

DIỄN TIẾN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI VÀ CÁC VẤN ĐỀ ĐỐI VỚI NGƯỜI KHUYẾT TẬT TRUNG QUỐC

NGÔ QUÂN DÂN

DƯƠNG QUANG – HOÀNG KIM HOA*

Đến nay, sau hơn 30 năm cải cách mở cửa, kết cấu xã hội Trung Quốc và cục diện phân phối lợi ích ở quốc gia này đã có nhiều thay đổi sâu sắc; cùng với đó, không phải là vấn đề tính chất và tốc độ tăng trưởng của kinh tế và tài sản xã hội, mà việc xây dựng nên một thể chế chính sách xã hội tương đối hoàn chỉnh mới là vấn đề được chú ý hơn rất nhiều lần. Đại hội lần thứ XVI của ĐCS Trung Quốc đã đề ra, trong 20 năm đầu thế kỷ này phải tập trung lực lượng xây dựng xã hội khá giả (xã hội tiểu khang) một cách toàn diện, đẩy mạnh việc xây dựng thể chế an sinh xã hội; Hội nghị Trung ương 3 Đại hội XVI đã chỉ ra, cần kiên trì quan điểm lấy con người làm gốc, xây dựng quan điểm phát triển khoa học toàn diện, hài hòa và bền vững; Hội nghị Trung ương 4 Đại hội XVI đề ra nhiệm vụ và mục tiêu xây dựng xã hội hài hòa, cải thiện dân sinh và thúc đẩy công bằng xã hội, đã trở thành tư tưởng hạt nhân của việc phát triển xã hội và xây dựng kinh tế ở Trung Quốc. Tiếp sau đó Chính phủ Trung ương và chính quyền địa phương các cấp lần lượt đặt ra và cho ban hành một loạt các chính sách xã hội ưu đãi cho

người dân, phát huy tác dụng quan trọng trong việc nâng cao chất lượng đời sống nhân dân, làm giảm mâu thuẫn xã hội, thúc đẩy công bằng xã hội, ổn định xã hội và phát triển hài hòa, thực hiện bước nhảy vọt lịch sử từ chính sách kinh tế đến chính sách xã hội.

Người khuyết tật Trung Quốc “là một nhóm xã hội với số lượng đông đảo, có đặc tính nổi bật, đặc biệt cần sự giúp đỡ”, hiện nay số lượng này đã vượt quá 83.000.000 người. Làm thế nào để bảo đảm cuộc sống cơ bản và một số nhu cầu đặc biệt của người khuyết tật một cách có hiệu quả; không ngừng cải thiện cuộc sống, tình trạng giáo dục và việc làm cho người khuyết tật; giúp họ có thể cùng hưởng thụ những thành quả của phát triển xã hội và tăng trưởng kinh tế giống như các nhóm người khác, vừa là vấn đề cần được chú ý đến trong xây dựng thể chế chính sách xã hội Trung Quốc, vừa là yêu cầu khách quan của kinh tế thị trường và hiện đại hóa. Trên cơ sở nhìn lại và tổng kết tiến trình phát triển và đặc trưng của các chính sách xã hội dành cho người khuyết tật Trung Quốc, bài viết phân tích những vấn đề tồn tại trong tiến trình phát triển chính sách

xã hội dành cho người khuyết tật; nghiên cứu cơ chế động lực trong tiến trình chính sách xã hội dành cho người khuyết tật Trung Quốc và những vấn đề cốt lõi mà chính sách dành cho người khuyết tật phải chuyển hướng để giải quyết.

1. Diễn tiến và đặc trưng của chính sách xã hội dành cho người khuyết tật Trung Quốc: Từ chủ nghĩa bình quân đến chủ nghĩa phúc lợi ưu đãi thích hợp dành cho người khuyết tật

Thế chế chính sách xã hội của Trung Quốc được hình thành và phát triển trong điều kiện lịch sử đặc biệt, đã có những sự thay đổi từ truyền thống đến hiện đại, từ thích ứng với thể chế kinh tế kế hoạch đến thích ứng với thể chế kinh tế thị trường, từ chủ nghĩa bình quân đến chủ nghĩa phát triển. Tương ứng với những thay đổi này, chính sách xã hội cho người khuyết tật là hệ thống con của cả thể chế chính sách xã hội, lại đã có những sự chuyển biến từ sự bảo vệ trình độ thấp của chủ nghĩa bình quân không có gì khác biệt với những nhóm người khác đến việc dành cho người khuyết tật những phúc lợi ưu đãi thích hợp.

1.1 Thời kỳ phúc lợi dân chính nhĩ nguyên của chủ nghĩa bình quân (1951-1983)

Trong gần 30 năm kể từ khi nước Trung Quốc mới được thành lập đến khoảng thời gian trước thời kỳ đầu cải cách mở cửa (năm 1983), Chính phủ Trung Quốc đã quy định và thi hành một loạt các chính sách xã hội trên các lĩnh vực như dân số, giáo dục, việc làm, phân phối thu nhập, an sinh xã hội, v.v... Chế độ phúc lợi xã hội lúc đó phát triển phụ thuộc vào chế độ công hữu kinh tế và chế độ kinh tế kế hoạch, xác lập hình thái ý thức xã hội chủ

nghĩa là tư tưởng chỉ đạo bước đầu của chế độ phúc lợi xã hội, tạo nên sự phân cách giữa thành thị - nông thôn và chế độ phúc lợi xã hội khép kín⁽¹⁾. Năm 1955, Chính phủ Trung Quốc đã thiết lập cơ cấu quản lý phúc lợi xã hội trong Bộ Nội vụ (tiền thân của Bộ Dân chính), chủ yếu phụ trách chỉ đạo và quản lý sự nghiệp phúc lợi xã hội và các doanh nghiệp phúc lợi xã hội, người ta thường gọi đó là “phúc lợi dân chính”⁽²⁾. Trong thời kỳ Cách mạng văn hóa, phúc lợi dân chính chịu ảnh hưởng nghiêm trọng. Năm 1968, Bộ Nội vụ bị bãi bỏ, chế độ và cơ cấu phúc lợi xã hội có hiệu quả rõ ràng đã bị hủy bỏ, chất lượng phục vụ của cả sự nghiệp phúc lợi xã hội đều kém đi. Tháng 2 năm 1978, sau khi Bộ Dân chính được thành lập đã thiết lập Cục Phúc lợi xã hội thành thị, chuyên phụ trách các sự vụ phúc lợi xã hội thành thị do Chính phủ trực tiếp quản lý. Tiếp sau đó, Chính phủ Trung Quốc liên tiếp ban hành các quy định pháp quy như: “Biện pháp tạm thời ổn định các cán bộ già yếu bệnh tật”, “Biện pháp tạm thời đối với công nhân về hưu, thôi việc”, “Quy định tạm thời về cán bộ quân đội tạm nghỉ điều dưỡng” v.v...; các bộ ngành liên quan thì có quy định “Chương trình nông thôn hợp tác điều trị y tế (dự thảo)”. Tháng 11 năm 1979, Hội nghị công tác phúc lợi cứu tế xã hội ở thành thị trong toàn quốc được tổ chức, hội nghị đã xác định rõ tính chất phúc lợi của đơn vị sự nghiệp phúc lợi xã hội thành thị, xác lập phương châm, chính sách khôi phục và phát triển sự nghiệp phúc lợi xã hội.

Các chính sách xã hội dành cho người khuyết tật thời kỳ này có các đặc trưng là: tính không quy phạm, không bền vững và phân tách nhị nguyên thành thị - nông thôn rõ ràng⁽³⁾.

Ở thành thị, Chính phủ thiết lập sự trợ giúp xã hội dành cho “những người ba không”, gồm có những cụ già cô đơn, trẻ em mồ côi khuyết tật, người tâm thần và người khuyết tật không có nguồn sống hàng ngày, không có năng lực lao động, không nơi nương tựa. Ở nông thôn, Chính phủ thiết lập chế độ hỗ trợ “năm đảm bảo” dành cho những người già yếu, trẻ mồ côi, quả phụ, người khuyết tật không nơi nương tựa, thiếu hoặc mất khả năng lao động. Cụ thể bảo đảm cái ăn, cái mặc, đảm bảo củi lửa (để đun bếp, sưởi ấm), đảm bảo giáo dục cho trẻ em, và đảm bảo an táng cho người già sau khi chết. Nhưng về phương diện mục tiêu ưu đãi của các chính sách xã hội dành cho người khuyết tật, vẫn thể hiện rõ khuynh hướng và cách làm coi trọng thành thị xem nhẹ nông thôn; trọng quốc doanh xem nhẹ tập thể; trọng Trung ương xem nhẹ địa phương; trọng các đơn vị lớn xem nhẹ các đơn vị nhỏ⁽⁴⁾.

1.2 Thời kỳ chuyển hướng sang xã hội hóa phúc lợi cho người khuyết tật (1984-2002)

Tháng 11 năm 1984, “Hội nghị giao lưu kinh nghiệm chỉnh đốn cải cách của các đơn vị sự nghiệp phúc lợi xã hội thành thị trong cả nước” của Bộ Dân chính đã đề ra ba chiến lược thay đổi phát triển và hướng cải cách cho sự nghiệp phúc lợi xã hội, là thay đổi thể chế cùng hướng về Nhà nước, tập thể và cá nhân, từ mô hình cứu tế chuyển sang mô hình phúc lợi, từ mô hình cộng dưỡng sang mô hình cộng dưỡng và hồi phục sức khỏe, từ mô hình khép kín sang mô hình mở cửa. Bắt đầu từ những năm 80 của thế kỷ 20, sự phát triển xã hội hóa, quy phạm hóa và chế độ hóa trong sự nghiệp phát triển các chế độ, chính sách

dành cho người khuyết tật Trung Quốc có sự cải tiến rõ rệt. Sự nghiệp phát triển các chế độ, chính sách dành cho người khuyết tật bắt đầu dần dần nhập vào quy hoạch phát triển xã hội kinh tế Nhà nước một cách có hệ thống, một loạt các điều luật, quy định pháp quy và chính sách liên quan đến người khuyết tật lần lượt được ban hành. Sau năm 1991, Quốc vụ viện đã thiết lập và thực hiện các điều lệ về bảo hiểm thất nghiệp, về công tác hỗ trợ “năm đảm bảo” ở nông thôn, về bảo đảm mức sống tối thiểu ở thành phố và thị trấn, thông qua các điều lệ về bảo hộ người khuyết tật, giáo dục người khuyết tật, bảo vệ quyền lợi phụ nữ, bảo vệ quyền lợi người cao tuổi, các quy định về quyền tặng cho sự nghiệp công ích, điều lệ về bảo đảm mức sống tối thiểu ở thành thị, v.v... Tháng 10 năm 1992, Đại hội XIV của Đảng lần đầu tiên đề ra rõ ràng mô hình mục tiêu xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, đánh dấu sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội Trung Quốc bước vào thời kỳ mới; các chính sách xã hội cho người khuyết tật Trung Quốc bắt đầu bước vào thời kỳ chuyển hướng chế độ, thích nghi với sự phát triển kinh tế thị trường của xã hội.

Những chính sách xã hội cho người khuyết tật thời kỳ này đã chuyển từ các chính sách truyền thống mang tính đáp ứng nhu cầu bức thiết, tính khắc phục hậu quả, tính hồi phục của thời kỳ đầu cải cách mở cửa, sang hướng hệ thống hóa, pháp chế hóa và xã hội hóa. Sự nghiệp phúc lợi xã hội dành cho người khuyết tật Trung Quốc dần dần đã thoát khỏi cục diện Chính phủ ôm đồm tất cả mọi chuyện và sự can thiệp trực tiếp của quyền lực hành

chính; bắt đầu thay đổi mục tiêu và cách làm chỉ đơn thuần theo đuổi các chính sách an sinh xã hội, quan niệm nhân dân có sự thay đổi rõ rệt, quyền lợi của người khuyết tật được tôn trọng, xã hội khẳng định năng lực của người khuyết tật, môi trường tham gia đời sống xã hội của người khuyết tật được cải thiện đáng kể.

1.3 Thời kỳ phúc lợi ưu đãi thích hợp dành cho người khuyết tật (từ năm 2003 đến nay)

Bắt đầu từ năm 2003, tài chính dân sinh bắt đầu được thực thi và thực hiện, thay đổi toàn diện và có hệ thống lĩnh vực tài chính công cộng và chính sách công cộng. Đại hội Đảng lần thứ XVI và XVII đã quán triệt sâu sắc thực hiện quan điểm phát triển khoa học, Nhà nước quan tâm đến công bằng, công chính và bình đẳng trong lĩnh vực chính sách xã hội nhiều hơn, coi trọng lợi ích của nhân dân hơn, quan niệm giá trị “lấy con người làm gốc” trở thành một nội dung quan trọng trong các chính sách xã hội, chính sách xã hội dành cho người khuyết tật có những chuyển biến mang tính lịch sử. Tháng 11 năm 2005, Bộ Dân chính ban hành văn bản “Ý kiến về việc ủng hộ các lực lượng xã hội sáng lập các cơ quan phúc lợi xã hội”, đề ra chủ trương thúc đẩy xã hội hóa phúc lợi xã hội, động viên các lực lượng xã hội tham gia sự nghiệp phúc lợi xã hội qua nhiều con đường, nhiều tầng bậc, sáng lập các cơ quan phúc lợi, triển khai dịch vụ mang tính đồng loạt với hình thức đa dạng. Năm 2007, chế độ đảm bảo mức sống tối thiểu từ thành thị được mở rộng toàn diện đến nông thôn, phá vỡ cục diện bất bình đẳng đã tồn tại trong thời gian rất dài của chế độ an sinh xã hội “coi trọng thành thị coi nhẹ nông thôn, bảo hiểm xã hội chỉ bao

phủ ở thành thị”. Tháng 4 năm 2008, Trung ương Đảng, Chính phủ Trung Quốc đã cho in và phát hành văn bản “Ý kiến về việc thúc đẩy sự nghiệp phát triển chế độ, chính sách dành cho người khuyết tật”, chỉ ra cần phải thúc đẩy nhanh việc xây dựng thể chế an sinh xã hội và thể chế phục vụ dành cho người khuyết tật. Ngày 10 tháng 3 năm 2010, Văn phòng Chính phủ gửi tới các đơn vị và bộ ngành có liên quan đến người khuyết tật Trung Quốc “Thông báo về ý kiến chỉ đạo việc đẩy mạnh xây dựng thể chế an sinh xã hội và thể chế phục vụ dành cho người khuyết tật”, khiến cho các công việc sắp xếp chuẩn bị cho thể chế phục vụ và an sinh xã hội cho người khuyết tật, sự nghiệp phục vụ công cộng và an sinh xã hội dành cho người khuyết tật của Trung Quốc phát triển lên một giai đoạn hoàn toàn mới. Cùng với sự phát triển của kinh tế, sự phục vụ và an sinh xã hội dành cho người khuyết tật đã có những bước tiến dài; khả năng và trình độ phục vụ người khuyết tật của Chính phủ và xã hội không ngừng phát triển; bước đầu đã hình thành nên cục diện làm việc và thể chế chính sách phục vụ và an sinh xã hội dành cho người khuyết tật phù hợp với tình hình Trung Quốc.

Đặc trưng chủ yếu của chính sách xã hội dành cho người khuyết tật thời kỳ này như sau: (1) Bảo hiểm xã hội, viện trợ xã hội và thể chế y tế công cộng theo hình thức phúc lợi ưu đãi hợp lý bước đầu được xác lập; thể chế chế độ phúc lợi dành cho người khuyết tật về cơ bản được hình thành; (2) Bước đầu hình thành việc lấy hiến pháp làm căn cứ, lấy các pháp luật về hình sự, dân sự, tố tụng, v.v... làm cơ sở, lấy pháp luật bảo hộ người khuyết tật làm hạt nhân, lấy các quy định pháp quy hành

chính và địa phương làm thể chế pháp luật cho việc bảo vệ quyền lợi người khuyết tật⁽⁵⁾; (3) Trên cơ sở thể chế phục vụ xã hội và an sinh xã hội dưới hình thức phúc lợi ưu đãi hợp lý, hình thành nên chế độ và các cách xử lý ưu tiên mang tính nghiêng về quyền lợi xã hội cho người khuyết tật⁽⁶⁾.

2. Những vấn đề diễn tiến chính sách xã hội dành cho người khuyết tật Trung Quốc

Trong khoảng thời gian khá dài từ khi nước Trung Quốc được thành lập đến những năm 80 của thế kỷ 20, chính sách xã hội vẫn luôn lấy việc bảo đảm những yêu cầu cơ bản trong cuộc sống của người dân, thúc đẩy bình quân xã hội và duy trì sự ổn định xã hội làm mục tiêu cơ bản. Tương ứng với điều đó, các chính sách phúc lợi xã hội dành cho người khuyết tật vẫn lấy việc đáp ứng các nhu cầu sinh tồn cơ bản của người khuyết tật nghèo khó, cải thiện mức sống của họ làm nội dung cơ bản. Sau khi bước vào những năm 90 của thế kỷ 20, Chính phủ Trung Quốc đã lần lượt thiết lập và cho ban hành một loạt các chính sách xã hội có lợi cho nhân dân, có tác dụng quan trọng trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống cho đông đảo người dân, xoa dịu các mâu thuẫn xã hội, thúc đẩy công bằng xã hội, ổn định xã hội và phát triển hài hòa, thực hiện bước nhảy vọt mang tính lịch sử từ chính sách kinh tế đến chính sách xã hội, từ loại hình bố khuyết truyền thống sang phúc lợi xã hội ưu đãi hợp lý dành cho người khuyết tật⁽⁷⁾. Tuy nhiên, trong quá trình nhảy vọt này, mô hình chính sách xã hội truyền thống sinh ra trong thể chế kinh tế kế hoạch có những ảnh hưởng lâu dài đối với việc phát triển thể chế chính sách và xây dựng

xã hội trong thời đại mới, khiến cho diễn tiến chính sách xã hội dành cho người khuyết tật bộc lộ nhiều vấn đề, như mâu thuẫn giữa vai trò chủ thể với sự suy thoái chức năng; nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn; sự bất bình quân mang tính gián đoạn và khuynh hướng đầu tư tài chính mang tính “còn dư”, v.v...

2.1 Mâu thuẫn giữa vai trò chủ thể hành động với sự suy thoái chức năng

Chủ thể hành động của chính sách xã hội là chỉ những người hành động, đề xướng hoặc tham gia vào quá trình chính sách xã hội. Trong quá trình thực hiện chính sách xã hội, chính sách xã hội là kết quả của việc cùng tham gia và “cùng chơi” của nhiều người thuộc nhiều tổ chức, chính vì thế chủ thể hành động còn bao gồm các tổ chức, nhóm và cá nhân, họ lần lượt đảm đương những vai trò khác nhau, ví dụ như người đưa ra chính sách xã hội, người tổ chức, người cung cấp tư liệu, người phục vụ, v.v..., trong đó Chính phủ là chủ thể hành động chính sách xã hội chủ yếu nhất⁽⁸⁾.

Năm 1988, Hội Liên hiệp người khuyết tật Trung Quốc được thành lập. Trước đó, với tư cách là chủ thể của chính sách xã hội dành cho người khuyết tật, ở thành thị chủ yếu là các bộ, ngành dân chính các cấp; ở nông thôn là các tổ chức kinh tế tập thể của xã, thôn. Dựa vào những ban ngành và tổ chức này, Trung Quốc đã gây dựng nên sự nghiệp phúc lợi xã hội dành cho người khuyết tật với mức độ thấp, độ che phủ rộng và có độ giới hạn. Phúc lợi xã hội dành cho người khuyết tật là một bộ phận của phúc lợi dân chính, nhập vào với chức trách và thể chế nội dung công việc của các bộ ngành dân chính các cấp. Tuy nhiên, Chính phủ lại không làm rõ mối

quan hệ giữa “phúc lợi dân chính” và “phúc lợi người khuyết tật”, cũng chưa làm rõ trách nhiệm của Chính phủ trong sự nghiệp phát triển chế độ, chính sách dành cho người khuyết tật. Tương ứng với tình trạng này, các tổ chức người khuyết tật thời kỳ này chịu sự chỉ đạo của Bộ Dân chính về mặt nghiệp vụ, giúp đỡ Bộ Dân chính triển khai công tác phúc lợi xã hội cho người khuyết tật, chức năng chính sách xã hội của các tổ chức này không được phát huy rõ rệt⁽⁹⁾.

Sau khi Hội Liên hiệp người khuyết tật Trung Quốc được thành lập, tổng hợp lực lượng các bên, điều động các nhân tố tích cực về các mặt, hình thành nên cục diện mới của sự nghiệp phát triển chế độ, chính sách dành cho người khuyết tật. Căn cứ theo “Pháp luật về bảo vệ người khuyết tật” và quy định của Điều lệ Hội Liên hiệp người khuyết tật, thì Hội Liên hiệp người khuyết tật Trung Quốc và các tổ chức địa phương là các đoàn thể sự nghiệp người khuyết tật mang tính tổng hợp, thông qua sự phê chuẩn của Chính phủ và sự xác nhận của pháp luật quốc gia, chủ yếu thi hành các chức năng đại diện, phục vụ và quản lý người khuyết tật. Các tổ chức Hội Liên hiệp người khuyết tật các cấp lần lượt tách ra độc lập từ Bộ Dân chính, tiếp quản công việc cứu tế phúc lợi cho người khuyết tật vốn thuộc Bộ Dân chính, và dần dần phát triển thành sự nghiệp xã hội mang tính tổng hợp trên nhiều lĩnh vực, bao gồm phục hồi sức khỏe, giáo dục, việc làm, xóa đói giảm nghèo, an sinh xã hội, thể thao văn hóa, bảo vệ quyền lợi, xây dựng những công trình không có chướng ngại vật, v.v... Tuy nhiên, do các tổ chức người khuyết tật cơ sở chưa kiện toàn hoặc thiếu thốn, thực lực kinh tế của các tổ chức tập thể nông thôn yếu và mỏng, công tác cho người

khuyết tật ở rất nhiều địa phương vẫn phải nhờ vào các cơ quan bộ ngành dân chính của xã, thị trấn, khu phố. Trong thực tiễn công tác cụ thể, khó tránh khỏi nảy sinh những xung đột và mâu thuẫn, việc phát huy chức năng chính sách của các tổ chức người khuyết tật gặp nhiều hạn chế. Ví dụ như việc cải tạo các căn hộ xuống cấp, trong năm 2010, Quỹ Xổ số công ích của Hội Liên hiệp người khuyết tật đã hỗ trợ cho mỗi gia đình người khuyết tật nghèo khó ở nông thôn số tiền 7500 Nhân dân tệ (NDT) để cải tạo nhà xuống cấp, Bộ Dân chính cũng hỗ trợ từ 10000-15000 NDT. Tuy nhiên, tại đa số các địa phương hai khoản hỗ trợ này đều không thể cùng được thực hiện. Những hiện tượng tương tự trong các công tác khác như cứu trợ hay bảo đảm mức sống tối thiểu cho người khuyết tật nghèo khó đều có những tồn tại nhất định, về khách quan đã tạo nên sự suy yếu trong chức năng quản lý và phục vụ của Hội Liên hiệp người khuyết tật.

2.2 Hiện tượng nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn

Trước những năm 90 của thế kỷ 20, chính sách xã hội của Trung Quốc lấy thành thị làm trọng tâm để triển khai. Do một loạt các chế độ mang tính rào cản như quản lý hộ tịch, quản lý nhân sự, trợ cấp thành thị và giải quyết việc làm theo khu vực, do sự chiếm hữu và sử dụng các tài nguyên xã hội, sự cung cấp phúc lợi xã hội mang tính cho sẵn và tính thân phận, cho nên các chính sách xã hội biểu hiện rõ trạng thái nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn⁽¹⁰⁾. So với nông thôn, thì cơ sở, tổng lượng, tiêu chuẩn và trình độ phục vụ của các phúc lợi và đãi ngộ an sinh dành cho cư dân thành thị và những người có

việc làm cao hơn rất nhiều so với những người ở nông thôn; lại thêm ảnh hưởng của các nhân tố mang tính kết cấu như quan hệ giữa Trung ương và địa phương cũng như chế độ thuế hiện hành, nên đặc trưng nhị nguyên hóa, phân tán hóa của việc hỗ trợ phục vụ công cộng cho người khuyết tật trở nên rất rõ nét⁽¹⁾.

Thế kỷ mới bắt đầu, chính sách “Tam nông” của Trung Quốc trước sau đều được triển khai xoay quanh việc điều chỉnh kết cấu nông nghiệp, tăng thu nhập cho nông dân, Hội nghị Trung ương lần thứ 4 (Đại hội Đảng XVI) đã đề ra rõ ràng phải xác định xu hướng chính sách của Trung Quốc trong giai đoạn này là “công nghiệp phục vụ nông nghiệp, thành thị hỗ trợ nông thôn”. Nhưng mô hình chính sách xã hội truyền thống được hình thành trong thể chế kinh tế kế hoạch, lấy kết cấu nhị nguyên thành thị - nông thôn và thân phận hộ tịch làm cơ sở có quán tính rất lớn, đã kết hợp với thể chế hành chính chưa được cải cách triệt để. Hậu quả là: Phúc lợi xã hội ưu đãi thích hợp kiểu mới vẫn dựa vào con đường nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn. Ngay như ở cùng một thành phố, do thân phận hộ tịch khác nhau, nên các phúc lợi và đãi ngộ xã hội mà người khuyết tật nhận được cũng khác nhau,

thậm chí khác nhau rất lớn. Ví dụ, trong việc cứu trợ xã hội với nội dung chính là việc bảo đảm mức sống tối thiểu và cứu trợ y tế, người khuyết tật là đối tượng chủ yếu và ưu tiên của việc cứu trợ, nhưng so sánh giữa người có hộ khẩu nông thôn với người có hộ khẩu ở thành phố, thì các phúc lợi dành cho người khuyết tật có hộ khẩu nông thôn ít hơn về chủng loại, hẹp hơn về độ bao phủ, nhỏ hơn về mức độ đầu tư, và thấp hơn về trình độ phục vụ. Năm 2010, số lượng người trong diện cần đảm bảo mức sống tối thiểu ở thành thị và nông thôn lần lượt là 23,111 triệu người và 52,284 triệu người. Số lượng này ở nông thôn lớn hơn khoảng 2,26 lần so với ở thành thị, nhưng số tiền hỗ trợ dành cho nông thôn chỉ bằng 85% so với ở thành thị; số tiền đảm bảo mức sống tối thiểu cho người khuyết tật ở nông thôn bình quân mỗi tháng thậm chí còn chưa bằng một nửa so với con số này ở thành thị. Về mặt cứu trợ y tế, số lượng người ở thành thị và nông thôn lần lượt là 3,736 triệu lượt người và 8,138 triệu lượt người, con số này ở nông thôn gấp 2,18 lần so với ở thành thị, nhưng số tiền cứu trợ bình quân đầu người ở nông thôn lại ít hơn ở thành thị gần 150 NDT (xem bảng 1).

Bảng 1. SO SÁNH SỐ TIỀN VÀ QUY MÔ CỨU TRỢ XÃ HỘI THÀNH THỊ - NÔNG THÔN

	Bảo đảm mức sống tối thiểu		Cứu trợ y tế	
	Thành thị	Nông thôn	Thành thị	Nông thôn
Số người (triệu người)	23,111	52,284	3,736	8,138
Số tiền (tỷ RMB)	49,59	42,3	4,51	8,64
Bình quân (RMB)	251,2/tháng	117,0/tháng	1207,2	1061,7

Nguồn: Ban quản lý quy hoạch tài vụ Bộ Dân chính. Báo cáo thống kê theo quý Sự nghiệp dân chính [EB/OL]. <http://cws.mca.gov.cn>, 2011.2.12.

Tóm lại, sự nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn của chính sách xã hội dành cho người khuyết tật là hiện thực cơ bản của xã hội Trung Quốc hiện nay. Có thể thấy rõ việc xây dựng các chính sách hiện hữu vẫn chịu ảnh hưởng nhiều của con đường nhị nguyên thành thị - nông thôn, vẫn chưa thể chấm dứt một cách có hiệu quả những khác biệt giữa thành thị - nông thôn và xu hướng mở rộng sự bất bình đẳng xã hội, mang đến những ảnh hưởng không tốt cho sự phát triển thống nhất giữa thành thị - nông thôn trong tương lai.

2.3 Tình thế không cân bằng gián đoạn

Thông thường, quá trình hoạch định chính sách không chỉ bao gồm các bước xây dựng chính sách như đưa ra kiến nghị, dự đoán, thi hành, đánh giá và chấm dứt, mà còn bao gồm môi trường và cơ chế xây dựng chính sách, như hoàn cảnh trong và ngoài nước, phát triển chính sách, các nhân tố động thái ảnh hưởng đến việc xây dựng chính sách⁽¹²⁾. Phân tích quá trình chính sách có hai mô hình là: Quyết sách lý tính và quyết sách tiệm tiến; *quyết sách lý tính* lại chia thành phân tích lý tính và phân tích lý tính hữu hạn; *quyết sách tiệm tiến* bao gồm mô hình quyết sách đa nguyên và mô hình quyết sách của tầng lớp tinh anh⁽¹³⁾. Do xem nhẹ tác dụng của sự quy phạm không chính thức trong quá trình chính trị nên mô hình quyết sách lý tính gặp phải sự thách thức từ mô hình quyết sách tiệm tiến⁽¹⁴⁾. Baumgartner và Jones – đại diện của mô hình quyết sách tiệm tiến cho rằng, quá trình chính trị thường được dẫn dắt bởi logic chủ nghĩa tiến hành và ổn định, tính ổn định và thay đổi là những nhân tố quan trọng trong quá trình chính sách⁽¹⁵⁾. Các chính sách hiện

còn tồn tại hoặc được tăng cường, hoặc bị nghi ngờ, những cái được tăng cường sẽ tạo thành trở ngại lớn cho việc thiết lập những thay đổi nhỏ, còn ở tầng diện cơ bản nhất, những nghi ngờ lại tạo cơ hội cho việc thay đổi lớn các chính sách⁽¹⁶⁾. Thông qua việc phân tích các ví dụ về việc xây dựng hàng loạt các chính sách ở các lĩnh vực khác nhau, trong các thời kỳ khác nhau ở Mỹ, Baumgartner và Jones đã tìm ra đặc trưng cân bằng gián đoạn trong quá trình xây dựng chính sách ở Mỹ, việc thiết lập chính sách đồng thời cũng tồn tại thời kỳ năng động và trì trệ, chế độ phân quyền chính trị sẽ đẩy mạnh xu thế cân bằng gián đoạn.

Quá trình xây dựng chính sách xã hội cho người khuyết tật Trung Quốc thể hiện đặc trưng gián đoạn nhưng không cân bằng một cách rõ ràng. Chính sách xã hội cho người khuyết tật ở Trung Quốc có một giai đoạn đình trệ khá dài, mãi đến sau những năm 1980, chính sách xã hội cho người khuyết tật mới bắt đầu dần dần đi vào lịch trình nghị sự của chính sách Chính phủ. Tuy nhiên, nhận thức của giới học thuật và giới hành động thực tiễn đối với khái niệm chính sách xã hội cho người khuyết tật từ trước đến nay đều rất mơ hồ, thậm chí cũng không hề có chính sách xã hội cho người khuyết tật nào có ý nghĩa hiện đại⁽¹⁷⁾. Sau những năm 1990, chính sách xã hội cho người khuyết tật Trung Quốc bước vào con đường phát triển mang tính nhảy vọt, quá trình chính sách điển hình bao gồm các khâu đưa ra kiến nghị, dự đoán, thi hành, đánh giá và chấm dứt, cũng chưa được tiến hành từng bước và chưa được sử dụng xuyên suốt trong chương trình nghị sự chính sách liên quan của Chính phủ. Đây là một phương diện, ở phương diện khác, xã hội Trung Quốc

thiếu môi trường phát triển cho quyết sách đa nguyên và quyết sách của những người tinh anh, rất khó có một sức mạnh bên ngoài có hệ thống để yêu cầu và gây áp lực với việc tiến hành xây dựng các chính sách Chính phủ, biểu hiện và sự tổng hợp của lợi ích xã hội không phải do các cơ quan trung gian như đoàn thể công dân và các tổ chức xã hội khác đảm nhận, mà do những người tinh anh có quyền lực trong nội bộ hệ thống hành chính đưa lợi ích xã hội mà họ công nhận vào trong các chính sách công cộng⁽¹⁸⁾. Việc xác định và thiết lập chương trình nghị sự về các vấn đề chính sách xã hội Trung Quốc trước sau đều do những người tinh anh có quyền lực trong nội bộ hệ thống hành chính khống chế, họ đồng thời đảm nhiệm vai trò tập hợp và biểu đạt lợi ích. Vì vậy, tình hình này nhất định sẽ dẫn đến trạng thái không cân bằng trong quá trình chính sách, điều này làm cho Chính phủ gặp khó khăn trong việc điều tiết hai loại vai trò nêu trên, đồng thời cũng tạo thành sự mất cân bằng trong việc phân phối lợi ích và nguồn lực trong quá trình chính sách, làm tăng những rủi ro khi những người tinh anh nắm quyền lực biến chính sách trở thành công cụ lợi ích cho bản thân mình và những nhóm nhỏ.

2.4 Khuynh hướng đầu tư tài chính công cộng theo hình thức “còn dư”

Sự phát triển kinh tế của Trung Quốc luôn tuân theo con đường của chủ nghĩa phát triển⁽¹⁹⁾. Chủ nghĩa phát triển là một loại lý luận tiến bộ xã hội đem các mặt phát triển quy nạp thành sự phát triển kinh tế là chủ đạo, nó coi bản thân sự phát triển là một loại hình thái ý thức thúc đẩy sự thay đổi xã hội. Dưới sự chỉ đạo của chủ nghĩa này, công nghiệp hóa và hiện đại

hóa được coi là công thức hữu hiệu “có thể chữa bách bệnh” để “cứu thế giới”, chỉ cần kinh tế liên tục phát triển nhanh, tất cả các mâu thuẫn xã hội và vấn đề xã hội đều sẽ được giải quyết thuận lợi⁽²⁰⁾. Từ những năm 80 của thế kỷ 20 trở lại đây, Trung Quốc nhấn mạnh “phát triển là đạo lý cứng”, theo đuổi chiến lược phát triển “lấy việc xây dựng kinh tế làm trung tâm”. Từ Trung ương đến địa phương đều đặt sự phát triển kinh tế và tích lũy tài sản ở vào vị trí chiến lược, theo đuổi sự tăng trưởng GDP trở thành nhiệm vụ trung tâm của chính quyền các cấp, các nguồn lực chủ yếu được tập trung đầu tư vào việc xây dựng kinh tế, còn lại các nguồn lực còn dư mới được đầu tư vào việc xây dựng xã hội⁽²¹⁾. Kiểu đầu tư tài chính công cộng dưới hình thức “còn dư” để xây dựng xã hội như trên đã tạo nên tình trạng việc xây dựng xã hội bị đình trệ so với phát triển kinh tế trong một thời gian dài, ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển bền vững của kinh tế và ổn định xã hội.

Sau năm 2002, quan niệm giá trị “lấy con người làm gốc” đã trở lại trong các chính sách xã hội, Chính phủ lấy việc điều hòa phát triển kinh tế và xây dựng xã hội làm điểm xuất phát cơ bản trong việc xây dựng chính sách; hướng và trọng điểm chi cho tài chính công cộng dần dần hướng tới những thành phần yếu thế trong xã hội. Từ năm 2006 đến năm 2010, số tiền tích lũy mà tài chính công cộng trong cả nước chi cho giáo dục, y tế, an sinh xã hội và việc làm lần lượt đạt 44,5 nghìn tỉ NDT, 14,9 nghìn tỉ NDT và 33,3 nghìn tỉ NDT; số tiền tích lũy trong 5 năm mà tài chính Trung ương chi cho “tam nông” đạt gần 30 nghìn tỉ NDT⁽²²⁾. Tuy nhiên, việc chi cho dân sinh tăng nhanh cũng có tính chất trả nợ, trước năm 2003, tỉ lệ chi tài chính cho

dân sinh ở mức thấp hơn 20% trong suốt thời gian dài, năm 2003 tỉ lệ này tăng lên khoảng 30%, đến năm 2010 tỉ lệ này đã chiếm khoảng 2/3 số chi tài chính. Tuy vậy, trong sắp xếp phân loại số tiền chi cho an sinh xã hội và việc làm, Chính phủ vẫn có khuynh hướng đầu tư tài chính công cộng theo hình thức “còn dư” cho sự nghiệp người khuyết tật. Như bảng 2 cho thấy, trong khoảng từ năm 2006-2010, số tiền chi cho việc bảo đảm mức sống tối thiểu ở thành thị - nông thôn và sự nghiệp người khuyết tật đều tăng lên, nhưng so với các nước đang phát triển, thì tỉ trọng chi cho

sự nghiệp người khuyết tật trong tài chính công cộng vẫn còn thấp⁽²³⁾. Không chỉ vậy, trái với xu thế tăng lên của tỉ trọng chi tài chính cho việc đảm bảo mức sống tối thiểu ở thành thị - nông thôn, tỉ trọng chi tài chính cho sự nghiệp người khuyết tật đang mỗi năm một giảm (trừ năm 2010), điều này không phù hợp với việc phát triển sự nghiệp người khuyết tật có liên quan trực tiếp đến 83 triệu người khuyết tật ở Trung Quốc. Điều này cũng phản ánh khuynh hướng đầu tư tài chính công cộng theo hình thức “còn dư” trong sự nghiệp người khuyết tật ở Trung Quốc.

Bảng 2: SO SÁNH TỶ LỆ CHI CHO SỰ NGHIỆP NGƯỜI KHUYẾT TẬT VÀ VIỆC ĐẢM BẢO MỨC SỐNG TỐI THIỂU Ở THÀNH THỊ - NÔNG THÔN (TỪ NĂM 2006-2010)

		Năm 2006	2007	2008	2009	2010
Chi cho tài chính công cộng (tỷ RMB)		4042,273	4978,135	6078,600	7623,500	8987,416
Chi cho đảm bảo mức sống tối thiểu ở thành thị (tỷ RMB)		22,420	27,740	41,170	51,785	53,953
Chi cho đảm bảo mức sống tối thiểu ở nông thôn (trăm triệu RMB)		9,720	10,910	22,870	35,000	44,659
Chi cho sự nghiệp người khuyết tật (trăm triệu RMB)		3,910	4,660	5,432	6,470	7,908
Chiếm tỉ trọng trong chi tiêu tài chính công cộng (%)	Bảo đảm mức sống tối thiểu ở thành thị	0,555	0,557	0,677	0,679	0,600
	Bảo đảm mức sống tối thiểu ở nông thôn	0,240	0,219	0,376	0,459	0,497
	Sự nghiệp người khuyết tật	0,097	0,094	0,089	0,085	0,088

Nguồn tư liệu: Tổng mức chi của tài chính công cộng, chi cho an sinh xã hội và việc làm, dẫn từ trang web của Bộ Tài chính, Quyết toán tài chính công cộng toàn quốc qua các năm; Chi cho bảo đảm mức sống tối thiểu của cư dân, dẫn từ trang web Bộ Tài chính, Báo cáo thống kê phát triển sự nghiệp dân chính, số liệu về chi cho sự nghiệp người khuyết tật do tác giả tính toán căn cứ theo tổng hợp số liệu liên quan trên các trang web của Bộ Tài chính và Liên hợp hội người khuyết tật Trung Quốc; số liệu về tỉ trọng chi cho sự nghiệp người khuyết tật và bảo đảm mức sống tối thiểu do tác giả tính toán căn cứ theo số liệu thống kê.

3. Cơ chế động lực cho sự phát triển chính sách xã hội đối với người khuyết tật Trung Quốc

Sau năm 2002, Chính phủ Trung ương và chính quyền địa phương đã liên tục ban hành hàng loạt các biện pháp và chính sách xã hội, về căn bản đã làm xoay chuyển tình trạng thiếu thốn hoặc không có chính sách xã hội trong cả một thời gian dài từ sau cải cách mở cửa đến nay. Theo đó, một số học giả cho rằng: Trung Quốc đang từ thời đại chính sách kinh tế bước sang thời đại chính sách xã hội, hoặc thời đại mà chính sách xã hội từ hình thức tái phân phối chuyển sang hình thức phát triển⁽²⁴⁾. Tương ứng với nó, chính sách xã hội đối với người khuyết tật của Trung Quốc cũng có sự chuyển hướng mang tính lịch sử, từ việc đảm bảo bình quân chủ nghĩa ở mức thấp, không phân biệt giữa các nhóm người chuyển sang đảm bảo phúc lợi ưu đãi hợp lý dành cho người khuyết tật. Một vấn đề đáng phải nghiên cứu là: Động lực dẫn đến sự chuyển hướng này là gì?

Từ những năm 60 của thế kỷ 20 trở lại đây, các học giả phương Tây đã đưa ra hàng loạt mô hình lý luận về phát triển chính sách xã hội, tương đối phổ biến là lý luận về *lôgic chủ nghĩa công nghiệp, lý luận nguồn lực quyền lực* và *lý luận lấy quốc gia làm trọng tâm*. Những lý luận này từ những khía cạnh khác nhau đã vạch ra được cơ chế động lực cho sự phát triển chính sách xã hội⁽²⁵⁾. *Lôgic chủ nghĩa công nghiệp* đã nhấn mạnh: Chính sách xã hội là sản phẩm của hiện đại hóa, sự phát triển của quốc gia hiện đại sẽ tạo điều kiện hỗ trợ cần thiết cho sự phát triển chính sách xã hội, kinh tế tăng trưởng là nguyên nhân cuối cùng cho sự phát triển

của quốc gia về phúc lợi⁽²⁶⁾. *Lý luận lấy quốc gia làm trọng tâm* chủ trương: Quốc gia không phải là diễn đàn công cộng, và cũng không đơn thuần là chỉ phục vụ một số giai cấp nhất định nào đó, các nhân tố tổng hợp như tính tự chủ, năng lực, kết cấu và tính khuynh hướng của quốc gia sẽ có ảnh hưởng sâu sắc, lâu dài đối với sự phát triển chính sách xã hội. Trong đó, năng lực quốc gia (thông thường gồm có 8 năng lực lớn là: cưỡng chế, thu hút, nhận thức chung, quản lý giám sát, điều tiết, biểu đạt, tích hợp và tái phân phối) là quan trọng nhất đối với sự phát triển chính sách xã hội⁽²⁷⁾. *Lý luận nguồn lực quyền lực* cho rằng: Chính đảng có vai trò then chốt trong việc điều tiết lợi ích và động viên chính trị, nó có hai cơ sở lý luận lớn: *Một là*, mối quan hệ giữa trình độ tổ chức hóa công nhân, năng lực động viên và kết quả tái phân phối quyền lực, trình độ phát triển chính sách xã hội bắt nguồn từ mức độ quyền lực nghiêng về phía công nhân; *hai là*, quyền công dân, quyền này đã từ quyền lợi cá nhân phát triển thành sức mạnh quyền lợi chính trị, việc mở rộng quyền công dân và quyền lợi chính trị cuối cùng đã thúc đẩy nảy sinh quyền lợi xã hội; chính sách xã hội chính là biểu hiện của việc thực hiện quyền lợi xã hội⁽²⁸⁾. Quyền lợi xã hội là nội dung chủ yếu của quyền lợi công dân, bao gồm quyền được đảm bảo cuộc sống cơ bản, và cũng gồm cả những đảm bảo xã hội như: nhà ở, công ăn việc làm, chữa bệnh, dưỡng lão... để mọi người đều được hưởng một cuộc sống ấm no đầy đủ, đáng để tự hào; đồng thời còn gồm cả việc rút ngắn khoảng cách giàu nghèo trong xã hội, đảm bảo cho người nào cũng có cơ hội phát triển về mặt xã hội và văn hóa, thúc đẩy thành công mục tiêu chính nghĩa trong xã hội⁽²⁹⁾.

Cơ chế động lực phát triển chính sách xã hội là thể hợp nhất gồm ba yếu tố: Tăng trưởng kinh tế, năng lực quốc gia, quyền lợi xã hội công dân đã cung cấp cho mọi người cách nhìn phân tích hữu ích để hiểu được sự phát triển của chính sách xã hội ở Trung Quốc. Sau cải cách mở cửa, vấn đề xã hội, mâu thuẫn xã hội nổi lên đã làm tăng thêm tính cấp bách của việc thực hiện chính sách xã hội mới trong giai đoạn mới. Thực lực và năng lực tổng hợp của Trung Quốc trong việc tăng trưởng nhanh chóng đã đặt nền móng vững chắc cho việc thực hiện chính sách xã hội ở Trung Quốc một cách toàn diện hơn, mang tính ưu đãi tốt đẹp hơn. Trong những năm 2001-2010, GDP bình quân đầu người của Trung Quốc từ 8622 NDT (khoảng 1035 USD) tăng lên 29992 tệ (4600 USD), tỉ lệ tăng trưởng thu nhập tài chính toàn quốc bình quân năm lần lượt là 10,5% và 19,9%, Trung Quốc từ một quốc gia thu nhập thấp đã được xếp vào hàng ngũ những nước có thu nhập trung bình thấp⁽³⁰⁾. An Thế Phú cho rằng: Sau năm 2002, Trung Quốc đã bước vào một giai đoạn phát triển mới, thời kỳ này có thể đứng trước hai kịch bản: *Một là*, xuất hiện thời kỳ phát triển hoàng kim, giữ cho kinh tế liên tục tăng trưởng nhanh chóng trong một thời gian tương đối dài và thực hiện nâng cao rõ rệt chất lượng tổng thể nền kinh tế quốc dân, thực hiện công nghiệp hóa và hiện đại hóa một cách thuận lợi; *hai là*, có khả năng xuất hiện một thời kỳ có mâu thuẫn nổi lên, các mối quan hệ lợi ích giữa thành thị và nông thôn, giữa nội thành với ngoại thành, giữa các ngành nghề và giữa các nhóm cư dân... ngày càng phức tạp, nếu như xử lý không thỏa đáng sẽ dễ làm nảy sinh hàng loạt các mâu thuẫn xã hội⁽³¹⁾. Hiện nay, Trung Quốc đang ở trong thời kỳ xã hội phải trả

giá hoặc tập trung chi cho các vấn đề xã hội, hay trong thời kỳ nảy sinh các vấn đề xã hội, tính định vị sai chủ thể phải trả giá cho phát triển xã hội và tính trì trệ trong việc bồi thường cho cái giá phải trả đã dẫn đến hàng loạt vấn đề xã hội và mâu thuẫn xã hội mang tính cơ cấu⁽³²⁾. Kinh tế liên tục phát triển và xây dựng được xã hội hài hòa đòi hỏi phải có một môi trường xã hội ổn định lâu dài. Muốn hóa giải những vấn đề xã hội và mâu thuẫn xã hội mang tính cơ cấu một cách có hiệu quả thì phải bắt đầu từ việc thiết kế chế độ thượng tầng và điều chỉnh cục diện lợi ích của các tầng lớp để tiến hành sắp xếp các chiến lược; còn quan điểm phát triển khoa học, ý muốn xây dựng một xã hội hài hòa và tìm tòi một chế độ phúc lợi xã hội ưu đãi hợp lý chính là sự ứng phó với các vấn đề xã hội, mâu thuẫn xã hội hiện nay trên cơ sở phát triển năng lực quốc gia và kinh tế, đây cũng chính là biểu hiện của việc tôn trọng quyền lợi công dân và giá trị nhân bản.

4. Tổng kết và thảo luận

Hệ thống chính sách xã hội Trung Quốc đã trải qua sự chuyển biến từ truyền thống sang hiện đại, từ việc thích ứng với thể chế kinh tế kế hoạch sang thích ứng với thể chế kinh tế thị trường, từ chủ nghĩa bình quân sang chủ nghĩa phát triển. Tương ứng với nó, hệ thống con về chính sách xã hội đối với người khuyết tật cũng trải qua sự chuyển biến từ phúc lợi dân chính nhị nguyên đến xã hội hóa phúc lợi của chủ nghĩa bình quân, rồi chuyển sang phúc lợi ưu đãi hợp lý dành riêng cho người khuyết tật. Nhưng trong tiến trình chuyển biến này, mô hình chính sách xã hội truyền thống hình thành trong thể chế kinh tế kế hoạch dựa trên cơ sở là kết cấu nhị nguyên

thành thị - nông thôn và thân phận hộ tịch có quán tính mạnh mẽ, cùng với việc thể chế hành chính chưa được cải cách triệt để đã kết hợp với nhau, ảnh hưởng sâu sắc đến đường lối phát triển chính sách xã hội của Trung Quốc sau cải cách mở cửa, khiến sự phát triển chính sách xã hội đối với người khuyết tật xuất hiện các vấn đề như: xung đột giữa vai trò của chủ thể hành động với sự yếu kém về năng lực; nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn; tình trạng mất cân bằng theo kiểu gián đoạn và đầu tư tài chính dưới hình thức “còn dư”.

Cơ chế động lực phát triển chính sách xã hội là thể hợp nhất gồm ba yếu tố: Tăng trưởng kinh tế, năng lực quốc gia, quyền lợi xã hội công dân đã đưa ra cách tiếp cận phân tích hữu ích để hiểu được sự phát triển của chính sách xã hội của Trung Quốc. Do tính định vị sai chủ thể phải trả giá cho phát triển xã hội và tính trì trệ trong việc bồi thường cho cái giá phải trả đã dẫn đến các vấn đề xã hội mang tính cơ cấu của Trung Quốc hiện nay; mâu thuẫn xã hội nổi lên rõ rệt đã làm tăng tính cấp bách cho việc thực thi chính sách xã hội ưu đãi trong giai đoạn phát triển mới. Kinh tế và năng lực của quốc gia được tăng cường nhanh chóng sau cải cách mở cửa đã chuẩn bị cơ sở vững chắc cho việc xây dựng hệ thống chính sách xã hội tương đối hoàn thiện. Còn quan điểm phát triển khoa học, ý muốn xây dựng xã hội hài hòa và nghiên cứu một chế độ phúc lợi xã hội ưu đãi hợp lý vừa là sự tùy cơ ứng biến của các vấn đề xã hội và mâu thuẫn xã hội hiện nay, đồng thời cũng là biểu hiện của việc tôn trọng lợi ích công dân và sự trở lại của giá trị nhân bản.

Về phát triển chính sách xã hội đối với người khuyết tật có 2 vấn đề trọng tâm, một là vạch ra ranh giới hợp lý về vai trò

chủ thể chính sách của Hội Liên hiệp người khuyết tật, hai là phải thoát khỏi sự lệ thuộc vào đường lối nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn. Hội Liên hiệp người khuyết tật sẽ thống nhất các tổ chức đại diện cho bản thân những người khuyết tật, đoàn thể phúc lợi xã hội và các cơ quan quản lý sự nghiệp làm một khối, Hội Liên hiệp kiểu “bán quan bán dân”, có thuộc tính vừa là dân vừa là quan đòi hỏi Hội Liên hiệp người khuyết tật phải giữ được sự cân bằng cần thiết giữa Chính phủ, xã hội và đoàn thể nhân dân, vì vậy, nó vừa chịu sự chi phối của “cơ chế hành chính”, vừa chịu sự ràng buộc của “cơ chế tự trị”. Nhưng dưới sự sắp xếp thể chế quản lý hành chính, quản lý sự nghiệp xã hội thì Hội Liên hiệp người khuyết tật không thể có tính độc lập, tính tự trị về mặt ý nghĩa một cách hoàn chỉnh được, đây là nguyên nhân quan trọng tạo ra xung đột về vai trò chủ thể chính sách và sự yếu kém về chức năng của Hội Liên hiệp người khuyết tật. Vì vậy, làm thế nào để tăng cường tính độc lập, tính tự trị của Hội Liên hiệp người khuyết tật đã trở thành vấn đề then chốt cho việc vạch ranh giới hợp lý và điều chỉnh rõ vai trò chủ thể chính sách của Hội Liên hiệp người khuyết tật.

Trong giai đoạn hiện nay, mục tiêu đầu tiên để Trung Quốc xây dựng chế độ phúc lợi xã hội ưu đãi hợp lý chính là phá bỏ những hạn chế trong cơ cấu phân chia nhị nguyên thành thị - nông thôn. Nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn là môi trường cơ bản của hệ thống chính sách xã hội Trung Quốc trước đây, thậm chí có khả năng trở thành một loại tập quán hoặc phương thức tư duy. Mặc dù hiện tượng nhị nguyên hóa trong chính sách xã hội của Trung Quốc

đã tồn tại lâu dài, nhưng vẫn chưa vững chắc, cũng chưa phát triển thành một loại hạn chế mang tính kết cấu mạnh mẽ. Hiện nay, Trung Quốc đang ra sức đẩy mạnh công cuộc xây dựng xã hội, đổi mới quản lý xã hội và xây dựng hệ thống phúc lợi xã hội ưu đãi hợp lý, nghĩa là Trung Quốc đang cố gắng phá bỏ kết cấu nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn, dỡ bỏ sự khác biệt giữa thành thị và nông thôn, thực hiện bình đẳng hóa, nhất thể hóa về an sinh xã hội và phục vụ công cộng giữa thành thị và nông thôn. Chính vì vậy, hành động then chốt trong việc tính toán tổng thể để phát triển thành thị - nông thôn là phải vứt bỏ được xu thế tư duy nhị nguyên hóa thành thị - nông thôn trong mặt bằng khung thiết kế mang tính chiến lược.

(* NGÔ QUÂN DÂN – HOÀNG KIM HOA: *Đại học Kinh tế tài chính Giang Tây, Trung Quốc.* DƯƠNG QUANG: *Trường Cao đẳng chuyên ngành Cảnh Đức, Giang Tây, Trung Quốc*)

CHÚ THÍCH:

(1) Bành Hoa Dân: *Phân tích lý luận và xây dựng chế độ phúc lợi xã hội ưu đãi hợp lý dành cho người khuyết tật Trung Quốc* [C]. Luận đàm về xã hội có phúc lợi ưu đãi hợp lý dành cho người khuyết tật Trung Quốc và nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, Hội nghị thường niên xã hội học Trung Quốc năm 2011, ngày 24 tháng 7 năm 2011.

(2) Tống Sĩ Vân: *Khảo sát lịch sử phát triển của chế độ phúc lợi xã hội Trung Quốc* [J]. Nghiên cứu lịch sử kinh tế Trung Quốc, 2009(3): 56-55.

(3) Trình Linh: *Diễn biến và sự phát triển các chính sách xã hội Trung Quốc* [J]. Tập san Hà Bắc, 2010(4):123-125.

(4) Khương Hiểu Tinh: *Bàn về mô hình truyền thống và sự chuyển biến của chính*

sách xã hội Trung Quốc[J]. Nghiên cứu xã hội học, 1992 (1): 70-79.

(5) Hội Liên hiệp người khuyết tật Trung Quốc. *Sự nghiệp người khuyết tật Trung Quốc trong giai đoạn phát triển* (2010)[EB]. 2011.5.9, .

(6) Chu Lâm Cương: *Nghiên cứu thể chế phục vụ công cộng và thể chế an sinh xã hội cho người khuyết tật* [J]. Khoa học dân số Trung Quốc, 2010(2): 93-102.

(7) Úc Kiến Hưng, Hà Tử Anh: *Đi trong thời đại chính sách xã hội: Xây dựng từ chủ nghĩa phát triển đến thể chế chính sách xã hội theo hình thức phát triển*[J]. Khoa học xã hội, 2010(7): 19-26.

(8) Quan Tín Bình: *Khái luận về chính sách xã hội*[M].NXB Giáo dục đại học (bản đầu) 2004.pp.85-87.

(9) Trước năm 1988, các tổ chức người khuyết tật Trung Quốc gồm có Hội phúc lợi người khiếm thị, Hội phúc lợi người khiếm thính, Hiệp hội người mù câm điếc, và Quỹ phúc lợi người khuyết tật Trung Quốc được thành lập vào những năm 1980, Hiệp hội thể thao người khuyết tật, Hiệp hội thanh niên người khuyết tật (câu lạc bộ), v.v... - Tác giả chú thích

(10) Lý Nghênh Sinh: *Chính sách xã hội thời kỳ chuyển hình: Vấn đề và lựa chọn*[M]. NXB Đại học Nhân dân Trung Quốc, 2007. pp.18.

(11) Úc Kiến Hưng, Hà Tử Anh: *Đi trong thời đại chính sách xã hội: Xây dựng từ chủ nghĩa phát triển đến thể chế chính sách xã hội theo hình thức phát triển*[J]. Khoa học xã hội, 2010(7): 19-26.

(12) Kingdon, John. 1996. *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (2nd ed.)[M]. Boston: Little, Brown.

(13) Mazmanian Daniel, and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*[M]. Glenview, . Scott Foresman.

(14) Lý Tư Tư: *Bàn về vấn đề “Nội nhập” trong quá trình chính sách Trung Quốc – lấy ví dụ về việc ban hành chế độ trách nhiệm*

liên kết và chịu trách nhiệm sản xuất cuối những năm 70, đầu những năm 80 [J/OL]. Học Uyển, . 2009.3.13.

(15) Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. 1999. *Agendas and Instability in American Politics*[M]. Chicago: University of Chicago Press.

(16) Paul A.Sabatier: *Lý luận quá trình chính sách*[M]. Hiệu sách Tam liên Cuộc sốngĐộc sáchTri thức mới, 2004.pp.126.

(17) Vương Tư Bân: *Tính suy yếu và sự chuyển biến trong chính sách xã hội Trung Quốc*[M]. Học Hải, 2006(6):25-30.

(18) Lý Tư Tư: *Bàn về vấn đề “Nội nhập” trong quá trình chính sách Trung Quốc – lấy ví dụ về việc ban hành chế độ trách nhiệm liên kết và chịu trách nhiệm sản xuất cuối những năm 70, đầu những năm 80* [J/OL]. Học Uyển, . 2009.3.13

(19) Dương Long: *Chủ nghĩa phát triển với tư cách là hình thái ý thức*[J]. Lý luận và hiện đại hóa, 1994(9): 18-28.

(20) Wallerstein: *Phát triển là ngọn đèn soi sáng hay chỉ là ảo tưởng?* [A]. Hứa Bảo Cường, Uông Huy. ảo tưởng về sự phát triển[C].NXB Biên dịch Trung ương, 2001.pp.1-21.

(21) Chu Tuệ Minh: *Thách thức chủ nghĩa phát triển.* [J].Độc sách, 2001(12): 92-98.

(22) Tạ Thừa Nhân: *Chi tiêu dân sinh năm nay chiếm một phần ba tài chính Trung ương*[N].Hội nghị Trung ương 4 (khóa XI), họp báo “Vấn đề liên quan đến chính sách tài chính”. , 2011.3.7.

(23) Vương Hải Yến, Tu Hoàn Phương, Đường Quân: *Nhìn lại và phân tích chế độ bảo đảm mức sống tối thiểu ở thành thị - nông thôn tại Trung Quốc*[J]. Học báo của Đại học Công nghiệp Cấp Nhĩ Tân, 2011(2): 22-27.

(24) Dương Đoàn: *Quá trình biến đổi và những gợi ý về mô hình nghiên cứu chính sách xã hội* [J]. Khoa học Xã hội Trung Quốc, 2002 (4): 127-140.

(25) Lưu Quân Cường: *Động lực để phát triển chính sách xã hội: Bình luận về sự phát triển lý luận từ những năm 60 của thế kỷ 20 trở lại đây* [J]. Nghiên cứu Xã hội học. 2010 (4):199-221.

(26) Huber, Evelyne & John D. Stephens 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*[M]. Chicago, IL: The University of Chicago Press. pp.1-36.

(27) Skocpol, 1985. *Bringing the State Back in: Strategies for Analysis in Current Research*[A]. Eveys, P. B., D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*[C]. Cambridge: Cambridge University Press.

(28) Marshall, T. H. 1977. *Class, Citizenship, and Social Development: Essays*[M]. Chicago: University of Chicago Press.pp.11-23.

(29) Chu Lâm Cương: *Nghiên cứu mạng hỗ trợ xã hội và ý thức quyền lực gây trở ngại cho nhân sĩ qua điều tra hai thành phố Quảng Châu và Lan Châu* [D]. Luận văn tiến sĩ trường Đại học Trung Sơn. 2005.

(30) Cục Thống kê Quốc gia. Niên giám thống kê Trung Quốc 2010[DB/OL].

(31) An Thế Phú. *Tài chính dân sinh: Bước chuyển ngoặt lịch sử về điều chỉnh kết cấu chi tài chính của Trung Quốc* [J]. Nghiên cứu tài chính địa phương, 2008 (5): 4-8.

(32) Lý Nghênh Sinh: *Chính sách xã hội trong thời kỳ chuyển mô hình: Vấn đề và lựa chọn* [M]. Nhà xuất bản Đại học nhân dân Trung Quốc. 2007. pp.34-38

