

Tiếp cận đo lường an toàn xã hội trên thế giới và hàm ý cho phát triển bộ chỉ số an toàn xã hội ở Việt Nam

Nguyễn Đức Chiện*, Lê Quý Dương Đoàn**, Đoàn Thu Phương***, Nguyễn Thị Ngân****

Nhận ngày 29 tháng 2 năm 2022. Chấp nhận đăng ngày 22 tháng 9 năm 2023.

Tóm tắt: An toàn xã hội đang là một vấn đề được quan tâm, không chỉ ở các quốc gia đã phát triển mà còn cả ở các quốc gia đang phát triển. Tuy nhiên, các vấn đề về an toàn xã hội lại có tính chất phức tạp và đa chiều, điều này dẫn đến những thách thức trong xác định và đo lường chúng. Hiện nay, đã có rất nhiều nỗ lực trong tiếp cận đo lường về tính an toàn và an ninh xã hội, mỗi tiếp cận dựa trên một nguyên lý xây dựng khác nhau. Bài viết¹ phân tích các tài liệu thứ cấp về đo lường an toàn xã hội và ứng dụng của những đo lường này nhằm đưa ra một cái nhìn tổng quát về vấn đề. Từ đó, đưa ra khuyến nghị, một số gợi ý cho việc xây dựng và phát triển bộ chỉ số đo lường an toàn xã hội tại Việt Nam.

Từ khóa: An toàn xã hội, an ninh xã hội, tiếp cận lý thuyết, đo lường, ứng dụng.

Phân loại ngành: Xã hội học

Abstract: Social safety is a matter of concern, not only in developed countries but also in developing countries. However, issues of social security are complex and multidimensional which leads to challenges in defining and measuring them. Currently, there have been many attempts to approach the measurement of social safety and security, each based on a different construction principle. The article analyzes secondary literature on social safety measures and their applications in order to provide an overview of the issue and accordingly recommend some suggestions for the construction and development of a set of indicators to measure social safety in Vietnam.

Keywords: Social safety, social security, theoretical approach, measurement, implementation.

Subject classification: Sociology

1. Mở đầu

An toàn xã hội là một vấn đề liên quan mật thiết đối với sự phát triển, một biểu hiện dễ nhận thấy nhất của mối liên hệ này đó là hậu quả của thiên tai ảnh hưởng trực tiếp đến an toàn sự sống của các cá nhân; nhóm xã hội sinh sống trong khu vực chịu ảnh hưởng hoặc gây ra những thiệt hại cho đời sống của họ mà nói cách khác là tạo ra những áp lực lên mức độ an toàn của các khía cạnh khác nhau trong đời sống của họ (ví dụ: an ninh

* Viện Xã hội học, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Email: xhhchien@yahoo.com

** Học viện Nông nghiệp Việt Nam.

*** Viện Dân tộc học và Xã hội học, Trường Đại học Dân tộc Trung Ương (Bắc Kinh - Trung Quốc).

**** Trung tâm Nghiên cứu và Ứng dụng tâm lý giáo dục Sunrise.

¹ Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ đề tài cấp Bộ “Xây dựng Bộ chỉ số đảm bảo an ninh, trật tự an toàn xã hội”, do PGS.TS Nguyễn Đức Chiện làm chủ nhiệm, Viện Xã hội học chủ trì.

lượng thực, an ninh kinh tế...). Tuy nhiên, cũng có nhiều bằng chứng thực nghiệm cho thấy nguyên nhân của mất an toàn cũng được tìm thấy từ chính hậu quả của các hoạt động của con người mà trong nhiều trường hợp thường là một sự đánh đổi của công nghiệp hóa. Mitsuyasu Yabe & Huynh Viet Khai (2012) trong một nghiên cứu về ảnh hưởng của ô nhiễm nguồn nước đến các hộ gia đình trồng lúa sống quanh khu vực của khu công nghiệp đã kết luận: ô nhiễm nguồn nước (do việc xây dựng các khu công nghiệp) đã làm giảm đáng kể năng suất lúa (10-13%) và qua đó ảnh hưởng trực tiếp đến sinh kế hộ gia đình. Một nghiên cứu khác phân tích tác động của việc xây dựng các đập thủy điện trên sông Mekong lên các hoạt động nông nghiệp của khu vực đồng bằng xung quanh, Yuichiro Yoshida và cộng sự (2020) đã chỉ ra: Các đập thủy điện đã tạo ra thay đổi lớn trong dòng chảy và lưu lượng nước, qua đó gây ra mất cân bằng sinh thái và làm tăng tốc độ của quá trình xói mòn đất: gây ra tác động tiêu cực trực tiếp và đáng kể lên an toàn kinh tế của những cá nhân/nhóm xã hội sản xuất nông nghiệp nói riêng cũng như ảnh hưởng đến tính bền vững của phát triển sản xuất nông nghiệp nói chung trong khu vực này.

Mặt khác, tuy rằng đã có nhiều nghiên cứu khoa học chứng minh rằng an toàn và an ninh của con người bao gồm một số khía cạnh có thể không liên quan trực tiếp đến các hoạt động xung đột thực tế thì sự chú ý của các nghiên cứu nhằm đo lường vấn đề này lại thường tập trung vào mối đe dọa tính mạng hoặc sức khỏe liên quan trực tiếp đến các cuộc xung đột chiến tranh, khủng bố, tội phạm có tổ chức, khủng bố chính trị hoặc xã hội và thiên tai. Như vậy, cách hiểu và đánh giá về an toàn và an ninh như vậy là chưa phù hợp với thực tiễn. Mối đe dọa đối với sự an toàn và an ninh của các cá nhân và quốc gia cần phải được hiểu là một vấn đề đa chiều, một hệ thống phức tạp bao gồm các hệ thống phụ quân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và môi trường (B Buzan, 2005: 2-7). Phạm vi, cường độ và động lực của nó phải được đo lường bằng các công cụ thích hợp và phải được hiểu như một kích thước tiêu chuẩn của chất lượng cuộc sống. Cần áp dụng một công cụ cụ thể để đo lường sự an toàn và an ninh trong cuộc sống của con người và để đo lường sự an toàn và an ninh ở cấp độ quốc gia. Trong bối cảnh của Chương trình khoa học trọng điểm cấp Bộ “Xây dựng Bộ chỉ số đảm bảo an sinh quốc gia” được triển khai nhằm xây dựng các chỉ tiêu tổng hợp để theo dõi, đánh giá, giám sát các mục tiêu phát triển của Việt Nam gắn với các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs) và các Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), mục đích chính của bài viết này là xem xét các xu hướng hiện nay trong việc đo lường mức độ an toàn và an ninh xã hội ở các quốc gia phương Tây dựa trên tổng quan các nghiên cứu đã có. Từ đó, rút ra những điểm mà chúng ta có thể học tập cũng như cải tiến để phục vụ cho quá trình xây dựng một bộ chỉ số đo lường mức độ an toàn/an ninh phù hợp với tình hình thực tiễn ở Việt Nam.

2. Những xu hướng tiếp cận trong đo lường an toàn xã hội ở các quốc gia trên thế giới

Các nghiên cứu an toàn xã hội thường được trình bày dưới dạng một vấn đề với hai cấp độ. Cấp độ đầu tiên tập trung vào các cá nhân và nhóm xã hội trong khi cấp độ thứ hai giải quyết các vấn đề an toàn và an ninh ở cấp độ quốc gia. An toàn con người và an ninh của người dân theo nghĩa rộng cũng có thể bị đe dọa bởi các hoạt động không công bằng hoặc lạm dụng quyền lực chính trị của các cơ quan chính phủ, tham nhũng trong các nền kinh tế quốc gia, phân biệt đối xử dân tộc thiểu số, ma túy và thị trường chợ đen. Một trong những nỗ lực đầu tiên để đo lường sự an toàn và an ninh trên cấp độ cá nhân đã được xuất bản

vào năm 1998 bởi Trung tâm Thống kê Quốc tế tại Hội đồng Phát triển Xã hội Canada (Centre for International Statistics at the Canadian Council on Social Development) được gọi là PSI (Personal Security Index). Đây là một chỉ số đo lường an ninh công dân và cũng là một trong bốn thành phần chính/bốn chiều cạnh của bộ chỉ số đo lường phúc lợi kinh tế được xây dựng trên nền tảng khung lý thuyết của (Lars Osberg, 1985) bao gồm: i) tiêu dùng bình quân đầu người; ii) Tích lũy xã hội ròng về các nguồn tài nguyên sản xuất; iii) Nghèo đói và bất bình đẳng; và iv) mất việc làm và thất nghiệp, bệnh tật, gia đình tan vỡ, nghèo đói do tuổi già (Lars Osberg & Andrew Sharpe, 1998). Tiếp cận của chỉ số PSI bao gồm các chỉ số kinh tế, vật chất và an ninh lành mạnh là sự kết hợp của các chỉ số chủ quan và khách quan. PSI sau đó đã được tái cấu trúc và mở rộng đáng kể về số lượng các thành phần của nó. Phiên bản cuối cùng của nó được gọi là Chỉ số An ninh Con người (HIS) (D. Hastings, A, 2009); bao gồm 30 chỉ số, được nhóm thành ba trụ cột liên quan đến sự an toàn của dân số và quốc gia, cụ thể là những chỉ số liên quan đến - các khía cạnh kinh tế (Economic Fabric Index), môi trường (Environmental Fabric Index) và tổ chức xã hội (Social Fabric Index). Các khía cạnh an toàn được thể hiện trực tiếp bởi tính dễ bị tổn thương về môi trường, nghèo đói, tuổi thọ, sức khỏe, khả năng tiếp cận nước sạch, ổn định chính trị và các biện pháp kiểm soát tham nhũng. Bộ chỉ số này có cách tiếp cận và phương pháp đo lường khá tương đồng với chỉ số phát triển con người (HDI) của UNDP (Michael Hopkins, 1991).

Một cách tiếp cận khác được trình bày bởi Resdal. M (2013) để đo lường an ninh của công dân. Theo nghiên cứu của nhóm tác giả, những chỉ số nhằm đánh giá tội phạm, tỉ lệ tử vong do tai nạn giao thông, bạo lực gia đình, chi phí về an ninh và phân bổ của cảnh sát ở các quốc gia bao gồm: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua và Panama được chọn để đại diện và đánh giá mức độ an ninh công cộng (Public security). Cách tiếp cận này sau đó được kế thừa và phát triển trong bộ chỉ số đo lường đo lường khủng bố toàn cầu (GTI - global terrorism index) của Viện nghiên cứu kinh tế và hòa bình (Institute for Economics and Peace) (Jannis Jost, 2017), đã có nhiều nghiên cứu sử dụng khung tiếp cận của bộ chỉ số này để đánh giá mức độ an ninh công cộng từ vi mô (cá nhân, nhóm) cho đến vĩ mô (vùng/quốc gia) cũng như để khảo sát tương quan giữa các nhóm nhân tố khác nhau (kinh tế, quân sự, xã hội...) đối với mức độ an ninh công cộng (Hassan Elkatawneh, 2015). Cơ quan này sau đó cũng phát triển một dự án nghiên cứu lớn hơn nhằm đo lường an toàn và hòa bình trên cấp độ toàn cầu và quốc gia. Trong dự án này, các nhóm nhân tố được phân tích trong mối tương quan với mức độ an toàn/hòa bình tập trung vào: Các nhân tố xã hội; chính trị và kinh tế và được đặt tên là Global Peace Index (GPI).

Hai cách tiếp cận trên thể hiện một bức tranh phân cực trong các quan điểm về dạng thức (paradigm) đo lường an toàn/an ninh xã hội, cụ thể là trong định nghĩa về an toàn (không an toàn). Trong đó, một cực đến từ các bộ chỉ số học tập/kế thừa khung lý thuyết của HIS. Những bộ chỉ số này tập trung vào các khía cạnh không an toàn dựa trên nền tảng xác định nhu cầu của các cá nhân/nhóm trong xã hội (ví dụ: nhu cầu lương thực, y tế, giáo dục, tiếp cận nước sạch...) để xây dựng các khái niệm cốt lõi. Theo cách tiếp cận này, khái niệm không an toàn sẽ được hiểu là sự thiếu hụt/vắng mặt của một hoặc nhiều nhu cầu trong danh sách các loại nhu cầu đã được chọn để đưa vào danh sách cấu thành nên nội hàm của bộ chỉ số (ví dụ: thiếu hụt thức ăn thì được hiểu là mất an toàn về lương thực;

không có/thiếu hụt nước sạch được hiểu là mất an toàn trong tiếp cận nguồn nước hoặc nghèo đói hoặc thất nghiệp cũng được xem là một dạng không an toàn). Và ngược lại, việc đảm bảo an toàn/an ninh chính là một chiến lược nhằm mục đích cung cấp/phân phối các tài nguyên của xã hội để cho mỗi cá nhân/nhóm trong xã hội đều được đáp ứng các nhu cầu của họ ở trên ngưỡng của sự mất an toàn. Với cách tiếp cận này, trạng thái không an toàn có thể là kết quả của thiên tai (sóng thần, lũ lụt, động đất...) cũng như “nhân tai” (tai nạn giao thông, ô nhiễm, biến đổi hệ sinh thái do các tác động của công nghiệp hóa...) bởi vì những nguyên nhân này cũng đều gây ra sự thiếu hụt trong việc thỏa mãn một/nhiều nhu cầu ở các nhóm xã hội nằm trong phạm vi ảnh hưởng. Ở cực còn lại là các bộ chỉ số như GTI hay GPI, được xây dựng dựa trên tiếp cận cho rằng không an toàn là kết quả của vi phạm pháp luật (khủng bố, tội phạm). Trong cách tiếp cận này, không an toàn được hiểu là những thiệt hại đã xảy ra hoặc là tiềm tàng do tác động của những hành vi này lên các cá nhân/nhóm xã hội nằm trong phạm vi ảnh hưởng của nó. Do đó, việc đo lường an toàn sẽ được chuyển đổi về đo mức độ nghiêm trọng của các hành vi vi phạm pháp luật và mức độ của các thiệt hại cũng như mối tương quan giữa hai đại lượng này.

Ngoài ra, nếu xem xét trên cấp độ của các mô hình ý tưởng, hướng tiếp cận của HIS và các bộ chỉ số tương tự có nhiều điểm thống nhất với các lập luận cơ bản của lý thuyết cấu trúc - chức năng trong xã hội học. Theo đó, xã hội được hiểu như là một chỉnh thể và mỗi một cá nhân/nhóm/tiểu thành phần trong xã hội đều có chức năng nhằm đáp ứng những nhu cầu nào đó của xã hội (Vũ Quang Hà, 2001: 141). Ngược lại, để đảm bảo một xã hội “khỏe mạnh” thì mỗi một đơn vị cũng cần được thỏa mãn các nhu cầu để đơn vị đó có thể hoàn thành chức năng của mình đối với xã hội. Và như vậy, những thiếu hụt nhu cầu trên cấp độ vi mô (cá nhân/nhóm) được xem như là ảnh hưởng trực tiếp đến an toàn xã hội thông qua việc những đơn vị này không thể đảm bảo chức năng của chúng và trở thành “gánh nặng” hoặc làm suy giảm các chức năng của xã hội. Trong cách tiếp cận thứ hai, nội hàm của khái niệm không an toàn được đặt bên trong phạm vi của các điều chỉnh của các quan hệ luật pháp (trên cấp độ quốc gia hoặc toàn cầu). Về mặt ý nghĩa đo lường, rõ ràng là cách tiếp cận này có phạm vi hạn chế hơn trong cách đo lường thứ nhất, bởi vì nó phụ thuộc vào những vấn đề mà có sự tham gia của các quan hệ pháp luật mà không phải là xem xét dựa trên mức độ thỏa mãn nhu cầu của tất cả các cá nhân/nhóm trong xã hội như trong cách tiếp cận thứ nhất. Ta có thể thấy rõ điều này thông qua những ứng dụng của các bộ chỉ số đo lường theo cách tiếp cận này thường thấy trong một số lĩnh vực cụ thể như: đảm bảo an ninh; an toàn giao thông; phòng chống tham nhũng; phòng chống khủng bố; phòng chống buôn lậu, trốn thuế hay gian lận thương mại...

3. Những ứng dụng của các chỉ số đo lường an toàn xã hội

Như phần trên đã trình bày, những nhận thức cũng như nỗ lực đầu tiên trong việc đánh giá, đo lường an toàn xã hội đã được các quốc gia triển khai vào khoảng những năm cuối của thế kỷ XX. Và trong cùng thời điểm này, các kết quả của quá trình đo lường an toàn xã hội cũng đồng thời được ứng dụng trong nhiều chiến lược/chương trình/hoạt động với nhiều mục đích khác nhau. Trong phần này, một tóm lược về các chương trình mà trong đó đã sử dụng những kết quả đo lường an toàn xã hội sẽ được trình bày.

Những năm cuối thế kỷ XX, một số quốc gia trên thế giới bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng kinh tế. Các chính sách về mạng lưới an toàn xã hội, an sinh xã hội chính là phương hướng giải quyết vấn đề nghèo đói tại nhiều quốc gia, đồng thời cũng là những yếu tố chiến lược tăng trưởng quan trọng (The Independent Evaluation Group, 2011). Một trường hợp điển hình là Indonesia. Sự suy giảm kinh tế kéo theo khủng hoảng chính trị toàn diện, khiến giá cả lương thực, thực phẩm tăng vọt. Tỷ lệ nghèo đói ở cả nông thôn và thành thị đều tăng. Trước cuộc khủng hoảng này, các quốc gia đã thiết lập các chương trình để đảm bảo an sinh xã hội mang tên "JPS" (Viết tắt của "Jaring pengaman sosial" hoặc "Social safety net"). Các chương trình này ra đời với mục tiêu giảm tình trạng đói nghèo, thất nghiệp, thiếu lương thực, suy dinh dưỡng và bỏ học ở trẻ em. Các chương trình được triển khai có thể kể đến như: Đảm bảo an toàn thực phẩm bằng cách trợ cấp gạo cho các hộ gia đình; Tạo công ăn việc làm; Cung cấp các suất học bổng dành cho các đối tượng khác nhau; Cung cấp các dịch vụ y tế,... Thay vì sử dụng thước đo nghèo đói tuyệt đối dựa trên tiêu chuẩn tuyệt đối, nghiên cứu này sử dụng cách tiếp cận ngũ vị phân. Nguyên nhân là do các ước tính về chuẩn nghèo tuyệt đối ở Indonesia chỉ có sẵn ở cấp tỉnh và phân theo 2 khu vực là thành thị - nông thôn (Sudano Sumarto và cộng sự, 2002). Bangladesh cũng là một trong những quốc gia triển khai nhiều chương trình mạng lưới an sinh xã hội (Social Safety Network Program - SSNP) và những chương trình này do Chính phủ Bangladesh trực tiếp điều hành. Các chương trình SSNP của Bangladesh được phân thành nhiều loại với những tiêu chí khác nhau nhưng chủ yếu tập trung vào xóa đói giảm nghèo, bất bình đẳng, hướng tới những người nghèo không có đất, phụ nữ nghèo và nhóm đối tượng yếu thế. Nhưng rõ ràng nhất là bảo trợ xã hội và trao quyền xã hội. Hiểu theo nghĩa cơ bản, bảo trợ xã hội là chống lại nghèo đói về thu nhập, còn trao quyền cho xã hội là giảm bớt tình trạng nghèo đói của con người. Các biện pháp này nhằm tạo điều kiện thúc đẩy giáo dục, y tế, tạo việc làm, giảm tổn thương & rủi ro cho cộng đồng (Ishita Ahmed và cộng sự, 2014). Có thể thấy, mạng lưới an toàn xã hội là một trong những chiến lược trong phòng chống đói nghèo của các quốc gia, nó không chỉ phổ biến ở các quốc gia phát triển mà còn ở cả các quốc gia đang phát triển. Một báo cáo sử dụng dữ liệu hành chính của 142 quốc gia và dữ liệu khảo sát của 96 quốc gia cho thấy: Việc đánh giá hiệu quả của các chương trình mạng lưới an toàn xã hội đã được tiến hành đo lường bằng các dữ liệu trong đó có những chỉ báo trực tiếp nằm trong phạm vi đo lường của an toàn xã hội trong sự so sánh với hiệu suất một cá nhân, nhóm, tổ chức, hệ thống là đối tượng tác động của các chương trình/dự án đã được triển khai. Quy trình này cho phép xác định khá rõ ràng hai vấn đề cơ bản của một đánh giá chương trình/dự án, đó là: thứ nhất, kết quả (hay tác động của chương trình) liệu có phù hợp với mục tiêu hoặc kết quả dự kiến hay không và thứ hai là, mức độ của những tác động này lớn đến đâu. Từ đó giúp đưa ra quyết định hoặc thực hiện các giải pháp đan xen cho phù hợp với mục tiêu đặt ra của chương trình (The World Bank, 2018).

Tại Anh, bộ chỉ số về an toàn xã hội được áp dụng trong việc hỗ trợ người khuyết tật và các nhóm yếu thế khác. Theo (Jed Boardman, 2020) trong hai năm 2017-2018, trong số 14 triệu người sống trong cảnh nghèo đói, có đến 4 triệu người khuyết tật và 3 triệu người khác sinh sống cùng những người khuyết tật. Và theo ước tính, tại Anh có 13 triệu người lớn và trẻ em ở Anh bị khuyết tật và 31% trong số đó sống trong cảnh nghèo đói. Tuy nhiên, khi áp dụng bộ chỉ số này trong việc hỗ trợ những người khuyết tật đã tồn tại những

lỗ hổng nhất định, làm ảnh hưởng đến mạng lưới an toàn xã hội, đẩy nhiều người bị tổn thương vào cảnh nghèo đói, khó khăn và kéo dài thêm sự bất bình đẳng xã hội đối với những nhóm khuyết tật. Ở Tây Phi, các ứng dụng bộ chỉ số về mạng lưới an toàn xã hội được sử dụng trong việc triển khai các dự án về tăng cường năng lực của các hộ gia đình nghèo, dễ bị tổn thương, nâng cao chất lượng sản xuất nông nghiệp và tiếp cận thị trường, mở rộng tiếp cận các yếu tố đầu vào kỹ thuật trong chăn nuôi và thú y,... Đồng thời, họ áp dụng các chương trình an toàn xã hội để giúp những người nghèo vươn lên thoát nghèo, hỗ trợ các gia đình quản lý rủi ro và tích lũy đầu tư hiệu quả cho tương lai. Ngoài ra còn góp phần làm giảm bất bình đẳng, phân phối lại thu nhập giữa các nhóm xã hội. Một số biện pháp được áp dụng và triển khai trong các chương trình này đó là: Chuyển tiền có điều kiện - Conditional cash transfers (CCT); Chuyển tiền không điều kiện - Unconditional Cash Transfers (UCT); Phiếu giảm giá - Vouchers; Công trình lãi suất cộng đồng Community interest work (CFW, FFW, VFW); Thức ăn trong trường học - School feeding (FAO & ECOWAS, 2016). Ngoài ra, an ninh hay an toàn của mỗi cá nhân là một vấn đề rất được quan tâm ở hầu hết các quốc gia trên thế giới và đặc biệt nó cũng là ở các thành phố lớn. An ninh nhân dân hay an toàn của mỗi cá nhân được xem là một yếu tố cốt lõi của hạnh phúc cá nhân. Theo Pablo Carreño và cộng sự (2014) việc ứng dụng bộ chỉ số về an toàn xã hội có thể giúp mọi người giải quyết vấn đề về an ninh, an toàn cá nhân. Điều này được thực hiện hóa thông qua một ứng dụng thông minh trên điện thoại di động mang tên Personal Guardian (PG). Ứng dụng này cho phép mọi người thu thập và chia sẻ thông tin ẩn danh trên điện thoại di động. Thông qua những thông tin được cung cấp từ nhiều người khác nhau, PG sẽ đưa ra những chẩn đoán về các khu vực mà người dân di chuyển ở khu vực thành thị, từ đó họ có thể tự đưa ra những biện pháp tự đảm bảo an toàn cho bản thân.

Hiện nay, không có một công thức hay cách áp dụng thống nhất nào phù hợp cho tất cả mạng lưới an toàn xã hội, mà nó cần được thiết kế và ứng dụng phù hợp với đặc điểm cũng như bối cảnh xã hội của từng quốc gia. Đồng thời, mạng lưới an toàn xã hội đang được kết hợp với nhiều loại công nghệ hỗ trợ như điện thoại di động, cơ sở dữ liệu cá nhân, hay internet,... điều này đã hỗ trợ đáng kể trong việc xác định người thụ hưởng (Arup Banerji & Ugo Gentilini, 2013). Theo Yurii Kharazishvili và cộng sự (2020); Myroslav Kryshchanovych và cộng sự (2020) an toàn xã hội hay an sinh xã hội được thể hiện thông qua đặc trưng bởi các chỉ số về chất lượng cuộc sống, dân cư, đời sống vật chất (điều kiện sống); tình trạng môi trường xã hội, trình độ học vấn, sức khỏe, tình hình môi trường, tình hình nhân khẩu học và những đặc điểm liên quan. Và các chỉ số dùng để đánh giá mức độ và chất lượng cuộc sống có thể thông qua phương pháp định tính và định lượng. Phương pháp nghiên cứu định lượng có thể đo bằng Tổng sản phẩm quốc dân (GNP) hoặc Tổng thu nhập quốc dân (GDP); Mức thu nhập và phân phối thu nhập trong xã hội, mức tiêu thụ hàng hóa vật chất và dịch vụ theo các loại hàng hóa, tỷ lệ việc làm,... Các chỉ số định tính liên quan thường đo bằng các chỉ số về điều kiện làm việc, cuộc sống và thời gian nhàn rỗi của các cá nhân.

Có thể thấy, việc ứng dụng các chỉ số về an toàn xã hội là một quá trình rất phức tạp, chịu sự thay đổi của không gian và thời gian. Và nó phải phù hợp với đặc điểm của từng quốc gia, khu vực. Nó không chỉ hỗ trợ trong việc xóa đói giảm nghèo ở các quốc gia, mà còn là một trong những tiêu chí đánh giá hiệu quả của các chính sách kinh tế xã hội. Đồng thời cũng là

điều kiện để phát triển con người và tăng trưởng kinh tế (Yurii Kharazishvili và cộng sự, 2020). Cũng theo Ugo Gentilini & Steven Were Omamo (2009) có sự khác biệt rất lớn giữa chương trình về an toàn xã hội ở các nước đang phát triển và các nước phát triển. Ở những nước có thu nhập cao, bảo trợ xã hội là một đặc điểm được thể chế hóa của hợp đồng xã hội giữa Nhà nước và công dân. Tuy nhiên, bảo trợ xã hội ở các nước đang phát triển không thực sự là một hệ thống được thể chế hóa, mà đa phần là tập hợp các chương trình ngắn hạn, phân tán. Chính vì vậy, khi ứng dụng bộ chỉ số này, cần lưu ý đến các đặc điểm của nhóm dân cư, cộng đồng, quốc gia hay khu vực từ đó áp dụng những chính sách phù hợp để đảm bảo an toàn xã hội.

4. Kết luận

Những tiếp cận và nỗ lực trong việc xây dựng các chỉ số đo lường toàn xã hội như đã đề cập trong các phần trên đây phần nào phản ánh những quan điểm khác nhau về sự phát triển và vai trò của an toàn xã hội trong quá trình phát triển. Mặt khác, các cách tiếp cận khác nhau cũng phản ánh những phê phán giữa các quan điểm này và cách chúng giải quyết những phê phán này như thế nào. Vẫn còn nhiều bước cần phải làm trong quá trình phát triển một bộ chỉ số đo lường an toàn xã hội phù hợp cho Việt Nam mà trong đó những ý tưởng tiếp cận như đã trình bày ở trên có thể giúp ích trong việc phác thảo nền tảng tiếp cận mà chúng ta sẽ sử dụng cho bộ chỉ số của nước nhà.

Với hướng tiếp cận của các bộ chỉ số theo nguyên lý của HIS, cho rằng khía cạnh an toàn được thể hiện trực tiếp bởi tính dễ bị tổn thương về môi trường, nghèo đói, tuổi thọ, sức khỏe, khả năng tiếp cận nước sạch, ổn định chính trị... sẽ mang lại khả năng tích hợp những bộ chỉ số sẵn có đã được xây dựng về phát triển kinh tế như, phát triển con người, môi trường hay các chỉ số đánh giá mức độ hiệu quả của chính phủ để tạo ra một bộ chỉ số đo lường an toàn xã hội. Mỗi một bộ chỉ số được tích hợp sẽ đại diện cho một khía cạnh trụ cột của định nghĩa “an toàn”, đây cũng là cách tiếp cận đã được sử dụng trong nhiều đo lường phát triển bền vững trên thế giới. Ngoài ra, một bộ chỉ báo được tích hợp từ các khía cạnh khác nhau cho phép chúng ta tùy chỉnh nó trong những tình huống cụ thể. Ý tưởng này đã được sử dụng trên chỉ số phát triển con người HDR vào năm 2010. HDR đã thực hiện một bước chuyển đáng kể khỏi ý tưởng rằng thước đo lý tưởng về sự phát triển của con người chỉ bao gồm ba khía cạnh cốt lõi và đưa ra ba thước đo mới có tính đến các khía cạnh khác nhau của sự phân bổ của sự phát triển con người. Ngoài ra, trên trang web của bộ chỉ số này cũng có một tính năng cho phép người dùng “xây dựng chỉ số phát triển của riêng bạn”. Tính năng này cho phép người dùng xây dựng HDI thay thế bằng cách sử dụng bất kỳ trong 9 khía cạnh tiềm năng nào: ngoài 3 khía cạnh cốt lõi, người dùng có thể chọn các chỉ số trong các lĩnh vực bất bình đẳng, nghèo đói, giới tính, tính bền vững, an ninh con người và trao quyền. Họ cũng có thể chọn từ một số chỉ số cho từng thứ nguyên, thay đổi trọng số cả bên trong và giữa các thứ nguyên, cũng như tải lên dữ liệu của riêng họ. Với hướng tiếp cận cho rằng “an toàn” đồng nghĩa với “an ninh” gợi ý rằng chúng ta có thể khai thác những số liệu từ các cơ quan an ninh (ví dụ: chỉ số an toàn giao thông, tỉ lệ tội phạm các loại, tỉ lệ tham nhũng, số vụ xung đột - tranh chấp, số vụ kiện tụng...) để tính toán và đưa ra một chỉ số thống nhất phản ánh khía cạnh này. Ngoài ra, tuy kinh nghiệm

thế giới cho thấy đây là một hướng tiếp cận độc lập so với tiếp cận ở trên, song chúng ta cũng có thể cân nhắc phương án tích hợp tiếp cận này như là một khía cạnh để xây dựng một bộ chỉ số đa chiều gồm nhiều trụ cột nhau, biểu diễn dưới dạng một “đa giác về an toàn xã hội”.

Đến nay, bộ chỉ số đo lường xã hội đã được ứng dụng tại nhiều nước trên thế giới với nhiều mục đích khác nhau. Song chủ yếu được ứng dụng nhiều trong các chương trình, hoạt động đối với các nhóm yếu thế và dễ bị tổn thương trong xã hội. Ngoài ra, dựa trên kết quả của bộ chỉ số này, các quốc gia còn xây dựng chiến lược nhằm phục vụ cho các mục đích như: tăng cường an ninh - an toàn xã hội, phòng chống đói nghèo, bất bình đẳng... Hiện nay, nghèo đói vẫn đang là vấn đề được quan tâm hàng đầu tại các quốc gia đang phát triển. Thông qua bộ chỉ số an toàn xã hội, các quốc gia đã tích cực triển khai các chương trình, biện pháp, chiến lược khác nhau nhằm giảm tỷ lệ nghèo đói, thu hẹp khoảng cách, bất bình đẳng giữa các nhóm trong xã hội. Các chương trình, biện pháp này đã góp phần tạo công ăn việc làm cho người dân; nâng cao tiếp cận dịch vụ y tế, giáo dục; giảm tổn thương và rủi ro cho cộng đồng. Không chỉ vậy, ứng dụng của bộ chỉ số này còn có thể cung cấp thông tin mang tính chẩn đoán an toàn, an ninh tại nhiều khu vực khác nhau, đưa ra cảnh báo với người dùng và góp phần đảm bảo trật tự trị an, an toàn cho các cá nhân.

Mặc dù được ứng dụng một cách rộng rãi, nhưng hiện nay vẫn chưa có một cách thức hay cách áp dụng thống nhất nào phù hợp với tất cả các mạng lưới an toàn xã hội, mà phải phụ thuộc vào đặc điểm của cộng đồng (đặc điểm về nhân khẩu xã hội, chất lượng cuộc sống, nhu cầu cá nhân,...), sự khác nhau về chính trị - hay tôn giáo của từng khu vực và bối cảnh của các quốc gia... Để đo lường và ứng dụng các chỉ số về an toàn xã hội, một số phương pháp đang được sử dụng phổ biến đó là phương pháp nghiên cứu định tính, định lượng, cách tiếp cận theo ngũ vị phân... Bên cạnh đó, chúng ta nhận thấy rằng có một thiếu hụt quan tâm trong việc xây dựng các phương pháp để có thể từ các kết quả đo lường để xây dựng thể chế/chính sách. Trong đa số các trường hợp, những bộ chỉ số xuất hiện dưới dạng công cụ của các hoạt động giám sát và đo lường (Monitoring and Evaluation) trong những chương trình/dự án riêng lẻ. Điều này trực tiếp hạn chế ý nghĩa thực tiễn/ứng dụng của các bộ chỉ số. Đối với Việt Nam, kinh nghiệm này cho chúng ta một lưu ý rằng: việc phát triển bộ chỉ số an toàn xã hội không thể nên dừng lại ở phạm vi của các kỹ thuật đo lường mà để các chỉ số này đạt được hiệu quả thực tiễn cao thì chúng ta cần phải phát triển cả các phương pháp để ứng dụng các kết quả đo lường trong các công tác xây dựng chính sách/thể chế ở cấp độ quốc gia.

Tài liệu tham khảo

- Arup Banerji & Ugo Gentilini. (2013). *Social Safety Nets: Lessons from Global Evidence and Practice*. Washington DC.
- B. Buzan. (2005). Security: A new framework for analysis. *Brno: Centre of the Strategic Stud.*
- D. Hastings, A. (2009). The Human Security Index, An Update and a New Release [Online]. Available: www.humansecurityindex.org
- FAO & ECOWAS. (2016). *Social Safety Nets for Food and Nutrition Security in West Africa. Practical Guide for projects backers.*

- Hassan Elkatawneh. (2015). The impact of Social, Economic, Political and Military Indicators on the Level of the Global Terrorism Index / Statistical Analysis [Online]. Institute for Economics and Peace. Available: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2691598
- Ishita Ahmed, Nusrat Jahan & Fatema-Tuz-Zohora. (2014). Social Safety Net Programme as a Mean to Alleviate Poverty in Bangladesh *Developing Country Studies*. Vol.4, No.17.
- Jannis Jost. (2017). Institute for Economics & Peace: Global Terrorism Index 2015. *SIRIUS - Zeitschrift für Strategische Analysen*. Vol 1. 91-92.
- Jed Boardman. (2020). Dismantling the social safety net: social security reforms, disability and mental health conditions. *BJPsych Bull*. Vol 44. 208-2012.
- Lars Osberg & Andrew Sharpe (1998). *An Index of Economic Well-Being for Canada R-99-3E*. Toronto, HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA.
- Lars Osberg. (1985). *The Measurement of Economic Welfare*," in David Laidler (coordinator) *Approaches to Economic Well-Being*, volume 26 of the research program of the Royal Commission of the Economic Union and Development Prospects for Canada (MacDonald Commission). Toronto: University of Toronto Press.
- Michael Hopkins. (1991). Human Development Revisited" A New UNDP Report *Word Development*. Vol 19. 1469-1473.
- Mitsuyasu Yabe & Huynh Viet Khai. (2012). Rice Yield Loss Due to Industrial Water Pollution in Vietnam. *Journal of US-China Public Administration*. Vol 9. 248-256.
- Myroslav Kryshchanovych, Petro Petrovskyi, Iryna Khomyshyn, Ivan Bezina & Iryna Serdechna. (2020). Peculiarities of implementing governance in the system of social security. *Business, Management and Education*. Vol 18. 142-156.
- Pablo Carreño, Francisco J. Gutierrez, Sergio F. Ochoa & Giancarlo Fortino 2014. Supporting Personal Security Using Participatory Sensing *Concurrency and Computation: Practice and Experience*. Vol 27. 2531-2546.
- Resdal. M. (2013). *Public Security Index Central America: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panam*. Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Sudano Sumarto, Asep Suryahadi & Wenefrida Windyanti. (2002). Designs and Implementation of Indonesian Social Safty Net Programs. *The Developing Economies*. Vol 1. 3-31.
- The Independent Evaluation Group. (2011). *Social Safety Nets. An Evaluation of World Bank Support, 2000-2010* Washington. WORLD BANK.
- The World Bank. (2018). *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC, WORLD BANK.
- Ugo Gentilini & Steven Were Omamo. (2009). *Unveiling Social Safety Nets*.
- Vũ Quang Hà. (2001). *Các lý thuyết xã hội học hiện đại*. Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
- Yuichiro Yoshida, Han Soo Lee, Bui Huy Trung, Hoang-Dung Tran, Mahrjan Keshlav Lall, Kifayatullah Kakar & Tran Dang Xuan. (2020). Impacts of Mainstream Hydropower Dams on Fisheries and Agriculture in Lower Mekong Basin. *Sustainability*. Vol 12. 2408.
- Yurii Kharazishvili, Aleksy Kwilinski, Olena Grishnova & Henryk Dzwigol. (2020). Social Safety of Society for Developing Countries to Meet Sustainable Development Standards: Indicators, Level, Strategic Benchmarks (with Calculations Based on the Case Study of Ukraine). *Sustainability MDPI*. Vol 12. 45-63.