

# CEDAW, QUYỀN PHỤ NỮ VÀ TUỔI NGHỈ HƯU Ở VIỆT NAM

## 1. Giới thiệu

Luật Bình đẳng giới của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2006) (Điều 22) kêu gọi Quốc Hội giám sát việc lồng ghép các nguyên tắc bình đẳng giới trong soạn thảo pháp luật. Luật này cũng chỉ ra rằng nếu một công ước quốc tế đã được thông qua, những sửa đổi nhằm phù hợp với những cam kết quốc tế đó sẽ được áp dụng. Một trong những công cụ quốc tế toàn diện về quyền con người nhằm giải quyết bất bình đẳng đối với phụ nữ đó là Công ước về Chống phân biệt đối xử đối với phụ nữ (CEDAW) mà Việt Nam đã thông qua năm 1982. Việc sửa đổi những điều khoản còn mang tính phân biệt đối xử trong luật pháp và chính sách hiện nay là một trong những yếu tố quan trọng nhằm đảm bảo luật pháp và chính sách Việt Nam phù hợp với Luật Bình đẳng giới và CEDAW. Vì lẽ đó, các cơ quan LHQ đã phối hợp với Chính phủ Việt Nam trong việc phân tích và chỉnh sửa luật pháp theo tinh thần công ước CEDAW.

Một trong những lĩnh vực luật pháp then chốt, mà phân biệt đối xử về giới vẫn còn tồn tại một cách rõ ràng là sự khác biệt tuổi hưu giữa phụ nữ (55 tuổi) và nam giới (60 tuổi), được nêu trong Luật Lao động và Luật Bảo hiểm xã hội. Sự khác biệt về tuổi nghỉ hưu giữa phụ nữ và nam giới ở Việt Nam đã và đang là một chủ đề có nhiều bàn cãi, và đặc biệt trong quá trình soạn thảo Luật Bình đẳng giới và chỉnh sửa Luật Lao động những năm gần đây. Vấn đề này cũng đã được nhắc lại nhiều lần để tiếp tục nghiên cứu.

Những vấn đề về tuổi nghỉ hưu liên quan chặt chẽ tới hệ thống bảo hiểm xã hội và quỹ lương quốc gia, liên quan tới ngân sách nhà nước, thị trường lao động, nghèo đói, y tế và phúc lợi cho nhóm dân số già, cũng như bình đẳng giới. Đây là những vấn đề chính sách phức tạp cần được giải quyết. Tuy nhiên, nhìn từ quan điểm CEDAW và kinh nghiệm quốc tế, thì sự khác biệt về tuổi hưu là hình thức phân biệt đối xử trực tiếp đối với phụ nữ, và không phù hợp với chuẩn mực của CEDAW.

Chuyên đề thảo luận này được chuẩn bị nhằm vận động cho bình đẳng tuổi hưu ở Việt Nam để giải quyết vấn đề bình đẳng giới và quyền phụ nữ. Báo cáo chuyên đề này tóm tắt ngắn gọn những vấn đề liên quan và khuyến nghị, xuất phát từ quan điểm CEDAW và những kinh nghiệm quốc tế về làm thế nào để có thể giải quyết một cách tốt nhất vấn đề phân biệt đối xử về giới trong tuổi nghỉ hưu.

## 2. Các chuẩn mực chống phân biệt đối xử và chuẩn mực bình đẳng giới thực chất của CEDAW

Nguyên tắc cốt lõi của CEDAW là luật pháp cần phải xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ, cả trực tiếp và gián tiếp. Phân biệt đối xử được định nghĩa:

“là bất kỳ sự phân biệt, loại trừ hay hạn chế nào dựa trên cơ sở giới tính làm ảnh hưởng hoặc nhằm mục đích làm tổn hại hoặc vô hiệu hoá việc phụ nữ được công nhận, thụ hưởng, hay thực hiện các quyền con người và những tự do cơ bản trong lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá, dân sự và các lĩnh vực khác (Điều 1 CEDAW).

Điều 2 của Công ước CEDAW yêu cầu các nước thành viên Công ước cần phải lên án sự phân biệt đối xử với phụ nữ và “áp dụng mọi biện pháp thích hợp, kể cả những biện pháp pháp luật, nhằm sửa đổi hoặc xóa bỏ những điều khoản, quy định, tập quán và thực tiễn mang tính phân biệt đối xử với phụ nữ”. CEDAW là khung phân tích nhằm xác định và chấm dứt sự phân biệt đối xử về giới.

Phân biệt đối xử trực tiếp là “hành động hoặc sự bỏ qua có mục đích phân biệt đối xử với phụ nữ (Chiongson, tr. 53),” - ví dụ như chấm dứt hợp đồng lao động khi người lao động mang thai, hay ưu tiên tuyển nam giới. Phân biệt đối xử gián tiếp là một hành động hay sự bỏ qua có ảnh hưởng phân biệt đối xử, thậm chí là không có ý (ví dụ mặc dù phụ nữ có thể tiếp cận bình đẳng đến các vị trí cao trong chính phủ, tình trạng thực tế là họ nghỉ hưu sớm hơn nam giới có thể dẫn đến việc phân biệt đối xử trong việc thăng tiến đến các vị trí cấp cao). Quan trọng hơn “một hành động hay một sự bỏ qua có vẻ như là trung tính hay chậm chạp còn có lợi cho phụ nữ, nhưng ảnh hưởng hay tác động của nó lại mang tính phân biệt đối xử (Chiongson, tr. 9).”

Hơn nữa, áp dụng CEDAW để rà soát luật pháp quốc gia, làm rõ những chuẩn mực về bình đẳng đã được nói đến trong CEDAW là rất quan trọng. Bình đẳng chính thức là cách tiếp cận trong đó “nam giới và phụ nữ được nhìn nhận như nhau, và do đó, họ sẽ đối xử như nhau mà không có ngoại lệ nào (Chiongson, tr. 51-2). Cách tiếp cận này cũng được biết đến như là “trung tính giới” và không đủ để đáp ứng những chuẩn mực của CEDAW. Những chuẩn mực về bình đẳng giới trong nguyên tắc CEDAW là bình đẳng thực chất, đó là bình đẳng trong thực tế hay bình đẳng của kết quả. Có những thời điểm các biện pháp đặc biệt tạm thời cần được áp dụng để đảm bảo một sân chơi bình đẳng, nhưng sự khác biệt dựa trên cách tiếp cận bảo vệ phụ nữ không đóng góp vào bình đẳng giới thực chất.

### **3. Những điều cụ thể của CEDAW và những đề xuất chung liên quan đến tuổi hưu.**

#### **3.1. CEDAW**

Điều 11 của CEDAW quy định các Quốc gia Thành viên ‘sẽ áp dụng mọi biện pháp thích hợp để xóa bỏ phân biệt đối xử với phụ nữ trong lĩnh vực việc làm nhằm đảm bảo những quyền như nhau trên cơ sở bình đẳng nam nữ,’ bao gồm:

- Quyền được làm việc;
- Quyền được hưởng cơ hội việc làm như nhau;
- Quyền được tự do lựa chọn ngành nghề;
- Quyền được thăng chức, đảm bảo việc làm và hưởng tất cả phúc lợi làm việc;

- Quyền được đào tạo nghề và đào tạo lại;
- Quyền được thù lao như nhau;
- Quyền được đối xử bình đẳng trong một công việc có giá trị như nhau;
- Quyền được hưởng bảo hiểm xã hội, đặc biệt khi về hưu, thất nghiệp, đau ốm, tàn tật, mất khả năng lao động và tuổi già;
- Quyền được nghỉ phép có hưởng lương;
- Quyền được bảo vệ sức khỏe và an toàn trong điều kiện lao động, bao gồm đảm bảo an toàn chức năng sinh sản.

Điều 11 của CEDAW cũng nêu cụ thể rằng “Những luật pháp mang tính bảo vệ liên quan tới những vấn đề nêu trong điều khoản này phải được đánh giá định kỳ trên cơ sở kiến thức khoa học

- kỹ thuật và phải được sửa đổi, huỷ bỏ hoặc mở rộng nếu cần thiết”.

Do quan điểm rộng rãi và toàn diện của CEDAW, Cơ quan Phụ nữ Liên hợp quốc đã xây dựng một bộ chỉ số đánh giá Luật của Việt Nam từ góc độ thống nhất với Công ước. Liên quan đến điều 11, chỉ số 77 đặt câu hỏi cụ thể “Luật pháp có bình đẳng về tuổi hưu hay không? (Chiongson, tr.

231)”. Rõ ràng rằng tuổi nghỉ hưu sớm cho phụ nữ đã cản trở quyền bình đẳng của phụ nữ được làm việc, được hưởng các cơ hội việc làm như nhau, được đào tạo nghề và đào tạo lại, được thăng tiến, đảm bảo công việc bình đẳng như nam giới, và do đó ảnh hưởng đến bình đẳng thực chất của phụ nữ như đã định rõ trong CEDAW. Đối với luật pháp mang tính bảo vệ, cần phải xem xét và chỉnh sửa dựa trên những thông tin cập nhật về khả năng, quyền và lợi ích của phụ nữ.

### **3.2. Khuyến nghị Chung số 27**

Khuyến nghị Chung CEDAW số 27 về ‘Phụ nữ lớn tuổi và Bảo vệ quyền con người của họ’ nêu cụ thể rằng “... phụ nữ lớn tuổi bị ảnh hưởng đặt biệt từ những khác biệt về tuổi nghỉ hưu so với nam giới và điều này tạo nên sự phân biệt đối xử dựa trên tuổi tác và giới tính”. Cần chú ý rằng tuổi nghỉ hưu sớm cho phụ nữ có thể dẫn đến nhiều hình thức phân biệt đối xử không chính thức trong thăng tiến nghề nghiệp và khả năng tích lũy lương hưu so với nam giới. Do đó, khuyến nghị Chung số 27 đã kết luận rằng (Đoạn 41):

“Các quốc gia thành viên có trách nhiệm thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ lớn tuổi trong công việc trả công mà không khiến họ phải đối mặt với bất kì sự phân biệt đối xử nào về tuổi tác và giới tính. Các quốc gia thành viên cần đảm bảo có sự quan tâm đặc biệt để vượt qua những trở ngại mà phụ nữ lớn tuổi có thể phải đối mặt trong công việc của họ và rằng họ không bị buộc nghỉ hưu sớm hay những giải pháp tương tự. Các quốc gia thành viên cần giám sát những ảnh hưởng của khoảng cách giới trong việc trả lương đến phụ nữ lớn tuổi”.

Và (Đoạn 42),

“Các quốc gia thành viên có trách nhiệm đảm bảo rằng tuổi nghỉ hưu ở cả khu vực công và khu vực tư nhân không phân biệt đối xử đối với phụ nữ. Theo đó, các quốc gia thành viên có trách nhiệm đảm bảo rằng chính sách lương hưu không phân biệt đối xử với phụ nữ, kể cả khi họ lựa chọn được nghỉ hưu sớm hơn, và rằng tất cả phụ nữ lớn tuổi đã từng làm việc phải được tiếp cận với lương hưu tương xứng. Các quốc gia thành viên phải áp dụng tất cả các biện pháp phù hợp, trong đó, khi cần thiết, áp dụng những biện pháp đặc biệt tạm thời, để đảm bảo hệ thống lương hưu như trên”.

#### **4. Thực tiễn toàn cầu về chấm dứt phân biệt đối xử dựa trên tuổi tác đối với lại phụ nữ**

##### **4.1. Các xu thế toàn cầu**

Do có sự khác nhau nhiều giữa các hệ thống lương và bảo trợ người già, rất khó để có so sánh quốc tế. Nghiên cứu do OECD, IFC và Ngân hàng thế giới và những tổ chức khác chỉ ra rằng, xu thế chung là dần dần chấm dứt sự khác biệt dựa trên giới tính trong tuổi nghỉ hưu, cùng lúc tăng tuổi hưu cho tất cả các công dân do tuổi thọ gia tăng và các áp lực tài chính, đặc biệt ở những quốc gia phát triển hơn. Hầu hết những nền kinh tế ở Đông Á và Đông Nam Á, ngoại trừ Việt Nam, đang có xu hướng tương tự, trong khi đó các nền kinh tế của Liên Xô cũ lại có xu hướng pha trộn.

Một nghiên cứu chi tiết về các xu hướng trong hệ thống lương hưu của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) từ năm 1939 đến năm 2005 tiết lộ rằng sau Chiến tranh thế giới lần thứ II, nhiều quốc gia đã phải giảm tuổi hưu cho cả phụ nữ và nam giới, nhưng tuổi của phụ nữ có phần giảm thấp hơn. “Xu hướng này thay đổi từ năm 1958 và sau đó tăng nhanh hơn vào những năm 1990, và tính đến năm 2035, Thụy Sĩ là quốc gia duy nhất sẽ có tuổi hưu của phụ nữ thấp hơn nam giới... Bình đẳng về tuổi hưu cho phụ nữ và nam giới đã đạt được ở hầu hết những quốc gia nơi có tuổi hưu phụ nữ thấp hơn bằng cách tăng tuổi hưu của phụ nữ so với nam giới. Italia và Mỹ là hai trường hợp ngoại lệ, nơi mà tuổi hưu của nam giới thấp hơn (Turner, tr. 9-10)”. Xu hướng lâu dài đó là cùng tăng tuổi hưu cho cả phụ nữ và nam giới lên độ tuổi hưu cao hơn: “Nhìn về tương lai, kế hoạch hiện tại sẽ là tăng tuổi nghỉ hưu trung bình cho cả phụ nữ và nam giới ở mức

64.6 tuổi cho nam giới và 64.4 tuổi cho phụ nữ vào năm 2050” (Một cái nhìn về lương hưu 2011, tr. 33).

##### **4.2. Đông Á và Đông Nam Á**

Như Bảng 1 chỉ ra rằng, các nền kinh tế ở Đông và Đông Nam Á ngoại trừ Việt Nam, Cam-pu-chia, Trung Quốc và Đài Loan đã có tuổi về hưu như nhau giữa phụ nữ và nam giới, hoặc đang có sự thay đổi theo xu hướng này. Đài Loan đang trong quá trình tăng và bình đẳng tuổi về hưu trong khi vẫn duy trì một vài khác biệt cho những công nhân được chi trả trong hệ thống cũ.

**Bảng 1: Tình hình tuổi hưu cho Phụ nữ và Nam giới, 2010****Đông Á và Đông Nam Á**

Quốc gia	Tình hình tuổi hưu		Nhận định (Quốc gia duy trì sự khác biệt về tuổi hưu được đánh dấu)
	Nam giới	Phụ nữ	
Bru-nêy	60	60	
Burma	Không phù hợp	Không phù hợp	Không có hệ thống lương hưu do luật pháp quy định.
Cam-pu-chia	60	55	
Trung Quốc	60	50-60 (Xem Nhận định)	Bảo hiểm lương hưu cơ bản (theo hướng dẫn của nhà nước): 60 tuổi (nam giới); 60 tuổi (phụ nữ trong ngành khoa học), 55 tuổi (phụ nữ không phải làm trong ngành khoa học). 55 tuổi (nam giới) hay 45 tuổi (nữ giới) với ít nhất 15 năm đóng bảo hiểm, nếu người lao động làm việc trong ngành lao động nặng nhọc và độc hại. Trong thực tế, tiêu chuẩn về
Hồng Kông	65	65	
In-đô-nê-sia	55	55	
Nhật Bản	65	65	
Lào	60	60	
Ma-lay-sia	55	55	
Phi-lip-pin	60	60	
Singapore	55	55	
Hàn Quốc	60	60	Tuổi 60 hoặc có thể già hơn (cho phụ nữ và nam giới) sẽ được nâng dần đến 65 tuổi trong giai đoạn 2011 đến 2033)
Đài Loan	60	60	Tuổi nghỉ hưu sẽ được tăng lên tuổi 61 vào năm 2018, và tăng dần dần lên 67 tuổi vào năm 2027. Người được bảo hiểm đã được chi trả trước tháng 1 năm 2009, có thể lựa chọn việc trả một lần trước khi về hưu, với 5 năm khác biệt về tuổi giữa phụ nữ và nam
Thái Lan	55	55	
Việt Nam	60	55	

Ở Trung Quốc, nghỉ hưu sớm là điều rất phổ biến, đặc biệt là phụ nữ, và điều này cũng đặc biệt được khuyến khích trong những năm đầu cải cách kinh tế như là một trong những phương pháp tinh giảm doanh nghiệp nhà nước. Hiện tại, đề xuất bình đẳng và mở rộng tuổi nghỉ hưu đang trong chương trình nghị sự của chính phủ để rà soát. Bình đẳng hoá được sự ủng hộ của những nhà hoạt động về quyền phụ nữ. Có khả năng kết quả sẽ bao gồm cả sự mở rộng về tuổi hưu và bình đẳng về tuổi hưu cho phụ nữ và nam giới trong một số ngành nhất định (ví dụ như công chức nhà nước và công nhân cổ trắng...), trong khi vẫn duy trì sự khác biệt giữa phụ nữ và nam giới

trong một số ngành nghề hoặc loại hình công việc. Dường như là, mặc dù duy trì sự khác biệt, sẽ có sự bổ sung linh động tuổi hưu cho phụ nữ để họ có thể lựa chọn tiếp tục tham gia lực lượng lao động sau tuổi nghỉ hưu (Fan; “Trung Quốc rà soát tuổi nghỉ hưu).

Bảng 2 chỉ ra sự khác biệt giữa các quốc gia thuộc Liên Xô cũ, trong đó có những điểm tương tự như Việt Nam khi giải quyết tuổi nghỉ hưu, trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Việt Nam chịu ảnh hưởng bởi luật pháp và những chính sách của Liên bang Liên Xô cũ, mà đề cập đến sự bảo vệ phụ nữ, và coi việc nghỉ hưu sớm của phụ nữ so với nam giới là đặc ân cho phụ nữ. Cách nghĩ này cho rằng phụ nữ cần thời gian để chăm sóc gia đình và con cái họ. Bảng sau đây sẽ kiểm chứng điểm này (tr. 7).

Ở Liên bang Xô Viết cũ, tuổi nghỉ hưu của phụ nữ là 55 và thấp hơn năm năm so với nam giới. Như ở Trung Quốc, trong quá trình chuyển đổi, nghỉ hưu sớm là một biện pháp phổ biến được sử dụng để giảm lực lượng lao động khu vực kinh tế nhà nước, đặc biệt là nữ công nhân và sự khác biệt về giới trong tuổi nghỉ hưu chính thức được duy trì. Gần đây nhất, tuổi nghỉ hưu cho phụ nữ và nam giới đã được tăng lên cho cả phụ nữ và nam giới ở nhiều quốc gia do khó khăn về tài chính. Trong khi một số quốc gia đã xóa bỏ sự khác biệt về giới này, 1 hầu hết các quốc gia gặp phải sự kháng cự của dư luận, đã quyết định duy trì sự khác biệt mặc dù họ tăng tuổi nghỉ hưu tối thiểu.

**Bảng 2. Tình hình nghỉ hưu cho phụ nữ và nam giới, 2010 Liên bang Xô Viết cũ**

Quốc gia	Tình hình tuổi nghỉ hưu		Nhận định (Quốc gia đã xóa bỏ sự khác biệt giới được nêu cụ thể)
	Nam giới	Phụ nữ	
Albania	65	60	
Armenia	63	62.5	Tuổi hưu cho phụ nữ sẽ được tăng dần dần đến 63 tuổi vào năm 2011
Azerbaijan	62.5	57.5	Từ tháng 1 năm 2010, tuổi nghỉ hưu sẽ được nâng một lần sáu tháng hàng năm cho đến khi tuổi nghỉ hưu là 63 tuổi vào năm 2012 (nam giới) và 60 tuổi (phụ nữ)
Belarus	60	55	
Bulgaria	63	60	
Croatia	65	60	
Czech Republic	62.2	60.7	Tuổi nghỉ hưu và năm yêu cầu để trả lương hưu dần dần tăng lên đến 65 tuổi (phụ nữ và nam giới) vào năm 2013

Estonia	63	61	Tuổi nghỉ hưu cho phụ nữ được nâng dần dần cho đến khi chạm ngưỡng 63 tuổi vào năm 2016; tuổi nghỉ hưu cho phụ nữ và nam giới sẽ được nâng lên dần dần trong giai đoạn 2017 đến 2026 cho đến khi đến tuổi 65
Georgia	65	60	
Hungary	62	62	Tuổi 60 là tuổi bắt đầu được hưởng bảo hiểm cho những người làm việc trong ngành độc hại hoặc hoạt động nguy hiểm trong khoảng 10 năm (nam giới) và 8 năm (phụ nữ); tuổi nghỉ hưu giảm đi một năm cho từng giai đoạn năm năm cụ thể (nam giới) hay giai đoạn 4 năm (nữ giới) cho những người lao động trong nhóm lao động độc hại hoặc nguy

Tóm lại, trong bối cảnh xu hướng toàn cầu có thể thấy rõ hơn, sẽ có xu hướng tăng tuổi nghỉ hưu cho cả phụ nữ và nam giới. Các tài liệu sẵn có cho thấy rằng sự kết hợp của tình hình thực tế về tài chính và dân số (tăng chi phí chi trả cho một nhóm lớn người lao động nghỉ hưu, khi tuổi thọ của họ tăng lên, trong khi lao động trẻ giảm) đã thúc đẩy mở rộng tuổi nghỉ hưu nói chung, nhưng có thể có cản trở về chính trị và quá trình mang tính kỹ thuật phức tạp (Turner). Tuy nhiên, trong khi xu hướng chung ở Châu Á cũng như ở những quốc gia thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), là cùng lúc bình đẳng hóa tuổi nghỉ hưu cho phụ nữ và nam giới, cùng tuổi nghỉ hưu cũng không đúng, ở Liên bang Xô Viết trước kia, chỉ có một vài quốc gia đã xóa bỏ sự khác biệt về giới, ngay cả khi họ đã nâng tuổi nghỉ hưu.

Ở những nơi đã chấm dứt sự khác biệt giới trong tuổi nghỉ hưu, quyết định này là do tác động của nhiều nguyên nhân, khác nhau ở các quốc gia, trong đó bao gồm những áp lực do các cuộc vận động về quyền phụ nữ, sự mong đợi thay đổi nghề nghiệp của phụ nữ trẻ, thay đổi quan niệm về bình đẳng giới, vai trò của phụ nữ trong xã hội, sự thay đổi thái độ xã hội về khả năng và nhu cầu của phụ nữ lớn tuổi, tuổi thọ cao của phụ nữ và gánh nặng lên hệ thống hưu trí do thời gian đóng góp ngắn nhưng thời gian hưởng lương hưu lại dài hơn của một nửa dân số. Tóm lại, “thay đổi quan điểm về đối xử với phụ nữ và nam giới trong các chính sách xã hội đã dẫn đến một bước tiến về sự bình đẳng trong tuổi nghỉ hưu cho phụ nữ và nam giới, và hầu như trong tất cả các trường hợp đã xảy ra, đó là tăng tuổi nghỉ hưu cho phụ nữ (Turner, tr. 26).”

Ở những quốc gia vẫn có khác biệt, như các quốc gia thuộc Liên bang Xô viết cũ, thường có môi trường xã hội và chính trị ít thuận lợi hơn để cải thiện quyền của phụ nữ và ủng hộ hơn cho các biện pháp bảo vệ, tuổi nghỉ hưu sớm được xem là một trong những quyền lợi hiếm hoi mà nhiều phụ nữ miễn cưỡng từ bỏ, cho dù có lợi ích tiềm tàng cho phụ nữ và cho cả xã hội.

### ***4.3. Tổng kết lại những bài học thu được và những thực tiễn tốt***

Những nghiên cứu đang có chỉ ra rằng:

- Sự khác biệt giới đã được xóa bỏ ở hầu hết những quốc gia thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế OECD và đang được xóa bỏ trong các nước Đông và Đông Nam Á, điều này liên quan đến việc cải cách lương hưu và việc tăng tuổi nghỉ hưu nói chung cho tất cả người lao động.
- Bình đẳng hóa tuổi hưu bao gồm các vấn đề chính sách công phức tạp và đòi hỏi một quá trình thảo luận và tham vấn nhằm đảm bảo sự khác biệt về tác động kinh tế xã hội được giải quyết một cách công bằng.
- Hầu hết các quốc gia đã bình đẳng hóa tuổi hưu đã có quá trình sửa đổi dần dần trong một vài năm cho phép người lao động và chủ lao động có thời gian thích ứng với những quy định mới, và do đó, cuộc cải cách này không gây bất lợi một cách không công bằng cho một nhóm tuổi lao động nào.
- Thông tin công chúng và những chiến dịch nâng cao nhận thức về bình đẳng hóa tuổi hưu rất quan trọng trong việc tạo ra sự đồng thuận xã hội ủng hộ chính sách này.
- Những thay đổi về tuổi hưu cần phải được đi kèm với những cải cách rộng hơn trong hệ thống lương hưu nhằm tăng cường khả năng tồn tại lâu dài của hệ thống này và giúp đỡ nền kinh tế thích ứng với bối cảnh kinh tế và dân số thay đổi.

## **5. Cập nhật tình hình về tuổi nghỉ hưu cho phụ nữ ở Việt Nam và những ảnh hưởng của vấn đề này**

### ***5.1. Bối cảnh và những đặc điểm của hệ thống về hưu***

Sự khác biệt về tuổi nghỉ hưu giữa phụ nữ và nam giới ở Việt Nam bắt đầu từ những năm 1960, tạo ra do đối xử ưu tiên với phụ nữ, trong đó cân nhắc những trách nhiệm gia đình cũng như những khuôn mẫu thể lực yếu của phụ nữ so sánh với nam giới (Sabharwal and Huong). Nghỉ hưu sớm được nhìn nhận là “một phần thưởng và sự bù đắp cho nhiều gánh nặng của phụ nữ (Chiongsan, tr. 232)”. Tuổi nghỉ hưu 55 cho phụ nữ và 60 cho nam giới là bắt buộc với những người lao động trong khu vực nhà nước nhưng có thể lựa chọn với người lao động trong khu vực tư nhân (Ngân hàng thế giới, tr. 9), mặc dù hầu hết người lao động bắt đầu hưởng trợ cấp từ tuổi nghỉ hưu quy định trong khu vực công. Có rất nhiều loại hình công việc cho phép nghỉ hưu sớm, những điều này tạo ra sự khác biệt về giới. Cũng cần chú ý rằng nghỉ hưu chính thức chỉ áp dụng cho một số lượng nhỏ dân số trong khu vực phi nông nghiệp chính thức (nguyên gốc là chỉ áp dụng cho khu vực công, nhưng đến năm 1995 đã áp dụng



cho cả khu vực tư), và do đó, như nhiều quốc gia khác, phụ nữ chiếm số đông so với nam giới trong khu vực kinh tế phi chính thức, điều này có nghĩa là một tỉ lệ lớn lao động nữ thực tế không được tiếp cận đến hệ thống lương hưu (Ngân hàng phát triển châu Á, Đánh giá quốc gia về giới của Ngân hàng thế giới ).

Tổng số người được hưởng lương hưu ước tính khoảng 1,6 triệu người trong năm 2006, khoảng 45-47% trong đó là phụ nữ. Những người hưởng lương hưu chiếm khoảng 7,7% của tổng dân số từ 45 tuổi trở lên (Ngân hàng thế giới, tr. 26-7). Không cảm làm việc khi đã được hưởng lương hưu, và làm việc khi đã nghỉ hưu là phổ biến trong nhóm phụ nữ nghỉ hưu, họ làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức, như các tư vấn cho cơ quan chính thức cũ của họ, hoặc là người lao động tự do hoặc chủ kinh doanh. Nhiều phụ nữ về hưu tiếp tục làm việc trong doanh nghiệp gia đình của mình, có thể nhận lương hoặc không có lương. Bên cạnh công việc được trả công, nhiều phụ nữ nghỉ hưu tiếp tục công việc nội trợ không trả lương và chăm sóc trẻ em cho các thành viên trong gia đình.

Ngoài sự khác biệt trong tuổi nghỉ hưu, còn có sự khác biệt giữa phụ nữ và nam giới trong cách hệ thống lương hưu được vận hành và trả lương. Về tổng thể, những chính sách này có xu hướng giảm khoảng cách giới trong lương hưu cho một số phụ nữ, và theo cách nào đó bù đắp những ảnh hưởng do nghỉ hưu sớm và đóng góp thấp hơn của phụ nữ, tuy nhiên, điều này không đúng cho tất cả nhóm phụ nữ và nam giới.

Những tác động do khác biệt tuổi hưu và những bất công bằng khác trong hệ thống lương hưu được chỉ rõ trong Bảng số 3.

**Bảng 3. Đặc điểm của nhóm phụ nữ và nam giới hưởng lương hưu giai đoạn 2001 – 2007**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tại tuổi nghỉ hưu ( <i>Năm</i> )	54.4	54.5	53.4	53.6	53.2	52.6	52.6
Nam giới	57.1	56.9	55.7	55.8	55.6	54.5	54.3
Phụ nữ	51.8	52.2	50.4	50.7	51.8	51.1	51.1
Lương hưu ( <i>đơn vị tiền trăm nghìn một tháng</i> )	455	459	644	648	699	859	1,204
Nam giới	530	511	709	712	750	895	1,226
Phụ nữ	388	413	584	588	669	831	1,184
Số tiền đóng góp vào quỹ lương ( <i>đơn vị tiền trăm nghìn một tháng</i> )	553	581	743	779	975	1,159	1,220
Nam giới	591	616	795	836	1,048	1,241	1,307
Phụ nữ	514	547	691	723	903	1,076	1,127
Thời gian đóng góp vào lương hưu	31.2	31.7	30.8	31.0	30.9	30.3	30.1
Nam giới	33.8	34.0	31.8	32.1	32.9	31.9	31.6
Phụ nữ	28.8	29.6	29.5	29.7	29.6	29.1	28.8

Tỉ lệ đóng góp vào lương hưu so với lương (%)	82.3	79.0	86.7	83.1	71.7	74.1	98.6
Nam giới	89.6	82.8	89.2	85.2	71.5	72.1	93.8
Phụ nữ	75.4	75.5	84.5	81.3	74.0	77.2	97.0

Thu thập từ : Ngân hàng thế giới, Tuổi nghỉ hưu của phụ nữ ở Việt Nam: Bình đẳng giới và Bền vững của Quỹ bảo trợ xã hội, 2008, tr. 17.

Bảng này đã đưa ra những kết luận sau đây:

- Tuổi nghỉ hưu thực sự thấp hơn so với tuổi hưu quy định của nhà nước cho phụ nữ và nam giới, và giảm ở cả hai nhóm trong quá trình thực hiện nghiên cứu này, nhưng giảm nhiều ở nam giới. Điều này do sự khác biệt trong tiếp cận chương trình nghỉ hưu sớm và thực tế là nhiều người lao động nhận được ít lợi ích tăng thêm dù tham gia dịch vụ dài hơn theo chương trình lương hưu hiện thời.
- Lương trước khi nghỉ hưu của phụ nữ hưởng lương hưu bằng khoảng 87% so với nam giới hưởng lương hưu (trung bình trong giai đoạn 7 năm).
- Lương hưu phụ nữ được hưởng chỉ chiếm khoảng 84% so với lương nam giới được hưởng, mặc dù tỉ số này đã tăng một cách đáng kể từ năm 2001 đến năm 2007.

Ngoài bất công bằng giới trong lương và lương hưu, những quan ngại lớn hơn về kinh tế đó là, dựa trên những xu hướng hiện tại, khi phụ nữ có tuổi thọ cao và tỉ lệ dân số gia tăng chậm, hệ thống lương hưu không thể duy trì được về lâu dài như với cách thức hiện thời. Do đó, những phân tích chi tiết trong nghiên cứu gần đây của Ngân hàng thế giới chỉ ra rằng: “Trong trường hợp hệ thống lương hưu ở Việt Nam, để đạt được công bằng giới đòi hỏi sự bình đẳng về tuổi nghỉ hưu giữa phụ nữ và nam giới cũng như một cách thức tính lương hưu mới (Ngân hàng thế giới, tr. 16).”

### ***5.2. Ảnh hưởng của sự khác biệt tuổi hưu lên phụ nữ trong thị trường lao động***

Sự khác biệt về tuổi hưu ảnh hưởng suốt cuộc đời lao động của người phụ nữ ở Việt Nam, góp phần tạo ra những hình thức phân biệt đối xử chính thức và không chính thức đối với phụ nữ và ảnh hưởng đến thu nhập, sự thăng tiến, cơ hội đào tạo, và tỉ lệ phụ nữ có thể đạt đến các vị trí cao cấp trong hệ thống chính phủ, các tổ chức dân sự và những tổ chức quan trọng khác. Một vài những ảnh hưởng cụ thể:

- Tuổi nghỉ hưu thấp hơn của phụ nữ dẫn đến việc họ có ít năm làm việc hơn nam giới, do đó, lương thấp hơn và ít cơ hội tăng tối đa lương của họ trong sự nghiệp.

- Tuổi nghỉ hưu thấp của phụ nữ cùng với sự ngắt quãng trong cuộc đời làm việc của họ, như mang thai, chăm sóc con cái và những trách nhiệm gia đình, đã rút ngắn cuộc đời lao động của người phụ nữ và cả tiền lương của họ.
- Những yếu tố này cũng đã ảnh hưởng đến việc đóng góp cho quỹ lương hưu thấp của phụ nữ - và do vậy ít lợi ích hơn - do thời gian tham gia dịch vụ hạn chế. Điều này được bù đắp một phần bởi công thức đóng góp có lợi cho phụ nữ.
- Cơ hội đào tạo cho phụ nữ cũng bị ít đi vì các quy định thường giảm tuổi tham gia đào tạo cao hơn cho phụ nữ là sau khi 45 tuổi (với nam giới là sau 50 tuổi), do đó cũng giảm sự tiếp cận của họ tới các vị trí cấp cao.
- Việc nghỉ hưu sớm cũng dẫn đến phụ nữ ít có cơ hội để được bổ nhiệm vào các vị trí cấp cao so với nam giới. Theo Ngân hàng thế giới, “khi có một chỗ trống trong vị trí quản lý và lãnh đạo trong một tổ chức, người quản lý thường xem xét tuổi tác của các ứng viên bởi người ta trông đợi rằng người được thăng tiến sẽ làm việc trong vị trí đó trong một thời gian dài (Ngân hàng thế giới, tr. 33).” Các quy định trong nhiều tổ chức cho thấy rõ sự khác biệt tuổi giữa ứng cử viên nam và nữ trong bổ nhiệm và thăng tiến trong khu vực công, điều này dẫn đến tình trạng nhiều phụ nữ có trình độ không được xem xét thăng tiến cho các vị trí lãnh đạo.
- Thiếu các cơ hội thăng tiến cũng ngăn cản phụ nữ trong việc đạt được mức cao nhất trong thang lương, điều này không chỉ ảnh hưởng đến lương mà cả lương hưu của họ.
- Tuổi nghỉ hưu sớm của phụ nữ dẫn đến việc nhiều chủ lao động phân biệt đối xử với lao động nữ lớn tuổi bằng việc ép họ nghỉ hưu sớm để thay thế họ bằng công nhân trẻ hơn với mức lương thấp hơn, hoặc tránh đầu tư vào cải tạo điều kiện làm việc cho lao động nữ lớn tuổi. Như nghiên cứu về tuổi hưu của Ngân hàng thế giới chỉ ra (tr.44): “Khi những doanh nghiệp này biết rằng trong tương lai những người lao động sẽ không có nghỉ hưu sớm ở tuổi 50, họ sẽ cần cải thiện điều kiện làm việc của họ để phụ nữ vẫn tiếp tục làm việc tốt đến khi họ 55”.
- Nhìn vào số liệu Điều tra mức sống nhà ở VSSH, một điều rõ ràng là cán bộ trong khu vực công sẽ mất mát rất nhiều khi họ nghỉ hưu ở tuổi 55. Lương của cán bộ công chức sẽ đạt cao nhất trong những năm trước khi nghỉ hưu. Mức lương trung bình mà cán bộ nữ trong khu vực công trong năm 2009 là thấp hơn lương cán bộ nam giới 7%. Tuy nhiên, trong vòng mười năm gần nhất, sự khác biệt này nhảy lên đến 14%, gây tổn hại đến lương hưu của cán bộ nữ trong tương lai.

Như đã chỉ ra trong bảng số 3, khác biệt về tuổi nghỉ hưu tiếp tục có những tác động tiêu cực đến phụ nữ sau khi nghỉ hưu, do việc đóng góp của họ thấp hơn trong quá

trình làm việc sẽ dẫn đến việc được hưởng lương hưu hàng tháng thấp hơn. Điều này sẽ có những ảnh hưởng tiêu cực lên sự thịnh vượng của nền kinh tế cũng như sức khỏe của phụ nữ lớn tuổi, vì tuổi thọ của họ dài hơn nam giới.

### ***5.3. Những ảnh hưởng xã hội do khác biệt tuổi hưu***

Những tác động xã hội từ rào cản phụ nữ tham gia vào vai trò lãnh đạo trong chính phủ, dịch vụ công và kinh doanh cần phải được quan tâm. Việt Nam đã được đánh giá có tỉ lệ cao phụ nữ tham gia vào chính trị so với các quốc gia khác trong khu vực, với khoảng 25% phụ nữ trong Quốc hội. Tuy nhiên, tỉ lệ phụ nữ chỉ chiếm 12% trong các vị trí Bộ trưởng, 7% vị trí Thứ trưởng, 12% Giám đốc và 8% Phó giám đốc trong những lĩnh vực dân sự (Sabharwal và Huong, tr. 2). Tỉ lệ phụ nữ trong những vị trí cấp cao trong những khu vực quan trọng như là giáo dục và tư pháp cũng rất thấp, và thậm chí cả trong các ngành mà phụ nữ chiếm đa số (Ngân hàng thế giới, Đánh giá quốc gia về giới, 2006). Bất kỳ nỗ lực để cải thiện những con số này, theo như Mục tiêu thiên niên kỷ và Chiến lược Quốc gia về sự tiến bộ của phụ nữ sẽ gặp nhiều khó khăn nếu như tuổi về hưu vẫn duy trì như hiện nay. Theo như Đánh giá quốc gia về giới của Ngân hàng thế giới (tr 45) chỉ ra rằng: “Phụ nữ có ít cơ hội tiếp cận đến đào tạo và phát triển kỹ năng sẽ ít có cơ hội tiến đến các vị trí cao, và nhóm phụ nữ có bằng cấp để cạnh tranh với nam giới trong khu vực công hay các vị trí bầu cử cũng giảm đi”. Tác động rộng hơn của tình trạng này, nếu không có nhóm đủ đông phụ nữ trong các vị trí ra quyết định cao cấp, các chính sách và chương trình tiếp tục được xây dựng và thiết kế từ quan điểm của nam giới mang tính thống trị, bỏ qua những nhu cầu, ưu tiên và lợi ích của người phụ nữ và dẫn đến những chính sách, luật pháp và quyết định yếu kém. Sự không cân bằng trong việc ra quyết định tất nhiên là kết quả của nhiều yếu tố khác nhau, nhưng hiển nhiên sự không bình đẳng trong tuổi nghỉ hưu đóng một vai trò quan trọng.

Không chỉ ảnh hưởng đến phụ nữ cao tuổi, nghỉ hưu sớm cũng ảnh hưởng đến sự phát triển nghề nghiệp và sự phấn đấu của phụ nữ trẻ, đặc biệt là những người tốt nghiệp đại học. Thêm nữa, do sự chậm chễ tham gia vào thị trường lao động, họ cũng sẽ có thể bỏ lỡ các cơ hội do việc sinh con và trách nhiệm gia đình. Phân biệt đối xử (ví dụ như tiếp cận đến đào tạo hay thăng tiến) do việc nghỉ hưu sớm cũng tạo nên những rào cản trong việc phát triển nghề nghiệp (Ngân hàng thế giới, Đánh giá quốc gia về giới, 2006).

## **6. Kết luận và khuyến nghị**

Những phân tích trên đã hỗ trợ kết luận rằng, từ quan điểm CEDAW và quyền con người của phụ nữ, sự khác biệt về tuổi hưu cho phụ nữ là sự không thể biện hộ được và nên bị xóa bỏ. Phần này cũng đưa ra những thảo luận trong việc hỗ trợ thay đổi

chính sách này và đưa ra những điểm chính trong lộ trình chấm dứt sự phân biệt đối xử giới trong hệ thống nghỉ hưu.

### 1.1. Các trường hợp chấm dứt sự khác biệt dựa trên cơ sở giới

Nhìn chung, có trường hợp rất cụ thể để chấm dứt sự khác biệt giới trong tuổi nghỉ hưu. Những luận cứ chính ủng hộ quan điểm này bao gồm:

- Bình đẳng giới và quyền con người của phụ nữ: từ quan điểm CEDAW, sự khác biệt về tuổi nghỉ hưu là một dạng phân biệt đối xử với phụ nữ, và điều này cũng dẫn đến những dạng phân biệt đối xử mang tính gián tiếp khác. Sự khác biệt về tuổi nghỉ hưu làm xâm phạm quyền bình đẳng làm việc của phụ nữ, đến những cơ hội việc làm như nhau, đến đào tạo và đến sự đảm bảo công việc, và do đó, xâm phạm những tiêu chuẩn cơ bản nhất của bình đẳng thực chất được đề cập trong CEDAW.
- Vấn đề thanh toán lương hưu: Thanh toán lương hưu cho phụ nữ nghỉ hưu sớm có thể sẽ trở nên khó khăn và khó khăn hơn nữa trong tương lai, đặc biệt khi một số lượng lớn người lao động trong khu vực tư nhân tham gia vào hệ thống này. Theo Ngân hàng thế giới “Từ quan điểm chặt chẽ về tài chính, công bằng giới trong hệ thống lương hưu nên thúc đẩy tăng tuổi nghỉ hưu cho phụ nữ (Ngân hàng thế giới, tr 37)”. Một mặt khác, tăng tuổi nghỉ hưu cho phụ nữ cũng tăng cường khả năng tài chính vững mạnh cho hệ thống thông qua việc tăng đóng góp của họ cho hệ thống này và giảm số năm họ được nhận tiền lương hưu.
- Trả lương một cách công bằng: Tuổi nghỉ hưu sớm của phụ nữ dẫn đến khoảng cách thu nhập giữa phụ nữ và nam giới trong thời gian làm việc và sau khi nghỉ hưu. Làm việc lâu hơn cho phép phụ nữ có mức lương cao hơn, đóng góp nhiều hơn vào quỹ lương hưu, và do đó, họ có thể có được tiền lương hưu công bằng hơn sau khi nghỉ hưu.
- Các hình thức phân biệt đối xử thứ cấp: Nghỉ hưu sớm tạo ra những rào cản cho phụ nữ đạt được các vị trí ra quyết định trong chính phủ, các cơ quan nhà nước và khối tư nhân. Nghỉ hưu bình đẳng sẽ chấm dứt sự bất công bằng này và cho phép phụ nữ cạnh tranh với nam giới trên một sân chơi công bằng. Điều này liên quan trực tiếp đến phụ nữ trong chính phủ và khoa học.
- Ảnh hưởng xã hội: Nghỉ hưu sớm cho phụ nữ dẫn đến những tổn thất trong xã hội về một nhóm cán bộ có kinh nghiệm và kỹ năng, và tạo ra những rào cản để đạt được sự tham gia bình đẳng của phụ nữ trong những vị trí ra quyết định. Và cùng với đó, những phụ nữ trẻ và được đào tạo sẽ được hưởng lợi từ việc chấm dứt sự khác biệt về giới và điều này sẽ cải thiện triển vọng công việc và giúp họ cạnh tranh hơn trong thị trường lao động về lâu dài. Nghiên cứu cho thấy rằng tăng tuổi nghỉ hưu

cho phụ nữ lớn tuổi sẽ không ảnh hưởng đến lao động của thanh niên bởi đó là hai phân đoạn thị trường lao động khác biệt.

- Vị thế quốc tế của Việt Nam: Nghỉ hưu sớm cho phụ nữ là một biện pháp trong giai đoạn trước của Việt Nam. Khi môi trường kinh tế và xã hội đã thay đổi, các biện pháp bảo vệ sẽ không còn hợp lý nữa, và hệ thống hưu cần phải được thay đổi để theo kịp với các nước Đông Nam Á, Đông Á và các nước thuộc khối OECD.

Trong khi các lý lẽ ủng hộ việc chấm dứt sự khác biệt giới trong tuổi nghỉ hưu là rất thuyết phục, vẫn có những cản trở trong việc đưa ra những thay đổi chính sách ở các quốc gia khác đã được thực hiện được điều này. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra một tỉ lệ lớn ở khu vực công (phụ nữ và nam giới) và người lao động khi được thăm dò ý kiến vẫn mong muốn được duy trì tuổi nghỉ hưu sớm (“Hội thảo thảo luận về tuổi nghỉ hưu sớm cho phụ nữ”). Một số nhóm người lao động không được hưởng lợi hoặc có thể bị ảnh hưởng tiêu cực bởi cuộc cải cách này. Những khía cạnh này sẽ có thể được nghiên cứu hơn thông qua các cuộc tham vấn công chúng, và cần được cân nhắc nhằm xây dựng một hệ thống có thể giải quyết những quan tâm chính sách của các nhóm khác nhau và hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực. Cùng lúc đó, cần có các chiến dịch nâng cao nhận thức của người dân về lý do, lợi ích (các chi phí tiềm năng) của cuộc cải cách.

### *6.1. Các khía cạnh cho các chính sách và luật pháp khác*

Sự thay đổi trong tuổi nghỉ hưu sẽ có tác động đến nhiều chính sách và luật pháp, trong đó có Luật Lao động, Luật Bảo hiểm xã hội và những luật, quy định và chính sách khác quy định việc bổ nhiệm, thăng tiến, tiếp cận đào tạo.... Do đó, cần rà soát tổng thể tất cả các văn bản pháp luật liên quan từ quan điểm bình đẳng giới và quyền con người của phụ nữ để đảm bảo sự thống nhất trong việc cải cách tuổi hưu.

### *6.2. Khuyến nghị và lộ trình để chấm dứt phân biệt đối xử trong tuổi nghỉ hưu*

Phần này đề xuất những hoạt động nhằm chấm dứt sự khác biệt giới trong tuổi nghỉ hưu nhằm đạt được bình đẳng giới thực chất, những lý do kinh tế để đảm bảo khả năng chi trả của hệ thống lương hưu; và cũng bởi vì Việt Nam là một quốc gia có thu nhập trung bình và cần theo kịp với khu vực và thế giới. Những lựa chọn chính sách chi tiết không nằm trong phạm vi của bài viết này và đã được đề xuất ở các bài khác, ví dụ như xuất bản của Ngân hàng thế giới về Tuổi nghỉ hưu của phụ nữ ở Việt Nam: Bình đẳng giới và Sự bền vững của Quỹ Bảo hiểm xã hội, năm 2008.

- Chính phủ nên bắt đầu cải cách sự khác biệt trên cơ sở giới trong tuổi nghỉ hưu.

- Cuộc cải cách nên được thực hiện dần dần và theo hướng tăng lên nhằm mở rộng tác động lên những nhóm lần lượt nghỉ hưu, và tạo điều kiện cho nhóm người sắp nghỉ hưu và chủ lao động có thời gian điều chỉnh.
- Cuộc cải cách cũng cần phải được đi kèm với nền giáo dục mang tính nhạy cảm giới và các chiến dịch nâng cao nhận thức để thông tin cho người dân về lợi ích (và những chi phí tiềm năng) của cải cách. Các hành động hay chiến dịch thông tin nên dựa trên các nguyên tắc chống lại sự phân biệt đối xử của CEDAW và Luật bình đẳng giới.
- Cần xây dựng một lộ trình cho việc bình đẳng hóa tuổi hưu trong đó bao gồm phần chương trình lớn cho công luận, nhằm nâng cao nhận thức cán bộ chính phủ, người chủ lao động trong khu vực tư nhân và công chúng nói chung về những lý do thay đổi chính sách.
- Cần có chính sách đặc biệt cho người lao động có thể bị bất lợi trong cuộc cải cách này. Một nhóm đã được xác định trong nhiều nghiên cứu là nhóm phụ nữ tàn tật, những người mà trong hệ thống hiện tại có lựa chọn nghỉ hưu cho người tàn tật từ tuổi 45. Hầu hết các khuyến nghị chính sách đề xuất duy trì sự lựa chọn này.
- Chính phủ cần giám sát những tác động của cuộc cải cách đến những nhóm lao động nữ khác nhau và đảm bảo đưa ra các biện pháp giảm nhẹ để giải quyết những tác động tiêu cực.