bạn bè, người thân chiếm 82,3%, vai trò hỗ trợ khẩn cấp quan trọng thứ tư là doanh nghiệp 66,6%. Điều này minh chứng rằng các cơ quan, cộng đồng, doanh nghiệp đang ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ khẩn cấp cho cá nhân khi họ gặp khó khăn. Đây là điểm đáng lưu ý cần quan tâm về mạng lưới xã hội các tổ chức, cơ quan trong việc hỗ trợ các cá nhân trong xã hội hiện đại.

**Thành viên hộ gia đình nhận được trợ cấp trong 12 tháng (từ tháng 8/2016 đến tháng 8/2017)**

*Đơn vị: %*



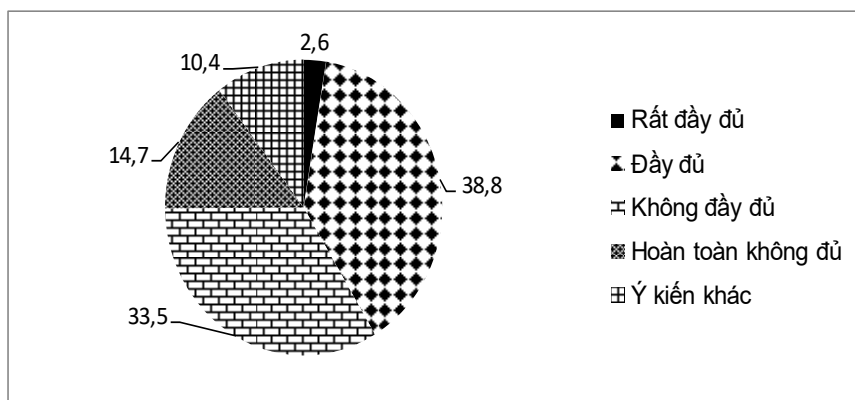
*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Qua khảo sát trong vòng 12 tháng (8/2016 - 8/2017), nhiều hộ dân đã nhận được sự hỗ trợ từ các cá nhân, tổ chức, đoàn thể xã hội chiếm tỷ lệ 35,5%, hỗ trợ khác chiếm tỷ lệ 38,1%, 1/10 số người tham gia khảo sát nhận được trợ

cấp hàng tháng của Nhà nước (10,2%), 8,4% số người được hỏi cho rằng họ nhận được sự hỗ trợ thêm của chính quyền địa phương và 7,9% số người được hỏi cho rằng, họ nhận được sự hỗ trợ của Nhà nước nhân dịp lễ, tết. Có thể thấy rằng, sự hỗ trợ từ các cá nhân, tổ chức và đoàn thể xã hội đối với người dân rất quan trọng.

### Mức trợ cấp, hỗ trợ đáp ứng nhu cầu của bản thân/thành viên gia đình

Đơn vị: %



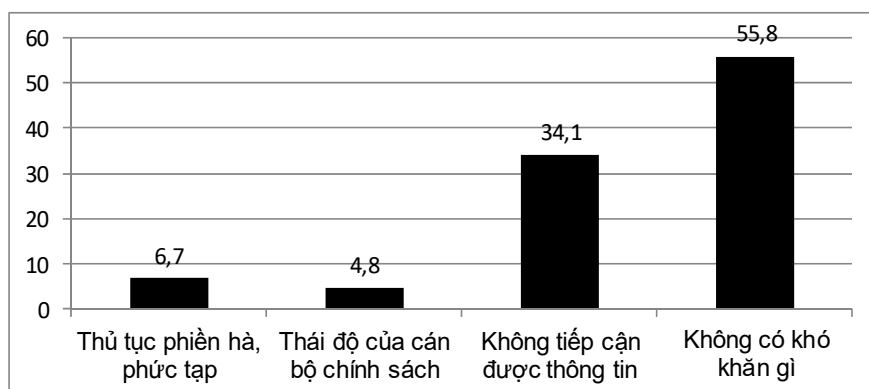
Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Kết quả khảo sát với các hộ dân nhận được hỗ trợ cho thấy, có hơn 1/3 số người được hỏi cho rằng mức trợ cấp, hỗ trợ đáp ứng nhu cầu của bản thân/thành viên gia đình đầy đủ (38,8%) và 2,6% số người được hỏi cho rằng mức trợ cấp là rất đầy đủ. Bên cạnh đó, gần 1/2 số người trả lời cho rằng mức trợ cấp, hỗ trợ đáp ứng nhu cầu của bản thân/thành viên gia đình là không đầy đủ (33,5%) và 14,7% số người cho rằng mức trợ cấp là hoàn toàn không đủ. Có thể nói rằng một bộ phận khá lớn người dân cho rằng mức trợ cấp, hỗ trợ chưa

đáp ứng nhu cầu của người được hưởng, từ đó Nhà nước và địa phương cần chú ý để tăng mức trợ cấp, hỗ trợ cho người dân nhằm cải thiện cuộc sống.

### Ý kiến của người dân về những khó khăn khi nhận trợ cấp, ưu đãi của nhà nước

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

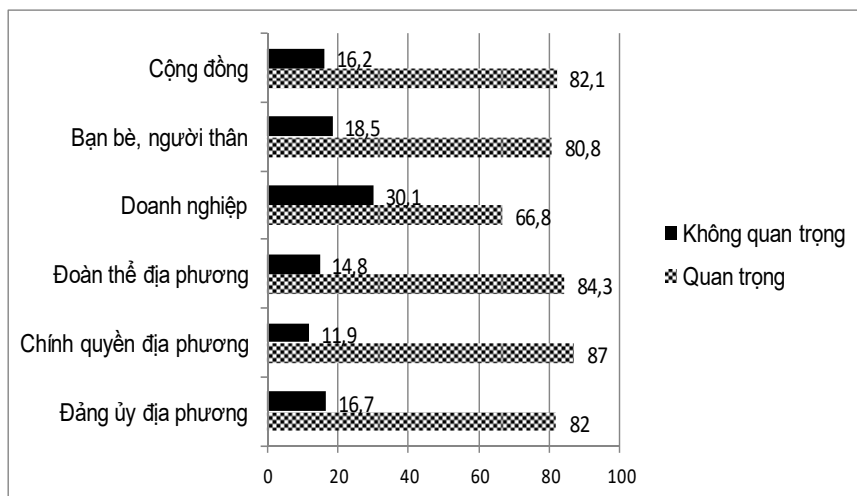
Bên cạnh việc tăng mức hỗ trợ, trợ cấp cho người dân, nghiên cứu quan tâm đến những khó khăn mà họ gặp phải khi nhận trợ cấp và ưu đãi của Nhà nước. Kết quả khảo sát cho thấy, hơn một nửa người dân không gặp khó khăn gì khi nhận trợ cấp, ưu đãi của Nhà nước. Gần một nửa người dân gặp khó khăn khi nhận trợ cấp và ưu đãi của Nhà nước. Trong đó 1/3 số người dân tham gia khảo sát gặp khó khăn khi nhận trợ cấp, ưu đãi của Nhà nước vì không tiếp cận được thông tin (34,1%), hai khó khăn khác là thủ tục phiền hà, phức tạp chiếm tỷ lệ 6,7% và thái độ của cán bộ chính sách chiếm tỷ lệ 4,8%.

Một trong những vấn đề nữa mà nghiên cứu quan tâm là vai trò của nhiều chủ thể khác nhau trong việc thực hiện hỗ

trợ khẩn cấp. Kết quả khảo sát về vấn đề này được trình bày qua biểu đồ dưới đây:

**Đánh giá của người dân về vai trò  
của các đối tượng thực hiện hỗ trợ khẩn cấp**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Qua khảo sát, hầu hết người dân đánh giá vai trò quan trọng của các tổ chức tham gia thực hiện hỗ trợ khẩn cấp. Cụ thể là, khoảng 87,0% người dân đánh giá cao vai trò của chính quyền địa phương; vai trò quan trọng thứ hai là đoàn thể địa phương, chiếm tỷ lệ 84,3%; vai trò quan trọng thứ ba là cộng đồng, chiếm tỷ lệ 82,1%; vai trò quan trọng thứ tư là Đảng ủy địa phương, chiếm tỷ lệ 82,0%. Có 80,8% người dân đánh giá vai trò quan trọng là bạn bè, người thân. Vai trò quan trọng thứ sáu là doanh nghiệp chiếm tỷ lệ 66,8%. Có thể nói rằng một tỷ lệ lớn người dân cho rằng các nhóm đối tượng đều có vai trò quan trọng trong thực hiện hỗ trợ khẩn cấp.

## II- THỰC TRẠNG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI TRONG CÁC LĨNH VỰC PHÂN CỰC GIÀU NGHÈO, PHÂN TẦNG XÃ HỘI VÀ BẤT BÌNH ĐẲNG

Phân cực giàu nghèo, phân tầng xã hội và bất bình đẳng là những hệ quả nảy sinh trong quá trình phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có nguyên nhân quan trọng gắn liền với đói nghèo. Khác biệt về tình trạng nghèo giữa các nhóm vừa là nguyên nhân, vừa là hệ quả liên quan tới các vấn đề về bất bình đẳng, phân tầng xã hội. Khi mà tình trạng đói nghèo không được giải quyết, bất bình đẳng, phân tầng xã hội sẽ gia tăng. Đây cũng là nguồn cơn của nhiều vấn đề liên quan tới bất ổn, mâu thuẫn, xung đột xã hội. Cũng vì thế, việc giải quyết bất bình đẳng, phân cực giàu nghèo, phân tầng xã hội phải bắt nguồn từ giải quyết các vấn đề nghèo.

### 1. Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết phân cực giàu nghèo

*a) Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết phân cực giàu nghèo giữa các địa phương*

Thực tế, chênh lệch giàu nghèo giữa các vùng miền ở Việt Nam hiện tại rất cao do sự khác biệt lớn giữa các địa phương về trình độ phát triển kinh tế - xã hội. Tây Bắc, Đông Bắc và Tây Nguyên vẫn là những khu vực nghèo nhất của Việt Nam. Năm 2016, khi Việt Nam áp dụng tiếp cận giảm nghèo đa chiều, tỷ lệ hộ nghèo ở Tây Bắc lên tới

34,52%, Đông Bắc là 20,74% và Tây Nguyên là 17,14%. Tỷ lệ này cao hơn rất nhiều lần so với khu vực Đông Nam Bộ (chiếm 1,23%) hay đồng bằng sông Hồng (chiếm 4,76%)<sup>1</sup>. Cũng chính vì thế, sự phân cực về giàu nghèo giữa các địa phương, vùng miền, giữa các nhóm dân cư, khu vực sinh sống... chính là những vấn đề đáng chú ý và cần phải giải quyết trong việc quản lý phát triển xã hội về giảm nghèo. Trong 7 tỉnh khảo sát, có thể phân loại các địa phương thành hai nhóm chính, nhóm 1 gồm các tỉnh, thành phố có tỷ lệ hộ nghèo thấp (Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Bình Dương); nhóm 2 gồm các tỉnh, thành phố có tỷ lệ hộ nghèo cao (Sơn La, Quảng Trị, Đắk Lắk và Sóc Trăng). Sự khác biệt giữa các địa phương này về tỷ lệ hộ nghèo cũng chính là bức tranh đại diện cho những vấn đề trong quản lý phát triển xã hội và Việt Nam đã, đang và sẽ phải đối mặt ở lĩnh vực này. Trong khi Bình Dương đứng đầu cả nước với tỷ lệ hộ nghèo bằng 0%, Thành phố Hồ Chí Minh là 0,02% đứng thứ 2 cả nước, Hà Nội là 2,97% đứng thứ 6 cả nước thì các tỉnh còn lại hầu hết đều xếp ở những vị trí gần cuối. Tỉnh đứng vị trí cao nhất trong 4 tỉnh này là Quảng Trị (thứ 46), tiếp theo là Sóc Trăng (thứ 48), Đắk Lắk (thứ 50) và Sơn La (thứ 59). Đồng thời, Quảng Trị cũng là tỉnh có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất Bắc Trung Bộ, Sóc Trăng là tỉnh có hộ nghèo cao nhất vùng đồng bằng sông Cửu Long.

---

1. Xem Quyết định số 1095/QĐLĐTBXH, ngày 22/8/2016 của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội phê duyệt kết quả Tổng điều tra hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2015 theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020.



**Tổng hợp kết quả tổng điều tra hộ nghèo,  
hộ cận nghèo cuối năm 2015 trên phạm vi toàn quốc  
theo vùng và 7 tỉnh**

(Theo chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2016 - 2020)<sup>1</sup>

STT	Cả nước	Tổng số hộ dân	Hộ nghèo		Hộ cận nghèo	
			Số hộ	Tỷ lệ (%)	Số hộ	Tỷ lệ (%)
	Cả nước	23.678.787	2.338.569	9,88	1.235.784	5,22
I	Miền núi Đông Bắc	2.593.746	538.011	20,74	221.169	8,53
II	Miền núi Tây Bắc	686.546	237.021	34,52	67.751	9,87
1	<i>Sơn La</i>	<i>269.304</i>	<i>92.754</i>	<i>34,44</i>	<i>25.048</i>	<i>9,30</i>
III	Đồng bằng sông Hồng	5.599.661	266.600	4,76	188.059	3,36
2	<i>Hà Nội</i>	<i>1.788.692</i>	<i>53.193</i>	<i>2,97</i>	<i>22.312</i>	<i>1,25</i>
IV	Bắc Trung Bộ	2.786.904	348.358	12,50	259.829	9,32
3	<i>Quảng Trị</i>	<i>159.320</i>	<i>24.579</i>	<i>15,43</i>	<i>11.319</i>	<i>7,10</i>
V	Tây Nguyên	1.312.515	225.030	17,14	90.598	6,90
4	<i>Đắk Lắk</i>	<i>421.250</i>	<i>81.592</i>	<i>19,37</i>	<i>34.884</i>	<i>8,28</i>

---

1. Quyết định số 1095/QĐLĐTBXH, ngày 22/8/2016 của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội phê duyệt kết quả Tổng điều tra hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2015 theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020.

STT	Cả nước	Tổng số hộ dân	Hộ nghèo		Hộ cận nghèo	
			Số hộ	Tỷ lệ (%)	Số hộ	Tỷ lệ (%)
VI	Đông Nam Bộ	4.107.400	50.321	1,23	37.727	0,92
5	Thành phố Hồ Chí Minh	1.962.121	344	0,02	3.905	0,20
6	Bình Dương	284.343	0	0,00	0	0,00
VII	Đồng bằng sông Cửu Long	4.494.703	434.041	9,66	216.737	4,82
7	Sóc Trăng	323.163	57.814	17,89	34.594	10,70

Theo Sổ Lao động - Thương binh và Xã hội Thành phố Hồ Chí Minh, hộ nghèo của thành phố là những hộ có thu nhập bình quân từ 21 triệu đồng/người/năm trở xuống, có điểm thiếu hụt là 40 điểm. Hộ cận nghèo là hộ có thu nhập bình quân từ trên 21 triệu đồng/người/năm đến 28 triệu đồng/người/năm. Tương tự như vậy, tại Bình Dương, chuẩn nghèo riêng của tỉnh này cũng cao hơn so với chuẩn chung<sup>1</sup>. Trong khi đó, ở các tỉnh như Sơn La, Quảng Trị, Đắk Lắk, Sóc Trăng chuẩn nghèo chung ở khu vực nông thôn là 8,4 triệu đồng/người/năm trở xuống và ở khu vực

---

1. Quyết định số 58/2015/QĐ-UBND, ngày 31/12/2015 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về việc ban hành chuẩn nghèo, hộ cận nghèo thành phố áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020.

thành thị 10,8 triệu đồng/người/năm trở xuống. Trung bình một xã, phường ở các tỉnh như Sơn La, Quảng Trị, Sóc Trăng, Đắk Lắk có từ vài chục tới hàng trăm hộ nghèo.

*b) Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết phân cực giàu nghèo giữa các nhóm dân tộc*

Phân cực giàu nghèo giữa các tỉnh, thành phố, giữa các khu vực, vùng miền thực chất chỉ là biểu hiện bên ngoài của vấn đề phân cực giàu nghèo. Thực tế, phần lõi chính của vấn đề phân cực giàu nghèo chính là tình trạng nghèo khác nhau giữa các nhóm dân tộc. Cũng cần phải nói thêm rằng, khoảng 50% người nghèo là người dân tộc thiểu số. Tại tỉnh Sóc Trăng, tỷ lệ hộ nghèo người Khmer qua các giai đoạn khác nhau chiếm khoảng 50% số hộ nghèo của tỉnh. Thậm chí, xu hướng này tăng dần qua thời gian. Điều này có nghĩa, trong khi tỷ lệ hộ nghèo ở nhóm người Kinh có xu hướng giảm thì ở nhóm đồng bào dân tộc Khmer lại diễn ra theo chiều ngược lại. Theo Sổ Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Sóc Trăng, năm 1998, toàn tỉnh Sóc Trăng có 54.012 hộ nghèo thì số hộ nghèo người Khmer là 17.878 hộ, chiếm khoảng 33,1%. Năm 2006, số hộ nghèo toàn tỉnh là 76.288 hộ, trong đó có 32.720 hộ đồng bào người Khmer, chiếm tỷ lệ 41,70%. Năm 2010, số hộ nghèo toàn tỉnh là 25.553 hộ, trong đó có 12.977 hộ đồng bào người Khmer, chiếm 50,7%. Năm 2015, toàn tỉnh có 28.200 hộ, trong đó có 14.803 hộ người Khmer. Năm 2016, sau khi áp dụng chuẩn nghèo đa chiều, toàn tỉnh Sóc Trăng có 57.814 hộ nghèo, trong đó có 26.983 hộ đồng bào người Khmer,

chiếm 46,4%<sup>1</sup>. “Phần đông người đồng bào dân tộc Khmer có trình độ học vấn thấp, thậm chí có nhiều người chưa thạo tiếng Việt, do cuộc sống khó khăn, chủ yếu lo toan việc kiếm ăn là chính. Vì thế, việc học hành hoặc tham gia học nghề của con em người đồng bào dân tộc ít được quan tâm, do đó trình độ tay nghề của người lao động của đồng bào dân tộc Khmer không đáp ứng thị trường lao động; bên cạnh đó, với việc chi tiêu không hợp lý, chưa có kinh nghiệm làm ăn, thông tin tiếp cận thị trường thiếu và không đầy đủ nên gặp khó khăn trong việc tiêu thụ sản phẩm, sản phẩm bán ra bị ép giá, chưa thích nghi với việc cạnh tranh khốc liệt của thị trường; bên cạnh đó việc ứng dụng khoa học kỹ thuật vào sản xuất cũng rất hạn chế, chủ yếu chỉ dựa vào kinh nghiệm là chính để phát triển sản xuất kinh doanh”<sup>2</sup>. Tại Đắk Lắk, vấn đề nghèo đói với đồng bào dân tộc thiểu số thậm chí còn phức tạp hơn khi địa phương này, cũng như toàn vùng Tây Nguyên cùng lúc phải đối mặt với thách thức giảm nghèo kép ở nhóm đồng bào dân tộc thiểu số gồm: (i) nhóm đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ và (ii) nhóm đồng bào dân tộc thiểu số di cư, chủ yếu là từ miền núi phía Bắc vào. Năm 2016, tỉnh Đắk Lắk có 81.592 hộ nghèo, trong đó có 50.332 hộ dân tộc thiểu số gồm 29.989 hộ dân tộc thiểu số tại chỗ và 20.333 hộ dân tộc thiểu số từ nơi khác tới. Tương tự như vậy, tổng số hộ cận nghèo là 34.884 hộ, trong đó có 20.113 hộ dân tộc

---

1, 2. Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Sóc Trăng: *Báo cáo tình hình thực hiện công tác giảm nghèo đồng bào dân tộc Khmer tỉnh Sóc Trăng giai đoạn 1992 - 2016*.

Kinh, 9.061 hộ dân tộc thiểu số tại chỗ và 5.710 hộ dân tộc thiểu số từ nơi khác tới<sup>1</sup>.

Tỷ lệ nghèo đồng bào dân tộc thiểu số năm 2014

Khu vực	Tỷ lệ (%)	Tỷ trọng trong tổng số
Cả nước	46,66	100,0
Đồng bằng sông Hồng	0,97	0,21
Đông Bắc	72,34	33,4
Tây Bắc	92,5	21,3
Bắc Trung Bộ	3484	13,3
Duyên hải Nam Trung Bộ	33,7	8,4
Tây Nguyên	73,65	14,6
Đông Nam Bộ	24,54	0,98
Đồng bằng sông Cửu Long	21,46	7,9

*Nguồn: Quyết định số 1294/QĐ-LĐTBXH, ngày 10/9/2015 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội về phê duyệt kết quả điều tra rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2014.*

Nghèo dân tộc thiểu số thực tế không phải là vấn đề mới trong quản lý phát triển xã hội về giảm nghèo ở Việt Nam nhưng qua thời gian vấn đề này vẫn chưa được giải quyết triệt để và khó khăn ngày càng có xu hướng gia tăng. Điều này đồng nghĩa quá trình giảm nghèo đã đi qua lớp vỏ ngoài với những kết quả dễ đạt được và càng ngày càng khó khăn

1. Quyết định số 1598/QĐ-UBND, ngày 29/6/2017 của Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Lắk phê duyệt kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2016.

hơn khi tiếp cận vào lõi sâu của vấn đề giảm nghèo. Cũng chính vì thế nên rất nhiều địa phương đã cho rằng, cần phải đưa một tỷ lệ đáng kể các hộ gia đình thuộc diện không thể thoát nghèo (neo đơn, tàn tật) sang nhóm đối tượng bảo trợ xã hội. Tại các tỉnh khảo sát có đồng bào dân tộc thiểu số, nguyên nhân nghèo chủ yếu được đưa ra là sự chênh lệch về nguồn lực và cách thức sử dụng nguồn lực để giảm nghèo và phát triển giữa người Kinh và người dân tộc thiểu số. Các chênh lệch đáng kể nhất là về tư liệu sản xuất, đặc biệt là đất đai, chênh lệch về vốn con người, vốn xã hội, hạ tầng cơ sở... Sự chênh lệch này là biểu hiện của bất bình đẳng và phân hóa giàu nghèo cũng như tạo ra sự phân tầng xã hội giữa các nhóm xã hội, nhất là giữa nhóm người dân tộc thiểu số và nhóm người Kinh. Việc thiếu đất sản xuất đối với đồng bào dân tộc thiểu số được xem là hiện tượng phổ biến ở các địa phương như Đắk Lắk, Sơn La, Sóc Trăng... Nhiều chính sách giảm nghèo đã được ban hành để giải quyết vấn đề này nhưng chưa hiệu quả.

Phân hóa giàu nghèo không chỉ diễn ra giữa nhóm người Kinh với nhóm người dân tộc thiểu số mà còn diễn ra trong nội bộ các nhóm, ví dụ giữa các nhóm dân tộc thiểu số với nhau. Tại Sơn La, mức độ nghèo của các dân tộc thiểu số khác nhau cũng không giống nhau. Tỷ lệ đói nghèo trong đồng bào còn cao, có sự phân hóa giàu nghèo giữa vùng thấp với vùng cao, giữa dân tộc này với dân tộc khác. Các dân tộc như Xinh Mun, La Ha, Khơ Mú... là những dân tộc rất nghèo so với các dân tộc khác. Điểm chung của các dân tộc này thường là quy mô dân số ít, sống phân tán và ở các khu vực vùng cao nên khó khăn về điều kiện sản xuất, khó khăn về tiếp cận với dịch vụ xã hội, dịch vụ hạ tầng. Tại xã Chiềng Ly, huyện

Thuận Châu, tỉnh Sơn La, ngoài lý do nghèo không có đất hay đông con, còn những lý do nghèo quan trọng khác liên quan tới điều kiện tự nhiên, tiếp cận hạ tầng cơ sở của người dân địa phương. Năm 2015, 8 bản của xã ở những khu vực biệt lập với bên ngoài mới bắt đầu có điện. Nhìn chung, giao thông đi lại ở các bản này còn rất khó khăn. Các hộ dân tộc thiểu số nghèo đa phần ít đất và đặc biệt là thường xuyên có người bị ốm đau, bệnh tật. May mắn cho họ là đã có Nhà nước hỗ trợ về bảo hiểm y tế, nếu không chắc chắn tình trạng nghèo của các hộ này sẽ trầm trọng hơn nhiều.

Ngoài ra, cũng có thể nhận thấy sự phân hóa giàu nghèo ngay ở khu vực đô thị khi đi sâu vào các vấn đề liên quan tới nghèo của dân đô thị. Trong vấn đề nghèo đô thị ở Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh hay Bình Dương, hộ nghèo di cư là một vấn đề lớn. Các hộ nghèo di cư này hầu như sẽ bị đứng ngoài các chính sách giảm nghèo cấp vĩ mô và cấp địa phương. Chuẩn nghèo của Thành phố Hồ Chí Minh ở giai đoạn này cũng như giai đoạn trước thường cao hơn nhiều so với chuẩn nghèo chung, điều này là để phù hợp với tình hình thực tiễn của địa phương, đặc biệt là đối với vấn đề nghèo đô thị của thành phố. Tuy nhiên, cần phải nói thêm rằng, việc không “thừa nhận” nhóm lao động nhập cư một cách chính thức sẽ vẫn là một trở lực lớn để giải quyết các vấn đề trong quản lý phát triển xã hội tại Thành phố Hồ Chí Minh nói chung và trong lĩnh vực giảm nghèo nói riêng.

*c) Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết phân cực giàu nghèo giữa khu vực nông thôn và đô thị*

Phân hóa giàu nghèo cũng diễn ra rõ nét khi so sánh giữa khu vực nông thôn và khu vực đô thị, điều này cũng có nhiều

nét tương đồng như khi so với giữa các tỉnh thành phố như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương với các tỉnh còn lại. Tại nhiều địa phương, sự phát triển của nông thôn với đô thị thể hiện sự khác biệt, thậm chí đối lập trong rất nhiều các vấn đề về kinh tế, xã hội và môi trường. Trong đó, tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực nông thôn thường cao gấp từ 3 - 4 lần so với khu vực thành thị. Năm 2010, tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực đô thị<sup>1</sup> là 6,9% trong khi ở nông thôn là 17,4%. Năm 2012, tỷ lệ hộ nghèo chung ở hai khu vực giảm nhưng khoảng cách lại có xu hướng gia tăng. Tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực đô thị là 4,3% trong khi ở nông thôn là 14,1%. Đến năm 2014, tỷ lệ hộ nghèo chung và khoảng cách nghèo có xu hướng giảm. Ở khu vực đô thị, tỷ lệ hộ nghèo là 3%, trong khi ở nông thôn là 10,8%. Tại tỉnh Đắk Lắk, năm 2016 tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực thành thị là 4,73%, trong khi ở khu vực nông thôn lên tới 21,82%. Thậm chí, nếu tách riêng các khu vực nông thôn ra thành các khu vực vùng sâu, vùng xa, sẽ thấy tỷ lệ hộ nghèo ở các vùng này có mức chênh lệch rất lớn so với tỷ lệ hộ nghèo chung<sup>2</sup>. Năm 2016, tỷ lệ hộ nghèo tại 64 huyện nghèo (Chương trình 30a) vẫn là trên 50%, gấp hơn 5 lần tỷ lệ hộ nghèo chung của cả nước<sup>3</sup>.

Các kết quả khảo sát cho thấy nhóm cán bộ quản lý ở các địa phương cũng nhìn nhận rõ sự phân hóa tương đối rõ nét giữa nông thôn và thành thị về tình trạng giàu nghèo. Theo

---

1. Theo chuẩn WB và TCTK.

2. Quyết định số 1598/QĐ-UBND ngày 29/6/2017 của Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Lắk phê duyệt kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2016.

3. Quyết định số 1095/QĐ-LĐTBXH ngày 22/8/2016 của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội phê duyệt kết quả Tổng điều tra hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2015 theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020.

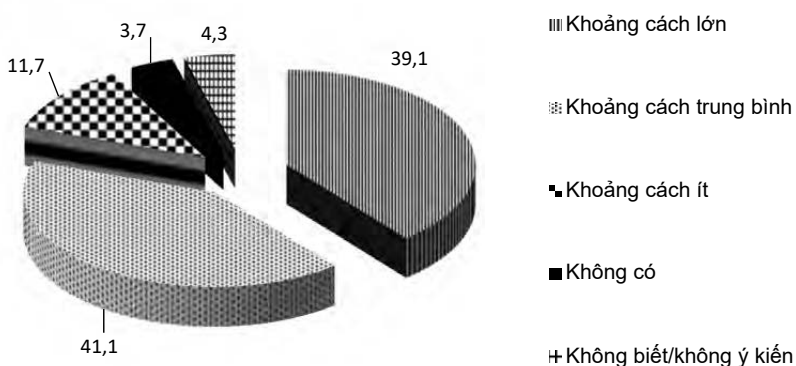


đó, đối với khu vực thành thị, đa phần cán bộ khảo sát đều cho rằng khu vực này tập trung của đa phần các hộ giàu (49,4%) và hộ khá giả (42%), tỷ lệ hộ nghèo và trung bình chiếm tỷ lệ rất thấp. Trái ngược với tình trạng này, ở khu vực nông thôn, tập trung phần lớn các hộ nghèo, chiếm 78,6% theo ý kiến của nhóm cán bộ được khảo sát.

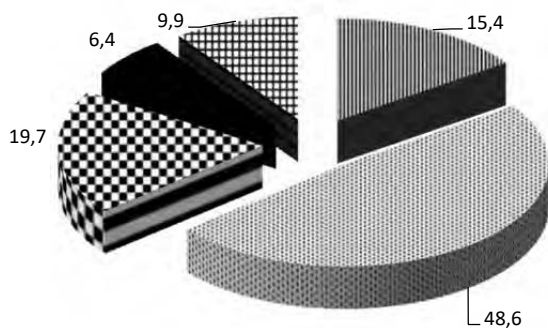
### Đánh giá về khoảng cách giàu nghèo tại địa phương

Đơn vị: %

Đánh giá của cán bộ



Đánh giá của người dân



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Khoảng cách giàu nghèo tại các địa phương theo đánh giá của cán bộ và người dân tại các địa phương cũng có sự khác biệt. Mặc dù tỷ lệ đánh giá khoảng cách giàu nghèo ở địa phương mình đang ở mức độ trung bình chiếm tỷ lệ cao nhất ở cả hai nhóm, nhóm cán bộ (41,1%) và nhóm người dân (48,6%). Tuy nhiên, so sánh giữa hai nhóm, luồng ý kiến cho rằng khoảng cách giàu nghèo ở địa phương ở mức lớn trong nhóm cán bộ cao tới 39,1%, tại nhóm người dân, tỷ lệ tương ứng chỉ ở mức 15,4%. Tuy có sự khác biệt trong đánh giá về khoảng cách giàu nghèo, song nhìn nhận về biểu hiện của sự phân hóa giàu nghèo giữa nhóm cán bộ và người dân lại có sự tương đồng khá rõ.

### **Đánh giá của cán bộ và người dân về đặc trưng của người nghèo ở địa phương**

*Đơn vị: %*

<b>Đặc trưng hộ nghèo</b>	<b>Đánh giá của cán bộ</b>	<b>Đánh giá của người dân</b>
Không/ít có đất sản xuất	48,3	51,7
Đông con	36,9	39,9
Trình độ học vấn thấp	57,1	49,6
Lao động chân tay	52,3	46,6
Cao tuổi	16,6	23,6
Gia đình có người bị bệnh	52	39,3
Lao động thất nghiệp, thiếu việc làm	51,1	42,0
Thường là người Kinh	4,3	3,7
Thường là người dân tộc thiểu số	23,1	17,3

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Tại 7 tỉnh khảo sát, nguyên nhân nghèo rất đa dạng, trong đó, ngoài các yếu tố liên quan tới tư liệu sản xuất (đất sản xuất) các yếu tố liên quan tới vốn con người có ảnh hưởng lớn tới tình trạng nghèo của người nghèo. Kết quả khảo sát cho thấy, các nguyên nhân nghèo chính được xác định gồm: thiếu đất sản xuất, hạn chế về trình độ học vấn, chuyên môn kỹ thuật, yếu kém về sức khỏe. Đây chính là những rào cản chính khiến tình trạng nghèo của các hộ gia đình càng trở nên trầm trọng và thậm chí với nhiều hộ là không thể thoát ra khỏi đói nghèo. Điều này, đương nhiên lại là các đặc điểm trái ngược với nhóm những người giàu.

Trái ngược với các hộ nghèo, hộ giàu thường sở hữu bốn đặc trưng cơ bản như: hoạt động trong ngành nghề kinh doanh buôn bán; công việc ổn định; trình độ học vấn cao và nhiều đất sản xuất. Rõ ràng, khi so sánh đặc trưng hộ giàu và hộ nghèo ở các địa phương có thể thấy đặc trưng về ngành nghề, trình độ học vấn, chuyên môn kỹ thuật; sở hữu tư liệu sản xuất ở đây chính là những nhân tố có tác động mạnh mẽ nhất đến sự giàu/ngèo của các hộ gia đình. Thêm vào đó, từ những đánh giá của cán bộ và người dân cũng nhận thấy sự phân hóa giàu nghèo biểu hiện khá rõ rệt theo yếu tố khu vực (nông thôn và thành thị) và yếu tố dân tộc (người Kinh và các nhóm dân tộc thiểu số).

Như vậy, có thể thấy vấn đề phân cực giàu nghèo được biểu hiện qua nhiều góc độ khác nhau nhưng đặc biệt rõ ở các khía cạnh liên quan tới vùng, miền; giữa các nhóm dân tộc và giữa khu vực nông thôn với thành thị. Trong đó, phân cực giàu nghèo giữa nhóm người Kinh, người Hoa và các dân

tộc thiểu số còn lại được xác định là yếu tố then chốt cần phải tập trung nguồn lực để giải quyết. Trong nhiều năm qua, hệ thống chính sách giảm nghèo của Việt Nam thực chất đã xác định rõ vấn đề giảm nghèo mục tiêu đối với nhóm dân tộc thiểu số. Tuy nhiên qua khảo sát cho thấy, trong nhiều năm tới, đây vẫn sẽ tiếp tục phải được coi là nhóm đối tượng ưu tiên hàng đầu của hệ thống chính sách giảm nghèo.

## **2. Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết phân tầng xã hội về kinh tế và xã hội**

*a) Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết bất bình đẳng, phân tầng xã hội về kinh tế*

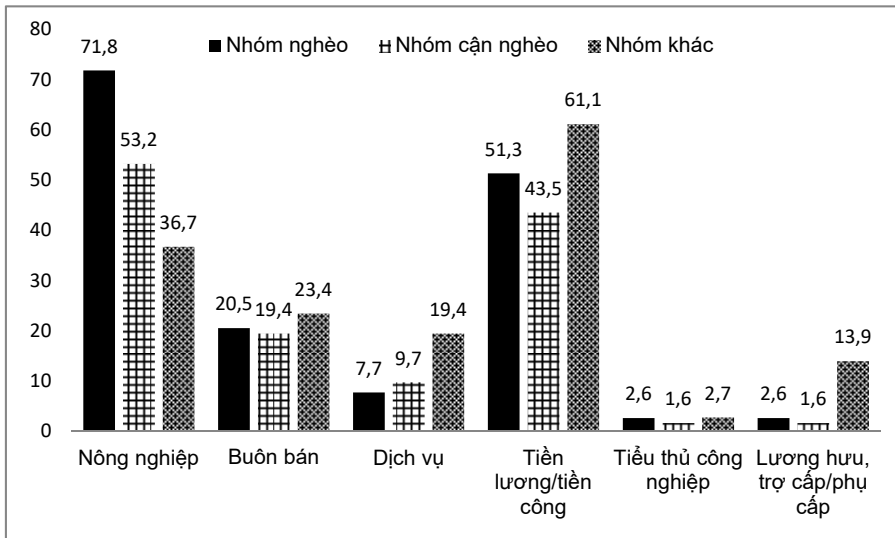
Kết quả khảo sát của đề tài tại 7 tỉnh, thành phố cũng cho thấy rõ bức tranh bất bình đẳng, phân tầng xã hội về kinh tế giữa các nhóm xã hội. Theo đó, nông nghiệp là sinh kế phổ biến của các hộ nghèo và cận nghèo (với khoảng 71,8% hộ nghèo và 53,2% hộ cận nghèo cho biết gia đình đang sinh sống bằng nghề nghiệp này, trong khi tỷ lệ tương ứng ở nhóm điều kiện kinh tế từ mức trung bình trở lên chỉ khoảng 36,7%). Bên cạnh đó, khác với hộ nghèo, cận nghèo, tỷ lệ hộ điều kiện kinh tế từ trung bình trở lên có nguồn thu từ tiền lương/tiền công và ngành dịch vụ ở mức cao hơn hẳn so với nhóm hộ nghèo và cận nghèo. Xét về đặc điểm nguồn thu chính cũng thấy xuất hiện tình trạng tương tự.

Nông nghiệp và tiền lương/tiền công là hai nguồn thu chính, phổ biến của hầu hết các hộ dân tham gia khảo sát.

Trong khi đối với nhóm có mức kinh tế từ trung bình trở lên, đa phần các hộ lại sống dựa chính vào khoản thu nhập từ tiền lương, tiền công (chiếm tới 61,1%), cao hơn hẳn so với tỷ lệ nhóm hộ này có nguồn thu từ các hoạt động khác như dịch vụ, buôn bán, tiểu thủ công nghiệp và lương hưu, trợ cấp/phụ cấp.

### Đặc điểm nguồn thu của các hộ gia đình phân theo trình độ kinh tế<sup>1</sup>

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

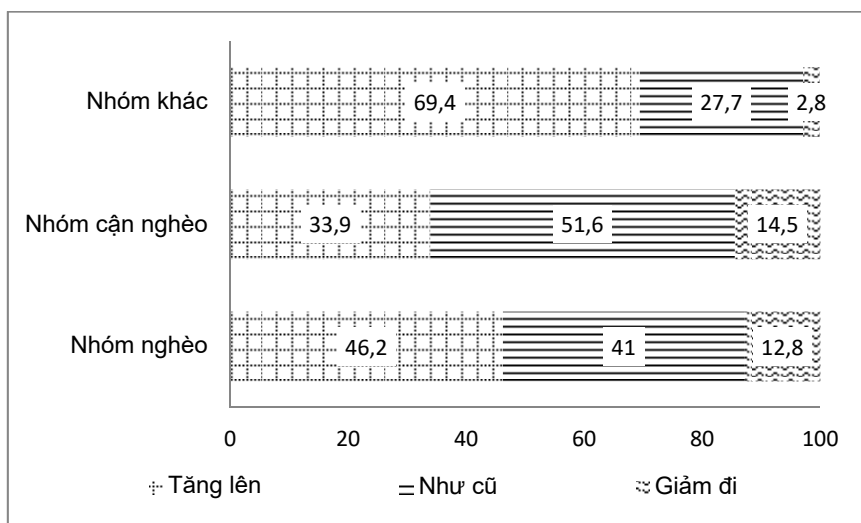
Sự khác biệt về nguồn thu cũng tạo nên sự khác biệt về tính ổn định của nguồn thu giữa các nhóm có điều kiện kinh tế khác nhau. Không ổn định và rất không ổn định là đặc

1. Phân loại kinh tế dựa trên danh sách hộ nghèo, cận nghèo của địa phương.

tính phổ biến của các nguồn thu nhập trong các hộ gia đình nghèo và cận nghèo vì bản thân các nguồn thu của họ lại có sự phụ thuộc lớn vào các yếu tố về thiên nhiên, thời tiết hay tình trạng sức khỏe của bản thân, thành viên trong gia đình... Ghi nhận từ nhóm hộ nghèo, xấp xỉ 85% hộ khảo sát cho biết nguồn thu của gia đình thường không ổn định hoặc rất không ổn định. Tỷ lệ này ở nhóm cận nghèo là 61,3%. Tuy nhiên, chỉ có khoảng trên 21% số hộ kinh tế từ trung bình trở lên đánh giá nguồn thu của hộ thường không ổn định hoặc rất không ổn định. Tính bền vững trong nguồn thu của các hộ nghèo và cận nghèo cũng bấp bênh giống như chính cuộc sống của các hộ gia đình này.

**Đánh giá mức độ biến đổi về thu nhập  
của hộ gia đình trong vòng 10 năm trở lại đây  
theo tình trạng kinh tế**

*Đơn vị: %*



*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Nhìn chung, mức sống và thu nhập trong vòng 10 năm của người dân tại các địa phương được khảo sát đều có ít nhiều cải thiện. Số hộ gia đình cho biết thu nhập giảm đi chỉ chiếm tỷ lệ thấp trên dưới 10% tùy nhóm điều kiện kinh tế khác nhau. Tuy nhiên, so sánh sâu hơn về sự biến chuyển thu nhập giữa các nhóm kinh tế cũng cho thấy những biểu hiện rõ nét của xu hướng gia tăng tình trạng bất bình đẳng, phân tầng xã hội, phân hóa giàu nghèo. Theo đó, quy luật “nước chảy chỗ trũng” dường như được thể hiện khá rõ qua kết quả khảo sát. Tỷ lệ hộ đánh giá mức thu nhập tăng lên trong vòng 10 năm qua cao nhất ở nhóm có điều kiện kinh tế từ trung bình trở lên (69,4%). Tỷ lệ này ở nhóm nghèo chỉ là 46,2% và nhóm cận nghèo là 33,9%. Thêm vào đó, tỷ lệ hộ cho biết mức thu nhập của họ trong vòng 10 năm trở lại đây giảm đi so với trước ở nhóm nghèo và cận nghèo cao hơn khá nhiều so với nhóm có điều kiện kinh tế từ mức trung bình trở lên. Đây rõ ràng là biểu hiện cho thấy khả năng tiếp cận với các cơ hội được tạo ra từ quá trình phát triển xã hội giữa các nhóm khác nhau là khác nhau.

Bất bình đẳng về kinh tế giữa các nhóm dân cư không chỉ dựa trên yếu tố thu nhập mà còn thể hiện rõ qua chi tiêu của các nhóm. Theo điều tra mức sống dân cư năm 2014, chi tiêu nhóm hộ giàu nhất cao gấp 3,8 lần nhóm hộ nghèo nhất. Nhóm hộ nghèo nhất thường chi tiêu nhiều cho ăn uống. Tuy nhiên, tỷ trọng chi tiêu cho ăn uống càng nhiều thì mức sống càng thấp. Tỷ trọng chi tiêu cho ăn uống nói chung của Việt Nam năm 2014 lên tới 52,6% cơ cấu chi tiêu. Ngoài chi tiêu

ăn uống chiếm tỷ trọng cao hơn, các khoản chi tiêu khác cho cuộc sống của nhóm nghèo đều thấp hơn rất nhiều so với nhóm giàu.

Chi cho tiêu dùng hằng ngày là khoản chi tiêu phổ biến nhất của hầu hết các hộ gia đình hiện này, dù nghèo, cận nghèo hay hộ gia đình có mức sống khá. Tuy nhiên, ngoài khoản chi tiêu thiết yếu này, hoạt động tiêu dùng của các hộ gia đình cũng có sự khác biệt theo các nhóm kinh tế khác nhau. Trong đó, nổi bật trong bảng chi tiêu của các hộ nghèo chính là đầu tư cho sản xuất (48,7%) so với mức 25,8% ở nhóm cận nghèo và 28,2% ở nhóm hộ có kinh tế từ mức trung bình trở lên. Tiếp theo là khác biệt trong khoản chi tiêu dành cho khám, chữa bệnh (51,3% hộ nghèo có khoản chi tiêu này, trong khi ở nhóm cận nghèo tỷ lệ này chỉ là 32,3% và rất thấp 15,7% cho nhóm có mức sống khá hơn). Điều này cũng hoàn toàn phù hợp với đặc trưng của các hộ nghèo được phản ánh trên đây khi sản xuất nông nghiệp là sinh kế chính và hộ nghèo trong gia đình thường có thành viên có vấn đề về sức khỏe. Thực tế, qua khảo sát cho thấy rất nhiều hộ gia đình ở các địa phương đã nghèo đi hoặc không thể thoát nghèo vì gặp các vấn đề về y tế. Ngoài ra, có thể thấy đối với một dịch vụ xã hội quan trọng khác là khoản đầu tư cho giáo dục, tỷ lệ hộ cận nghèo và hộ có mức sống trung bình trở lên chi tiêu cho học hành cao hơn khá nhiều so với hộ nghèo. Tỷ lệ tương ứng 56,5% (hộ cận nghèo); 43,4% (hộ mức sống trung bình trở lên) và 33,3% (hộ nghèo). Rõ ràng, người giàu và người nghèo có sự khác biệt tương đối rõ trong hoạt động chi tiêu của gia đình.



Khảo sát cho thấy, nhà của người nghèo là những ngôi nhà tranh/tre/nứa lá tạm bợ hay những ngôi nhà mái ngói/tôn/cấp 4. Gần 1/2 hộ nghèo tham gia khảo sát đang sống trong những căn nhà tranh/tre/nứa lá; 1/3 số hộ khác đang sinh sống tại các nhà mái ngói/tôn/cấp 4. Tỷ lệ này thấp hơn ở nhóm cận nghèo (chỉ khoảng 11,3% ở nhà tranh tre, nứa lá và 51,6% ở các ngôi nhà mái ngói/tôn/cấp 4) và thấp hơn đáng kể ở nhóm hộ có mức sống từ trung bình trở lên (tương ứng 2,2% và 41,2%). Bên cạnh đó, tỷ lệ sở hữu các ngôi nhà kiên cố như mái bằng hay nhà cao tầng cao nhất thuộc nhóm hộ có mức sống từ trung bình trở lên (chiếm hơn 53,4%); tỷ lệ này thấp dần 35,5% ở nhóm cận nghèo và chỉ còn 18% ở nhóm nghèo.

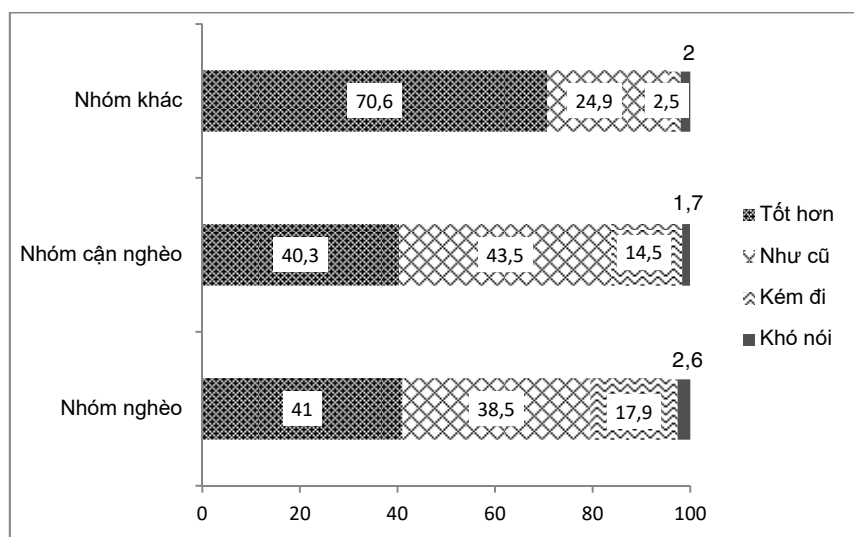
Tương tự, các nhóm nghèo còn gặp khá nhiều khó khăn trong việc tiếp cận với nguồn nước hợp vệ sinh. Hiện tại, theo kết quả khảo sát tại 7 tỉnh, tỷ lệ hộ nghèo đang sử dụng nước máy trong sinh hoạt hằng ngày chỉ chiếm khoảng 46,2%. Tỷ lệ này ở nhóm hộ cận nghèo là 67,7% và cao hơn rất nhiều 79,5% ở nhóm hộ có mức sống từ trung bình trở lên.

Mặc dù điều kiện sống nói chung của người dân tại các khu vực đã có nhiều cải thiện, nhiều hộ dân kể cả vùng nông thôn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số điều kiện sống đã có nhiều tiến bộ, mức độ sở hữu và tiếp cận với các phương tiện, đồ dùng sinh hoạt văn minh, đắt tiền như tivi, tủ lạnh, điện thoại... ngày càng gia tăng. Tuy nhiên, việc tiếp cận với các công trình nhà vệ sinh hiện đại, hợp vệ sinh vẫn còn khá khiêm tốn. Cụ thể, tỷ lệ hộ nghèo sở hữu các công trình vệ

sinh tự hoại chỉ chiếm khoảng 20,5%. Trong khi đó, tỷ lệ này ở nhóm cận nghèo ở mức cao 56,5% và rất cao ở nhóm 77,1%. Đa phần (khoảng 53,8%) các hộ nghèo hiện nay vẫn đang sử dụng các nhà vệ sinh bán tự hoại. Tỷ lệ sử dụng hố xí 1 - 2 ngăn vẫn còn chiếm tới 15,4%. Thậm chí vẫn có tới 10,3% hộ nghèo không có nhà vệ sinh. Tỷ lệ này ở nhóm cận nghèo chỉ khoảng 3,2% và rất thấp khoảng 1,2% cho nhóm có mức sống từ trung bình trở lên.

### Đánh giá về sự biến đổi mức sống của gia đình so với 10 năm trước phân theo tình trạng kinh tế

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Tương tự như sự biến chuyển về mức thu nhập, trong vòng một thập niên, mức sống của các hộ gia đình đa phần đều có những biến chuyển tích cực. Tỷ lệ hộ cho biết mức sống của gia đình kém hơn trước ở mức thấp, tuy cũng có sự

phân hóa giữa các nhóm kinh tế khác nhau. Thấp nhất ở nhóm hộ có mức sống trung bình trở lên (2,5%); nhóm cận nghèo 14,5% và cao nhất ở nhóm nghèo 17,9%. Tương đồng với kết quả này, tỷ lệ hộ đánh giá mức sống của gia đình trong thập niên qua tăng lên cao nhất ở nhóm có mức sống trung bình trở lên (chiếm khoảng 70,6%), chênh khoảng hơn 30% so với nhóm cận nghèo và nhóm nghèo. Đánh giá này cũng hoàn toàn có sự phù hợp với quan điểm của các nghiên cứu trước về sự nổi rộng ngày càng xa của các khoảng cách giàu nghèo ở Việt Nam. Thực tế ở đây, hộ nghèo có sự cải thiện về mức sống chậm hơn so với các nhóm kinh tế khác.

*b) Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết bất bình đẳng về xã hội*

Có nhiều chiều cạnh khác nhau để đánh giá liên quan tới vấn đề bất bình đẳng về xã hội. Tuy nhiên, cách thức xác định phổ biến nhất là qua tiếp cận và sử dụng các dịch vụ xã hội thiết yếu là giáo dục và y tế. Sự bất bình đẳng và phân tầng xã hội này có liên quan tới hàng loạt các vấn đề khác như bất bình đẳng về cơ hội, bất bình đẳng về giới...

Trong lĩnh vực giáo dục, mức chi tiêu bình quân của nhóm hộ giàu trên 1 người/1 tháng năm 2014 cao gấp 5,4 lần so với nhóm hộ nghèo<sup>1</sup>. Con cái của các nhóm giàu thường học ở các trường dân lập, tư thục, hệ thống trường quốc tế so với trường công lập của các nhóm nghèo. Theo khảo sát hầu hết con các gia đình nghèo đều học trường công (trên 90%), còn nhóm khác là hơn 80%. Rất ít hộ nghèo, cận nghèo có con

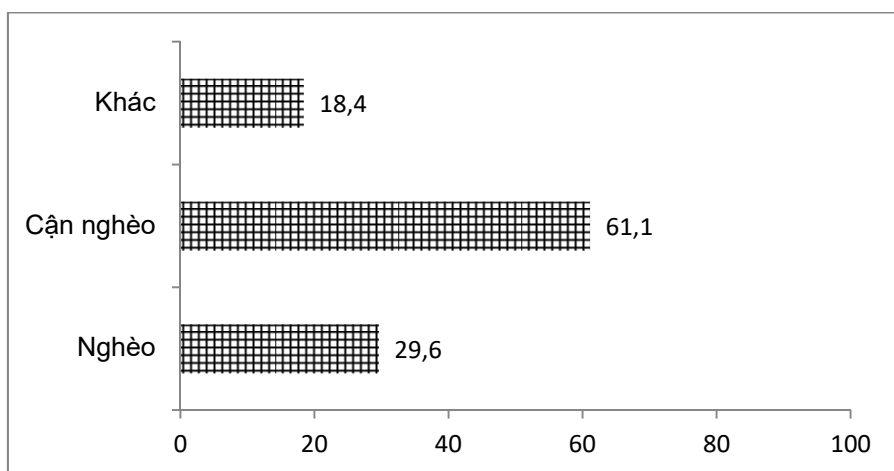
---

1. Tổng cục Thống kê: *Kết quả điều tra mức sống dân cư năm 2014*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2016, tr.11.

học trường tư. Nhìn chung, cơ hội tiếp cận và sử dụng các dịch vụ giáo dục của nhóm nghèo thấp hơn nhiều so với nhóm giàu. Đây là một thực tế dù trong suốt nhiều năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chính sách ưu tiên, hỗ trợ về giáo dục cho các nhóm nghèo. Giữa nhóm giàu với nhóm nghèo, khác biệt về học vấn là rất rõ rệt, đặc biệt là ở các bậc học cao khi mà chi phí về giáo dục lớn hơn và khả năng nghỉ học để tham gia lao động của trẻ em nghèo gia tăng. Một trong những chính sách giáo dục nổi bật của Việt Nam thời gian qua liên quan tới giảm bất bình đẳng, phân cực giàu nghèo chính là chính sách cử tuyển cho con em đồng bào dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, một vài năm trở lại đây, chính sách này đang bộc lộ rất nhiều hạn chế. Tại Sóc Trăng, Quảng Trị, Đắk Lắk, Sơn La, tình trạng con em đồng bào dân tộc đi học theo chế độ cử tuyển không xin được việc ngày càng phổ biến.

### **Tỷ lệ bỏ học phổ thông giữa chừng trong vòng 10 năm qua theo tình trạng kinh tế**

*Đơn vị: %*



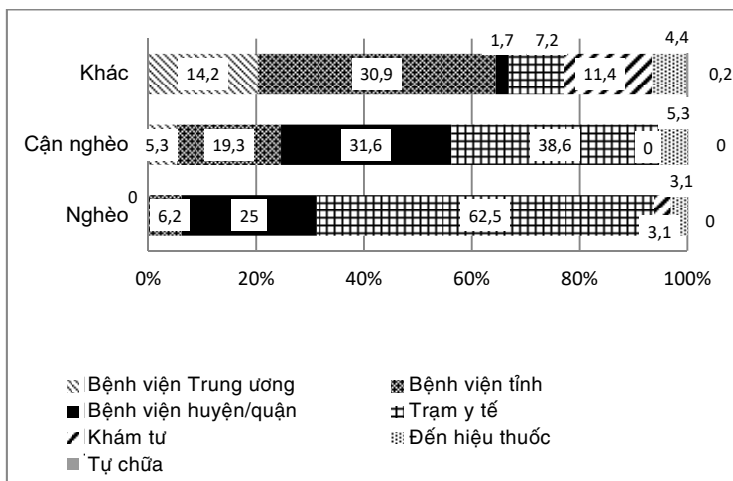
*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Kết quả khảo sát cho thấy, tình trạng bỏ học của các thành viên trong hộ gia đình trong vòng 10 năm qua vẫn chủ yếu rơi vào các nhóm cận nghèo và nhóm nghèo. Trong khi đó, ở nhóm có mức sống từ trung bình trở lên chỉ có khoảng hơn 18% số hộ cho biết gia đình có thành viên bỏ học. Xét về lý do bỏ học, với nhóm nghèo lý do chủ yếu bởi gia đình không đủ tiền đóng học phí (62,5%).

Trong lĩnh vực y tế, bất bình đẳng giữa nhóm giàu với nhóm nghèo không thể hiện rõ như ở các lĩnh vực khác do nhóm nghèo đã được Nhà nước hỗ trợ thông qua thẻ bảo hiểm y tế. Tỷ lệ hộ nghèo nhất khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế năm 2014 là 83,5%, cao hơn một chút cho với nhóm giàu nhất là 81,4%. Chi tiêu khám, chữa bệnh, chăm sóc sức khỏe trung bình của 1 người/1 tháng là khoảng 96 nghìn đồng, chiếm khoảng 5,4% tổng chi tiêu của người dân. Trong đó, đối với nhóm hộ giàu nhất, chi tiêu bình quân gấp 2,8 lần nhóm hộ nghèo nhất. Điều này có nghĩa, mức độ tiếp cận với các dịch vụ y tế chất lượng cao hơn của nhóm giàu so với nhóm nghèo rõ ràng vẫn cao hơn nhiều. Năm 2014, tỷ lệ khám, chữa bệnh nói chung của nhóm nghèo nhất trong vòng một năm là 35,5%, ở nhóm giàu nhất là 39,2%. Tỷ lệ khám, chữa bệnh của dân tộc Kinh cũng cao hơn nhiều so với hầu hết các nhóm dân tộc khác. Tỷ lệ khám, chữa bệnh ở bệnh viện nhà nước tại Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội cũng cao hơn hẳn so với các địa phương khác như Sơn La, Sóc Trăng, Quảng Trị... khi chủ yếu khám, chữa bệnh tại trạm y tế, dịch vụ y tế tư nhân.

### Địa điểm thường khám, chữa bệnh phân theo tình trạng kinh tế

Đơn vị: %

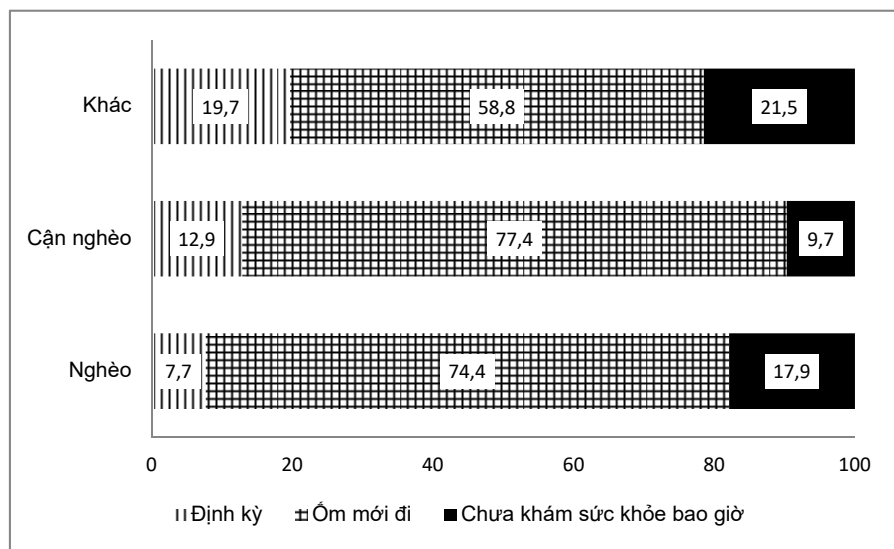


Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Có thể thấy, trạm y tế xã/phường là lựa chọn phổ biến của đa phần các hộ nghèo và cận nghèo hiện nay. Có tới hơn 62,5% hộ nghèo được hỏi cho biết địa điểm thường khám, chữa bệnh của họ chính là các trạm y tế. Tỷ lệ này chỉ còn 38,6% ở nhóm cận nghèo và rất hiếm người có mức sống từ trung bình trở lên lựa chọn địa điểm khám, chữa bệnh tại các trạm y tế (7,2%). Địa điểm khám, chữa bệnh phổ biến thứ hai ở nhóm nghèo và cận nghèo là bệnh viện huyện/quận - nơi này cũng gắn với việc tận dụng các ưu đãi về thẻ bảo hiểm y tế mà họ có được. Trái ngược với người nghèo, các hộ gia đình có mức sống khá giả thường tìm đến khám, chữa bệnh tại bệnh viện tỉnh (30,9%) hoặc bệnh viện tuyến Trung ương (14,2%). Đây cũng là những biểu hiện khá rõ nét của sự bất bình đẳng trong tiếp cận dịch vụ y tế giữa các nhóm giàu, nghèo.

### Tần suất khám, chữa bệnh phân theo tình trạng kinh tế

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Đói nghèo và bệnh tật có mối quan hệ ràng buộc khá chặt chẽ với nhau. Theo kết quả khảo sát, một trong các đặc trưng của người nghèo tại các địa phương hiện nay chính là gia đình có thành viên bị bệnh. Chính bởi vậy, hoạt động khám, chữa bệnh cũng diễn ra ở mức độ thường xuyên hơn trong các gia đình nghèo, cận nghèo. Người có kinh tế khá thường chủ động hơn trong hoạt động khám, chữa bệnh của bản thân. Tỷ lệ hộ có mức sống từ trung bình trở lên thực hiện định kỳ hoạt động khám, chữa bệnh có phần cao hơn nhóm nghèo và cận nghèo. Với người nghèo, đa phần khi đau ốm họ mới tìm đến các cơ sở khám, chữa bệnh, bởi mặc dù được hưởng các ưu đãi từ bảo hiểm y tế, tuy nhiên, các chi phí phát sinh từ việc khám, chữa

bệnh cũng khiến họ phải “e dè” hơn với các quyết định khám sức khỏe định kỳ.

### **3. Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết bất bình đẳng theo vùng miền, theo khu vực và theo nhóm dân tộc**

#### *a) Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết bất bình đẳng theo vùng miền*

Phân theo các vùng miền, bất bình đẳng cũng được thể hiện rõ qua mức độ tăng trưởng về thu nhập bình quân đầu người tháng giữa các vùng kinh tế. Trong đó, ở khu vực Đông Nam Bộ, thu nhập bình quân đầu người/tháng/năm 2014 là 3,93 triệu đồng, cao nhất cả nước, tiếp theo là đồng bằng sông Hồng 3,2 triệu đồng. Trong khi đó, ở khu vực Tây Bắc, mức thu nhập này là 1,26 triệu đồng, Bắc Trung Bộ là 1,7 triệu đồng và Đông Bắc là 1,8 triệu đồng. Khoảng cách giữa khu vực Đông Nam Bộ với khu vực là 3,2 lần<sup>1</sup>. Sự chênh lệch về thu nhập giữa các vùng, các địa phương có xu hướng ngày càng tăng theo thời gian. Năm 1994, thu nhập trung bình/người/tháng của toàn vùng miền núi phía Bắc là 132.000 đồng, đồng bằng sông Hồng là 163.000 đồng, Bắc Trung Bộ là 133.000 đồng, Đông Nam Bộ là 275.000 đồng. Tuy nhiên, chỉ sau 2 năm, trong khi khu vực miền núi phía Bắc chỉ tăng lên thành 173.000 đồng thì đồng bằng sông Hồng đã là 223.000 đồng và Đông Nam Bộ đã tăng lên là 378.000 đồng<sup>2</sup>.

---

1. Tổng cục Thống kê: Kết quả điều tra mức sống dân cư năm 2014, *Sdd*, tr.303.

2. Tổng cục Thống kê: *Phân tích kết quả điều tra đời sống, kinh tế hộ gia đình năm 1999*, <http://gso.gov.vn>, truy cập ngày 31/12/2017.



Về sinh kế của các hộ gia đình, kết quả khảo sát cho thấy những khác biệt tương đối rõ về đặc điểm nguồn thu của hộ gia đình ở các tỉnh/thành có tốc độ phát triển khác nhau. Trong nhóm các thành phố có tốc độ phát triển cao (Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội và Bình Dương), tỷ lệ hộ có sinh kế từ nông nghiệp chiếm tỷ lệ khá ít ỏi, 1% ở Hà Nội, 4% ở Thành phố Hồ Chí Minh và chỉ 7% tại Bình Dương. Nguồn thu phổ biến ở các tỉnh/thành này từ tiền lương/tiền công (chiếm từ 56% đến 75% tùy từng địa phương). Bên cạnh đó, hoạt động buôn bán, dịch vụ ở các địa phương này cũng nổi bật hơn so với các địa bàn còn lại (trừ Quảng Trị). Trái ngược với tình trạng này, nhóm các thành phố có tốc độ phát triển kém hơn - nhóm nghèo (Quảng Trị, Sóc Trăng, Đắk Lắk và Sơn La), nông nghiệp lại là sinh kế phổ biến của các hộ nơi đây (chiếm từ 61% đến 75% số hộ khảo sát ở các tỉnh này). Mặt khác, với tốc độ đô thị hóa và công nghiệp hóa diễn ra mạnh mẽ như hiện nay, tỷ lệ hộ ở nhóm nghèo có thu nhập từ tiền lương, tiền công cũng chiếm tỷ lệ khá phổ biến (từ 60% đến 72%, trừ Quảng Trị). Rõ ràng, những khác biệt về sinh kế này cũng ảnh hưởng không nhỏ đến thu nhập cũng như mức ổn định về nguồn thu của các hộ gia đình.

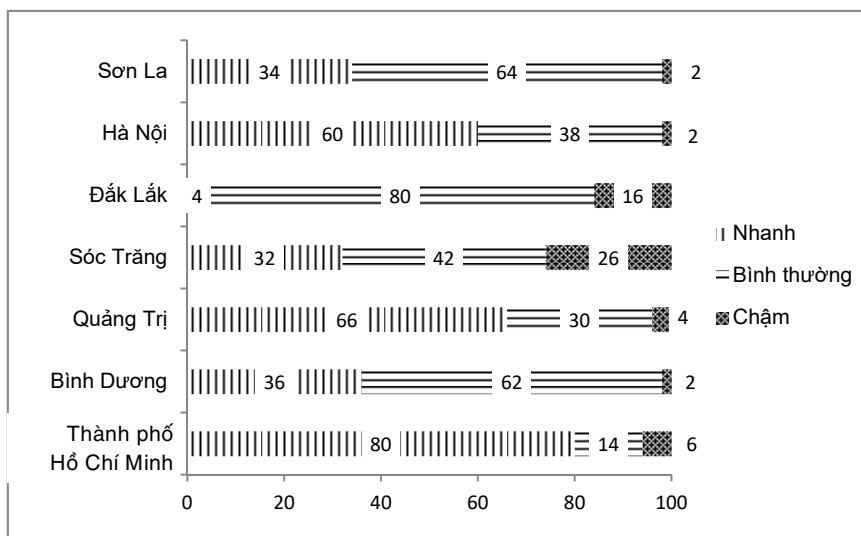
Về tình trạng nhà ở, nhà kiên cố, cao tầng, khang trang là đặc trưng phổ biến tại các thành phố phát triển. Tỷ lệ các hộ có nhà cao tầng đặc biệt cao ở các thành phố lớn như Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương và Hà Nội (chiếm tỷ lệ từ 54% đến 61% số hộ khảo sát). Trong khi đó, các ngôi nhà mái ngói, mái tôn hay nhà cấp 4 chính là đặc trưng của các tỉnh kém phát triển. Với khoảng từ 46% đến 76% số hộ khảo sát ở các địa bàn này đang sinh sống trong các căn nhà mái ngói/mái tôn/cấp 4. Đặc biệt tại Sóc Trăng, vẫn còn tới 37% số hộ khảo sát đang sinh sống trong các căn nhà tranh/tre/nứa/lá.

Ngoài sự phát triển về kinh tế của các hộ, sự phát triển của hạ tầng cơ sở các dịch vụ xã hội của địa phương trong 10 năm qua cũng rất đáng chú ý vì không chỉ phản ánh tốc độ phát triển của các địa phương, mặt khác cũng nói lên phần nào sự bình đẳng về cơ hội tiếp cận và sử dụng các dịch vụ xã hội hiện nay giữa các khu vực kinh tế phát triển khác biệt.

Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội và Quảng Trị là những địa phương có sự thay đổi khá nhanh chóng về hạ tầng cơ sở các dịch vụ xã hội cơ bản theo đánh giá của nhóm cán bộ quản lý. Các tỉnh còn lại, đa phần các đánh giá đều nghiêng về mức độ trung bình. Riêng Sóc Trăng và Đắk Lắk tỷ lệ cán bộ đưa ra đánh giá tốc độ phát triển của hạ tầng cơ sở các dịch vụ xã hội ở địa phương mình thuộc mức chậm.

### **Đánh giá của cán bộ về sự thay đổi cơ sở hạ tầng các dịch vụ xã hội cơ bản của địa phương trong 10 năm qua**

Đơn vị: %

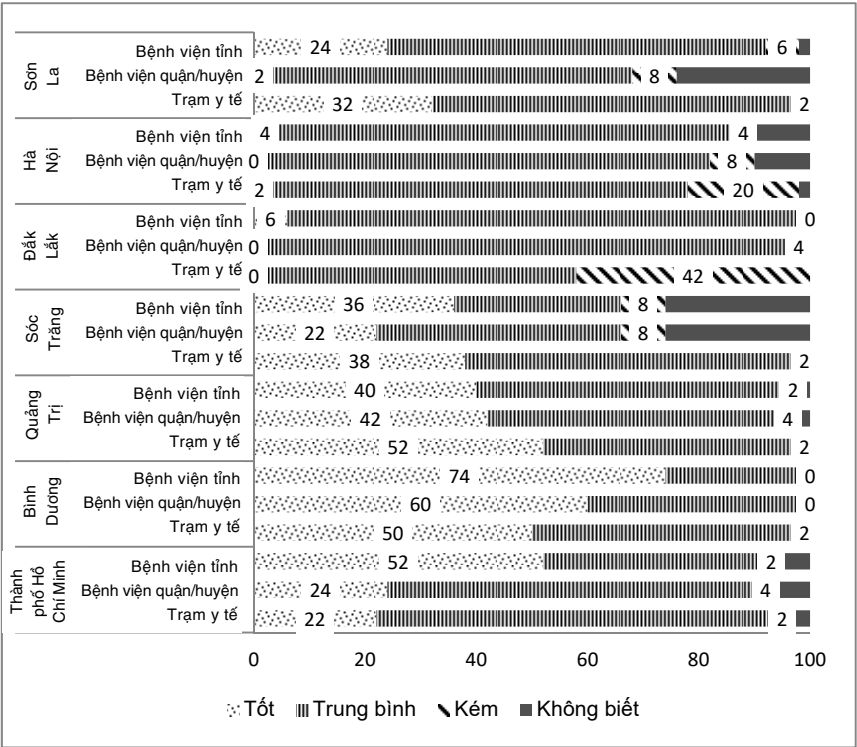


Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Thực tế cho thấy, các thành phố lớn đang chịu sức ép khá lớn trong việc đáp ứng nhu cầu khám, chữa bệnh của người dân. Ngoài nhóm cư dân cư trú tại chỗ, các thành phố lớn đang cung cấp dịch vụ cho hàng triệu người ở các tỉnh, thành phố khác tới. Vì thế, dễ hiểu khi tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Bình Dương, đa phần ý kiến của cán bộ được khảo sát cho rằng địa phương mình đang thiếu cơ sở y tế: Bình Dương (68%), Hà Nội (64%) và Hồ Chí Minh (56%). Trong khi đó các tỉnh khác, đa phần các ý kiến đánh giá đều nghiêng về phương án số lượng mạng lưới y tế hiện đã đáp ứng “đủ”.

**Đánh giá của cán bộ về chất lượng dịch vụ khám, chữa bệnh, chăm sóc sức khỏe tại địa phương**

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Về mặt chất lượng, đánh giá của cán bộ về dịch vụ khám, chữa bệnh, chăm sóc sức khỏe tại địa phương cũng có sự khác biệt giữa các địa bàn. Cụ thể, 4 tỉnh/thành có đánh giá tốt cho cơ sở y tế các cấp tại địa phương mình chiếm tỷ lệ cao gồm Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Quảng Trị và Sóc Trăng. Ở hầu hết các tuyến y tế, nhận định của các cán bộ phần nhiều nghiêng về các đánh giá chất lượng tốt. Tại Hà Nội, mặc dù đây là nơi tập trung của các cơ sở y tế chất lượng cao, đầu ngành, tuy nhiên nhóm cán bộ quản lý cho rằng chất lượng khám, chữa bệnh của các tuyến y tế trên địa bàn cần phải được nâng cao hơn nữa. Đa phần các đánh giá nghiêng về mức trung bình.

Trong khi đó, đối với dịch vụ giáo dục, tình trạng thiếu trường, lớp vẫn diễn ra khá phổ biến ở các địa phương và ở hầu hết các cấp học. Không phải các tỉnh nghèo, mà các tỉnh phát triển lại là nơi mà tình trạng thiếu thốn về cơ sở giáo dục ở các bậc học đang xảy ra ở mức độ cao. Tỷ lệ cán bộ ở Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương cho biết địa phương mình thiếu trường lớp ở các bậc học ở mức cao hơn hẳn so với các tỉnh/thành khác. Điều này dễ hiểu khi đây là hai thành phố có tỷ lệ lao động nhập cư ở mức cao, chính bởi vậy, số lượng học sinh tại các thành phố này hằng năm đều có sự gia tăng ở mức lớn, gây áp lực không nhỏ cho tỉnh trong vấn đề giải quyết trường lớp cho các em.

Tuy nhiên, trái ngược với sự thiếu thốn về số lượng, đánh giá về chất lượng của các cơ sở giáo dục tại địa phương, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương và Hà Nội là những tỉnh/thành cán bộ đánh giá chất lượng “tốt” chiếm tỷ

lệ khá cao cho hầu hết các cấp học. Những khác biệt trong đánh giá về số lượng và chất lượng các cơ sở giáo dục cũng phần nào nói lên những khác biệt về cơ hội giáo dục của người dân tại các địa phương hiện nay. Thực tế, khi nhìn vào sự lựa chọn của người dân ở các địa phương với các cơ sở giáo dục trong và ngoài công lập cũng cho thấy những phân hóa khá rõ rệt.

*b) Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết bất bình đẳng theo khu vực*

Về bất bình đẳng giữa các khu vực, khác biệt giữa khu vực nông thôn với đô thị rất rõ ràng. Điều này thể hiện qua những khác biệt về thu nhập và chỉ tiêu trung bình của người dân ở các khu vực này. Thu nhập bình quân ở khu vực thành thị năm 2014 là gần 4 triệu đồng/người/tháng, trong khi ở khu vực nông thôn là hơn 2 triệu đồng/người/tháng. Chênh lệch về thu nhập thực tế sẽ lớn hơn rất nhiều lần khi dân số ở khu vực nông thôn cao hơn 2 lần so với dân số ở khu vực thành thị, nói cách khác, thành thị chỉ chiếm 1/3 quy mô dân số nhưng lại chiếm hơn 50% nhóm có thu nhập cao<sup>1</sup>.

So sánh tại các địa bàn khảo sát cho thấy, có tới 57,4% số hộ khảo sát tại nông thôn có nguồn sinh kế từ tiền lương/tiền công. Tỷ lệ này ở khu vực đô thị cũng chỉ cao hơn khoảng 3,2%. Tỷ lệ hộ có thu nhập từ dịch vụ, buôn bán cũng tương đồng nhau giữa hai khu vực. Khác biệt nhiều

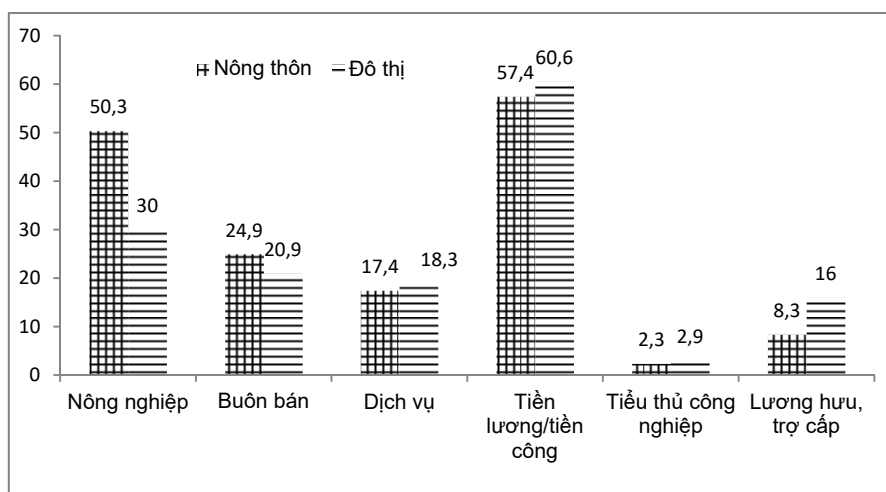
---

1. Xem Tổng cục Thống kê: *Kết quả điều tra mức sống dân cư năm 2014*, Sdd, tr.14.

nhất nằm ở nguồn thu nhập từ sản xuất nông nghiệp và nguồn thu từ lương hưu, trợ cấp. Khi nông thôn vẫn mang nhiều đặc trưng của hoạt động sản xuất nông nghiệp (khoảng 50% hộ nông thôn khảo sát có nguồn thu từ nông nghiệp, tỷ lệ này ở nhóm cư dân đô thị hiện chỉ chiếm 30%). Tuy nhiên, tỷ lệ dân đô thị có nguồn thu từ lương hưu/trợ cấp, phụ cấp ở đô thị đang ở mức cao gấp đôi so với khu vực nông nghiệp. Có lẽ bởi lao động tham gia bảo hiểm xã hội ở khu vực này cũng ở mức cao hơn.

### Các nguồn thu của hộ gia đình theo khu vực nông thôn và đô thị

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

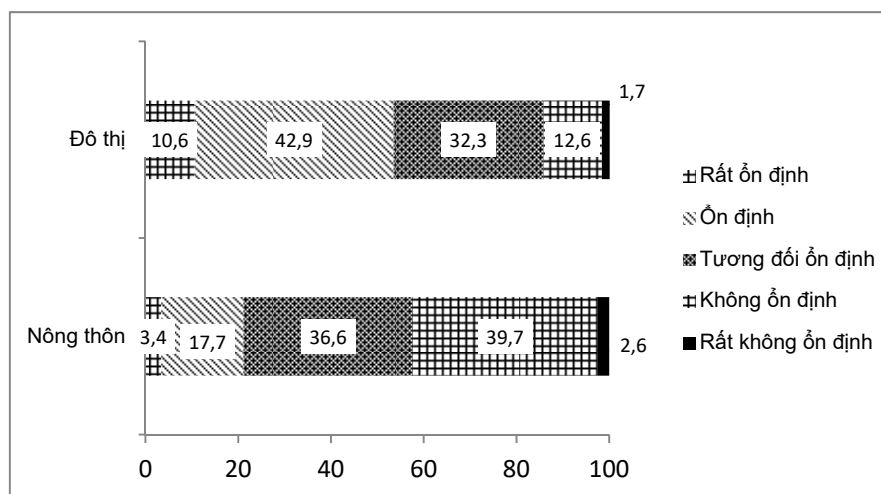
Trên thực tế, ở cả nhóm nông thôn và đô thị, đa phần các hộ gia đình đều cho biết mức biến đổi lượng thu của các hộ gia đình trong vòng 10 năm (2007 - 2017) đều chuyển biến theo hướng gia tăng hơn trước (trên 60%). Tỷ lệ hộ cho biết

lượng thu nhập của gia đình giảm đi chỉ ở mức dưới 5%. Tuy có sự tương đồng trong đánh giá về sự biến đổi lượng thu trong vòng 10 năm (2007 - 2017) của các hộ gia đình song đánh giá về mức độ ổn định của nguồn thu lại có sự khác biệt giữa các hộ theo khu vực nông thôn và đô thị.

Theo kết quả đánh giá, nguồn thu của các hộ gia đình ở khu vực nông thôn có vẻ bấp bênh hơn so với cư dân ở đô thị. Có tới trên 30% hộ khảo sát ở nông thôn đánh giá thu nhập của gia đình không ổn định hoặc rất không ổn định. Trong khi tỷ lệ này ở hộ dân ở đô thị chưa đến 15%. Điều này dễ hiểu vì ở nông thôn tỷ lệ hộ sống phụ thuộc vào nguồn sinh kế nông nghiệp cao, trong khi đây lại là nguồn sinh kế rất bấp bênh.

### Mức độ ổn định nguồn thu của hộ gia đình theo khu vực nông thôn và đô thị

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Về chi tiêu, mặc dù thu nhập kém hai lần so với khu vực thành thị nhưng chi tiêu ở khu vực nông thôn lại có xu hướng tiến gần tới mức chi tiêu ở khu vực thành thị. Điều này rõ ràng cho thấy nhiều thay đổi trong chi tiêu của hộ gia đình ở khu vực nông thôn khi có những sự thay đổi về sinh kế. Đối với chi tiêu về y tế, mức chi tiêu của người dân ở khu vực thành thị cao hơn 1,2 lần so với mức chi tiêu của người dân ở khu vực nông thôn và các hộ ở thành thị cũng chi gấp 2 lần mức chi về giáo dục so với các hộ gia đình ở nông thôn.

Ngoài những khác biệt liên quan đến thu nhập và chi tiêu, bất bình đẳng theo khu vực còn thể hiện rõ khi thực hiện các so sánh về chất lượng sống của cư dân nông thôn và đô thị. Cụ thể xem xét sự khác biệt về tình trạng nhà ở, nguồn nước ăn, công trình vệ sinh của hộ gia đình ở nông thôn và đô thị. Tỷ lệ cư dân đô thị sống trong các căn hộ cao tầng chiếm 31,4% cao hơn xấp xỉ 7% so với vùng nông thôn. Mức chênh lệch về tỷ lệ sinh sống trong các căn hộ mái bằng giữa đô thị và nông thôn cũng trên 15%. Bên cạnh đó, các căn nhà tranh/tre/nứa lá rất hiếm thấy ở khu vực đô thị (0,6%) nhưng vẫn có tới 1/10 (10,6%) số hộ dân nông thôn khảo sát hiện đang sinh sống trong những ngôi nhà này.

Tỷ lệ hộ gia đình được sử dụng nước máy là nguồn nước ăn chính ở khu vực đô thị đạt mức 92,6%. Trong khi đó, tại khu vực nông thôn, tỷ lệ này chỉ là 60,6% (chênh 32%). Tỷ lệ hộ dân ở nông thôn tham gia khảo sát có nhà vệ sinh tự hoại cũng đã chiếm đa số (60,9%), tỷ lệ hộ không có nhà vệ sinh



khá thấp chỉ khoảng 3,4%. Tuy nhiên với con số 83,4% số hộ dân đô thị tham gia khảo sát có nhà vệ sinh tự hoại (chênh cao hơn 22% so với khu vực nông thôn) cũng đòi hỏi nhiều hơn các giải pháp cho việc nâng cao điều kiện sống cho khu vực nông thôn hiện nay.

Ngoài những khác biệt về chất lượng sống, so sánh khả năng tiếp cận và sử dụng các dịch vụ xã hội cơ bản giữa hai khu vực nông thôn và đô thị cũng cho thấy những cơ hội hơn hẳn của người dân tại thành thị. Với nhóm dân cư ở nông thôn, đa phần cán bộ và người dân (khoảng trên 60% ở mỗi nhóm) đều nhận định khả năng tiếp cận với các dịch vụ xã hội của người dân ở khu vực này thuộc mức trung bình. Trong khi đó, với nhóm cư dân đô thị, phần lớn ý kiến của các bên đưa ra đều cho thấy người dân đô thị có nhiều cơ hội trong tiếp cận với các dịch vụ xã hội. Tỷ lệ cho rằng người dân nông thôn ít cơ hội tiếp cận với dịch vụ xã hội ở cả nhóm cán bộ và người dân đều ở mức cao (trên 20%) so với tỷ lệ đưa ra nhận định này đối với nhóm dân ở thành thị (dưới 3%). Kết quả này một lần nữa khẳng định những bất bình đẳng trong cơ hội tiếp cận với các dịch vụ xã hội giữa hai nhóm cư dân này.

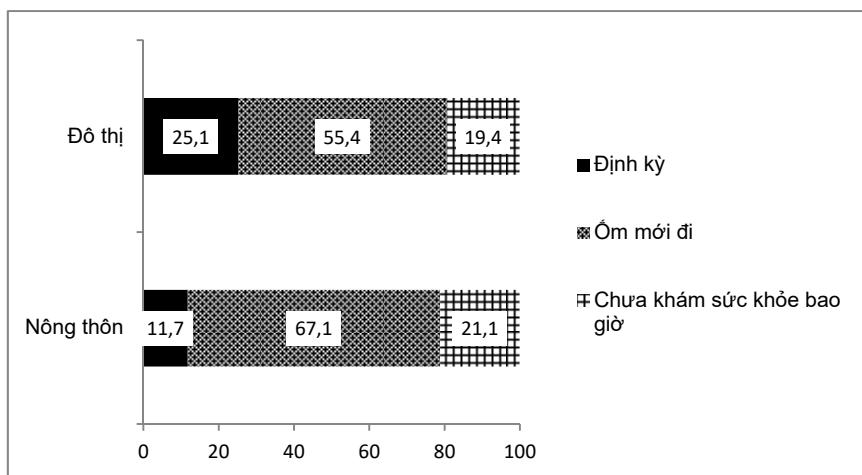
Trường công là lựa chọn số một của hầu hết các bậc phụ huynh hiện nay, dù nông thôn hay đô thị, đa phần người dân vẫn đang cho con theo học tại các ngôi trường công lập. Tuy nhiên, với các mô hình trường học mang tính chất tư nhân hóa hoặc chi phí đắt đỏ, tỷ lệ người dân đô thị lựa chọn cũng có phần cao hơn đôi chút (khoảng 18% ở đô thị và 10,8% tại các hộ nông thôn). Ngoài ra, xét về tình trạng bỏ học phổ

thông giữa chừng của các thành viên trong hộ theo khu vực nông thôn và đô thị, tình trạng bỏ học ở nông thôn cũng có phần phổ biến hơn. Tỷ lệ bỏ học giữa chừng ở nông thôn là 30,1%; trong khi tại khu vực thành thị, chỉ có khoảng 13,8% hộ cho biết gia đình có thành viên bỏ học phổ thông giữa chừng trong 10 năm trở lại đây.

Việc khám, chữa bệnh của người dân tại các địa bàn khảo sát ở cả nông thôn và thành thị chủ yếu được thực hiện khi xuất hiện tình trạng ốm yếu. Tuy nhiên, thói quen khám, chữa bệnh định kỳ có vẻ phổ biến hơn ở khu vực thành thị.

### Tần suất khám, chữa bệnh của các hộ gia đình theo khu vực nông thôn và đô thị

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Như đã thấy, sự lựa chọn phổ biến của cư dân ở đô thị chính là bệnh viện tuyến tỉnh, thành phố (chiếm khoảng

44,6% lựa chọn). Trong khi đó, người dân ở nông thôn lại chủ yếu tìm đến bệnh viện huyện/quận (chiếm tới 42,6% số hộ khảo sát). Kết quả cho thấy người dân ở đô thị có nhiều cơ hội hơn trong việc tiếp cận với các dịch vụ y tế cấp cao. Lý giải cho những khác biệt về cơ hội tiếp cận với các dịch vụ y tế giữa khu vực nông thôn có thể nhìn nhận qua các nhân tố: sự phân bố không đồng đều của mạng lưới y tế; chi phí khám, chữa bệnh và khả năng chi trả của các đối tượng.

Hiện nay mạng lưới y tế của Việt Nam được chia làm 4 cấp: Trung ương; tỉnh/thành phố; quận/huyện và phường/xã. Sự phân cấp này cũng tương ứng với sự giảm dần về chất lượng của các dịch vụ khám, chữa bệnh. Tuy nhiên, các bệnh viện lớn, các cơ sở khám, chữa bệnh có chất lượng tập trung chủ yếu ở khu vực đô thị. Khu vực nông thôn chủ yếu vẫn là các trạm y tế. Đây cũng là lý do chính làm giảm khả năng tiếp cận của người dân nông thôn với các dịch vụ khám, chữa bệnh chất lượng cao. Mặt khác, sự tương đồng giữa chất lượng dịch vụ với chi phí khám, chữa bệnh cũng trở thành rào cản chính khiến người dân nông thôn e ngại khi tìm đến các bệnh viện tuyến tỉnh hoặc tuyến trung ương.

*c) Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết bất bình đẳng giữa các nhóm dân tộc*

Sự khác biệt, bất bình đẳng giữa các vùng, miền thể hiện rõ nhất khi xem xét tới sự khác biệt, bất bình đẳng giữa các nhóm dân tộc. Trong 54 dân tộc, dân tộc Kinh và

dân tộc Hoa có mức sống khác hẳn so với các nhóm dân tộc thiểu số. Đặc biệt, trong số các nhóm dân tộc thiểu số, lại có một số nhóm rất nghèo. Nói cách khác, bất bình đẳng trong phát triển giữa các dân tộc là nhân tố quan trọng dẫn tới bất bình đẳng giữa các vùng, miền. Các nhóm dân tộc thiểu số chiếm 15% dân số Việt Nam nhưng hầu hết lại ở các khu vực vùng sâu, vùng xa<sup>1</sup>, trong khi người Kinh phân bố chủ yếu ở các vùng đồng bằng. Đa số người nghèo là nhóm dân tộc thiểu số, thiếu hụt các nguồn lực sản xuất, nhất là đất đai dẫn tới khả năng thoát nghèo của người dân tộc thiểu số hạn chế và làm gia tăng thêm khoảng cách giữa họ với nhóm người Kinh.

Các kết quả khảo sát tại 7 tỉnh, thành phố, trong đó có nhiều vùng đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống sẽ cho thấy rõ những chiều cạnh của tình trạng bất bình đẳng, phân tầng xã hội thông qua những so sánh cụ thể về vấn đề thu nhập, chi tiêu, điều kiện sống cũng như khả năng tiếp cận với các dịch vụ xã hội giữa nhóm dân tộc Kinh và nhóm dân tộc thiểu số.

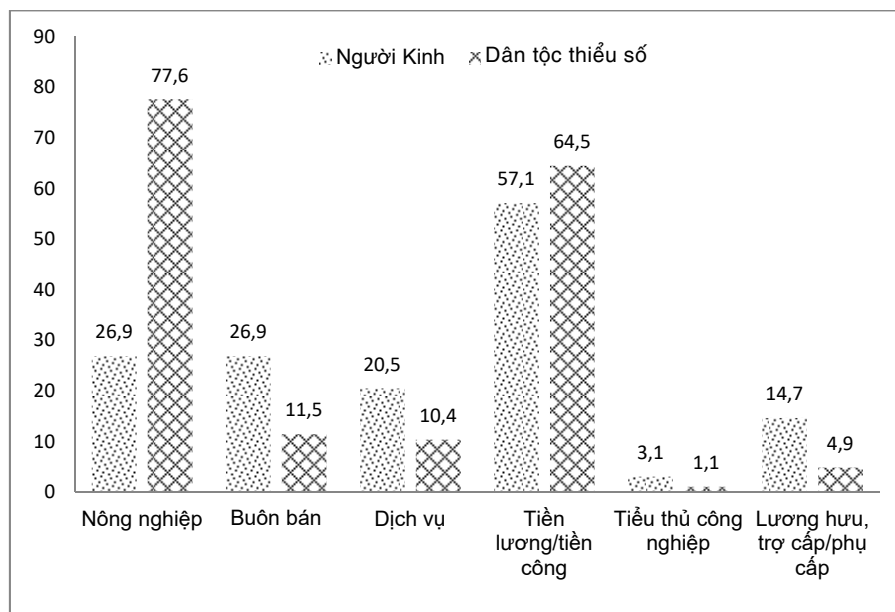
Sinh kế từ đâu là một trong những nhân tố được đưa ra để lý giải cho những khác biệt về mức thu nhập cũng như mức độ ổn định của thu nhập giữa các nhóm hộ gia đình. Ở đây, theo số liệu khảo sát người Kinh và người dân tộc thiểu số cũng có nhiều khác biệt trong hoạt động sinh kế của mình.

---

1. Xem Oxfam: *Thu hẹp khoảng cách, cùng giảm bất bình đẳng ở Việt Nam*, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2017, tr.17.

## So sánh các nguồn thu giữa các nhóm dân tộc

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Sự “vượt trội” hơn hẳn của tỷ lệ hộ dân tộc thiểu số có sinh kế từ ngành nông nghiệp là điểm nhấn rõ rệt nhất trong biểu đồ so sánh về nguồn thu của các hộ gia đình. Có tới 77,6% hộ người dân tộc thiểu số có nguồn thu từ hoạt động nông nghiệp, trong khi tỷ lệ này ở nhóm người Kinh chỉ là 26,9% (thấp hơn tới hơn 50%). Tỷ lệ người Kinh và người dân tộc thiểu số có nguồn thu từ tiền lương/tiền công ở mức tương đương nhau trên dưới 60%. Nhìn trên bình diện chung, sự đa dạng trong nguồn thu của các hộ gia đình người Kinh rõ rệt hơn. Nhóm dân tộc thiểu số tập trung chủ yếu ở sinh kế nông nghiệp và tiền lương/tiền công. Trong khi đó, các hộ người Kinh có sự trải đều và vượt trội hơn hẳn ở các khoản thu từ buôn bán, dịch vụ và lương hưu, trợ

cấp/phụ cấp. Đặc trưng về sinh kế này như đã nói cũng ảnh hưởng chính đến mức độ ổn định về nguồn thu giữa các nhóm dân tộc.

Hoạt động tiêu dùng hằng ngày (ăn uống, may mặc, xăng xe...) vẫn là khoản chi tiêu phổ biến nhất của các hộ gia đình. Khoản chi cho hiếu hỉ, đầu tư cho học hành, chi cho khám, chữa bệnh của người Kinh và người dân tộc thiểu số có phần tương đương nhau. Ngoài ra, do sinh kế chủ yếu từ nông nghiệp, tỷ lệ hộ dân người dân tộc thiểu số chi cho sản xuất ở mức cao 44,8%, cao hơn 21% so với nhóm người Kinh. Trong khi đó, tỷ lệ người Kinh chi tiêu cho mua sắm các đồ dùng, tiện nghi trong gia đình lại ở mức cao 51,5%, cao hơn nhóm dân tộc thiểu số 12,2%.

Tình trạng nhà ở của các hộ gia đình người Kinh và người dân tộc thiểu số là một ví dụ điển hình cho thấy sự khác biệt khá lớn giữa các dân tộc. Đa phần các hộ người dân tộc thiểu số hiện đang cư trú trong các ngôi nhà mái ngói/mái tôn/cấp 4 (chiếm tới xấp xỉ 70% hộ khảo sát). Tỷ lệ hộ dân tộc thiểu số sinh sống trong các căn nhà tranh/tre/nứa/lá vẫn còn chiếm tới gần 15%. Trong khi tỷ lệ này ở nhóm người Kinh chỉ là 2,3%. Mặt khác tỷ lệ hộ dân tộc thiểu số có nhà cao tầng hay mái bằng chỉ chiếm hơn 15%. Trong khi đó, nhóm hộ người Kinh lại có tới gần 62% hộ gia đình đã có nhà cao tầng hoặc mái bằng.

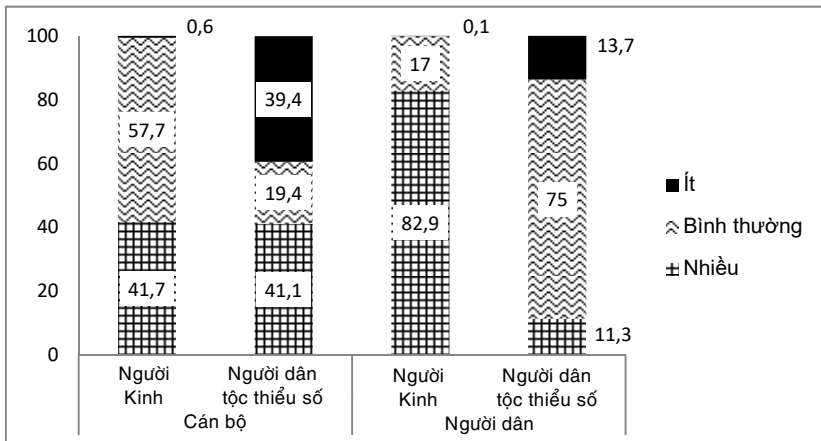
Với nguồn nước ăn chính, chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường đã phủ đến hầu khắp các làng xã, thôn bản, nhờ đó tỷ lệ hộ dân được sử dụng nước máy trong ăn uống đã chiếm tỷ lệ khá cao: 60,7% ở nhóm dân tộc thiểu số và

82,2% ở nhóm người Kinh. Tuy nhiên, về cơ bản cơ hội tiếp cận và sử dụng nguồn nước sạch ở hộ dân tộc thiểu số cũng có phần kém hơn nhóm hộ người Kinh. Hiện nay vẫn còn tới 40% hộ dân tộc thiểu số khảo sát đang dùng nước giếng, nước mưa, thậm chí lấy nước ao, hồ, sông, suối làm nước ăn của gia đình.

Thay đổi thói quen vệ sinh của các hộ gia đình, đặc biệt hộ người dân tộc thiểu số là một trong những chương trình lớn của Nhà nước. Kết quả cho thấy, số hộ dân tộc thiểu số có nhà vệ sinh cũng đã chiếm tỷ lệ rất cao (tới 98,4%). Tuy nhiên, tỷ lệ này vẫn thấp hơn hẳn nhóm hộ người Kinh, khi có tới hơn 80% hộ gia đình người Kinh đã có nhà vệ sinh tự hoại.

### Đánh giá về cơ hội tiếp cận với các dịch vụ xã hội giữa các nhóm dân tộc

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Về vấn đề tiếp cận với các dịch vụ xã hội, kết quả khảo sát cũng cho thấy nhiều khác biệt về tỷ lệ hưởng thụ các dịch

vụ xã hội giữa nhóm người Kinh và người dân tộc thiểu số. Bất bình đẳng về cơ hội ở Việt Nam mang tính chất di truyền. Khi những hộ nghèo, hộ dân tộc thiểu số kém hơn về cơ hội tiếp cận với dịch vụ giáo dục, y tế, chăm sóc sức khỏe, con cái của họ cũng như vậy, học vấn không được cải thiện và sức khỏe không đảm bảo dẫn đến tình trạng nghèo bền vững trở thành một đặc trưng của xã hội hiện nay.

Như đã thấy đánh giá về khả năng tiếp cận với các dịch vụ xã hội giữa các nhóm dân tộc khác nhau, quan điểm của cán bộ và người dân tại khu vực khảo sát cho thấy sự bất bình đẳng khá rõ. Trong đó, người Kinh được đánh giá là nhóm đối tượng được hưởng nhiều hơn cơ hội về tiếp cận với các dịch vụ xã hội. Tỷ lệ cán bộ cho rằng người Kinh ít cơ hội trong tiếp cận các dịch vụ xã hội chỉ là 0,6%; trong khi tỷ lệ cán bộ nhận thấy người dân tộc thiểu số ít cơ hội hơn chiếm gần 40% ý kiến. Tỷ lệ tương ứng trong đánh giá của nhóm người dân cũng có sự cách biệt khá lớn 0,1% và 13,7%.

Người Kinh có nhiều cơ hội hơn trong việc thụ hưởng đa dạng các dịch vụ giáo dục. Ngoài mô hình trường công, con cái của các hộ gia đình người Kinh còn có thể theo học tại các ngôi trường tư nhân trong nước, nước ngoài hoặc thậm chí là du học nước ngoài. Trong khi đó con em người dân tộc thiểu số theo học tại các mô hình trường học ngoài công lập hầu như không có.

Đối với việc sử dụng các dịch vụ khám, chữa bệnh, giữa người Kinh và người dân tộc thiểu số cũng có những lựa chọn và cơ hội khá khác biệt. Trong đó, có một sự phân cấp tương đối rõ giữa nhóm người Kinh và người dân tộc thiểu



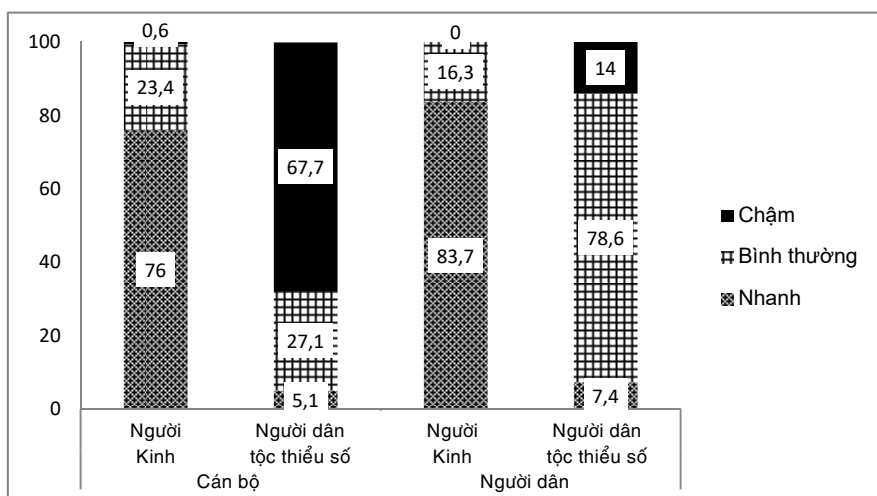
số trong việc lựa chọn các địa điểm khám, chữa bệnh, đặc biệt việc tiếp cận và lựa chọn khám, chữa bệnh tại bệnh viện tuyến trung ương. Theo số liệu khảo sát chỉ có khoảng 0,6% người dân tộc thiểu số thường lựa chọn khám, chữa bệnh tại bệnh viện trung ương nhưng tỷ lệ này ở nhóm người Kinh cao tới 17,8%. Mặt khác, trong khi người dân tộc thiểu số chủ yếu tìm đến bệnh viện huyện (41,7%) và trạm y tế (26,6%), tỷ lệ này ở nhóm người Kinh chỉ là 26,6% và 10,6%. Mặt khác, nhìn tổng quát về bảng phân bố các địa điểm thường đến khám, chữa bệnh của người dân có thể thấy người Kinh có nhiều lựa chọn hơn trong việc khám, chữa bệnh của mình. Các nhóm người Kinh có thể lựa chọn đa dạng nhiều cơ sở khám, chữa bệnh khác nhau. Trong khi đó, nhóm dân tộc thiểu số tập trung nhiều nhất ở bệnh viện tuyến quận/huyện.

Kết quả khảo sát cho thấy, cả nhóm cán bộ quản lý lẫn người dân đều có sự đồng thuận rất rõ với quan điểm trong 10 năm (2007 - 2017) qua, mức sống của các hộ gia đình người Kinh đa phần biến đổi nhanh chóng. Có tới 76% cán bộ và 83,7% người dân đồng tình với ý kiến này. Trong khi đó, đánh giá về sự biến đổi trong mức sống của người dân tộc thiểu số, các ý kiến của cán bộ nghiêng về mức chuyển biến chậm (67,7%) và người dân đa phần cho rằng mức sống của các hộ dân tộc thiểu số biến chuyển ở mức trung bình. Cộng gộp với những phân tích ở trên có thể thấy giữa người Kinh và người dân tộc thiểu số vẫn tồn tại khoảng cách khá lớn trên nhiều lĩnh vực từ thu nhập, tiêu dùng, điều kiện sống cũng như khả năng tiếp cận với các dịch vụ xã hội. Những

biến chuyển không nhiều về mức sống của nhóm dân tộc thiểu số theo đánh giá của các bên có liên quan cũng đặt ra thách thức đối với việc xây dựng và hoàn thiện chính sách về dân tộc ở Việt Nam.

**Đánh giá của cán bộ và người dân về thay đổi mức sống của các hộ gia đình trong vòng 10 năm (2007 - 2017) phân theo nhóm dân tộc**

Đơn vị: %



Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Cả ở góc độ chủ quan (sự tự đánh giá của các hộ gia đình) và góc độ khách quan (của cán bộ và cộng đồng dân cư) đều cho thấy bất bình đẳng tại Việt Nam vẫn đang có những biểu hiện khá rõ rệt. Cùng với những nỗ lực của Nhà nước trong các chương trình, chính sách về xóa đói, giảm nghèo, tăng cường bảo trợ xã hội, mức sống của người dân tại các vùng nông thôn, vùng đồng bào dân tộc, vùng sâu, vùng xa đã có nhiều cải thiện. Song khoảng cách chênh lệch về thu nhập,

chi tiêu, điều kiện sống cũng như khả năng tiếp cận với các dịch vụ xã hội vẫn có sự khác biệt tương đối rõ giữa các nhóm cư dân phân theo tình trạng kinh tế, theo vùng miền, theo khu vực nông thôn đô thị và theo thành phần dân tộc. Bất bình đẳng về kinh tế nối tiếp cùng các bất bình đẳng về xã hội, về cơ hội giữa các nhóm người khiến cho vòng luẩn quẩn về đói nghèo ngày càng khó giải quyết cũng như khiến khoảng cách chênh lệch giữa các nhóm xã hội ngày càng nói rộng. Thực trạng này đòi hỏi nhìn nhận lại quá trình quản lý xã hội trong lĩnh vực phân cực giàu nghèo, bất bình đẳng, phân tầng xã hội ở Việt Nam, xây dựng các giải pháp phù hợp, hướng tới xã hội Việt Nam dân chủ, công bằng, văn minh và phát triển bền vững.



## Chương **III**

---

# **CÁC YẾU TỐ QUỐC TẾ VÀ TRONG NƯỚC TÁC ĐỘNG TỚI QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI VÀ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH, MÔ HÌNH QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2020 - 2030**

## **I- CÁC YẾU TỐ QUỐC TẾ VÀ TRONG NƯỚC TÁC ĐỘNG TỚI QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI**

### **1. Bối cảnh quốc tế tác động tới quản lý phát triển xã hội**

Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư mang lại cơ hội và thách thức rất lớn. Khoa học và công nghệ sẽ biến những điều tưởng chừng không thể trở thành có thể. Năng suất, chất lượng và hiệu quả của sản phẩm, dịch vụ tăng; chi phí thương mại giảm sẽ làm tăng doanh thu toàn cầu, thúc đẩy tốc độ và chất lượng tăng trưởng kinh tế, nâng cao tính tiện ích cho cuộc sống cá nhân. Trong những thập niên gần đây, bất bình đẳng về thu nhập đã có xu hướng tăng nhanh và

Cách mạng công nghiệp lần thứ tư sẽ khuếch đại thêm xu hướng này do lợi nhuận từ kỹ năng cao và quá trình số hóa, tự động hóa tăng mạnh. Trong khi đó, lợi nhuận của kỹ năng giản đơn bị thay thế và giảm mạnh. Đây là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến sự gia tăng bất bình đẳng trên toàn cầu. Như các nhà kinh tế người Mỹ Erik Brynjolfsson và Andrew McAfee đã chỉ ra, cuộc cách mạng này có thể mang lại sự bất bình đẳng lớn hơn, đặc biệt là ở khả năng phá vỡ thị trường lao động. Khi tự động hóa thay thế cho người lao động trong toàn bộ nền kinh tế, sự thay thế người lao động bằng máy móc có thể làm trầm trọng thêm sự chênh lệch giữa lợi nhuận so với vốn đầu tư và lợi nhuận so với sức lao động.

Quá trình phát triển xã hội, bối cảnh quốc tế có ảnh hưởng đến quản lý xã hội ở mức độ nhất định, tùy thuộc vào tình hình chính trị, kinh tế và mối quan hệ quốc tế của quốc gia đó với các nước trong khu vực và trên thế giới như thế nào. Ví dụ: cuộc chiến tranh thương mại giữa Mỹ và Trung Quốc không chỉ tác động đến nền kinh tế hai quốc gia, mà còn ảnh hưởng đến các nước khác trên thế giới ở mức độ khác nhau. Trong lĩnh vực thương mại, lãnh đạo các bộ, ngành có xuất khẩu các sản phẩm liên quan đến những mặt hàng trong cuộc chiến tranh thương mại Mỹ - Trung Quốc sẽ gặp một số khó khăn cả về kinh tế và chính sách.

Cách mạng công nghiệp lần thứ tư cũng có những tác động mạnh mẽ đến quản lý sự phát triển xã hội. Theo các nhà khoa học, Cách mạng công nghiệp lần thứ tư sẽ tạo ra những khả năng hoàn toàn mới, có tác động sâu sắc đến các

hệ thống chính trị, xã hội, kinh tế của thế giới, đến mọi quốc gia, chính phủ, doanh nghiệp và người dân khắp toàn cầu, cũng như làm thay đổi căn bản cách chúng ta sống, làm việc, sản xuất và quản lý phát triển xã hội. Điều này dễ nhận thấy trong lĩnh vực quản trị nhà nước, với tác động của cuộc cách mạng này, công tác điều hành của Chính phủ Việt Nam cũng sẽ có được sức mạnh công nghệ mới để tăng quyền kiểm soát, cải tiến hệ thống quản lý xã hội. Tuy nhiên, cũng như các chính phủ khác trên thế giới, Chính phủ Việt Nam sẽ ngày càng đối mặt với áp lực phải thay đổi cách thức tiếp cận hiện nay của mình để hoạch định và thực hiện chính sách, trong đó quan trọng nhất là nâng cao vai trò của người dân trong quá trình này (sự tham gia của người dân trong các bước đưa ra quyết định và trong việc thực thi chính sách).

Cách mạng công nghiệp lần thứ tư sẽ tạo thêm ngành nghề, việc làm mới mà người máy hay robot không thể đáp ứng được, điều đó đòi hỏi người lao động phải có kỹ năng, trình độ cao mới có thể đáp ứng được nhu cầu của xã hội. Theo dự báo, đến năm 2025, có tới 80% công việc sẽ là những công việc mới mà chưa từng có ở thời điểm hiện nay<sup>1</sup>.

Tuy nhiên, Cách mạng công nghiệp lần thứ tư cũng tác động đến vấn đề việc làm. Theo dự báo của Liên hợp quốc, sẽ có khoảng 75% lao động trên thế giới có thể bị mất việc làm trong vài thập niên tới. Còn một nghiên cứu khác của

---

1. Xem <https://www.most.gov.vn/vn/tin-tuc/14092/nguon-nhan-luc-chat-luong-cao-san-sang-truoc-cach-mang-cong-nghiep-4-0.aspx>.

Tổ chức lao động quốc tế (ILO), khoảng 56% số lao động tại 5 quốc gia Đông Nam Á đứng trước nguy cơ mất việc vì robot. Trong đó, Việt Nam là một trong những nước chịu ảnh hưởng nhiều nhất từ Cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Theo dự báo của Bộ Khoa học và Công nghệ, trong tương lai, một số ngành nghề ở Việt Nam sẽ biến mất do tác động của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư<sup>1</sup>. Điều này sẽ có ảnh hưởng đến sự ổn định đời sống của một bộ phận không nhỏ người lao động, đến an sinh xã hội và quản lý sự phát triển xã hội.

Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư cũng sẽ tạo sức ép lên chính các cơ quan quyền lực công. Kỷ nguyên số với các công nghệ mới, nền tảng điều hành mới liên tục thay đổi cho phép người dân được tham gia rộng rãi hơn vào các hoạt động hoạch định chính sách, đồng thời, các cơ quan công quyền có thể dựa trên hạ tầng công nghệ số để tối ưu hóa hệ thống giám sát và điều hành xã hội theo kiểu chính phủ điện tử, đô thị thông minh,... Bộ máy hành chính nhà nước, vì vậy buộc phải cải tổ theo hướng minh bạch và hiệu quả. Các nhà hoạch định chính sách và pháp luật cũng phải đổi mới tư duy, trau dồi năng lực, hợp tác chặt chẽ với khu vực doanh nghiệp, các lực lượng xã hội để có thể thích nghi, ứng biến linh hoạt với các thay đổi, thấu hiểu được bối cảnh mới thì mới có thể điều tiết được các thay đổi trong hoạt động kinh tế, xã hội cho phù hợp. Bên cạnh đó, các thách thức trước tác

---

1. Xem <http://baodauthau.vn/doanh-nghiep/nguon-nhan-luc-40-co-hoi-va-thach-thuc-69031.html>.



động của làn sóng công nghệ mới, công nghệ cao đối với vấn đề an ninh quốc gia và khu vực rất cần giải pháp mạnh mẽ để nỗ lực ứng phó, đặc biệt đối với các tội phạm công nghệ cao, vũ khí sinh học, vũ khí tự động,... có tầm ảnh hưởng xuyên quốc gia.

**Đánh giá của người dân về tầm quan trọng của bối cảnh quốc tế đến quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	71,7	24,2	1,0	3,0
Hà Nội	12,4	71,1	1,0	15,5
Quảng Trị	31,2	57,3	8,3	3,1
Đắk Lắk	19,2	62,6	4,0	14,1
Bình Dương	66,7	24,2	7,1	2,0
Thành phố Hồ Chí Minh	61,2	33,7	3,1	2,0
Sóc Trăng	31,3	21,7	6,0	41,0
Chung	42,3	42,5	4,3	10,9
N	284	285	29	73

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Có 42,3% số người dân được hỏi cho rằng bối cảnh quốc tế có vai trò quan trọng đối với quản lý xã hội và phát triển xã

hội, một tỷ lệ tương đương cho rằng yếu tố quốc tế chỉ có tầm quan trọng ở mức độ bình thường (42,5%).

Theo các địa bàn khảo sát, Sơn La là địa phương có tỷ lệ đánh giá tầm quan trọng này cao nhất với 71,7%, tiếp theo là Bình Dương (66,7%), Thành phố Hồ Chí Minh (61,2%). Hà Nội là địa phương có tỷ lệ thấp nhất với 12,4%. Trong khi đó, đội ngũ cán bộ lại có cách nhìn nhận khác khi đánh giá về tầm quan trọng của bối cảnh quốc tế:

**Đánh giá của cán bộ về tầm quan trọng  
của bối cảnh quốc tế đến quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	54,0	36,0	10,0	
Hà Nội	18,0	58,0	6,0	18,0
Quảng Trị	42,0	56,0	2,0	
Đắk Lắk	60,0	38,0		2,0
Bình Dương	76,0	24,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	74,0	22,0	2,0	2,0
Sóc Trăng	70,0	16,0	8,0	6,0
Chung	56,3	35,7	4,0	4,0
N	197	125	14	14

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Có 56,3% số cán bộ được hỏi cho rằng hoàn cảnh quốc tế có vai trò quan trọng đối với quản lý sự phát triển xã hội ở Việt Nam; và 35,7% cho rằng bối cảnh quốc tế có tầm quan trọng ở mức độ bình thường. Các địa phương có tỷ lệ đánh giá cao nhất là Bình Dương (76%), Thành phố Hồ Chí Minh (74%); các tỉnh có tỷ lệ đánh giá thấp là Hà Nội (18%), Quảng Trị (42%).

So với ý kiến của người dân, tỷ lệ cán bộ đánh giá tầm quan trọng của bối cảnh quốc tế ảnh hưởng đến sự quản lý xã hội trong phát triển cao hơn (56,3% so với 42,3%). Có thể người dân ít quan tâm hoặc thiếu thông tin về tình hình quốc tế, cũng như người dân chưa thật am hiểu công việc quản lý xã hội nên có sự khác biệt trong đánh giá mối liên hệ và tầm quan trọng của bối cảnh quốc tế đối với quản lý sự phát triển xã hội.

## **2. Bối cảnh trong nước tác động tới quản lý phát triển xã hội**

Nếu như bối cảnh quốc tế có ảnh hưởng gián tiếp đến quản lý xã hội thì bối cảnh trong nước lại có ảnh hưởng trực tiếp đến quản lý xã hội trong quá trình phát triển đất nước. Bởi lẽ, mỗi địa phương, từng bộ, ngành, các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường, v.v. đều phải thực hiện các chủ trương, luật pháp, chính sách xã hội trong quá trình triển khai công việc. Điều đó cũng có nghĩa là để quản lý phát triển xã hội tốt, các yếu tố trong nước phải được chú trọng hàng đầu.

**Đánh giá của người dân về tầm quan trọng  
của bối cảnh trong nước đến quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	84,0	13,0	0,0	3,0
Hà Nội	27,3	64,6	5,1	3,0
Quảng Trị	72,2	24,7	2,1	1,0
Đắk Lắk	67,7	25,3	0,0	7,1
Bình Dương	57,6	34,3	6,1	2,0
Thành phố Hồ Chí Minh	72,4	20,4	4,1	3,1
Sóc Trăng	55,4	16,9	3,6	24,1
Chung	62,5	28,7	3,0	5,8
N	422	194	20	39

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Bảng số liệu cho thấy, có đến 62,5% tổng số người dân được hỏi cho rằng bối cảnh trong nước là quan trọng đối với quản lý và phát triển xã hội (tỷ lệ này cao gấp 1,5 lần so với đánh giá tầm quan trọng của bối cảnh quốc tế); trong khi tỷ lệ người dân cho rằng bối cảnh trong nước có tầm quan trọng ở mức bình thường là gần 29%, ít hơn một nửa so với những người đánh giá bối cảnh trong nước là quan trọng đối với quản lý sự phát triển xã hội.

Theo địa bàn khảo sát, Sơn La vẫn là địa phương có tỷ lệ cao nhất khi đánh giá tầm quan trọng của bối cảnh trong nước (84%), tiếp theo là Thành phố Hồ Chí Minh và Quảng Trị (72,4% và 72,2%). Trong khi Hà Nội chỉ có 27,3% số người được hỏi cho rằng bối cảnh trong nước có tầm quan trọng đối với quản lý phát triển xã hội.

**Đánh giá của cán bộ về tầm quan trọng của bối cảnh trong nước đến quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không biết
Sơn La	88,0	12,0	
Hà Nội	48,0	36,0	16,0
Quảng Trị	94,0	6,0	
Đắk Lắk	76,0	22,0	2,0
Bình Dương	88,0	12,0	
Thành phố Hồ Chí Minh	94,0	4,0	2,0
Sóc Trăng	88,0	6,0	6,0
Chung	82,3	14,0	3,7
N	288	49	13

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Nếu như có 62,5% người dân đánh giá tầm quan trọng của bối cảnh trong nước đối với quản lý xã hội trong phát triển thì tỷ lệ này ở nhóm cán bộ cao hơn nhiều (82,3%). Chỉ có 14% trong số cán bộ được hỏi cho rằng bối cảnh trong nước chỉ ở mức quan trọng bình thường đối với quản lý sự phát triển xã hội. Theo địa bàn nghiên cứu, các địa phương có tỷ lệ

đánh giá cao nhất về tầm quan trọng của bối cảnh trong nước là Thành phố Hồ Chí Minh và Quảng Trị (94%); tiếp theo là Bình Dương, Sóc Trăng và Sơn La (88%). Địa phương có tỷ lệ đánh giá thấp là Hà Nội là 48%.

Bối cảnh trong nước với nhiều yếu tố tác động đến quản lý xã hội, như: luật pháp, chính sách xã hội (Trung ương và địa phương); đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý; điều kiện tự nhiên, vùng miền;... Sau đây là đánh giá của người dân về các yếu tố của bối cảnh trong nước ảnh hưởng đến quản lý xã hội.

*a) Các yếu tố chính sách, luật pháp*

Chính sách, luật pháp là khung pháp lý định hướng hoạt động của xã hội nói chung và của các bộ, ngành, địa phương nói riêng. Nói về tầm quan trọng của chính sách, luật pháp đối với quản lý xã hội, có đến 77% người dân được hỏi cho rằng chính sách của Đảng, Nhà nước là quan trọng đối với quản lý xã hội, chỉ có 17,2% cho rằng bình thường.

**Đánh giá của người dân về tầm quan trọng  
của chính sách của Đảng, Nhà nước đến quản lý  
phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	92,0	5,0	0,0	3,0
Hà Nội	50,5	44,4	0,0	5,1
Quảng Trị	96,0	2,0	1,0	1,0
Đắk Lắk	88,9	9,1	0,0	2,0
Bình Dương	58,6	32,3	7,1	2,0

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Thành phố Hồ Chí Minh	62,2	26,5	10,2	1,0
Sóc Trăng	92,4	0,0	0,0	7,6
Chung	77,1	17,2	2,6	3,1
N	529	118	18	21

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Đa số người dân đánh giá rất cao tầm quan trọng về chính sách của Đảng và Nhà nước (77,1%), trong đó Quảng Trị là tỉnh có tỷ lệ đánh giá cao nhất (96%), tiếp theo là Sóc Trăng (92,4%), Sơn La (92%) và thấp nhất là Hà Nội (50,5%).

Chính sách của Đảng và Nhà nước có vai trò định hướng chủ trương, đường lối cho các cấp chính quyền, đảng và đoàn thể trong quá trình hoạt động nên nếu chính sách đúng đắn, phù hợp với thực tiễn thì thúc đẩy sự tiến bộ xã hội, không gây nên những tổn thất/mất mát cho xã hội. Ngược lại, nếu chính sách không theo kịp thực tiễn đời sống xã hội thì hệ quả thật khó lường, tổn thất xã hội khó mà đo đếm được.

**Đánh giá của cán bộ về tầm quan trọng của chính sách của Đảng, Nhà nước đến quản lý phát triển xã hội**

Đơn vị: %

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không biết
Sơn La	98,0	2,0	
Hà Nội	68,0	32,0	

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không biết
Quảng Trị	98,0	2,0	
Đắk Lắk	80,0	18,0	2,0
Bình Dương	100,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	96,0	4,0	
Sóc Trăng	92,0	2,0	6,0
Chung	90,3	8,6	1,1
N	316	30	4

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Bảng trên cho thấy, có đến 90,3% số cán bộ được hỏi cho rằng chính sách của Đảng và Nhà nước là quan trọng, chỉ có 8,6% cho rằng có tầm quan trọng ở mức bình thường. Tỉnh có tỷ lệ đánh giá cao nhất là Bình Dương (100%), tiếp theo là Quảng Trị và Sơn La (98%), Thành phố Hồ Chí Minh (96%), thấp nhất Hà Nội cũng có đến 68% đánh giá tầm quan trọng chính sách của Đảng và Nhà nước.

Chính sách của Đảng và Nhà nước có đi được vào cuộc sống hay không một phần quan trọng tùy thuộc vào việc từng địa phương triển khai thực hiện chính sách, luật pháp của Trung ương và các bộ, ngành như thế nào? Điều này được thể hiện và cụ thể hóa ở chính sách, chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của các tỉnh, thành phố. Vì thế, chính sách của địa phương cũng có vai trò quan trọng không nhỏ. Theo đánh giá của người dân,



chính sách của địa phương có mức độ quan trọng tương đương với chính sách của Đảng và Nhà nước.

**Đánh giá của người dân về tầm quan trọng của chính sách của địa phương đến quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	92,0	5,0	0,0	3,0
Hà Nội	49,5	37,4	2,0	11,1
Quảng Trị	96,0	3,0	0,0	1,0
Đắk Lắk	93,9	5,1	0,0	1,0
Bình Dương	50,5	33,3	13,1	3,0
Thành phố Hồ Chí Minh	58,2	19,4	18,4	4,1
Sóc Trăng	87,0	4,3	0,0	8,7
Chung	75,2	15,5	4,8	4,5
N	516	106	33	31

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Hơn 3/4 số người dân được hỏi đánh giá tầm quan trọng của chính sách địa phương đối với sự phát triển xã hội (75,2%), chỉ có 15,5% cho rằng tầm quan trọng của chính sách của địa phương là bình thường. Theo địa bàn khảo sát, Quảng Trị là địa phương có tỷ lệ đánh giá cao nhất với 96%, tiếp theo là Đắk Lắk với 94%, Sơn La với 92%. Hà Nội

là địa phương có tỷ lệ thấp nhất với gần một nửa số người được hỏi đánh giá tầm quan trọng của chính sách địa phương (49,5%).

**Đánh giá của cán bộ về tầm quan trọng của chính sách cụ thể của địa phương đến quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không biết
Sơn La	94,0	6,0	
Hà Nội	72,0	28,0	
Quảng Trị	94,0	6,0	
Đắk Lắk	80,0	18,0	2,0
Bình Dương	100,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	96,0	4,0	
Sóc Trăng	92,0	4,0	4,0
Chung	89,7	9,4	0,9
N	314	33	3

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Bảng trên cho thấy, có gần 90% số cán bộ được hỏi cho rằng chính sách cụ thể của địa phương là quan trọng. Các địa phương có tỷ lệ đánh giá cao là Bình Dương (100%), Thành phố Hồ Chí Minh (96%), Sơn La và Quảng Trị (94%), Đắk Lắk (80%). Địa phương có tỷ lệ đánh giá thấp tầm quan trọng của các chính sách cụ thể của địa phương là Hà Nội (72%).

*b) Tầm quan trọng của chất lượng nguồn nhân lực lãnh đạo, quản lý*

Trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 được thông qua tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng ta đã đề ra ba đột phá chiến lược, trong đó có “Phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao”<sup>1</sup>. Chiến lược chỉ rõ: phát triển và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao là một đột phá chiến lược, là yếu tố quyết định đẩy mạnh phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ, cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng và lợi thế cạnh tranh quan trọng nhất, bảo đảm cho phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững. Trong xây dựng và phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, chiến lược nhấn mạnh phải đặc biệt coi trọng phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý giỏi, lao động lành nghề và cán bộ khoa học công nghệ đầu đàn.

Trong quy hoạch phát triển nhân lực Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 ban hành kèm theo Quyết định số 1216/QĐ-TTg, ngày 22/7/2011 của Thủ tướng Chính phủ cũng đề ra các quan điểm và mục tiêu phát triển nguồn nhân lực nhằm thực hiện thành công các mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020; phát triển nhân lực Việt Nam phải gắn liền với yêu cầu hội nhập quốc tế. Phát triển nguồn nhân lực nhằm bảo đảm nhu cầu về số lượng, cơ cấu và trình độ, đáp ứng yêu cầu nhân lực, thực hiện thành công đường lối công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng và

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr.106.

bảo vệ Tổ quốc, phát triển nhanh những ngành, lĩnh vực mà Việt Nam có lợi thế so sánh quốc tế; đồng thời cần phát triển nhân lực, hình thành đội ngũ nhân lực chất lượng cao theo chuẩn mực khu vực và từng bước tiến tới chuẩn mực quốc tế.

Để thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, Đảng ta đặc biệt quan tâm đến xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, nhất là đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý. Đây là yếu tố đã được Đảng ta khẳng định xuyên suốt trong thời gian qua.

Con người luôn là yếu tố quan trọng trong đời sống xã hội nói chung và trong quản lý xã hội nói riêng. Người dân ở các tỉnh/thành phố được khảo sát cũng đánh giá cao tầm quan trọng về chất lượng của đội ngũ cán bộ đối với quản lý xã hội:

**Đánh giá của người dân về tầm quan trọng  
của chất lượng đội ngũ cán bộ đối với  
quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	84,0	12,0	1,0	3,0
Hà Nội	37,1	44,3	6,2	12,4
Quảng Trị	78,8	19,2	1,0	1,0
Đắk Lắk	96,0	3,0	0,0	1,0
Bình Dương	42,4	36,4	17,2	4,0

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Thành phố Hồ Chí Minh	63,3	18,4	12,2	6,1
Sóc Trăng	56,2	23,6	13,5	6,7
Chung	65,6	22,3	7,2	4,8
N	447	152	49	33

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Có 65,6% số người dân được hỏi đánh giá tầm quan trọng của chất lượng đội ngũ cán bộ đối với quản lý xã hội, 22,3% cho rằng bình thường, chỉ có 7,2% nhận định chất lượng đội ngũ cán bộ là không quan trọng đối với quản lý sự phát triển xã hội. Đắk Lắk là địa phương có tỷ lệ cao nhất về đánh giá tầm quan trọng của chất lượng đội ngũ cán bộ đối với quản lý sự phát triển xã hội (96%), tiếp theo là Sơn La (84%), Quảng Trị (78,8%). Hà Nội vẫn là địa phương có tỷ lệ thấp nhất (37,1%).

**Đánh giá của cán bộ về tầm quan trọng của chất lượng đội ngũ cán bộ đối với quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không biết
Sơn La	98,0	2,0	
Hà Nội	74,0	26,0	
Quảng Trị	72,0	28,0	

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không biết
Đắk Lắk	78,0	20,0	2,0
Bình Dương	88,0	12,0	
Thành phố Hồ Chí Minh	98,0	2,0	
Sóc Trăng	90,0	10,0	
Chung	85,4	14,3	0,3
N	298	50	1

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Có 85,4% số cán bộ được hỏi cho rằng chất lượng đội ngũ cán bộ có tầm quan trọng đối với quản lý sự phát triển xã hội, 14,3% cho rằng có tầm quan trọng bình thường. Theo địa bàn nghiên cứu, Thành phố Hồ Chí Minh và Sơn La là hai địa phương có tỷ lệ đánh giá cao nhất (98%), tiếp theo là Sóc Trăng (90%), Bình Dương (88%), tỉnh Quảng Trị có tỷ lệ thấp nhất (72%).

**Đánh giá của cán bộ về tầm quan trọng  
của doanh nghiệp đối với quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	50,0	26,0	24,0	
Hà Nội	52,0	48,0		
Quảng Trị	18,0	82,0		

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Đắk Lắk	70,0	28,0		2,0
Bình Dương	70,0	30,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	74,0	24,0		2,0
Sóc Trăng	56,0	42,0	2,0	
Chung	55,7	40,0	3,7	0,6
N	195	140	13	2

Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Có 55,7% số cán bộ được hỏi cho rằng doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong quản lý sự phát triển xã hội. Theo địa bàn nghiên cứu, Thành phố Hồ Chí Minh có tỷ lệ đánh giá cao nhất (74%), tiếp theo là Đắk Lắk và Bình Dương (70%). Các địa phương có tỷ lệ đánh giá thấp nhất về vai trò quan trọng của doanh nghiệp là Quảng Trị (18%), Hà Nội (52%), Sóc Trăng (56%).

Đánh giá của cán bộ về tầm quan trọng của các tổ chức xã hội, phi chính phủ đối với quản lý phát triển xã hội

Đơn vị: %

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	42,0	24,0	34,0	
Hà Nội	50,0	48,0		2,0
Quảng Trị	8,0	70,0	22,0	
Đắk Lắk	70,0	24,0		6,0

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Bình Dương	46,0	50,0	4,0	
Thành phố Hồ Chí Minh	52,0	40,0	6,0	2,0
Sóc Trăng	52,0	40,0	6,0	
Chung	45,7	42,6	10,0	1,7
N	160	149	35	6

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Gần 46% số cán bộ được hỏi cho rằng các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ có vai trò quan trọng trong quản lý sự phát triển xã hội. Tỉnh có tỷ lệ đánh giá cao nhất là Đắk Lắk (70%), trong khi đó tỉnh có tỷ lệ thấp nhất là Quảng Trị (8%).

Có 42,6% số cán bộ được hỏi cho rằng các tổ chức phi chính phủ có có vai trò bình thường trong quản lý sự phát triển xã hội. Quảng Trị có tỷ lệ đánh giá cao nhất ở tiêu chí này với 70%, so với hai tỉnh có tỷ lệ đánh giá thấp nhất ở tiêu chí này là Sơn La và Đắk Lắk (24%).

**Đánh giá của cán bộ về tầm quan trọng của cộng đồng đối với quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	86,0	12,0	2,0	
Hà Nội	36,0	62,0		2,0
Quảng Trị	34,0	56,0	10,0	



Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Đắk Lắk	76,0	24,0		
Bình Dương	50,0	50,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	56,0	38,0	4,0	2,0
Sóc Trăng	68,0	28,0	2,0	2,0
Chung	58,0	38,6	2,6	0,9
N	203	135	9	3

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Có 58% số cán bộ được hỏi cho rằng cộng đồng có vai trò quan trọng đối với quản lý sự phát triển xã hội. Sơn La là tỉnh có tỷ lệ cao nhất về tiêu chí này (86%), tiếp theo là Đắk Lắk (76%). Hai tỉnh có tỷ lệ ý kiến đánh giá thấp vai trò của cộng đồng trong quản lý sự phát triển xã hội là Quảng Trị (34%) và Hà Nội (36%).

Có đến 38,6% số cán bộ được hỏi cho rằng cộng đồng có vai trò bình thường trong quản lý sự phát triển xã hội. Hà Nội là địa phương có tỷ lệ cao nhất ở tiêu chí này (62%), tỉnh có tỷ lệ thấp nhất là Sơn La (12%).

*c) Tầm quan trọng của điều kiện tự nhiên đối với quản lý sự phát triển xã hội*

Điều kiện tự nhiên là những yếu tố về địa lý, đất đai, khí hậu, địa hình, không gian, v.v. ở các địa phương, vùng, miền khác nhau. Diện tích rộng hay hẹp, là vùng miền núi hay đồng bằng, giàu có hay khan hiếm tài nguyên thiên nhiên;

địa hình thuận lợi hay khó khăn; điều kiện về thời tiết, khí hậu,... là những yếu tố ảnh hưởng khác nhau đến quá trình quản lý sự phát triển xã hội. Điều kiện tự nhiên cũng là một nhân tố để cho thấy trong quản lý phát triển xã hội, việc phân cấp và trao quyền là rất quan trọng để đảm bảo việc quản lý phát triển xã hội sát với tình hình thực tiễn.

Khi được hỏi về điều kiện tự nhiên, người dân đánh giá tầm quan trọng của yếu tố địa lý như sau:

**Đánh giá của người dân về tầm quan trọng  
của yếu tố địa lý, tài nguyên đối với quản lý  
sự phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	74,7	22,1		3,2
Hà Nội	47,5	48,5	2,0	2,0
Quảng Trị	57,7	38,1	3,2	1,0
Đắk Lắk	89,9	9,1		1,0
Bình Dương	43,4	36,4	10,1	10,1
Thành phố Hồ Chí Minh	56,1	26,5	6,1	11,2
Sóc Trăng	67,9	19,0	4,8	8,3
Chung	62,3	28,8	3,7	5,2
N	418	193	25	35

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Bảng số liệu trên cho thấy, có 62,3% người dân được hỏi cho rằng điều kiện tự nhiên có vai trò quan trọng đối với quản lý xã hội, trong khi có gần 29% cho rằng bình thường và chỉ có 3,7% người dân cho rằng điều kiện tự nhiên không quan trọng đối với quản lý xã hội. Các tỉnh miền núi, các tỉnh khó khăn như Sơn La, Đắk Lắk hay Sóc Trăng đánh giá cao yếu tố điều kiện tự nhiên, trong khi Thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh hay Bình Dương lại đánh giá yếu tố tự nhiên có tầm quan trọng ở mức thấp hơn.

Cùng với câu hỏi trên, nhưng đội ngũ cán bộ lãnh đạo lại đánh giá cao hơn về tầm quan trọng của yếu tố địa lý, tài nguyên thiên nhiên:

**Đánh giá của cán bộ về tầm quan trọng  
của yếu tố địa lý, tài nguyên thiên nhiên đối với  
quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

<b>Tỉnh/thành phố</b>	<b>Quan trọng</b>	<b>Bình thường</b>	<b>Không quan trọng</b>	<b>Không biết</b>
Sơn La	98,0	2,0		
Hà Nội	58,0	40,0		2,0
Quảng Trị	58,0	42,0		
Đắk Lắk	64,0	28,0		8,0
Bình Dương	66,0	34,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	54,0	42,0	2,0	2,0
Sóc Trăng	80,0	14,0		6,0
Chung	68,3	28,9	0,3	2,6
N	239	101	1	9

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Có 68,3% số cán bộ được hỏi cho rằng yếu tố địa lý, tài nguyên thiên nhiên có tầm quan trọng đối với quản lý sự phát triển xã hội. Địa phương có tỷ lệ cao nhất là Sơn La (98%), tiếp theo là Sóc Trăng (80%), thấp nhất là Thành phố Hồ Chí Minh (54%).

*d) Năng lực quản lý khi xử lý tình huống phát sinh*

Trong quá trình quản lý xã hội luôn có những tình huống phát sinh ngoài dự kiến, những biến cố xảy ra khó lường (như thiên tai, bão lụt, cháy nổ,...) hoặc những tình huống phát sinh do con người vô tình hay hữu ý gây nên. Vì thế, các cơ quan đảng, chính quyền và các tổ chức chính trị - xã hội cần có năng lực, kiến thức và kỹ năng xử lý tình huống phát sinh. Đánh giá của đội ngũ cán bộ về năng lực của tổ chức đảng xử lý tình huống phát sinh như sau:

**Đánh giá của cán bộ về năng lực của tổ chức đảng xử lý tình huống phát sinh trong quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Tốt	Bình thường	Chưa tốt	Không biết
Sơn La	70,0	30,0		
Hà Nội	54,0	32,0	2,0	12,0
Quảng Trị	76,0	24,0		
Đắk Lắk	26,0	74,0		
Bình Dương	94,0	6,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	84,0	12,0	4,0	
Sóc Trăng	84,0	16,0		
Chung	69,7	27,7	0,9	1,7
N	244	97	3	6

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Gần 70% số cán bộ được hỏi cho rằng tổ chức đảng xử lý tốt khi có tình huống phát sinh trong quản lý phát triển xã hội; với gần 28% cho rằng việc xử lý ở mức độ bình thường; chỉ có 0,9% số cán bộ cho rằng xử lý chưa tốt. Bình Dương là tỉnh có tỷ lệ cao nhất đánh giá tốt vai trò của tổ chức đảng xử lý tốt tình huống phát sinh (94%), tiếp theo là Thành phố Hồ Chí Minh và Sóc Trăng (84%), địa phương có tỷ lệ thấp nhất là Đắk Lắk (26%). Tỷ lệ cán bộ đánh giá năng lực của chính quyền địa phương xử lý tình huống phát sinh cao hơn so với tổ chức đảng:

**Đánh giá của cán bộ về năng lực chính quyền  
địa phương xử lý tình huống phát sinh  
trong quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Tốt	Bình thường	Chưa tốt	Không biết
Sơn La	64,0	36,0		
Hà Nội	54,0	34,0	12,0	
Quảng Trị	70,0	30,0		
Đắk Lắk	44,0	56,0		
Bình Dương	92,0	8,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	86,0	10,0	4,0	
Sóc Trăng	84,0	16,0		
Chung	70,6	27,1	2,3	
N	247	95	8	

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Có đến 70,6% số cán bộ được hỏi cho rằng chính quyền địa phương có năng lực tốt trong việc xử lý tình huống phát sinh; trong khi chỉ có 27,1% cho rằng chính quyền địa phương xử lý tình huống phát sinh ở mức độ bình thường. Tỉnh Bình Dương là địa phương có tỷ lệ đánh giá cao nhất về năng lực xử lý tình huống phát sinh của chính quyền địa phương (92%), tiếp theo là Thành phố Hồ Chí Minh (86%). Tỉnh Đắk Lắk có tỷ lệ thấp nhất (44%), sau đến Thành phố Hà Nội (54%).

**Đánh giá của cán bộ về năng lực các tổ chức hội,  
đoàn thể xử lý tình huống phát sinh  
trong quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Tốt	Bình thường	Chưa tốt	Không biết
Sơn La	50,0	42,0	8,0	
Hà Nội	60,0	40,0		
Quảng Trị	70,0	30,0		
Đắk Lắk	26,0	74,0		
Bình Dương	84,0	16,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	76,0	20,0	4,0	
Sóc Trăng	66,0	28,0	6,0	
Chung	61,7	35,7	2,6	
N	216	125	9	

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Gần 62% số cán bộ được hỏi cho rằng các tổ chức hội, đoàn thể xã hội có năng lực tốt trong xử lý tình huống phát sinh;

trong khi chỉ có gần 36% cho rằng xử lý tình huống phát sinh ở mức độ bình thường và ở mức độ chưa tốt. Các tỉnh có tỷ lệ đánh giá cao là Bình Dương (84%), Thành phố Hồ Chí Minh (76%), Quảng Trị (70%). Địa phương có tỷ lệ đánh giá thấp nhất là Đắk Lắk (26%), tiếp theo là Sơn La (50%).

Trong mấy thập kỷ qua, có nhiều tổ chức phi lợi nhuận trong nước và quốc tế hoạt động ở các lĩnh vực khác nhau đã góp phần thực hiện sự nghiệp đổi mới của Việt Nam. Ý kiến đánh giá của đội ngũ cán bộ, quản lý về năng lực của các tổ chức phi lợi nhuận xử lý tình huống phát sinh như sau:

**Đánh giá của cán bộ về năng lực các tổ chức phi lợi nhuận xử lý tình huống phát sinh trong quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Tốt	Bình thường	Chưa tốt	Không biết
Sơn La	14,0	52,0	32,0	2,0
Hà Nội	16,0	68,0	6,0	10,0
Quảng Trị	2,0	96,0	2,0	
Đắk Lắk	6,0	78,0	6,0	10,0
Bình Dương	40,0	58,0	2,0	
Thành phố Hồ Chí Minh	38,0	54,0	6,0	2,0
Sóc Trăng	22,0	72,0	6,0	
Chung	19,7	68,0	8,9	3,4
N	69	238	31	12

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Gần 20% số cán bộ được hỏi cho rằng các tổ chức phi lợi nhuận có vai trò tốt trong xử lý tình huống phát sinh, trong khi có đến 68% cho rằng ở mức độ bình thường. Bình Dương và Thành phố Hồ Chí Minh là hai địa phương có tỷ lệ đánh giá cao về năng lực xử lý của các tổ chức phi lợi nhuận (40% và 38%). Trong khi các tỉnh có tỷ lệ vô cùng thấp là Quảng Trị (2%), Đắk Lắk (6%), Sơn La (14%), Hà Nội (16%).

**Đánh giá của cán bộ về năng lực  
của cộng đồng địa phương xử lý tình huống phát sinh  
trong quản lý phát triển xã hội**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Tốt	Bình thường	Chưa tốt	Không biết
Sơn La	42,0	50,0	8,0	
Hà Nội	14,0	68,0	8,0	10,0
Quảng Trị	20,0	80,0		
Đắk Lắk	20,0	62,0	18,0	
Bình Dương	52,0	48,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	36,0	62,0	2,0	
Sóc Trăng	48,0	48,0	4,0	
Chung	33,1	59,7	5,7	1,4
N	116	209	20	5

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Có 1/3 (33,1%) số cán bộ được hỏi cho rằng cộng đồng có năng lực tốt trong xử lý tình huống phát sinh, trong khi có



đến gần 60% đánh giá mức độ bình thường. Bình Dương có tỷ lệ đánh giá cao nhất (52%), sau đó đến Sóc Trăng (48%). Các tỉnh có tỷ lệ đánh giá thấp là Hà Nội (14%), Quảng Trị và Đắk Lắk (20%).

*đ) Vai trò giám sát của Đảng và các tổ chức đối với quản lý sự phát triển xã hội*

Trong quản lý xã hội, không thể thiếu hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, các đoàn thể và sự giám sát của nhân dân.

**Vai trò tổ chức đảng trong giám sát quản lý phát triển xã hội địa phương**

*Đơn vị: %*

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không biết
Sơn La	92,0	8,0	
Hà Nội	62,0	32,0	6,0
Quảng Trị	96,0	4,0	
Đắk Lắk	70,0	30,0	
Bình Dương	100,0		
Thành phố Hồ Chí Minh	92,0	6,0	2,0
Sóc Trăng	92,0	8,0	
Chung	86,3	12,6	1,1
N	302	44	4

*Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.*

Có đến 86,3% số cán bộ được hỏi cho rằng tổ chức đảng có vai trò quan trọng trong việc giám sát hoạt động quản lý phát triển xã hội tại địa phương, chỉ có 12,6% cho rằng vai trò giám sát của tổ chức đảng là bình thường. Theo địa phương, tỉnh có tỷ lệ đánh giá cao nhất là Bình Dương (100%), Quảng Trị (96%), thấp nhất là Hà Nội (62%).

Vai trò tổ chức hội, đoàn thể trong giám sát quản lý  
phát triển xã hội địa phương

Đơn vị: %

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng
Sơn La	86,0	14,0	
Hà Nội	64,0	36,0	
Quảng Trị	96,0	4,0	
Đắk Lắk	76,0	24,0	
Bình Dương	84,0	16,0	
Thành phố Hồ Chí Minh	88,0	10,0	2,0
Sóc Trăng	78,0	18,0	4,0
Chung	81,7	17,4	0,9
N	286	61	3

Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Gần 82% số cán bộ được hỏi cho rằng các tổ chức hội, đoàn thể có vai trò quan trọng đối với việc giám sát quản lý

phát triển xã hội tại địa phương; 17,4% cho rằng có vai trò bình thường; chỉ có 0,9% cho rằng không quan trọng. Tỉnh Quảng Trị là địa phương có tỷ lệ đánh giá về vai trò quan trọng của các tổ chức hội, đoàn thể cao nhất với 96%; tiếp theo là Thành phố Hồ Chí Minh (88%) và thấp nhất là Thành phố Hà Nội (64%).

Vai trò tổ chức phi lợi nhuận trong giám sát quản lý phát triển xã hội địa phương

Đơn vị: %

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	34,0	30,0	34,0	2,0
Hà Nội	32,0	66,0	2,0	
Quảng Trị	20,0	66,0	12,0	2,0
Đắk Lắk	66,0	26,0	6,0	2,0
Bình Dương	28,0	54,0	18,0	
Thành phố Hồ Chí Minh	56,0	32,0	10,0	2,0
Sóc Trăng	38,0	50,0	12,0	
Chung	39,1	46,3	13,4	1,1
N	137	162	47	4

Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Có 39,1% số cán bộ được hỏi cho rằng các tổ chức phi lợi nhuận có vai trò quan trọng đối với hoạt động giám sát quản lý phát triển xã hội tại địa phương, 46,3% cho rằng có vai trò

bình thường, 13,4% cho rằng không quan trọng. Đắk Lắk là tỉnh có tỷ lệ đánh giá cao nhất (66%) và thấp nhất là Quảng Trị (20%).

Vai trò tổ chức doanh nghiệp trong giám sát quản lý  
phát triển xã hội địa phương

Đơn vị: %

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	34,0	30,0	34,0	2,0
Hà Nội	26,0	74,0		
Quảng Trị	14,0	76,0	10,0	
Đắk Lắk	56,0	40,0	4,0	
Bình Dương	28,0	50,0	22,0	
Thành phố Hồ Chí Minh	58,0	34,0	8,0	
Sóc Trăng	44,0	46,0	10,0	
Chung	37,1	50,0	12,6	0,3
N	130	175	44	1

Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Có 37,1% số cán bộ được hỏi cho rằng doanh nghiệp có vai trò quan trọng, trong khi có một nửa (50%) nhận định doanh nghiệp có vai trò bình thường trong giám sát quản lý phát triển xã hội địa phương. Thành phố Hồ Chí Minh có tỷ lệ cán bộ đánh giá cao nhất (58%) vai trò quan trọng của doanh nghiệp; tiếp theo là Đắk Lắk (56%); thấp nhất là Quảng Trị (14%).

Vai trò của cộng đồng trong giám sát quản lý  
phát triển xã hội địa phương

Đơn vị: %

Tỉnh/thành phố	Quan trọng	Bình thường	Không quan trọng	Không biết
Sơn La	84,0	14,0		2,0
Hà Nội	32,0	68,0		
Quảng Trị	46,0	50,0	4,0	
Đắk Lắk	66,0	30,0	4,0	
Bình Dương	52,0	32,0	16,0	
Thành phố Hồ Chí Minh	72,0	22,0	6,0	
Sóc Trăng	72,0	22,0	6,0	
Chung	60,6	34,0	5,1	0,3
N	212	119	18	1

Nguồn: Số liệu do nhóm tác giả điều tra, khảo sát.

Gần 61% số cán bộ được hỏi cho rằng cộng đồng có vai trò quan trọng đối với giám sát hoạt động quản lý phát triển xã hội tại địa phương; 34% cho rằng có vai trò bình thường; chỉ có 5,1% cho rằng không quan trọng. Sơn La là địa phương có tỷ lệ đánh giá vai trò quan trọng của cộng đồng cao nhất với 84%, tiếp theo là Thành phố Hồ Chí Minh và Bình Dương (72%). Hà Nội có tỷ lệ thấp nhất về đánh giá vai trò quan trọng của cộng đồng trong việc giám sát quản lý phát triển xã hội (32%), nhưng lại là địa phương có tỷ lệ cao nhất cho

rằng vai trò của cộng đồng là bình thường trong giám sát quản lý phát triển xã hội (68%); cao gấp gần 5 lần so với tỉnh có tỷ lệ thấp nhất về chỉ báo này là Sơn La (14%).

Kết quả khảo sát cho thấy tầm quan trọng của các yếu tố trong nước và quốc tế ảnh hưởng đến quản lý phát triển xã hội, nhất là các yếu tố trong nước có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của hoạt động quản lý xã hội ở Việt Nam trong bối cảnh phát triển và hội nhập hiện nay.

## **II- CƠ HỘI ĐỔI MỚI, NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ XU HƯỚNG BIẾN ĐỔI CỦA QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI Ở VIỆT NAM**

### **1. Cơ hội đổi mới quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2020 - 2030**

#### *a) Cơ hội về đổi mới thể chế chính sách*

*Thứ nhất*, hệ thống chính sách về phát triển kinh tế có sự phát triển đột phá thông qua việc gỡ bỏ các rào cản kinh doanh và thị trường. Vai trò của các khu vực kinh tế ngoài Nhà nước, đặc biệt là khu vực tư nhân trong nước sẽ được “cởi trói” thông qua hàng loạt đổi mới về thể chế kinh tế. Các hiệp định tự do hóa thương mại quốc tế tác động sâu sắc tới các chính sách về kinh tế trong nước, góp phần thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế thị trường. Sự cạnh tranh diễn ra ở tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế đòi hỏi thể chế chính sách phải thay đổi để có thể quản lý và điều chỉnh các quan hệ kinh tế mới. Trong bối cảnh mới, chính sách kinh tế của Việt Nam không chỉ hướng tới thu hút và quản lý các

dòng vốn ngoại mà còn liên quan tới các dòng vốn đầu tư của Việt Nam ra nước ngoài. Quy mô nền kinh tế lớn hơn với sự nổi lên của các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước năng động, sáng tạo, điều này chắc chắn sẽ tạo ra cú huých để đổi mới trong tư duy quản lý phát triển xã hội về kinh tế, từ đó dẫn tới nhiều đổi mới quan trọng khác trong thể chế chính sách về quản lý phát triển xã hội liên quan tới các vấn đề về môi trường, xã hội.

*Thứ hai*, về khía cạnh an sinh xã hội, giảm nghèo ở giai đoạn này, Việt Nam đã chuyển mình trong định hướng chính sách giảm nghèo từ tiếp cận đơn chiều sang tiếp cận đa chiều. Cách tiếp cận này đòi hỏi tư duy linh hoạt trong quản lý phát triển xã hội về giảm nghèo. Do đó, các chính sách giảm nghèo sẽ có cơ hội được điều chỉnh, thay đổi để sát hơn với tình hình thực tiễn. Từ đó, các nguồn lực được phân bổ sẽ đi vào thực chất hơn và hiệu quả giảm nghèo bền vững sẽ tốt hơn. Cùng với đó, việc ứng dụng công nghệ thông tin, khoa học kỹ thuật vào quản lý, giám sát việc thực hiện các chính sách an sinh xã hội nói chung và giảm nghèo, bảo trợ xã hội nói riêng cũng được phổ biến dần. Vì thế, độ sai số của chính sách sẽ giảm đi trong khi độ phủ của chính sách tăng lên. Điều này giúp các chính sách xã hội nói chung của Việt Nam đạt kết quả thực hiện tốt hơn và việc quản lý phát triển xã hội đối với nhiều vấn đề lớn sẽ có hiệu quả cao hơn.

*Thứ ba*, giáo dục sẽ tiếp tục phát triển mạnh mẽ, trở thành một thị trường dịch vụ với sự xuất hiện và vai trò ngày càng lớn của khu vực tư nhân, đặc biệt là hệ thống trường

quốc tế ở các cấp học. Các đổi mới trong giáo dục cũng được thực thi rộng rãi ở các cấp. Do đó, hệ thống chính sách về giáo dục sẽ có điều kiện để thay đổi với một loạt các chính sách đề cao vai trò tự chủ của hệ thống nhà trường. Các nguồn lực đầu tư của khu vực tư nhân cho giáo dục sẽ tăng cao vì thế Nhà nước sẽ có cơ hội ưu tiên nguồn lực ngân sách cho các khu vực vùng sâu, vùng xa để cùng lúc giải quyết cả vấn đề giáo dục và các vấn đề xã hội khác.

*Thứ tư*, y tế cũng sẽ tiếp tục phát triển mạnh mẽ với vai trò ngày càng lớn của khu vực tư nhân. Đồng thời, mức độ bao phủ của bảo hiểm y tế sẽ ngày càng lớn hơn và tiến tới quy mô toàn dân. Nhu cầu khám, chữa bệnh sẽ gia tăng nhanh chóng, đặc biệt là nhu cầu về chăm sóc sức khỏe định kỳ. Do đó, hệ thống chính sách về y tế sẽ có cơ hội để đổi mới thông qua các chính sách về phát triển nguồn nhân lực và đầu tư xây dựng hạ tầng cơ sở. Việc ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý y tế và thực hiện các nhiệm vụ khám, chữa bệnh sẽ ngày càng phổ biến. Điều này sẽ giúp nâng cao chất lượng khám, chữa bệnh và kiểm soát tốt hơn các vấn đề trong sử dụng nguồn lực y tế.

*Thứ năm*, việc cải cách thủ tục hành chính sẽ được đẩy mạnh, qua đó giúp giảm thiểu các chi phí thường xuyên của xã hội. Người dân và doanh nghiệp sẽ được sử dụng các dịch vụ tốt hơn, thân thiện hơn với chi phí thấp hơn, thậm chí là miễn phí nhờ vào việc ứng dụng công nghệ thông tin, khoa học công nghệ trong rất nhiều lĩnh vực dịch vụ. Việc cải cách thủ tục hành chính, đặc biệt là ứng dụng công nghệ cũng giúp Nhà nước có thể đánh giá được hiệu quả xây dựng



và thực thi chính sách một cách thường xuyên hơn nên có thể giúp đưa ra nhanh hơn các quyết định để điều chỉnh chính sách quản lý phát triển xã hội phù hợp với nhu cầu thực tiễn.

*b) Cơ hội về thu hút nguồn lực kinh tế, tài chính quốc tế*

*Thứ nhất*, đi kèm với các nguồn lực kinh tế sẽ là các nguồn lực về khoa học và công nghệ được đầu tư vào theo các dòng vốn. Vì thế, nếu biết tận dụng thì các nguồn lực này là nguồn lực kép, không chỉ về kinh tế mà còn về khoa học và công nghệ. Thậm chí các nguồn lực về khoa học và công nghệ sẽ còn mang lại những đóng góp tốt hơn về phát triển kinh tế - xã hội so với các nguồn lực về kinh tế thuần túy.

*Thứ hai*, các cơ hội thu hút đầu tư là vô cùng nhiều và vô cùng lớn. Do đó, Việt Nam cần phải sớm định hình lại tâm thế/vị thế của một quốc gia có khả năng thu hút nhiều nguồn lực đầu tư từ bên ngoài. Trên cơ sở đó, Việt Nam sẽ chọn lọc ra các nguồn lực đầu tư phù hợp để thu hút, tránh tình trạng thu hút mọi nguồn lực mà không tính tới các yếu tố khác như môi trường hay công nghệ. Thực tế, trong những năm vừa qua, đằng sau các nguồn lực FDI cũng có những vấn đề tồn tại về công nghệ sản xuất, môi trường hay các ngành thâm dụng quá nhiều lao động. Các tồn tại này đã gây ra nhiều thách thức trong quản lý phát triển xã hội, đặc biệt là vấn đề lao động, việc làm, an sinh xã hội và các vấn đề môi trường. Việt Nam sẽ cần ưu tiên nhiều hơn cho các nguồn vốn đầu tư vào các lĩnh vực công nghệ cao, các lĩnh vực về dịch vụ, đặc biệt là y tế và giáo dục.

*Thứ ba*, các nguồn lực đầu tư sẽ phát huy được hiệu quả tối ưu khi các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, các kế hoạch đầu tư trung và dài hạn được Việt Nam xây dựng ngày càng bài bản. Chính vì thế, khả năng thất thoát, lãng phí các nguồn lực cũng được giảm thiểu, từ đó giúp nâng cao hiệu quả về quản lý phát triển xã hội.

*Thứ tư*, việc thu hút các nguồn lực đầu tư từ bên ngoài vào Việt Nam không thuần túy chỉ mang lại các hiệu quả về kinh tế hay khoa học công nghệ mà còn mang lại nhiều tác động lớn khác trong quản lý phát triển xã hội. Đồng thời, các nguồn lực này cũng tác động trực tiếp vào nhiều lĩnh vực phát triển xã hội mà Việt Nam còn hạn chế nên có thể giải quyết được nhiều bức xúc trong quản lý phát triển xã hội, đặc biệt là vấn đề về dịch vụ hay vấn đề bảo vệ môi trường.

### *c) Cơ hội về khoa học kỹ thuật, công nghệ*

*Thứ nhất*, Cách mạng công nghiệp lần thứ tư sẽ làm thay đổi mọi mặt của đời sống xã hội chứ không chỉ giới hạn trong lĩnh vực công nghệ thuần túy hay các lĩnh vực về kinh tế. Do đó, cơ hội về khoa học và công nghệ không chỉ giới hạn ở lĩnh vực này mà còn tạo ra tác động tới nhiều lĩnh vực khác của đời sống xã hội, thậm chí tác động vào chính quá trình quản lý phát triển xã hội.

*Thứ hai*, với một quốc gia có tốc độ tăng trưởng thuộc nhóm đầu thế giới về internet và công nghệ thông tin như Việt Nam thì các cơ hội để ứng dụng sâu rộng khoa học kỹ thuật và công nghệ vào quá trình phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội là rất lớn. Điều này cũng sẽ giúp giảm

bớt các khó khăn trong phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở các khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa, đặc biệt về giảm nghèo, dịch vụ y tế, giáo dục, an sinh xã hội,...

*Thứ ba*, Cách mạng công nghiệp lần thứ tư sẽ tạo ra những ngành công nghệ mới, dịch vụ mới, đồng thời cũng hỗ trợ cho nhiều lĩnh vực, ngành phát triển. Do đó, cần phải tạo ra môi trường chính sách phù hợp để đón nhận nhanh chóng các cơ hội này thông qua việc sửa đổi, bổ sung các chính sách về thu hút đầu tư trong lĩnh vực khoa học và công nghệ, các chính sách về hỗ trợ khởi nghiệp, đổi mới, sáng tạo trong lĩnh vực khoa học công nghệ.

#### *d) Cơ hội về hợp tác quốc tế*

*Thứ nhất*, phạm vi lĩnh vực hợp tác sẽ tiến tới mức độ toàn diện hơn khi không chỉ giới hạn trong một số lĩnh vực cụ thể mà trên rất nhiều lĩnh vực khác nhau, bao gồm cả các lĩnh vực phi kinh tế. Như vậy, nhiều hạn chế về quản lý phát triển xã hội trong một số các lĩnh vực/ngành cụ thể có thể sẽ được giải quyết thông qua hợp tác quốc tế.

*Thứ hai*, phạm vi không gian hợp tác cũng được mở rộng, số lượng các quốc gia, vùng lãnh thổ, các tổ chức đa phương mà Việt Nam có thể hợp tác quốc tế sẽ mở rộng hơn. Điều này đồng nghĩa Việt Nam sẽ có cơ hội mới để tiến sâu vào các thị trường khác cũng như mở cửa rộng rãi cho các quốc gia khác có cơ hội hợp tác với Việt Nam.

*Thứ ba*, với vị trí địa lý thuận lợi và vị thế quốc tế đã xây dựng được trong thời gian qua, Việt Nam sẽ có vị thế ngày càng lớn hơn trong quá trình hợp tác quốc tế song phương và đa phương. Điều này sẽ mở ra nhiều cơ hội phát triển mới đối

với Việt Nam trên nhiều lĩnh vực khác nhau và qua đó giúp giải quyết nhiều vấn đề trong quản lý phát triển xã hội.

## **2. Những vấn đề đặt ra trong quản lý phát triển xã hội**

### *a) Cơ cấu tổ chức bộ máy công kênh*

Giai đoạn 2016 - 2020 được coi là một trong những giai đoạn bản lề chưa từng có trong hơn 30 năm thực hiện đổi mới đất nước liên quan tới vấn đề cơ cấu tổ chức, tinh giảm bộ máy. Đây là kết quả của một quá trình rất dài nhằm cụ thể hóa các quan điểm của Đảng đối với vấn đề này để nâng cao năng lực của bộ máy quản lý nhà nước. Tuy đã có những thay đổi rất đáng kể nhưng nhìn chung có thể nhận thấy hiện tại bộ máy hệ thống chính trị vẫn còn công kênh. Điều này không những làm gia tăng chi phí để vận hành bộ máy của Nhà nước mà còn ảnh hưởng tới việc thực thi nhiều chính sách quản lý phát triển xã hội. Bộ máy nhân sự quá công kênh cũng khiến việc thực hiện các cải cách thủ tục hành chính, cải cách đột phá về tiền lương, vấn đề thu hút nhân tài, hạn chế chảy máu chất xám ở khu vực công thiếu hiệu quả. Do đó, sự công kênh của bộ máy quản lý đã kéo chậm lại quá trình phát triển của đất nước. Theo báo cáo của Chính phủ<sup>1</sup>, giai đoạn 2011 - 2016, số đơn vị hành chính thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ tuy đã có sắp xếp, điều chỉnh ở từng cơ quan nhưng xét về tổng thể số lượng đầu mối các đơn vị hành chính thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ vẫn tăng 28

---

1. Xem Luân Dũng: “Sau 5 năm thực hiện Hiến pháp”, <https://www.msn.com/vi-vn>.

đơn vị (năm 2011: 418 đơn vị, tháng 12/2016: 446 đơn vị), trung bình mỗi cơ quan tăng thêm 1,1 đơn vị; số lượng các đơn vị hành chính trực thuộc tổng cục tăng: 807 đơn vị (năm 2011, tổng số vụ, cục, chi cục thuộc tổng cục là: 3.046 đơn vị, đến tháng 12/2016, tổng số là: 3.853)<sup>1</sup>.

Không chỉ đối với các cơ quan quản lý nhà nước, tình trạng công kênh cũng diễn ra phổ biến đối với hệ thống các tổ chức chính trị - xã hội. Thậm chí trong hoạt động, các tổ chức này có sự trùng lặp, chồng chéo với các cơ quan quản lý nhà nước. Tình trạng hành chính hóa, công chức hóa tại các tổ chức chính trị - xã hội càng khiến cho bộ máy thêm công kênh trong khi khả năng giải quyết nhiều vấn đề về quản lý phát triển xã hội lại không được cải thiện

Sự công kênh về bộ máy nhân sự được thể hiện rõ nhất qua việc lạm phát các cấp quản lý phòng, ban lãnh đạo cấp vụ, cấp phó, cũng như bổ nhiệm các chức danh hàm. Do đó, việc sáp nhập các phòng, ban, cơ quan, đơn vị, địa phương,... tuy được thực hiện khá mạnh nhưng đôi khi mang tính cơ học. Điều này dẫn tới tình trạng các cơ quan sau sáp nhập khó triển khai các công việc về quản lý phát triển xã hội.

Bên cạnh đó, tình trạng thường xuyên sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong quản lý nhà nước tại nhiều cơ quan, đơn vị tình trạng tách, nhập ở cấp trung ương, cấp tỉnh diễn ra phổ biến nên dẫn tới khó khăn đối với các địa phương trong việc triển khai các hoạt

---

1. Xem Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2016 (Báo cáo số 08/BC-ĐGS) của Quốc hội, ngày 12/10/2017.

động về quản lý phát triển xã hội. Ví dụ, đối với mô hình phòng, ban chức năng tại cấp huyện, mô hình hệ thống phòng y tế, mạng lưới cơ sở y tế tuyến huyện, mô hình các đơn vị của ngành nông nghiệp tuyến huyện,... Điều này khiến cho việc triển khai nhiều chính sách bị chậm trễ, việc xử lý nhiều tình huống phát triển trong quản lý phát triển xã hội thiếu hiệu quả.

*b) Sự chồng chéo về chính sách*

Do sự chồng chéo của bộ máy hành chính nên đã dẫn tới sự chồng chéo rất lớn trong hệ thống các chính sách về quản lý phát triển xã hội, trong đó điển hình là các chính sách giảm nghèo. Sự chồng chéo của hệ thống chính sách giảm nghèo đã được chỉ ra trong khoảng hơn 15 năm trước đó khi mà Việt Nam bắt đầu đẩy mạnh việc thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo và hàng loạt chính sách giảm nghèo lớn như Chương trình 134, Chương trình 135, Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP, ngày 27/12/2008 của Chính phủ... Tình trạng chồng chéo không chỉ diễn ra giữa các chính sách khác nhau mà còn diễn ra trong cùng một hệ thống chính sách. Sự chồng chéo về chính sách giảm nghèo đã được chỉ ra trong rất nhiều nghiên cứu, đánh giá của các cơ quan quản lý nhà nước cũng như các tổ chức quốc tế. Ví dụ như:

Năm 2009, theo UNDP, Việt Nam có khoảng 107 văn bản hướng dẫn các chương trình giảm nghèo (nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ và thông tư, quyết định của các bộ, ngành). Năm 2014, theo báo cáo của Chính phủ với Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ

Quốc hội về giảm nghèo năm 2014, có khoảng 100 văn bản dưới luật liên quan tới giảm nghèo gồm: văn bản chỉ đạo chung (27 văn bản); tín dụng ưu đãi (16 văn bản); hỗ trợ sản xuất (15 văn bản); dạy nghề, tạo việc làm (13 văn bản); trợ giúp pháp lý, thông tin (10 văn bản); hỗ trợ nhà ở (6 văn bản); hỗ trợ y tế (5 văn bản); hỗ trợ giáo dục (2 văn bản)<sup>1</sup>. Năm 2014, theo báo cáo rà soát chính sách giảm nghèo của Oxfam, có khoảng hơn 550 văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến giảm nghèo, cả trực tiếp và gián tiếp, được ban hành bởi Chính phủ và các bộ, ngành. Trong đó, có 183 văn bản liên quan trực tiếp còn hiệu lực<sup>2</sup>. Hiện nay, các văn bản về giảm nghèo nhiều nhưng sự liên kết chưa rõ ràng, có quá nhiều chính sách riêng biệt và đặc thù tạo nên sự chồng chéo, tản mạn.

Tương tự như chính sách giảm nghèo, nhiều chính sách khác trong quản lý phát triển xã hội cũng có sự chồng chéo, trùng lặp, ví dụ như nhóm các chính sách về dân tộc, về y tế, về giáo dục, về an sinh xã hội, về bảo vệ môi trường, về vệ sinh an toàn thực phẩm,... Sự chồng chéo này thực tế đã làm ảnh hưởng tới chính hiệu quả quản lý phát triển xã hội trong nhiều lĩnh vực có liên quan.

---

1. Xem Đinh Ngọc Quý: “Quản lý phát triển xã hội về giảm nghèo tại Việt Nam: hiện trạng và những vấn đề chính sách”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học đề tài KX04.15/16-20 Quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế: Các vấn đề lý luận và phương pháp tiếp cận, tr.106.

2. Xem “Chính sách chồng chéo đang cản trở nỗ lực giảm nghèo”, <http://dangcongsan.vn/xahoi/chinh-sach-chong-cheo-dang-can-tro-no-luc-giam-ngheo-244224.htm>.

*c) Tư duy quản lý chậm đổi mới, chưa hiệu quả*

Một trong những vấn đề then chốt ảnh hưởng tới chất lượng quản lý phát triển xã hội chính là tư duy quản lý. Nếu không có sự đổi mới liên tục về tư duy quản lý thì sẽ rất khó có thể theo kịp được tiến trình phát triển xã hội, đặc biệt ở giai đoạn phát triển như vũ bão về khoa học và công nghệ hiện nay. Những vấn đề về đổi mới tư duy quản lý phát triển xã hội đã luôn được Đảng và Nhà nước đặt ra trong các kỳ Đại hội Đảng, trong các chiến lược, chính sách phát triển ở mỗi giai đoạn. Tuy nhiên, thực tiễn phát triển đất nước trong những năm qua cho thấy, vấn đề đổi mới tư duy quản lý vẫn là một thách thức lớn trong quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam<sup>1</sup>.

Mô hình quản lý nhà nước hiện đại mà Việt Nam xây dựng trong nhiều năm qua đã mang lại nhiều kết quả tích cực nhưng vẫn chưa thể đáp ứng hết được nhu cầu từ quá trình phát triển. So với khu vực tư nhân, những thay đổi ở khu vực công thường chậm hơn. Nhiều cơ quan nhà nước và các quan chức có trách nhiệm quản lý vẫn thực thi mô hình quản lý kiểu “cai trị”, duy trì cơ chế “xin - cho”, gây trở ngại cho phát triển. Các vấn đề về bệnh thành tích, tư duy nhiệm kỳ, tư tưởng cục bộ, địa phương vẫn là những trở ngại lớn ảnh hưởng tới quá trình đổi mới tư duy làm việc. Việc ứng dụng công nghệ thông tin, tự động hóa vào các hoạt động quản lý được thực hiện chậm nên ảnh hưởng tới hiệu quả quản lý phát triển xã hội trên nhiều lĩnh vực,

---

1. Xem Phạm Chi Lan: “Tư duy lại sự phát triển của Việt Nam”, <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/Tu-duy-lai-su-phat-trien-cua-Viet-Nam-10758>.



đặc biệt là về đất đai, vệ sinh an toàn thực phẩm, an sinh xã hội, giảm nghèo,...

*d) Chất lượng đội ngũ cán bộ*

Yếu tố con người được xem là yếu tố then chốt quyết định tới chất lượng, hiệu quả về quản lý phát triển xã hội. Vì thế, Đảng luôn chú trọng tới công tác cán bộ và thực thi nhiều giải pháp để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý, lãnh đạo. Tuy nhiên, so với quá trình phát triển thực tiễn của Việt Nam trong thời gian qua có thể thấy chất lượng đội ngũ cán bộ đông nhưng chưa mạnh. Bộ máy nhân sự hưởng lương từ Nhà nước là rất lớn nhưng có nơi thừa, nơi thiếu và quan trọng hơn cả là còn thiếu cán bộ có năng lực, trình độ. Mặt khác, có một bộ phận không nhỏ đội ngũ cán bộ “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” nên đã làm ảnh hưởng tới hiệu quả quản lý phát triển xã hội và uy tín của Đảng, Nhà nước. Bên cạnh đó, sức hút từ các khu vực ngoài Nhà nước đối với đội ngũ cán bộ có năng lực, trình độ là rất lớn nên việc chảy máu chất xám ở các khu vực công vẫn còn tồn tại. Trong khi ở nhiều cơ quan nhà nước, các tư tưởng bè phái, cục bộ vẫn tồn tại nên ảnh hưởng tới việc thu hút nhân tài.

*đ) Quản lý phát triển xã hội và thách thức trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư*

Dưới tác động của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, vai trò của người dân sẽ ngày càng lớn hơn trong việc đánh giá hiệu quả và những tồn tại của các chính sách về quản lý phát triển xã hội. Do đó, đòi hỏi đội ngũ cán bộ phải có năng lực, trình độ cao hơn, không chỉ về chuyên môn mà còn về công

nghệ. Tư duy quản lý cán bộ và đánh giá năng lực của đội ngũ cán bộ cũng phải thay đổi. Năng lực tiếp nhận và xử lý các vấn đề trong quản lý phát triển xã hội đối với các cơ quan nhà nước cũng phải được nâng cao.

Việc xây dựng và phát triển mô hình chính phủ điện tử đã được đề cập và thực thi trong nhiều năm qua ở Việt Nam. Tuy nhiên, mô hình này chưa đáp ứng được tối đa nhu cầu của người dân và đặc biệt là của chính các cơ quan quản lý phát triển xã hội. Vì vậy, việc thích ứng với cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư sẽ là thách thức với chính các cơ quan quản lý chậm đổi mới, nhất là các đơn vị thường xuyên phải giải quyết thủ tục hành chính ở cấp cơ sở<sup>1</sup>.

Cách mạng công nghiệp lần thứ tư còn mang tới những biến chuyển rất nhanh trong đời sống xã hội, đặc biệt ở khía cạnh công nghệ mới, vật liệu mới, phương thức giao tiếp, phương thức thanh toán mới,... Điều này đòi hỏi cần phải có các hành lang pháp lý mới để hỗ trợ các lĩnh vực này phát triển đúng hướng, góp phần cho sự phát triển chung của xã hội. Mặt khác, cũng đòi hỏi thêm nhiều các chế tài, công cụ quản lý để kịp thời ngăn chặn các hệ quả tiêu cực. Chính vì thế, năng lực về khoa học công nghệ, bao gồm cả nhân lực, vật lực, tài lực và tin lực đối với các cơ quan quản lý nhà nước sẽ quyết định tới mức độ ảnh hưởng (tích cực hay tiêu cực) mà cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư mang lại.

---

1. Xem Đặng Xuân Tâm: “Tác động của Cách mạng công nghiệp 4.0 đến nền kinh tế thế giới, cơ hội và thách thức trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam”, [www.trungtamwto.vn/](http://www.trungtamwto.vn/).

Cách mạng công nghiệp lần thứ tư cũng biến nguồn nhân lực trở thành nguồn lực có giá trị nhất của các quốc gia. Do đó, nếu không có sự cải thiện về chất lượng nhân lực thì Việt Nam sẽ gặp rất nhiều trở ngại trong cạnh tranh khi quá trình hội nhập ngày càng mạnh mẽ bởi tác động của khoa học công nghệ, đặc biệt là internet, cùng với các tác động chính sách từ các hiệp định thương mại tự do. Hiện tại và trong thời gian tới, công nghệ sẽ là động lực cho sự phát triển, là nhân tố đảm bảo hiệu quả cho việc thực hiện các chính sách về quản lý phát triển xã hội. Nhưng công nghệ cũng tạo ra các thách thức nếu không được đánh giá đúng và điều chỉnh bởi các chính sách quản lý phát triển xã hội.

### **3. Xu hướng biến đổi trong quản lý phát triển xã hội**

Những vấn đề đặt ra đối với quản lý xã hội cho thấy quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam đang phải đối diện với nhiều thách thức. Từ hệ thống bộ máy công kênh, chồng chéo cho đến chất lượng đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý; cùng với việc triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” đã ảnh hưởng đến tâm lý cán bộ, công chức, viên chức. Bên cạnh đó, tiền lương và chế độ đãi ngộ thấp nên chưa tạo được động lực cho những người làm việc trong khu vực nhà nước. Những điều này được đặt trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, khi mà các hệ thống chính sách công và quy trình ra quyết định hiện nay được phát triển cùng với cuộc Cách mạng công

nghiệp lần thứ hai, cuộc Cách mạng này cho phép các nhà hoạch định chính sách có thời gian để nghiên cứu một vấn đề cụ thể và đưa ra cách ứng phó cần thiết hoặc khuôn khổ quy định phù hợp. Toàn bộ quá trình này được vận hành trơn tru và có hệ thống, theo mô hình chặt chẽ từ cao xuống thấp. Tuy nhiên, quy trình làm việc này giờ không còn phù hợp với những thay đổi nhanh chóng và tác động sâu rộng của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

Cũng cần nói thêm rằng, trong quản lý xã hội ở Việt Nam, vẫn chủ yếu là theo *mô hình quản lý từ trên xuống* (trung ương chỉ đạo địa phương, địa phương xin ý kiến trung ương), mà chưa quan tâm đúng mức đến mô hình quản lý với sự tham gia của người dân, của cộng đồng. Quản lý xã hội chủ yếu được nhìn nhận một chiều với vai trò của các cơ quan quyền lực nhà nước, từ trên xuống dưới và bị động. Trong khi đó, vai trò của cộng đồng tham gia quản lý xã hội, từ dưới lên và chủ động, chưa được quan tâm đúng mức.

Quản lý phát triển xã hội là sự tác động có định hướng, có tổ chức của chủ thể quản lý đến các khách thể nhằm mục tiêu phát triển xã hội bền vững. Quản lý phát triển xã hội nhằm phát triển hài hòa cơ cấu xã hội; định hướng, kiểm soát các biến đổi xã hội; thực hiện các bảo đảm an sinh xã hội; thực thi chính sách xã hội phù hợp với từng đối tượng, từng lĩnh vực, địa bàn nhằm hài hòa quan hệ xã hội, quan hệ lợi ích; xử lý ổn thỏa các vấn đề xã hội nảy sinh, bảo đảm sự đồng thuận xã hội, an sinh xã hội, an ninh con người. Để đạt được những mục tiêu này, quá trình quản lý xã hội trong phát triển cần vượt qua được những thách thức trên.

Đảng ta xác định phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tính chất xã hội chủ nghĩa thể hiện ở chỗ không có ai bị lãng quên trong quá trình phát triển và mọi người đều được hưởng lợi công bằng từ quá trình phát triển đất nước. Điều này gợi ra rằng một trong những khía cạnh quan trọng của mô hình phát triển xã hội Việt Nam là xây dựng một hệ thống an sinh xã hội và bảo trợ xã hội phát triển kiểu Việt Nam. Quản lý sự phát triển xã hội cần đáp ứng tinh thần của Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam đề ra mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh” (Lời mở đầu) và “Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội” (Điều 59).

### **III- ĐỀ XUẤT MÔ HÌNH QUẢN TRỊ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI CỦA VIỆT NAM**

#### **1. Quan điểm của Đảng**

Trong mấy thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã đạt được những kết quả rất quan trọng liên quan đến quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã nhận định: “Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước luôn quan tâm xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách an sinh xã hội, phúc lợi xã hội, dân tộc, tôn giáo để giải quyết các vấn đề xã hội... Ngân sách nhà nước dành cho các chương trình quốc gia nhằm thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội gia tăng hàng năm. Việt Nam đã hoàn thành hầu hết và cơ bản các mục tiêu Thiên niên kỷ. Đặc biệt là đã thực hiện tốt chỉ tiêu giảm nghèo, nâng

cao chất lượng nguồn nhân lực, thực hiện nhiều chính sách để ổn định, từng bước nâng cao đời sống nhân dân. Quan tâm thực hiện chính sách chăm sóc người có công. Đã thực hiện có hiệu quả nhiều chính sách đối với người cao tuổi, người khuyết tật, trẻ em, phụ nữ, đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, giảm nghèo bền vững, chăm sóc sức khỏe cho người dân đồng thời tạo điều kiện để người dân chủ động phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro trong đời sống, kinh tế, xã hội và môi trường. Đời sống và thu nhập của người dân không ngừng được nâng lên”<sup>1</sup>. Mặc dù đạt được nhiều thành tựu quan trọng nhưng Báo cáo chính trị vẫn cho rằng: “quản lý phát triển xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội còn nhiều hạn chế, khuyết điểm... Việc giải quyết một số vấn đề xã hội chưa hiệu quả;... giảm nghèo chưa bền vững, chênh lệch giàu - nghèo và bất bình đẳng có xu hướng gia tăng,... chưa có chính sách, giải pháp kịp thời, hiệu quả đối với vấn đề biến đổi cơ cấu, phân hóa giàu - nghèo, phân tầng xã hội, kiểm soát rủi ro, giải quyết mâu thuẫn xã hội, bảo đảm an toàn xã hội, an ninh cho con người”<sup>2</sup>.

## **2. Những bất cập trong vấn đề quản lý phát triển xã hội hiện nay**

Trong thực tiễn, quá trình nghiên cứu thực địa tại 7 tỉnh, thành phố: Sơn La, Hà Nội, Quảng Trị, Đắk Lắk, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Sóc Trăng, các tác giả ghi nhận

---

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Sdd, tr.132, 133-134.

nhiều vấn đề đặt ra liên quan đến các vấn đề xã hội, quản lý phát triển xã hội ở các địa phương khác nhau. Sau đây là 8 vấn đề nổi cộm trong việc quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam hiện nay<sup>1</sup>:

*Thứ nhất*, đối với việc giải quyết việc làm, có những địa phương việc đào tạo nghề khó khăn do nhiều người không muốn học nghề. Thêm nữa, nhiều người đã được đào tạo nghề nhưng lại không thích ứng được với việc làm. Việc cấp bằng, chứng chỉ nghề còn vướng mắc, nhất là đối với những nghề có tính chất truyền nghề, hay tự đi học nghề vì có nhiều ngành nghề không nằm trong danh mục đào tạo. Về vấn đề xuất khẩu lao động, có những địa phương, nhất là vùng đồng bào dân tộc thiểu số, người lao động gặp khó khăn về mặt kinh phí bỏ ra để đi xuất khẩu lao động. Thêm nữa, những hạn chế về trình độ và cả tâm lý e ngại đi lao động ở nước ngoài đã hạn chế việc lao động xuất khẩu. Nhiều thanh niên đi học về nhưng chưa có việc và phải đi làm tự do, lúc có việc, lúc không. Nhiều gia đình con em phải làm trái nghề so với ngành nghề đã học. Ở nhiều địa phương, những người được đi học theo diện cử tuyển nhưng sau khi học xong thì không có việc làm. Hệ quả là bên cạnh những người lao động này thất nghiệp, hoặc có việc nhưng thiếu việc làm (không có việc làm thường xuyên) thì còn gây ra hệ quả nữa là làm thui chột, giảm động lực đi học, quyết tâm đi học. Có nhiều lý do

---

1. Dựa trên dữ liệu của các cuộc phỏng vấn sâu và tọa đàm ở Sơn La, Hà Nội, Quảng Trị, Đắk Lắk, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Sóc Trăng trong khoảng thời gian từ tháng 6/2017 đến tháng 8/2017.

khác nhau liên quan đến việc đào tạo nghề chưa đáp ứng yêu cầu, trong đó nguyên nhân quan trọng là việc huy động nguồn lực từ các doanh nghiệp, thị trường và tổ chức xã hội trong công tác đào tạo nghề chưa được đẩy mạnh. Thêm nữa, trên thực tế, các trung tâm dạy nghề của Nhà nước chưa xây dựng chương trình bổ túc tay nghề, nâng bậc thợ sát thực với các doanh nghiệp và phối hợp với doanh nghiệp để dạy nghề, tức là chưa chú trọng dạy nghề trên thực tế ở các doanh nghiệp, chưa chú trọng dạy nghề theo địa chỉ. Vì vậy, nhu cầu đặt ra đối với vấn đề này là cần có sự phối hợp tốt hơn giữa Nhà nước với các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân trong công tác đào tạo nghề.

*Thứ hai*, liên quan đến mâu thuẫn, xung đột xã hội. Các loại mâu thuẫn xung đột đáng lưu ý trên thực tế là mâu thuẫn, xung đột giữa công nhân và doanh nghiệp phát sinh do những tranh chấp tự phát liên quan đến lợi ích người lao động và doanh nghiệp. Điều đáng lưu ý nữa là khi những mâu thuẫn này diễn ra ở các khu công nghiệp thì có sự lây lan. Mâu thuẫn xung đột liên quan đến đất đai ở các địa phương cũng là một loại mâu thuẫn, xung đột đáng chú ý. Một loại mâu thuẫn xung đột xã hội nữa đáng lưu ý là xung đột, mâu thuẫn liên quan đến lợi dụng tự do tín ngưỡng, tôn giáo và mâu thuẫn, xung đột trong cộng đồng dân cư liên quan đến các vấn đề xã hội của địa phương như vỡ hụi họ.

*Thứ ba*, cùng với chính sách an sinh xã hội, giảm nghèo của cả nước, ngày càng nhiều địa phương có các chính sách an sinh xã hội, giảm nghèo riêng mang tính đột phá. Mặc dù



vậy, số lượng các chính sách mang tính đột phá và có hiệu quả ở các địa phương không nhiều. Trong khi đó, nhiều chính sách thì manh mún, chồng chéo, thiếu thống nhất, mức đầu tư thấp. Thậm chí, có chính sách ban hành vài năm mà chưa có cơ chế, chưa có tiền để làm. Vì thế, nên có chính sách đặc thù đảm bảo đủ mạnh về nguồn lực, xuất phát từ thực tế địa phương, tăng cơ chế cho địa phương, trung ương không can thiệp sâu<sup>1</sup>.

*Thứ tư*, phân cực giàu nghèo thể hiện ở nhiều khía cạnh khác nhau, giữa nhóm giàu với nhóm nghèo, nhất là nhóm giàu nhất với nhóm nghèo nhất, giữa các nhóm dân tộc (người Kinh so với các dân tộc thiểu số khác), giữa khu vực nông thôn với thành thị, giữa các vùng, miền, giữa các tỉnh, thành phố trong một vùng hoặc trên phạm vi toàn quốc. Thêm nữa, sau khi Việt Nam áp dụng chuẩn nghèo đa chiều, tình trạng phân cực giàu nghèo được thể hiện trên nhiều chiều cạnh khác ngoài chiều cạnh kinh tế. Ví dụ, ngoài mức quy định về thu nhập, cần xem xét mức độ thiếu hụt tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản (5 dịch vụ): y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh; thông tin; 10 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản: tiếp cận các dịch vụ y tế, bảo hiểm y tế, trình độ giáo dục của người lớn, tình trạng đi học của trẻ em, chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người, nguồn nước sinh hoạt, hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh, sử dụng dịch vụ viễn thông, tài sản phục vụ tiếp cận thông tin. Như vậy, liên quan đến phân cực giàu

---

1. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Sơn La.

nghèo, bất bình đẳng, phân tầng xã hội, sau khi Việt Nam áp dụng chuẩn nghèo đa chiều, trạng thái phân cực giàu nghèo, bất bình đẳng được thể hiện trên nhiều chiều cạnh khác ngoài chiều cạnh kinh tế. Trên thực tế, công tác xóa đói, giảm nghèo cho đến nay vẫn là Nhà nước đảm nhiệm vai trò chính, từ nguồn lực đến quá trình tổ chức thực hiện. Trong khi đó, để lĩnh vực giảm nghèo hiệu quả hơn thì cơ chế phối hợp giữa Nhà nước với các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là thực sự cần thiết nhằm gia tăng nguồn lực phục vụ hoạt động giảm nghèo và đa dạng hóa những chiến lược giảm nghèo phù hợp từng bối cảnh cụ thể.

*Thứ năm*, việc tham gia bảo hiểm tự nguyện ở nhiều địa phương rất hạn chế<sup>1</sup>. Liên quan đến vấn đề này kết quả khảo sát ở 7 tỉnh, thành phố cho thấy có thể có những lý do khác nhau dẫn đến những cá nhân cụ thể không tham gia bảo hiểm tự nguyện, chẳng hạn như: không thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, chế độ hưởng thấp, không hài lòng về chế độ chi trả, thủ tục đăng ký phức tạp, thậm chí không tin tưởng cơ quan bảo hiểm xã hội hay không biết nơi đăng ký đóng bảo hiểm xã hội. Thêm nữa, ở một số địa phương, nhiều doanh nghiệp nhỏ và vừa trốn tránh việc đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động<sup>2</sup>. Với vấn đề đặt ra trên thực tế như vậy, một trong

---

1. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Đắk Lắk với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành.

2. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Bình Dương với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành.

những cơ chế quan trọng để gia tăng diện bao phủ bảo hiểm xã hội là xây dựng cơ chế phối hợp tốt hơn giữa Nhà nước với các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội. Thêm nữa, vai trò của các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân cần được phát huy.

*Thứ sáu*, đối với bảo hiểm y tế, trên thực tế việc khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế đã có nhiều thuận lợi. Tuy nhiên, nhiều hộ gia đình không có điều kiện kinh tế để mua bảo hiểm y tế tự nguyện, nhất là với quy định mua cả hộ gia đình (ở một số địa phương, bảo hiểm y tế tự nguyện đã được bán cho từng cá nhân). Thêm nữa, nhiều người không mua còn là do tâm lý thấy không đau ốm nên không mua. Việc thanh quyết toán khám, chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế giữa các cơ sở khám, chữa bệnh và bên bảo hiểm thường xuyên có sự khác biệt quan điểm<sup>1</sup>.

*Thứ bảy*, ở nhiều địa phương, bảo trợ xã hội được thực hiện tốt trên nhiều phương diện. Trên thực tế có những địa phương công tác bảo trợ xã hội đã được cán bộ cơ sở thực hiện tốt và sáng tạo, phù hợp thực tế, chẳng hạn có những đối tượng người khuyết tật, nhưng việc làm hồ sơ cho họ hưởng chế độ thì khó vì nhiều người cảm thấy e ngại, mặc cảm,

---

1. Tọa đàm tại Sở Lao động - Thương binh và Xã hội tỉnh Bình Dương với sự tham gia của cán bộ một số sở, ngành sáng ngày 02/8/2017; Tọa đàm với Phó Giám đốc Sở và cán bộ Sở Lao động - Thương binh và Xã hội Thành phố Hồ Chí Minh sáng ngày 04/8/2017; Tọa đàm với cán bộ Sở Y tế và Ban vệ sinh an toàn thực phẩm Thành phố Hồ Chí Minh sáng ngày 04/8/2017.

trong trường hợp này cán bộ và hội đồng đánh giá phải xuống tận nhà dân để giúp họ làm thủ tục. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là chế độ đối với các đối tượng bảo trợ xã hội chỉ hỗ trợ được một phần cuộc sống chứ không đáp ứng được nhu cầu cuộc sống của họ. Thêm nữa, kết quả khảo sát cho thấy sự hỗ trợ từ các cá nhân, tổ chức và đoàn thể xã hội đối với người dân rất quan trọng. Hầu hết người dân đánh giá cao vai trò của nhiều tổ chức khác nhau trong việc tham gia hỗ trợ khẩn cấp. Như vậy, điểm quan trọng ở đây là việc đảm bảo an sinh xã hội cần dựa vào cơ chế khai thác sức mạnh của thị trường và phát huy vai trò của Nhà nước, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội. Việc triển khai hệ thống an sinh xã hội cần dựa trên sự cạnh tranh, xã hội hóa, sự tham gia của tư nhân bên cạnh vai trò và nguồn lực của Nhà nước.

*Thứ tám*, một điểm đáng quan tâm nữa là việc chậm trễ trong triển khai chính sách. Vì thế việc phân bổ vốn chậm sẽ ảnh hưởng tới thực hiện chính sách. Cũng vì thế, nhiều chính sách khi triển khai đã không phù hợp với thực tiễn ở nhiều địa phương. Từ đó dẫn tới việc giảm hiệu quả thực thi của chính sách. Trong khi đó, cơ sở của việc phân cấp, trao quyền, minh bạch, nâng cao trách nhiệm giải trình trong quá trình thực hiện giảm nghèo chưa được chú trọng. Nếu chú trọng những điều này sẽ giúp giảm bớt thời gian và thủ tục triển khai chính sách, đặc biệt, giúp các chính sách phù hợp với thực tiễn địa phương, nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các bên. Từ đó, khắc phục được nhiều hạn chế của việc thực thi các chính sách giảm nghèo, các chính sách an sinh, trợ giúp xã hội. Tuy nhiên, điểm đáng lưu ý ở đây là việc bố trí

nguồn vốn kịp thời đi liền với việc đề cao sự minh bạch, trách nhiệm giải trình, nhất quán trong thực hiện chính sách thì mới đảm bảo hiệu quả của việc thực hiện chính sách.

### 3. Định hướng chính sách

#### *a) Nâng cao chất lượng thể chế*

Từ những vấn đề đặt ra trong thực tiễn đã được đề cập đến, trên bình diện thể chế và quản lý phát triển xã hội, những đổi mới cần được tiếp tục thực hiện nhằm giải quyết tốt hơn các vấn đề xã hội, nâng cao hiệu quả quản lý xã hội, cụ thể như sau<sup>1</sup>:

Khi bàn đến thể chế, ba đặc điểm cơ bản cần được đề cập đến là:

*Thứ nhất*, thể chế được tạo nên bởi con người.

*Thứ hai*, thể chế điều chỉnh/giới hạn hành vi con người.

*Thứ ba*, thể chế tạo ra động cơ, động lực cho con người<sup>2</sup>.

Trên thực tế, sự đa dạng về thể chế tạo nên sự đa dạng về hệ quả kinh tế và xã hội. Một minh chứng cụ thể cho điều này trên thế giới là sự khác nhau về thể chế giữa Hàn Quốc và Triều Tiên đã mang lại những sự khác biệt về kinh tế và xã

---

1. Phần này được phát triển lên từ bài viết “Thể chế và quản lý phát triển xã hội bảo đảm đất nước phát triển nhanh, bền vững: Kinh nghiệm quốc tế, những vấn đề của Việt Nam và định hướng đổi mới, hoàn thiện trong giai đoạn mới” trong cuốn sách do PGS.TS. Trần Quốc Toàn (Chủ biên), tr.232.

2. Xem Daron Acemoglu, James Robinson: “The Role of Institutions in Growth and Development”, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank On behalf of the Commission on Growth and Development, 2008, p.2, 5-6.

hội giữa hai quốc gia này<sup>1</sup>. Sự phát triển nhanh và bền vững đòi hỏi các quốc gia cần đổi mới thể chế và quản lý xã hội. Tuy nhiên, thực tế đổi mới thể chế của nhiều quốc gia trên thế giới mang đến sự thành công. Trong khi đó, đổi mới thể chế ở nhiều quốc gia lại tạo ra hệ quả không như mong muốn<sup>2</sup>.

Trên cơ sở phân tích một số trường hợp cụ thể, các nước cụ thể, trên thế giới, một số bài học được đưa ra đó là:

*Trước hết*, những đổi mới/cải cách thể chế nếu chỉ diễn ra riêng lẻ, với những chi tiết nhỏ lẻ thì chỉ có thể tạo ra những tác động, hiệu quả nhỏ<sup>3</sup>.

*Thứ hai*, nếu chỉ đổi mới thể chế kinh tế mà không đổi mới thể chế chính trị thì không tạo nên sự cân bằng về mặt thể chế. Vì vậy, kết quả mang lại của đổi mới cũng hạn chế<sup>4</sup>.

Như vậy, bài học có thể đề cập đến ở đây từ nhiều quốc gia trên thế giới là đổi mới phải mang tính toàn diện, tổng thể và đổi mới phải đồng bộ, đổi mới cả về thể chế kinh tế lẫn thể chế chính trị để tạo nên sự cân bằng, hài hòa về mặt thể chế. Từ đó, việc đổi mới thể chế mới mang lại hiệu quả trên thực tế và trên phạm vi rộng.

Đối với bối cảnh Việt Nam, thực tế hơn 30 năm đổi mới, chúng ta đã có những đổi mới sâu rộng về thể chế kinh tế. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã chỉ ra rằng: “Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhất là hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tiếp

---

1, 2, 3, 4. Xem Daron Acemoglu James Robinson: “The Role of Institutions in Growth and Development”, *Ibid*, p.5-6, 13, 19.

tục được hoàn thiện. Vai trò, hiệu quả, sức cạnh tranh của các chủ thể kinh tế, các loại hình doanh nghiệp trong nền kinh tế được nâng lên. Môi trường đầu tư và kinh doanh được cải thiện, bình đẳng và thông thoáng hơn”<sup>1</sup>. Về thể chế chính trị, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã chỉ ra rằng: “Đổi mới chính trị chưa đồng bộ với đổi mới kinh tế; năng lực và hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị chưa ngang tầm nhiệm vụ”<sup>2</sup>. Như vậy, đổi mới thể chế chính trị chưa cân bằng với đổi mới thể chế kinh tế. Từ những bài học của nhiều quốc gia trên thế giới, vấn đề quan trọng đặt ra là cần tiếp tục đổi mới thể chế chính trị để tạo nên sự cân bằng trong đổi mới thể chế ở Việt Nam. Đó là cơ sở quan trọng cho quản lý phát triển xã hội, mang lại sự phát triển nhanh và bền vững cho Việt Nam.

Vấn đề đặt ra là những điểm nào cần chú trọng trong đổi mới thể chế chính trị ở Việt Nam nhằm góp phần quản lý phát triển xã hội. Thực tế ở các nước ở châu Á đã chỉ ra rằng những quốc gia thành công trong phát triển kinh tế và xã hội có sự khác nhau về kiểu hệ thống chính trị. Như vậy, điểm cần nhấn mạnh ở đây là sự thành công của các quốc gia này không phụ thuộc kiểu/loại hệ thống chính trị nhưng lại phụ thuộc vào sự quản trị tốt của quốc gia đó<sup>3</sup>. Nói cách khác, các quốc gia thành công có thể không cùng kiểu/loại thể chế.

---

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Sdd, tr.97, 400.

3. Xem Root Hilton L: *Managing Development Through Institution Building*, Asian Development Bank, 1995, p.1-2.

Nhưng, thành công của các quốc gia lại phụ thuộc vào chất lượng của thể chế.

*Vì vậy, đổi mới thể chế chính trị ở Việt Nam góp phần quản lý phát triển xã hội phải chú trọng đến nâng cao chất lượng của thể chế. Việc nâng cao chất lượng thể chế nên tập trung vào ba điểm:*

*Thứ nhất* là nâng cao trách nhiệm giải trình của thể chế (*Accountability*), tức là trách nhiệm và ứng xử của thể chế đối với nhu cầu của công dân. Điều này nhấn mạnh rằng cấu trúc các cơ quan nhà nước phải đủ linh hoạt để thiết kế và thực hiện có hiệu quả các chương trình, các dự án. Thêm nữa, trách nhiệm giải trình của thể chế còn thể hiện qua việc thiết lập hệ thống các tiêu chí để đo lường sự thi hành nhiệm vụ của những người làm việc trong các cơ quan nhà nước và cơ chế để đảm bảo những tiêu chí đó được thực hiện. Ngoài ra, trách nhiệm giải trình của thể chế còn phản ánh cơ chế đánh giá sự thực thi nhiệm vụ của thiết chế<sup>1</sup>.

*Thứ hai* là minh bạch (*Transparency*). Minh bạch đề cập đến sự sẵn có thông tin dành cho công chúng và sự rõ ràng của các quy định, quyết định của các cơ quan nhà nước. Minh bạch giúp giảm bớt sự thiếu chắc chắn và tham nhũng của những người làm việc trong hệ thống các cơ quan nhà nước<sup>2</sup>.

*Thứ ba* là sự dự báo được hay tính nhất quán trong việc áp dụng chính sách, luật pháp (*Predictability*). Điều này được phản ánh qua sự đầy đủ của luật, quy định, chính sách

---

1, 2. Xem Root Hilton L: *Managing Development Through Institution Building*, Asian Development Bank, 1995, p.2-3, 3.



và sự công bằng cũng như nhất quán trong việc áp dụng các luật, quy định, chính sách<sup>1</sup>.

Những cơ sở này giúp mọi người biết được/dự đoán được những cách thức hành động, quyết định và kết quả, hệ quả của các hành động, quyết định của những người có thẩm quyền làm việc trong các cơ quan nhà nước. Đây là ba điểm quan trọng trong đổi mới chất lượng thể chế ở Việt Nam để nâng cao hiệu quả của thể chế trong quản lý phát triển xã hội đảm bảo đất nước phát triển nhanh và bền vững.

*b) Chuyển từ quản lý phát triển xã hội sang quản trị phát triển xã hội*

Trước đổi mới, chúng ta đã từng áp dụng chính sách quản lý phát triển xã hội gắn với mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp, trong đó Nhà nước nắm từ quyền sở hữu tư liệu sản xuất, quyền phân phối kết quả sản xuất đến quyền định đoạt cơ hội phát triển của mọi thành viên trong xã hội, với hy vọng đem lại một xã hội công bằng, bình đẳng, trật tự, kỷ cương, xóa bỏ mọi áp bức bất công. Nhưng thực tiễn đã xác nhận sự bất cập của mô hình đó, trước hết ở chỗ nó cản trở sự tăng trưởng kinh tế, Nhà nước không có đủ nguồn lực kinh tế để giải quyết các mục tiêu xã hội. Hạn chế đó đã thúc bách Đảng phải đổi mới quan niệm phát triển xã hội và quản lý xã hội gắn với thể chế kinh tế thị trường. Thực tiễn hơn 30 năm đổi mới đã xác nhận tính đúng đắn trong quyết định đổi mới của Đảng và nhờ đó giải quyết thành công nhiều mục

---

1. Xem Root Hilton L: *Managing Development Through Institution Building*, Ibid, p.3.

tiêu xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh mặt thành công thì thực tiễn quản lý phát triển xã hội trong thời gian qua cũng đặt ra những tình huống mới mà nếu không kịp thời xử lý sẽ dẫn đến những hệ lụy khó lường.

Từ những vấn đề đặt ra trong thực tiễn đã được đề cập đến như thế, trên bình diện cơ chế, chúng ta cần chuyển từ cơ chế quản lý phát triển xã hội sang cơ chế quản trị xã hội nhằm giải quyết tốt hơn các vấn đề xã hội, đảm bảo an sinh xã hội để đất nước phát triển nhanh và bền vững, cụ thể như sau:

Khái niệm quản trị được dùng để chỉ sự hợp tác/phối hợp của nhiều hình thức tương tác công - tư khác nhau. Đó là quá trình kết hợp nhiều chủ thể khác nhau dưới hình thức quản lý mang tính mạng lưới. Quản trị thường được đề cập trong những bối cảnh mà ở đó Nhà nước có thể không giữ vị trí đặc biệt/chi phối. Quản trị nhấn mạnh đến việc chuyển đổi/giảm bớt quyền lực mang tính thể chế truyền thống của Chính phủ theo hai hướng: thứ nhất là chuyển lên cho các thể chế/chủ thể xuyên quốc gia và thể chế/chủ thể vùng/hay khu vực (ví dụ như ASEAN) và thứ hai là chuyển bớt cho các chủ thể khác như doanh nghiệp, cộng đồng, cá nhân. *Nhìn một cách tổng thể, quản trị xã hội là quá trình chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là những đối tác hợp tác bình đẳng để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội (Social affairs)*<sup>1</sup>.

---

1. Xem Liu, Jinfa: "From social management to social governance: social conflict mediation in China", *Journal of Public Affairs*, volume 14 number 2, p.93-104.

Trong quá trình quản trị, quyền lực của chính phủ, thị trường và xã hội cùng tồn tại<sup>1</sup>. Tuy nhiên, quyền lực của chính phủ, thị trường và xã hội không cân bằng. Vì thế, ba con đường của quản trị xã hội có thể là: *Thứ nhất*, thị trường là trung tâm, con đường này nhấn mạnh đến cơ chế cạnh tranh, quản lý doanh nghiệp, công nghệ. *Thứ hai*, Nhà nước là trung tâm, con đường này nhấn mạnh đến tương tác giữa các tổ chức công và vai trò quan trọng của Nhà nước. *Thứ ba*, xã hội là trung tâm, con đường này nhấn mạnh đến sự tương tác giữa các tổ chức công và xã hội với quan điểm việc ra quyết định nên từ dưới lên và phản ánh ý kiến của đại chúng/công chúng<sup>2</sup>.

Dưới một góc nhìn khác, quản lý phát triển xã hội có mục tiêu đảm bảo rằng các chính sách xã hội và các chương trình giải quyết các vấn đề xã hội then chốt một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị, từ đó thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng<sup>3</sup>. Quản lý trong lĩnh vực quản lý phát triển xã hội bao gồm các quá trình phân tích/xác định vấn đề, lên kế hoạch, thiết kế và lập chương

---

1. Xem Kooiman Jan (Ed): *Governing as Governance*, Sage: London, 2003, p.11.

2. Xem Liu, Jinfa: "From social management to social governance: social conflict mediation in China", *Journal of Public Affairs*, volume 14 number 2, p.93-104.

3. Xem Mokate, Karen and Saavedra, José Jorge: *Management for Social Development: An Integrated Approach to the Management of Social Policies and Programs, Integration and Regional Programs Department*, Inter-American Institute for Social Development; Inter-American Development Bank July 2006, Working Papers Series I-62, p.2.

trình cũng như các quá trình chính trị và quan hệ để đối thoại, huy động, thảo luận, xây dựng sự đồng thuận và đưa ra quyết định. Quản lý trong lĩnh vực quản lý phát triển xã hội bao gồm, nhưng không chỉ giới hạn đối với việc triển khai các chiến lược và các hành động theo quy trình, xây dựng thông tin liên quan/thích đáng, tiếp nhận phản hồi, điều chỉnh và thậm chí thiết kế lại chiến lược. Quản lý trong lĩnh vực quản lý phát triển xã hội bao gồm một tiếp cận tích hợp liên kết với các quá trình khác nhau gắn liền với việc tạo dựng các giá trị<sup>1</sup>.

Kế thừa và chất lọc những quan điểm lý luận đa chiều ở trên, các tác giả cho rằng: *quản lý phát triển xã hội chính là quá trình thực hiện các chính sách xã hội và các chương trình nhằm giải quyết các vấn đề xã hội then chốt một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị, từ đó thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng*. Về mặt thực tiễn, quản lý phát triển xã hội là quá trình bao gồm xác định/phân tích vấn đề xã hội cần giải quyết, lên kế hoạch, thiết kế và lập chương trình, huy động nguồn lực, đối thoại, thảo luận, xây dựng sự đồng thuận và đưa ra quyết định, triển khai các chiến lược và các hành động theo quy trình, xây dựng thông tin liên quan/thích đáng, tiếp nhận phản hồi, điều chỉnh và thiết kế lại chiến lược thực hiện chính sách và chương trình nếu cần thiết. Như

---

1. Xem Mokate, Karen and Saavedra, José Jorge: *Management for Social Development: An Integrated Approach to the Management of Social Policies and Programs, Integration and Regional Programs Department, Ibid*, p.6.

vậy, quản lý phát triển xã hội nhấn mạnh đến việc chủ thể giải quyết các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị, từ đó thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng.

Trong khi đó, *quản trị xã hội là quá trình chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là những đối tác hợp tác bình đẳng để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội. Như vậy, quản trị xã hội hay quản trị phát triển xã hội là một bước phát triển so với quản lý phát triển xã hội.* Từ việc phân tích, trình bày và bàn luận các quan điểm về quản trị và quản lý phát triển xã hội ở trên có thể quan niệm: *Quản lý phát triển xã hội là quá trình chủ thể quản lý thực hiện các chương trình, chính sách để giải quyết các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị; từ đó thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng. Quản trị xã hội là quá trình hợp tác của các chủ thể bao gồm chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị để thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng.*

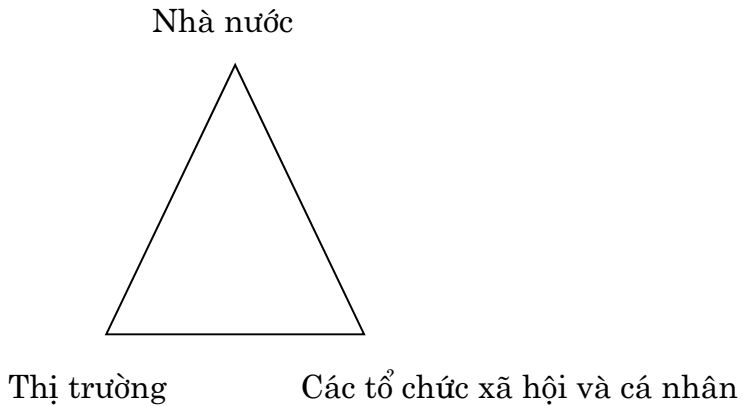
Dưới góc nhìn quản lý phát triển xã hội và quản trị phát triển xã hội thì thực tiễn ở Việt Nam chủ yếu chỉ dừng lại ở quản lý phát triển xã hội chứ chưa rõ nét quản trị phát triển xã hội. Cụ thể là vai trò của Đảng, Nhà nước và các tổ chức đoàn thể trong quản lý phát triển xã hội được thể hiện trên nhiều phương diện. Trước hết, các chủ trương, đường lối, chính sách, luật pháp luôn thể hiện rõ vai trò của Đảng và Nhà nước cùng các tổ chức đoàn thể trong quản lý xã hội trên các phương diện giải quyết bất

binh đẳng, phân cực giàu nghèo, phân tầng xã hội, giải quyết mâu thuẫn xung đột xã hội, giảm thiểu rủi ro, đảm bảo an ninh con người, an sinh xã hội. Thực tế thực hiện các chủ trương, chính sách ở các địa phương cũng thể hiện rõ vai trò của các tổ chức đảng, chính quyền và đoàn thể trong quản lý phát triển xã hội trên những phương diện này. Tuy nhiên, hiệu quả của việc giải quyết các vấn đề xã hội mới chỉ ở một chừng mực nhất định. Thêm nữa, việc hợp tác giữa chính quyền, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị để thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng vẫn còn những hạn chế. Nói cách khác, vấn đề đặt ra là phải định hướng chuyển từ quản lý phát triển xã hội sang quản trị phát triển xã hội để giải quyết các vấn đề xã hội một cách phù hợp, hiệu quả, hiệu lực và có giá trị nhằm thúc đẩy phát triển xã hội bền vững, công bằng.

#### **4. Đề xuất mô hình quản trị phát triển xã hội dựa trên ba trụ cột: Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân**

Từ lập luận được trình bày ở trên là cần chuyển từ quản lý phát triển xã hội sang quản trị phát triển xã hội - đó là quá trình chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là những đối tác hợp tác bình đẳng để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội, các tác giả cho rằng trong thời gian tới quản trị phát triển xã hội ở Việt Nam nên là kiểu quản trị dựa trên mối quan hệ của ba trụ cột, hay ba hợp phần: *Nhà nước - thị trường - các*

*tổ chức xã hội và cá nhân*. Chúng ta có thể sơ đồ hóa mô hình này như sau:



Cơ sở của mô hình này cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, mô hình *Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân* trong quản lý phát triển xã hội giúp cho việc xây dựng các chính sách xã hội và điều chỉnh các chính sách xã hội một cách tối ưu nhằm giải quyết các vấn đề xã hội. Thực tế là các vấn đề xã hội nảy sinh, biến đổi, phát triển và chuyển hóa bất nguồn từ thực tiễn cuộc sống. Vì vậy, việc đề xuất các chính sách xã hội và điều chỉnh các chính sách xã hội phải bắt đầu từ các vấn đề xã hội trong thực tiễn. Các vấn đề xã hội trong thực tiễn liên quan đến cá nhân, tổ chức xã hội và cả thị trường. Vì vậy, quá trình xác định các vấn đề xã hội cần giải quyết, đề xuất các chính sách để giải quyết các vấn đề xã hội và điều chỉnh các chính sách xã hội cần dựa trên cơ chế phối hợp giữa Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân. Vì vậy, mô hình quản trị phát triển xã hội dựa trên cơ chế phối hợp ba thành phần này là thực sự cần thiết.

*Thứ hai*, mô hình quản trị phát triển dựa trên ba trụ cột *Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân* tránh được kiểu quản lý phát triển xã hội đã có từ trước đến nay, trong đó Nhà nước gần như giữ vai trò quyết định trong việc cung cấp các nguồn lực để giải quyết các vấn đề xã hội. Nguồn nhân lực, nguồn lực tài chính, nguồn lực cơ sở vật chất cho việc giải quyết các vấn đề xã hội chủ yếu đến từ Nhà nước. Trong quá trình giải quyết các vấn đề xã hội mà nguồn lực chủ yếu chỉ đến từ Nhà nước thì thực tế đặt ra là chúng ta thiếu nguồn lực để giải quyết thỏa đáng các vấn đề xã hội. Vì vậy, với mô hình *Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân*, nguồn lực để giải quyết các vấn đề xã hội không chỉ đến từ Nhà nước mà còn đến từ thị trường, trong đó thị trường bao hàm các doanh nghiệp sẽ tham gia cung cấp các nguồn lực thông qua những cơ chế khác nhau dựa trên quy luật của thị trường, đồng thời nguồn lực cũng đến từ các cá nhân và các tổ chức xã hội. Nhiều tổ chức xã hội khác nhau cùng với các cá nhân trong cộng đồng cùng tham gia cung cấp các nguồn lực: con người, tài chính, cơ sở vật chất cho việc giải quyết các vấn đề xã hội. Cơ chế này sẽ tối đa hóa được các nguồn lực của xã hội nhằm giải quyết các vấn đề xã hội. Đồng thời mô hình này cũng tránh được tiếp cận cực đoan ở thái cực khác là Nhà nước cắt đi phần lớn nguồn lực cho việc giải quyết các vấn đề xã hội và để cho thị trường, tổ chức xã hội và cá nhân tự vận động các nguồn lực xã hội để giải quyết các vấn đề xã hội. Nếu đi theo định hướng này sẽ ảnh hưởng đến tính nhân văn, nhân bản, bản chất của chế độ xã hội chủ nghĩa.



*Thứ ba*, mô hình *Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân* trong quản lý phát triển xã hội còn giúp cho việc tổ chức thực hiện các chính sách để giải quyết các vấn đề xã hội một cách hiệu quả. Thực tiễn đặt ra là trong quá trình tổ chức thực hiện các chính sách xã hội, nếu chỉ Nhà nước đứng ra thực hiện hết những khâu, công đoạn, công việc trong quá trình tổ chức thực hiện chính sách xã hội để giải quyết các vấn đề xã hội thì việc thất thoát các nguồn lực tài chính, nguồn lực cơ sở vật chất dành cho việc giải quyết các vấn đề xã hội là rất lớn. Thêm nữa, việc làm trái để trục lợi các nguồn lực dành cho việc giải quyết các vấn đề xã hội cũng rất đáng quan tâm. Nhiều dữ liệu, sự kiện trong thực tiễn đã minh chứng cho điều này. Nguyên nhân của thực tiễn này là thiếu sự giám sát hiệu quả quá trình các cơ quan nhà nước liên quan tổ chức thực hiện chính sách xã hội. Vì vậy, với mô hình *Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân* trong quản lý phát triển xã hội, các tổ chức xã hội và các cá nhân trên quy luật thị trường sẽ điều chỉnh, giám sát hiệu quả hơn quá trình tổ chức thực hiện các chính sách xã hội. Điều này tránh được sự trục lợi, lãng phí, thất thoát, tham nhũng các nguồn lực dành cho việc giải quyết các vấn đề xã hội.

*Thứ tư*, câu hỏi đặt ra là với mô hình này Nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong việc xây dựng chính sách, cung cấp nguồn lực, tổ chức thực hiện chính sách xã hội; hay quá trình giải quyết các vấn đề xã hội chủ yếu dựa trên cơ chế thị trường?; hay là chủ yếu để cá nhân và các tổ chức xã hội tự giải quyết các vấn đề xã hội? Theo quan điểm của các tác giả,

cơ chế của mối quan hệ ba bên hay ba trụ cột này nên là cơ chế linh hoạt, trong đó Nhà nước phải giữ vai trò định hướng đối với việc giải quyết các vấn đề xã hội để đảm bảo giữ vững mục tiêu xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, tùy từng vấn đề xã hội cụ thể mà nên để cho quy luật thị trường dẫn dắt, hay dựa trên vai trò chủ thể của các tổ chức xã hội và cá nhân, hay dựa trên vai trò chủ đạo của Nhà nước, hoặc là phối hợp bình đẳng giữa các bên<sup>1</sup>.

---

1. Chẳng hạn, đối với vấn đề thất nghiệp, Nhà nước và thị trường nên có sự phối hợp trong quá trình giải quyết với sự tham gia của các tổ chức xã hội, cá nhân. Trong khi đó, việc cung cấp dịch vụ công tác xã hội cho người cao tuổi nên dựa nhiều vào quy luật thị trường và các tổ chức xã hội cùng với cá nhân. Hoặc là, bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội nên dựa trên quy luật thị trường dưới sự định hướng của Nhà nước và sự tham gia của các cá nhân, các tổ chức xã hội.

## KẾT LUẬN

Mục đích chính của công trình nghiên cứu này là đề xuất những gợi ý chính sách và mô hình quản lý phát triển xã hội cho Việt Nam trong giai đoạn tới trên cơ sở nghiên cứu lý thuyết, thực trạng quản lý phát triển xã hội ở 7 tỉnh thành trong cả nước và tham khảo kinh nghiệm quốc tế.

Với bất kỳ thể chế chính trị nào thì *quản lý phát triển xã hội cũng đóng một vai trò quyết định* vì thực tế trên thế giới và trong nước đều đã chứng minh rằng không phải tài nguyên thiên nhiên, không phải vị trí địa lý thuận lợi, không phải truyền thống lịch sử lâu đời hay giá trị văn hóa trường tồn mà là thể chế, cách thức điều hành và quản lý đóng vai trò quyết định đối với sự phát triển của một xã hội. Đối với Việt Nam, quản lý phát triển xã hội còn phản ánh vị trí và vai trò của một đảng cầm quyền không chỉ lãnh đạo giải trong chiến tranh, mà cả trong thời bình.

Quản lý phát triển xã hội là một vấn đề lớn, phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực, mang tính bao trùm lên toàn bộ các khía cạnh của đời sống xã hội. Xét từ góc độ chủ thể, quản lý phát triển xã hội không thể và không chỉ có nhà nước, mà còn các chủ thể phi nhà nước. Xét từ góc độ đối tượng, không chỉ có các cộng đồng, mà còn các doanh nghiệp, các địa phương và cá nhân. Xét từ góc độ lĩnh vực, không chỉ có xã hội, mà cả chính trị, kinh tế, quốc phòng an ninh cũng

liên quan trực tiếp đến sự phát triển của xã hội. Nhưng quan trọng hơn cả, quyết định tất cả là một mô hình quản lý có thể hoạch định tầm nhìn cho sự phát triển lâu dài, cũng như khả năng ứng phó linh hoạt trước những thay đổi chóng mặt của xã hội và tự nhiên. Trên cơ sở đó, nghiên cứu này đưa ra ba kết luận chủ yếu sau đây:

*Một là, sự lạc hậu của mô hình quản lý phát triển xã hội.*

Khái niệm quản lý phát triển xã hội lần đầu tiên được Đảng ta đưa vào Văn kiện Đại hội XII, thể hiện cách tiếp cận mới trong tư duy quản lý quốc gia và đã đem lại những thành công nhất định. Tuy nhiên, mô hình quản lý phát triển xã hội của Việt Nam từ năm 1986 đến nay đã bộc lộ nhiều hạn chế: đó là sự ô mồm, không chia sẻ trách nhiệm của Nhà nước với các lực lượng khác, hạn chế sự tham gia và trên thực tế đã làm thu hẹp sự năng động, tích cực, sáng tạo của các thành phần khác. Trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và trí tuệ nhân tạo (AI), hơn lúc nào hết, đây là thách thức nhưng cũng là cơ hội to lớn để Việt Nam nắm bắt, nhanh chóng chuyển đổi mô hình quản lý đã lạc hậu, không phù hợp của thời bao cấp sang mô hình quản trị hiện đại, phù hợp.

*Hai là, thực trạng quản lý phát triển xã hội của Việt Nam từ năm 1986 đến nay bộc lộ nhiều hạn chế.*

*\* Về tổ chức bộ máy nhà nước:*

*Thứ nhất, cơ cấu tổ chức bộ máy giải quyết các vấn đề xã hội ở Việt Nam còn rất công kênh:* Trong giai đoạn 2011 - 2016 ghi nhận số lượng đầu mối các đơn vị hành chính thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ vẫn tăng lên 28 đơn vị. Tình trạng bộ máy công kênh, lạm phát các cấp quản lý phòng,

ban lãnh đạo cấp vụ, cấp phó, việc tách, nhập ở cấp Trung ương, cấp tỉnh diễn ra thường xuyên nên dẫn tới khó khăn đối với các địa phương trong việc triển khai các hoạt động về quản lý phát triển xã hội.

*Thứ hai, sự chồng chéo về chính sách:* Do sự công kênh của bộ máy chính trị, hành chính nên đã dẫn tới sự chồng chéo rất lớn trong hệ thống các chính sách về quản lý phát triển xã hội. Chỉ tính riêng chính sách xóa đói, giảm nghèo đã có tới hàng trăm văn bản. Tình trạng chồng chéo này dẫn đến những lỗ hổng lớn trong quản lý, sự lãng phí, sự lợi dụng của một bộ phận nhân dân và kết quả là sự kém hiệu quả của các chính sách công.

*Thứ ba, tư duy quản lý chậm đổi mới, chưa hiệu quả:* Nhiều cơ quan nhà nước và các quan chức có trách nhiệm quản lý vẫn thực thi mô hình quản lý kiểu "cai trị", duy trì cơ chế "xin - cho", bệnh thành tích, tư duy nhiệm kỳ, tư tưởng cục bộ, địa phương gây ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả công việc. Việc ứng dụng công nghệ thông tin, tự động hóa vào các hoạt động quản lý khá chậm nên ảnh hưởng tới tốc độ và hiệu quả quản lý trên nhiều lĩnh vực, nhất là đất đai, vệ sinh an toàn thực phẩm, an sinh xã hội, giảm nghèo...

*Thứ tư, chất lượng đội ngũ cán bộ còn nhiều bất cập:* Số lượng nhân sự hưởng lương từ ngân sách nhà nước còn khá lớn, nhưng tình trạng thừa người yếu kém, thiếu người có năng lực. Mặt khác, có một bộ phận cán bộ làm việc cầm chừng, thiếu nhiệt huyết đã ảnh hưởng sâu sắc tới hiệu quả quản lý phát triển xã hội và uy tín của Đảng, Nhà nước. Cùng với đó là tình trạng bè phái, cục bộ là nguyên nhân chính dẫn đến hiện tượng chảy máu chất xám từ các khu vực

công sang khu vực tư nhân, không thu hút được nhân tài cho các cơ quan nhà nước.

*Thứ năm, thách thức từ cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư:* Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và sự phát triển của khoa học công nghệ yêu cầu một mặt đội ngũ cán bộ phải thay đổi tư duy quản lý, có hiểu biết về công nghệ, kỹ năng, phương thức giao tiếp, mặt khác cũng đòi hỏi cần phải có các hành lang pháp lý mới, các chế tài, công cụ quản lý mới để phát triển đúng hướng, kịp thời ngăn chặn các hệ quả tiêu cực.

*\* Các vấn đề thực tiễn:*

*Thứ nhất, chênh lệch giàu nghèo có xu hướng gia tăng kéo theo bất bình đẳng và phân tầng xã hội:* Chênh lệch giàu nghèo giữa nông thôn và thành thị, giữa các vùng miền ở Việt Nam hiện tại rất cao, trong đó khu vực Tây Bắc, Đông Bắc và Tây Nguyên vẫn là những khu vực nghèo nhất Việt Nam. Phần lớn người nghèo vẫn là người dân tộc thiểu số (chiếm khoảng 50%). Nguyên nhân nghèo chủ yếu vẫn là sự chênh lệch về nguồn lực bao gồm đất đai, vốn con người, vốn xã hội, hạ tầng cơ sở, tiếp cận dịch vụ xã hội, dịch vụ hạ tầng... và cách thức sử dụng nguồn lực để giảm nghèo.

*Thứ hai, an sinh xã hội tồn tại nhiều rủi ro:* Còn một số lượng lớn người lao động đứng ngoài các chính sách bảo hiểm xã hội, nhất là ở khu vực phi chính thức. Các thủ tục hành chính để thanh quyết toán khi sử dụng thẻ bảo hiểm xã hội còn khó khăn, tình trạng trục lợi về bảo hiểm y tế vẫn diễn ra phổ biến. Chưa có giải pháp xử lý triệt để tình trạng trốn đóng bảo hiểm xã hội, nợ đọng các chính sách bảo hiểm xã hội. Chính sách bảo trợ xã hội còn chưa bao phủ hết được các

nhóm đối tượng yếu thế. Mức hỗ trợ chưa giúp một số nhóm đối tượng bảo trợ có thể đảm bảo mức sống tối thiểu.

*Thứ ba, năng suất lao động của Việt Nam thấp, không có khả năng cạnh tranh* (thấp hơn từ vài lần tới vài chục lần so với các nước phát triển trong khu vực) và tình trạng thiếu việc làm. Vì thế, phải đẩy mạnh công tác đào tạo nghề, nâng cao kỹ năng cho lao động, phát huy tối đa được vai trò kết nối cung cầu lao động, tạo việc làm tại chỗ ở nông thôn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số...

*Thứ tư, vẫn tồn tại nhiều điểm nóng, mâu thuẫn xã hội vẫn âm ỉ*, trong đó nổi lên tranh chấp giữa người lao động và chủ doanh nghiệp tại các khu công nghiệp hay tranh chấp, khiếu kiện về đất đai ở nông thôn.

*Thứ năm, vệ sinh an toàn thực phẩm, môi trường* đang gây ra những bức xúc, tiềm ẩn sự rủi ro lớn cho sự phát triển bền vững của đất nước. Cơ chế, chính sách kiểm soát ô nhiễm môi trường chưa được rõ ràng, chưa hoàn thiện, chế tài chưa được củng cố.

*Ba là, đề xuất giải pháp và mô hình.*

Trước mắt, từ những vấn đề đặt ra trong tổ chức và thực tiễn nêu trên, nhóm nghiên cứu đưa ra đề xuất: *Việt Nam phải tiếp tục cải cách thể chế chính trị tập trung vào ba nhiệm vụ trọng tâm là nâng cao trách nhiệm giải trình của thể chế, minh bạch hóa các hoạt động và tăng cường khả năng dự báo*. Đây là ba điểm cốt lõi trong đổi mới chất lượng thể chế ở Việt Nam nhằm nâng cao hiệu quả của thể chế trong quản lý phát triển xã hội đảm bảo đất nước phát triển bền vững. Nếu làm tốt ba trọng tâm này chắc chắn sẽ lấy lại được niềm tin của xã hội, tạo dựng được hình ảnh và củng cố được sức mạnh của khối đại đoàn kết.

Về lâu dài, Việt Nam cần phải đổi mới nhận thức, thống nhất trong tư tưởng và hành động, phải thực hiện thành công *chuyển từ cơ chế quản lý phát triển xã hội sang cơ chế quản trị xã hội*. Sự khác biệt căn bản giữa quản lý và quản trị là trong khi quản trị làm “điều đúng đắn” (*Doing the right thing*) thì quản lý làm đúng những điều cần làm (*Doing things right*). Khái niệm quản trị được dùng để chỉ sự hợp tác/phối hợp của nhiều hình thức tương tác công - tư khác nhau. Đó là quá trình kết hợp nhiều chủ thể khác nhau dưới hình thức quản lý mang tính mạng lưới. Quản trị thường được đề cập trong những bối cảnh mà ở đó Nhà nước có thể không giữ vị trí đặc biệt chi phối. Quản trị nhấn mạnh đến việc chuyển đổi, giảm bớt quyền lực mang tính thể chế truyền thống của chính phủ theo hai hướng: thứ nhất là chuyển lên cho các thể chế/chủ thể xuyên quốc gia và thể chế/chủ thể vùng/hay khu vực (ví dụ như ASEAN); thứ hai là chuyển cho các chủ thể khác như các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp. Nhìn một cách tổng thể, quản trị xã hội là quá trình chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là những đối tác hợp tác bình đẳng để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội<sup>1</sup>.

Trong quá trình quản trị, quyền lực của chính phủ, thị trường và xã hội cùng tồn tại<sup>2</sup>. Tuy nhiên, quyền lực của ba chủ thể này lại không cân bằng. Vì thế, ba “kịch bản” của

---

1. Xem Liu, Jinfa: “From social management to social governance: social conflict mediation in China”, *Journal of Public Affairs*, 2014, Volume 14, Number 2, p.93-104.

2. Xem Kooiman Jan (Ed): *Governing as Governance*, Sage: London, 2003, p.11.



quản trị xã hội có thể là: *Thứ nhất*, thị trường là trung tâm. “Kịch bản” này nhấn mạnh đến cơ chế cạnh tranh, quản lý doanh nghiệp, công nghệ. *Thứ hai*, Nhà nước là trung tâm. “Kịch bản” này nhấn mạnh đến tương tác giữa các tổ chức công và vai trò quan trọng của Nhà nước. *Thứ ba*, xã hội là trung tâm. “Kịch bản” này nhấn mạnh đến sự tương tác giữa các tổ chức công và xã hội với quan điểm việc ra quyết định nên từ dưới lên và phản ánh ý kiến của công chúng<sup>1</sup>.

Như vậy, Việt Nam cần chuyển sang mô hình quản trị phát triển xã hội, là quá trình chính phủ, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng và các cá nhân là những đối tác hợp tác bình đẳng để điều chỉnh và quản lý các vấn đề xã hội. Các tác giả cho rằng trong thời gian tới quản trị phát triển xã hội ở Việt Nam nên là mô hình quản trị dựa trên mối quan hệ của ba trụ cột, hay ba hợp phần: Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân<sup>2</sup>.

---

1. Xem *Elaborates on IEG's Phase 2 report of the World Bank's involvement in global programs*, p.71.

2. Một số nội dung của cuốn sách này đã được các tác giả công bố qua nhiều bài viết, chương sách trong quá trình thực hiện đề tài: “Quản lý phát triển xã hội ở nước ta: Thực trạng, vấn đề đặt ra và định hướng chính sách”.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### I- TÀI LIỆU TIẾNG VIỆT

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng toàn tập*, các tập 47, 51, 54, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.
3. Hoàng Chí Bảo (Chủ biên): *Một số vấn đề về chính sách xã hội ở nước ta hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1993.
4. Hoàng Chí Bảo (Chủ biên): *Luận cứ và giải pháp phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở nước ta thời kỳ đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010.
5. Nguyễn Kim Bảo: *Thế chế kinh tế thị trường mang đặc sắc Trung Quốc*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2002.
6. Nguyễn Văn Chiêu: *Chính sách an sinh xã hội và vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2014.
7. Bùi Thế Cường (Chủ biên): *Phúc lợi xã hội châu Á - Thái Bình Dương, phúc lợi doanh nghiệp*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2002.

8. Mai Ngọc Cường (Chủ biên): *Chính sách xã hội nông thôn: Kinh nghiệm Cộng hòa Liên bang Đức và thực tiễn Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2006.
9. Đinh Xuân Dũng (Chủ biên): *Xã hội hóa hoạt động văn hóa - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội, 2000.
10. Nguyễn Duy Dũng (Chủ biên): *Kinh nghiệm giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc của Nhật Bản*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2007.
11. Nguyễn Duy Dũng: *Chính sách và biện pháp giải quyết phúc lợi xã hội ở Nhật Bản*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1998.
12. Nguyễn Thị Thu Hà, Vũ Thị Minh Ngọc: “Quản lý phát triển xã hội trong lĩnh vực y tế ở Tây Nguyên”, tạp chí *Cộng sản*, số 94/2014.
13. Nguyễn Anh Hùng: “Tìm hiểu về chính sách an sinh xã hội ở Mỹ”, tạp chí *Châu Mỹ ngày nay*, số 7/2002.
14. Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ biên): *Vai trò của nhà nước trong cung ứng dịch vụ công - Nhận thức, thực trạng và giải pháp*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2002.
15. Vũ Văn Hiền, Đinh Xuân Lý: *Đổi mới ở Việt Nam - Tiến trình, thành tựu và kinh nghiệm*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.
16. Dương Phú Hiệp (Chủ biên): *Con đường phát triển của một số nước châu Á - Thái Bình Dương*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.
17. Nguyễn Đình Hòa: “Về vai trò của Nhà nước đối với việc thực hiện công bằng xã hội trong tiến trình hiện đại hóa”, tạp chí *Triết học*, số 12/2002.

18. Đoàn Minh Huấn: “Quan điểm của Đảng về đảm bảo sự thống nhất giữa chính sách kinh tế với chính sách xã hội trong tiến trình đổi mới”, tạp chí *Giáo dục lý luận*, số 7/2000.
19. Phùng Thị Huệ: “Trung Quốc xây dựng toàn diện xã hội khá giả: quan điểm, giải pháp, thực trạng”, tạp chí *Nghiên cứu Trung Quốc*, số 1 (161)/2015.
20. Phan Văn Hùng: *Một số vấn đề mới trong quan hệ dân tộc và chính sách dân tộc*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015.
21. Bùi Huy Khoát: “An ninh con người: quan niệm châu Âu - vấn đề của Đông Nam Á”, tạp chí *Nghiên cứu châu Âu*, 2009.
22. Vũ Như Khôi (Chủ biên): *Đảng Cộng sản Việt Nam với công cuộc đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế*, Nxb. Quân đội nhân dân, Hà Nội, 2006.
23. Lê Bộ Lĩnh (Chủ biên): *Tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội ở một số nước châu Á và Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.
24. Vũ Mạnh Lợi: “Bàn về mô hình phát triển xã hội và quản lý sự phát triển xã hội ở Việt Nam”, tạp chí *Xã hội học*, số 4 (120)/2012.
25. Đinh Xuân Lý (Chủ biên): *Tìm hiểu vai trò lãnh đạo của Đảng đối với sự nghiệp cách mạng Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005.
26. Đinh Xuân Lý: “Vấn đề nâng cao năng lực lãnh đạo của Đảng về quản lý phát triển xã hội trong tiến trình đổi mới”, tạp chí *Triết học*, số 10/2008.

27. Đinh Xuân Lý (Chủ biên): *Đảng lãnh đạo phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội thời kỳ đổi mới - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009.
28. Đinh Xuân Lý: “Phương pháp luận nghiên cứu vấn đề nâng cao năng lực và hiệu quả lãnh đạo của Đảng đối với phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội”, tạp chí *Giáo dục lý luận chính trị*, số 10/2009.
29. Đinh Xuân Lý: “Tư duy của Đảng về phát triển xã hội trong tiến trình cách mạng Việt Nam”, tạp chí *Lịch sử Đảng*, số 4 (233)/ 2010.
30. Đinh Xuân Lý (Chủ biên): *Phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở nước ta thời kỳ đổi mới: Mô hình, thực tiễn và kinh nghiệm*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010.
31. Đinh Xuân Lý: *Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo thực hiện chính sách xã hội trong 25 năm đổi mới (1986 - 2011)*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2011.
32. Đinh Xuân Lý: “Nhận diện mô hình phát triển xã hội tổng thể ở nước ta (qua Cương lĩnh bổ sung, phát triển năm 2011)”, tạp chí *Lý luận chính trị*, số 5/2011.
33. Tiêu Thi Mỹ: *Mưu lược Đặng Tiểu Bình*, Phần thứ ba: Mưu lược kinh tế, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.
34. Phạm Quang Minh: *Toàn cầu hóa và một số kinh nghiệm quốc tế đối với sự hội nhập của Việt Nam*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2003.
35. Phạm Quang Minh: “Xây dựng bản sắc thông qua chính sách văn hóa - xã hội: Kinh nghiệm của Liên minh châu Âu”, tạp chí *Nghiên cứu châu Âu*, số 3 (174)/2015.

36. Phạm Xuân Nam (Chủ biên): *Đổi mới chính sách xã hội - Luận cứ và giải pháp*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.
37. Phạm Xuân Nam: *Quản lý phát triển xã hội trên nguyên tắc tiến bộ và công bằng*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
38. Phạm Xuân Nam, Hoàng Chí Bảo: *Cái kinh tế và cái xã hội trong triết lý phát triển*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2001.
39. Phạm Xuân Nam: *Triết lý phát triển ở Việt Nam: Mấy vấn đề cốt tử*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2005.
40. Trần Nhâm, Nguyễn Lam Sơn, Hồ Sĩ Bằng: *Về trào lưu xã hội - dân chủ hiện đại*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1991.
41. Trần Nhâm: *Tư duy lý luận với sự nghiệp đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.
42. Nhiều tác giả: *Tư duy lại tương lai*, Nxb. Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2002.
43. Phùng Hữu Phú, Nguyễn Ngọc Long, Nguyễn Chí Mỹ: *Chủ nghĩa xã hội ở Liên Xô và Đông Âu: Nguyên nhân sụp đổ và bài học kinh nghiệm*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
44. Phùng Hữu Phú, Nguyễn Văn Đặng, Nguyễn Viết Thông (Đồng chủ biên): *Tìm hiểu một số thuật ngữ trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.
45. Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương (Đồng chủ biên): *Vai trò của các tổ chức xã hội đối với phát triển và quản lý xã hội*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.

46. Nguyễn Trọng Phúc: *Vai trò lãnh đạo của Đảng trong thời kỳ đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
47. P. Drucker: *Những thách thức của quản lý trong thế kỷ XXI*, Nxb. Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2003.
48. P. Drucker: *Tinh hoa quản trị của Drucker*, Nxb. Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2008.
49. Lê Văn Quang, Văn Đức Thanh: *Quan hệ giữa nhà nước và xã hội dân sự Việt Nam: Lịch sử và hiện tại*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.
50. Phạm Ngọc Quang: *Góp phần tìm hiểu sự phát triển tư duy lãnh đạo của Đảng ta trong công cuộc đổi mới trên các lĩnh vực chủ yếu*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.
51. Phạm Ngọc Quang, Ngô Kim Ngân (Đồng chủ biên): *Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007.
52. Nguyễn Duy Quý (Chủ biên): *Những vấn đề lý luận về chủ nghĩa xã hội và con đường lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.
53. Tô Huy Rứa, Hoàng Chí Bảo, Trần Khắc Việt (Chủ biên): *Quá trình đổi mới tư duy lý luận của Đảng từ 1986 đến nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
54. Lê Hồng Sơn: “Cơ sở lý luận của việc xác định giới hạn trách nhiệm của nhà nước trong quản lý xã hội”, tạp chí *Nhà nước và pháp luật*, số 4/2007.
55. Phan Xuân Sơn: *Lý thuyết xung đột xã hội và quản lý, giải tỏa xung đột xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2014.

56. Tạ Ngọc Tấn (Chủ biên): *Chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam - Những vấn đề lý luận từ công cuộc đổi mới*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2015.
57. Phạm Ngọc Thanh: *Đổi mới văn hóa lãnh đạo và quản lý ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013.
58. Phạm Ngọc Thanh: *Quản lý phát triển xã hội ở Tây Nguyên trong xóa đói, giảm nghèo, bảo trợ xã hội và y tế*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.
59. Chu Văn Thành (Chủ biên): *Dịch vụ công và xã hội hóa dịch vụ công - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.
60. Đặng Kinh Thành, Nguyễn Thị Hiệp: “Một số vấn đề chính sách xã hội đối với người lao động Thụy Điển”, tạp chí *Nghiên cứu châu Âu*, số 4/1999.
61. Lê Ngọc Tòng: “Đổi mới công tác quản lý xã hội ở Trung Quốc”, tạp chí *Lý luận chính trị*, số 11/2013.
62. Tổng cục Thống kê: *Kết quả điều tra mức sống dân cư 2014*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2016.
63. Phạm Hương Trà (Chủ biên): *An sinh xã hội - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2016.
64. Nguyễn Phú Trọng (Chủ biên): *Đổi mới và phát triển ở Việt Nam - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.

## II- TÀI LIỆU TIẾNG NƯỚC NGOÀI

1. Adams, Ian: *Political Ideology Today*, Manchester University Press, 2001.



2. Ahoura Afshar: "The Anti-gay Rights Movement in the United States: The Framing of Religion", *Essex Human Rights Review*, Vol. 3, No.1/2006.
3. Derick W. Brinkerhoff: *Looking out, Looking in, Looking Ahead: Guidelines for Managing Development Programs, Implementing Policy Change*, 1991.
4. Derick W. Brinkerhoff: *Managerial roles for social development management*, *Public Administration and Development* 5(2):145-156, 1985.
5. Gregory L. Schneider: *The Conservative Century: From Reaction to Revolution*, 2012.
6. Kooiman Jan (Ed): *Governing as Governance*, Sage, London, 2003.
7. Liu, Jinfa: *From social management to social governance: social conflict mediation in China*, *Journal of Public Affairs*, 2014, Volume 14, Number 2.
8. Lynn, L. E.: *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1996.
9. Metcalfe, L. and S. Richards: *Improving Public Management*, European Institute of Public Administration/Sage, London, 1990.
10. Pham Quang Minh: *Zwischen Theorie und Praxis: Agrarpolitik in Vietnam seit 1945*, Logos, Berlin, 2003.
11. Pham Quang Minh: "Caught in the Middle: Local Cadres in Hai Duong Province", Benedict J. Tria Kerkvliet and David Marr (Eds.): in *Beyond Hanoi: Local Government in Vietnam*, ISEAS, Singapore, 2004.

12. Mokate, Karen Marie; Saavedra, José Jorge: *Management for Social Development: An Integrated Approach to the Management of Social Policies and Programs*; Inter-American Development Bank July 2006, Working Papers Series I-62.
13. Moore, M.H: *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press, 1995.
14. Root, Hilton L.: *Managing Development Through Institution Building*, Asian Development Bank, 1995.
15. Susan Pember: *Creating Excellence in College Governance*, AOC, 2013.
16. The World Bank: *Risk and opportunity - Managing risk for development*, 2013.

## MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
- Lời Nhà xuất bản	5
- Mở đầu	7

### *Chương I*

CƠ SỞ LÝ LUẬN TRONG NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI	15
---	----

<b>I- Hệ thống khái niệm về quản lý phát triển xã hội</b>	15
1. Quản lý xã hội	16
2. Quản lý phát triển xã hội	17
3. Bất bình đẳng	19
4. Phân tầng xã hội	20
5. Xung đột xã hội	20
6. Chủ thể quản lý phát triển xã hội	21
7. Đối tượng/đối tác của quản lý phát triển xã hội	24
8. Phương thức và công cụ quản lý	26
<b>II- Lý thuyết về quản lý phát triển xã hội</b>	27
1. Lý thuyết về bất bình đẳng	27
2. Lý thuyết về phân tầng xã hội	29
3. Lý thuyết về xung đột xã hội	30
4. Một số lý thuyết quản lý	31

*Chương II*

**THỰC TRẠNG QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI  
Ở VIỆT NAM** 37

- I. Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong các lĩnh vực lao động việc làm, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo trợ xã hội** 37
1. Lao động việc làm 37
  2. Bảo hiểm xã hội 52
  3. Bảo hiểm y tế 61
  4. Bảo trợ xã hội 78
- II- Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong các lĩnh vực phân cực giàu nghèo, phân tầng xã hội và bất bình đẳng** 85
1. Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết phân cực giàu nghèo 85
  2. Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết phân tầng xã hội về kinh tế và xã hội 98
  3. Thực trạng quản lý phát triển xã hội trong việc giải quyết bất bình đẳng theo vùng miền, theo khu vực và theo nhóm dân tộc 110

*Chương III*

**CÁC YẾU TỐ QUỐC TẾ VÀ TRONG NƯỚC  
TÁC ĐỘNG TỚI QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI  
VÀ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH, MÔ HÌNH  
QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI Ở VIỆT NAM**

**GIAI ĐOẠN 2020 - 2030** 131

- I- Các yếu tố quốc tế và trong nước tác động tới quản lý phát triển xã hội** 131
1. Bối cảnh quốc tế tác động tới quản lý phát triển xã hội 131

2. Bối cảnh trong nước tác động tới quản lý phát triển xã hội	137
<b>II- Cơ hội đổi mới, những vấn đề đặt ra và xu hướng biến đổi của quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam</b>	164
1. Cơ hội đổi mới quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2020 - 2030	164
2. Những vấn đề đặt ra trong quản lý phát triển xã hội	170
3. Xu hướng biến đổi trong quản lý phát triển xã hội	177
<b>III- Đề xuất mô hình quản trị phát triển xã hội của Việt Nam</b>	179
1. Quan điểm của Đảng	179
2. Những bất cập trong vấn đề quản lý phát triển xã hội hiện nay	180
3. Định hướng chính sách	187
4. Đề xuất mô hình quản trị phát triển xã hội dựa trên ba trụ cột: Nhà nước - thị trường - các tổ chức xã hội và cá nhân	196
<i>Kết luận</i>	201
<i>Tài liệu tham khảo</i>	208

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT**  
Số 6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội, ĐT: 080.49221, Fax: 080.49222  
Email: [suthat@nxbctqg.vn](mailto:suthat@nxbctqg.vn), Website: [www.nxbctqg.vn](http://www.nxbctqg.vn)

## **TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT**

GS.TS. Phùng Hữu Phú, GS.TS. Lê Hữu Nghĩa,  
GS.TS. Vũ Văn Hiền, PGS.TS. Nguyễn Viết Thông (Đồng chủ biên)  
**\* MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN - THỰC TIỄN VỀ CHỦ NGHĨA XÃ HỘI VÀ  
CON ĐƯỜNG ĐI LÊN CHỦ NGHĨA XÃ HỘI Ở VIỆT NAM QUA 30 NĂM ĐỔI MỚI**  
(Xuất bản lần thứ hai)

PGS.TS. Trần Quốc Toàn (Chủ biên)  
GS.TS. Phùng Hữu Phú (Đồng chủ biên)  
GS.TS. Tạ Ngọc Tấn (Đồng chủ biên)  
**\* THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NHANH - BỀN VỮNG**  
**KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM**  
**TRONG GIAI ĐOẠN MỚI (Sách tham khảo)**

PGS.TS. Trần Thị Vân Hoa (Chủ biên)  
**\* CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP 4.0 - VẤN ĐỀ ĐẶT RA CHO PHÁT TRIỂN**  
**KINH TẾ - XÃ HỘI VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ CỦA VIỆT NAM**  
(Sách chuyên khảo) (Xuất bản lần thứ ba, có sửa chữa, bổ sung)



**Giá: 119.000đ**