

ĐỒ TÁ KHÁNH - PIETRO MASINA  
(Đồng Chủ biên)

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
VIỆN NGHIÊN CỨU CHÂU ÂU

ĐỒ TÁ KHÁNH - PIETRO MASINA  
(Đồng Chủ biên)

# CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ LAO ĐỘNG Ở VIỆT NAM

CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ LAO ĐỘNG Ở VIỆT NAM



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI

**CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ LAO ĐỘNG  
Ở VIỆT NAM**



VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
VIỆN NGHIÊN CỨU CHÂU ÂU

ĐỖ TÁ KHÁNH - PIETRO MASINA  
(*Đồng Chủ biên*)

**CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ LAO ĐỘNG  
Ở VIỆT NAM**

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI  
HÀ NỘI - 2017



## MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
❖ Công nghiệp hóa và điều kiện lao động ở Việt Nam <i>Đỗ Tá Khánh - Pietro Masina</i>	7
❖ Sự phát triển công nghiệp trong 25 năm sau chính sách đổi mới ở Việt Nam (1986 - 2011) <i>Pietro Masina</i>	12
❖ Phân tích lịch sử tìm kiếm đồng thuận về sự phát triển ở Đông Á của Ngân hàng Thế giới <i>Pietro Masina</i>	64
❖ Thị trường lao động Việt Nam trong xu thế hội nhập kinh tế quốc tế <i>Nguyễn An Hà</i>	85
❖ Việc làm và đời sống của công nhân công nghiệp: Một số kết quả từ nghiên cứu thực địa <i>Đỗ Tá Khánh</i>	144

- ❖ Quá trình hình thành các mô hình phi chính thức hóa lao động ở Việt Nam trong quá trình công nghiệp hóa do FDI dẫn dắt: Trường hợp Khu công nghiệp Thăng Long  
*Michela Cerimele* 185
  
- ❖ Hệ thống an sinh xã hội và sự tham gia của công nhân công nghiệp ở Việt Nam  
*Nguyễn Bích Thuận - Đỗ Tá Khánh* 225
  
- ❖ Một số hàm ý chính sách và khuyến nghị  
*Pietro Masina - Michela Cerimele* 274

# CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ ĐIỀU KIỆN LAO ĐỘNG Ở VIỆT NAM

*Đỗ Tá Khánh\* - Pietro Masina\*\**

Cuốn sách này giới thiệu những phát hiện từ ba dự án nghiên cứu do Liên minh Châu Âu đồng tài trợ: *Nâng cao vai trò của công nhân và công đoàn ở Việt Nam (01/2009 - 10/2011)*<sup>1</sup>; *Tăng cường quyền của công nhân và đại diện của công đoàn (11/2012 - 04/2015)*<sup>2</sup>; *Hội nhập khu vực ở Đông Nam Á: Các xu hướng gắn kết, các động lực loại trừ (12/2012 - 03/2016)*<sup>3</sup>. Cuốn sách được tổng hợp từ các bài viết của các nhà nghiên cứu Việt Nam và Italia thuộc Viện Nghiên cứu Châu Âu, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam và Đại học Naples "L'Orientale".

---

\* TS. Viện Nghiên cứu Châu Âu.

\*\* PGS. ngành Thể chế và Lịch sử Châu Á, Đại học Naples "L'Orientale", email: pmasina@unior.it.

1. Chương trình Các nhân tố phi nhà nước và chính quyền địa phương trong phát triển (Programme Non-State Actors and Local Authorities in Development), hợp đồng số DCI-NSAPVD/2008/170-699.
2. Công cụ Châu Âu và dân chủ và quyền con người (European Instrument for Democracy and Human Rights), hợp đồng số EIDHR/2012/303425.
3. Chương trình Khung 7 về nghiên cứu và phát triển (7<sup>th</sup> Framework Programme for Research and Development), FP7-SSH-2012-1, kêu gọi đề xuất hội nhập quốc gia và khu vực ở Đông Nam Á (National and regional integration in Southeast Asia), hợp đồng số: 320221.



Hai cơ quan đã hợp tác với nhau trong nhiều hoạt động nghiên cứu suốt 20 năm qua và hiện nay vẫn đang cùng nhau thực hiện hai dự án do EU tài trợ về các chủ đề có liên quan.

Nghiên cứu đã cố gắng duy trì sự phân tích quá trình công nghiệp hóa của Việt Nam giai đoạn hậu gia nhập WTO (năm 2006) và các hàm ý mà sự phát triển đặc thù này tác động đến công nhân công nghiệp trong một khung phân tích có tính cố kết và thống nhất. Đây là một nghiên cứu đa ngành liên quan đến nhiều đợt nghiên cứu thực địa ở các khu công nghiệp ở Đồng bằng sông Hồng (cụ thể là ở Hà Nội, Hải Dương và Vĩnh Phúc). Nghiên cứu so sánh bao gồm nghiên cứu lịch đại về các trường hợp ở Đông Nam Á khác (cụ thể là Thái Lan, Malaysia và Indonesia) cũng như kinh nghiệm của các quốc gia khác trong khu vực (Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và Trung Quốc).

Từ giữa những năm đầu tiên của thế kỷ XXI, sự phát triển công nghiệp của Việt Nam đã được đẩy mạnh, chủ yếu do dòng đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đổ vào mạnh nhằm mở rộng năng lực sản xuất định hướng xuất khẩu. Công nghiệp may, giày dép và chế biến thực phẩm tiếp tục được mở rộng trong khi điện tử cuối cùng đã vượt qua các ngành truyền thống này và trở thành ngành xuất khẩu có giá trị lớn nhất. Quá trình công nghiệp hóa này đã làm gia tăng các khu công nghiệp mới ở khắp các tỉnh thành của Việt Nam, với mức độ tập trung sản xuất công nghiệp cao ở hai vùng châu thổ - sông Hồng và sông Mekong. Số lượng công nhân công nghiệp đã gia tăng đáng kể: từ 5 triệu công nhân vào năm 2000 lên hơn 12 triệu công nhân vào năm 2016. Sự dịch chuyển lực lượng lao động từ thiếu việc làm ở vùng nông thôn đến các công việc sản xuất trong ngành công nghiệp chế tạo đã đóng góp vào việc tiếp tục

hỗ trợ tăng trưởng GDP cao và giảm nghèo một cách vững chắc. Tuy nhiên, nghiên cứu của chúng tôi cho thấy, một số mâu thuẫn cần được nghiên cứu thêm và có thể xem xét lại chính sách. Sự phụ thuộc cao vào FDI đã góp phần tạo ra một đặc điểm phát triển công nghiệp mà nhiều học giả cho rằng, nó có thể dẫn tới bẫy thu nhập trung bình. Nền công nghiệp của Việt Nam còn phụ thuộc cao vào vốn nước ngoài, công nghệ nước ngoài và quản lý nước ngoài, trong khi sự tham gia của các doanh nghiệp trong nước vào nền sản xuất định hướng xuất khẩu chịu sự kiểm soát của nhà đầu tư nước ngoài lại rất hạn chế. Các quan hệ kết nối giữa sản xuất do FDI dẫn dắt và các doanh nghiệp Việt Nam còn rất ít - điều này lặp lại các đặc điểm có thể nhận thấy ở các quốc gia Đông Nam Á khác, thậm chí trong các ngành được xem là thành công, như ô tô ở Thái Lan và điện tử ở Malaysia. Nguy cơ ở đây đó là Việt Nam có thể tiếp tục bị kẹt trong tình trạng sản xuất có giá trị gia tăng thấp và lương nhân công thấp, trong khi các ngành công nghiệp quốc gia vẫn không kết nối được với các chuỗi giá trị trong khu vực hay tham gia dù chỉ ở mức đáy của các chuỗi này. Kinh nghiệm ở một số nước châu Á khác gợi ý rằng, tình trạng phụ thuộc này không giảm dần theo thời gian và thực tế có thể trở nên trầm trọng hơn. Trái lại, kinh nghiệm của các quốc gia thành công trong phát triển công nghiệp ở châu Á cho thấy, các chính sách công nghiệp năng động cần phải giúp các doanh nghiệp quốc gia tham gia vào chuỗi giá trị.

Từ góc nhìn về vấn đề lao động, sự phụ thuộc cao và ngày càng gia tăng vào sản xuất định hướng xuất khẩu ở công đoạn có giá trị gia tăng thấp trong chuỗi có những hàm ý quan trọng. Lương thấp đã trở thành yếu tố giúp thu hút các nhà đầu tư nước ngoài. Áp lực về lương thấp trong ngành công nghiệp đã

duy trì liên tục ở Đông Nam Á đến mức lương ở khu vực này đã duy trì ổn và thậm chí giảm đi về mặt thực tế trong suốt 30 năm qua. Áp lực giảm lương công nghiệp thực tế đã ảnh hưởng đến hầu hết các nước, bao gồm cả những vùng giàu nhất ở phương Tây. Tuy nhiên, ở những nước này công nghiệp hóa đã được thực hiện từ nhiều thập kỷ trước đây và mức sống dù sao cũng cao hơn rất nhiều ở khu vực Đông Nam Á (ngoại trừ Singapore). Trong trường hợp Việt Nam, cũng như nhiều nước láng giềng, nguy cơ lương công nhân công nghiệp thấp có thể không cho phép đưa đất nước đến mức thu nhập trung bình cao tính theo GDP trên đầu người và tới một xã hội thịnh vượng hơn.

Nghiên cứu của chúng tôi cũng cho thấy, giới đầu tư quốc tế đã sử dụng một chiến lược đặc biệt nhằm ngăn tăng chi phí lao động, đó là không có sự kết nối giữa sản xuất (hàng hóa và tái sản xuất lao động). Hầu hết các khu công nghiệp mới được đặt ở những vùng xa các đô thị lớn. Công nhân công nghiệp chủ yếu là người di cư - từ các huyện trong tỉnh và từ các tỉnh khác. Chi phí cuộc sống cao ở các vùng xung quanh khu công nghiệp và mức độ bấp bênh lao động cao cho thấy, công nhân không cư trú ổn định ở các khu vực này. Chúng tôi đã ghi nhận một quá trình di cư tuần hoàn trong đó người dân di chuyển ra và vào các khu công nghiệp và ra và vào việc làm công nghiệp. Tái sản xuất lao động (ví dụ như nuôi con) vẫn chủ yếu diễn ra ở vùng nông thôn, nơi chi phí cuộc sống thấp hơn nhiều và tiền gửi về từ các khu công nghiệp có thể cho phép hỗ trợ gia đình. Cho dù khả năng có được một cuộc sống thực sự ở các khu công nghiệp, việc làm công nghiệp được xem chỉ là một chiến lược tạm thời. Sau 5 năm, 10 năm hay 15 năm, các công nhân công nghiệp sẽ bị đẩy ra khỏi công việc

vì họ không thể ứng phó với nhịp độ làm việc hay thậm chí phải lựa chọn rời đi vì mất sức về cả thể chất và tinh thần. Những động lực này khác xa với những gì đã tạo nên một xã hội công nghiệp ở Bắc Mỹ, Tây Âu và Đông Bắc Á. Những hình thức mà Việt Nam đang theo hiện nay có những nét tương đồng với mô hình của Thái Lan, một quốc gia được mô tả hiện nay như một trường hợp điển hình về bẫy thu nhập trung bình và trong đó sự trì trệ về kinh tế cũng đã góp phần tạo ra khủng hoảng chính trị trầm trọng.

Tuy nhiên, nghiên cứu của chúng tôi cũng ghi nhận các đặc điểm đặc biệt trong trường hợp Việt Nam, góp phần mang lại những điều lạc quan. Trong khi các nhà đầu tư nước ngoài được thu hút bằng sự ổn định chính trị, Việt Nam đã khá cởi mở đối với phong trào công nhân. Số lượng lớn các cuộc đình công và tranh chấp lao động đã góp phần buộc nhà đầu tư phải có những nhân nhượng và cũng đã có thể thu hút sự quan tâm của chính quyền địa phương và trung ương đối với những nhu cầu và đòi hỏi của công nhân. Các cuộc thảo luận theo cách tiếp cận từ dưới lên, do công đoàn thúc đẩy, đã cho thấy một trường hợp độc đáo trong khu vực và có thể đóng góp cho việc hoàn thiện chính sách công nghiệp nhằm giúp đất nước thoát khỏi nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình.

# **SỰ PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP TRONG 25 NĂM SAU CHÍNH SÁCH ĐỔI MỚI Ở VIỆT NAM (1986 - 2011)<sup>1</sup>**

*Pietro Masina* \*

## **1. Đổi mới ở Việt Nam - một con đường thực dụng hướng tới những mục tiêu không rõ ràng (nhưng lại thành công)**

Sau 20 năm đổi mới, Việt Nam đã được thế giới biết đến như một trường hợp điển hình phát triển kinh tế thành công. Nền kinh tế tăng trưởng với mức trung bình 7,8% trong giai đoạn 1989 - 2007, tốc độ tăng trưởng giảm nhẹ trong cuộc khủng hoảng kinh tế khu vực 1997/1998 (Hình 1). So với các nước lớn khác trong khu vực Đông Nam Á, nền kinh tế Việt Nam không chỉ mau phục hồi hơn sau cuộc khủng hoảng khu vực, mà còn nhanh chóng khôi phục tốc độ tăng trưởng mạnh và bền vững (Hình 2). Năm 2008, lại một lần nữa tăng trưởng kinh tế Việt Nam bị gián đoạn bởi các yếu tố bên ngoài - cuộc khủng hoảng nghiêm trọng với quy mô toàn cầu. Tuy nhiên, một lần nữa Việt Nam tỏ ra khá mạnh mẽ, tiếp tục tăng trưởng

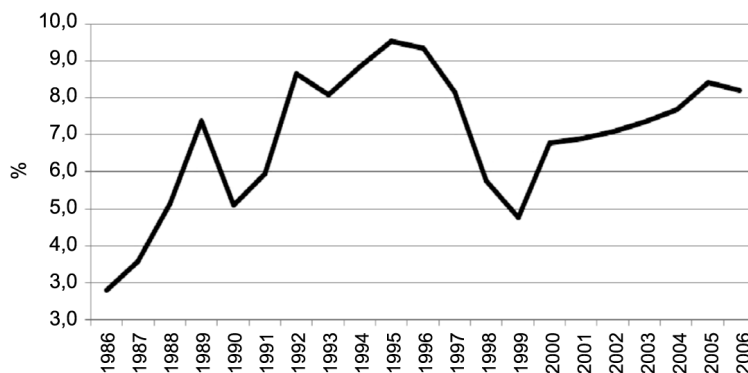
---

\* PGS. ngành Thể chế và Lịch sử Châu Á, Đại học Naples "L'Orientale",  
email: pmasina@unior.it.

1. Báo cáo viết cho dự án "Nâng cao vai trò của công nhân và công đoàn ở Việt Nam", Dự án do Ủy ban Châu Âu tài trợ (DCI-NSAPVD/2008/170-699).

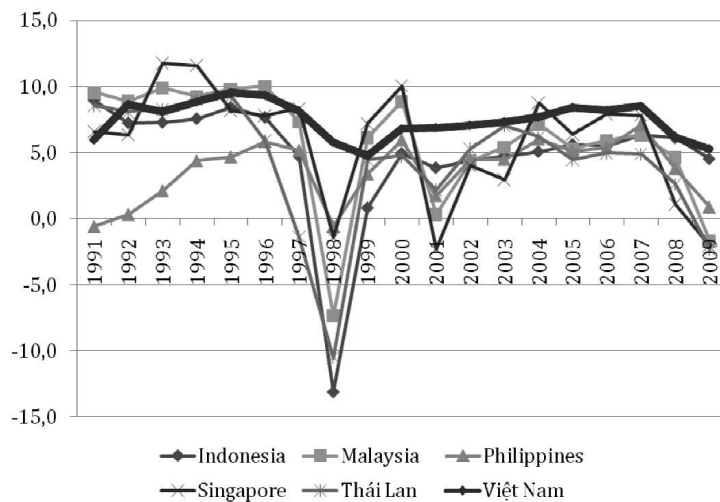
ở mức 6,2% trong năm 2008 và tiếp tục duy trì tốc độ này vào năm 2009 (Tổng cục Thống kê trực tuyến).

**Hình 1: Tốc độ tăng GDP, 1986 - 2006**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Chỉ số phát triển thế giới* (online), 2007; Tổng cục Thống kê (online).

**Hình 2: Tăng trưởng GDP, 1991 - 2009 (ASEAN 6)**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Chỉ số phát triển thế giới* (online), 2007.

Tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh nhìn chung là kết quả của việc Việt Nam hội nhập vào hệ thống sản xuất khu vực. Giống người láng giềng khổng lồ Trung Quốc, Việt Nam đang chuyển sang hình thức trung tâm sản xuất - nhập khẩu vốn, công nghệ và hàng hóa trung gian từ các quốc gia châu Á tiên tiến hơn và xuất khẩu thành phẩm (giày dép, may mặc, thủy sản) sang Mỹ và Liên minh Châu Âu. Các dữ liệu về ngoại thương và đầu tư nước ngoài cho thấy một bức tranh rất rõ nét về vấn đề này. Mối liên kết mạnh mẽ với hệ thống sản xuất khu vực cũng góp phần tương đối vào khả năng mau hồi phục của nền kinh tế Việt Nam. Trước hết, việc tái cơ cấu công nghiệp diễn ra ngay sau cuộc khủng hoảng khu vực 1997 - 1998 (cũng như ngay sau cuộc khủng hoảng cho vay thế chấp dưới chuẩn 2008) liên quan đến việc di chuyển sản xuất sang các nước có chi phí lao động thấp - và điều này có lợi cho Việt Nam, nơi mà giá cả cạnh tranh thậm chí là theo các tiêu chuẩn của Trung Quốc. Thứ hai, phần lớn sản xuất và xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam có liên quan đến hàng hóa giá rẻ, nhờ vậy mà trở nên hấp dẫn hơn trong thời buổi suy thoái kinh tế. Thứ ba, Việt Nam đang thu hút đầu tư vào những lĩnh vực Trung Quốc đang mất dần lợi thế so sánh, do chi phí lao động cao hơn và/hoặc các chính sách quốc gia hỗ trợ thúc đẩy công nghiệp: điều này đặc biệt rõ ràng trong ngành giày dép và hàng may mặc, với sự di chuyển từ các vùng duyên hải đến Việt Nam. Mặc dù, như chúng ta thấy, Hà Nội cũng đang tăng cường thúc đẩy công nghiệp, kể từ giữa những năm 90 của thế kỷ XX năng lực cạnh tranh trong các ngành sản xuất thâm dụng lao động đã cho phép quốc gia này giảm bớt tác động của các cú sốc bên ngoài<sup>1</sup>.

---

1. Khả năng phục hồi của Việt Nam trong cuộc khủng hoảng kinh tế khu vực đương nhiên cũng là một kết quả của việc Việt Nam đồng

Trước khi khởi xướng công cuộc đổi mới, Việt Nam phụ thuộc nhiều vào viện trợ và thương mại với Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu. Sau sự sụp đổ của Liên Xô, Việt Nam đã rất nhanh nhạy trong việc chuyển hướng nền kinh tế nhằm hội nhập tốt hơn với khu vực (và đồng thời gia nhập ASEAN và tăng cường quan hệ với Trung Quốc). Kể từ đầu những năm 90, phần lớn các nguồn FDI ở Việt Nam là từ các nước châu Á, đặc biệt là Hàn Quốc, Singapore, Đài Loan và Hồng Kông. Câu chuyện tương tự diễn ra từ cuối năm 2006, khi mà cuối cùng Việt Nam được chấp thuận gia nhập WTO, dòng chảy FDI gần như tăng gấp bốn lần, lên đến 8 tỷ USD trong năm 2008 (UNCTAD và dữ liệu trực tuyến Tổng cục Thống kê).

Mặc dù Việt Nam đang trở thành một nước xuất khẩu khá lớn đối với một số hàng hóa sản xuất, cán cân thương mại vẫn không ngừng thâm hụt kể từ khi khởi xướng công cuộc Đổi mới: cũng như trường hợp của Trung Quốc vào những năm 80 của thế kỷ XX, thâm hụt của Việt Nam phần lớn là kết quả của việc liên tục nhập khẩu máy móc và hàng hóa trung gian, những thứ được cho là tạo cơ sở cho một ngành công nghiệp quốc gia mạnh mẽ hơn. Tuy nhiên, thâm hụt thương mại được bù đắp bằng các luồng vốn FDI lớn và các khoản tiền gửi về từ nước ngoài. Đồng thời, nợ nước ngoài chỉ dưới 30% GDP, vì thế ở ngưỡng an toàn và bền vững. Ở khía cạnh khác, nhìn lại hơn 20 năm đổi mới, Việt Nam được biết đến như một quốc gia ổn định kinh tế vĩ mô trong một khu vực liên tục bị ảnh hưởng bởi tình trạng bong bóng và phá sản.

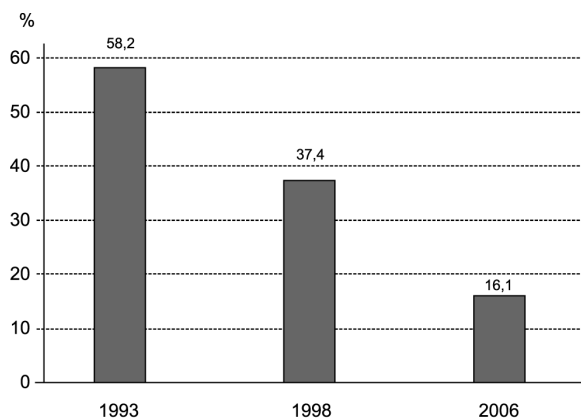
---

không chuyển đổi được, nhờ đó ngăn chặn được các cuộc tấn công đầu cơ (xem Masina 2006).



Vào cuối thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XXI, Việt Nam không còn là thiên đường. Đổi mới lại dẫn đến việc loại bỏ nền y tế và giáo dục công mang tính phổ biến thông qua việc đưa ra quy định trả phí sử dụng và việc phổ biến các dịch vụ tư nhân chất lượng cao hơn (London, 2004; Gabriele, 2006). Bất bình đẳng thu nhập đang tăng lên. Đất nông nghiệp bị hạn chế (đồng bằng châu thổ sông Hồng và sông Mekong hiện đã quá đông), trong khi ngành công nghiệp chưa thể sử dụng tất cả lực lượng lao động dôi dư - đồng thời các khu công nghiệp mới (và đôi khi ngay cả các sân golf) đang lấn chiếm đất nông nghiệp với mức bồi thường hạn hẹp cho các hộ gia đình. Việc mở rộng mạng lưới an sinh chính thức phần lớn là không đủ. Tuy nhiên, trong khi tất cả những vấn đề này đang gây ra những mối nguy hiểm đối với ổn định xã hội và chính trị của đất nước, thì có sự đồng thuận chung về một thực tế là điều kiện sống được cải thiện đáng kể đối với phần lớn dân số.

**Hình 3: Đòi sống hộ gia đình dưới chuẩn nghèo của chính phủ, 1993 - 2006**



*Nguồn:* Tổng cục Thống kê (online), *Khảo sát mức sống*, 1993, 1998 và 2006.

Câu chuyện giảm đói nghèo ở Việt Nam thực sự ấn tượng: số lượng các gia đình dưới mức nghèo khổ đã giảm từ khoảng 58% năm 1993 xuống còn khoảng 16% trong năm 2006 (Hình 3) - điều này khiến Việt Nam trở thành vô địch quốc tế về giảm nghèo<sup>1</sup>. Các kết quả ấn tượng trong xóa đói giảm nghèo, một mặt là do nền kinh tế tăng trưởng trong thời gian dài và khả năng phục hồi tương đối nhanh trong cuộc khủng hoảng kinh tế khu vực châu Á và, mặt khác là do kết quả của các phương thức cụ thể theo đó cải cách kinh tế đã được thực hiện từ giai đoạn đầu của đổi mới: có nghĩa là, một phương pháp tiếp cận từng bước và thực dụng đối chọi với các "liệu pháp sốc" đã được Liên Xô và các nền kinh tế chuyển đổi khác thông qua. Ở đây chúng tôi không bình luận nhiều về giai đoạn đầu đổi mới (để tham khảo, xem Fforde và de Vylder, 1996; Beresford và Trần Ngọc Angle, 2004; Văn Arkadie và Mallon, 2003). Điều này rất hữu ích để nhấn mạnh rằng, những cải cách trong lĩnh vực nông nghiệp và sở hữu đất đai, và cuối cùng đa dạng hóa nông nghiệp, góp phần tạo ra những vòng tròn đạo đức (như trong bài học của Gunnar Myrdal) đưa các gia đình nông thôn thoát nghèo và tạo ra nhu cầu đối với ngành công nghiệp trong nước (xem Masina, 2006). Quan trọng hơn, phương pháp tiếp cận từng bước của Việt Nam cho phép sử dụng chuyên môn hóa và đa dạng hóa nông nghiệp nhằm giảm chệch hướng xã hội gây ra do quá trình công nghiệp

---

1. Xem Điều tra mức sống năm 1994, 2004 và 2006. Mặc dù định nghĩa của chuẩn nghèo luôn luôn là vấn đề khó hiểu, nhưng không còn nghi ngờ là giảm nghèo thực sự ấn tượng. Các dữ liệu được xác định bằng việc tham khảo các nghiên cứu khác, bao gồm cả những nghiên cứu dựa trên phương pháp định tính như đánh giá nghèo có sự tham gia (PPA).

hóa nhanh chóng. Trong cuộc khủng hoảng 1997 - 1998, thành phần GDP cho thấy tốc độ tăng trưởng nhanh của ngành nông nghiệp, đó là kết quả của các chính sách quyết đoán của Việt Nam, mà trên thực tế có chức năng chống chu kỳ và hỗ trợ thu nhập nông thôn trong thời kỳ suy thoái kinh tế nói chung (Masina, 2009). Câu chuyện tương tự cũng đang diễn ra vào giai đoạn giữa cuộc khủng hoảng hiện nay, năm 2008, tăng trưởng trong lĩnh vực nông nghiệp tăng mạnh.

Sau 20 năm đổi mới, nhiều ý kiến nhất trí rằng tác động của cải cách kinh tế đã thực sự thành công. Trong khi các thể chế tài chính quốc tế đã nỗ lực một cách có hệ thống nhằm buộc Việt Nam hướng tới một cách tiếp cận cải cách nhanh hơn và triệt để hơn, thì giờ đây nói về Việt Nam như một câu chuyện thành công quốc tế. Tuy nhiên, việc giải thích nền kinh tế chính trị của Việt Nam vẫn còn cần một nỗ lực rất lớn.

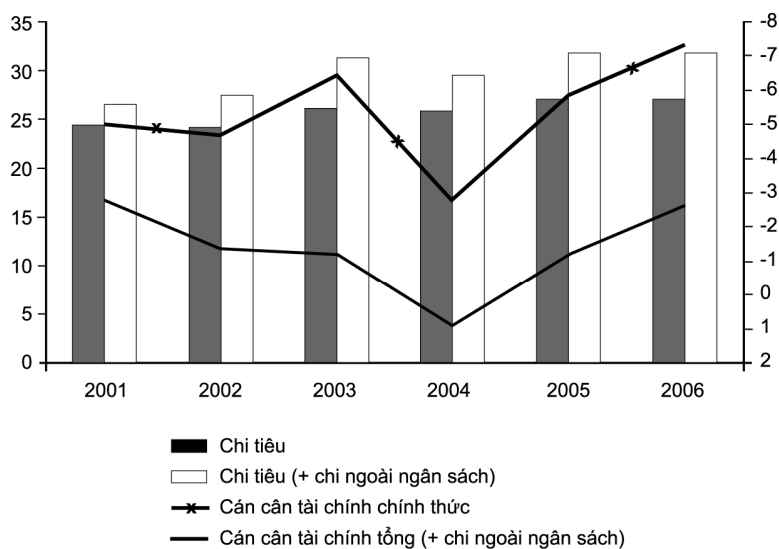
Một mặt, các nhà kinh tế và các cơ quan quốc tế có tầm cỡ cũng rất mâu thuẫn nhau trong nỗ lực giải thích sự thành công của Việt Nam dưới dạng hội tụ các quy định chính thống và đồng thời chỉ trích chính phủ không thực hiện đầy đủ những gì họ đề xuất. Ngân hàng Thế giới thực sự đã coi Việt Nam như là một khách hàng quá tốt không thể để mất, do đó nó vẫn cho Việt Nam vay số tiền lớn trong khi tiếp tục yêu cầu Việt Nam thực hiện các nhiệm vụ: tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước, cải cách khu vực tài chính, tự do hóa thương mại và mở rộng không gian cho khu vực tư nhân. Đến cuối thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XXI, Việt Nam là một câu chuyện thành công được nhiều người biết đến và các thể chế tài chính quốc tế đang cố gắng yêu cầu hoàn lại một phần trong khoản tín dụng. Một lần nữa, tính chất chính thống lại đối mặt với tình huống tiến thoái lưỡng nan trong việc giải thích một "Sự

thần kỳ châu Á". Thách thức đối với các nhà kinh tế có quan điểm chi phối trong việc tiếp cận với sự thành công của các chính sách phi chính thống gây ra nhiều mâu thuẫn đã được Robert Wade phân tích kỹ lưỡng (1990 và những năm sau đó) và về những tác động của nó đối với Việt Nam tôi cũng đã từng bàn luận rất chi tiết (Masina, 2006).

Mặt khác, cũng có những ý kiến khác về các cải cách của Việt Nam vừa được biết đến. Nên tính đến một điều là quá trình công nghiệp hóa của Việt Nam đang diễn ra trong một môi trường quốc tế hoàn toàn khác với môi trường mà trong đó thế hệ công nghiệp hóa đầu tiên của châu Á xây dựng thành công hệ thống công nghiệp hiện đại. Hàn Quốc và Đài Loan đã được phép thực hiện các chính sách thương mại có chọn lọc - kết hợp thay thế nhập khẩu với đẩy mạnh xuất khẩu - vì tiến trình công nghiệp hóa nhanh chóng của họ đáp ứng lợi ích về địa chính trị của Mỹ và đã được gắn kết với phân công lao động khu vực do Nhật Bản dẫn đầu. Việt Nam, trái lại, ngay cả sau khi đã ký kết một hiệp định thương mại song phương với Mỹ, những năm đầu thế kỷ XXI vẫn bị trả đũa do việc xuất khẩu cá da trơn quá nhiều vào thị trường Mỹ! Ngay cả Liên minh Châu Âu cũng không nhân nhượng hơn, họ áp đặt các hạn ngạch nhập khẩu giày dép. Rất dễ nhận ra những trở ngại mà Việt Nam sẽ phải đối mặt trong việc phát triển các ngành công nghiệp hiện đại có thể đụng chạm đến quyền lợi của các nền kinh tế tiên tiến hơn. Trong quá trình chuyển đổi hướng tới một "nền kinh tế thị trường mang các đặc tính xã hội chủ nghĩa", Việt Nam không có nguồn tham khảo nhất quán nào để làm theo. Sau khi Liên Xô sụp đổ, kỷ nguyên kế hoạch tập trung rõ ràng đã lùi lại. Quá trình cải cách của Trung Quốc là một tài liệu tham khảo quan trọng, nhưng quá trình này được

thực hiện bởi với phương châm "dò đá qua sông" và tiến hành song song với công cuộc cải cách ở Việt Nam. Kinh nghiệm phát triển của NIEs châu Á như Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore đã được giả định làm mô hình, nhưng bối cảnh quốc tế của quá trình công nghiệp hóa của họ đã quá khác để có thể mô phỏng theo và dù sao, những kinh nghiệm của họ được áp dụng cho chế độ tư bản và do vậy không hoàn toàn thích hợp với một nước xã hội chủ nghĩa. Mặt khác, dưới áp lực mạnh mẽ từ trào lưu tự do mới, Việt Nam tiến hành cách tiếp cận thực dụng và từng bước, áp dụng một số các biện pháp chính sách do các tổ chức tài chính quốc tế khuyến cáo, nhưng không phải tất cả và không trong thời gian quy định; đồng thời tiếp tục di chuyển theo các hướng mà thể hệ công nghiệp hóa đầu tiên của châu Á đã làm.

**Hình 4: Chi tiêu và cân đối ngân sách chính phủ**



Nguồn: IMF, Phụ lục thống kê Việt Nam, Báo cáo quốc gia số 06/423, 11/2006.

Trong 20 năm đầu đổi mới một số lượng lớn những cải cách lớn ủng hộ thị trường đã được đưa ra và đến những năm cuối thập niên đầu tiên của thế kỷ XXI, Việt Nam nhìn chung đã được chấp nhận là một nền kinh tế thị trường ở ngưỡng kinh tế có mức thu nhập dưới trung bình. Tuy nhiên, Việt Nam đã không dừng lại ở các mô hình được các nhà kinh tế tân tự do khuyến khích. Trong năm 2008 tỷ trọng của khu vực nhà nước đã giảm còn 34% GDP, nhưng phần lớn khu vực có vốn đầu tư nước ngoài phát triển nhanh vẫn nằm trong tầm kiểm soát của các doanh nghiệp nhà nước (SOEs) thông qua liên doanh. Việc cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước chủ yếu diễn ra ở các công ty nhỏ, trong khi những công ty lớn nhất vẫn thuộc quyền kiểm soát chính phủ. Thay thế nhập khẩu vẫn đóng vai trò chủ đạo trong phát triển công nghiệp. Việc tự do hóa tài khoản vốn bị phản đối. Khu vực nhà nước đã thúc đẩy tăng trưởng thông qua khuyến khích kinh tế ngân sách và ngoài ngân sách bất chấp thâm hụt cao hơn quy định (Hình 4). Trong khi rất khó khăn để chứng minh rằng, Việt Nam đã làm tốt bởi vì đã không làm theo (ít nhất là không hoàn toàn làm theo) những khuyến cáo của các thể chế tài chính quốc tế, nhưng cũng khó có thể khẳng định nước này sẽ làm được tốt hơn nếu thực hiện các quy tắc tân tự do một cách triệt để.

Trong những phần sau đây của báo cáo này chúng tôi sẽ cố gắng đánh giá kiểu chiến lược phát triển được Việt Nam theo đuổi trong hai mươi năm qua. Một ý kiến chung của Ngân hàng Thế giới và các nhà kinh tế có quan điểm chiếm vai trò chủ đạo đã xác định các lĩnh vực mà trong đó có sự cải cách mạnh mẽ và các khu vực bị coi là "trễ" và cần tăng tốc. Trong khi Đồng thuận hậu Washington hiện đã chấp nhận một số

thỏa hiệp về thời gian cho các cải cách kinh tế, đường hướng được xây dựng theo các nguyên tắc tân tự do. Thay vào đó, chúng tôi cho rằng một số "chậm trễ" trong quá trình cải cách của Việt Nam là những dấu hiệu của suy nghĩ khác thường được lấy cảm hứng từ những kinh nghiệm phát triển của các nước châu Á khác. Mặc dù không nghi ngờ rằng, một số cải cách bị phản đối do quyền lợi của những nhân tố kinh tế mạnh (ví dụ, doanh nghiệp nhà nước lớn), với các mối quan hệ chặt chẽ với giới lãnh đạo chính trị, thì xem ra có vẻ hợp lý hơn khi chấp nhận việc Việt Nam có quyền lựa chọn chính sách riêng của mình - đặc biệt là sau 20 năm cải cách kinh tế khá thành công, từ năm 1986 đến năm 2006.

Khi đặt các chính sách của Việt Nam, và đặc biệt là các chính sách công nghiệp, vào một góc độ so sánh có đầy đủ ý nghĩa, việc nhanh chóng ôn lại những kinh nghiệm của thể hệ công nghiệp hóa đầu tiên của châu Á sẽ rất hữu ích. Xem xét lại vấn đề này là đặc biệt quan trọng bởi vì chúng tôi cho rằng, phần lớn những gì Việt Nam đã làm hoặc đã cố gắng làm trong chính sách công nghiệp rõ ràng bắt nguồn từ cái gọi là nhà nước phát triển Đông Á. Ngoài ra, sự phát triển ở Đông Á là một thách thức lớn đối với lối tư duy tân tự do vì nó đem lại một sự lựa chọn thành công cho các nước đang phát triển, khác nhau và tương phản với Đồng thuận Washington.

## **2. Xung đột giữa các mô hình - chủ nghĩa tân tự do và chủ nghĩa phát triển Đông Á**

Đầu thập niên 90 của thế kỷ XX, trào lưu tân tự do đã ở giai đoạn quan trọng. Việc tích cực thực hiện các chính sách thể hiện qua khẩu hiệu "nhà nước ít hơn, thị trường nhiều hơn" đã tác động không tốt đến khả năng tồn tại của tự do hóa

thị trường, đặc biệt là ở các nước đang phát triển, do thiếu các quy tắc và pháp luật phù hợp. Các chương trình điều chỉnh cơ cấu nhìn chung đã làm kinh tế tăng trưởng chậm hơn và gia tăng nghèo đói ở các nước đang phát triển. Tính hợp pháp của dự án tân tự do là rất rủi ro. Phương án khắc phục điều đó là một chủ nghĩa tân tự do mềm mại hơn (đại diện là "Con đường thứ ba" được Bill Clinton và Tony Blair hưởng ứng) và sự phục hồi nhà nước về quản trị tốt và pháp quyền (Fine, 2001; Harvey, 2005; Saad Filho và Johnston, 2005).

Mặc dù ngay cả dưới hình thức sửa đổi, mô hình tân tự do đã không thể đưa ra một lời giải thích thuyết phục về hoạt động kinh tế ấn tượng của khu vực Đông Á. Vào cuối những năm 80, một nhóm các "con hổ" đã nhân rộng con đường Nhật Bản theo hướng công nghiệp hóa và phát triển kinh tế. Báo cáo thuyết phục nhất về sự thành công trong kinh tế của họ đưa ra rằng, trong số các nước châu Á này, nhà nước đã làm nhiều hơn việc thực hiện chính sách kinh tế vĩ mô "lành mạnh". Một nghiên cứu tiên phong về Nhật Bản, được Chalmers Johnson xuất bản vào năm 1982, chỉ ra rằng, các tổ chức nhà nước đã đóng một vai trò quan trọng thúc đẩy phát triển công nghiệp vượt ra ngoài những gì đã được chấp nhận đối với kinh tế học tân cổ điển. Ngay cả hai tập sách có tính chống sự chính thống tân tự do của Alice Amsden xuất bản năm 1989 và Robert Wade xuất bản năm 1990 về Hàn Quốc và Đài Loan: họ chỉ ra rằng, nền công nghiệp do nhà nước chỉ đạo được thực hiện thông qua việc sử dụng các biến dạng và thao tác thị trường ("giá không đúng với giá trị thật") và thậm chí bằng cách "chọn người chiến thắng" trong số các công ty quốc gia. Theo "lý thuyết thị trường được chi phối" của Robert Wade, vận hành nền kinh tế Đông Á hiệu quả là kết quả của các phương thức tích lũy



vốn đặc biệt. Nhà nước đã được chuyển đổi thành một cỗ máy quyền lực cho sự tăng trưởng thông qua thúc đẩy các ngành công nghiệp cụ thể (và các công ty riêng rẽ), chính sách thương mại có chọn lọc, định hướng thị trường thông qua cả điều phối và các biện pháp can thiệp cưỡng chế nhà nước (bao gồm cả "khuyến khích" các công ty cụ thể đầu tư vào các dây chuyền sản xuất mới)... (Wade, 1990). Thành công của Đông Á là:

"Kết quả của cấp độ và thành phần đầu tư khác nhau từ những điều mà các học thuyết thị trường tự do và thị trường được mô phỏng theo kiểu tự do xây dựng nên, và chúng cũng rất khác so với những lý thuyết được xây dựng trong các chính sách kinh tế theo "chủ nghĩa can thiệp" mà các nước kém phát triển nhất theo đuổi. Chính phủ cần nhắc khi thực hiện các chính sách sai giá nhằm thay đổi các tín hiệu đáp lại từ các nhân tố thị trường phi tập trung, và sử dụng các phương thức phi giá để thay đổi hành vi của các nhân tố thị trường. Kết quả là mức đầu tư cao tạo ra doanh thu nhanh chóng của các bộ phận, và do đó nhanh chóng chuyển giao công nghệ mới hơn vào sản xuất thực tế" (Wade, 1990: 29).

Trong cuốn *Người khổng lồ tiếp theo của châu Á* xuất bản năm 1989, Giáo sư Alice Amsden thuộc MIT cũng đưa ra các luận cứ theo hướng này. Kinh nghiệm phát triển của Đông Á được xem xét theo quan điểm lịch sử, tập trung vào các đặc điểm riêng của công nghiệp hóa đương thời. Để thúc đẩy phát triển công nghiệp, các quốc gia thời điểm đó phải dựa vào các hình thức can thiệp khác nhau - và ngày càng mở rộng - hơn những gì các quốc gia đi trước đã gặp phải. Vấn đề hỗ trợ các ngành công nghiệp và các công ty cụ thể đã được sử dụng một cách hệ thống thông qua trợ cấp và ưu đãi:

"Trợ cấp có vai trò như một biểu tượng của công nghiệp hóa muộn, không chỉ ở Hàn Quốc và Đài Loan, mà còn ở Nhật Bản, các nước Mỹ Latinh, và các quốc gia khác. Cách mạng công nghiệp lần thứ nhất được xây dựng trên chính sách tự do kinh doanh, Cách mạng công nghiệp lần hai dựa trên bảo hộ nền công nghiệp non trẻ. Trợ cấp là nền tảng trong các nền công nghiệp hóa muộn - trong đó bao gồm cả bảo hộ và khuyến khích tài chính. Việc phân bổ trợ cấp đã làm cho chính phủ không chỉ đơn thuần là một chủ ngân hàng, như Gerschenkron (1962) quan niệm, mà còn là một doanh nghiệp, theo đó sử dụng trợ cấp để quyết định cái gì, khi nào, và thông qua đó giá cả tương đối được xác định" (Amsden, 1989: 143-144).

Các nghiên cứu ban đầu của Johnson, Amsden và Wade nhanh chóng được bổ sung bằng các nghiên cứu mới - trong số đó có những nghiên cứu của Peter Evans, Linda Weiss và Ha-Joon Chang - phân định vai trò của nhà nước trong phát triển ở Đông Á. Những phát hiện của các học giả "thống kê" này được Laurids Lauridsen (1995: 26) tóm tắt lại như sau: nhà nước phát triển được coi là một hệ thống nơi mà các "bàn tay hữu hình" của nhà nước kích thích và thúc đẩy phát triển kinh tế bằng cách: nâng cao hiệu quả đầu tư, nhanh chóng chuyển giao công nghệ mới vào sản xuất; định hướng đầu tư vào các ngành công nghiệp trọng điểm nhiều hơn là vào những ngành không có sự can thiệp của nhà nước; mở rộng và xã hội hóa những rủi ro đầu tư; giới thiệu các lực lượng thị trường quốc tế với nhu cầu trong nước; kích thích "bản năng" của các nhà đầu tư thông qua các "kế hờ do nhà nước tạo ra"; đặt ra quy tắc đối với lĩnh vực kinh doanh tư nhân thông qua yêu cầu hiệu suất cụ thể; và đặt nhiều ngành công nghiệp vào

môi trường cạnh tranh quốc tế tại các thị trường nước ngoài hoặc trong nước.

Vẫn dựa trên những tổng hợp của Lauridsen, nhà nước phát triển có thể được xác định bao gồm bốn yếu tố:

"*Chọn lọc*, trong đó nhà nước sẽ tạo ra bước chuyển dịch lợi thế cạnh tranh thay vì chỉ để thích ứng lợi thế so sánh đang có. *Tính linh hoạt*, theo nghĩa là thích ứng với sự chuyển dịch các bối cảnh kinh tế quốc tế và việc chuyển đổi "cửa sổ cơ hội" trong thị trường thế giới đòi hỏi tính linh hoạt ở mức độ cao. *Tính nhất quán*, trong đó các chính sách khác nhau phải là một phần của một chính sách tích lũy và phối hợp tổng thể. *Khả năng cạnh tranh*, theo nghĩa là sự can thiệp chính sách phải được định hướng theo sự phát triển của một nền sản xuất cạnh tranh trong doanh nghiệp tư nhân (nổi trội)" (Lauridsen, 1995: 26-27).

Thực trạng phát triển được các nhà thống kê miêu tả đã điều chỉnh thị trường với mục đích tạo điều kiện bất kíp các nền kinh tế tiên tiến nhất. Nó có khả năng và nhiệm vụ chính trị để chọn người chiến thắng và hy sinh các lợi ích phi chiến lược nhân danh lợi ích chung của quốc gia (và, cụ thể của giai cấp tư sản quốc gia nói chung) (Masina, 2002). Nó có thể dẫn dắt khu vực doanh nghiệp vì nó đã có một sự hiểu biết sâu từ bên trong các quan điểm kinh doanh, nhưng nó đã không được nắm bắt bằng những lợi ích kinh doanh sát sườn và cụ thể. Theo cách nói thông thường của Peter Evans (1995), sự quan liêu nhà nước có khả năng duy trì một "quyền tự chủ gượng ép" (embedded autonomy); tương tự, Linda Weiss xác định các mối quan hệ nhà nước - doanh nghiệp như là một hình thức "tự chủ bị chi phối" (Weiss, 1995).

Vị trí tự chủ của nhà nước trong tương quan với các lợi ích kinh doanh có vai trò trung tâm trong việc làm rõ sự khác biệt giữa kinh nghiệm phát triển Đông Á và thay thế nhập khẩu ở nhiều nước đang phát triển. Như chúng ta đã thấy, thay thế nhập khẩu, đóng một vai trò quan trọng trong mô hình Đông Á, ít nhất là trong giai đoạn ban đầu của nó. Can thiệp của nhà nước tạo ra những điều chỉnh thông qua việc khuyến khích và không khuyến khích không chỉ ở cấp ngành công nghiệp mà ngay cả ở cấp công ty. Những việc làm này tạo điều kiện cho các hành vi kiếm lời và trục lợi, như đã thường xảy ra ở nhiều nền kinh tế thay thế nhập khẩu. Tuy nhiên, ở Đông Á hành vi trục lợi bị phản đối thông qua việc đưa ra cơ chế kiểm soát và tiêu chí hoạt động. Hỗ trợ nhà nước được giới hạn về mặt thời gian và được xác định trên cơ sở một chiến lược được thống nhất với lĩnh vực công nghiệp - một khi khung thời gian và thực thể hỗ trợ nhà nước đã được thoả thuận, các công ty, cá nhân không thể yêu cầu sửa đổi hoặc mở rộng. Theo ý nghĩa này, hỗ trợ của nhà nước được dựa trên một "giới hạn ngân sách cứng", hơn là một "giới hạn ngân sách mềm" - vốn bị một số người gièm pha mô hình nhà nước phát triển coi là không chính xác. Cơ chế kiểm soát được đưa ra để ngăn chặn hành vi trục lợi và thất bại của chính phủ được Alice Amsden mô tả như sau:

"Một cơ chế kiểm soát là một tập hợp các thể chế áp đặt kỷ luật về hành vi kinh tế... Trợ cấp ("tài sản trung gian") đã được phân bổ nhằm tạo lợi nhuận cho sản xuất - nhằm tạo điều kiện cho các dòng nguồn lực từ tài sản sản xuất vật chất đến tài sản tri thức - nhưng không phải là đồ cho không. Người nhận tài sản trung gian được coi là đối tượng đối với các tiêu chuẩn thực hiện giám sát được tái phân phối về mặt bản chất và được định hướng theo kết quả" (Amsden, 2001).

Rất dễ hiểu, các nghiên cứu của các học giả "thống kê" là một thách thức lớn cho quan điểm tân tự do chính thống. Mặc dù quan điểm chính thống không muốn tranh luận với các học giả trình bày các quan điểm có tính phê phán, các nghiên cứu này không thể đơn giản bị lờ đi vì chúng khẳng định một quan điểm rằng Chính phủ Nhật Bản muốn được các tổ chức quốc tế công nhận (trong đó nó là một trong những nước đóng góp lớn nhất). Như thường lệ, nhiệm vụ bảo vệ quan điểm chính thống đã được trao cho Ngân hàng Thế giới, với các công cụ trí tuệ và tài chính dồi dào của mình (Berger và Beeson, 1998; Wade, 1996). Kết quả từ những nỗ lực của Ngân hàng Thế giới là việc công bố một nghiên cứu quan trọng được gọi là *Sự thần kỳ Đông Á: Tăng trưởng kinh tế và chính sách công* (Ngân hàng Thế giới, 1993). Trong nghiên cứu này, những kinh nghiệm Đông Á đã bị lu mờ qua cách nhìn của Lý thuyết tăng trưởng mới: tầm quan trọng của vai trò tích cực của nhà nước đã được ghi nhận, nhưng theo các thuật ngữ rất khác nhau của các học giả thống kê. Bản báo cáo thừa nhận rằng nhà nước không nên chỉ có trách nhiệm "nhận quyền cơ bản", tức là, thực hiện một chính sách kinh tế vĩ mô lành mạnh, nhưng nó cũng nên tạo điều kiện cho các điều kiện thị trường có tính khả thi hơn thông qua việc cung cấp các dịch vụ giáo dục và chăm sóc sức khỏe, phát huy thể chế hiệu quả và pháp quyền (Masina, 2002). Đồng thời, báo cáo phủ nhận tầm quan trọng của sự can thiệp của nhà nước thông qua chính sách công nghiệp là nguyên nhân của "Thần kỳ Đông Á", thay vào đó, sự can thiệp của nhà nước hoặc rất được hạn chế hoặc ảnh hưởng của nó đã bị vô hiệu hóa bởi các sáng kiến nhà nước khác (Amsden, 1994; Wade, 1996; Chang, 2006a). Thay vì đóng góp vào việc tạo ra

một sự đồng thuận mới, các báo cáo đã châm ngòi cho một cuộc tranh luận mới về trường hợp Đông Á nói riêng và phát triển kinh tế nói chung.

Ngay sau khi xuất bản "Sự thần kỳ Đông Á", các cuộc tranh luận đã đi theo các hướng mới với sự mở màn của một cuộc khủng hoảng kinh tế lớn trong khu vực. Một số tác giả cho rằng, cuộc khủng hoảng là kết quả của can thiệp nhà nước không bền vững (hoặc ngay cả "chủ nghĩa tư bản đặc lợi"), điều thú vị là, một số tác giả này trước đó đã không công nhận việc các quốc gia châu Á có bất cứ vai trò quan trọng nào trong dẫn đầu phát triển kinh tế, và đã cho rằng thành công kinh tế là kết quả của các chính sách quản lý kinh tế vĩ mô "lành mạnh" (nghĩa là tự do). Các tác giả khác tuyên bố điều ngược lại: họ lập luận rằng cuộc khủng hoảng bắt nguồn từ việc dỡ bỏ các cơ chế nhà nước phát triển và các quy định trong những năm 90 của thế kỷ XX (xem trong Masina, 2002). Một lần nữa, sau cuộc khủng hoảng châu Á người ta thấy các cuộc tranh luận về những kinh nghiệm Đông Á không hề khép lại, mặc dù các học giả có ảnh hưởng như Joseph Stiglitz đã cố gắng thúc đẩy nhằm tiến tới một sự đồng thuận mới (có tên là Đồng thuận hậu Washington) bằng cách giải quyết các khía cạnh then chốt của lý thuyết tân cổ điển (bất đối xứng thông tin) và thúc đẩy một phiên bản ôn hòa hơn của các chính sách tân tự do.

Đồng thuận hậu Washington đã phần nào làm rắc rối các cuộc tranh luận về phát triển, nhưng gợi ra một đồng thuận rộng rãi trên một loạt vấn đề. Tuy nhiên, trong thực tế, mọi chuyện phức tạp hơn nhiều. Trước tiên, bản Đồng thuận hậu Washington do các thể chế tài chính quốc tế thực hiện khá giống với bản đồng thuận trước đó, dù đã được bổ sung thêm

các khái niệm mới như sự tham gia, chính sách cho người nghèo, và phục hồi vốn xã hội. Thứ hai, mặc dù trong Đồng thuận hậu Washington, Stiglitz thúc đẩy cách tiếp cận tự do hóa từng bước (như trường hợp tự do hóa thương mại), thì vai trò của nhà nước vẫn còn nhiều hạn chế hơn so với các chủ trương của các học giả "thống kê". Chính sách công nghiệp có lẽ là khu vực mà sự phân chia giữa các nhóm học giả khác nhau rộng hơn. Đây cũng là khía cạnh mà chúng tôi muốn lưu tâm nhằm đánh giá tác động của nó đối với Việt Nam.

Từ quan điểm tân cổ điển, chính sách công nghiệp là một hình thức can thiệp của nhà nước nhằm tạo ra biến dạng và cuối cùng dẫn đến cân bằng thị trường ở gần mức tối ưu. Khái niệm tiêu cực này cũng được đưa vào bản Đồng thuận hậu Washington, mặc dù nó thừa nhận rằng nhà nước có thể can thiệp để bù đắp những khiếm khuyết của thị trường, vốn có thể ngăn cản việc phân bổ các nguồn lực một cách tối ưu. Ví dụ, Đồng thuận hậu Washington khuyến khích vai trò tích cực của nhà nước trong việc tăng cường hệ thống giáo dục hoặc thậm chí trong việc hỗ trợ hoạt động nghiên cứu và phát triển (R&D) để tạo điều kiện phát triển công nghiệp. Tuy nhiên, những biện pháp này không nhắm mục tiêu vào các ngành công nghiệp hoặc sản phẩm hay các công ty cụ thể, và cố ý tránh không "chọn người chiến thắng" hoặc điều phối đầu tư trong nước ban đầu trong các ngành công nghiệp cụ thể. Cả Đồng thuận hậu Washington và các quan điểm chính thống trước đây chỉ ra rằng, cân bằng chỉ có thể đạt được sau đó, và rằng chỉ có thị trường có thể xác định mức độ tối ưu của đầu tư trong một lĩnh vực cụ thể.

Từ quan điểm thống kê, chính sách công nghiệp cho thấy, đặc điểm then chốt của nền công nghiệp hóa theo sự chỉ đạo

của nhà nước. Các học giả cho rằng, công nghiệp hóa theo chỉ đạo của nhà nước Đông Á đã có những khái niệm chặt chẽ về chính sách công nghiệp, từ đó đề cao việc này hơn nhiều so với sự hỗ trợ chung chung trong phát triển công nghiệp bằng cách tạo ra một môi trường tích cực. Chính sách công nghiệp hầu như chỉ hỗ trợ các ngành công nghiệp đặc biệt (và các công ty thuộc các ngành công nghiệp này) nhân danh lợi ích tổng thể quốc gia. Sau đây là một định nghĩa hữu ích và rõ ràng về chính sách công nghiệp của Ha-Joon Chang - một trong những tác giả tích cực nhất theo hướng nghiên cứu này:

"Trong định nghĩa này, chúng tôi nhấn mạnh các từ *các ngành công nghiệp đặc biệt*, và do đó mặc nhiên loại trừ các chính sách được thiết kế nhằm tác động đến các ngành công nghiệp nói chung (ví dụ như các chính sách đầu tư giáo dục, phát triển cơ sở hạ tầng) và các chính sách chủ yếu nhằm vào các hạng mục khác chứ không phải ngành công nghiệp trong phạm vi chính sách công nghiệp (ví dụ, chính sách vùng, chính sách định hướng của các nhóm lợi ích)" (Chang, 2003: 112).

Không đi sâu xem xét kỹ các chính sách công nghiệp ở Đông Á, và đặc biệt tại Nhật Bản, Đài Loan, Hàn Quốc và Singapore (tham khảo Chang, 1996 và 2003), ở đây chúng tôi chỉ muốn nêu ra một số khía cạnh vô cùng quan trọng trong việc đánh giá trường hợp Việt Nam.

Ở Việt Nam, các cuộc tranh luận về việc tư nhân hóa doanh nghiệp nhà nước đã được coi như là một bước cần thiết để nâng cao hiệu quả của ngành công nghiệp. Các đối số tiêu chuẩn chỉ ra rằng, các doanh nghiệp nhà nước ít có hiệu quả hơn tư nhân. Hơn nữa, trong bối cảnh Việt Nam người ta lập luận rằng, các doanh nghiệp nhà nước là một gánh nặng lớn đối với nhà nước, bởi vì họ hấp thụ một phần lớn tín dụng



được cung cấp thông qua các ngân hàng nhà nước và thậm chí dựa vào hỗ trợ trực tiếp từ nhà nước (bao gồm cả chương trình tín dụng ngoài ngân sách). Nhu cầu tín dụng quá nhiều của các doanh nghiệp nhà nước là một trở ngại lớn cho sự phát triển của khu vực tư nhân lớn mạnh, bởi doanh nghiệp nhà nước có thể vay vốn thông qua các mối quan hệ chính trị ngay cả khi các điều kiện thị trường có tín hiệu nghiêng về việc cho các công ty tư nhân vay. Các lập luận được đưa ra mạnh mẽ hơn sau cuộc khủng hoảng khu vực, khi các doanh nghiệp Nhà nước Việt Nam được ví giống như các tập đoàn kinh doanh Hàn Quốc và có ý kiến cho rằng, thay vào đó, Việt Nam nên học tập mô của hình Đài Loan với sự thống trị hầu hết của doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ, (Masina, 2006). Kinh nghiệm từ Đông Á cho thấy, tầm quan trọng của việc tổng kết có phân tích những niềm tin phổ biến này và đưa ra một số dự báo. Quan niệm cho rằng, doanh nghiệp công là kém hiệu quả hơn doanh nghiệp tư nhân đã được Ngân hàng Thế giới và các thể chế quốc tế khác phát triển thành công - nhưng quan niệm này không được chứng minh bằng những bằng chứng thực nghiệm chặt chẽ (xem Chang, 2003). Ngược lại, những bằng chứng từ Đông Á (và hơn thế nữa<sup>1</sup>) cho thấy rằng, các doanh nghiệp công đã đóng một vai trò quan trọng

---

1. Là một người Ý tôi không thể buộc mình không khẳng định tầm quan trọng mà doanh nghiệp nhà nước đóng góp trong những năm phát triển bùng nổ của Ý vào những năm 50 và 60 của thế kỷ XX. Ví dụ hãng ENI, khởi nghiệp từ một đất nước với trữ lượng khí đốt rất hạn chế và về cơ bản không có dầu nay đã trở thành doanh nghiệp dầu mỏ và năng lượng hàng đầu thế giới. Hay IRI, một tập đoàn nhà nước lớn mạnh nhất, mở rộng rất nhiều để trở thành tập đoàn công nghiệp đứng thứ 8 trên thế giới vào những năm 80, trước khi quá trình tư nhân hóa góp phần vào quá trình giảm công nghiệp hóa ở Ý.

trong việc tạo ra một nền công nghiệp quốc gia trong bối cảnh mà điều này sẽ không xảy ra thông qua cơ chế thị trường "bình thường". Thật thú vị khi trong nghiên cứu về Đài Loan của mình, Robert Wade tìm thấy bằng chứng rõ ràng về vai trò quan trọng của các công ty công - do vậy mâu thuẫn gay gắt với tài liệu lưu hành tại Việt Nam từ cuối những năm 90:

"Doanh nghiệp công là đại diện mạnh mẽ trong các lĩnh vực mà nếu không có các doanh nghiệp này, các tập đoàn đa quốc gia được xem là sẽ chiếm ưu thế... Doanh nghiệp công cũng nhận được đầu tư tài chính ưu đãi theo các hình thức khác nhau. Chúng bao gồm giải ngân trực tiếp từ ngân sách chính phủ, các khoản vay hoặc tài trợ từ hai quỹ phát triển đặc biệt dưới sự kiểm soát của nhà hoạch định, vốn vay nước ngoài (tất cả các cách tiếp cận nguồn vốn nằm dưới sự kiểm soát của chính phủ), và tiếp cận ưu đãi với các nguồn tài trợ dài hạn hơn thông qua hệ thống ngân hàng. Họ có thể vay với lãi suất ưu đãi, nhưng không bao giờ nhiều hơn một vài phần trăm và thấp hơn lãi bình thường đối với các khoản vay có bảo đảm; và khi tín dụng thắt chặt các chính phủ có thể - bí mật - hướng dẫn các ngân hàng cung tiền cho các doanh nghiệp công trước khi cung tiền cho các doanh nghiệp tư nhân. Một vài doanh nghiệp công cũng đã nắm được vị trí độc quyền" (Wade, 1990: 180).

Báo cáo chỉ ra rằng, các doanh nghiệp công của Đài Loan có thể bị quy mắc cùng một lỗi như các doanh nghiệp nhà nước của Việt Nam. Cũng trong trường hợp Đài Loan, các doanh nghiệp công có quyền tiếp cận ưu đãi với các nguồn lực của nhà nước. Ngoài ra trong trường hợp này, lợi ích của doanh nghiệp công đôi khi được hỗ trợ bằng sự phân biệt đối xử với

các công ty tư nhân. Tuy nhiên, bài học từ Đài Loan, và rộng hơn từ Đông Á, chắc chắn không phải là thiếu quan tâm và hỗ trợ không thường xuyên cho các doanh nghiệp công. Việc hỗ trợ cho các doanh nghiệp công là một phần của chiến lược công nghiệp quốc gia, và phải có sự cạnh tranh (đặc biệt là bằng cách thúc đẩy các công ty cạnh tranh trên thị trường nước ngoài). Phân bổ tín dụng đã được chỉ đạo mang tính chính trị: chỉ cung cấp cho những doanh nghiệp có thể đạt được mục tiêu cụ thể trên thực tế. Hành vi trục lợi được ngăn ngừa thông qua các tiêu chí hoạt động được quy định một cách nghiêm túc. Nhà nước cho phép thành lập các tập đoàn công nghiệp lớn (cả tư nhân và công cộng), nhưng nó luôn luôn duy trì kiểm soát chặt chẽ các tập đoàn này. Các công ty, kể cả những công ty lớn nhất, được khen thưởng (hay trừng phạt) trên cơ sở những thành tựu đạt được:

"Doanh nghiệp lớn củng cố sức mạnh của nó để đáp ứng các ưu đãi dựa trên hoạt động của chính phủ. Để đổi lấy hiệu năng cao trong các lĩnh vực xuất khẩu, R & D, hoặc giới thiệu sản phẩm mới, các công ty hàng đầu đã được trả thưởng bằng giấy phép được mở rộng trong tương lai, do đó mở rộng quy mô của doanh nghiệp nói chung. Để đổi lấy việc thâm nhập vào các ngành công nghiệp có độ rủi ro cao, chính phủ trả thưởng cho các doanh nghiệp mới bằng các giấy phép trong những lĩnh vực công nghiệp khác có tính sinh lợi hơn, do đó thúc đẩy hơn nữa sự phát triển của các nhóm kinh doanh đa dạng một cách cụ thể" (Amsden, 1989: 14-15).

Doanh nghiệp công đã đóng một vai trò quan trọng trong hỗ trợ phát triển công nghiệp của các nước Đông Á, và họ đã phải chịu các kiểm soát và đòi hỏi giống như với các công ty

tư nhân. Nhưng khu vực tư nhân cũng được kêu gọi thực hiện chiến lược quốc gia do giới chức chính phủ phối hợp với các hiệp hội kinh doanh hoạch định. Một khi các nền kinh tế của Đài Loan và Hàn Quốc đã phát triển hơn, trọng lượng tương đối của các doanh nghiệp công bị suy giảm do sự phát triển mạnh mẽ của khu vực tư nhân. Nhưng điều này không làm suy giảm khả năng của chính phủ trong việc thúc đẩy và thực hiện có hiệu quả các chính sách công nghiệp. Một lần nữa, trường hợp của Đài Loan là một minh chứng cho vấn đề này:

"Ở Đài Loan trong nhiều lĩnh vực, các doanh nghiệp công đã được sử dụng như một công cụ được lựa chọn để tạo ra một cú hích lớn. Điều này đúng cho thời kỳ đầu của các ngành nhiên liệu, hóa chất, khai thác khoáng sản, kim loại, phân bón, chế biến thực phẩm; nhưng thậm chí ngay cả ở các lĩnh vực mà doanh nghiệp công không vượt trội, như hàng dệt may, nhựa, những lĩnh vực mà nhà nước đã dẫn dắt các nhà sản xuất tư nhân trong những năm đầu. Sau đó, trong thời gian cuối thập niên 50 và 60 của thế kỷ XX, các doanh nghiệp công chiếm một phần lớn tổng mức đầu tư trong ngành sợi tổng hợp, kim loại, đóng tàu và ngành công nghiệp khác... Trong các ngành điện tử tiên tiến, các tổ chức nghiên cứu công và các hình thức phái sinh của doanh nghiệp công đã được sử dụng nhằm thu được và thương mại hóa công nghệ mới; và ngay cả trong ngành công nghiệp phần mềm, doanh nghiệp công cũng đã hiện diện rất nhiều trong suốt những năm 80" (Wade, 1990: 110-11).

Nói cách khác, sức mạnh của nhà nước không được xác định bằng quyền sở hữu nhà nước trực tiếp đối với các tập đoàn công nghiệp lớn. Sức mạnh đó nằm trong khả năng phối

hợp và định hướng các doanh nghiệp trong nước - cả công cộng và tư nhân - đối với việc thực hiện các chính sách công nghiệp đã được hoạch định tốt. Trong kinh nghiệm Đông Á, điều này đã được thực hiện bằng cách duy trì các công ty nhà nước lớn (như ở Singapore) hoặc cuối cùng giảm bớt vai trò của khu vực nhà nước trong nền kinh tế (như ở Đài Loan). Nhưng các yếu tố đặc biệt của nền công nghiệp hóa có sự chỉ đạo của nhà nước ở Đông Á vẫn là thúc đẩy các chính sách công nghiệp hoàn chỉnh dựa trên các mục tiêu rõ ràng và thực tế, định hướng đầu tư vào các ngành công nghiệp chiến lược, đẩy mạnh sự cạnh tranh theo nguyên tắc thị trường (nhất là ở nước ngoài) và tiêu chí hoạt động không linh hoạt.

### **3. Chính sách công nghiệp tại Việt Nam**

#### ***Sự hội tụ chưa từng có - cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam***

Sau khi chiến tranh kết thúc và thống nhất đất nước, Việt Nam trở thành một nền kinh tế chỉ huy điển hình. Toàn bộ ngành công nghiệp chủ chốt thuộc sở hữu nhà nước. So với các nước xã hội chủ nghĩa tiên tiến hơn, lĩnh vực công nghiệp ở Việt Nam khá nhỏ và được định hình qua nhiều thập kỷ chiến tranh. Phát triển công nghiệp phần lớn phụ thuộc vào chuyển giao công nghệ như một hình thức viện trợ nước ngoài. Tuy nhiên, thực tế trở nên rõ ràng là việc thực hiện hệ thống kế hoạch tập trung một cách cứng nhắc không phải là một giải pháp khả thi cho Việt Nam cả trong nông nghiệp và công nghiệp. Thất bại trong việc thực hiện hành động nhanh chóng năm 1979 (đặc biệt là ở các vùng nông thôn ở miền Nam) và các thí điểm được các nhà lãnh đạo địa phương xúc tiến đã dẫn đến kết quả "xé rào" - tức là, hoạt động kinh tế

diễn ra ngoài kế hoạch hoặc xoay quanh kế hoạch (tham khảo Fforde và De Vylder, 1996; Beresford và Trần, 2004). Trong công nghiệp, điều này có nghĩa rằng, một số doanh nghiệp nhà nước bắt đầu tìm kiếm và sử dụng không đúng mức đầu vào và rồi sản xuất ra các sản phẩm vượt quá quy định trong kế hoạch. Mặt khác, vào cuối những năm 70 của thế kỷ XX nền kinh tế thị trường bắt đầu manh nha bên lề nền kinh tế kế hoạch tập trung. Năm 1981, các hoạt động không chính thống này đã được chính thức công nhận bằng việc xây dựng chỉ thị "Chế độ ba kế hoạch" của Đảng (tương tự như chế độ hai giá của Trung Quốc). Chỉ thị quy định rằng, một khi một công ty đã hoàn thành các nghĩa vụ kế hoạch (Kế hoạch 1) có thể bán sản lượng bổ sung trên thị trường (Kế hoạch 2) và thậm chí sản xuất và bán các sản phẩm khác (Kế hoạch 3). Những biện pháp này (song song với những các kế hoạch khác trong nông nghiệp) có thể được hiểu như là sự khởi đầu của quá trình cải cách chính thức và là cơ sở pháp lý cho mô hình chuyển đổi.

"Thời kỳ này, kế hoạch phải song song tồn tại với các giao dịch tự chủ trong mô hình chuyển đổi lai ghép. Giá cả, chi phí, và thị trường bắt đầu đóng một vai trò lớn hơn, và các đơn vị kinh tế đã nghĩ về các quy tắc định hướng thị trường nhiều hơn" (Fforde và de Vylder, 1996: 13).

Tuy nhiên, sự mở rộng các hoạt động "ngoài kế hoạch" trong một nền kinh tế kế hoạch tập trung đã làm gia tăng sự mất cân bằng trong hệ thống. "Chế độ ba kế hoạch" đã được đưa ra như một nỗ lực nhằm củng cố kế hoạch tập trung nhưng cuối cùng góp phần vào sự sụp đổ của chính nó. Trong tháng 12/1986, Đại hội Đảng VI đã phát động một chiến lược mới -

*Đổi mới* - mà trong thực tế là đưa ra một hệ thống thay đổi trong nền kinh tế và xã hội Việt Nam.

Bước đầu tiên trong cải cách là từ bỏ kế hoạch tập trung. Trong lĩnh vực công nghiệp, các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) được tự do mua đầu vào trên thị trường, bán sản phẩm của họ cho các công ty kinh doanh hoặc bán trực tiếp đến người tiêu dùng cuối cùng, giữ lại lợi nhuận và sử dụng chúng theo ý riêng của họ một khi họ đã tuân thủ các nghĩa vụ bắt buộc đối với ngân sách nhà nước. Nhà nước chỉ kiểm soát giá của một số ít sản phẩm (Lộc, 2006: 39). Các doanh nghiệp nhà nước được phép tự do hoạt động trên cơ sở nguyên lý thị trường trong khoảng thời gian mất cân đối kinh tế vĩ mô nghiêm trọng, và khi đó cơ chế thị trường còn ở thời điểm sơ khai. Kết quả là, hầu hết các doanh nghiệp nhà nước đã được chứng minh không có khả năng ứng phó và phát sinh các khoản lỗ lớn. Tính cấp thiết của một cuộc cải cách rộng lớn hơn trở nên rõ ràng. Đầu những năm 90 của thế kỷ XX, chính phủ đã quyết định các công ty không có tính chiến lược với hiệu suất kinh tế kém và thiếu vốn, và công nghệ cần được giải thể hoặc sáp nhập với các doanh nghiệp làm ăn hiệu quả hơn. Quá trình này dẫn đến giảm mạnh số lượng các doanh nghiệp nhà nước: từ 12.297 doanh nghiệp năm 1991 còn 6.264 doanh nghiệp vào tháng 4/1994 (Lộc, 2006: 39). Về cơ bản, chiến lược này được thông qua là nhằm "giữ doanh nghiệp lớn và giảm doanh nghiệp nhỏ" (UNDP, 2006: 23; xem báo cáo tổng quan gần nhất của UNDP về cải cách doanh nghiệp nhà nước).

Luật mới được ban hành vào năm 1994 và năm 1995 nhằm điều tiết việc tổ chức các doanh nghiệp nhà nước lớn

thành các tổng công ty. Các tổng công ty bao gồm các công ty hoạt động trong cùng lĩnh vực công nghiệp và dường như được học tập kinh nghiệm từ các chaebol của Hàn Quốc và keiretsu của Nhật Bản. Các doanh nghiệp nhà nước được tự do quyết định đầu tư và sản phẩm của họ, thiết lập quan hệ kinh doanh với các công ty khác (bao gồm cả những công ty nước ngoài thông qua liên doanh), sử dụng vốn, vay vốn từ các ngân hàng trong nước. Hơn nữa, pháp luật quy định vai trò của Bộ Tài chính và các cơ quan kiểm soát khác trong việc giám sát vốn của nhà nước trong doanh nghiệp nhà nước (Lộc, 2006: 40). Cách thức tổ chức mới của doanh nghiệp nhà nước thúc đẩy sự hồi sinh của lĩnh vực công nghiệp và góp phần vào tăng trưởng kinh tế cao trong nửa đầu những năm 90 của thế kỷ XX, trước khi kinh tế lâm vào suy thoái do cuộc khủng hoảng khu vực bắt đầu tác động tới Việt Nam. Kết quả của cuộc khủng hoảng là các biện pháp mới được thực hiện để giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước khỏi các doanh nghiệp hoạt động kém, và để nâng cao khả năng đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào phát triển kinh tế đất nước. Những cải cách mới bao gồm phát động một chương trình cổ phần hóa rộng khắp theo đó tài sản của doanh nghiệp nhà nước có thể được chuyển giao toàn bộ hoặc một phần cho các bên liên quan (nhân viên và quản lý) hoặc cho nhà đầu tư mới (thông qua việc thiết lập một thị trường chứng khoán). Như trong giai đoạn trước, cổ phần hóa bước đầu chỉ liên quan tới các doanh nghiệp vừa và nhỏ, trong khi tới tận giữa những năm 2000 các doanh nghiệp nhà nước lớn nhất mới bắt đầu tham gia. Ngoài ra, khi quá trình cổ phần hóa bắt đầu liên quan đến các doanh nghiệp lớn và quan trọng, thì nhà nước thường vẫn chiếm quyền sở hữu đa số (xem Bảng 1).



**Bảng 1: Sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp cổ phần hóa**

	Trước 1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Số DN cổ phần hóa (doanh nghiệp)	123	251	211	215	164	539	715
Sở hữu nhà nước $\geq 50\%$ (%)	12,0	10,0	7,2	8,3	8,0	50,0	42,0
Sở hữu nhà nước từ $20 \div 50\%$ (%)	50,0	46,0	28,8	31,7	33,0	18,0	28,0
Sở hữu nhà nước $< 20\%$ (%)	38,0	44,0	64,0	60,0	59,0	32,0	30,0

*Nguồn:* Perkins và Vũ, 2007: 24.

Kể từ khi phát động cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước, các quan sát viên nước ngoài và các cơ quan quốc tế liên tục than phiền tốc độ chậm chạp trong quá trình cổ phần hóa của Việt Nam. Hơn nữa, trong khi Việt Nam đưa ra khái niệm "cổ phần hóa" (ngụ ý rằng các bên liên quan như nhà quản lý và công nhân phải duy trì một vai trò quan trọng), các quan sát viên nước ngoài đã bày tỏ mong muốn về một công cuộc tư nhân hóa triệt để. Thái độ do dự của Việt Nam đối với việc cổ phần hóa nhanh chóng các doanh nghiệp nhà nước lớn một phần (và dễ hiểu) liên quan đến thực tế là các công ty này đã góp phần quan trọng vào ngân sách nhà nước<sup>1</sup>. Tuy nhiên, các động cơ dài hạn lại có bản chất khác: các công ty này đã có ý nghĩa quan trọng trong phục vụ lợi ích

1. Với 15,9%, doanh thu năm 2007 từ khu vực doanh nghiệp nhà nước đứng thứ ba trong các nguồn đóng góp vào ngân sách nhà nước, chỉ đứng sau các khoản thu từ dầu (24,4%) và hải quan (19,1%).

chiến lược quốc gia. Tính thích hợp của doanh nghiệp nhà nước trong việc cổ phần hóa toàn bộ hoặc một phần phụ thuộc vào lĩnh vực công nghiệp mà doanh nghiệp đó hoạt động, và vào tầm quan trọng chiến lược của khu vực đó đối với đất nước. Mặc dù nhà nước ngày càng xác định rõ vai trò của nó như là một nhà đầu tư đối với công ty 100% sở hữu nhà nước và những công ty nhà nước sở hữu đa số, nhà nước không có ý định từ bỏ quyền kiểm soát doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực chiến lược:

"Nhà nước với vai trò là chủ đầu tư sẽ giữ lại quyền sở hữu tuyệt đối hoặc đa số cổ phần trong doanh nghiệp nhà nước và các tổng công ty lớn hoạt động trong các lĩnh vực chiến lược. Nó sử dụng ảnh hưởng của mình đến các công ty thông qua các mối quan hệ dựa trên cơ sở đầu tư khi các tổng công ty và các công ty thành viên chuyển đổi thành các công ty hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Mặc dù chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước và các tổng công ty chiến lược sẽ được điều chỉnh theo các quy định của khu vực tư nhân, cổ đông lớn của họ sẽ không theo động cơ của như một nhà đầu tư tư nhân chiếm sở hữu đa số. Chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước chiến lược lớn hơn cần phải được hiểu theo bối cảnh này" (UNDP, 2006: 23).

Một lần nữa, kinh nghiệm của Đông Á cho phép đưa ra viễn cảnh tốt hơn đối với Việt Nam. Tại Đài Loan đến cuối năm 1980, sáu doanh nghiệp công lớn nhất đã có doanh số bán hàng bằng 50 doanh nghiệp công nghiệp tư nhân lớn nhất (Wade, 1990: 178). Tỷ lệ tương tự cũng diễn ra ở Hàn Quốc. Các doanh nghiệp nhà nước lớn có vai trò hàng đầu trong một loạt lĩnh vực công nghiệp nặng và hóa chất, ngoài ra còn cung cấp các tiện ích công cộng. Vẫn theo Robert Wade:

"Doanh nghiệp nhà nước có vai trò quan trọng trong các lĩnh vực nơi quy mô sản xuất hiệu quả đòi hỏi phải lớn và thâm dụng vốn, liên quan tới cả thị trường sản phẩm và thị trường yếu tố sản xuất, và nơi có các mối liên kết cao với các ngành công nghiệp sản xuất ra sản phẩm cuối cùng... Khu vực doanh nghiệp công cũng được sử dụng để sản xuất phục vụ cả lĩnh vực quân sự và dân sự, nhằm thay thế các nỗ lực đưa các công ty tư nhân xâm nhập lĩnh vực mới với rào cản thâm nhập cao. Các dự án thay thế nhập khẩu lớn trong những năm 70 của thế kỷ XX - dầu khí và hóa dầu, thép và các kim loại cơ bản khác, đóng tàu, và năng lượng hạt nhân - đã được các doanh nghiệp công tiến hành; và các doanh nghiệp công cũng tiến hành mở rộng các dự án lớn trong sản xuất máy móc hạng nặng, máy móc điện nặng, xe tải, và sản xuất mạch tích hợp" (Wade, 1990: 178-179).

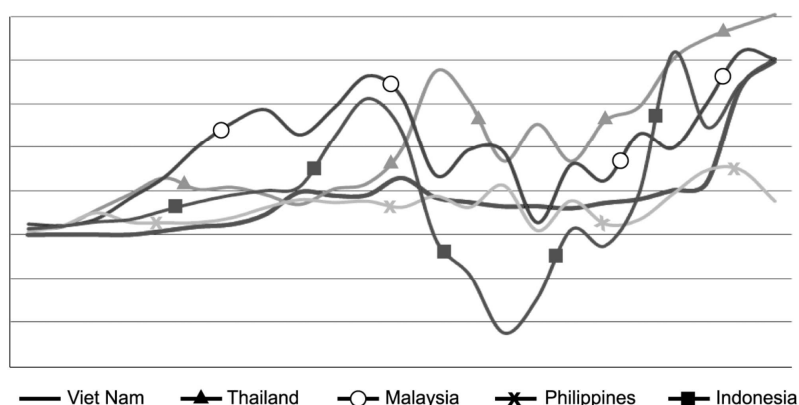
***Một người chơi mới trong khu vực - các dấu hiệu thúc đẩy công nghiệp***

Kể từ khi bắt đầu cải cách kinh tế, Chính phủ Việt Nam đã khá cởi mở đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài. Vốn nước ngoài được coi là một nguồn lực lớn để tăng cường đầu tư trong nền kinh tế, góp phần vào việc tiếp nhận công nghệ mới, giúp tạo ra việc làm trong lĩnh vực công nghiệp.

Trong giai đoạn từ giữa những năm 90 đến giữa thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XXI, Việt Nam đã rất thành công trong việc thu hút vốn nước ngoài với nguồn vốn vào khoảng 2 tỷ đôla Mỹ, tương ứng với GDP quốc gia luồng vốn đầu tư vào Việt Nam lớn hơn so với Trung Quốc và bằng Malaysia (Masina, 2009). Từ năm 2006, khi Việt Nam trở thành thành viên chính thức của WTO, luồng vốn đầu tư vào Việt Nam

tăng mạnh đạt 8 tỷ USD trong năm 2008, ngang với lượng vốn đầu tư vào Indonesia và Malaysia (xem Hình 5).

**Hình 5: Dòng vốn FDI - ASEAN 5, 1986 - 2008**  
(triệu đôla Mỹ theo giá thực tế)



Nguồn: UNCTAD, Báo cáo đầu tư thế giới (online).

Giống như các nước Đông và Đông Nam Á khác, dòng vốn FDI phần lớn tham gia vào một hệ thống sản xuất khu vực. Đây là một điểm quan trọng mà chúng tôi không có điều kiện đề cập trong báo cáo này. Khái niệm mô hình "đàn sếu bay", được Akamatsu phát triển, cho rằng nhóm kế tiếp của các nước châu Á đi tới thịnh vượng kinh tế thông qua việc tham gia vào hệ thống sản xuất do Nhật Bản dẫn đầu. Không nghi ngờ rằng phân công lao động trong khu vực đã diễn ra sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai (nhằm xây dựng một khu vực đồng thịnh vượng) và hệ thống này đã góp phần vào phát triển kinh tế cho một số quốc gia, điều quan trọng là nhấn mạnh bản chất bóc lột của hệ thống này (Hart-Landsberg và Burkett, 1998). Sự tham gia của Trung Quốc và Việt Nam vào phân công lao động trong khu vực khiến các áp lực cạnh tranh

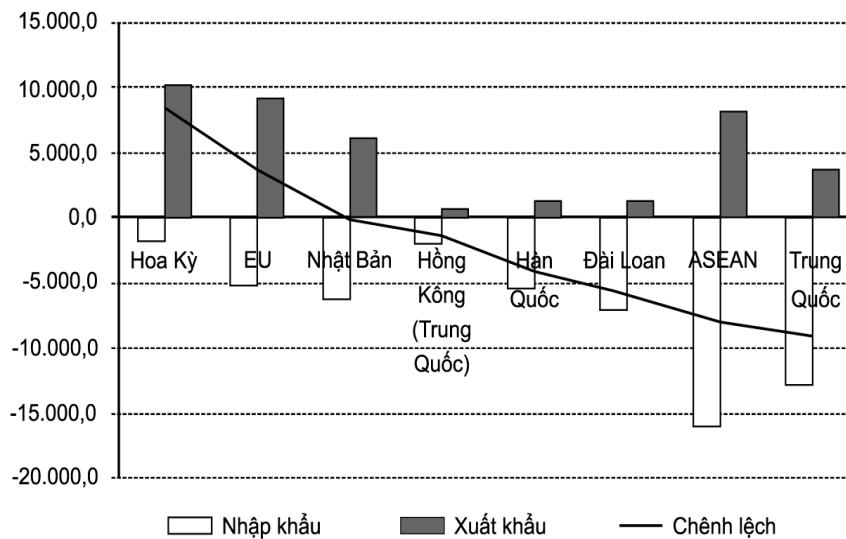
gay gắt hơn cho cả doanh nghiệp và người lao động. Các phân tích về phân công lao động khu vực và sự gắn kết của nó với một hệ thống toàn cầu rộng lớn hơn sẽ rất quan trọng đối với việc hiểu rõ hơn về công cuộc phát triển của Việt Nam.

Theo các dữ liệu thống kê, Việt Nam được coi là một trung tâm sản xuất mới nổi trong khu vực. Các nước châu Á chiếm gần 70% FDI vào Việt Nam<sup>1</sup>. Cơ cấu nhập khẩu chủ yếu là hàng hóa sản xuất và hàng hóa trung gian - trong năm 2007, 5 lĩnh vực nhập khẩu lớn nhất gồm: khoáng sản nhiên liệu (14%), máy móc, thiết bị cơ khí (14%), máy móc và thiết bị điện (9,5%), sắt và thép (9,0%), chất dẻo (5,7%)<sup>2</sup>. Cơ cấu xuất khẩu, thay vào đó, ngoài dầu thô (20,7%), chủ yếu là hàng hóa sản xuất thâm dụng lao động: dệt may (8,6%), giày dép (8,4%), thủy sản (6,8%), máy móc và thiết bị điện (6,7%). Mặc dù các nước châu Á chiếm đa số kim ngạch mậu dịch cả trong xuất khẩu, nhập khẩu, cán cân thương mại với các đối tác lớn cho thấy rõ vị thế một trung tâm sản xuất đang nổi của Việt Nam: Việt Nam có thặng dư thương mại lớn với Mỹ và Liên minh Châu Âu, cân bằng thương mại với Nhật Bản, và thâm hụt thương mại lớn với các nước châu Á.

- 
1. Trong giai đoạn 1988 - 2008 tỷ lệ tham gia của các nước châu Á như là đối tác của dự án FDI được cấp phép (tính theo đôla Mỹ hiện hành) là: Đài Loan 14%, Malaysia 12%, Nhật Bản 11%, Hàn Quốc 11%, Hồng Kông 5%, và Thái Lan 4% (nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam, dữ liệu trực tuyến).
  2. Comtrade database online. Tầm quan trọng của hàng hóa sản xuất được khẳng định bằng phân tích ở mức 4 con số (xem Masina *mimeo*).

**Hình 6: Cán cân thương mại với các đối tác lớn, năm 2007**

Đơn vị: triệu USD



Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam (online).

Vị trí trung tâm sản xuất là một vấn đề cần bàn cãi với ít nhất ba lý do. Trước tiên, Việt Nam có thể bị mắc kẹt trong quan hệ lỏng lẻo với những quốc gia và các công ty lớn mạnh trong một số lĩnh vực, do vậy tiếp cận rất hạn chế với giá tăng giá trị địa phương. Thứ hai, có thể có xu hướng tập trung vào các lĩnh vực mà trong đó Việt Nam có lợi thế so sánh, vì thế bị hạn chế trong các ngành sản xuất thâm dụng lao động với lợi nhuận hạn chế. Thứ ba, trong một môi trường cạnh tranh ngày càng tăng, việc phụ thuộc vào lao động rẻ có thể dẫn đến một cuộc chạy đua về đáy về điều kiện tiền lương, quyền lao động và kỹ năng lao động. Ở một mức độ nhất định, tất cả các xu hướng tiêu cực đã bộc lộ rõ ở Việt Nam. Cụ thể là,

những năm cuối của thập kỷ đầu tiên thế kỷ XXI, Việt Nam đã thu hút các nhà đầu tư trong lĩnh vực may mặc và giày dép nhờ sự di chuyển nguồn lực từ việc tăng chi phí lao động ở Trung Quốc. Tuy nhiên, theo khía cạnh tích cực, công nghiệp Việt Nam thể hiện tốc độ tăng trưởng nhanh chóng về giá trị gia tăng kể từ khi bắt đầu cải cách kinh tế:

"Trong giai đoạn 1990 - 2005, giá trị gia tăng ngành công nghiệp (và xây dựng) đã tăng trưởng với tốc độ trung bình hàng năm 10,9%, tăng 4,72 lần trong suốt giai đoạn 15 năm. Tỷ lệ này chỉ thấp hơn chút ít so với tốc độ tăng trưởng cao phi thường 11,3%/năm của giá trị gia tăng trong công nghiệp (bao gồm cả xây dựng) ở Trung Quốc trong 27 năm từ năm 1978 đến năm 2005" (Perkins và Vũ, 2007: 22).

Theo nghĩa tích cực, đa dạng hóa sản xuất công nghiệp ở Việt Nam đã đạt được những bước quan trọng. Trong giai đoạn 1995 - 2006, trong số các ngành công nghiệp đang phát triển với tốc độ nhanh nhất đã có mặt các ngành đòi hỏi công nghệ cao như ô tô và tự động hóa văn phòng. Đồng thời, các lĩnh vực chủ chốt trong phát triển công nghiệp bền vững như ngành công nghiệp nặng và hóa chất đã chứng kiến một sự tăng trưởng vượt bậc về giá trị gia tăng - thú vị là, đó chính là những lĩnh vực điển hình trong đó các doanh nghiệp nhà nước chiếm ưu thế.

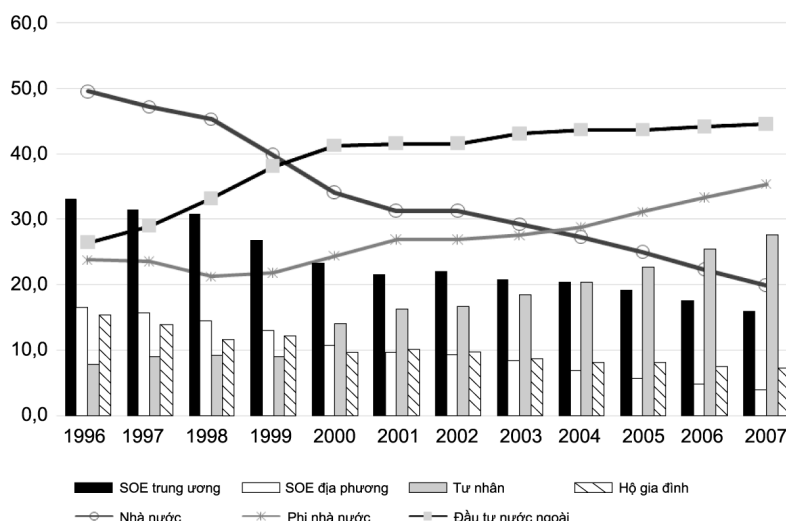
#### ***Những thay đổi và xu hướng trong lĩnh vực công nghiệp***

Kể từ những năm đầu tiên của thế kỷ XXI, thay đổi lớn trong ngành công nghiệp Việt Nam là sự nổi lên của khu vực sở hữu tư nhân trong nước. Hai bộ luật, năm 2000 và 2005,

đã đơn giản hóa thủ tục thành lập công ty mới và quy định một khung pháp lý duy nhất cho tất cả các doanh nghiệp trong nước bất kể loại hình sở hữu. Với Luật Doanh nghiệp năm 2000 số lượng doanh nghiệp tư nhân đăng ký tăng lên rất nhanh (trao tính pháp lý cho các công ty trước đây hoạt động phi chính thức): trong giai đoạn 2000 - 2005 có trên 160.000 doanh nghiệp tư nhân mới được thành lập, gấp khoảng 5 lần so với số lượng doanh nghiệp tư nhân trong những năm 90 của thế kỷ XX (Perkins và Vũ, 2007: 25). Không chỉ tăng mạnh về số lượng, mà sản lượng công nghiệp do khu vực doanh nghiệp tư nhân tạo ra cũng tăng trưởng vượt bậc (xem Hình 7). Luật Doanh nghiệp đã trở thành khung pháp lý cho toàn bộ ngành công nghiệp, có nghĩa là, các doanh nghiệp nhà nước được điều chỉnh bởi những quy tắc tương tự như các quy tắc áp dụng cho khu vực tư nhân. Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã tiến một bước xa hơn nữa trong định nghĩa chính thức của một sân chơi bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp trong nước. Tuy nhiên, trên thực tế nhà nước tiếp tục ưu tiên phát triển khu vực doanh nghiệp nhà nước. Ví dụ, vào giữa thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XXI, Ngân hàng Thế giới chỉ ra rằng, Việt Nam vẫn là một môi trường khó khăn cho khu vực tư nhân, Việt Nam xếp hạng 104 trong số 175 nước được khảo sát nhằm đo "mức độ thuận lợi kinh doanh" (Perkins và Vũ, 2007: 25). Nhận thức tiêu cực về các điều kiện dành cho khu vực tư nhân của Ngân hàng Thế giới tương phản với đánh giá rất tích cực của UNCTAD, rằng Việt Nam là một trong những địa điểm hấp dẫn nhất cho các nhà đầu tư nước ngoài: *Khảo sát triển vọng đầu tư thế giới* xếp Việt Nam đứng thứ 6 trong năm 2007 và thứ 11 trong năm 2009.



**Hình 7: Giá trị sản xuất công nghiệp theo cơ cấu sở hữu, 1996 - 2007 (% tính theo giá thực tế)**



Một thay đổi lớn cho ngành công nghiệp quốc gia là cải cách lĩnh vực tài chính. Trong lịch sử, các ngân hàng Việt Nam (trước đổi mới hoàn toàn thuộc sở hữu nhà nước) đã từng có các khách hàng độc quyền là các doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, kể từ giữa thập niên 90 của thế kỷ XX, tình hình đã thay đổi đáng kể: những khoản vay cho doanh nghiệp ngoài quốc doanh tăng từ 37% trong năm 1994 lên gần 70% vào năm 2006 (Perkins và Vũ, 2007: 28). Việc tiếp cận tín dụng dễ dàng hơn rõ ràng là một trong những yếu tố chính đằng sau sự phát triển nhanh chóng của khu vực tư nhân. Chuyển dịch cơ cấu hệ thống tài chính cũng liên quan tới cổ phần hóa các ngân hàng nhà nước, mặc dù nhà nước vẫn tiếp tục duy trì quyền sở hữu đa số.

Việc tạo ra một khu vực tư nhân sôi động không mâu thuẫn với vai trò mạnh mẽ của nhà nước trong việc định hình

chính sách công nghiệp quốc gia. Tất cả các thể hệ công nghiệp hóa đầu tiên của châu Á đã dựa vào khu vực tư nhân để đạt được mục tiêu quốc gia thông qua sự kết hợp các biện pháp khuyến khích và không khuyến khích, phối hợp và cưỡng chế. Trong trường hợp của Việt Nam, vai trò được giao cho khu vực tư nhân vẫn chưa rõ ràng. Có lẽ là việc thiếu vắng các doanh nghiệp tư nhân lớn và sự xuất hiện tương đối mới của khu vực này đã không tạo được động lực khiến chính phủ thừa nhận vai trò dẫn đầu mạnh mẽ hơn trong việc xác định các chính sách và mục tiêu. Bộ Công nghiệp chủ yếu nghiên cứu và thực thi các chính sách công nghiệp nhằm vào các doanh nghiệp nhà nước chứ không phải là các chiến lược công nghiệp tổng thể hơn. Ngay cả sau quá trình sáp nhập gần đây thành Bộ Công thương - một tên gọi nhiều ý nghĩa và đầy tham vọng - Bộ dường như vẫn còn thiếu một chiến lược phù hợp cho khu vực tư nhân.

Có thể đưa ra một giải thích về những ưu tiên mạnh mẽ mà chính phủ dành cho các doanh nghiệp nhà nước là trên thực tế họ đang tiếp tục bảo đảm một đòn bẩy đối với nền kinh tế. Một nghiên cứu của UNDP đối với trên 200 doanh nghiệp lớn nhất Việt Nam cho thấy, 122 trong số này là doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. 200 công ty lớn nhất này (gồm cả doanh nghiệp nhà nước, tư nhân và nước ngoài) chiếm một phần rất lớn trong tổng số lao động, tài sản, doanh thu và đóng thuế. Sự vượt trội của họ là "trong một số ngành công nghiệp, các công ty lớn nhất là một ngành" (UNDP, 2007: 3). Theo số liệu trong bảng 2, 122 doanh nghiệp nhà nước lớn nhất kiểm soát 65,5% tổng tài sản doanh nghiệp nhà nước, tạo ra 41,9% doanh thu, chiếm trên 40% đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào ngân sách nhà nước và sử dụng một phần ba lực lượng lao động.

**Bảng 2: Các vị trí của 200 công ty lớn nhất năm 2007**

			Phần đóng góp của 200 DN đứng đầu trong tổng số các doanh nghiệp (%)			
	Tổng số	200 DN đứng đầu	Lao động	Tài sản	Doanh thu	Thuế
DN nhà nước	4.083	122	29,6	65,5	41,9	41,5
DN tư nhân	105.167	22	1,9	13,7	4,8	4,6
DN nước ngoài	3.697	56	15,9	10,1	24,3	67,8

*Nguồn:* UNDP, 2007.

Những doanh nghiệp nhà nước lớn này chiếm một vị trí trung tâm trong các lĩnh vực trọng điểm của nền kinh tế Việt Nam, ngoài những điều đã được biết đến qua các tính toán sản lượng công nghiệp. Họ là những người chơi dẫn đầu trong lĩnh vực viễn thông, dịch vụ hậu cần, vận tải, công nghiệp nặng, dầu,... Thực tế là khu vực tư nhân đang lớn mạnh bên cạnh các doanh nghiệp nhà nước khẳng định thêm tính tương đồng chứ không khác biệt với thể chế đầu tiên của NIEs châu Á.

#### **4. Kết luận - tự do hóa không cần chủ nghĩa tân tự do, phát triển với một nhà nước phát triển ở thời kỳ sơ khai**

Quá trình cải cách xóa bỏ kế hoạch tập trung và vai trò của làng xã trong nông nghiệp, giải phóng "phần con" của chủ nghĩa tư bản. Sự sụp đổ của chủ nghĩa xã hội cùng với hệ thống cung cấp dịch vụ miễn phí như y tế và giáo dục chỉ được

bù đắp một phần bằng một hệ thống phúc lợi vẫn còn rất thô sơ. Bất bình đẳng xã hội gia tăng, đặc biệt là giữa những người dân sống ở khu vực thành thị và nông thôn và giữa các vùng khác nhau trong cả nước. Quá trình công nghiệp hóa, nhất là việc tạo ra một số lượng rất lớn các khu công nghiệp, đã thu hồi quyền sở hữu đất của nhiều lao động nông thôn. Sự tham gia của Việt Nam vào hệ thống phân công lao động vùng kéo theo việc nhiều người lao động nông thôn chuyển đến các khu vực đô thị nhằm tìm kiếm việc làm công nghiệp - và thường tìm thấy công việc với điều kiện làm việc rất khắc nghiệt và mức lương thấp... Và thế nhưng, Việt Nam khó có thể được coi là một nước tân tự do.

Thứ nhất, cải cách ở Việt Nam đã làm hình thành một dự án chuyển đổi đi ngược với các quy tắc tân tự do. Nhà nước vẫn ở vị trí trung tâm của cải cách kinh tế, ngày càng cởi mở cho thị trường, nhưng không từ bỏ vai trò chỉ huy. Nhiều cải cách được thực hiện trong suốt hơn 20 năm đã cải thiện hệ thống quản trị, nhưng chuyển hướng sang một mô hình tân tự do về quản trị là rất hạn chế. Cả trong công nghiệp và hệ thống ngân hàng, nhà nước đều giữ lại một đòn bẩy rất mạnh. Các khái niệm về một nhà nước pháp quyền đứng trên các quy tắc chính trị dường như vẫn chưa phổ biến tại Việt Nam. Nói cách khác, một số biện pháp khuyến khích Đồng thuận hậu Washington đã được triển khai nhưng toàn bộ hệ thống tổng thể vẫn còn đang bỏ ngỏ.

Thứ hai, trên khắp thế giới quá trình phân cực thu nhập đang diễn ra mạnh mẽ, với một nhóm thiểu số chiếm tỷ lệ không ngừng tăng trong thu nhập quốc dân. Tại Việt Nam, tầng lớp giàu có ở thành thị đã tận dụng các mối quan hệ chính trị với

mục đích làm giàu thường thông qua con đường tham nhũng. Tuy nhiên, có một xu hướng lớn đang diễn ra là điều kiện sống được cải thiện một cách tổng thể và sự xuất hiện khá đồng đều của tầng lớp trung lưu. Phân cực thu nhập đã tăng lên nhưng không lên đến mức quá mạnh mẽ.

Thứ ba, lao động công nghiệp - đặc biệt là trong các lĩnh vực định hướng xuất khẩu của tư nhân và của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài - đang đối mặt với một cuộc đua toàn cầu về đấ về quyền lao động và tiền lương. Các điều kiện làm việc khó khăn đến mức Việt Nam trở nên nổi tiếng với một số cuộc đình công công nghiệp được tổ chức mà không có sự hỗ trợ của các tổ chức công đoàn và do đó là hoạt động bất hợp pháp trước pháp luật. Tuy nhiên, mỗi lần công nhân đình công, các phương tiện truyền thông (do nhà nước kiểm soát) đưa tin rộng rãi và bày tỏ sự ủng hộ, các tổ chức công đoàn và chính quyền địa phương can thiệp đưa ra yêu cầu đáp ứng ít nhất một phần nhu cầu công nhân, và các công nhân không bị trừng phạt vì tổ chức các cuộc đình công bất hợp pháp. Không nghi ngờ rằng, lao động Việt Nam đang trong tình thế dễ bị bóc lột trầm trọng (như đã từng xảy ra ở Đài Loan và Hàn Quốc ở giai đoạn có trình độ phát triển kinh tế tương đương). Nhưng không có chuyện Nhà nước Việt Nam đang xúc tiến một chương trình nghị sự tân tự do - mà trái lại, một khuôn khổ pháp lý đang được thực hiện để hỗ trợ các quyền lao động, mặc dù việc thực thi các quyền này là rất yếu.

Ở từng điểm này, Việt Nam bộc lộ một thực tế khá khác biệt so với Trung Quốc: phân cực thu nhập ít hơn, bất bình đẳng ít hơn nhiều, và đối xử với lao động tốt hơn - mặc dù

đẩy mạnh công nghiệp tại Trung Quốc đã dẫn đến tăng lương đáng kể cho công nhân công nghiệp đô thị.

Nếu cải cách và tự do hóa thương mại tại Việt Nam không thể dễ dàng được hiểu theo nghĩa tân tự do, thì quan điểm phát triển đất nước hoàn toàn không thể được gọi theo cái tên *Nhà nước phát triển Đông Á*. Có lẽ kinh nghiệm của Việt Nam gần gũi hơn với mô hình của các nước công nghiệp hóa đầu tiên của châu Á hơn là các nước Đông Nam Á khác như Thái Lan, Malaysia và Indonesia (mặc dù tất cả các nước này chịu ảnh hưởng ít nhiều từ Nhật Bản và bốn con hổ châu Á). Tuy nhiên, theo nghĩa rộng, trường hợp Việt Nam cơ bản là xuất phát từ mô hình nguyên gốc. Trong quá trình công nghiệp hóa theo kiểu Đông Á, các ngành chiến lược đã được lựa chọn trên cơ sở của một chính sách công nghiệp chặt chẽ. Mục đích của chính sách công nghiệp là hướng dẫn các công ty quốc gia theo hướng chuyên môn hóa trong các ngành công nghiệp tiên tiến hơn và tạo giá trị gia tăng lớn hơn. Sự hỗ trợ của nhà nước được đưa ra nhằm thúc đẩy chuyển giao các công nghệ và kinh nghiệm mới. Hội nhập theo chiều dọc là một yếu tố đặc trưng của chính sách công nghiệp và sự tồn tại của các tập đoàn công nghiệp là nhằm hỗ trợ cho việc đạt tới mục tiêu này. Ngược lại, việc xác định các ngành chiến lược của Việt Nam phụ thuộc nhiều hơn vào các nỗ lực bảo vệ chủ quyền quốc gia trong các lĩnh vực công nghiệp chủ chốt hơn là dựa vào một phân tích thực tế về lợi thế so sánh hiện tại và trong tương lai.

**Bảng 3: Tóm tắt các chính sách công nghiệp của một số quốc gia Đông Á và Đông Nam Á**

	Nhật Bản	Hàn Quốc	Đài Loan	Singapore	Việt Nam
<b>Chính sách</b>					
Bảo hộ các ngành công nghiệp non trẻ	Rất mạnh	Rất mạnh	Rất mạnh	Không bảo hộ	Rất mạnh
Đẩy mạnh xuất khẩu	Mạnh	Rất mạnh	Rất mạnh	Mạnh, nhưng hầu như không trực tiếp	-
Doanh nghiệp nhà nước trong khu vực sản xuất	Không được sử dụng	Được sử dụng trong một số ngành công nghiệp trọng điểm	DNNN vận hành một số ngành công nghiệp sản xuất các sản phẩm cuối cùng chủ chốt	DNNN vận hành một số ngành công nghiệp thâm dụng vốn	DNNN trong các ngành công nghiệp thâm dụng vốn và sản xuất sản phẩm đầu vào cho các ngành công nghiệp khác
Các doanh nghiệp lớn trong khu vực tư nhân	Được đẩy mạnh (đặc biệt là các tập đoàn doanh nghiệp)	Được đẩy mạnh (đặc biệt là các tập đoàn doanh nghiệp)	Không được khuyến khích (hầu hết các doanh nghiệp lớn nhất là DNNN)	Không được khuyến khích (doanh nghiệp lớn là DNNN hoặc công ty đa quốc gia)	Không được khuyến khích (DN lớn là DNNN hoặc công ty đa quốc gia)
DN vừa và nhỏ	Được thúc đẩy thông qua việc khuyến khích các công ty lớn phát triển hệ thống các nhà thầu phụ	Kém phát triển (một số DN là các quỹ đặc thù)	Được thúc đẩy thông qua hoạt động đầu tư công vào lĩnh vực nghiên cứu và phát triển và cơ sở hạ tầng	Kém phát triển (một số DN là các quỹ đặc thù)	-

	Nhật Bản	Hàn Quốc	Đài Loan	Singapore	Việt Nam
Tái cấu trúc doanh nghiệp khu vực tư nhân	Có liên quan	Liên quan rất chặt chẽ	Liên quan chặt chẽ	Có liên quan	-
Công ty đa quốc gia	Rất được khuyến khích	Hoàn toàn không được khuyến khích ngoài khu vực được lựa chọn	Không được khuyến khích ngoài khu vực được lựa chọn	Phát triển mạnh, nhưng chỉ trong những hạng mục có mục tiêu cụ thể	Phát triển mạnh, liên doanh với các DNNN
Hoạt động nghiên cứu và phát triển	Khu vực tư nhân dẫn đầu	Khu vực tư nhân dẫn đầu	Chính phủ dẫn đầu	Chính phủ dẫn đầu	-
<b>Thực hiện chính sách</b>					
Tập trung hóa trong hoạch định chính sách	Mạnh mẽ	Rất mạnh	Rất mạnh	Mạnh mẽ	Vai trò quan trọng của lãnh đạo cấp tỉnh
Quan hệ giữa chính phủ và khu vực tư nhân	Hợp tác hai chiều, có hệ thống	Chi đạo từ trên xuống, ít tính hệ thống hơn ở Nhật Bản	Phía trọng giữa đối lập, ôn hòa, thờ ơ, và kiểm soát tập trung	Khu vực tư nhân địa phương không có vị trí quan trọng	Khu vực tư nhân địa phương không có vị trí quan trọng
Vai trò của các hiệp hội doanh nghiệp tư nhân	Rất quan trọng	Quan trọng, nhưng được chính phủ kiểm soát	Quan trọng, nhưng được chính phủ kiểm soát	Khu vực tư nhân địa phương không có vị trí quan trọng	Khu vực tư nhân địa phương không có vị trí quan trọng

*Nguồn:* Bảng góc trong Chang, 2006b: 119; tác giả bổ sung thêm cột về Việt Nam.



Thực tế là Nhà nước Việt Nam vẫn tiếp tục hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước, bao gồm cả thông qua các biện pháp ngoài ngân sách (như trái phiếu chính phủ) có thể được hiểu như là một chỉ số về hiệu quả quản lý của nhà nước. Các kinh nghiệm Đông Á khẳng định tầm quan trọng của sự can thiệp tích cực của nhà nước trong nền kinh tế, và kể từ cuộc khủng hoảng châu Á, Việt Nam dứt khoát hoạt động hướng tới mục tiêu hỗ trợ tăng trưởng thông qua đầu tư ở mức độ cao vào công nghiệp (Masina, 2009). Việc dựa vào thay thế nhập khẩu - một trong những chỉ trích nhằm vào Chính phủ Việt Nam và đặc biệt các doanh nghiệp nhà nước - lại phù hợp với chiến lược phát triển của nhà nước. Nhưng bài học từ Đông Á là hỗ trợ nhà nước và thay thế nhập khẩu cần phải phụ thuộc vào các mục tiêu chiến lược đã được xác định rõ và phải được kiểm soát thông qua các tiêu chí thực hiện rõ ràng. Trong trường hợp không có những điều kiện này, có một nguy cơ rõ ràng về lãng phí nguồn lực quốc gia và dẫn tới hoạt động kém hiệu quả và trực lợi. Một loạt nghiên cứu (UNDP, 2006 và 2007; Dapice, 2008) chỉ ra rằng, ngay cả khi các khu vực công nghiệp của Việt Nam cố gắng thực hiện một chính sách công nghiệp theo kiểu châu Á, kết quả đạt được cũng không đáng kể. Đây là một lĩnh vực mà việc điều tra thêm về nó là cần thiết, đặc biệt là về tiến triển nhanh chóng của quá trình công nghiệp hóa trong nước.

Về mặt nguyên tắc, một sự phối kết hợp hiệu quả hơn hoàn toàn có thể thực hiện ở Việt Nam, ngay cả trong môi trường kinh tế quốc tế phức tạp vào những năm cuối thập niên đầu tiên của thế kỷ XXI. Thách thức xem ra mang tính chính trị nhiều hơn là kỹ thuật, có nghĩa các doanh nghiệp nhà nước dường như

có quá nhiều ảnh hưởng đến Chính phủ Việt Nam trong việc thực hiện điều phối hiệu quả của chính phủ và áp dụng các tiêu chuẩn hoạt động bắt buộc. Trên thực tế, sự điều phối sẽ được thúc đẩy bởi số lượng tương đối nhỏ doanh nghiệp nhà nước (và các doanh nghiệp tư nhân lớn). Ngoài ra, giống như Đài Loan và Hàn Quốc trong những năm 50 và 60 của thế kỷ XX, sự điều phối sẽ được thúc đẩy bởi một thực tế các công ty lớn Việt Nam là các doanh nghiệp nhỏ hoặc trung bình theo tiêu chuẩn toàn cầu (UNDP, 2007: 3). Nghiên cứu của UNDP khẳng định những xác nhận của Dwight Perkins trong một nghiên cứu được công bố sau cuộc khủng hoảng khu vực. Perkins cho rằng Việt Nam (chứ không phải Trung Quốc) có thể đạt được một chính sách công nghiệp thành công nhờ vào số lượng hạn chế các doanh nghiệp lớn trong nước. Bằng cách kiểm soát một số lượng nhỏ các công ty, "về nguyên tắc, các nhà hoạch định chính sách của Hà Nội có thể chỉ đạo và giám sát hầu hết các vấn đề phát triển công nghiệp quan trọng" (Perkins, 2001: 259). Trong nghiên cứu của mình, Perkins đề xuất, "một vài trăm công ty", số lượng cụ thể cuối thập niên đầu tiên của thế kỷ XXI vào khoảng dưới 200 công ty, nên tập hợp lại thành khoảng 20 tổng công ty.

Mặc dù không nghi ngờ rằng, việc gắn với một chính sách công nghiệp có hiệu quả sẽ đòi hỏi sự khéo léo và sáng tạo của lãnh đạo Việt Nam, chẳng có lý do gì phản bác việc này. Hoạt động đáng ghi nhận kể từ khi phát động *Đổi mới* cho thấy khả năng vận hành khéo léo và sáng tạo của chính quyền và nhân dân Việt Nam. Nhưng liệu đó đã là một chính sách công nghiệp thống nhất theo con mắt của lãnh đạo Việt Nam? Những dấu hiệu còn mâu thuẫn và cần thực hiện nhiều nghiên cứu hơn để đánh giá điều này. Martin Painter khuyến nghị:

""Tính rời rạc" trong chính sách cải cách doanh nghiệp nhà nước và sự "thiếu thực thi đầy đủ chính sách" khiến các tiêu chí đánh giá năng lực của Nhà nước Việt Nam rất dễ sai lệch. Khả năng cân bằng các mục tiêu mâu thuẫn hoặc không rõ ràng và tiếp tục thực thi một cách cẩn trọng và từng bước có thể là dấu hiệu của một nhà nước có khả năng theo đuổi một chiến lược "ứng phó" thành công khi đối mặt với những hạn chế nghiêm trọng và áp lực trái chiều" (Painter, 2003a: 1).

Tóm lại, chúng tôi khuyến nghị lãnh đạo Việt Nam nên cố gắng đối phó với những thách thức diễn ra đồng thời bằng cách sử dụng một cách tiếp cận thận trọng và từng bước nhằm duy trì kiểm soát đối với sự phát triển quốc gia. Những bài học từ các nước Đông Á có thể góp phần vào một số quyết định chính sách (chẳng hạn như việc tạo ra các tổng công ty để tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước) mặc dù đây chỉ là bằng chứng hiếm hoi về một chính sách công nghiệp được xác định rõ ràng. Trái với lối tư duy thông thường, đây là cơ hội tốt để Việt Nam phát triển theo hướng mô hình chính sách công nghiệp kiểu Đông Á, ngay cả trong điều kiện kinh tế quốc tế hiện nay, bao gồm các quy tắc WTO.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Amsden, Alice H. (1989), "Người khổng lồ tiếp theo của châu Á: Hàn Quốc và nền công nghiệp hóa muộn", Oxford: Oxford University Press.
2. Amsden, Alice H. (1994), "Tại sao không phải là toàn bộ thế giới thử nghiệm mô hình phát triển Đông Á: Nhìn lại sự thần kỳ Đông Á", *World Development*, 22.

3. Berger, Mark T. - Beeson, Mark (1998), "Dòng dõi của chủ nghĩa tự do và phép lạ của hiện đại hóa: Ngân hàng Thế giới, quỹ đạo Đông Á và những tranh cãi phát triển thế giới", *Third World Quarterly*, 19 (3), tr. 487-504.
4. Beresford, Melanie - Trần Ngọc Angie (2004), *Vươn tới giấc mơ*, Copenhagen: NIAS Press.
5. Chang, Ha-Joon (1996), *Kinh tế chính trị của chính sách công nghiệp*, London: Palgrave.
6. Chang, Ha-Joon (2003), *Toàn cầu hóa, phát triển kinh tế và vai trò của Nhà nước*, London and New York: Zed Book.
7. Chang, Ha-Joon (2006a), *Kinh nghiệm phát triển Đông Á: Phép màu, khủng hoảng và tương lai*, Penang: Third World Network.
8. Chang, Ha-Joon (2006b), "Chính sách công nghiệp ở Đông Á - những bài học cho châu Âu", *EIB Papers*, 11 (2), pp.106-132.
9. Hart-Landsberg, Martin - Burkett, Paul (1998), "Mâu thuẫn của công nghiệp hóa tư bản ở Đông Á: Một tranh cãi về lý thuyết phát triển "đàn nhạn bay"", *Economic Geography*, 74 (2).
10. Cumings, Bruce (1987), "Nguồn gốc và phát triển của nền kinh tế chính trị Đông Bắc Á: các ngành công nghiệp, chu kỳ sản phẩm, và hệ quả chính trị", trong FC Deyo, *Kinh tế chính trị của chủ nghĩa công nghiệp hóa châu Á mới*, Itaha: Cornell University Press.
11. Dapice, David (2008), "Lựa chọn thành công: Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á và tương lai của Việt Nam", Chương trình châu Á, Đại học Harvard.
12. Evans, Peter B. (1995), *Tự chủ gắn kết: Các quốc gia và quá trình chuyển đổi công nghiệp*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

13. Fine, Ben (2001), "Một mở đầu: Không phải Đồng thuận Washington mà cũng không phải Đồng thuận hậu Washington", trong B. Fine, C. Lapavitsas e J. Pincus (Biên soạn), *Chính sách phát triển trong thế kỷ XXI: Ngoài lề Đồng thuận hậu Washington*, London and New York: Routledge.
14. Fine, Ben (2006), "Nhà nước phát triển và kinh tế chính trị của phát triển", trong Fine Ben - KS Jomo (Biên soạn), *Kinh tế học phát triển mới: Sau Đồng thuận Washington*, New Delhi: Tulika Books.
15. Fforde, Adam (2004), "Doanh nghiệp nhà nước của Việt Nam: "Bất động sản", Hiệu suất thương mại và kinh tế chính trị", *SEARC Working Paper Series*, No. 69, August, City University of Hong Kong.
16. Fforde, Adam - de Vylder, Stefan (1996), *Từ kế hoạch đến thị trường: Chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam*, Boulder (Colo): Westview Press.
17. Gabriele, Alberto (2006), "Các chính sách dịch vụ xã hội trong phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa: trường hợp cải cách hệ thống y tế ở Việt Nam", *Tạp chí Kinh tế chính trị quốc tế*, 13 (2).
18. Harvey, David (2005), *Lược sử chủ nghĩa Tân tự do*, Oxford, Oxford University Press.
19. Trương Đồng Lộc (2006), *Cổ phần hóa và phát triển thị trường chứng khoán: Trường hợp của Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ, Khoa Kinh tế, Đại học Groningen.
20. London, Jonathan (2004), "Nhìn lại giáo dục phổ cập và hệ thống y tế Việt Nam", trong McCargo Duncan (ed.), *Nhìn lại Việt Nam*, London: Routledge Curzon.

21. Masina, Pietro P. (2002a) (Biên soạn), *Nhìn lại phát triển ở Đông Á: Từ thần kỳ đến khủng hoảng kinh tế*, Richmond: Curzon Press.
22. Masina, Pietro P. (2002b), "Việt Nam và cuộc khủng hoảng khu vực: trường hợp "lính mới"", *Tạp chí Nghiên cứu Đông Á của châu Âu*, 1 (2).
23. Masina, Pietro P. (2006), *Chiến lược phát triển của Việt Nam*, London và New York: Routledge.
24. Masina, Pietro P. (2009), "Việt Nam và kinh nghiệm của cuộc khủng hoảng châu Á", trong CP Chandrasekhar và Jayati Ghosh (Biên soạn), *Sau một thập kỷ: Hồi phục và điều chỉnh sau khủng hoảng châu Á*, New Delhi: Tulika Books.
25. Painter, Martin (2003a), "Tính chính trị trong tái cơ cấu kinh tế ở Việt Nam: Trường hợp "cải cách" doanh nghiệp nhà nước", *Đông Nam Á đương đại*, 25, (1).
26. Painter, Martin (2003b), *Thị trường hóa, hội nhập và tái cơ cấu nhà nước ở Việt Nam: Trường hợp cải cách doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước*, Tập hợp báo cáo khoa học SEARC Series số 39, tháng 1, City University of Hong Kong.
27. Painter, Martin (2005), "Tính chính trị trong cải cách khu vực nhà nước ở Việt Nam: Chương trình nghị sự gây nhiều tranh cãi và quỹ đạo bất ổn", *Tạp chí Nghiên cứu Phát triển*, 41 (2).
28. Perkins, Dwigth H. (2001), "Chính sách công nghiệp và tài chính ở Trung Quốc và Việt Nam: Một mô hình mới hoặc hay sự lặp lại kinh nghiệm Đông Á?", Joseph E. Stiglitz và Shahid Yusuf (Biên soạn), *Nhìn lại sự thần kỳ Đông Á*, Oxford: Oxford University Press.

29. Saad-Filho, Alfredo - Johnston, Deborah (2005) (eds), *Tự do mới: Một độc giả quan trọng (Neoliberalism: A Critical Reader???)*, London và Ann Arbor (MI): Pluto Press.
30. UNDP (2006), *Nhà đầu tư nhà nước: cổ phần hóa, tư nhân hóa và chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, Báo cáo đối thoại chính sách UNDP-Việt Nam 3/2006, Hà Nội: UNDP.
31. UNDP (2007), *Top 200: Chiến lược công nghiệp của các doanh nghiệp lớn nhất Việt Nam*, Hà Nội: UNDP.
32. Văn Arkadie, Brian - Mallon, Raymond (2003), *Việt Nam: một con hổ đang chuyển mình?*, Canberra: Asia Pacific Press.
33. Wade, Robert (1990), *Quản thị trường. Lý thuyết kinh tế và vai trò của chính phủ trong công nghiệp hóa Đông Á*, Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990.
34. Wade, Robert (1996), "Nhật Bản. Ngân hàng Thế giới và nghệ thuật duy trì hình mẫu: Sự thần kỳ Đông Á theo khía cạnh chính trị", *New Left Review*, số 217, tr. 3-36.
35. Weiss, Linda (1995), "Kiểm soát tính phụ thuộc lẫn nhau: Xem xét lại mối quan hệ chính phủ - doanh nghiệp ở Đông Á", *Pacific Review*, 8 (4), 589-616.
36. Weiss, Linda (2000), "Nhà nước phát triển trong quá trình chuyển đổi: thích nghi, gỡ bỏ, đổi mới, không "bình thường hóa", *Pacific Review*, 13 (1): 21-55.
37. White, G. và Wade, R. (1988), "Giới thiệu về các nhà nước phát triển và thị trường ở Đông Á", White, G. (ed), *Nhà nước phát triển*, Basingstoke: Macmillan, tr. 1-29.

38. Woo-Cumings, Meredith (Biên soạn) (1999), *Nhà nước phát triển*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
39. Ngân hàng Thế giới (1993), *Sự thần kỳ Đông Á: Tăng trưởng kinh tế và chính sách công*, Báo cáo nghiên cứu chính sách Ngân hàng Thế giới, Oxford: Oxford University Press.



# PHÂN TÍCH LỊCH SỬ TÌM KIẾM ĐỒNG THUẬN VỀ SỰ PHÁT TRIỂN Ở ĐÔNG Á CỦA NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

*Pietro Masina*\*

## 1. Từ sự thần kỳ Đông Á tới khủng hoảng khu vực

Quan điểm Đông Á có thể rơi vào "bẫy thu nhập trung bình" lần đầu tiên được Ngân hàng Thế giới (WB) đưa ra năm 2007 (Gill và Kharas). Việc xây dựng một cuộc thảo luận có tầm ảnh hưởng như vậy nên được hiểu là một phần nỗ lực nhằm giành lại vai trò lãnh đạo trong nghiên cứu phát triển. Từ ấn phẩm *Sự thần kỳ Đông Á* (Ngân hàng Thế giới, 1993), Ngân hàng đã không thể tạo được một sự đồng thuận về một cách diễn giải mạnh mẽ và tin cậy về phát triển kinh tế trong khu vực được đặc trưng bằng tốc độ tăng trưởng cao. Bản thân *Sự thần kỳ Đông Á* đã là một nỗ lực nhằm phản ứng lại các chỉ trích mạnh mẽ về cách diễn giải tân cổ điển về phát triển kinh tế trong khu vực. Các tác giả như Alice Amsden và Robert Wade (thường được biết đến như các nhà nghiên cứu thống kê) đã lập luận một cách thuyết phục rằng,

---

\* PGS. ngành Thẻ chế và Lịch sử Châu Á, Đại học Naples "L'Orientale",  
email: pmasina@unior.it.

các chính sách phát triển của các chính phủ ở Đông Á đã đóng một vai trò chủ chốt trong thúc đẩy việc bắt kịp các nước công nghiệp hóa (Amsden, 1989; Wade, 1990). *Sự thần kỳ Đông Á* đã cố gắng phủ nhận lập luận đó theo hai cách: một mặt nó đề cao tầm quan trọng của các chính sách của chính phủ nhưng phản đối sự tập trung vào các chính sách công nghiệp có lựa chọn như động lực chính của tăng trưởng, và cho rằng, các chính sách kinh tế vĩ mô "mạnh mẽ" đi kèm với sự đầu tư vào y tế và giáo dục là những nguyên nhân thực sự của sự thành công về kinh tế; mặt khác, nó xây dựng các quốc gia Đông Nam Á (cụ thể là Indonesia, Malaysia, và Thái Lan) thân thiện với thị trường (tức là mở cửa đối với FDI và thương mại tự do) như những mô hình phát triển kinh tế bền vững tốt hơn so với các mô hình bóp méo thị trường như Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan (Jomo, 2005; Masina, 2014).

Trong nhiều góc độ khác nhau, báo cáo của của Ngân hàng Thế giới năm 1993 đã tiên đoán Hậu - Đồng thuận Washington được Joseph Stiglitz thúc đẩy từ cuối thập niên 90 của thế kỷ XX - một trong những tác giả chính của *Sự thần kỳ Đông Á* và thời điểm đó là Kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới và Phó Chủ tịch cấp cao. Cuộc khủng hoảng kinh tế Đông Á 1997 - 1998 - và sự thất bại của các thể chế tài chính quốc tế trong việc tiên đoán và giải quyết nó một cách đầy đủ - đã làm chệch hướng khỏi lý thuyết và thực tiễn được nó ủng hộ cho tới Đồng thuận Washington. Đồng thuận mới chối bỏ giả thiết rằng, thị trường tự điều chỉnh luôn có khả năng đạt đến sự cân bằng tối ưu. Nó thúc đẩy quản trị thay vì phân cấp, các mạng lưới an toàn nhằm làm giảm chi phí xã hội của các cải

cách kinh tế theo hướng thị trường, đầu tư vừa phải vào y tế và giáo dục, và *sở hữu* quốc gia (thay vì chịu sự áp đặt từ bên ngoài) các cải cách kinh tế. Tuy nhiên, Đồng thuận mới không có nghĩa là một sự từ bỏ hoàn toàn các chính sách trước đó vì nó tiếp tục thúc đẩy tự do hóa thương mại, công nghiệp hóa hướng tới xuất khẩu dựa trên sự thu hút FDI, và các chính sách kinh tế vĩ mô nhìn chung mạnh mẽ hơn với một tác động mang tính thụt lùi trên thực tế khi xét theo sự phân cực và bất bình đẳng thu nhập (Masina, 2006).

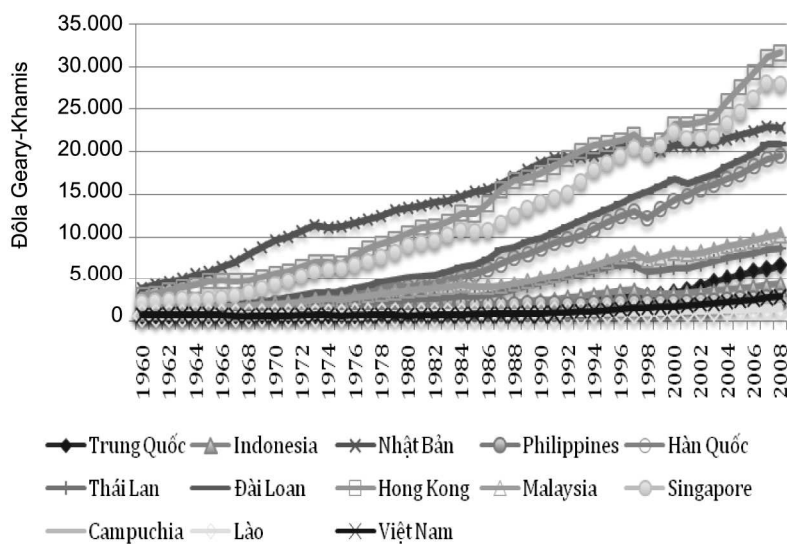
Đồng thuận Hậu Washington mới theo tư tưởng của Stiglitz được phản ánh trong một số nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới ở Đông Á. Những nghiên cứu này đánh giá lại vai trò của các thể chế và hợp pháp hóa những can thiệp của nhà nước trong việc giải quyết các khiếm khuyết của thị trường, có nghĩa là các trường hợp thị trường không thể thực hiện chức năng của nó một cách tối ưu (xem thêm Stiglitz và Yusuf, 2001). Trong khuôn khổ này, có một nỗ lực nhằm cung cấp sự diễn giải có khả năng giải quyết sự năng động của Đông Á vốn đã tạo ra những mâu thuẫn không thể dung hòa đối với lý thuyết kinh tế học tân cổ điển đang chiếm ưu thế.

Mâu thuẫn thứ nhất là sự trỗi dậy của Trung Quốc. Mặc dù những diễn giải khác nhau trong đánh giá vai trò và tác động của các chính sách của nhà nước, không ai có thể lập luận một cách thuyết phục rằng sự tăng trưởng kinh tế ấn tượng mà các nước châu Á lớn đạt được (đơn giản) là kết quả của các lực lượng thị trường. Có các chứng cứ quan trọng lập luận rằng, sự chuyển đổi của Trung Quốc trở thành một trung tâm sản xuất lớn nhất thế giới là kết quả của các chính sách công nghiệp (cấp quốc gia và cấp tỉnh), cung cấp các động

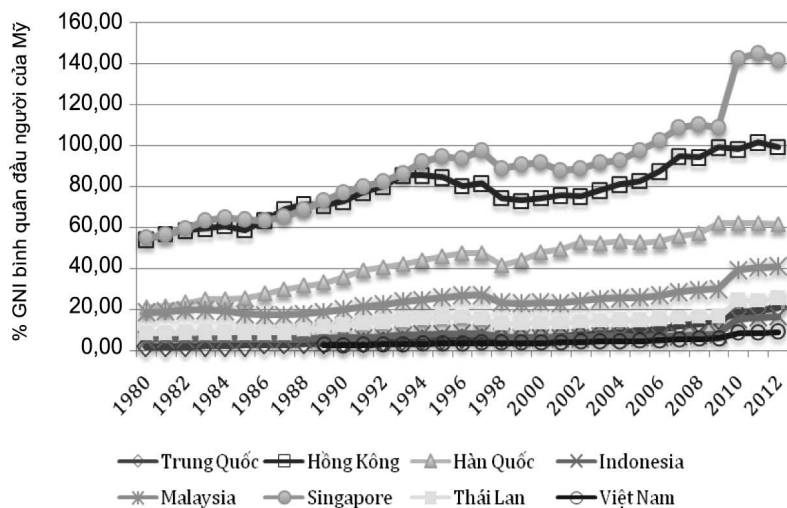
lực, tạo và phân bổ các khoản cho vay, và hướng các lực lượng thị trường tới các mục tiêu được thiết kế tốt (xem Di Tommaso, Rubini và Barbieri, 2013).

Mâu thuẫn lớn thứ hai có liên quan đến các thảo luận của Ngân hàng Thế giới trước đó về phát triển kinh tế ở Đông Nam Á. Nếu cuộc khủng hoảng kinh tế khu vực năm 1997/1998 là một sự đứt gãy quan trọng trong lý thuyết *thần kỳ* được Ngân hàng Thế giới ủng hộ, sự phục hồi tăng trưởng chậm chạp là một cú đánh cuối cùng. Các chỉ trích về *Sự thần kỳ Đông Á* đã chỉ ra rằng, khi báo cáo của Ngân hàng Thế giới được xuất bản, tăng trưởng ở (một số) các nước Đông Nam Á đã cao hơn các tiêu chuẩn quốc tế, nhưng vẫn chậm hơn rất nhiều so với tốc độ mà các nước công nghiệp mới ở châu Á (NIEs) (Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Singapore) đã trải qua khi có cùng trình độ phát triển kinh tế (Masina, 2014). Hình 1 cho thấy khá rõ sự khác biệt trong xu hướng tăng trưởng giữa thế hệ đầu tiên các nước NIE của châu Á và "tầng lớp thứ hai" được Malaysia, Thái Lan và Indonesia đại diện (sau đây gọi là ASEAN 3). Hình 2 cho phép đánh giá sự bất kịp của Đông Á với các nền kinh tế "hạt nhân" (thể hiện qua GNI bình quân đầu người của Mỹ tính theo ngang giá sức mua). Dù là một nước thành công nhất trong ASEAN 3, Malaysia khó có thể so với Hàn Quốc: vào năm 1980, cả hai nước đạt được khoảng 20% GNI đầu người của Mỹ; vào năm 2008, Hàn Quốc đã đạt tới 60% trong khi Malaysia mới chỉ đạt 30%. Sự thành công trong việc bám đuổi trong giai đoạn sau năm 2008 nên được hiểu là kết quả của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu và sự yếu đi của các nền kinh tế chủ chốt (bao gồm của Mỹ) hơn là sức mạnh của ASEAN 3.

**Hình 1: GDP đầu người, một số nước châu Á được lựa chọn, 1960 - 2008**



**Hình 2: Tăng trưởng GNI đầu người (theo PPP), một số nước châu Á được lựa chọn, 1980 - 2012**



## **2. Sự xuất hiện thảo luận về Bẫy thu nhập trung bình**

Vào cuối thập kỷ thứ nhất của Thiên niên kỷ mới, Ngân hàng Thế giới và các nhà kinh tế có tư tưởng chiếm ưu thế của nó đã phải đối mặt với thực tế là ba nước được xác định như những mô hình thành công về kinh tế - Indonesia, Malaysia và Thái Lan - đã không thể giảm được một cách đáng kể khoảng cách với các nền kinh tế công nghiệp phát triển xét theo GDP trên đầu người. Ở Thái Lan và rộng hơn nữa là Malaysia, sự thất bại trong việc đáp ứng những kỳ vọng (không thực tế) về tăng trưởng kinh tế cũng góp phần gây ra các cuộc khủng hoảng chính trị trầm trọng. Sự mâu thuẫn đối với Ngân hàng Thế giới là từ cuối thập kỷ 80 của thế kỷ XX, ASEAN 3 đã theo đuổi các chính sách kinh tế tự do hóa mới - phụ thuộc vào quá trình công nghiệp hóa do FDI dẫn dắt<sup>1</sup> và tự do hóa thương mại - và với lý do này trong một thời gian dài họ đã được xem là những mô hình cần được nhân rộng trên phạm vi quốc tế. Thế bế tắc trong phát triển của ASEAN 3 đại diện cho một thách thức lớn đối với vị thế của Ngân hàng Thế giới như một nhà tư vấn chính sách và đòi hỏi phải có phản ứng. Phản ứng này đã tạo ra quan điểm về bẫy thu nhập trung bình: cho rằng ASEAN 3 đã thất bại trong việc thực hiện đầy đủ các cải cách được chỉ định (và do đó chịu trách nhiệm đối với tình thế khó xử của họ) và các giải pháp dựa trên các cải cách tân tự do.

Tuy nhiên, giọng văn của nghiên cứu lấy tư tưởng từ Ngân hàng Thế giới được Gill và Karas công bố năm 2007 vẫn tích

---

1. Figure 3 shows the high dependence on FDI of the ASEAN 3, and most recently also Vietnam, when compared to the Asian NIEs and China.

cực và có tính khích lệ như tiêu đề của nó đã thể hiện - Sự *Phục hưng* của Đông Á.

"Các nước thu nhập trung bình... bị ép giữa các đối thủ cạnh tranh là các nước nghèo có mức lương thấp và các ngành công nghiệp sơ khai và các nhà đổi mới là những nước giàu có các ngành công nghiệp đang có sự thay đổi công nghệ mạnh mẽ. Đây là thách thức mà các nước Đông Á ngày nay phải đối mặt, đặc biệt là những nước ở Đông Nam Á. Có lý do để lạc quan. Các nền kinh tế đang công nghiệp hóa ở Đông Á đã thực hiện chuyển đổi thành công từ thu nhập trung bình sang giàu, cho thấy khả năng chuyển đổi có thể thực hiện được trong các hoàn cảnh phù hợp và chính sách đúng đắn" (Gill và Kharas, 2007: 5).

Các chính sách "đúng đắn" được đề xuất trong báo cáo này là những chính sách thúc đẩy sự hội nhập lớn hơn vào nền kinh tế thế giới, cho phép một sự chuyên môn hóa mạnh hơn trong sản xuất công nghiệp, và quy mô lớn hơn. Trong bối cảnh này, các dòng FDI đã được nhìn nhận như một nhân tố thúc đẩy thương mại nội ngành và công cụ cho việc phổ biến kiến thức mới (Gill và Kharas, 2007: 75). Mặc dù nghiên cứu này lưu ý những rủi ro có liên quan đến quá trình chuyển đổi kinh tế và xã hội nhanh ở Đông Á - một luồng dịch chuyển lớn của người dân từ nông thôn ra thành thị, sự bất bình đẳng tăng lên cho dù trong bối cảnh nghèo tuyệt đối đã giảm, sự tham nhũng mạnh và ngày càng gia tăng... - sự dự đoán vẫn còn lạc quan.

Tuy nhiên chỉ vài năm sau, vấn đề bẫy thu nhập trung bình đã được các cuộc thảo luận chính sách ở Đông Nam Á đề cập. Vào năm 2009, một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đã đề

cập đến bẫy thu nhập trung bình và thể hiện sự lo ngại rằng không chỉ Đông Nam Á không thể lặp lại "sự thần kỳ" của thể hệ đầu tiên các nước NIEs ở châu Á, mà có thể phải đối mặt với sự suy giảm nguy hiểm:

"Các con hổ Đông Nam Á cảm thấy bị đe dọa. Mặc dù tỷ lệ tăng trưởng của họ vẫn cao hơn mức trung bình của thế giới và cũng cao hơn mức trung bình của các nước đang phát triển, hoạt động kinh tế của họ đã tụt xuống mức của những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX. Điều lo lắng là nó báo hiệu sự bắt đầu của một xu hướng đi xuống, các chỉ dấu trong đó có tỷ lệ đầu tư thấp, tỷ lệ năng suất các nhân tố tổng hợp cũng thường xuyên thấp, và khả năng đổi mới thấp" (Yusuf và Nabeshima, 2009: 3).

Đồng thời, một cuộc tranh luận lớn hơn ở tầm quốc tế về bản chất và đặc điểm của hiện tượng "bẫy" đó. Các nghiên cứu mới thực hiện đã cố gắng tìm hiểu xem có phải cái "bẫy" là kết quả của những điều kiện riêng ở các nước được lựa chọn hay tìm ra nhân tố có thể giải thích được các thách thức đã được giải quyết như thế nào để các nước đó có thể "tốt nghiệp" với tư cách là quốc gia có thu nhập cao. Hướng nghiên cứu này phản ánh quan điểm tân cổ điển theo đó có một xu hướng hội tụ về chi phí cho các nhân tố sản xuất giữa các nước ở các giai đoạn phát triển kinh tế khác nhau và do đó có một xu hướng hội tụ về mức thu nhập.

Một nghiên cứu do Văn phòng Nghiên cứu Kinh tế Quốc gia của Mỹ cho rằng, các quốc gia có thu nhập bình quân đầu người tiệm cận mức 16.700 USD sẽ đối mặt với sự giảm tốc. Ở giai đoạn này tăng trưởng GDP bình quân đầu người giảm từ 5,6% xuống còn 2,1% (Eichengreen, Park, and Shin, 2011: 5).



Giải thích cho sự giảm tốc này dựa trên các nguyên tắc đã được biết tới, thể hiện trong một bài viết nổi tiếng do Paul Krugman công bố năm 1994 - "Thần thoại về sự Thần kỳ châu Á". Trong suốt những giai đoạn đầu của quá trình phát triển kinh tế, một quốc gia có thể dựa vào lao động giá rẻ sẵn có và bất cứ công nghệ mới nào đưa đến một sự gia tăng năng suất lao động cao. Tuy nhiên, những lợi thế này sẽ giảm khi đạt được những mức cao hơn trong phát triển công nghiệp. Sự dịch chuyển người dân từ những nghề nghiệp hiệu quả thấp trong nông nghiệp sang công nghiệp cho phép tăng tổng năng suất của đất nước qua xuất khẩu các hàng hóa thâm dụng lao động và giá rẻ. Khi trở thành nước thu nhập trung bình, nguồn công nhân xuất thân từ nông thôn có năng suất thấp sẽ ít đi và mức lương có xu hướng tăng lên, khiến quốc gia đó trở nên kém cạnh tranh hơn trong sản xuất thâm dụng lao động so với các quốc gia có chi phí lao động thấp hơn (Eichengreen, Park, and Shin, 2011).

Theo quan điểm này, một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đề xuất rằng, sự tụt giảm năng suất lao động dẫn tới "Bẫy thu nhập trung bình" là kết quả của một khả năng hạn chế trong việc dịch chuyển sang các ngành sản xuất thâm dụng công nghệ cao hơn do các điểm nghẽn:

"Chúng tôi nhấn mạnh sự tương tác giữa ba nhân tố về tăng trưởng sản xuất: các quyết định cá nhân đòi hỏi kỹ năng, sự tiếp cận đến các dạng hạ tầng công khác nhau, và các nhân tố mạng lưới tri thức bên ngoài - được chúng tôi xác định như khả năng về sự chia sẻ các công nhân có trình độ cao hơn có tác động tích cực đến các hoạt động của họ, có nghĩa khả năng nắm bắt kiến thức đang có" (Agénor and Canuto, 2012: 4-5).

Từ phân tích này, các tác giả của nghiên cứu này đã đưa ra các đề xuất chính sách gắn liền với các dạng phổ biến của Ngân hàng Thế giới vào thời điểm đó:

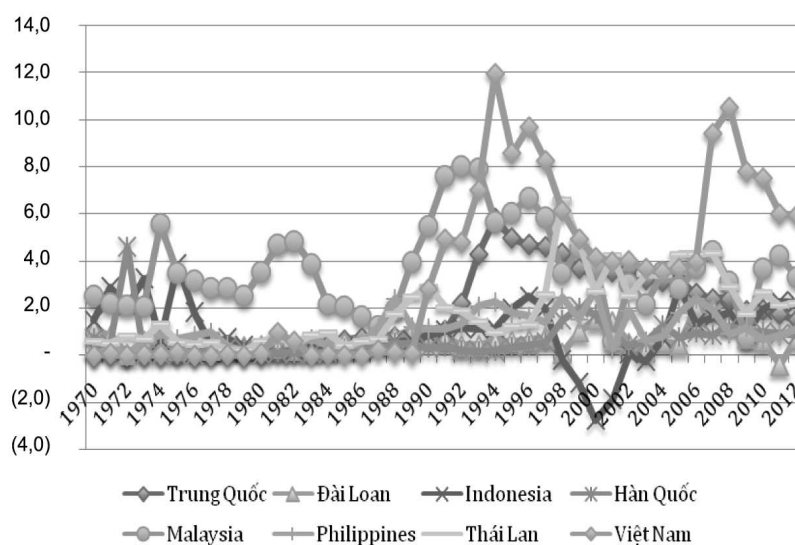
"Có một số chính sách công mà các nước đang phát triển có thể sử dụng nhằm tránh hoặc thoát khỏi các bẫy tăng trưởng thu nhập trung bình. Các biện pháp như vậy bao gồm xây dựng hạ tầng tiên tiến theo hình thức các mạng lưới thông tin có tốc độ cao, cải thiện sự thực thi quyền sở hữu qua bảo vệ sáng chế, và cải cách thị trường lao động nhằm đảm bảo rằng sự thực hiện cứng rắn sẽ không ngăn cản việc sa thải và tuyển dụng hiệu quả của người sử dụng lao động. Về nguyên tắc, các chính sách này thu hút nhiều hơn công nhân có năng lực cao vào các lĩnh vực thiết kế, cải thiện năng suất và lương trong lĩnh vực đó, và tăng năng lực đổi mới của một quốc gia" (Agénor and Canuto, 2012: 7).

### **3. Đánh giá vấn đề Bẫy thu nhập trung bình**

Khi giới thiệu các chính sách cần có để thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình, Ngân hàng Thế giới ngầm cho rằng, trách nhiệm đối với sự bế tắc kinh tế chủ yếu nằm ở nội tại các quốc gia: đó là thiếu các cải cách đầy đủ - như tự do hóa thị trường lao động hơn nữa - đã không cho phép cải thiện năng suất lao động và do đó không thể đạt mức thu nhập cao hơn. Ngân hàng Thế giới khuyến nghị cần tăng mức độ chuyên môn hóa trong mạng lưới sản xuất khu vực, nhưng phân tích của nó giấu một đặc điểm tối quan trọng của các mạng lưới này: bản chất xếp theo thứ bậc của nó, trong đó các công ty (và quốc gia) làm việc tích cực để ngăn chặn sự phổ biến công nghệ sang các công ty (và quốc gia) hoạt động ở những nấc thang thấp hơn trong phân công lao động khu vực. Nhằm thúc

đẩy sự phát triển công nghiệp, Ngân hàng Thế giới tiếp tục dựa vào quan điểm chủ đạo trong đó đầu tư trực tiếp nước ngoài là một kênh chuyên giao công nghệ chính cho các nước đang phát triển. Tuy nhiên, quan điểm này không xét đến chứng cứ thực tiễn và một công trình nghiên cứu quan trọng mô tả sự tác động rất hạn chế của FDI trong chuyên giao công nghệ cho các nước đang phát triển. Ví dụ, Alice Amsden vào đầu thế kỷ đã lập luận đầy thuyết phục rằng, chuyên giao công nghệ xảy ra giữa các công ty cùng quốc tịch nhiều hơn là cho các nhà thầu phụ nước ngoài trong cùng các mạng lưới sản xuất (Amsden, 2001).

**Hình 3: Dòng vốn FDI vào tính theo % trong GDP**



Cuộc thảo luận do Ngân hàng Thế giới thúc đẩy tiếp tục nhấn mạnh phân công lao động khu vực như một nhân tố trung tâm trong đó các lực lượng thị trường sẽ đồng thời - nếu những cải cách tự do hóa đúng đắn được thực hiện - phân bổ

lợi ích cho tất cả các quốc gia tham gia. Một mặt, cuộc tranh luận này nhằm mục đích bảo vệ tính đúng đắn của các chính sách do Ngân hàng Thế giới ủng hộ trong 30 năm trước và, mặt khác, tiếp tục che giấu tầm quan trọng của các chính sách do nhà nước dẫn dắt về hấp thụ công nghệ và thúc đẩy công nghiệp. Theo cách đó, bẫy thu nhập trung bình do Ngân hàng Thế giới thúc đẩy đã tạo ra nhiều vấn đề hơn là khả năng giải quyết vấn đề. Cứ cho rằng bẫy thu nhập trung bình là kết quả của việc thiếu khả năng đổi mới, tiếp thu công nghệ và thâm nhập vào chuỗi giá trị trong mạng lưới sản xuất là không đáng kể trừ phi nó dẫn đến một sự phân tích đầy đủ về những trở ngại cần được giải quyết và về những chính sách nhằm giải quyết những trở ngại đó. Tuy nhiên, Ngân hàng Thế giới - thậm chí trong khuôn khổ Hậu Đồng thuận Washington - không thể tham gia vào phân tích này, vì các chính sách chỉ được chấp nhận là các chính sách tăng cường hoạt động của một thị trường tự điều chỉnh. Ngân hàng Thế giới tiếp tục áp đặt quan điểm rằng, các quốc gia ở mức độ phát triển kinh tế thấp hơn cần các chính sách do nhà nước điều phối để vượt qua khả năng hạn chế của nó về tiếp thu công nghệ, đầu tư đầy đủ vào đổi mới và bảo vệ các ngành công nghiệp non trẻ khỏi sự cạnh tranh quá mức từ các quốc gia có nền công nghiệp phát triển hơn.

Các nhà nghiên cứu theo chủ nghĩa thể chế mới đưa ra các phân tích thú vị nhằm đánh giá những lý do về việc ASEAN 3 thất bại trong việc thúc đẩy khả năng sản xuất công nghiệp sau các giai đoạn đầu tiên thành công của công nghiệp hóa do FDI dẫn dắt. Ở các nước đang phát triển, chỉ một mình thị trường không thể đảm bảo các mức đầu tư đầy đủ cho phép đổi mới về công nghệ vì những khoản đầu tư này quá

rủi ro cho các công ty đơn lẻ. Sự cải thiện nhanh và bền vững năng suất do đó đòi hỏi sự can thiệp của nhà nước - qua các khuyến khích và hạn chế - nhằm khuyến khích và ủng hộ tiến bộ công nghệ:

"Xây dựng năng lực công nghệ có thể tạo ra những khoản lợi nhuận rất cao trong tương lai nhưng vì "rủi ro" thất bại không được đảm bảo, các nhà đầu tư tư nhân không đóng vai trò quan trọng trong việc tạo ra đầu tư vào việc học tập ở các giai đoạn phát triển ban đầu. Do đó sự bắt kịp nhanh đòi hỏi chính sách công nghiệp mạnh mẽ, được nhìn nhận như một số chiến lược nắm bắt công nghệ mục tiêu cho phép các quốc gia đi sau đuổi kịp nhanh với các nước lãnh đạo. Trong khi tiến bộ kỹ thuật có khả năng thực hiện xu hướng do một chiến lược do thị trường dẫn dắt đề ra, sự leo thang về công nghệ có thể chậm hơn sự tiếp thu công nghệ và chiến lược học tập tích cực" (Khan and Blankenburg, 2009: 336).

Các nhà kinh tế có tư tưởng chiếm ưu thế thường phản đối các chính sách công nghiệp do nhà nước dẫn dắt tích cực về hai điểm. Thứ nhất, các chính sách công nghiệp tốt là các chính sách có lựa chọn và bị bóp méo vì các động lực và hạn chế được sử dụng để thúc đẩy các lĩnh vực nhất định (và trong một số trường hợp, thậm chí cả các doanh nghiệp đơn lẻ) bằng việc hy sinh các lợi ích của các lĩnh vực và doanh nghiệp không có tính chiến lược (Chang, 2003: 112). Các nhà kinh tế có tư tưởng chiếm ưu thế tin rằng, các rủi ro của các thất bại chính sách luôn lớn hơn các rủi ro do những khiếm khuyết của thị trường gây ra. Do vậy, họ ủng hộ một sự can thiệp yếu của nhà nước vào công nghiệp, thực hiện các chính sách chống độc quyền đặc trưng nhằm cho thúc đẩy các thị trường cạnh tranh. Tuy nhiên, kinh nghiệm lịch sử của thế hệ các nước

công nghiệp mới châu Á chỉ ra rằng, các chính sách công nghiệp năng động và có lựa chọn đã đóng góp đáng kể cho việc phát triển công nghệ thành công, định hình các quá trình kinh tế duy nhất có thể được đặt tên một cách hợp pháp là *Sự thần kỳ châu Á* (Masina, 2014). Lập luận thứ hai thường được các nhà kinh tế có tư tưởng chiếm ưu thế sử dụng là các chiến lược công nghiệp bóp méo thị trường quá rủi ro và là các công cụ phức tạp để thúc đẩy cho các nước đang phát triển. Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore có thể hưởng lợi từ các chính sách này do các điều kiện ngoại lệ (và do đó không thể lặp lại) và do nền hành chính có kỹ năng đặc biệt. Ha-Joon Chang phản lại lập luận này bằng cách cho rằng, các chính sách kinh tế vĩ mô không ít rủi ro hơn và không phải là các công cụ phức tạp, nhưng không ai cho rằng các chính phủ - thậm chí các chính phủ yếu nhất - không nên thực hiện chúng (Chang, 2006: 241).

Thách thức đối với các chính phủ trong việc thiết kế và thực hiện các chính sách công nghiệp không phải là vấn đề mang tính kỹ thuật mà là vấn đề *chính trị*. Các chiến lược công nghiệp có lựa chọn đòi hỏi khả năng phân biệt giữa các lợi ích và các đối tượng có liên quan khác nhau, phân bổ các động lực và tạo ra sự chia rẽ các lợi ích - các lĩnh vực công nghiệp hay các doanh nghiệp riêng lẻ - những yếu tố được xem là chìa khóa cho việc thúc đẩy công nghệ và phát triển công nghiệp quốc gia. Đây là điểm yếu chính trị của ASEAN 3 trong việc ngăn các cơ quan chính phủ thực hiện các chính sách vì lợi ích lớn hơn của đất nước: các công cụ nhà nước vẫn thường được các lợi ích đặc biệt của các đối tượng có liên quan đầy quyền lực nắm bắt và do vậy, cho phép thái độ chộp giật ảnh hưởng đến các chính sách quốc gia. Diễn đạt

theo cách khác, các điều kiện chính trị và hạn chế khác nhau đã quyết định cách thức sự khác biệt phản ứng lại các thách thức và cơ hội do sự thống nhất kinh tế khu vực tạo ra. Trong khi thể hệ các nước công nghiệp hóa mới châu Á đầu tiên có khả năng đóng vai trò năng động qua các chính sách nhà nước phát triển, ASEAN 3 vẫn thụ động hơn (có nghĩa là để cho các lực lượng thị trường chiếm ưu thế trong định hình sự phát triển công nghiệp) hoặc can thiệp nhằm bảo vệ tư tưởng tìm kiếm đặc lợi của các đối tượng có liên quan đầy quyền lực. Câu hỏi về cách thức quản lý sự can thiệp của nhà nước nhằm thúc đẩy sự phát triển công nghiệp vẫn có tính phù hợp cao trong giải quyết các sự trì trệ trong phát triển ở ASEAN 3. Trái ngược với quan điểm do Ngân hàng Thế giới đề xuất, một câu trả lời thành công cho cái gọi là bẫy thu nhập trung bình không thể phụ thuộc vào các cải cách ủng hộ thị trường, mà dựa vào các chiến lược phát triển công nghiệp có lựa chọn. Như được Khan và Blankenburg gợi ý, nhà nước nên cân nhắc những sự cân bằng về kinh tế và chính trị phổ biến và thúc đẩy các chính sách - qua khuyến khích và hạn chế - giúp tối đa hóa tác động tích cực của các mục tiêu quốc gia về tìm kiếm đặc lợi được đảm bảo cho các ngành (và doanh nghiệp) cụ thể.

"Khi các nhà nước can thiệp vào thị trường nhằm hỗ trợ sự thu nhận công nghệ, về mặt khái niệm, họ tạo ra các động lực và cơ hội, và bản thân thị trường có thể không đủ vì một cơ chế chặt chẽ đối với các tài nguyên được nhà nước phân bổ... sự đa dạng của kinh nghiệm từ châu Á cho chúng ta biết tầm quan trọng của sự tương thích của các yếu tố bắt buộc về thể chế trong đó các chiến lược chính sách công nghiệp đòi hỏi phải thành công với sự tổ chức và cấu trúc

quyền lực chính trị trong xã hội đó, có thể hoặc không thể cho phép sự củng cố hiệu quả của chiến lược cần thiết" (Khan and Blankenburg, 2009: 337).

Như chúng ta đã thấy, Ngân hàng Thế giới nỗ lực giải thích sự trì trệ của ASEAN 3 bằng bẫy thu nhập trung bình và rút ra từ sự diễn giải này một loạt đề xuất chính sách nhưng chưa có khả năng tiến tới một sự đồng thuận mới. Các quan điểm khác dường như có khả năng giải thích tốt hơn tại sao ASEAN 3 lại thất bại trong việc lặp lại sự rượt đuổi ấn tượng của thế hệ các nền công nghiệp hóa mới ở châu Á đầu tiên và các quốc gia Đông Nam Á khác - đáng chú ý, Việt Nam, nước đang được mô tả như một nhà vô địch trong khu vực - có thể sớm đối mặt với sự trì trệ phát triển tương tự. Có thể lập luận một cách hợp lý rằng, quan điểm về bẫy thu nhập trung bình có thể đã được thiết kế như một dạng màn sương nhằm che lấp thực tế rằng nhiều vấn đề ASEAN 3 phải đối mặt xuất phát từ sự công nghiệp hóa phụ thuộc của họ theo mô hình do Ngân hàng Thế giới và các nhà kinh tế học có tư tưởng chiếm ưu thế khuyến nghị và thúc đẩy.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Agénor, Pierre-Richard and Otaviano Canuto (2012), *Middle-Income Growth Traps*, Policy Research Working Paper 6210, Washington (DC): World Bank.
2. Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant*, Oxford and New York: Oxford University Press.



3. Amsden, Alice H. (2007), *Escape from Empire: The Developing World's Journey Through Heaven and Hell*, Cambridge (MA): MIT Press.
4. Berger, Mark T. and Mark Beeson (1998), "Lineages of liberalism and miracles of modernization: The World Bank, the East Asian trajectory and the international development debate", *Third World Quarterly*, 19 (3), 487-504.
5. Bernard, Mitchell and John Ravenhill (1995), "Beyond product cycles and flying geese: regionalization, hierarchy, and the industrialization of East Asia", *World Politics*, 47 (2), 171-209.
6. Carroll, Toby (2010), *Delusions of Development: The World Bank and the post-Washington Consensus in Southeast Asia*, Basingstoke and London: Palgrave Macmillan.
7. Chang, Ha Joon (2003), *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, London and New York: Zed Books.
8. Chang, Ha Joon (2006), *The East Asian Development Experience*, London and New York: Zed Books.
9. Cumings, Bruce (1984), "The origins and development of the Northeast Asian political economy: industrial sectors, product cycles, and political consequences", *International Organization*, 38 (1), 1-40.
10. Deyo, Frederic C. (ed.), (1987), *The Political Economy of the new Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press.
11. Di Tommaso, Marco, Laretta Rubini and Elisa Barbieri (2013), *Southern China: Industry, Development and Industrial Policy*, London and New York: Routledge.
12. Dixon, Chris and David Drakakis-Smith (eds), (1997), *Uneven development in South East Asia*, Aldershot: Ashgate.

13. Dixon, Chris (1999), *The Thai Economy: Uneven Development and Industrialization*, London: Routledge.
14. Doner, Richard F. (2009), *The Politics of Uneven Development: Thailand's Economic Growth in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
15. Eichengreen B., Park D., Shin K. (2011), *When Fast Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China*, Working Paper No. 16919, Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
16. Engel, Susan N. (2009), *The World Bank and the post-Washington Consensus in Vietnam and Indonesia*, London and New York: Routledge.
17. Felker, Greg. (2003), "Southeast Asian industrialisation and the changing global production system", *Third World Quarterly*, 24 (2), 255-282.
18. Gereffi, Gary. (2014), "Global value chains in a post-Washington Consensus world", *Review of International Political Economy*, 21 (1), 9-37.
19. Gill, Indermit and Homit Kharas (2007), *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington (DC): World Bank.
20. Glassman, Jim. (2011), "The Geo-political Economy of Global Production Networks", *Geography Compass*, 5 (4), 154-164.
21. Hart-Landsberg, Martin and Paul Burkett (1998), "Contradictions of Capitalist Industrialization in East Asia: A Critique of "Flying Geese" Theories of Development", *Economic Geography*, 74 (2), 87-110.
22. Jomo, K. S. (2005), "Developmental States in the Face of Globalization: Southeast Asia in Comparative East Asian

- Perspective". In *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*, UNESCO Brazil (pp. 1-20), Rio de Janeiro.
23. Jomo, K.S. (ed), (2001), *Southeast Asia's Industrialization*, Basingstoke: Palgrave.
24. Jomo, K.S. (2005), "Developmental States in the Face of Globalization: Southeast Asia in Comparative East Asian Perspective", In *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*, Rio de Janeiro: UNESCO Brazil, pp. 1-20.
25. Kanchoochat, Veerayooth and Patarapong Intarakumnerd (2014), *Tigers Trapped: Tracing the Middle-income Trap through the East and Southeast Asian Experience* (No. 04/2014), Berlin: Berlin Working Papers on Money, Finance, Trade and Development.
26. Khan, Mushtaq and Jomo K.S (eds), (2000), *Rents, Rent-seeking and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
27. Khan, Mushtaq and Stephanie Blankenburg (2009), "The Political Economy of Industrial Policy in Asia and Latin America", In G. Dosi, M. Cimoli, J.E. Stiglitz (ed.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford: Oxford University Press, pp. 336-377.
28. Kharas, Homi and Harinder Kohli (2011), "What Is the Middle Income Trap, Why do Countries Fall into It, and How Can It Be Avoided?", *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3 (3), 281-289.
29. Krugman, Paul, (1994), "The myth of Asia's miracle", *Foreign Affairs*, 73: 62-78.
30. Masina, Pietro P. (ed.), (2002), *Rethinking development in East Asia: from illusory miracle to economic crisis*, Richmond: Routledge Curzon.

31. Masina, Pietro P. (2006), *Vietnam's Development Strategies*, London and New York: Routledge.
32. Masina, Pietro P. (2014), *Il Sud Est Asiatico in trappola: storia di un miracolo mancato*, Roma: Nuova Cultura.
33. Ohno, Kenichi (2009), "Avoiding the Middle-Income Trap Renovating Industrial Policy Formulation", *ASEAN Economic Bulletin*, 26 (1), 25-43.
34. Palat, Ravi A. (ed.), (1993), *Pacific-Asia and the Future of the World-System*, Westport (CT): Greenwood Press.
35. Parnwell, Michael J.G. (ed.), (1996), *Uneven development in Thailand*, Aldershot: Avebury.
36. Phongpaichit, Pasuk and Pornthep Benyaapikul (2012), *Locked in the Middle-Income Trap: Thailand's economy between resilience and future challenges*, Bangkok: Friedrich Ebert Stiftung.
37. Rasiah, Rajah and Hing Ai Yun (2009), "Industrializing Southeast Asia", *Journal of the Asia Pacific Economy*, 14 (2), 107-115.
38. Rigg Jonathan (1997), *Southeast Asia: The Human Landscape of Modernization and Development*, London, Routledge, 1997.
39. Rigg, Jonathan (2016), *Challenging Southeast Asian Development: The Shadows of Success*, London and New York: Routledge.
40. Rodrik, Dani (1995), "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy*, 10 (20), 53-107.
41. Stiglitz Joseph E. and Shahid Yusuf (eds), (2001), *Rethinking the East Asian Miracle*, Washington: World Bank.
42. Wade Robert H. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.

43. Wade Robert H. (2002), "East Asia's Economic Success: Conflicting Paradigms, Partial Insights, Shaky Evidence", *World Politics*, 44 (2), 270-320.
44. Weiss Linda (1995), "Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia", In *Pacific Review*, 8 (4), 589-616.
45. World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford and New York: Oxford University Press.
46. Yusuf, Shahid and Kaoru Nabeshima (2009), *Tiger Economies Under Threat: A Comparative Analysis of Malaysia's Industrial Prospects and Policy Options*, Washington (DC): World Bank.

# THỊ TRƯỜNG LAO ĐỘNG VIỆT NAM TRONG XU THẾ HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ<sup>1</sup>

*Nguyễn An Hà\**

Công cuộc đổi mới của Việt Nam bắt đầu từ năm 1986, mà thực chất là đổi mới về kinh tế, chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường, đã thu được những thành tựu to lớn. Cùng với việc hình thành và phát triển các thị trường hàng hóa và dịch vụ, thị trường vốn và tài chính, thị trường bất động sản, thị trường khoa học và công nghệ, quá trình hình thành và phát triển thị trường lao động ở Việt Nam là sự thể hiện nỗ lực đổi mới theo hướng thị trường từ quan điểm nhận thức đến việc xây dựng hệ thống luật pháp, hoạch định chính sách và áp dụng thực hiện trong thực tiễn. Trong những năm cuối thế kỷ XX, thị trường lao động được hình thành và phát triển trên cơ sở đường lối đổi mới của

---

\* PGS.TS. Viện Nghiên cứu Châu Âu.

1. Bài viết này là kết quả nghiên cứu của Dự án "Nâng cao vai trò của công nhân và công đoàn ở Việt Nam" (EWTU) (2009 - 2011), do Liên minh Châu Âu đồng tài trợ, với sự điều phối thực hiện của Viện Nghiên cứu Châu Âu và các đối tác gồm Đại học Naples "L'Orientale", Italia, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Xã hội (IRES-CGIL), Italia; Thế giới Lao động (LMDT), Pháp; và Viện Nghiên cứu Công nhân và Công đoàn (IWTU-VGCL), Việt Nam. Bài viết đã được cập nhật các số liệu cho đến các năm gần đây.

Đảng và Nhà nước về phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Bước sang đầu thế kỷ XXI, Đại hội lần thứ IX Đảng Cộng sản Việt Nam năm 2001 khẳng định "Thúc đẩy sự hình thành, phát triển và từng bước hoàn thiện các loại thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đặc biệt quan tâm tới các thị trường quan trọng nhưng hiện chưa có hoặc còn sơ khai như: thị trường lao động, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, thị trường khoa học và công nghệ"<sup>1</sup> (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2001, tr. 100). Có thể thấy rằng, cùng với công cuộc chuyển đổi kinh tế thị trường, sự hình thành và phát triển thị trường lao động đang trong quá trình vận động theo logic chung của công cuộc đổi mới là: từ đổi mới tư duy nhận thức tới hành động, một quá trình diễn ra "từ từ", "dò đá qua sông", lấy lý luận dẫn dắt thực tiễn và thực tiễn kiểm chứng lý luận, giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa và kiên định lập trường Mác Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh.

Những năm đầu thế kỷ XXI, quá trình hội nhập quốc tế và khu vực được tăng tốc và trở thành một động lực quan trọng cho phát triển của Việt Nam. Như Nghị quyết Đại hội XII Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định "*Hội nhập quốc tế của nước ta ngày càng sâu rộng, nhất là hội nhập kinh tế. Việc thực hiện các hiệp định thương mại tự do đã có và tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, cùng với việc hình thành Cộng đồng ASEAN trong năm 2015 mở ra nhiều cơ hội*

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2001, tr. 100.

*thuận lợi cho phát triển nhưng cũng đặt ra không ít khó khăn thách thức"<sup>1</sup>.*

Chương này sẽ giới thiệu quá trình phát triển thị trường lao động Việt Nam từ năm 1986 đến nay và tập trung phân tích những động thái của thị trường lao động trong những năm đầu thế kỷ XXI, với những dấu mốc quan trọng khi Việt Nam gia nhập WTO năm 2007 cũng như chuẩn bị tích cực cho hội nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN năm 2015.

### **1. Thể chế hóa thị trường lao động Việt Nam**

Khác với các loại hình thị trường khác, thị trường lao động có những đặc điểm riêng biệt, liên quan tới con người, liên quan tới nguồn lực phát triển của đất nước. Thị trường lao động không chỉ mang tính kinh tế mà còn liên quan tới các vấn đề chính trị, xã hội của mỗi quốc gia, đòi hỏi Nhà nước phải có sự quản lý đặc biệt đối với thị trường này. Trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường thì vai trò của Nhà nước càng quan trọng hơn nhằm tạo ra khung khổ pháp lý nhằm quản lý và điều tiết thị trường lao động. Với Việt Nam, đây là một quá trình diễn ra "từ từ", đi từ đổi mới tư duy, nhận thức tới hành động thực tiễn, theo tư tưởng chủ đạo kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Từ những năm cuối thế kỷ XX, Đảng Cộng sản và Nhà nước Việt Nam có những đổi mới về chất đối với thị trường lao động. Từ chỗ không thừa nhận thị trường lao động và "bóc lột" lao động sự tồn tại của thị trường này đã được chính

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, tr. 267.



thức công nhận thông qua việc công nhận các quan hệ thuê mướn lao động, trả lương lao động theo thỏa thuận trong các hợp đồng, xuất khẩu lao động. Bộ luật Lao động của Việt Nam ra đời năm 1994, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 1995, đánh dấu một bước phát triển quan trọng của thị trường lao động Việt Nam, là cơ sở pháp lý quan trọng để điều tiết thị trường này. Điều 16 Bộ luật Lao động năm 1995 đã ghi rõ: "*Người lao động có quyền làm việc cho bất kỳ người sử dụng lao động nào và ở bất kỳ chỗ nào mà pháp luật không cấm*"; và "*Người sử dụng lao động có quyền trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức dịch vụ việc làm để tuyển chọn lao động, có quyền tăng giảm lao động phù hợp với nhu cầu sản xuất kinh doanh theo quy định của pháp luật*". Như vậy, quyền tự do tìm việc làm và quyền lựa chọn người làm việc cho mình - hai yếu tố cơ bản tạo ra quan hệ cung cầu cho thị trường lao động đã được Bộ luật này xác nhận.

Một điểm quan trọng nữa là Bộ luật Lao động năm 1995 còn giúp khẳng định *khái niệm mới về việc làm*. Nếu như trước đây, chỉ có làm việc trong khu vực quốc doanh và tập thể mới được coi là việc làm, thì ngày nay Điều 13 của Bộ luật Lao động năm 1995 đã chỉ rõ "*mọi hoạt động tạo ra nguồn thu nhập và không bị pháp luật cấm, đều được thừa nhận là việc làm*". Quy định này của Bộ luật Lao động đã giúp cởi bỏ những quan niệm cũ về việc làm, thúc đẩy tinh thần tích cực, chủ động của người lao động trong việc tìm kiếm việc làm, khuyến khích các chủ sử dụng lao động tạo công ăn việc làm mới, góp phần nâng cao tỷ lệ lao động tham gia vào thị trường lao động.

Ngoài ra, Bộ luật Lao động còn điều chỉnh nhiều mối quan hệ quan trọng của thị trường lao động và quan hệ xã hội

khác có liên quan, như: các quy định về học nghề; về hợp đồng lao động; về tiền công - tiền lương; về kỷ luật lao động; về an toàn và vệ sinh lao động; về bảo hiểm xã hội, về quan hệ với công đoàn; về quản lý nhà nước đối với lao động,... những quy định này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc bảo đảm quyền có cơ hội bình đẳng về việc làm, được trả công bình đẳng của các nhóm dân cư khác nhau, bảo vệ quyền làm việc, lợi ích và các quyền khác của người lao động, quyền và các lợi ích hợp pháp của người sử dụng lao động, tạo điều kiện cho mối quan hệ lao động được hài hòa và ổn định, góp phần phát huy trí sáng tạo và tài năng của người lao động, của người sử dụng hoặc người quản lý lao động.

Điều 180 của Bộ luật Lao động năm 1995 quy định vai trò của nhà nước trong quản lý điều tiết thị trường lao động (tr. 111):

- Nắm vững cung cầu và sự biến động cung cầu lao động làm cơ sở để quyết định chính sách quốc gia, quy hoạch, kế hoạch về nguồn nhân lực, phân bổ và sử dụng lao động toàn xã hội.

- Ban hành và hướng dẫn thi hành các văn bản pháp luật lao động về việc làm.

- Xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình quốc gia về việc làm, di dân, xây dựng các vùng kinh tế mới, đưa người đi làm việc ở nước ngoài.

- Quyết định các chính sách về tiền lương, bảo hiểm xã hội, an toàn lao động, vệ sinh lao động và các chính sách khác về lao động và xã hội, xây dựng mối quan hệ lao động trong các doanh nghiệp.

- Tổ chức và tiến hành nghiên cứu khoa học về lao động, thống kê, thông tin về lao động và thị trường lao động, về mức sống, thu nhập của người lao động.

- Thanh tra, kiểm tra việc thi hành pháp luật lao động và xử lý các vi phạm pháp luật lao động, giải quyết các tranh chấp lao động theo quy định của Bộ luật này.

- Mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế với nước ngoài và các tổ chức quốc tế trong lĩnh vực lao động.

Bước sang thế kỷ XXI, việc tiếp tục hoàn thiện và mở rộng khung pháp luật và chính sách thị trường lao động được coi là một trong những định hướng quan trọng để thực hiện kế hoạch 5 năm giai đoạn 2001 - 2005. Đại hội IX Đảng Cộng sản Việt Nam năm 2001 đã nhấn mạnh sự cần thiết phải: "*mở rộng thị trường lao động, tạo cơ hội bình đẳng và trực tiếp về đào tạo và việc làm cho mỗi công dân,... Khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia đào tạo nghề, hoạt động dịch vụ giới thiệu việc làm và xuất khẩu lao động. Có chính sách thích hợp thu hút nhân tài... Khuyến khích người sử dụng lao động tạo thêm việc làm, tạo điều kiện thuận lợi cho việc dịch chuyển lao động, tìm việc làm trong nước và nước ngoài. Đẩy mạnh xuất khẩu lao động, nhất là lao động có đào tạo. Thu hút mọi nguồn lực để phát triển mạnh mẽ và hiện đại hóa hệ thống đào tạo nghề phù hợp với nhu cầu của thị trường và sự phát triển khoa học công nghệ. Cải cách hệ thống bảo hiểm xã hội, tạo sự bình đẳng về cơ hội được bảo đảm về mặt xã hội cho người lao động trong các thành phần kinh tế giải quyết thỏa đáng quyền lợi của người lao động và người sử dụng lao động"<sup>1</sup>.*

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 323.

Như vậy, Việt Nam đã không chỉ chính thức công nhận sự cần thiết phải phát triển thị trường lao động, mà còn chỉ rõ nhu cầu phải đẩy nhanh sự phát triển của loại thị trường đặc biệt này. Hơn thế nữa, các định hướng chủ yếu cho việc tiếp tục phát triển các quan hệ thị trường lao động cũng đã bước đầu được xác định. Trong đó, vai trò của Nhà nước được đặc biệt nhấn mạnh trong việc khuyến khích, tạo cơ hội về việc làm cho người dân; tạo điều kiện thuận lợi cho dịch chuyển lao động; khuyến khích xuất khẩu lao động; khuyến khích phát triển hoạt động đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn và tay nghề cho người lao động; tạo điều kiện để các thành phần kinh tế tham gia tích cực vào hoạt động của thị trường lao động.

Trong gần một thập kỷ qua, những chủ trương, đường lối chỉ đạo nói trên của Đảng đã lần lượt được thể chế hóa và đưa vào thực hiện nhằm hướng tới một thị trường lao động vận hành theo cơ chế thị trường, giảm bớt thất nghiệp, tăng thu nhập của người lao động, bảo đảm an sinh xã hội cho các nhóm yếu thế...

Bộ luật Lao động cũng thường xuyên được sửa đổi bổ sung cho phù hợp với những biến đổi theo hướng phát triển và đa dạng hóa các loại hình lao động của xã hội. Cho đến nay Bộ luật Lao động năm 1994 đã có các lần sửa đổi bổ sung như sau, trong đó năm 2012 ban hành mới:

- Lần thứ nhất: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động số 35/2002/QH10 ngày 02/4/2002 có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2003. Lần sửa đổi này tập trung chỉnh lý lại các điều lệ như vấn đề tổ chức giới thiệu việc làm (Điều 18); hợp đồng lao động (Điều 27, Điều 29; Điều 33, Điều 37,

Điều 38, Điều 41); thỏa ước tập thể (Điều 45, Điều 47, Điều 48, Điều 52); quy định thang lương, bảng lương (Điều 57, Điều 61, Điều 64, Điều 66); kỷ luật lao động (Điều 84, Điều 85, Điều 88); lao động ở nước ngoài (Điều 134, Điều 135); chính sách bảo hiểm xã hội (Điều 140, Điều 141, Điều 144, Điều 145, Điều 148, Điều 149, Điều 151); tổ chức công đoàn (Điều 153); hòa giải lao động (Điều 163, Điều 164, Điều 165); tranh chấp lao động (Điều 166, Điều 167); vai trò quản lý của từng bộ ban ngành trong lĩnh vực lao động (Điều 181; Điều 184); thanh tra nhà nước về lao động (Điều 185, Điều 186, Điều 191).

- Lần thứ hai: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động số 74/2006/QH11 ngày 29/11/2006. Lần sửa đổi này đã bổ sung Chương XIV của Bộ luật Lao động về Giải quyết tranh chấp lao động, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2007. Theo đó, việc giải quyết tranh chấp lao động tại cơ quan, tổ chức giải quyết tranh chấp lao động được tiến hành khi một bên từ chối thương lượng hoặc hai bên đã thương lượng mà vẫn không giải quyết được và một hoặc hai bên có đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp lao động.

Người lao động được miễn án phí trong các hoạt động tố tụng để đòi tiền lương, trợ cấp mất việc làm, trợ cấp thôi việc, bảo hiểm xã hội, tiền bồi thường về tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, để giải quyết những vấn đề bồi thường thiệt hại hoặc vì bị sa thải, chấm dứt hợp đồng lao động trái pháp luật.

Đình công phải do Ban chấp hành công đoàn cơ sở hoặc Ban chấp hành công đoàn lâm thời tổ chức và lãnh đạo. Đối với doanh nghiệp chưa có Ban chấp hành công đoàn cơ sở thì việc tổ chức và lãnh đạo đình công phải do đại diện được tập

thể lao động cử và việc cử này đã được thông báo với công đoàn huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh hoặc tương đương.

Cuộc đình công thuộc một trong những trường hợp sau đây là bất hợp pháp: không phát sinh từ tranh chấp lao động tập thể; không do những người lao động cùng làm việc trong một doanh nghiệp tiến hành; khi vụ tranh chấp lao động tập thể chưa được hoặc đang được cơ quan, tổ chức giải quyết.

- Lần thứ ba: Luật sửa đổi, bổ sung Điều 73 của Bộ luật Lao động số 84/2007/QH11 ngày 02/4/2007, có hiệu lực thi hành từ ngày công bố. Theo đó, người lao động được nghỉ làm việc, hưởng nguyên lương Ngày Giỗ Tổ Hùng Vương: 01 ngày (ngày 10 tháng 3 âm lịch). Nếu những ngày này trùng vào ngày nghỉ hàng tuần thì người lao động được nghỉ bù vào ngày tiếp theo.

- Lần thứ tư: Ban hành mới Bộ luật Lao động số 10/2012/QH13 ngày 18/6/2012, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/5/2013, thay thế Bộ luật Lao động năm 1994 (đã được sửa đổi, bổ sung các năm 2002, 2006, 2007). Bộ luật Lao động năm 2012 gồm 17 chương, 242 điều. Các quy định trong Bộ luật Lao động năm 2012 đã có nhiều thay đổi so với trước theo hướng phù hợp hơn với nền kinh tế thị trường và sự phát triển quan hệ lao động theo hướng hiện đại ở Việt Nam. Quyền tự do định đoạt của các bên được tăng cường, mở rộng hơn; hạn chế sự can thiệp hành chính nhà nước vào các quan hệ lao động, tôn trọng sự tự nguyện, tự do thỏa thuận, đối thoại, thương lượng của các quan hệ thỏa thuận các bên theo quy định của pháp luật. Đặc biệt, Bộ luật Lao động có quy định thêm một số nội dung mới về dân chủ - đối thoại tại nơi làm việc, các hình thức thương lượng tập thể, cho thuê lại lao động, đổi mới vai trò của các chủ thể trong quan hệ lao động,...

Bên cạnh việc xây dựng các luật nêu trên, Chính phủ đã xây dựng và thực hiện các chương trình về việc làm:

- Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 71/2001/QĐ-TTg ngày 04 tháng 5 năm 2001 về các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2001 - 2005.

Trong đó, mục tiêu quốc gia của chương trình xóa đói giảm nghèo và việc làm là mỗi năm phân đầu giải quyết việc làm cho khoảng 1,4 - 1,5 triệu lao động; giảm tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị xuống còn khoảng 5 - 6%; nâng tỷ lệ sử dụng thời gian lao động ở khu vực nông thôn lên 80% vào năm 2005. Để thực hiện được mục tiêu trên, Chính phủ đã thực hiện nhóm các dự án việc làm bao gồm:

+ Dự án Tổ chức cho vay vốn theo các dự án nhỏ giải quyết việc làm thông qua Quỹ quốc gia hỗ trợ việc làm;

+ Dự án Nâng cao năng lực và hiện đại hóa các trung tâm dịch vụ việc làm;

+ Dự án Điều tra, thống kê thị trường lao động và xây dựng hệ thống thông tin thị trường lao động;

+ Dự án Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác giải quyết việc làm.

Một trong những chương trình quan trọng tác động tới thị trường lao động trong giai đoạn hiện nay là chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm đến năm 2010 của Chính phủ (Quyết định số 101/2007/QĐ-TTg ngày 06/07/2007).

Chương trình này góp phần thực hiện mục tiêu chung của nền kinh tế về bảo đảm việc làm cho khoảng 49,5 triệu lao động, tạo việc làm mới cho 8 triệu lao động trong 5 năm từ

2006 - 2010. Cụ thể, chương trình sẽ trực tiếp tạo việc làm cho 2 - 2,2 triệu lao động trong 5 năm từ 2006 - 2010: 1,7 - 1,8 triệu lao động trong nước theo các dự án vay vốn tạo việc làm từ Quỹ quốc gia về việc làm; 40 - 50 vạn lao động ở ngoài nước từ hoạt động của các doanh nghiệp xuất khẩu lao động và Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước.

Bên cạnh đó, ngày càng nâng cao năng lực và hiện đại hóa 30 - 40 trung tâm giới thiệu việc làm và hoàn thiện hệ thống thông tin thị trường lao động; nâng số người được tư vấn và giới thiệu việc làm lên 4 triệu người trong 5 năm; xây dựng và đưa vào sử dụng trang Web về thị trường lao động vào năm 2008; và tập huấn nghiệp vụ cho 75 nghìn cán bộ làm công tác lao động - việc làm từ Trung ương đến địa phương.

Trong đó có đưa ra một số giải pháp chủ yếu là:

- + Tiếp tục hoàn thiện các cơ chế, chính sách về lao động - việc làm, trong đó có sửa đổi, bổ sung Bộ luật Lao động, xây dựng Luật Việc làm, Luật Tiền lương tối thiểu...
  - + Nâng cao hiệu quả dự án cho vay vốn hỗ trợ tạo việc làm.
  - + Hỗ trợ phát triển thị trường lao động trong nước.
  - + Mở rộng và phát triển thị trường ngoài nước.
  - + Tăng cường công tác huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của Chương trình mục tiêu quốc gia.
  - + Tăng cường kiểm tra, giám sát, quản lý các dự án, hoạt động trong Chương trình mục tiêu quốc gia.
- Ngày 31 tháng 8 năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1201/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia việc làm và dạy nghề giai đoạn 2012 - 2015.



Chương trình có mục tiêu chung là: Hỗ trợ phát triển đào tạo nghề, tạo việc làm, tăng cường xuất khẩu lao động và phát triển thị trường lao động đáp ứng yêu cầu xây dựng, phát triển đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế, nhất là ở khu vực nông thôn giai đoạn 2012 - 2015.

Chương trình có 5 mục tiêu cụ thể:

- Hỗ trợ phát triển đồng bộ 130 nghề trọng điểm ở cấp độ quốc gia, khu vực và quốc tế, hình thành 26 trường chất lượng cao (trong đó 5 trường đạt đẳng cấp quốc tế); góp phần nâng tỷ lệ lao động qua đào tạo nghề đạt 40% vào năm 2015;

- Nâng tỷ lệ lao động tìm việc làm qua hệ thống trung tâm giới thiệu việc làm lên khoảng 30%;

- Hỗ trợ đào tạo nghề, ngoại ngữ, bồi dưỡng kiến thức cần thiết cho 80 - 120 nghìn lao động thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, lao động là người dân tộc thiểu số, lao động là thân nhân chủ yếu của gia đình chính sách người có công với cách mạng và lao động thuộc hộ bị thu hồi đất nông nghiệp đi làm việc ở nước ngoài (không bao gồm lao động thuộc 62 huyện nghèo theo quy định tại Quyết định số 71/2009/QĐ-TTg ngày 29 tháng 4 năm 2009 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án hỗ trợ các huyện nghèo đẩy mạnh xuất khẩu lao động góp phần giảm nghèo nhanh và bền vững giai đoạn 2009 - 2020); hỗ trợ đào tạo lao động trình độ cao cho khoảng 5 nghìn lao động đáp ứng yêu cầu của nước tiếp nhận lao động; 60% lao động được đào tạo nghề, 100% lao động được bồi dưỡng kiến thức cần thiết trước khi đi làm việc ở nước ngoài;

- Hỗ trợ tạo việc làm cho 0,7 - 0,8 triệu lao động thông qua các dự án vay vốn tạo việc làm từ Quỹ quốc gia về việc làm;

- Tập huấn, đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ và nghiên cứu khảo sát kinh nghiệm nước ngoài cho khoảng 20 nghìn lượt cán bộ làm công tác lao động, việc làm và dạy nghề từ Trung ương đến địa phương.

Ngoài Bộ luật Lao động, Luật Việc làm và các chương trình mục tiêu, còn có rất nhiều nghị định, chỉ thị của Chính phủ, thông tư của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội nhằm điều tiết thị trường lao động cho phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường, hướng tới tạo công ăn việc làm, cũng như cải thiện đời sống của người lao động. Hàng trăm văn bản pháp luật liên quan tới thị trường lao động đã được ban hành, từ điều chỉnh mức lương tối thiểu của người lao động trong các lĩnh vực kinh tế, đào tạo, nâng cao tay nghề, cung cấp thông tin thị trường, tới các quy định về điều kiện của hợp đồng lao động, các chế độ, hình thức bảo hiểm, trợ cấp cho người lao động, các quy định về xuất khẩu lao động v.v...

Ngoài ra còn hàng loạt các luật và văn bản liên quan gián tiếp tới thị trường lao động như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư nước ngoài, Luật Thuế, Luật Môi trường, Y tế, Giáo dục...

## **2. Giai đoạn đầu phát triển của thị trường lao động Việt Nam, từ năm 1986 đến năm 2000**

Trước năm 1986, Việt Nam theo mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung, việc phân bổ mọi nguồn lực trong đó có lao động đều theo mệnh lệnh, kế hoạch. Người lao động tham gia vào các nhà máy, xí nghiệp được tuyển dụng theo chế độ biên chế, cơ chế quản lý lao động như quy định về giờ giấc làm việc, chế độ, tiêu chuẩn, định mức lao động, mức lương là thống nhất trong toàn quốc. Cũng như ở các nước Liên Xô

cũ và Đông Âu, cơ chế này bộc lộ nhiều khiếm khuyết, năng suất lao động thấp, nền kinh tế trì trệ.

Từ năm 1986, cùng với quá trình đổi mới, nhà nước thực hiện những cải cách mạnh trong lĩnh vực lao động trong khu vực công, cắt giảm biên chế lao động dôi dư trong khu vực nhà nước bao gồm các doanh nghiệp và cơ quan hành chính sự nghiệp.

Theo tổng điều tra dân số năm 1989, dân số Việt Nam có 65 triệu người, khoảng hơn 30 triệu người trong độ tuổi lao động, tỷ lệ thất nghiệp khoảng 6%. Hơn 3,1 triệu người làm việc trong khu vực nhà nước với 1,9 triệu người (61%) làm trong các nhà máy xí nghiệp, 1,2 triệu người (39%) làm trong các cơ quan hành chính sự nghiệp. Có tới 86% tổng số lao động làm việc trong khu vực nông nghiệp, các hợp tác xã và hộ cá thể.

Trong thời gian từ năm 1988 đến năm 1991 số lao động của các xí nghiệp quốc doanh đã giảm đi 28%, khoảng 800 nghìn người, chủ yếu là nghỉ hưu sớm.

Từ năm 1990 với sự ra đời của Luật Công ty và chủ trương phát triển kinh tế nhiều thành phần, khu vực ngoài quốc doanh đã tăng trưởng khá nhanh và thu hút thêm nhiều lao động, có các lao động dôi dư từ khu vực nhà nước.

Trong giai đoạn 1988 - 1991, số việc làm trong khu vực tư nhân và hợp tác xã đã tăng trung bình khoảng 3,5%, số lao động tư nhân và tư thương tăng tới 22%, thu hút khoảng 410 nghìn lao động mới. Lao động nông nghiệp chiếm 72% tổng số lao động, tăng chậm hơn ở mức 2,2% và đã thu hút tới một nửa số lao động mới. Tuy nhiên, trong giai đoạn này số người thất nghiệp vẫn ở mức 6 - 7%.

**Bảng 1: Tỷ lệ người làm công ăn lương trong tổng số người có việc làm ở Việt Nam giai đoạn 1992 - 1998**

Đơn vị: %

	Nông thôn		Thành thị		Nam		Nữ		Tổng số	
	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998
Lao động làm công ăn lương	12,16	13,11	41,7	45,28	21,46	24,27	14,66	15,00	17,90	19,48
Tự tạo việc làm trong nông nghiệp	78,02	74,28	17,95	10,46	65,71	58,27	66,94	64,84	66,35	61,67
Tự tạo việc làm phi nông nghiệp	9,82	12,61	40,35	44,27	12,83	17,46	18,4	20,16	15,75	18,85
<b>Tổng</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2000), *Điều tra mức sống dân cư Việt Nam*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.

Trong những năm đầu chuyển đổi, cho tới trước khi Bộ luật Lao động ra đời năm 1994, một thị trường lao động đang dần hình thành, chủ yếu là do chính sách hỗ trợ, can thiệp của nhà nước như trợ cấp thôi việc, nghỉ hưu sớm...

Sau khi Bộ luật Lao động có hiệu lực, cùng với xu thế đa dạng hóa các thành phần kinh tế, phát triển kinh tế tư nhân, xuất hiện nhiều doanh nghiệp mới, số người tham gia vào thị trường lao động ngày càng tăng, có sự chuyển dịch một lực lượng lao động từ khu vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp và dịch vụ, tuy nhiên với tốc độ rất chậm.

Trong thời gian 7 năm (từ năm 1992 đến năm 1998) số lao động tham gia vào thị trường lao động chỉ tăng được 1,6%. Hơn thế nữa, tỷ lệ tăng ở nông thôn, nơi chiếm đến trên 70% tổng lực lượng lao động của cả nước, lại rất thấp (0,9%) so với 3,6% ở thành thị (Tổng cục Thống kê, 2000). Rõ ràng là, dưới tác động của cải cách kinh tế ở Việt Nam, số lượng người làm công ăn lương có xu hướng tăng dần lên, song tốc độ tăng rất chậm chạp.

Tóm lại, trong những năm cuối thế kỷ XX, cùng với quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường, ở Việt Nam, thị trường lao động bắt đầu hình thành, với xu thế chuyển dịch lực lượng lao động từ khu vực nhà nước sang khu vực tư nhân. Số người tham gia vào thị trường lao động, đặc biệt là ở khu vực nông thôn, ngày càng tăng, tuy nhiên còn rất nhiều bất cập về cơ chế, như chất lượng nguồn nhân lực.

### **3. Thị trường lao động Việt Nam những năm đầu thế kỷ XXI**

#### ***3.1. Thực trạng về cung của thị trường lao động***

Trong thị trường lao động, các nhân tố chủ yếu ảnh hưởng đến cung lao động bao gồm: quy mô và tốc độ tăng dân số;

quy định pháp lý về độ tuổi lao động; tỷ trọng dân cư trong độ tuổi lao động; tỷ lệ tham gia của lực lượng lao động vào thị trường lao động; tình trạng tự nhiên của người lao động; các phẩm chất cá nhân về học vấn, trình độ tay nghề, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của người lao động, và một số các chỉ số khác. Dưới đây, chúng ta sẽ xem xét yếu tố cung trên thị trường lao động Việt Nam theo những nội dung này.

Theo quy định của Bộ luật Lao động, ở Việt Nam, độ tuổi lao động bao gồm những người từ 15 đến 60 tuổi đối với nam, và 15 đến 55 tuổi đối với nữ.

**Bảng 2: Cơ cấu dân số theo tuổi của Việt Nam (1979 - 2014)**

Đơn vị: %

Nhóm tuổi	1979	1989	1999	2007	2009	2014
0 - 4	14,62	14,0	9,52	7,49	8,2	8,33
5 - 9	14,58	13,3	12,00	7,84	7,8	7,75
10 - 14	13,35	11,7	11,96	10,18	8,4	7,39
15 - 19	11,40	10,5	10,77	10,71	10,4	7,87
20 - 24	9,26	9,5	8,86	8,69	9,8	9,73
25 - 29	7,05	8,8	8,48	7,66	9,1	9,17
30 - 34	4,72	7,3	7,86	7,71	8,0	8,45
35 - 39	4,04	5,1	7,27	7,66	7,6	7,42
40 - 44	3,80	3,4	5,91	7,51	7,0	7,02

CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ LAO ĐỘNG...

Nhóm tuổi	1979	1989	1999	2007	2009	2014
45 - 49	4,00	3,1	4,07	6,44	6,3	6,39
50 - 54	3,27	2,9	2,80	5,23	5,1	5,74
55 - 59	2,95	3,0	2,36	3,43	3,5	4,58
60 - 64	2,28	2,4	2,31	2,27	2,3	3,05
65 - 69	1,90	1,9	2,20	7,18	1,8	2,11
70 - 74	1,34	1,2	1,58		1,6	1,61
75 - 79	0,90	0,8	1,09		1,4	1,36
80 - 84	0,38	0,4	0,55		0,8	2,01
85+	0,16	0,3	0,38		0,7	
<b>Tổng cộng</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Nguồn:* Tổng điều tra dân số 1979, 1989, 1999 và Điều tra biến động DS-KHHGD năm 2007, trích trong Nguyễn Đình Cừ (2008)<sup>1</sup>; Ban chỉ đạo Tổng điều tra dân số và nhà ở trung ương (2010)<sup>2</sup>; Tổng cục Thống kê và UNFPA (2016)<sup>3</sup>.

1. Nguyễn Đình Cừ (2008), "Cơ cấu dân số Việt Nam có gì mới?", *Tạp chí Cộng sản*, số 24 (168), 2008.
2. Ban chỉ đạo Tổng điều tra dân số và nhà ở trung ương (2010), *Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009: Cấu trúc tuổi, giới tính và tình trạng hôn nhân của dân số Việt Nam*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
3. Tổng cục Thống kê và UNFPA (2016), *Điều tra dân số và nhà ở giữa kỳ 2014: Cơ cấu tuổi, giới tính và một số vấn đề kinh tế xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Thông tấn, Hà Nội, tr.18.

**Bảng 3: Tổng số dân và dân số trong độ tuổi từ 15 đến 59 ở Việt Nam**

Chỉ tiêu	1979	1989	1999	2007	2020*
Tổng số dân (triệu người)	52,742	64,375	76,325	85,1549	99,003
P <sub>15-59</sub> * (triệu người)	26,63	34,76	44,58	55,38	64,543
Tỷ lệ gia tăng P (%)	2,0	1,7	1,37	1,16	-
Tỷ lệ gia tăng P <sub>15-59</sub> (%)	2,66	2,49	2,71	1,18	-

*Ghi chú:* \* là số liệu dự báo.

*Nguồn:* Tính toán kết quả Tổng điều tra dân số 1979, 1989, 1999; Tổng cục Thống kê, *Kết quả Điều tra biến động dân số - kế hoạch hóa gia đình 2007*; Ủy ban Dân số - Gia đình và Trẻ em, *Dự báo dân số, gia đình và trẻ em năm 2025*, Hà Nội, 6/2006. Trích trong Nguyễn Đình Cử (2008), "Cơ cấu dân số Việt Nam có gì mới?", *Tạp chí Cộng sản*, số 24 (168), 2008.

Tốc độ tăng dân số cũng như thay đổi cơ cấu dân số theo độ tuổi là những yếu tố tác động chính tới nguồn cung lực lượng cho thị trường lao động. Tốc độ tăng dân số Việt Nam theo tỷ lệ % đã giảm dần từ mức 1,7% những năm 80 xuống 1,37% những năm 90 của thế kỷ XX và 1,16% từ năm 2000 đến năm 2007. Tuy nhiên, xét về số lượng tuyệt đối, dân số tăng khá nhanh, năm 1989 mới là 64,375 triệu người thì đến năm 1999 là 76,325 triệu người và đến năm 2007 lên tới 85,155 triệu người (Nguyễn Đình Cử, 2008). Kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 cho thấy, Việt Nam hiện là nước đông dân thứ 3 ASEAN và thứ 13 trên thế giới. Tính đến ngày 1/4/2009, dân số của Việt Nam là 85.789.573 người, tăng 9,47 triệu người so với năm 1999 (với sai số thuần là 0,3%). Tỷ lệ



tăng dân số bình quân năm trong giai đoạn 1999 - 2009 là 1,2%/năm, giảm 0,5%/năm so với 10 năm trước và là tỷ lệ tăng thấp nhất trong vòng 50 năm qua (VNEconomy, 13/08/2009)<sup>1</sup>.

**Bảng 4: Lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên phân theo nhóm tuổi trong những năm gần đây**

*Đơn vị: nghìn người*

Năm	Dân số trung bình	Tổng số lực lượng lao động	15 - 24 tuổi	25-49 tuổi	50 tuổi trở lên
2005	83.119,9	44.904,5	9.168,0	28.432,5	7.304,0
2010	86.927,7	50.392,9	9.245,4	30.939,2	10.208,3
2013	89.708,9	53.245,6	7.916,1	31.904,5	13.425,0
2014	90.728,9	53.748,0	7.585,2	32.081,0	14.081,8
2015	91.713,3	53.984,2	8.012,4	31.970,3	14.001,5

*Nguồn: Tổng cục Thống kê (2006), (2011), (2014), (2015), (2016)<sup>2</sup>.*

1. VNEconomy, *Tổng điều tra dân số năm 2009*, <http://vneconomy.vn/20090813080916457P5C11/dan-so-viet-nam-dat-gan-86-trieu-nguoi.htm> (13/8/2009).
2. *Niên giám thống kê 2005*, Mục Dân số và Lao động, Biểu 7, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=512&idmid=5&ItemID=5690>.  
*Niên giám thống kê 2010*, Mục Dân số và Lao động, Biểu 13, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=512&ItemID=11973>.  
*Niên giám thống kê 2013*, Mục Dân số và Lao động, Biểu 18, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=512&idmid=5&ItemID=14080>.  
*Niên giám thống kê 2014*, Mục Dân số và Lao động, Biểu 20, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=512&idmid=5&ItemID=15161>.

Xét về tỷ lệ tăng dân số trong độ tuổi lao động (từ 15 - 59 tuổi), tốc độ này lớn hơn tốc độ tăng dân số, bình quân 2,49% những năm 80, lên tới 2,71% những năm 90 của thế kỷ XX và ở mức 1,18% những năm đầu thế kỷ XXI. Tỷ trọng của nhóm dân cư trong độ tuổi lao động cũng tăng nhanh từ 54% năm 1989 lên 58,41% năm 1999 và tới 65,04% năm 2007. Về số lượng tuyệt đối, số người trong độ tuổi lao động tăng từ 34,76 triệu người năm 1989 lên 44,58 triệu người năm 1999 và tới 55,38 triệu người năm 2007 (xem Bảng 3). Tính bình quân hàng năm có tới hơn 1,3 triệu người tham gia vào lực lượng lao động.

**Bảng 5: Cơ cấu lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên phân theo nhóm tuổi**

Đơn vị: %

Năm	Tổng số	15 - 24 tuổi	25 - 49 tuổi	50 tuổi trở lên
2005	100,0	20,4	63,3	16,3
2010	100,0	18,3	61,4	20,3
2013	100,0	14,9	59,9	25,2
2014	100,0	14,1	59,7	26,2
Sơ bộ 2015	100,0	14,8	59,3	25,9

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2016)<sup>1</sup>.

*Niên giám thống kê 2015*, Mục Dân số và Lao động, Biểu 47 và Biểu 19, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=512&idmid=5&ItemID=16051>.

1. *Niên giám thống kê 2015*, Mục Dân số, Lao động, Biểu 47, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=512&idmid=5&ItemID=16051>.

Năm 2005, số người ở độ tuổi từ 15 - 49 tuổi chiếm tới một nửa dân số (45,1%) và đến năm 2015 số người trong độ tuổi này vẫn chiếm tỷ lệ rất cao (43,5%). Rõ ràng là cơ cấu độ tuổi dân số Việt Nam là cơ cấu vàng, lực lượng lao động của Việt Nam vừa trẻ vừa hùng hậu, rất thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội.

Theo số liệu ở Bảng 6, tổng số những người ở độ tuổi lao động có tham gia hoạt động kinh tế thường xuyên trong những năm đầu thế kỷ XXI tăng khá nhanh. Năm 2005 là 42,7 triệu người thì đến năm 2010 đã tăng lên tới 49,0 triệu người còn năm 2015 ước tính là 52,8 triệu người.

Tuy nhiên, việc gia tăng nhanh số người trong độ tuổi lao động thuận lợi cho nguồn cung thì lại gây nên những áp lực cho cầu lao động hay vấn đề giải quyết việc làm cho người dân. Theo chiến lược phát triển thanh niên năm 2010, thách thức lớn nhất đối với thanh niên là việc làm. Hàng triệu thanh niên thành thị thiếu việc làm còn thanh niên ở nông thôn có việc làm chỉ chiếm ít hơn 75% quỹ thời gian. Chỉ có 15% lao động trẻ được qua đào tạo nghề và rất ít người có tay nghề cao.

Xét về trình độ học vấn, theo thống kê những năm đầu thế kỷ XXI, tỷ lệ người biết chữ trong tổng số lực lượng lao động của Việt Nam nói chung tương đối cao so với nhiều nước có mức thu nhập tương đương trên thế giới, và có xu hướng tăng lên. Cùng với trình độ học vấn ngày càng tăng, tỷ lệ lao động có chuyên môn kỹ thuật trong những năm đầu thế kỷ XXI cũng tăng, tuy nhiên mức tăng còn chậm.

**Bảng 6: Lao động từ 15 tuổi trở lên đang làm việc hàng năm phân theo ngành kinh tế\***

Đơn vị: nghìn người

	2005	2010	2012	2013	2014	Sơ bộ 2015
<b>Tổng số</b>	<b>42.774,9</b>	<b>49.048,5</b>	<b>51.422,4</b>	<b>52.207,8</b>	<b>52.744,5</b>	<b>52.840,0</b>
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	23.563,2	24.279,0	24.357,2	24.399,3	24.408,7	23.259,1
Khai khoáng	256,5	275,6	285,5	267,6	253,2	237,6
Công nghiệp chế biến, chế tạo	5.031,2	6.645,8	7.102,2	7.267,3	7.414,7	8.082,8
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	135,4	130,2	129,5	133,7	138,6	146,0
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	121,0	117,4	107,8	108,7	109,1	119,8
Xây dựng	1.979,9	3.108,0	3.271,5	3.308,7	3.313,4	3.431,8
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	4.593,1	5.549,7	6.313,9	6.562,5	6.651,6	6.709,8
Vận tải, kho bãi	1.290,4	1.416,7	1.498,3	1.531,8	1.535,4	1.592,3
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	824,5	1.711,0	2.137,4	2.216,6	2.301,1	2.441,3
Thông tin và truyền thông	151,4	257,4	283,6	297,7	317,9	338,0
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	185,9	254,5	312,5	335,1	352,1	165,7
Hoạt động kinh doanh bất động sản	19,0	101,3	148,1	150,0	158,1	165,7

CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ LAO ĐỘNG...

	2005	2010	2012	2013	2014	Sơ bộ 2015
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	157,5	217,5	248,8	249,2	250,6	251,8
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	119,5	185,5	229,3	245,6	262,1	279,6
Hoạt động của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng; đảm bảo xã hội bắt buộc	1.679,9	1.569,6	1.582,7	1.631,0	1.697,2	1.706,8
Giáo dục và đào tạo	1.258,0	1.673,4	1.767,1	1.813,3	1.860,4	1.896,2
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	349,9	437,0	482,4	490,8	492,8	539,7
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	82,1	232,4	256,0	271,6	285,7	295,2
Hoạt động dịch vụ khác	781,8	687,3	731,9	749,5	764,4	799,8
Hoạt động làm thuê các công việc trong các hộ gia đình, sản xuất sản phẩm vật chất và dịch vụ tự tiêu dùng của hộ gia đình	189,8	196,7	173,9	174,9	175,0	179,2
Hoạt động của các tổ chức và cơ quan quốc tế	4,7	2,5	2,8	2,9	2,4	2,8

\*: Số liệu các ngành có điều chỉnh

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2011)<sup>1</sup>, tr. 100-101 và Tổng cục Thống kê (2016)<sup>2</sup>, tr. 138-139.

1. Tổng cục Thống kê (2011), *Niên giám thống kê 2010*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 100-101.

2. Tổng cục Thống kê (2016), *Niên giám thống kê 2015*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 138-139.

**Bảng 7: Tỷ lệ lao động từ 15 tuổi trở lên đang làm việc trong nền kinh tế đã qua đào tạo phân theo trình độ chuyên môn kỹ thuật**

Đơn vị tính: %

	2010	2012	2013	2014	Sơ bộ 2015
Chưa đào tạo chuyên môn kỹ thuật	85,4	83,4	82,1	81,8	80,1
Dạy nghề	3,8	4,7	5,3	4,9	5,0
Trung cấp chuyên nghiệp	3,4	3,6	3,7	3,7	3,9
Cao đẳng	1,7	1,9	2,0	2,1	2,5
Đại học trở lên	5,7	6,4	6,9	7,6	8,5

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2015)<sup>1</sup>.

Giai đoạn 2010 - 2015 cho thấy, tỷ lệ lao động chưa qua đào tạo đã giảm nhưng vẫn chiếm tỷ lệ cao. Mặt khác, cơ cấu cũng thể hiện bất cập "thừa thầy, thiếu thợ", tức là số lao động được đào tạo qua các trường dạy nghề tỷ lệ không hợp lý so với số người có trình độ cao đẳng và đại học trở lên.

### **3.2. Thực trạng về cầu lao động của thị trường lao động**

Cầu về lao động là nhu cầu về sức lao động của một quốc gia, một địa phương, một ngành hay một doanh nghiệp trong một khoảng thời gian xác định. Nhu cầu này thể hiện qua khả

1. Niên giám thống kê 2015 - Mục Dân số, Lao động - Biểu 57, <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=512&idmid=5&ItemID=16051>.

*năng thuê mướn lao động* trên thị trường lao động. Xét từ góc độ số lượng, trong điều kiện năng suất lao động không biến đổi, cầu về lao động xã hội tỷ lệ thuận với quy mô và tốc độ sản xuất. Nếu quy mô sản xuất không đổi, cầu về lao động tỷ lệ nghịch với năng suất lao động. Còn xét từ góc độ chất lượng, việc nâng cao năng suất lao động, mở rộng quy mô, tiền vốn, tri thức... của doanh nghiệp càng ngày càng đòi hỏi nâng cao cầu về chất lượng lao động. Trong đó, các chỉ số quan trọng nhất thể hiện chất lượng lao động là: trình độ tinh thông nghề nghiệp, mức độ phù hợp của nghề nghiệp được đào tạo với công việc được giao, kỷ luật lao động,... Tuy nhiên, do Việt Nam chưa có những thống kê cụ thể về các lĩnh vực này, nên việc đánh giá nguồn cầu của thị trường lao động dựa chủ yếu vào số lao động mới hàng năm và tỷ lệ thất nghiệp.

Tăng trưởng kinh tế luôn là động lực quan trọng đối với nguồn cầu của thị trường lao động. Nhìn chung cùng với tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam những năm đầu thế kỷ XXI khá cao với sự gia tăng mạnh mẽ của lĩnh vực sản xuất công nghiệp do các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài dẫn dắt, cầu lao động thực tế của Việt Nam từ năm 2000 đến nay cũng tăng liên tục. Cùng với sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cơ cấu cầu thị trường lao động cũng dần dần được cải thiện.

**Thứ nhất**, theo cơ chế kinh tế thị trường, tỷ lệ lao động trong các thành phần kinh tế tư nhân và có vốn đầu tư nước ngoài tăng dần.

Xét theo thành phần kinh tế thì lao động trong thành phần kinh tế nhà nước năm 2000 là 4,358 triệu người (11,7%), năm 2005 là 4,967 triệu người (11,6%), năm 2010 là 5,107

triệu người (10,4%), và năm 2015 ước tính là 5,185 triệu người (9,8%). Trong khi đó con số lao động trong thành phần kinh tế ngoài nhà nước năm 2000 là 32,358 triệu người (87,3%), năm 2005 là 36,694 triệu người (85,8%), năm 2010 đạt 42,214 triệu người (86,1%) và ước tính năm 2015 là 45,450 triệu người (86%). Lao động trong khu vực có vốn đầu tư nước ngoài tuy còn chưa nhiều nhưng mức tăng trong giai đoạn 2000 - 2015 lại rất cao. Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài tuy chiếm tỷ trọng chưa cao trong lực lượng lao động nhưng có tốc độ tạo ra việc làm cao nhất. Năm 2000 có 358,5 nghìn người trong khu vực FDI, đến năm 2005 lên gấp 3 lần là 1,112 triệu người, năm 2010 là 1,726 triệu người và năm 2015 ước tính 2,203 triệu người, gấp gần 6 lần năm 2000 (xem Bảng 8).

**Bảng 8: Lao động từ 15 tuổi trở lên đang làm việc hàng năm phân theo thành phần kinh tế**

Đơn vị: nghìn người

Năm	Tổng số	Kinh tế nhà nước	Kinh tế ngoài nhà nước	Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài
2000	37.075,3	4.358,2	32.358,6	358,5
2005	42.774,9	4.967,4	36.694,7	1.112,8
2010	49.048,5	5.107,4	42.214,6	1.726,5
2015 (sơ bộ)	52.840,0	5.185,9	45.450,9	2.203,2

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2011), *Niên giám thống kê 2010*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 99; Tổng cục Thống kê (2016), *Niên giám thống kê 2015*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 135.



Trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2015, khu vực nhà nước tạo ra gần 800 nghìn việc làm, trong khi khu vực kinh tế tư nhân tạo ra gấp hơn 16 lần, với hơn 13 triệu chỗ làm mới, còn khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, con số này là hơn 1,8 triệu người. Điều này thể hiện sự lớn mạnh cũng như tầm quan trọng của thành phần kinh tế ngoài nhà nước trong quá trình chuyển đổi kinh tế thị trường ở Việt Nam trong những năm đầu thế kỷ XXI. Ngoài ra cũng phải khẳng định vai trò của khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài đã có những đóng góp to lớn trong tăng trưởng kinh tế cũng như tạo công ăn việc làm ở nước ta.

**Thứ hai**, theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế, tỷ lệ lao động dịch chuyển từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ ngày càng tăng.

Trong giai đoạn trước đổi mới, Việt Nam ở trong trình độ phát triển kinh tế thấp, lạc hậu, với cơ cấu tới hơn 80% dân số lao động trong lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn. Bước sang thế kỷ XXI, đã có sự thay đổi khá nhanh về cơ cấu nền kinh tế nói chung và cơ cấu ngành của thị trường lao động. Vào năm 2000, lao động trong nông nghiệp (nông lâm ngư nghiệp) chiếm 65,1% với 24,481 triệu người; trong công nghiệp (công nghiệp chế biến, mỏ, và sản xuất điện, khí đốt, nước) chiếm 10,5% với 3,889 triệu người<sup>1</sup>. Đến năm 2005, lĩnh vực nông nghiệp chiếm 55,1% với 23,563 triệu người, trong khi ngành công nghiệp chiếm 12,7% với 5,423 triệu người<sup>2</sup>. Năm 2015,

---

1. Tổng cục Thống kê (2006), *Niên giám thống kê 2005*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 42-43.

2. Tổng cục Thống kê (2011), *đã dẫn*, tr. 100-102.

số liệu sơ bộ cho thấy, tỷ lệ lao động trong sản xuất nông nghiệp giảm xuống còn 44% với 23,259 triệu người và lao động trong sản xuất công nghiệp tăng lên chiếm 16% với 8,465 triệu người<sup>1</sup>.

Tóm lại, từ tỷ trọng về số lượng lao động giữa lĩnh vực nông nghiệp và công nghiệp trong giai đoạn 2000 - 2015 đã cho thấy có sự dịch chuyển theo hướng công nghiệp hóa hiện đại hóa, với sự gia tăng số lượng lao động làm trong khu vực công nghiệp đã tăng hơn 80%, dù tỷ lệ trong tổng lực lượng lao động chỉ tăng hơn 40%.

**Thứ ba**, sự dịch chuyển lao động làm gia tăng quá trình đô thị hóa:

Xét về tỷ lệ lao động giữa thành thị và nông thôn: tổng dân số năm 2005 là 82,392 triệu người, trong đó dân số thành thị là 22,332 triệu người, còn nông thôn là 60,060 triệu người; năm 2010 số dân thành thị là 26,515 triệu người còn nông thôn là 60,431 triệu người trong tổng dân số 86.947 triệu người<sup>2</sup>. Mức tăng dân số thành thị từ năm 2005 đến năm 2010 là hơn 4,1 triệu người, còn nông thôn trong giai đoạn này tăng 371 nghìn người và năm 2015 dự kiến mức tăng của dân số thành thị là 1,17% đạt 31,131 triệu người, còn ở nông thôn tăng 1,0% đạt 60,581 triệu người<sup>3</sup>. Các con số thống kê trên cho thấy, một mặt tốc độ đô thị hóa đang diễn ra tương đối nhanh, và chủ yếu là có sự dịch chuyển lao động từ nông thôn ra

---

1. Tổng cục Thống kê (2016), đã dẫn, tr. 138-140.

2. Tổng cục Thống kê (2011), *Niên giám thống kê 2010*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 57.

3. Tổng cục Thống kê (2016), đã dẫn, tr. 87.

thành thị vì xét theo tỷ lệ sinh, vùng nông thôn vẫn có tỷ lệ sinh cao hơn ở thành thị. Nói cách khác, mặc dù chưa có số liệu thống kê về lao động ở nông thôn và thành thị, nhưng rõ ràng quá trình công nghiệp hóa đã dẫn tới sự hình thành các khu đô thị mới cũng như di cư lao động từ nông thôn ra thành thị.

**Thứ tư**, năng suất lao động của các lĩnh vực kinh tế đều tăng.

Mức năng suất trung bình của toàn bộ nền kinh tế tăng gấp 4 lần từ 19,6 triệu đồng năm 2005 lên mức 79,4 triệu đồng năm 2015.

Lao động trong lĩnh vực nông nghiệp có năng suất thấp nhất 7,5 triệu đồng/năm năm 2005 lên khoảng 30,6 triệu đồng/năm năm 2015<sup>1</sup>. Ngành thủy sản có năng suất cao gấp 3 mức trung bình của nông nghiệp và lâm nghiệp với các con số tương ứng năm 2000 là 15,1 triệu đồng (hơn 3,5 lần) và năm 2008 là 34,7 triệu đồng (gần 3 lần). Trong lĩnh vực công nghiệp các ngành có năng suất cao là khai thác mỏ và cung cấp điện nước với mức năng suất cao hơn 170 triệu đồng/năm, Trong lĩnh vực dịch vụ ngành buôn bán bất động sản có năng suất lên tới 1.284 triệu đồng/năm, tiếp đó là ngành ngân hàng tài chính ở mức hơn 631 triệu đồng/năm.

Các ngành dịch vụ khách sạn nhà hàng, hậu cần cũng có chiều hướng gia tăng năng suất nhanh tăng gấp 3 trong giai đoạn 2005 - 2015.

---

1. Tổng cục Thống kê (2011), *Niên giám thống kê 2010*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 117.

Tổng cục Thống kê (2016), *Niên giám thống kê 2015*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 151.

**Bảng 9: Năng suất lao động xã hội phân theo ngành kinh tế\***

Đơn vị: triệu đồng/người

	2005	2007	2010	Sơ bộ 2015
<b>Tổng số</b>	<b>19,6</b>	<b>25,3</b>	<b>44,0</b>	<b>79,4</b>
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	7,5	9,7	16,3	30,6
Công nghiệp khai thác mỏ	346,5	373,8	742,2	1.695,6
Công nghiệp chế biến	34,2	42,7	42,0	71,0
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt và nước	203,0	312,2	504,8	1.146,6
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải	56,3	85,3	94,6	179,9
Xây dựng	26,9	33,6	42,7	66,5
Thương nghiệp, sửa chữa xe có động cơ, mô tô, xe máy, đồ dùng cá nhân và gia đình	24,3	31,2	31,1	63,4
Khách sạn, nhà hàng	35,6	41,0	45,5	63,7
Vận tải, kho bãi	21,7	29,1	43,8	71,9
Thông tin truyền thông	66,0	76,3	77,3	87,0
Tài chính, tín dụng	62,9	84,0	457,8	631,1
Hoạt động khoa học và công nghệ	81,9	107,2	128,8	220,7
Hoạt động kinh doanh bất động sản	1.186,2	541,0	1.300,0	1.284,7

CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ LAO ĐỘNG...

	2005	2007	2010	Sơ bộ 2015
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	32,3	34,7	42,5	56,6
Quản lý nhà nước và an ninh quốc phòng, đảm bảo xã hội bắt buộc	13,7	18,8	35,2	66,9
Giáo dục và đào tạo	21,4	23,0	30,0	72,1
Y tế và hoạt động cứu trợ xã hội	35,0	41,5	53,4	133,8
Hoạt động dịch vụ khác	17,9	25,6	50,0	90,0
Nghệ thuật vui chơi và giải trí	84,5	70,2	62,8	84,6
Hoạt động phục vụ cá nhân, công cộng và dịch vụ làm thuê	7,5	11,0	15,0	35,9

\*: Tổng sản phẩm trong nước/Giá trị tăng thêm theo giá thực tế bình quân 1 lao động đang làm việc.

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2011)<sup>1</sup>, tr. 117-118 và Tổng cục Thống kê (2016)<sup>2</sup>, tr. 151-152.

**Thứ năm**, tiền lương lao động cũng như đời sống công nhân ngày càng được cải thiện:

Trên thị trường lao động, giá cả lao động được thể hiện dưới dạng tiền công/tiền lương. Cũng giống như các loại hàng

- 
1. Tổng cục Thống kê (2011), *Niên giám thống kê 2010*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 117-118.
  2. Tổng cục Thống kê (2016), *Niên giám thống kê 2015*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 151-152.

hóa khác, giá cả hàng hóa sức lao động không chỉ bị quy định bởi giá trị của nó, mà còn chịu ảnh hưởng của quan hệ cung - cầu sức lao động. Khi cung sức lao động vượt quá cầu, giá cả sức lao động sẽ thấp hơn giá trị sức lao động. Khi cung sức lao động không đáp ứng đủ cầu, giá cả sức lao động sẽ tăng lên. Cùng với tăng trưởng kinh tế, tăng năng suất lao động, tiền lương hay giá cả lao động cũng tăng theo, góp phần cải thiện đời sống nhân dân.

Nhà nước Việt Nam sử dụng mức lương tối thiểu làm công cụ chủ yếu để điều tiết giá cả cũng như quan hệ cung - cầu trên thị trường lao động.

Từ năm 2005 đến nay mức lương tối thiểu đã được điều chỉnh tăng từ mức 350 nghìn đồng năm 2005 lên mức 730 nghìn đồng năm 2010 và cho đến năm 2015 mức lương tối thiểu chung đã tăng thêm 480 nghìn đồng<sup>1</sup>. Ngoài ra còn có hàng loạt các nghị định chính phủ nhằm điều chỉnh mức lương trong khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài và trong các thành phần kinh tế nhà nước và ngoài nhà nước.

### ***3.3. Tác động của việc gia nhập WTO tới thị trường lao động***

Việc gia nhập WTO cũng đồng nghĩa với việc Việt Nam hội nhập sâu, rộng vào nền kinh tế thế giới và độ mở của nền kinh tế ngày càng lớn với tổng kim ngạch xuất nhập khẩu tương đương khoảng 170% GDP. Trước và trong quá trình gia nhập WTO, Việt Nam đã và đang thực hiện những cải cách, những cam kết nhằm cải thiện môi trường kinh doanh, thực hiện theo cơ chế thị trường, tự do hóa thương mại trong

---

1. NĐ-CP 118/2005, NĐ-CP 28/2010, NĐ-CP 99/2015.

mọi lĩnh vực. Đây cũng là những cơ hội để giải quyết nhiều việc làm ổn định và bền vững hơn cho người lao động; làm tăng cơ hội việc làm, nâng cao chất lượng việc làm và xuất hiện nhiều cơ hội việc làm ở các lĩnh vực mới, các khu vực mới, đặc biệt là khu vực có vốn đầu tư nước ngoài; khu vực dịch vụ, khu vực doanh nghiệp vừa và nhỏ...

*- Về cơ cấu thị trường lao động*

Gia nhập WTO đã có tác dụng làm chuyển dịch cơ cấu việc làm giữa các ngành nông nghiệp - công nghiệp - dịch vụ, thúc đẩy sự phát triển mạnh của khu vực dịch vụ, các ngành công nghiệp dựa vào công nghệ mới. Điều này đã tạo sự dịch chuyển mạnh của lao động nông thôn sang khu vực thành thị và tạo điều kiện cho quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động theo hướng tăng việc làm trong các khu vực có năng suất cao hơn. Bên cạnh đó, việc xóa bỏ hàng rào thuế quan, sẽ dẫn đến việc giảm những ngành công nghiệp nặng hoặc những ngành sử dụng nhiều vốn thường được bảo hộ. Trong khi đó, sẽ tăng những ngành sử dụng nhiều lao động, các ngành hướng vào xuất khẩu và do vậy tăng khả năng cạnh tranh của quốc gia.

Chia theo ba khu vực ngành kinh tế của năm 2007, so với thời điểm ngày 1/7/2006, cơ cấu lao động của cả nước tiếp tục chuyển dịch theo hướng tăng cả về số lượng và tỷ trọng lao động làm việc ở khu vực công nghiệp và xây dựng và khu vực dịch vụ, giảm tỷ lệ lao động làm việc ở khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản. Cụ thể số lao động làm việc trong lĩnh vực dịch vụ tăng 1,57% (tương đương 997 nghìn người), công nghiệp và xây dựng tăng 1,01% (tương đương 604,2 nghìn người), lao động làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản có xu hướng giảm 2,49% (tương đương 571 nghìn người).

- Về tỷ lệ thất nghiệp và việc làm

Sau khi Việt Nam gia nhập WTO, FDI vào Việt Nam tăng vọt, góp phần tạo ra nhiều việc làm cho thị trường lao động.

Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi ở thành thị (tính vào thời điểm ngày 1/7) giảm từ 4,64% năm 2007 xuống 4,29% năm 2010 và tính đến năm 2015 mức sơ bộ ở 3,37%<sup>1</sup>.

- Về tiền lương và thu nhập

Nhìn chung, sau hơn 2 năm Việt Nam gia nhập WTO thì tiền lương, thu nhập của người lao động trong các loại hình doanh nghiệp tiếp tục ổn định và tăng lên. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê và báo cáo của các bộ, ngành địa phương, tiền lương bình quân của người lao động năm 2007 tăng 13,5% so với năm 2006 và năm 2008 đạt khoảng 2.525.000 đồng/tháng, tăng 13% so với năm 2007<sup>2</sup>.

Tóm lại, hội nhập kinh tế quốc tế mà cụ thể là gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới, tham gia vào quá trình tự do hóa thương mại toàn cầu đã có những tác động tích cực tới thị trường lao động. Nhiều công ăn việc làm được tạo ra hơn, tỷ lệ thất nghiệp giảm, sự chuyển dịch cơ cấu được thúc đẩy theo hướng tích cực hiện đại, trong đó tăng tỷ lệ lao động trong các ngành công nghiệp, dịch vụ, giảm bớt tỷ lệ trong ngành nông nghiệp, dẫn tới tăng năng suất lao động cũng như tăng thu nhập cho người lao động.

---

1. Tổng cục Thống kê (2011), *Niên giám thống kê 2010*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 119;

Tổng cục Thống kê (2016), *Niên giám thống kê 2015*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 153.

2. Hà Nội mới online, 2008, *Sẽ điều chỉnh chuẩn nghèo theo chỉ số giá tiêu dùng*, tại <http://www.hanoimoi.com.vn/vn141/182525/>



*- Tác động của khủng hoảng tài chính tới thị trường lao động*

Khi Việt Nam vừa mở cửa để hội nhập sâu rộng với kinh tế toàn cầu năm 2007 thì năm 2008 nổ ra cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế trầm trọng với những hệ lụy to lớn. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu được xem là thực sự bắt đầu tại Mỹ vào đầu tháng 8 năm 2008, khi một trong những tổ chức cho vay thế chấp kinh doanh bất động sản lớn nhất nước này, nộp đơn xin phá sản. Tiếp đó là phản ứng dây chuyền gây nên sụp đổ hàng loạt các ngân hàng, quỹ tín dụng, các thị trường chứng khoán... không chỉ ở Mỹ mà lan ra toàn cầu. Khủng hoảng tài chính tín dụng tác động tiêu cực tới mọi ngành sản xuất kinh doanh của nền kinh tế thực của các quốc gia, làm suy giảm thương mại, đầu tư, gia tăng nghèo đói và thất nghiệp trên toàn thế giới.

Trên cấp độ toàn cầu, một loạt tác động của cuộc khủng hoảng tài chính là:

- Các nền kinh tế phát triển đã chịu mức suy giảm tới 7,5% GDP trong quý IV năm 2008 và tiếp tục suy giảm với tốc độ như vậy trong quý I năm 2009.

- Khủng hoảng tài chính làm cho thương mại toàn cầu suy giảm tới 10% trong 2009. IMF cũng kêu gọi sự hợp tác toàn cầu chặt chẽ hơn nữa nhằm duy trì sự ổn định tài chính trong điều kiện hiện nay và đặc biệt phải chống lại chủ nghĩa bảo hộ đang có xu hướng gia tăng.

- Đầu tư FDI toàn cầu cũng giảm từ mức 1,5 nghìn tỷ đôla Mỹ vào năm 2007 xuống dưới 1 nghìn tỷ đôla Mỹ vào năm 2008 và chỉ còn khoảng 500 tỷ đôla Mỹ vào năm 2009.

- Khủng hoảng kinh tế làm gia tăng thất nghiệp trên toàn cầu, đạt tới đỉnh điểm vào năm 2010 với các nền kinh tế phát triển là 9,2%, trong đó Mỹ 10,1%, EU 11,5%<sup>1</sup>.

Nền kinh tế Việt Nam có độ mở khá lớn với kim ngạch xuất nhập khẩu trên GDP vượt quá 170% nên tác động của việc suy giảm tăng trưởng thương mại thế giới có tác động tiêu cực với tăng trưởng kinh tế trong nước. Đặc biệt là việc thu hẹp các "đầu ra" chính cho xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam là Mỹ, EU, Nhật Bản (thường chiếm tổng cộng trên 50% kim ngạch xuất khẩu) sẽ làm giảm động lực tăng trưởng quan trọng này.

*Một là, xuất khẩu giảm mạnh:*

Thương mại 6 tháng đầu năm 2009 vẫn tiếp tục giảm sút so với cùng kỳ năm 2008, trong đó xuất khẩu ước đạt 27,57 tỷ đôla Mỹ, giảm 10,1% so với cùng kỳ năm 2008; nhập khẩu ước đạt 30,64 tỷ đôla Mỹ, giảm 31,6% so với cùng kỳ năm 2008<sup>2</sup>.

*Hai là, đầu tư nước ngoài sụt giảm mạnh:*

Trong bối cảnh kinh tế toàn cầu suy thoái nặng nề, dòng vốn FDI vào Việt Nam 6 tháng đầu năm 2009 đạt 8,87 tỷ đôla Mỹ, chỉ bằng 22,6% so với con số 31,6 tỷ đôla Mỹ của năm 2008. Dòng FDI đang giảm mạnh trên toàn cầu, gây khó khăn cho việc thu hút và giải ngân vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam.

- 
1. IMF (2009), *World Economy Outlook: Crisis and Recovery*, April 2009.
  2. <http://vneconomy.vn/20090618081649653P0C10/kim-ngach-xuat-nhap-khau-6-thang-dau-nam-deu-giam-manh.htm>

*Ba là, du lịch và xuất khẩu lao động chậm lại:*

Lượng khách nước ngoài vào Việt Nam trong 2 tháng đầu năm 2009 giảm 10,2% so với cùng kỳ năm 2008<sup>1</sup>. Trong khi, nhiều lao động xuất khẩu buộc phải về nước trước thời hạn.

Có thể thấy rằng, thị trường lao động Việt Nam cũng chịu tác động nặng nề của khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008, tuy nhiên do công tác thống kê cũng như quản lý thị trường này còn nhiều hạn chế nên không có được những số liệu đầu vào chính xác để đánh giá tác động của khủng hoảng tài chính. Dưới đây là những đánh giá sơ bộ:

Theo số liệu tổng hợp từ báo cáo của 48 Sở Lao động - Thương binh và Xã hội, tính đến đầu tháng 6 năm 2009 đã có 1.264 doanh nghiệp gặp khó khăn. Số lao động bị mất việc làm là 64.897 người, chiếm 10% lao động làm việc trong các doanh nghiệp, trong đó, số lao động nữ bị mất việc làm là 21.654 người (chiếm 33,3% tổng số lao động bị mất việc làm), lao động thiếu việc làm là 38.914 người. Các tỉnh, thành phố có số lao động bị mất việc làm cao nhất tập trung tại các vùng kinh tế trọng điểm như: Thành phố Hồ Chí Minh là 15.548 người, Hà Nội là 13.245 người, Bình Dương là 8.002 người, Đồng Nai là 5.460 người, Hải Phòng là 4.053 người... Ngoài ra, một số tỉnh không thuộc vùng kinh tế trọng điểm nhưng cũng có số người mất việc làm cao như: Nam Định 3.179 người, thiếu việc làm là 3.655 người (chủ yếu tập trung vào 71 doanh nghiệp tư nhân). Các ngành có số lượng lao động mất việc làm, thiếu việc làm tập trung nhiều nhất là dệt may, da giày (theo báo cáo từ các doanh nghiệp do Hiệp hội Dệt may

---

1. Doanh nghiệp và hội nhập (2009), *Lượng khách du lịch đến Việt Nam giảm*, tại <http://www.dnhn.vn/Story.aspx?lang=vn&zoneparent=0&zone=42&ID=1913>

tổng hợp, từ đầu năm 2009 đến nay, TP. Hồ Chí Minh có khoảng 9.057 lao động bị mất việc làm), tiếp đến là chế biến hải sản, chế biến nông sản... Tình trạng này chủ yếu rơi vào các doanh nghiệp có hàng xuất khẩu ra nước ngoài hoặc có nguyên liệu nhập khẩu từ các doanh nghiệp ngoài nước.

Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến việc lao động mất việc làm là do các doanh nghiệp suy giảm sản xuất, không tiêu thụ được sản phẩm, phải thu hẹp sản xuất và cắt giảm lao động. Trong số đó, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (tỉnh Bình Dương có 52/79 doanh nghiệp báo cáo gặp khó khăn, Đồng Nai có 45/47 doanh nghiệp, Hải Phòng có 10/45 doanh nghiệp) và doanh nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu chiếm số đông do khủng hoảng tài chính thế giới kéo theo giảm nhu cầu hàng nhập khẩu<sup>1</sup>.

Ngoài ra, ở khu vực nông thôn, đặc biệt là ở các làng nghề, suy giảm kinh tế đã tác động đến sản xuất và tiêu thụ của làng nghề, mà trực tiếp nhất là ảnh hưởng đến vấn đề việc làm và đời sống của người lao động.

Xu hướng mất việc làm năm 2009 vẫn đang diễn biến phức tạp do nhiều doanh nghiệp không nhận được đơn đặt hàng từ nước ngoài, nhiều doanh nghiệp không tiêu thụ được hàng hóa. Tình hình suy thoái kinh tế thế giới cũng ảnh hưởng đến lao động Việt Nam đang làm việc ở nước ngoài. Tính đến tháng 6/2009 đã có trên 7.000 lao động về nước trước thời hạn, số lao động về nước trước thời hạn năm 2009 có thể lên tới 10.000 người.

---

1. Hội thảo về thực trạng và giải pháp đối với lao động bị mất việc làm do suy giảm kinh tế (9/6/2009), <http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/ChiTiet.aspx?IDNews=13764>

Trong điều kiện thị trường lao động chịu tác động nặng nề của khủng hoảng tài chính toàn cầu thì trong năm 2009 - 2010 Chương trình việc làm giai đoạn 2006 - 2010 với mục tiêu đề ra là mỗi năm tạo việc làm mới cho 1, 7 triệu lao động, duy trì tỷ lệ lao động thất nghiệp ở thành thị xuống 5% và có xu hướng giảm dần, nâng tỷ lệ lao động qua đào tạo đạt 50%... là điều khó có thể thực hiện.

#### **4. Hội nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN và những tác động tới thị trường lao động Việt Nam**

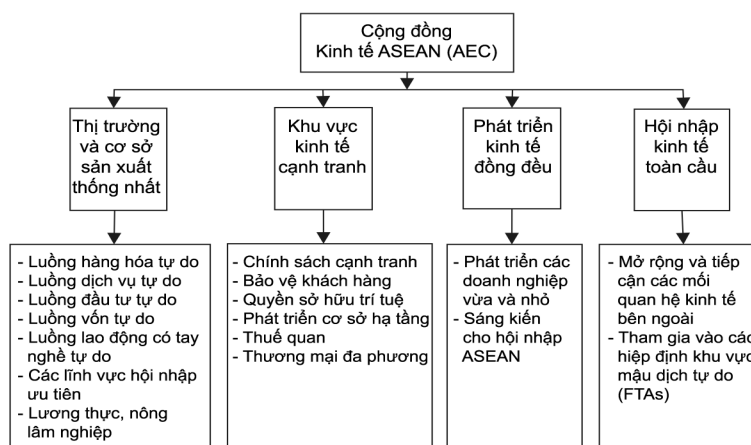
Sau lộ trình hơn 10 năm triển khai AFTA , việc thực hiện lộ trình hiện thực hóa Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) đã được các nhà lãnh đạo ASEAN đưa ra vào tháng 10 năm 2003 tại Bali, nhằm thiết lập một thị trường thống nhất và một nền tảng sản xuất được đặc trưng bằng sự luân chuyển tự do hàng hóa, dịch vụ, đầu tư và các luồng vốn. AEC sẽ tạo điều kiện cho sự di chuyển các nhà kinh doanh, lao động có kỹ năng và các nhân tài trong khu vực.

Đến ngày 31/12/2015 ASEAN tuyên bố đã hoàn thiện Cộng đồng Kinh tế ASEAN với 4 trụ cột (xem Hình 1).

Cho đến nay, ASEAN là một tổ chức liên kết khu vực gồm 10 nước thành viên với diện tích hơn 4,5 triệu km<sup>2</sup>, dân số hơn 624 triệu người, GDP gần 2.500 tỷ USD.

Sự hình thành cộng đồng ASEAN ngày 31/12/2015 đã, đang và sẽ có những tác động đa chiều tới Việt Nam. Việt Nam được hưởng nhiều lợi ích trên nhiều bình diện hợp tác chính trị, kinh tế và khoa học kỹ thuật..., nhưng đồng thời sẽ phải thực hiện nhiều nghĩa vụ thành viên và các cam kết quốc tế trong khung khổ của sự mở rộng hợp tác này trong đó có thị trường lao động.

**Hình 1: Sơ đồ các trụ cột của Cộng đồng Kinh tế ASEAN**



*Nguồn:* Tác giả tổng hợp từ: <http://asean.mofa.gov.vn/13/cong-dong-kinh-te-aec.html>.

(1) Trụ cột thị trường đơn nhất và cơ sở sản xuất thống nhất, (2) Trụ cột khu vực kinh tế cạnh tranh, (3) Trụ cột phát triển kinh tế cân bằng và cuối cùng (4) là Trụ cột hội nhập kinh tế khu vực ASEAN vào nền kinh tế toàn cầu.

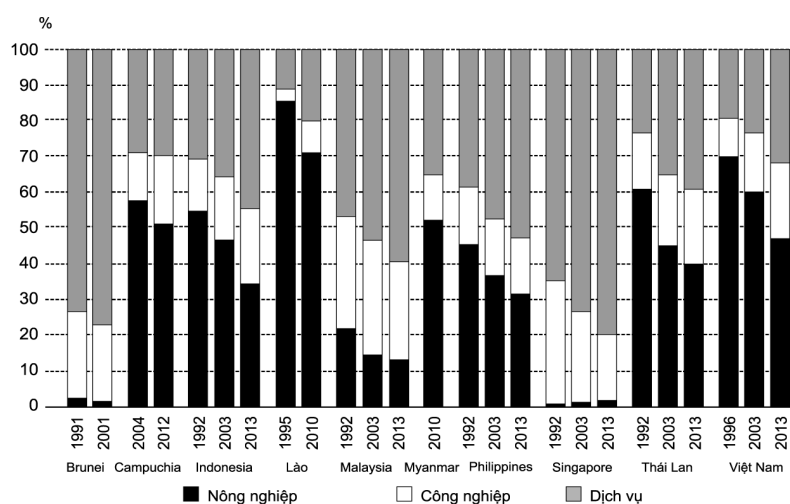
Theo lộ trình Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) cho phép các lao động có tay nghề cao, dịch vụ, đầu tư và hàng hóa của 10 quốc gia thành viên của ASEAN được di chuyển tự do hơn trong khu vực, sau đó sẽ hướng tới tự do hóa luân chuyển sức lao động cũng như các nguồn lực sản xuất trong một thị trường thống nhất. Trong đó, có 8 ngành nghề mà lao động có kỹ năng tay nghề cao được phép di chuyển trong khu vực. Đó là các ngành nghề kiểm toán, kiến trúc, kỹ sư, nha sĩ, bác sĩ, y tá, điều tra viên và nhân viên ngành du lịch. Ngoài ra, nhân lực chất lượng cao (các chuyên gia, thợ lành nghề), trong đó nhân lực phải được đào tạo chuyên môn hoặc có trình độ từ đại học trở lên, thông thạo ngoại ngữ, đặc biệt là tiếng Anh, được di chuyển tự do hơn.

*Việc làm theo ngành kinh tế:* Thương mại hàng hóa, dịch vụ và các hoạt động đầu tư như đã phân tích ở trên trong mô hình hội nhập kinh tế khu vực của Cộng đồng Kinh tế AEC trong thời gian qua với mức tăng trưởng cao được xem là nhân tố thúc đẩy mạnh sự dịch chuyển cơ cấu lao động giữa các ngành nghề của các nước thành viên ASEAN. Theo đó, thị trường lao động đã trải qua những chuyển dịch cơ cấu đáng kể. Một trong số đó là sự sụt giảm của ngành nông nghiệp. Nông nghiệp hiện nay chỉ đóng góp 40% tổng số việc làm, trong khi dịch vụ đóng góp 40,6% và công nghiệp thì đóng góp 19,4% còn lại. Nông nghiệp vẫn là ngành tạo ra nhiều việc làm nhất tại một nửa các nước thành viên ASEAN: Campuchia, Lào, Myanmar, Thái Lan và Việt Nam. Hơn nữa, tốc độ chuyển dịch là khác nhau giữa các nước, trong khi tỷ lệ lao động nông nghiệp giảm hơn 20% ở Indonesia, Thái Lan và Việt Nam trong hai thập kỷ qua, thì ở Philippines đã giảm đã chậm lại.

Một số quốc gia đã chứng kiến sự gia tăng việc làm nổi bật trong các ngành công nghiệp. Tại Việt Nam, từ năm 1996 đến năm 2013, tỷ lệ lao động trong ngành công nghiệp tăng gấp đôi từ 10,6% lên 21,2%. Trong khi đó, Malaysia và Singapore thì lại trải qua quá trình phản công nghiệp hóa trong hai thập kỷ qua. Trong các nước thành viên ASEAN, trừ Lào, Myanmar và Philippines, công nghiệp đóng góp trong khoảng từ 18% đến 28% tổng số việc làm. Những thập kỷ gần đây cũng chứng kiến sự gia tăng đáng kể trong tỷ trọng ngành dịch vụ. Trong năm 2013, ngành dịch vụ chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng số việc làm ở Singapore (80,1%), Malaysia (59,7%), Philippines (53,4%) và Indonesia (45%). Trong khi ở tất cả các nước thành viên ASEAN những năm gần đây, tỷ trọng của ngành dịch vụ trong tổng số việc làm tăng đáng kể, thì tại Campuchia, giá trị này vẫn ổn định ở mức 30%.

Thách thức đối với một số quốc gia là trong khi việc làm trong ngành công nghiệp chế biến gia tăng, các cơ sở sản xuất vẫn còn hạn hẹp. Dệt may là một ví dụ, mặc dù ngành này chiếm đến 60,7% tổng số việc làm trong các ngành công nghiệp chế biến tại Campuchia, và 35,2% tại Việt Nam. Tại Lào, một phần ba lao động trong các ngành công nghiệp hiện làm việc trong ngành chế biến thực phẩm. Những ngành công nghiệp sử dụng nhiều lao động (dệt may, chế biến thực phẩm) có vai trò rất quan trọng ở những nước này trong việc thu hút những người đang tìm việc, bao gồm cả những lao động chuyển từ ngành nông nghiệp. Tuy nhiên, vẫn cần nhiều nỗ lực để tạo nền móng cho những ngành công nghiệp sản xuất có năng suất cao hơn<sup>1</sup>.

**Hình 2: Việc làm theo ngành của các nước thành viên ASEAN**



Nguồn: ILO - ADB (2014), *Cộng đồng ASEAN 2015: Quản lý hội nhập hướng tới thịnh vượng chung và việc làm tốt hơn*, tr. 48.

1. ILO - ADB (2014), *Cộng đồng ASEAN 2015: Quản lý hội nhập hướng tới thịnh vượng chung và việc làm tốt hơn*, tr. 48.



*Tỷ lệ thất nghiệp* của các nước trong khu vực ASEAN tương đối cao và có xu hướng giảm trong giai đoạn 2010 - 2013 (từ 4,7% xuống còn 4,2%), tương đương với các nước tiểu vùng châu Á khác, thấp hơn tỷ lệ toàn cầu là 6%. Còn ở Việt Nam, so với các nước trong khu vực thì tỷ lệ thất nghiệp khá thấp (2,2%), chỉ cao hơn Thái Lan và Lào (tương ứng với mức 0,8% và 1,9%) và thấp hơn các nước còn lại. Tỷ lệ thất nghiệp cao làm gia tăng chi phí kinh tế và xã hội, đồng thời làm suy giảm cơ hội tăng trưởng kinh tế<sup>1</sup>. Điều này gây sức ép lớn về việc làm và sẽ vô hình hình thành dòng di cư lao động trong các nước trong khu vực, trong đó có Việt Nam.

Bên cạnh tình trạng thất nghiệp chung của lao động thì tình trạng thất nghiệp trong lao động trẻ ở cả nam và nữ đáng lo ngại hơn. Ở các nước khu vực ASEAN, tỷ lệ thất nghiệp thanh niên cao hơn tỷ lệ thất nghiệp chung 3,1 lần, vào khoảng 13,1% (năm 2013). Trong khi đó, tỷ lệ thất nghiệp thanh niên Việt Nam là 6,2%, thấp hơn so với Indonesia, Philippines, Malaysia, Singapore và chỉ cao hơn các nước đang phát triển khác như Lào, Thái Lan và Campuchia. Tỷ lệ thất nghiệp thanh niên đặc biệt cao ở Indonesia (21,6%), Philippines (16,6%). Tỷ lệ thất nghiệp thanh niên nữ cao hơn nam ở hầu hết các quốc gia ngoại trừ Malaysia. Ở Singapore, tỷ lệ thất nghiệp thanh niên nữ cao gấp 2,2 lần so với nam cho thấy, nữ thanh niên, gặp khó khăn lớn hơn nam thanh niên trong tìm kiếm việc làm. Do đó Chính phủ Singapore cần có chính sách hỗ trợ, ưu tiên nữ giới trong việc tìm kiếm việc làm.

---

1. ILO, *Khủng hoảng việc làm thanh niên: Một kêu gọi hành động*, Nghị quyết và kết luận của Hội nghị Lao động quốc tế, kỳ họp thứ 101 (Geneva, 2012).

*Nâng cao chất lượng việc làm thông qua hợp tác khu vực: Đây là mục tiêu, hành động xuyên suốt trong ba trụ cột của Cộng đồng ASEAN đã được lãnh đạo các nước thành viên nhất trí và tập trung cao trong các đối sách phát triển thị trường lao động ở mỗi quốc gia. Một số các chính sách cụ thể có thể thấy là đảm bảo an toàn lao động cho người di cư, thúc đẩy đầu tư nâng cấp nguồn nhân lực và kỹ năng, vấn đề tăng cường xử lý các hành vi buôn bán người (Trụ cột Chính trị - An ninh). Hội nghị Bộ trưởng Lao động ASEAN chỉ đạo công tác liên quan về vấn đề hợp tác khu vực về lao động và giám sát các sáng kiến có liên quan. Một số các sáng kiến được thông qua như:*

- Tuyên bố Banda về vấn đề doanh nghiệp trẻ và việc làm;
- Tuyên bố về bảo vệ và thúc đẩy quyền của lao động di cư;
- Tuyên bố về tăng cường an sinh xã hội;
- Tuyên bố về phát triển nguồn nhân lực.

*Hợp tác giải quyết vấn đề di cư lao động:* Trong thời gian qua, ASEAN cũng đã trở thành trung tâm di cư lao động, trong đó nhiều nước là điểm đến cho các lao động di cư bất hợp pháp từ các nước thành viên ASEAN. Theo nhận định của ILO thì hoạt động di cư lao động tại khu vực ASEAN chịu ảnh hưởng bởi hai nhóm nhân tố là (1) sự khác biệt giữa các nước về phát triển kinh tế, và (2) tăng trưởng lực lượng lao động và già hóa dân số làm ảnh hưởng đến cung cầu lao động.

Theo báo cáo của ILO cho thấy, từ năm 1990 đến năm 2013 số di cư trong ASEAN đã tăng từ 1,5 triệu người lên 6,5 triệu người, tỷ lệ số di cư nội khối đã tăng từ 20,3% lên 34,6%. Trong số các nước ASEAN thì Thái Lan, Singapore và Malaysia là ba nước có số lao động di cư đến chiếm 90%

số lao động di cư của cả khu vực. Các lao động di cư trong khối ASEAN đều có một đặc điểm chung là lao động có trình độ học vấn thấp, lao động phổ thông và làm việc chính là các công việc nặng nhọc như vận hành máy móc, lắp ráp hay nhân công nông nghiệp, ngư nghiệp.

ASEAN với những cam kết về tự do dịch chuyển lao động cho một số nhóm ngành nghề cần kỹ năng cao bao gồm 8 ngành nghề mà lao động có kỹ năng tay nghề cao được phép di chuyển trong khu vực hiệp định công nhận kỹ năng nghề là: các ngành nghề kiểm toán, kiến trúc, kỹ sư, nha sĩ, bác sĩ, y tá, điều tra viên và nhân viên ngành du lịch. Ngoài ra, nhân lực chất lượng cao (các chuyên gia, thợ lành nghề), trong đó nhân lực phải được đào tạo chuyên môn hoặc có trình độ từ đại học trở lên, thông thạo ngoại ngữ, đặc biệt là tiếng Anh, được di chuyển tự do hơn. Với các quy định như trên thì vấn đề di cư lao động tay nghề thấp sẽ là một vấn đề mà các nước thành viên cần phải giải quyết cho giai đoạn 2016 - 2020. Như vậy, việc tìm ra những giải pháp, chính sách đối với vấn đề di cư, dịch chuyển lao động trong khối sẽ là nền tảng giúp giải quyết nhu cầu thị trường lao động của các nước tiếp nhận, đồng thời tạo việc làm cho những lao động di cư.

Một trong những giải pháp nhằm giải quyết các vấn đề về thị trường lao động, vấn đề di cư lao động tay nghề thấp, lao động phổ thông, đến nay, các nước thành viên ASEAN đã chủ động ký kết các biên bản ghi nhớ song phương về vấn đề lao động như Campuchia với Malaysia đã ký kết Biên bản ghi nhớ về quy trình tuyển dụng đối với người có quốc tịch Campuchia và Malaysia, Biên bản ghi nhớ về tuyển dụng lao động giúp việc, Indonesia - Brunei đã ký kết Biên bản về hợp tác lao động...

Tóm lại, trong những năm đầu thế kỷ XXI thị trường lao động Việt Nam đang trong quá trình hoàn thiện, nên còn nhiều bất cập, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay. Ngoài ra, cùng với quá trình hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu, thị trường lao động chịu những tác động to lớn của những biến động trên thế giới và cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính toàn cầu càng làm cho những vấn đề này trở nên trầm trọng hơn.

**Bảng 10: Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi ở khu vực thành thị phân theo vùng**

Đơn vị: %

	2000	2005	2007	2010	2013	Sơ bộ 2015
<b>Cả nước</b>	<b>6,42</b>	<b>5,31</b>	<b>4,64</b>	<b>4,29</b>	<b>3,59</b>	<b>3,37</b>
Đồng bằng sông Hồng	7,34	5,61	5,74	3,73	5,13	3,42
Trung du và miền núi phía Bắc	6,42	5,07	3,85	3,42	2,26	3,11
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	6,54	5,20	4,95	5,01	3,81	4,51
Tây Nguyên	5,16	4,23	2,11	3,37	2,07	2,27
Đông Nam Bộ	6,16	5,62	4,83	4,72	3,34	3,05
Đồng bằng sông Cửu Long	6,15	4,87	4,03	4,08	2,96	3,22

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2011), *Niên giám thống kê 2010*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 119; Tổng cục Thống kê (2016), *Niên giám thống kê 2015*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, tr. 153.

*Tóm lại*, mặc dù đã đạt được những thành tựu ban đầu đáng khích lệ, thị trường lao động ở Việt Nam hiện vẫn đang đối mặt với nhiều khó khăn lớn, trong đó, vấn đề nan giải nhất, đòi hỏi phải có giải pháp vừa mang tính cấp thiết, vừa mang tính lâu dài, là sự mất cân bằng giữa cung và cầu về lao động, là việc thiếu hiếm bộ phận lao động được đào tạo, có kỹ năng và tay nghề phù hợp. Hậu quả mang lại là tỷ lệ thất nghiệp của lao động thành thị hiện nay vẫn còn khá cao theo thông tin sơ bộ năm 2008 là 4,65%. Đồng thời, thiếu việc làm vẫn đang là hiện tượng phổ biến, đặc biệt ở lao động thuộc khu vực nông nghiệp và nông thôn (tỷ lệ thời gian lao động được sử dụng ở khu vực nông thôn mới chỉ khoảng 70%). Đó là chưa kể đến hiện tượng một bộ phận đáng kể người lao động phải làm những công việc không phù hợp, và do vậy, làm việc không hết công suất, không hết khả năng, với năng suất lao động thấp.

Giai đoạn hiện nay, hàng năm lực lượng bổ sung mới vào thị trường lao động là 1,3 triệu người càng làm gia tăng áp lực thất nghiệp. Trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế thế giới, lượng lao động xuất khẩu sụt giảm, kèm theo số lao động ở nước ngoài phải về nước, bổ sung vào đội quân thất nghiệp càng làm cho vấn đề việc làm trầm trọng hơn.

Trong khi cung lao động tăng nhanh, cầu không đáp ứng được về số lượng, dẫn tới tình trạng thất nghiệp khá cao, thì ngược lại, nguồn cầu về lao động chất lượng cao có trình độ chuyên môn và tay nghề cũng đang ngày càng tăng, nhưng nguồn cung không đáp ứng được, dẫn tới thừa lượng mà thiếu chất. Đây chính là một trong những nghịch lý hay bất cập lớn nhất hiện nay của thị trường lao động Việt Nam: thừa lượng nhưng thiếu chất, thừa thầy nhưng thiếu thợ.

Khảo sát của VCCI và ILO tháng 6/2009 cho thấy, mức độ thiếu hụt trầm trọng lao động có trình độ cao trong thị trường lao động hiện nay, trong đó thiếu hụt trầm trọng nhất là trong lĩnh vực công nghiệp khi 67% doanh nghiệp công nghiệp cho rằng họ không được đáp ứng nhu cầu về cán bộ quản lý, 68% cho rằng họ không được đáp ứng nhu cầu về số lượng và chất lượng của cán bộ kỹ thuật. Trong khi đó, trong lĩnh vực dịch vụ tỷ lệ này chỉ có 52% và 51%<sup>1</sup>. Không chỉ thiếu hụt lao động bậc cao, nhiều doanh nghiệp cũng báo cáo rằng họ không được đáp ứng nhu cầu đối với công nhân kỹ thuật bậc thấp, nhân viên văn phòng, bán hàng và lao động chân tay.

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê năm 2012, lao động phổ thông không có chuyên môn kỹ thuật chiếm 83,28% tổng số lao động; lao động đã qua đào tạo nghề chỉ chiếm tỷ lệ 4,84%; lao động có trình độ trung cấp chuyên nghiệp là 3,61%; và lao động có trình độ từ cao đẳng, đại học trở lên chiếm 8,26%<sup>2</sup>. Đến năm 2016, con số này chỉ giảm khoảng 3% tương ứng với số lao động không có chuyên môn kỹ thuật chiếm đến 78,6% lực lượng lao động, trong đó có đến hơn 37 triệu lao động ở nông thôn và hơn 17,5 triệu lao động ở thành thị. Cả nước chỉ có khoảng 10,9 triệu người có việc làm, tương ứng

- 
1. Nguyễn Thiêm, Nghịch lý của thị trường lao động Việt Nam, <http://antg.cand.com.vn/News/PrintView.aspx?ID=69872>
  2. Hải Yến (tổng hợp), (2012), *Điều tra lao động và việc làm Việt Nam năm 2012*, [online]: [http://www.gopfp.gov.vn/home;jsessionid=E286C76A9B8AA8A53175A56CB2A36575?p\\_p\\_id=47\\_INSTANCE\\_2wAt&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=exclusive&p\\_p\\_mode=view&\\_47\\_INSTANCE\\_2wAt\\_struts\\_action=%2FCMS\\_NEWS\\_LIST%2Fview\\_category&\\_47\\_INSTANCE\\_2wAt\\_ArticleID=711330&\\_47\\_INSTANCE\\_2wAt\\_TypeID=NC-TD](http://www.gopfp.gov.vn/home;jsessionid=E286C76A9B8AA8A53175A56CB2A36575?p_p_id=47_INSTANCE_2wAt&p_p_lifecycle=0&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&_47_INSTANCE_2wAt_struts_action=%2FCMS_NEWS_LIST%2Fview_category&_47_INSTANCE_2wAt_ArticleID=711330&_47_INSTANCE_2wAt_TypeID=NC-TD) [Accessed 16 Nov. 2017].

với 20,6% đã được đào tạo. Có sự chênh lệch đáng kể về tỷ lệ lao động đang làm việc đã qua đào tạo giữa thành thị và nông thôn, mức chênh lệch này là 24,4% (thành thị là 37,2% và nông thôn là 12,8%)<sup>1</sup>. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, trong giai đoạn 2005 - 2015, mặc dù lao động làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp có giảm, nhưng vẫn chiếm tỷ trọng cao nhất. Cụ thể, nông nghiệp giảm từ 55,09% năm 2005, xuống 45,19% năm 2015; lần lượt công nghiệp tăng từ 17,59% lên 21,78%; dịch vụ tăng từ 27,32% lên 33,03%<sup>2</sup>.

Ngoài ra, thị trường còn thiếu vắng một số công cụ như hệ thống thông tin về phía cầu lao động như thông tin về xu hướng việc làm, chỗ làm việc trống, mức lương, các yêu cầu về trình độ chuyên môn và tay nghề,... Đây là những thông tin rất cần thiết không chỉ đối với các nhà hoạch định chính sách, mà còn quan trọng đối với người lao động đang tìm việc, các trường và cơ sở đào tạo nghề, học sinh, sinh viên, các chủ sử dụng lao động. Mặc dù một số trung tâm giới thiệu việc làm hiện nay đã có những nỗ lực nhất định trong việc thu thập, xử lý, cập nhật và cung cấp các thông tin về cầu lao động cho người tìm việc, nhưng các thông tin này còn mang tính cục bộ, chưa được chuẩn hóa, không có tính hệ thống, và vì vậy, khó chuyển giao cho các đối tượng sử dụng tin khác nhau, lại càng khó có thể tổng hợp để phổ biến cho các mục đích sử dụng ở tầm quốc gia.

- 
1. Tổng cục thống kê (2017), *Bản tin cập nhật thị trường lao động Việt Nam*, [online] Hà Nội: Tổng cục Thống kê, Available at: <http://www.molisa.gov.vn/Images/FileAnPham/fileanpham2017691623270.pdf>.
  2. Mạc Văn Tiến (2015), *Công Thông tin Tổng cục Dạy nghề, Cơ hội và thách thức đối với lao động Việt Nam khi gia nhập Cộng đồng kinh tế ASEAN*.

## **5. Một số giải pháp về hoàn thiện thị trường lao động**

Như đã nhấn mạnh ở phần đầu, thị trường lao động là một bộ phận cấu thành nền kinh tế thị trường, gắn liền với hàng hóa đặc biệt là con người. Chiến lược phát triển của thị trường này vừa là mục tiêu vừa là động lực của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Với mục tiêu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, nhằm đảm bảo đến năm 2020 Việt Nam trở thành một nước công nghiệp có trình độ phát triển trung bình, việc tiếp tục hoàn thiện và phát triển thị trường lao động trong điều kiện tăng cường hội nhập quốc tế, đáp ứng yêu cầu phát triển là một nhiệm vụ hết sức nặng nề và có vị trí quan trọng trong chiến lược trung hạn của Việt Nam. Trong khuôn khổ báo cáo này, từ những phân tích về đặc điểm phát triển và hiện trạng, chúng tôi xin đưa ra một số hướng chính nhằm tiếp tục hoàn thiện thể chế, phát triển thị trường lao động theo cơ chế thị trường, hội nhập quốc tế, nâng cao chất lượng nguồn lao động, và đặc biệt chú trọng đến an sinh xã hội nhằm duy trì định hướng XHCN cũng như đảm bảo phát triển bền vững, công bằng.

### ***5.1. Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật phù hợp với thông lệ quốc tế và các quy định của WTO***

Hệ thống pháp luật lao động của Việt Nam đã và đang tiếp tục được hoàn thiện theo hướng tiếp cận các tiêu chuẩn quốc tế, các nguyên tắc của thị trường. Được Tổ chức Lao động quốc tế tích cực hỗ trợ trong các năm qua, Việt Nam cũng đã phê chuẩn nhiều công ước quốc tế. Tuy nhiên, trong giai đoạn thực hiện những cam kết của WTO, Việt Nam đang phải tiếp tục điều chỉnh các văn bản pháp luật về lao động cho



phù hợp với nguyên tắc cơ bản của WTO là không phân biệt đối xử, minh bạch, về các vấn đề như tiền lương, quan hệ lao động, đào tạo và đào tạo lại, vấn đề di chuyển lao động... Ngoài ra, hàng loạt các luật và quy định liên quan tới kinh tế thị trường nói chung và thị trường lao động nói riêng như Bộ luật Lao động, Luật Dạy nghề, Luật Bảo hiểm xã hội, Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài, Luật Doanh nghiệp, Luật cư trú... cần tiếp tục được xây dựng và hoàn thiện theo hướng này.

### ***5.2. Hoàn thiện và phát triển thị trường lao động***

Việc mở rộng thương mại quốc tế và đầu tư trực tiếp nước ngoài sẽ làm thay đổi cơ cấu đầu tư và cơ cấu kinh tế, dẫn đến cơ cấu việc làm và cơ cấu lao động sẽ thay đổi. Trên thị trường lao động sẽ có sự chuyển dịch lớn về lao động ở khu vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp và dịch vụ, giữa các địa phương và các doanh nghiệp. Đây là sự chuyển dịch tất yếu theo nguyên tắc cung - cầu của thị trường. Các chính sách của thị trường lao động phải được điều chỉnh để tạo điều kiện cho thị trường lao động phát triển theo đúng quy luật của nó, bao gồm các chính sách đồng bộ về tuyển lao động, hợp đồng lao động, thương lượng tập thể, tiền lương - tiền công, dịch vụ việc làm, dạy nghề, thông tin thị trường lao động... Đồng thời phải tổ chức thực hiện tốt các hoạt động để tạo điều kiện cho thị trường lao động phát triển, như hoạt động thông tin thị trường lao động, tư vấn và giới thiệu việc làm, hình thành và phát triển các giao dịch việc làm thông qua mạng, hội chợ việc làm, các sàn giao dịch việc làm... với nhiều hình thức phong phú. Trong đó cần tập trung các biện pháp để vừa quản lý được thị trường lao động, vừa định hướng, vừa

tạo điều kiện cho thị trường lao động phát triển lành mạnh, linh hoạt, liên thông, không còn rào cản, tạo điều kiện để người lao động dễ dàng tìm được việc làm phù hợp với thời gian nhanh nhất và người sử dụng lao động tìm được người lao động phù hợp, đáp ứng nhu cầu của sản xuất kinh doanh.

Cầu lao động của thị trường lao động cần được phát triển gắn với chính sách và cơ chế huy động các nguồn lực trong nước và ngoài nước cho đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh, nhất là các lĩnh vực đầu tư để thu hút nhiều lao động và phù hợp với lợi thế của từng vùng, coi trọng lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ. Trên thực tế, chính sự tăng trưởng của khu vực dịch vụ sẽ thúc đẩy có hiệu quả sự tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế, đồng thời với sự tăng trưởng sản lượng dịch vụ, doanh nghiệp dịch vụ sẽ tạo ra một khối lượng lớn chỗ việc làm.

### ***5.3. Nâng cao chất lượng nguồn lao động***

Một trong những thế mạnh của Việt Nam là có lực lượng lao động lớn, phần lớn lại là lao động trẻ, có trình độ văn hóa, cần cù và khéo léo, giá nhân công rẻ. Tuy nhiên, nếu chúng ta chỉ dừng lại ở các yếu tố ở dạng tiềm năng này thì không thể biến thế mạnh đó thành cơ hội, bởi nhiều quốc gia trong khu vực và trên thế giới cũng đang sẵn sàng cạnh tranh bằng các yếu tố này; mặt khác các yếu tố này có lợi thế ở những ngành kinh tế sử dụng nhiều lao động, mà không là lợi thế đối với những ngành kinh tế sử dụng công nghệ cao. Do đó, để phát huy và tận dụng thế mạnh của Việt Nam thì cần phải nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, tập trung vào một số nội dung sau:

Một là, nâng cao trình độ chuyên môn, tay nghề và kỹ năng hành nghề cho người lao động. Trong đó đặc biệt chú ý đến

đào tạo nghề ở trình độ cao, đào tạo suốt đời, đào tạo những nghề gắn với nhu cầu của hội nhập, đào tạo ngoại ngữ và tập trung cho đối tượng là lao động trẻ; chú trọng những lĩnh vực mới và khu vực dịch vụ, khu vực đòi hỏi công nghệ cao.

Hai là, nâng cao hiểu biết về pháp luật và ý thức chấp hành pháp luật, hoàn thiện ý thức, tác phong và thái độ làm việc của người lao động, giáo dục tác phong làm việc công nghiệp và mang tính chuyên nghiệp.

Ba là, xây dựng và hoàn thiện các quy định và tiêu chuẩn lao động, phối hợp với các nước thành viên ASEAN hoàn thiện cơ chế chứng nhận lao động có kỹ năng, tiêu chuẩn bằng cấp nghề một mặt nâng cao năng lực của người lao động, đáp ứng những yêu cầu trong nước, mặt khác thúc đẩy sự dịch chuyển lao động trong khu vực. Thiết lập khung khổ pháp lý cho thị trường lao động hoạt động hiệu quả cao như chính sách về định hướng nghề nghiệp, chính sách về dịch chuyển lao động, chính sách phát triển hệ thống thông tin thị trường.

Bốn là, xây dựng hệ thống tiêu chuẩn quản lý chất lượng lao động như thiết lập các bộ công cụ chỉ số đánh giá về kiến thức, kỹ năng chuyên môn gắn với các bậc đào tạo. Theo mô hình phân tích và đánh giá thị trường việc làm cho khu vực cho thấy, từ nay đến năm 2025 nhu cầu việc làm đòi hỏi lao động trình độ cao sẽ tăng lên ở hầu hết các nước trong khu vực. Chính vì vậy, việc phát triển hệ thống tiêu chuẩn quản lý chất lượng lao động sẽ là cơ sở để các cơ quan chức năng đánh giá đúng trình độ chuyên môn lao động, tạo ra động lực đi tắt đón những cơ hội trong và ngoài nước.

Năm là, cải cách hệ thống giáo dục, đào tạo nghề: Cải cách nội dung và phương pháp đào tạo theo xu hướng hội nhập với

khu vực quốc tế được coi là yêu cầu cấp thiết. Các cơ sở giáo dục và đào tạo nghề cần phải đổi mới nội dung giảng dạy, lựa chọn các chương trình, giáo trình tiên tiến, đẩy mạnh ứng dụng ngoại ngữ và tin học tại các cơ sở đào tạo nghề... Theo dự báo nhu cầu đòi hỏi người lao động ngoài những kỹ năng chuyên môn thì cần phải có những kỹ năng như kỹ năng giao tiếp, kỹ năng lập kế hoạch, kỹ năng làm việc nhóm, kỹ năng giải quyết vấn đề... sẽ ngày càng tăng.

Sáu là, đẩy mạnh hợp tác quốc tế để nâng cao chất lượng lao động chuyên môn kỹ thuật tay nghề cao như hợp tác với các trường đại học trong và ngoài khu vực, hợp tác quốc tế nhằm chuyển giao công nghệ máy móc thực hành cho người lao động, thu hút và xúc tiến đầu tư hợp tác của các trường đại học, dạy nghề có uy tín trên thế giới vào Việt Nam.

#### ***5.4. Hoàn thiện và phát triển hệ thống an sinh xã hội***

Việc tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, Việt Nam đang phải thực hiện các cam kết mở cửa thị trường trong khuôn khổ WTO và AEC. Do đó, Việt Nam cần xây dựng hệ thống an sinh xã hội để ngăn ngừa và hạn chế các vấn đề xã hội, những rủi ro, những tác động tiêu cực của cơ chế thị trường. Hệ thống chính sách này phải đồng thời đảm bảo được cả hai tính chất là tính "xã hội" và tính "an sinh". Một hệ thống an sinh xã hội hữu hiệu phải đảm bảo bao phủ được tối đa các đối tượng, các nhóm dân cư trong xã hội, hạn chế và chống lại được tối đa các dạng rủi ro của xã hội, do đó cần phải xây dựng và hoàn thiện tổ chức để thực thi các chính sách an sinh xã hội nhằm đáp ứng cho nhiều đối tượng, trong đó có những đối tượng khó khăn nhất như nông dân, khu vực phi chính quy...

Trong những năm đầu sau khi gia nhập WTO, mạng lưới an sinh xã hội cần tập trung xử lý vấn đề lao động bị nghỉ việc, mất việc làm từ các lĩnh vực, các ngành có sức cạnh tranh kém, các doanh nghiệp ở các lĩnh vực được nhà nước bảo hộ trước đây. Mạng lưới an sinh xã hội là một hệ thống các giải pháp hỗ trợ đồng bộ bao gồm hỗ trợ tài chính, dạy nghề, tự tạo việc làm, chuyển đổi nghề, chuyển đổi vị trí, cung cấp các dịch vụ tư vấn làm việc, thông tin thị trường lao động, tăng cường các giao dịch việc làm trên thị trường lao động...; đồng thời có các biện pháp để duy trì và phát triển việc làm đối với những người đang làm việc.

Một trong những vấn đề quan tâm là giải quyết vấn đề tăng khoảng cách thu nhập và mức sống giữa các nhóm dân cư, giữa người lao động có tay nghề và lao động giản đơn, giữa lao động có việc làm và lao động mất việc làm, giữa nông thôn và thành thị, giữa các ngành... Do đó, cần phải có chính sách để những người nghèo, có thu nhập thấp cũng có khả năng tham gia vào quá trình hội nhập, được hưởng các thành quả của hội nhập, tránh được những bất lợi của người nghèo, tận dụng tới mức cao nhất sự phát triển của thương mại và đầu tư để tạo thêm nguồn lực và môi trường kinh tế cho công tác giảm nghèo.

Một mặt cần mở rộng phạm vi thực hiện bảo hiểm xã hội, cụ thể Luật Bảo hiểm xã hội. Mặt khác, cần áp dụng chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho các đối tượng lao động, nguồn quỹ bảo hiểm thất nghiệp được hình thành từ sự đóng góp của người lao động, người sử dụng lao động và nhà nước. Trong bảo hiểm thất nghiệp, các biện pháp để đưa người lao động sớm trở lại thị trường lao động cần được thực hiện tốt, tạo nhiều cơ hội việc làm cho họ. Đồng thời thực hiện chính sách đối với lao động dôi dư do sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước.

### Tài liệu tham khảo

1. Ban Chỉ đạo Tổng điều tra dân số và nhà ở trung ương (2010), *Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009: Cấu trúc tuổi, giới tính và tình trạng hôn nhân của dân số Việt Nam*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
2. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2007), *Chế độ, chính sách mới về lao động - tiền lương phụ cấp - bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế - chính sách tinh giản biên chế*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội.
3. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2009), *Bộ luật Lao động và quy định mới nhất về tiền lương, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, công đoàn, hỗ trợ lao động mất việc làm do suy giảm kinh tế 2009*, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội.
4. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2009), *Hội thảo về thực trạng và giải pháp đối với lao động bị mất việc làm do suy giảm kinh tế (9/6/2009)*, <http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/ChiTiet.aspx?IDNews=13764>.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
8. Doanh nghiệp và hội nhập, 2009, *Lượng khách du lịch đến Việt Nam giảm*, tại <http://www.dnhn.vn/Story.aspx?lang=vn&zoneparent=0&zone=42&ID=1913>.
9. Hà Nội mới online, 2008, *Sẽ điều chỉnh chuẩn nghèo theo chỉ số giá tiêu dùng*, tại <http://www.hanoimoi.com.vn/vn141/182525/>.

10. Hải Yến (tổng hợp), (2012), *Điều tra lao động và việc làm Việt Nam năm 2012*, [online]: [http://www.gopfp.gov.vn/home;jsessionid=E286C76A9B8AA8A53175A56CB2A36575?p\\_p\\_id=47\\_INSTANCE\\_2wAt&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=exclusive&p\\_p\\_mode=view&\\_47\\_INSTANCE\\_2wAt\\_struts\\_action=%2FCMS\\_NEWS\\_LIST%2Fview\\_category&\\_47\\_INSTANCE\\_2wAt\\_ArticleID=711330&\\_47\\_INSTANCE\\_2wAt\\_TypeID=NC-TD](http://www.gopfp.gov.vn/home;jsessionid=E286C76A9B8AA8A53175A56CB2A36575?p_p_id=47_INSTANCE_2wAt&p_p_lifecycle=0&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&_47_INSTANCE_2wAt_struts_action=%2FCMS_NEWS_LIST%2Fview_category&_47_INSTANCE_2wAt_ArticleID=711330&_47_INSTANCE_2wAt_TypeID=NC-TD) [Accessed 16 Nov. 2017].
11. IMF (2009), *World Economy Outlook: Crisis and Recovery*, April 2009.
12. Khải Nguyên (2008), *Những quy định mới nhất về tiền lương, bảo hiểm xã hội, phụ cấp, trợ cấp*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội.
13. Lê Tử Giang (2008), *Toàn văn luật sửa đổi, bổ sung một số điều bộ luật lao động (hiệu lực từ ngày 01/07/2007)*, Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội.
14. Mạc Văn Tiến (2015), Công Thông tin Tổng cục Dạy nghề, *Cơ hội và thách thức đối với lao động Việt Nam khi gia nhập Cộng đồng Kinh tế ASEAN*, [online] Available at: <http://gdnn.gov.vn/AIAdmin/News/View/tabid/66/newsid/5933/seo/Co-hoi-va-tha-ch-thuc-doi-voi-lao-dong-Viet-Nam-khi-gia-nhap-cong-dong-kinh-te-ASEAN/Default.aspx>.
15. Nguyễn Đình Cử (2008), "Cơ cấu dân số Việt Nam có gì mới?", *Tạp chí Cộng sản*, số 24 (168), 2008.
16. Nguyễn Hoàng Giang Thanh (2007), *Luật lao động và các văn bản hướng dẫn thi hành - Song ngữ Việt - Anh*, Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội.
17. Nguyễn Thị Thơm (Chủ biên) (2006), *Thị trường lao động Việt Nam, Thực trạng và giải pháp*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
18. Nguyễn Văn Thọ (2002), *Phát triển thị trường lao động Việt Nam*, Nxb. Lao động, Hà Nội.

19. Nguyễn Thiêm, *Bất cập của thị trường lao động*, <http://antg.cand.com.vn/News/PrintView.aspx?ID=69872>
20. Tổng cục Thống kê (2000), *Điều tra mức sống dân cư Việt Nam*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
21. Tổng cục Thống kê (2006), *Niên giám thống kê 2005*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
22. Tổng cục Thống kê (2008), *Niên giám thống kê 2007*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
23. Tổng cục Thống kê (2009), *Niên giám thống kê 2008*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
24. Tổng cục Thống kê (2011), *Niên giám thống kê 2010*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
25. Tổng cục Thống kê (2016), *Niên giám thống kê 2015*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
26. Tổng cục Thống kê và UNFPA (2016), *Điều tra dân số và nhà ở giữa kỳ 2014: Cơ cấu tuổi, giới tính và một số vấn đề kinh tế xã hội ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Thông tấn, Hà Nội.
27. Tổng cục thống kê (2017), *Bản tin cập nhật thị trường lao động Việt Nam*, [online] Hà Nội: Tổng cục Thống kê, Available at: <http://www.molisa.gov.vn/Images/FileAnPham/fileanpham2017691623270.pdf>.
28. Trần Vương, "Thị trường lao động Việt Nam năm 2009: ám ảnh nỗi lo thất nghiệp!", *Lao động*, ngày 07/03/2009.
29. *Giải mã nghịch lý thị trường lao động*, 30/3/2009, <http://cafef.vn/vi-mo-dau-tu/giai-ma-nghich-ly-thi-truong-lao-dong-2009033007572235.chn>.
30. VNEconomy, *Kết quả tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009*, <http://vneconomy.vn/20090813080916457P0C11/dan-so-viet-nam-dat-gan-86-trieu-nguoi.htm>.



# VIỆC LÀM VÀ ĐỜI SỐNG CỦA CÔNG NHÂN CÔNG NGHIỆP: MỘT SỐ KẾT QUẢ TỪ NGHIÊN CỨU THỰC ĐỊA

*Đỗ Tá Khánh\**

## 1. Giới thiệu

Nội dung bài này là kết quả của các nghiên cứu định lượng và định tính thực hiện trong khuôn khổ dự án "Tăng cường quyền của công nhân và đại diện của công đoàn" (SWORR) (2012 - 2015)<sup>1</sup> và dự án "Hội nhập khu vực ở Đông Nam Á: Các xu hướng gắn kết, các động lực loại trừ" (SEATIDE) (2013 - 2016)<sup>2</sup>, do Ủy ban Châu Âu đồng tài trợ. Nghiên cứu

---

\* TS. Viện Nghiên cứu Châu Âu.

1. Dự án SWORR do Đại học Naples "L'Orientale" (Italia) điều phối, với sự tham gia của các đối tác: Viện Nghiên cứu Kinh tế và Xã hội (IRES - CGIL), Italia; Tổ chức mừng 1 tháng 5 - CCOO, Tây Ban Nha; Viện Nghiên cứu Châu Âu (IES - VASS), Việt Nam; Viện Nghiên cứu Công nhân và Công đoàn (IWTU), Việt Nam; và Đại học Công đoàn (TUU), Việt Nam.
2. Dự án SEATIDE do Viện Viễn Đông Bác Cổ - EFEO (ECOLE FRANCAISE D'EXTREME - ORIENT) - Pháp chủ trì thực hiện, với sự tài trợ của Liên minh Châu Âu theo Chương trình Khung 7. Các đối tác tham gia thực hiện dự án gồm: Viện Nghiên cứu Châu Âu (IES) - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam (VASS), Việt Nam; Đại học Cambridge (CHE), Vương quốc Anh; Đại học Milano-Bicocca (UNIMIB), Italia; Đại học Hamburg (UHAM), Đức;

định lượng và định tính được thực hiện ở ba tỉnh của miền Bắc Việt Nam gồm Hà Nội, Hải Dương, và Vĩnh Phúc, từ tháng 12/2013 đến tháng 10/2014.

### ***1.1. Cơ sở lý thuyết của nghiên cứu<sup>1</sup>***

Phương pháp tiếp cận của nghiên cứu này dựa trên sự nhận thức chung về một trong những nguyên lý của sự đồng thuận phát triển đang phổ biến của Việt Nam được các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới và ILO thúc đẩy rằng, có một mối liên kết giữa tăng trưởng công nghiệp do doanh nghiệp đầu tư nước ngoài dẫn dắt và sự phát triển. Cụ thể hơn, ý tưởng cụ thể là công nghiệp hướng ra xuất khẩu dựa trên đầu tư nước ngoài là một trong những động lực cho sự dịch chuyển việc làm sang hướng chính thức hóa, giảm nghèo, và đô thị hóa, bao gồm dòng người di cư trong nước từ các vùng nông thôn nghèo sang các khu công nghiệp nhằm tìm kiếm việc làm tốt hơn và điều kiện sống tốt hơn. Quả thật, trong sự đồng thuận này, sự thúc đẩy tính linh hoạt của lực lượng lao động được xem là nhân tố quan trọng cho sự dịch chuyển này vì nó được cho là sẽ có tác động tích cực đến mức sống của người dân và tính cạnh tranh của doanh nghiệp (vì nó cho phép lựa chọn lực lượng lao động tốt nhất từ một nguồn dồi dào). Nhìn chung, có thể nói rằng, một sự tiếp cận như vậy có ảnh hưởng tới các xu hướng phát triển của các nước đang phát triển giống như một sự lặp lại của quá trình công nghiệp hóa và bối cảnh di cư

---

Đại học Tallinn (TU), Estonia; Đại học Chiangmai (CMU), Thái Lan; Đại học Gadjah Mada (UGM), Indonesia; và Đại học Sain Malaysia (USM), Malaysia.

1. Nội dung của cơ sở lý thuyết nghiên cứu này được trích một phần từ Phương pháp luận nghiên cứu của hai dự án nêu trên.

đã làm nên nền tảng của các nhà nước phúc lợi phương Tây đầu thế kỷ XX.

Sự nhận thức có tính phê phán đối với phương pháp tiếp cận nêu trên được dựa trên một sự tổng quan toàn diện các phân tích và các quy định chính sách có liên quan, do các cơ quan trên đưa ra: mặc dù sự liên kết giữa việc làm trong công nghiệp có liên quan đến nước ngoài và "sự gắn kết xã hội" được thừa nhận có tính hệ thống, rất ít nghiên cứu tập trung chi tiết về cách thức thị trường lao động vận hành trên thực tế trong lĩnh vực này của nền kinh tế. Do vậy, nghiên cứu thực địa này nhằm lấp đầy khoảng trống và đánh giá phạm vi tương thích giữa các yêu cầu về lao động của ngành công nghiệp dựa vào xuất khẩu/do nước ngoài dẫn dắt, với các quá trình giảm nghèo, chính thức hóa lao động và đô thị hóa mà các phân tích và chính sách đã đề cập một cách có hệ thống.

Với nền tảng nêu trên, nghiên cứu này lựa chọn khảo sát hai ngành công nghiệp chính ở Việt Nam: may/da giày và điện tử. Ngành may/da giày đại diện cho các ngành thâm dụng lao động, phát triển mạnh ngay khi đất nước thực hiện mở cửa nền kinh tế. Trong khi đó với dòng vốn đầu tư nước ngoài đổ vào ồ ạt trong những năm gần đây, ngành điện tử đại diện cho các ngành thâm dụng công nghệ và vốn và đang đóng vai trò chủ chốt đóng góp cho xuất khẩu. Xét về mặt lao động, công nhân may thường được xem là có trình độ và thu nhập thấp hơn so với các công nhân điện tử. Do đó, một nghiên cứu dựa trên thực địa được kỳ vọng sẽ đóng góp đáng kể cho sự hiểu biết về điều kiện làm việc của công nhân ở cả hai lĩnh vực.

## **1.2. Phương pháp luận nghiên cứu**

Nghiên cứu được chia thành ba giai đoạn chính, gồm: thu thập thông tin cơ bản, nghiên cứu định lượng, nghiên cứu định tính.

### *Thu thập thông tin cơ bản:*

Thông tin cơ bản giúp các nghiên cứu viên hiểu được các lĩnh vực công nghiệp được nghiên cứu và địa điểm nghiên cứu trước khi tiến hành nghiên cứu thực địa. Thông tin cơ bản được cơ quan quản lý khu công nghiệp, chính quyền địa phương và doanh nghiệp cung cấp. Thu thập thông tin cơ bản được thực hiện từ tháng 9/2013 đến tháng 2/2014 và được tập hợp trong một báo cáo riêng rẽ với tên gọi "Thông tin cơ bản cho nghiên cứu thực địa".

### *Nghiên cứu định lượng:*

#### **\* Mục đích nghiên cứu:**

Mục đích của nghiên cứu định lượng là nhằm đạt được một cái nhìn toàn cảnh về các vấn đề nghiên cứu, có nghĩa là cả đời sống làm việc của công nhân công nghiệp. Nghiên cứu đã tập trung vào bốn hướng nghiên cứu gồm: phi chính thức hóa trên thực tế các công việc chính thức, hệ thống lao động di cư, công đoàn và các tranh chấp lao động, và vấn đề giới.

Để giải quyết bốn hướng nêu trên, một bảng hỏi được thiết kế theo các chủ đề sau:

i) Thông tin cơ bản của công nhân: giới, tuổi, dân tộc, tôn giáo, giáo dục, hôn nhân.

ii) Lương và thu nhập, an sinh xã hội và các điều kiện lao động khác: gồm hợp đồng lao động, lương, thu nhập, chi tiêu, và các loại bảo hiểm.

iii) Việc làm và an ninh việc làm: tìm việc và thay đổi công việc, sự ổn định công việc.

iv) Quan hệ lao động: tranh chấp lao động, đình công và các giải pháp.

v) Công đoàn và vai trò đại diện của nó: đánh giá của công nhân về sự đại diện của công đoàn ở cấp cơ sở về quyền của công nhân, các kết quả và tính hiệu quả của các hoạt động của công đoàn ở cấp cơ sở.

vi) Bình đẳng giới: sự phân biệt giới tính tại nơi làm việc và nơi sinh sống.

\* Tiếp cận công nhân:

Các công nhân được các nghiên cứu viên phỏng vấn bằng bảng ở nơi họ cư trú (nhà trọ) vào buổi tối, chủ yếu từ 19 - 22 giờ (sau giờ làm).

\* Địa điểm, thời gian và số lượng công nhân được phỏng vấn:

Nghiên cứu định lượng được thực hiện từ tháng 12/2013 đến tháng 3/2014 ở ba tỉnh: Hà Nội, Hải Dương và Vĩnh Phúc. Các nghiên cứu viên trong dự án được các sinh viên từ Khoa Luật, Đại học Công Đoàn hỗ trợ, họ tham gia nghiên cứu thực địa nhằm thực hành các kỹ năng như một nội dung trong hoạt động tập huấn của dự án. Tất cả các cuộc phỏng vấn sử dụng bảng hỏi được thực hiện ở các khu trọ của công nhân trong các cộng đồng nằm gần các khu công nghiệp và doanh nghiệp.

Tại Hà Nội: Nghiên cứu được thực hiện tại hai khu công nghiệp trong đó tập trung chuyên môn vào hai ngành công nghiệp đã được lựa chọn. Khu công nghiệp Thăng Long, nằm

ở phía Bắc của Hà Nội, là nơi tập trung của nhiều doanh nghiệp điện tử đến từ Nhật Bản và Hàn Quốc. Đây là khu công nghiệp lớn nhất của thành phố. Trong khi đó, Khu công nghiệp Sài Đồng quy tụ một lượng lớn các doanh nghiệp may, chủ yếu là các doanh nghiệp đã được cổ phần hóa. Nghiên cứu cũng bao gồm một số doanh nghiệp may cổ phần hóa và tư nhân có xưởng sản xuất ở quận Hai Bà Trưng, Hà Nội. Số doanh nghiệp liên quan đến cuộc khảo sát gồm 29 doanh nghiệp điện tử và 10 doanh nghiệp may với số công nhân tương ứng là 240 người và 176 người.

Tại Hải Dương: Nghiên cứu tập trung vào các doanh nghiệp điện tử và may ở Khu công nghiệp Tân Trường và Khu công nghiệp Nam Sách. Nghiên cứu cũng bao gồm một số doanh nghiệp may FDI nằm dọc đường quốc lộ 5, nằm ngoài các khu công nghiệp. Số doanh nghiệp có công nhân liên quan đến cuộc khảo sát là 12 doanh nghiệp điện tử và 17 doanh nghiệp may với số công nhân tương ứng là 217 người và 157 người.

Tại Vĩnh Phúc: Nghiên cứu được thực hiện tại Khu công nghiệp Khai Quang, khu công nghiệp lớn nhất của tỉnh, nơi có cả các doanh nghiệp may và điện tử. Số doanh nghiệp đã được khảo sát là 6 doanh nghiệp điện tử và 5 doanh nghiệp may với số công nhân tương ứng là 155 người và 89 người.

*Nghiên cứu định tính:*

\* Mục đích nghiên cứu:

Mục đích của nghiên cứu định tính là nhằm làm rõ các phát hiện của nghiên cứu định lượng, qua các cuộc phỏng vấn sâu và phỏng vấn nhóm tập trung sử dụng các công cụ có sự tham gia. Các nghiên cứu viên thảo luận với các đối tượng có

liên quan gồm công nhân, chính quyền địa phương, chủ nhà trọ và cán bộ công đoàn, nhằm tìm hiểu sâu hơn các vấn đề nghiên cứu hoặc đi sâu hơn vào các vấn đề mang tính định tính mà nghiên cứu định lượng không thể có câu trả lời. Bảng hỏi bán cấu trúc được đề cập trong bản hướng dẫn nghiên cứu thực địa được chuẩn bị trước nghiên cứu thực địa (xem chi tiết trong Phương pháp luận nghiên cứu).

\* Tiếp cận công nhân:

Không giống như nghiên cứu định lượng, các công nhân tham gia vào nghiên cứu định tính cũng được phỏng vấn cả vào ban ngày, bên cạnh buổi tối, khi công nhân làm việc vào ca đêm.

\* Địa điểm, thời gian và số lượng các công nhân được phỏng vấn:

Nghiên cứu định tính được thực hiện ở cùng địa điểm đã thực hiện nghiên cứu định lượng trong các giai đoạn trước nhưng được thu hẹp vào một số địa điểm chính<sup>1</sup>.

Tại Hà Nội: Nghiên cứu được thực hiện ở Khu công nghiệp Thăng Long và chỉ tập trung vào các công nhân ngành điện tử. Các cuộc phỏng vấn sâu với công nhân được thực hiện ở hai hình thức nhà trọ: i) Ký túc xá chính thức nằm trong khuôn viên khu công nghiệp và do doanh nghiệp quản lý; ii) Nhà trọ tư nhân, nằm ở thôn Bàu, xã Kim Chung, huyện Đông Anh. Số lượng công nhân tham gia thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn sâu là 126 công nhân và số người cung cấp thông tin chính được phỏng vấn là 47 người.

---

1. Thông tin chi tiết về địa điểm nghiên cứu, xin xem Báo cáo thông tin cơ bản.

Tại Hải Dương: Các cuộc phỏng vấn được thực hiện tại hai địa điểm: i) Công nhân điện tử trọ ở thôn Quế Dương, xã Tân Trường, nằm cạnh Khu công nghiệp Tân Trường; và công nhân may trọ ở phường Bình Hàn, thành phố Hải Dương, nằm cạnh các doanh nghiệp may dọc theo quốc lộ 5. 46 công nhân đã tham gia các cuộc thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn sâu, trong khi 12 người được phỏng vấn với vai trò là người cung cấp thông tin chính.

Tại Vĩnh Phúc: Các cuộc phỏng vấn sâu được thực hiện ở các khu nhà trọ trong các cộng đồng ở phường Khai Quang, thành phố Vĩnh Yên, cạnh Khu công nghiệp Khai Quang. 54 công nhân đã tham gia các cuộc thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn sâu và 12 người cung cấp thông tin chính đã trả lời phỏng vấn.

## **2. Các phát hiện nghiên cứu chính**

Các phát hiện nghiên cứu chính được chia làm ba vấn đề lớn, bao gồm: sản xuất, tái sản xuất, và vai trò của công đoàn.

Nội dung nghiên cứu về khía cạnh sản xuất được tập trung vào kỹ năng làm việc của công nhân, khả năng tìm việc làm và ổn định việc làm, các hình thức hợp đồng lao động được ký kết giữa công nhân và người sử dụng lao động, và điều kiện, môi trường làm việc trong doanh nghiệp.

Trong khía cạnh tái sản xuất, nghiên cứu đi sâu tìm hiểu về cuộc sống của công nhân bên ngoài nhà máy gồm điều kiện sống, thu nhập và chi tiêu, sự đáp ứng các nhu cầu về dịch vụ xã hội ở nơi làm việc, các mạng lưới phi chính thức trong đời sống của công nhân, tính bền vững của di cư đến các khu công nghiệp để làm việc và các dự định về tương lai của công nhân.



Cuối cùng, nghiên cứu tìm hiểu vai trò của công đoàn - tổ chức đại diện chính thức và hợp pháp cho công nhân - dưới sự đánh giá của công nhân. Điều này được kỳ vọng sẽ giúp công đoàn lắng nghe tốt hơn những tiếng nói của công nhân, góp phần giúp tổ chức này hiểu biết rõ hơn các điều kiện và nhu cầu của công nhân cũng như những nhận xét của chính những người được tổ chức đại diện để từ đó có những điều chỉnh giúp công tác đại diện được hiệu quả hơn.

## **2.1. Sản xuất**

### *2.1.1. Kỹ năng làm việc: công việc chân tay*

Trong số các công nhân được phỏng vấn trong nghiên cứu định lượng, phần lớn công nhân có tuổi đời từ 19 - 39 tuổi; nhưng công nhân điện tử có xu hướng trẻ hơn công nhân may. Ở tỉnh Hải Dương, trong độ tuổi từ 21 - 24 tuổi, công nhân may chiếm 34,2% trong khi công nhân điện tử chiếm 65,8%. Trong độ tuổi cao hơn 30 - 39 tuổi, công nhân may chiếm tới 57,4% trong khi công nhân điện tử chiếm 42,6%. Tỷ lệ này cũng tương tự ở hai tỉnh khác là Hà Nội và Vĩnh Phúc.

Các công nhân còn rất trẻ và họ bắt đầu làm việc cho nhà máy ngay sau khi tốt nghiệp trung học cơ sở hoặc trung học phổ thông. Họ chủ yếu thu nhận kỹ năng làm việc từ các khóa đào tạo do người sử dụng lao động tổ chức, từ vừa học vừa làm với các đồng nghiệp, và từ người giám sát tại nơi làm việc. Kết quả nghiên cứu định lượng cho thấy, các công nhân thu nhận kỹ năng làm việc từ chương trình dạy nghề trước khi làm việc cho doanh nghiệp chiếm tỷ lệ rất nhỏ khi so với các nguồn đào tạo khác.

Các cuộc phỏng vấn với công nhân ở ba tỉnh cho thấy, công việc của họ thực tế là công việc chân tay. Các công nhân

điện tử làm việc trong ngành công nghệ cao nhưng thực chất chỉ lắp ráp các linh kiện điện tử hoặc kiểm tra chất lượng của các linh kiện với công cụ hỗ trợ như kính hiển vi. Trong nghiên cứu này, các doanh nghiệp điện tử chủ yếu sản xuất các linh kiện cho điện thoại thông minh (như kính và cảm biến cho máy ảnh của điện thoại thông minh), điện thoại cố định, và máy in.

**Bảng 1: Thu nhận kỹ năng làm việc của công nhân ở ba tỉnh**

Đơn vị: %

	May			Điện tử		
	Hà Nội	Hải Dương	Vĩnh Phúc	Hà Nội	Hải Dương	Vĩnh Phúc
Học qua các chương trình đào tạo nghề	21,6	11,5	10,2	10,1	15,5	13,9
Học qua các khóa đào tạo nghề do doanh nghiệp tổ chức	23,9	27,6	32,7	56,3	49,3	39,3
Vừa học vừa làm từ đồng nghiệp	46,0	45,5	28,6	19,0	26,0	27,8
Học dưới sự hướng dẫn của người giám sát ở nơi làm việc	5,1	6,4	22,4	5,3	8,7	11,8
Thu nhận kỹ năng và kinh nghiệm từ công việc ở các doanh nghiệp trước đó	2,8	10,3	6,1	4,5	3,7	3,5

Rất ít công nhân được phỏng vấn tốt nghiệp các chương trình đào tạo nghề trước khi làm việc cho doanh nghiệp. Do vậy,

họ thường được doanh nghiệp tập huấn trước khi đảm nhiệm chính thức vị trí trong dây chuyền sản xuất. Khóa đào tạo của doanh nghiệp có thể kéo dài từ một tới ba tháng, tùy thuộc vào lĩnh vực. Trong các doanh nghiệp may, các công nhân đang làm việc thường được giao nhiệm vụ trở thành người đào tạo cho công nhân mới vì doanh nghiệp không có bộ phận đào tạo chuyên trách. Các công nhân mới thường nhận vị trí làm việc chính thức sau một tháng thử việc. Trong khi đó, các doanh nghiệp điện tử thường có các bộ phận đào tạo riêng do vậy công nhân sẽ phải trải qua ba tháng thử việc trước khi ký kết hợp đồng lao động và trở thành công nhân chính thức của doanh nghiệp, với đầy đủ lợi ích được hưởng theo quy định của Luật Lao động. Các cuộc phỏng vấn với công nhân ở Hà Nội và Hải Dương cũng cho thấy cách thức tương tự được người sử dụng lao động sử dụng.

**Hộp 1: Đào tạo nghề**

"Được đào tạo trực tiếp, đứng ở dây chuyền và có người hướng dẫn làm thì dễ hiểu và dễ sửa lỗi hơn..." (Nữ, 1996, Công ty may Samil, Hải Dương).

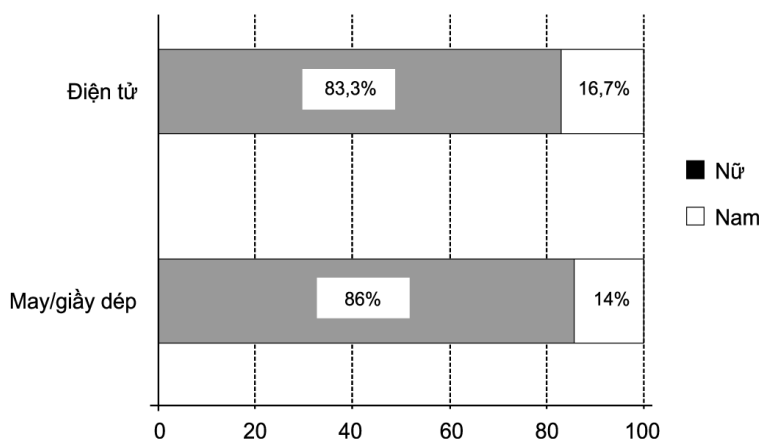
"Tôi mới vào được 4 tháng. Khi vào được đào tạo khoảng 1 tháng về sản xuất mạch điện tử, làm theo dây chuyền. Học xong đứng line một mình vì 1 line có 2 người, mỗi người phụ trách 1 máy..." (Nữ, 19 tuổi, Hợp đồng thời hạn 1 năm, Công ty UMC, Hải Dương).

"Em không được đào tạo chính quy ở đâu cả. Vào công ty tháng đầu tiên học việc luôn, vào dây chuyền được đào tạo trực tiếp, ca trưởng cho vào dây chuyền rồi mọi người dạy dần. Ai cũng phải qua đào tạo như vậy" (Nữ, 1986, Công ty may Embossa, Hải Dương).

### 2.1.2. Chiến lược tuyển dụng: công nhân di cư và công nhân nữ và dòng vào - ra thường xuyên

Các công nhân tham gia vào nghiên cứu này, cả định lượng và định tính, chủ yếu được phỏng vấn tại khu nhà trọ. Bên cạnh công nhân đến từ các tỉnh xa, nhiều công nhân đến từ các huyện gần khu công nghiệp nhưng họ vẫn ở trọ vì đi lại khó khăn và thời gian làm việc chặt chẽ. Do đó, họ đều được xem là công nhân di cư trong nghiên cứu này.

**Hình 1: Công nhân nữ và nam trong ngành điện tử và may**



Các công nhân tham gia vào cả nghiên cứu định lượng và định tính chủ yếu là công nhân nữ, 83,3% đối với công nhân điện tử và 86% đối với công nhân may. Xét theo tỉnh, tỷ lệ công nhân nữ và nam cũng tương tự ở cả hai lĩnh vực trong mỗi tỉnh. Tại Hà Nội, công nhân nam chiếm 18,2% trong ngành may và 20,6% trong ngành điện tử trong khi công nhân nữ chiếm 81,8% và 79,4% trong các ngành tương ứng. Tại Hải Dương, công nhân nam chiếm tỷ lệ thấp hơn so với ở Hà Nội, 16,0% trong ngành may và 17,8% trong ngành điện tử.

Công nhân nam chiếm tỷ lệ thấp nhất ở Vĩnh Phúc, chỉ 3,1% trong ngành may và 8,3% trong ngành điện tử.

Sử dụng công nhân nữ trong ngành may là một truyền thống và có thể giải thích dễ dàng. Tuy nhiên, sự chiếm ưu thế của công nhân nữ trong ngành điện tử, một ngành thâm dụng công nghệ, đặt ra câu hỏi cần được trả lời. Từ các cuộc phỏng vấn sâu, các công nhân cho rằng họ chịu đựng tốt hơn so với các đồng nghiệp nam do vậy người sử dụng lao động dễ áp dụng các quy tắc làm việc chặt chẽ hơn.

Nghiên cứu ở ba tỉnh cho thấy, các doanh nghiệp ở cả ngành điện tử và may luôn tuyển công nhân mà không có đòi hỏi về kỹ năng hay trình độ giáo dục cao. Với hàng nghìn công nhân trong mỗi nhà máy, đáng ngạc nhiên, nhiệm vụ chủ yếu của công nhân là các công việc chân tay không đòi hỏi kỹ năng hay bằng cấp cao (học vấn). Đối với các doanh nghiệp may, việc tuyển dụng dễ dàng hơn khi nó chỉ đòi hỏi công nhân có sức khỏe tốt và bằng tốt nghiệp phổ thông cơ sở trở lên. Các doanh nghiệp điện tử đòi hỏi trình độ cao hơn một chút, có nghĩa là phải tốt nghiệp trung học phổ thông (lớp 12 phổ thông).

Sự dao động về số lượng lao động là đặc trưng phổ biến trong cả hai ngành, nhưng ngành may có tỷ lệ cao hơn ngành điện tử. Một số doanh nghiệp may trung bình phải tuyển dụng công nhân hai lần trong một tháng và sáu hoặc bảy lần trong một năm. Một số lý do có thể giải thích được cho hiện tượng này. Trước hết, người sử dụng lao động không cố định số lượng công nhân trong các nhà máy của họ. Họ để cho công nhân tự do vào và ra nhằm để việc tuyển dụng được thực hiện thường xuyên. Thứ hai, người sử dụng lao động sử dụng

rộng rãi hình thức hợp đồng lao động xác định thời hạn do vậy công nhân thường rời bỏ công việc khi hợp đồng hết thời hạn (vấn đề này sẽ được thảo luận trong phần sau). Thứ ba, công nhân có xu hướng "nhảy việc" sang làm cho người sử dụng lao động khác nếu họ tìm thấy cơ hội tốt hơn ở chỗ khác, ví dụ như thu nhập cao hơn hoặc áp lực công việc thấp hơn. Trong một số cuộc phỏng vấn, công nhân nữ cho biết họ có thể rời bỏ công việc khi họ lấy chồng (phải ở nhà để chăm sóc gia đình).

### **Hộp 2: Tuyển dụng**

"Quy định của công ty là tuyển công nhân từ 18 đến 35 tuổi nhưng thường tuyển công nhân từ 18 đến 22 tuổi..." (Nữ, 22 tuổi, hợp đồng không xác định thời hạn, Công ty điện tử IriSo, Hải Dương).

"Công ty không nhận đơn của người quê Đông Anh vì công nhân địa phương thường mâu thuẫn với quản lý và một số trường hợp đánh quản lý ở công nhà máy" (Nữ, người cung cấp thông tin chính, thôn Bàu, xã Kim Chung, Hà Nội).

Tại Khu công nghiệp Thăng Long, theo đa số chủ nhà trọ, người di cư tìm việc làm trong khu công nghiệp dễ hơn so với người dân địa phương. Giải thích chính cho hiện tượng này là người dân địa phương ít chấp nhận các điều kiện làm việc khắc nghiệt, gấn gáp và được cộng đồng hỗ trợ, và có nhiều mong muốn và khả năng tổ chức hơn. Khi khu công nghiệp đi vào hoạt động những năm đầu thế kỷ XXI, người dân địa phương dễ được nhận vào làm công nhân hơn. Tuy nhiên, nhiều tranh chấp đã nổ ra giữa công nhân người địa phương và cán bộ

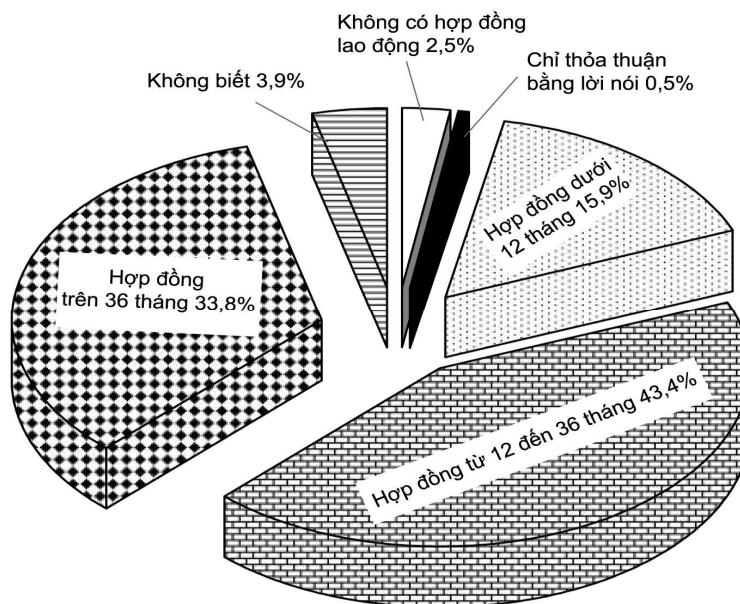
quản lý doanh nghiệp, gồm cả trường hợp công nhân địa phương đánh cán bộ quản lý ở bên ngoài nhà máy. Phát hiện này đặc biệt đáng quan tâm vì nó dường như cho thấy, có sự khác biệt so với các tài liệu và nghiên cứu trường hợp cho rằng người di cư trong nước bị người sử dụng lao động phân biệt đối xử hơn so với người dân địa phương.

Mỗi doanh nghiệp được nghiên cứu có chiến lược tuyển dụng riêng dựa trên yêu cầu công việc và nguồn cung lao động từ thị trường lao động. Nhìn chung họ thích công nhân trẻ tuổi, đặc biệt trong ngành điện tử. Trong độ tuổi 30/35, công nhân thường bị xa thải khỏi công việc trong nhà máy khi họ không còn đủ sức khỏe, năng suất lao động cao và khả năng thích ứng với hệ thống quy định và nguyên tắc làm việc của doanh nghiệp. Một công nhân đang làm việc cho một doanh nghiệp điện tử của Nhật Bản ở Khu công nghiệp Thăng Long đã nói rằng, công ty của cô sản xuất thấu kính cho camera của điện thoại thông minh vì vậy công nhân cần phải có mắt tinh để kiểm tra thấu kính. Trong trường hợp này, các công nhân có tuổi sẽ khó đáp ứng được yêu cầu của doanh nghiệp.

Tuy nhiên, không phải tất cả mọi trường hợp người sử dụng lao động đều tuyển công nhân trẻ hay xa thải công nhân trên 30 tuổi. Trong nghiên cứu này, chúng tôi tìm thấy rằng, một công ty may của Hàn Quốc ở Vĩnh Phúc vẫn tuyển dụng công nhân trên 30 tuổi. Một công nhân nữ, 38 tuổi, đang làm việc cho công ty này nói rằng chị đã được tuyển 4 năm trước đây khi đã 34 tuổi. Cô cho rằng công ty của cô không quan tâm đến tuổi của công nhân và tuyển bất cứ ai còn đủ sức khỏe để đáp ứng yêu cầu công việc.

2.1.3. Hợp đồng lao động: sự phổ biến hình thức hợp đồng xác định kỳ hạn và tính bất bình trong công việc

**Hình 2: Các dạng hợp đồng lao động ở ba tỉnh**



Khảo sát sử dụng bảng hỏi cho thấy, hầu hết các công nhân tham gia vào cuộc khảo sát đã có hợp đồng lao động với người sử dụng lao động. Một công nhân có hợp đồng lao động có nghĩa là anh/chị ta có việc làm tương đối ổn định với bảo hiểm xã hội như hưu trí, y tế và bảo hiểm thất nghiệp. Quan trọng hơn, anh/chị ta được xem là công nhân chính thức. Trong các loại khảo sát sử dụng bảng hỏi ở ba tỉnh cho thấy, các kết quả khác biệt khi xét theo hợp đồng lao động giữa các lĩnh vực may và điện tử. Tại Hà Nội, hợp đồng xác định thời hạn chiếm tới 52,7% số công nhân điện tử được khảo sát và chỉ chiếm 14,8% số công nhân may. Tỷ lệ thấp trong công nhân may có thể được giải thích bằng thực tế rằng, công nhân may trong



khảo sát này chủ yếu đang làm việc cho các doanh nghiệp cổ phần hóa, vốn trước đây là các doanh nghiệp nhà nước và đã được thành lập từ rất lâu. Tỷ lệ hợp đồng xác định thời hạn giữa hai ngành ở tỉnh Hải Dương khá tương tự so với Hà Nội, 54,8% trong các doanh nghiệp điện tử và 28,6% trong các doanh nghiệp may (lớn hơn so với Hà Nội). Trong khi đó, tỷ lệ này ở tỉnh Vĩnh Phúc khá cân bằng trong cả hai lĩnh vực, 53,1% công nhân điện tử được khảo sát và 54,5% công nhân may được khảo sát.

Số liệu do Sở Lao động, Thương binh và Xã hội của tỉnh Hải Dương cho thấy, số lượng hợp đồng xác định thời hạn lớn hơn so với số lượng hợp đồng không xác định thời hạn. Trong 11.518 công nhân làm việc trong Khu công nghiệp Tân Trường (sáu tháng đầu năm 2014), 5.448 hợp đồng xác định thời hạn, 4.924 hợp đồng không xác định thời hạn, và 1.136 hợp đồng mùa vụ (ngắn hạn). Tuy nhiên, việc sử dụng các loại hình hợp đồng lao động phụ thuộc vào chính sách của các doanh nghiệp trong khu công nghiệp. Ví dụ, sử dụng hợp đồng xác định thời hạn khá khác nhau giữa Công ty điện tử UMC và Công ty điện tử Uniden, bất chấp thực tế chúng nằm cùng khu công nghiệp và cùng kinh doanh trong một ngành. 2.307 công nhân trong tổng số 3.150 công nhân của UMC làm việc theo hợp đồng xác định thời hạn (1 - 3 năm) trong khi chỉ có 233 công nhân trong tổng số 1.364 công nhân của Uniden làm việc theo hợp đồng xác định thời hạn (trường hợp này sẽ được đề cập thêm bên dưới).

Các nhóm tập trung và phỏng vấn sâu với công nhân cho thấy mỗi doanh nghiệp có quy định riêng về thời hạn hợp đồng lao động. Theo Luật Lao động, người sử dụng lao động có thể ký hai hợp đồng xác định kỳ hạn liên tiếp, với giới hạn

không quá 36 tháng cho mỗi hợp đồng. Nếu hai bên đồng ý gia hạn hợp đồng, người sử dụng lao động phải ký hợp đồng không xác định thời hạn (hợp đồng thứ ba) với người lao động. Trong trường hợp đồng thuận, hợp đồng thứ hai thậm chí có thể tự động trở thành hợp đồng không xác định kỳ hạn mà không cần ký một hợp đồng mới. Các doanh nghiệp trong nghiên cứu này cho thấy, họ đã sử dụng các kỳ hạn khác nhau cho hợp đồng lao động xác định kỳ hạn. Ví dụ, công nhân của Công ty điện tử Nissei ở Khu công nghiệp Thăng Long (Hà Nội) sẽ ký hai hợp đồng 3 năm (hợp đồng xác định thời hạn) trước khi ký kết hợp đồng không xác định kỳ hạn. Điều này có nghĩa công nhân sẽ phải mất 6 năm mới được ký hợp đồng lao động không xác định kỳ hạn. Cũng trong cùng khu công nghiệp này, Công ty điện tử Canon lại áp dụng một quy trình: hợp đồng 1 năm, hợp đồng 2 năm và hợp đồng không xác định kỳ hạn. Ở Khu công nghiệp Khai Quang (tỉnh Vĩnh Phúc), công nhân của Công ty may Vina-Korea ký hai hợp đồng 2 năm trước khi ký hợp đồng không xác định kỳ hạn. Công nhân của Công ty điện tử Heasung Vina trong khi đó phải ký một hợp đồng 1 năm, một hợp đồng 2 năm rồi mới được ký hợp đồng không xác định kỳ hạn.

Công nhân có thâm niên cao hiểu rõ lợi ích của từng loại hợp đồng lao động, đặc biệt và giữa hợp đồng xác định và không xác định kỳ hạn. Họ cũng nhận thức rõ các quy định của nhà nước về hợp đồng lao động.

Tuy nhiên, nhiều công nhân được phỏng vấn cảm thấy lo lắng về công việc của họ trong tương lai gần, đặc biệt là các công nhân đang làm việc dưới hợp đồng xác định kỳ hạn. Hầu hết công nhân hiểu quy trình và các điều kiện để đạt được hợp đồng không xác định kỳ hạn nhưng họ thấy không dễ để

đạt được. Điều này phụ thuộc vào chính sách tuyển dụng của người sử dụng lao động, kỹ năng của công nhân, và tình hình kinh doanh. Một công nhân nữ đã làm việc cho Công ty điện tử Nissei ở Hà Nội gần 6 năm và hợp đồng xác định kỳ hạn của cô sắp hết hạn. Tuy nhiên, cô không chắc công ty sẽ cho cô ký hợp đồng không xác định kỳ hạn vì công ty đang cắt giảm nhân sự. Một công nhân của Công ty điện tử UMC ở Hải Dương đang làm việc với một hợp đồng lao động 2 năm cho rằng, công nhân phải tuân thủ kỷ luật lao động và mắc ít lỗi nhằm được gia hạn hợp đồng lao động. Trong trường hợp hợp đồng xác định kỳ hạn của họ không được gia hạn, họ sẽ phải tìm một công việc khác hoặc trở về quê.

**Hộp 3: Hợp đồng lao động và sa thải**

"Hợp đồng tạm thời, nếu trong quá trình làm mắc lỗi, vi phạm nội quy của công ty thì cho nghỉ việc luôn. Nếu hợp đồng ngắn hạn (ví dụ 1, 2 năm) phải đợi chấm dứt hợp đồng lao động mới cho thôi việc, còn nếu sa thải trước thì công ty phải bồi thường. Nếu là loại hợp đồng lao động vô thời hạn, tự mình nghỉ hoặc công ty có thể chấm dứt hợp đồng với mình bất cứ lúc nào. Tôi thích hợp đồng vô thời hạn hơn vì nếu mình có công việc khác tốt hơn thì mình có thể chấm dứt hợp đồng với công ty bất cứ lúc nào và chuyển sang công việc tốt, chế độ tốt hơn, phù hợp hơn, không bị áp lực..." (Nữ, 25 tuổi, Cao đẳng Sư phạm, hợp đồng không xác định thời hạn, Công ty Iriso, Hải Dương).

"Quản lý tập hợp một nhóm công nhân khoảng 20 người và thỏa thuận về việc nghỉ việc. Một năm thâm niên sẽ được bồi thường nửa tháng lương..." (Nữ, 21 tuổi, Công ty điện tử UMC, trước đây từng làm việc cho Công ty điện tử Uniden, Hải Dương).

Tuy nhiên, không cần xét đến loại hình hợp đồng nào, hợp đồng lao động không có nghĩa là sự đảm bảo một công việc ổn định cho công nhân. Các cuộc phỏng vấn với công nhân của Công ty điện tử Uniden ở Hải Dương chỉ ra rằng, mưu sinh của công nhân phụ thuộc khá lớn vào tình trạng làm ăn của doanh nghiệp. Theo các công nhân, Uniden từng tuyển dụng hơn 10.000 công nhân trong giai đoạn 2008 - 2009 nhằm sản xuất điện thoại cố định không dây, nhưng sau đó nó đã cắt giảm dần tới mức chỉ còn gần 1.300 công nhân vào năm 2014. Lý do của tình trạng này là sự sụt giảm nhu cầu sản phẩm điện thoại cố định không dây trên thị trường quốc tế. Cùng với việc từ chối gia hạn các hợp đồng xác định thời hạn, công ty cũng yêu cầu công nhân xung phong nghỉ việc và nhận bồi thường của công ty.

Do vậy, có thể thấy rằng sự bền vững về việc làm không chỉ phụ thuộc vào chính sách tuyển dụng của người sử dụng lao động mà còn vào chu kỳ kinh doanh của doanh nghiệp cũng như nhu cầu từ thị trường quốc tế. Công nhân của Uniden đã được lựa chọn làm mẫu cho nghiên cứu định tính vì các con số ấn tượng về số lượng hợp đồng lao động không xác định kỳ hạn của doanh nghiệp, 1.140 hợp đồng trong tổng số 1.364 hợp đồng. Cuối cùng, con số ấn tượng đó và các câu chuyện do công nhân kể lại đã cho thấy thực tế là hợp đồng không xác định thời hạn "an toàn hơn" đối với công nhân vì công nhân có hợp đồng không xác định thời hạn vẫn ở lại làm việc trong khi các đồng nghiệp có hợp đồng xác định thời hạn đã phải ra đi.

#### *2.1.4. Điều kiện làm việc vất vả và tính dễ bị tổn thương cao*

Phần lớn công nhân tham gia vào nghiên cứu này không hiểu đầy đủ các quy tắc lao động và chính sách phúc lợi của doanh nghiệp như thời gian làm việc, các quy tắc quản lý, làm

thêm giờ, phương thức chi trả làm thêm giờ, phụ cấp và thưởng... Các quyền và lợi ích này được quy định trong hợp đồng lao động nhưng một số công nhân cho biết họ chưa từng đọc kỹ hợp đồng. Nhìn chung, các doanh nghiệp được lựa chọn trong nghiên cứu này đã tuân thủ luật lao động và các chính sách phúc lợi khác, như hợp đồng lao động, vệ sinh và an toàn lao động, nhiệt độ trong nhà máy, chính sách cho công nhân nữ có thai, kiểm tra sức khỏe cho công nhân... Các doanh nghiệp này cũng đã minh bạch hóa việc chi trả lương hàng tháng qua việc cung cấp bảng lương rõ ràng cho công nhân, trong đó làm rõ từng khoản chi trả (số ngày làm việc, phụ cấp, thưởng...). Tuy nhiên, một số doanh nghiệp trong nghiên cứu này đã đề ra một hệ thống đánh giá không rõ ràng và dễ hiểu đối với công nhân. Hiện tượng này phổ biến hơn ở Khu công nghiệp Thăng Long, Hà Nội so với các khu công nghiệp ở các tỉnh khác. Các công nhân nhận thức được việc phân hạng định kỳ theo hệ thống "ABC"<sup>1</sup> dựa trên mức độ chăm chỉ và sự thể hiện trong công việc, điều này có ảnh hưởng lớn đến thưởng Tết (Nguyên Đán) và việc tăng lương có liên quan đến thâm niên. Cần phải lưu ý rằng, tất cả công nhân xem thưởng Tết là một nguồn thu nhập rất quan trọng (đôi khi bằng cả một tháng lương), do đó điều này được công nhân đề cập đến như một trong những mối quan tâm lớn nhất. Nhiều công nhân cho biết thói quen sa thải công nhân trước Tết khá phổ biến trong các doanh nghiệp ở khu công nghiệp.

Hơn nữa, hệ thống đánh giá công nhân được dựa trên các quy tắc phức tạp làm cho công nhân không thể chống lại "các

---

1. Kết quả làm việc của công nhân sẽ được phân loại theo loại A, loại B và loại C. Sự phân hạng này sẽ có ảnh hưởng lớn đến thưởng cũng như tăng lương hàng năm.

quyết định bất công". Công nhân đã không thể kể chính xác các tiêu chí đánh giá hoạt động của họ để xếp hạng. Họ không thể giải thích rõ ràng cách công nhân được đánh giá dựa trên hệ thống ABC. Họ cũng không thể nói chi tiết cách thức sa thải công nhân và nó liên quan như thế nào với hệ thống đánh giá và hệ thống cảnh báo chính thức và phi chính thức.

Thu nhập thấp và áp lực công việc cao được đề cập như những nguyên nhân chính cho sự lo ngại của công nhân ở Hà Nội và Vĩnh Phúc, trong khi ít làm thêm giờ dẫn đến thu nhập thấp là mối lo chính của công nhân ở một số doanh nghiệp ở Hải Dương. Mức lương ghi trong hợp đồng lao động chủ yếu là lương cơ bản, vốn thường cao hơn một chút mức lương tối thiểu do nhà nước quy định. Tuy nhiên, lương cố định chỉ là một đơn vị cấu thành tổng mức thu nhập của công nhân. Thu nhập của công nhân được hình thành bằng lương cơ bản và các khoản khác có liên quan chặt chẽ đến một loạt các quy tắc được tính toán dựa trên một hệ hống thưởng và đánh giá phức tạp. Các khoản này bao gồm thu nhập làm thêm giờ, phụ cấp nhà ở và đi lại, phụ cấp độc hại (cho một số vị trí nhất định tại nơi làm việc), phụ cấp phòng sạch (đối với một số dây chuyền sản xuất trong doanh nghiệp điện tử), và tiền chuyên cần. Những khoản này thường linh hoạt, phụ thuộc vào chính sách của mỗi doanh nghiệp và vào việc tuân thủ kỷ luật lao động của công nhân. Do đó, tuân thủ nghiêm ngặt các kỷ luật lao động của doanh nghiệp nhằm nhận được các khoản thưởng và làm thêm giờ là hai "nhiệm vụ" quan trọng của công nhân nhằm cải thiện thu nhập của họ.

Do vậy, trên thực tế công nhân phải đánh đổi giữa mức lương đầy đủ và sự suy kiệt về cả thể chất và tinh thần do áp lực cao trong công việc. Họ phải cố gắng hết sức để hoàn thành

các yêu cầu của người quản lý nhằm có được mức lương đầy đủ, có nghĩa là gồm lương cơ bản, lương làm thêm giờ, phụ cấp và thưởng. Bất cứ sự vi phạm kỷ luật lao động nào đều dẫn đến việc mất thưởng như thưởng chuyên cần. Tuy nhiên, sự tuân thủ đầy đủ cũng không chắc chắn đảm bảo một mức lương đầy đủ, đặc biệt trong các giai đoạn thấp điểm trong kinh doanh. Vì thu nhập của họ phần lớn phụ thuộc vào các khoản linh hoạt, họ thường mong muốn làm việc thêm giờ để tăng thu nhập.

Phỏng vấn với công nhân ở cả ngành may và điện tử ở ba tỉnh cũng cho thấy, họ không hiểu rõ các quy định của nhà nước về lao động, đặc biệt là quy định về làm thêm giờ. Nhiều người trong số họ không biết giới hạn thời gian làm thêm giờ trong một tháng và trong một năm. Như đã đề cập ở trên, trong một số trường hợp họ muốn làm việc thêm giờ nhằm cải thiện thu nhập, bất chấp việc cảm thấy mệt mỏi. Đối với người sử dụng lao động, nhằm tránh vi phạm quy định của nhà nước về làm thêm giờ quy định trong Luật Lao động, các doanh nghiệp thường yêu cầu công nhân ký đơn tự nguyện xin làm thêm giờ. Công nhân cho rằng họ có thể từ chối làm thêm giờ nhưng họ sợ bị đánh giá "xấu" và ảnh hưởng đến việc gia hạn hợp đồng lao động. Đây thực sự cần một cuộc đấu tranh cho mức lương đầy đủ của công nhân cũng như bảo vệ công việc của họ.

**Hộp 4: Thu nhập, làm thêm giờ và lợi ích**

"Em và chồng em làm cùng công ty. Em đã làm cho công ty được 3 năm với mức lương khởi điểm 2.400.000 đồng. Công ty này có thưởng lương tháng 13. Đầu năm 2014 em được tăng lương. Lương tăng cho một số công nhân hoặc trong thời kỳ cao điểm khi công nhân phải làm tăng ca thường xuyên. Chồng em

đang làm trong xưởng cắt và anh ấy được tăng 40.000 đồng mỗi tháng. Một số công nhân chưa bao giờ được tăng lương. Phụ cấp đi lại là 200.000 đồng, chuyên cần là 120.000 đồng nếu đi làm từ thứ hai đến thứ bảy. Nếu có đơn xin nghỉ thì không vấn đề gì, nhưng không được nghỉ ốm mà không xin phép. Nếu nghỉ một ngày không phép, tiền chuyên cần sẽ bị cắt và lương của ngày đó sẽ bị trừ. Nếu nghỉ nửa ngày không phép, lương của ngày đó sẽ bị trừ một nửa tương ứng. Trong trường hợp cưới, công ty sẽ cho phép nghỉ một tuần, gồm ba ngày nghỉ hàng năm và một ngày nghỉ phép. Công nhân chỉ nhận lương cho 3 ngày nghỉ hàng năm và không được nhận thưởng chuyên cần. Tiền thâm niên là 240.000 đồng/tháng cho 6 năm thâm niên, 230.000 đồng/tháng cho 5 năm thâm niên, 150.000 đồng/tháng cho 3 năm thâm niên, 110.000 đồng/tháng cho 2 năm thâm niên, 70.000 đồng/tháng cho 1 năm thâm niên và 30.000 đồng cho 6 tháng thâm niên. Tổng thu nhập cho 26 ngày làm việc sau khi trừ bảo hiểm là 2.800.000 đến 2.900.000 đồng/tháng. Thời gian làm việc bắt đầu từ 7 giờ 30 nhưng chúng em phải đến sớm 10 - 15 phút để dọn chỗ làm. Nếu ai không sử dụng hết ngày phép, những ngày đi làm vào ngày nghỉ sẽ được trả 200% mức lương ngày bình thường. Có rất nhiều việc trong xưởng may vì vậy công nhân thường không nghỉ. Tuy nhiên, xưởng cắt có ít việc hơn vì vậy quản lý buộc công nhân nghỉ phép. Công nhân sẽ không được trả lương khi họ nghỉ ốm hoặc không có xác nhận ở bệnh viện. Nếu họ có xác nhận của bệnh viện, họ sẽ nhận được tiền từ bảo hiểm y tế. Công nhân có thai sẽ được về sớm hơn, làm việc 7 giờ/ngày nhưng nhận lương đầy đủ cho 8 giờ" (Nữ, 28 tuổi, hợp đồng không xác định thời hạn, Công ty may Embrossa, Hải Dương).

"Lương cơ bản: 2.800.000đ/tháng. Người mới vào thì theo lương hợp đồng, sau khoảng 2, 3 tháng được tính lương cơ bản. Nâng lương: tất cả cùng được tăng (tăng cùng đợt với Nhà nước).



Không để ý đến bảng lương, chỉ quan tâm đến được nhận bao nhiêu tiền. Công ty có phát lương tháng thứ 13, năm ngoái mới vào nên chưa được. Phụ cấp: nghỉ 2 ngày mất chuyên cần, nếu có lý do (tùy người duyệt phép), đi lại bị trừ chứ không bị cắt. Thâm niên: có nhưng chưa biết. Tăng ca: 2 tuần ca ngày, 2 tuần ca đêm. Tăng ca ngày là 25.000đ/1 giờ, tăng ca đêm là 30.000đ/1 giờ. Tổng thu nhập trung bình khoảng 3.800.000đ/tháng (đã trừ bảo hiểm). Thu nhập cao nhất (cả tăng ca): 4.400.000đ/tháng. Thường làm 12 tiếng ca đêm hoặc ca ngày, nếu làm 12 tiếng ca đêm thì rất mệt, không chịu được. Nếu làm thì làm bao nhiêu tiếng cũng được, chỉ cần lương cao là được" (Nữ, 24 tuổi, hợp đồng 1 năm, Công ty điện tử UMC, Hải Dương).

## **2.2. Tái sản xuất**

### **2.2.1. Điều kiện sống: nhà trọ và định cư**

Cuộc sống của công nhân bên ngoài nhà máy gắn liền với nhà trọ, thường nằm trong các cộng đồng quanh các khu công nghiệp. Phần lớn công nhân trong nghiên cứu này đến từ các tỉnh hoặc huyện khác trong tỉnh, xa nơi làm việc do đó họ phải sống ở các khu trọ. Có một số dạng nhà trọ phổ biến: ký túc xá của doanh nghiệp (ký túc xá được doanh nghiệp quản lý, chỉ có ở Hà Nội) và nhà trọ của tư nhân. Đối với ký túc xá do doanh nghiệp quản lý, nó thường dành cho những người độc thân chứ không dành cho gia đình vì mỗi phòng được dành cho từ 6 đến 8 người. Do vậy, công nhân có gia đình phải sống trong các nhà trọ của tư nhân, thường là nhà cấp bốn được chia thành một số phòng có diện tích từ 10 đến 20m<sup>2</sup> mỗi phòng, có hoặc không có nhà vệ sinh trong phòng. Giá thuê phòng phụ thuộc vào từng tỉnh và vào trang thiết bị có trong phòng như nhà vệ sinh hoặc diện tích. Công nhân có thể

ở chung phòng (tối đa 2 người/phòng) nhằm giảm chi phí thuê nhưng nhiều công nhân lại lựa chọn sống một mình vì họ không muốn bị bạn cùng phòng quấy rầy.

Qua quan sát trực tiếp, điều kiện khu trọ trong các cộng đồng gần khu công nghiệp khá kém, về không gian, vệ sinh và an ninh. Các phòng rất nóng vào mùa hè và lạnh vào mùa đông. Trong một số khu trọ, hàng chục công nhân dùng chung một khu vệ sinh. Hầu hết các nhà tắm không có nước nóng. Công nhân thích trọ trong các khu trọ liền với chủ nhà trọ vì họ cảm thấy an toàn khi sống cạnh chủ nhà trọ. Nhiều công nhân cho biết đã từng bị trộm, đặc biệt là ở các khu trọ do công nhân tự quản lý, tức là sống xa chủ nhà trọ. Trong ba tỉnh, công nhân ở Hà Nội và Vĩnh Phúc thấy mất an ninh hơn so với công nhân ở Hải Dương. Cần lưu ý rằng môi trường sống của công nhân không cho thấy bất cứ không gian đô thị nào. Mặc dù các khu trọ nằm trong khu đô thị, môi trường sống của công nhân được xem là ít thoải mái hơn ở quê. Mặc dù khu trọ không xa Hà Nội, Công nhân ở Khu công nghiệp Thăng Long ít khi vào thành phố chơi vì họ thấy đắt đỏ, cảm thấy mệt sau giờ làm và không có đủ thời gian.

Qua các cuộc phỏng vấn sâu, công nhân cho rằng họ không thể có cơ hội định cư tại nơi làm việc vì giá nhà vượt quá khả năng chi trả của họ. Phần lớn các khu công nghiệp trong nghiên cứu này nằm cạnh các vùng đô thị, do đó công nhân khó có thể mua được một căn nhà nếu xét đến thu nhập và mức tiết kiệm của họ. Hơn nữa, sự bùng nổ giá bất động sản trong những năm gần đây càng làm cho họ khó mua hơn, nếu không muốn nói là không thể. Hệ quả là, công nhân có xu hướng sử dụng các khoản tiết kiệm của họ để sang sửa nhà hoặc xây nhà ở quê.

### 2.2.2. Chi tiêu cao và tiết kiệm thấp

Chi tiêu của công nhân phụ thuộc khá lớn vào tình trạng hôn nhân của họ. Các công nhân đã lập gia đình sẽ phải chi tiêu nhiều hơn cho gia đình, ví dụ như phải thuê phòng trọ lớn hơn hoặc cho con cái. Bên cạnh đó, họ cũng phải hỗ trợ cho bố mẹ ở quê vì người cao tuổi chủ yếu sống dựa vào con cái khi họ về già do mức độ che phủ của hệ thống an sinh xã hội chính thức còn thấp.

Như đã đề cập ở trên, chi phí cuộc sống có sự khác nhau giữa các tỉnh. Tại Vĩnh Phúc, một tỉnh trung du, chi phí nhà ở thấp hơn so với Hải Dương và Hà Nội (450.000 đồng/tháng so với 600.000 đồng/tháng). Cụ thể, các khoản chính trong chi tiêu hàng tháng đối với một công nhân ở Vĩnh Phúc gồm tiền nhà (450.000 đồng), điện (50.000 - 80.000 đồng), nước (35.000 - 50.000 đồng, phụ thuộc vào nước giếng khoan hay nước máy), ăn uống (1.000.000 - 1.200.000 đồng), các hoạt động cá nhân và xã hội (300.000 - 500.000 đồng). Với các khoản chi tiêu trên, công nhân có thể tiết kiệm từ 1.000.000 đến 2.000.000 đồng/tháng. Nhiều công nhân cho biết thu nhập của họ ở quê (từ làm nông nghiệp) rất thấp do vậy mức thu nhập từ 3 triệu đồng đến 4 triệu đồng rất quan trọng đối với họ. Họ thường phải chi tiêu chặt chiu để có được khoản tiết kiệm. Tuy nhiên, nhiều công nhân nữ cho biết họ không thể tiết kiệm nhiều vì họ thường có các hoạt động xã hội như ăn uống bên ngoài với bạn bè.

Một số công nhân phàn nàn rằng họ phải chi trả đắt hơn ở chợ so với người địa phương. Họ cũng nói rằng tiền điện quá cao khi so với thu nhập của họ. Trong nghiên cứu này, giá điện thường ở mức 3.000 đồng/kwh, cao hơn mức giá tối đa theo

quy định của công ty cung cấp điện. Họ không biết cách thức chủ nhà trọ tính giá dù mỗi phòng có một đồng hồ điện riêng.

Về vấn đề sử dụng tiền tiết kiệm, phần lớn các công nhân được phỏng vấn gửi tiền tiết kiệm của họ về hỗ trợ bố mẹ ở quê. Trong nhiều trường hợp, đặc biệt với công nhân nữ độc thân, bố mẹ họ sẽ giúp họ tích lũy và trả lại họ khi họ đi lấy chồng. Nhiều công nhân mong muốn họ có thể sử dụng tiền tiết kiệm để kinh doanh (mở một cửa hàng quần áo hay sửa chữa xe máy) sau khi họ không còn đi làm công việc hiện tại nữa.

### *2.2.3. Thiếu nhà trẻ cho trẻ em*

Thiếu dịch vụ cho trẻ em là một trong những phát hiện của nghiên cứu này khi phỏng vấn công nhân, đặc biệt là các công nhân nữ có con nhỏ. Các nhà trẻ công chỉ nhận trông trẻ từ 3 đến 5 tuổi. Trong khi nhà trẻ tư nhân trông trẻ từ 1 tuổi trở lên. Các công nhân có con dưới 3 tuổi do đó phải gửi con cho các nhà trẻ tư nhân hoặc gửi chúng về quê cho ông bà trông giúp.

Nhiều công nhân ở Khu công nghiệp Thăng Long phàn nàn rằng họ không thể gửi con trong độ tuổi từ 3 đến 5 tuổi khi không có hộ khẩu ở địa phương đến các nhà trẻ công vì trường không đủ chỗ cho học sinh trái tuyến. Thảo luận với lãnh đạo trường mầm non của xã Kim Chung cho thấy, trường mầm non không có đủ chỗ và vì vậy họ phải ưu tiên cho trẻ em địa phương (có hộ khẩu thường trú). Do vậy, con công nhân thường được gửi vào các nhà trẻ tư nhân với chi phí cao gấp đôi so với trường công. Chi phí cho trường tư vào khoản 750.000 đồng/tháng cho một trẻ trên 3 tuổi và 1.000.000 - 1.500.000 đồng cho trẻ trên 1 tuổi và dưới 3 tuổi.

Ở tỉnh Hải Dương, các công nhân cũng gặp khó khăn trong việc gửi trẻ nhỏ (dưới 3 tuổi) đến các trường mầm non công vì không có chỗ. Đối với giáo dục ở bậc cao hơn, như tiểu học, con em công nhân dễ xin học, không phân biệt họ từ đâu đến. Đối với công nhân ở tỉnh Vĩnh Phúc, họ chủ yếu gửi con về quê vì họ thấy khó có thể gửi con đến các trường mầm non công trong khi họ không đủ khả năng chi trả cho trường tư. Họ cũng cho rằng quê họ không xa khu công nghiệp vì vậy họ có thể về nhà mỗi tuần để thăm con.

Ở Khu công nghiệp Thăng Long, đa số công nhân được phỏng vấn cho thấy, không nhận thức được quyền của họ trong chế độ hộ khẩu cũng như không thể hiện đây là một mối quan ngại lớn. Quả thật, hầu hết công nhân thậm chí không biết cụ thể họ thuộc loại cư trú nào (K2, K3 hay K4) bất chấp thực tế là họ đã được chủ nhà trọ đăng ký và giải quyết các vấn đề hành chính với cơ quan công an. Tuy nhiên, các công nhân nhận thức đầy đủ về việc chế độ hộ khẩu hạn chế họ tiếp cận đối với trường mầm non công, đưa vấn đề chăm sóc trẻ thành một trong những vấn đề lớn nhất đối với cuộc sống của họ ở quê. Vấn đề tương tự cũng nổi lên ở hai tỉnh còn lại.

Qua nghiên cứu này, hầu hết công nhân có con đã chọn một chiến lược chung là họ nhờ mẹ lên sống ở khu công nghiệp để trông trẻ cho đến khi trẻ được 1 tuổi. Công nhân sau đó phải thuê thêm một phòng bên cạnh để mẹ có thể ở đó. Khi trẻ được 1 tuổi, công nhân sẽ gửi con về quê để bố mẹ họ trông giúp. Trẻ sau đó sẽ đi học ở quê với sự trông nom của ông bà. Công nhân chỉ làm việc và gửi tiền về quê để bố mẹ họ trông con giúp họ. Đối với trẻ trên 5 tuổi, trường mầm non công phải chấp nhận cho trẻ nhập học (mẫu giáo lớn trước khi vào tiểu học),

do vậy điều này không phải là một vấn đề đối với họ. Trong nghiên cứu này, chúng tôi không tìm thấy công nhân có con học tiểu học hoặc cao hơn ở nơi làm việc.

#### 2.2.4. Tâm quan trọng của mạng lưới phi chính thức

Nghiên cứu này thấy rằng, mạng lưới phi chính thức có một vai trò quan trọng đối với cuộc sống của công nhân. Kết quả nghiên cứu định lượng cho thấy, các công nhân chủ yếu nhận thông tin về tuyển dụng từ bạn bè và người thân của họ. Tỷ lệ về vấn đề này khá đồng nhất trong cả ba tỉnh và hai lĩnh vực nghiên cứu (xem Bảng 2). Trong khi đó, thông tin được công bố trực tiếp đến những người tìm việc chỉ chiếm vị trí thứ hai, với tỷ lệ trong khoảng 15 - 20%.

**Bảng 2: Thông tin về tuyển dụng nhận từ bạn bè và người thân**

Đơn vị: %

	May	Điện tử
Hà Nội	76,1	55,5
Hải Dương	64,7	67,1
Vĩnh Phúc	63,3	71,5

Phỏng vấn với các công nhân may và điện tử ở ba tỉnh qua nghiên cứu định tính cũng khẳng định thực tế trên. Công nhân cho rằng, họ nhận được thông tin về việc làm ở doanh nghiệp hiện tại từ bạn bè và người thân của họ cũng như thông báo tuyển dụng do doanh nghiệp công bố trực tiếp. Chiến lược tuyển dụng của người sử dụng lao động cũng củng cố điều này

khi một số người sử dụng lao động hứa sẽ trả tiền cho ai có thể giới thiệu công nhân cho họ.

**Hộp 5: Nguồn thông tin tuyển dụng**

"Em biết qua chị và cô người họ hàng đã từng làm tại đây nói cho em sau khi em học xong..." (Nữ, 18 tuổi, Công ty may Samil, Hải Dương).

"Chúng tôi cho hai hình thức giới thiệu. Nếu ai giới thiệu thành công một công nhân, họ sẽ nhận được 600.000 đồng cho một công nhân lành nghề và 200.000 - 300.000 đồng đối với công nhân không có kỹ năng. Để xem công nhân có đủ trình độ hay không, chúng tôi chỉ cần công nhân làm việc cho công ty trong 3 tháng..." (36 tuổi, Cán bộ công đoàn và nhân viên Phòng Nhân sự của Công ty may Makalot, Hải Dương).

Với việc dễ tiếp cận thông tin tuyển dụng và nhiều cơ hội việc làm, tất cả các công nhân được phỏng vấn cho rằng họ không phải trả tiền cho thông tin việc làm cũng như trả tiền để được làm việc trong doanh nghiệp. Các công nhân lựa chọn việc làm chủ yếu dựa trên hai tiêu chí: ít áp lực về thời gian làm việc và thu nhập cao. Các tiêu chí này đến từ thực tế rằng, hầu hết công nhân đã quyết định làm việc để kiếm tiền cho bản thân họ và để chia sẻ gánh nặng cho bố mẹ. Họ cũng tự nhận thấy cần thiết phải thoát khỏi công việc nông nghiệp trước khi họ lập gia đình.

Tương tự như thông tin về việc làm, công nhân cũng tìm thông tin về chỗ ở qua bạn bè, người thân và đồng nghiệp. Qua các cuộc phỏng vấn sâu, nhiều công nhân cho rằng lúc đầu họ đến sống ở nhà trọ với sự giúp đỡ của bạn bè và người thân.

**Bảng 3: Nguồn thông tin về chỗ ở**

Đơn vị: %

<b>Nguồn</b>	<b>Máy/giày dép</b>	<b>Điện tử</b>
Bạn bè và người thân	74,8	75,9
Đồng nghiệp	11,0	14,9
Công đoàn, Đoàn thanh niên, Hội phụ nữ	1,7	2,4
Khác	24,2	20,0

Nghiên cứu này cũng thấy rằng, chủ nhà trọ có vai trò rất quan trọng trong đời sống của công nhân. Nhiều công nhân và chủ nhà trọ cho biết đôi khi công nhân có thể vay tiền của chủ nhà trọ khi họ gặp khó khăn. Ở tỉnh Vĩnh Phúc, một số công nhân cho biết họ có thể gửi con cho chủ nhà trọ trông giúp trong một khoảng thời gian ngắn khi họ bận. Như đã đề cập ở trên, công nhân cũng muốn sống gần chủ nhà trọ nhằm giữ an ninh tốt hơn cho nhà trọ.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, vai trò của mạng lưới phi chính thức cũng được phản ánh trong trường hợp công nhân có con nhỏ. Công nhân nhận được sự giúp đỡ từ mẹ trong việc chăm sóc con nhỏ. Mẹ của công nhân cũng đến sống tại khu trọ để trông cháu khi trẻ dưới một tuổi. Khi trẻ được trên một tuổi, trẻ sẽ được gửi về cho ông bà nội/ngoại ở quê. Bằng cách thức này, công nhân có thể đi làm và mất ít thời gian hơn cho con trẻ.



*2.2.5. Vòng xoáy di cư: từ nông thôn ra vùng cận đô thị và ngược lại*

Như được xác định trong phương pháp luận nghiên cứu, công nhân được lựa chọn để phỏng vấn từ những công nhân sống trong các khu nhà trọ (bao gồm cả ký túc xá của doanh nghiệp và nhà trọ tư nhân). Bên cạnh công nhân đến từ các tỉnh khác, có một số lượng tương đối lớn công nhân đến từ các huyện khác trong tỉnh. Do vậy, những công nhân này cần được xem là công nhân di cư vì họ rời và sống xa nhà. Vì khó khăn trong đi lại cho nên không thể đi về trong ngày và phải sống trong các khu trọ. Trong ba tỉnh, tỷ lệ công nhân đến từ các huyện khác trong cùng tỉnh ở Vĩnh Phúc là cao nhất. Theo số liệu của Ban Quản lý các khu công nghiệp Vĩnh Phúc, 25.203 công nhân trong tổng số 29.270 công nhân làm việc trong Khu công nghiệp Khai Quang đến từ tỉnh Vĩnh Phúc, vào năm 2013<sup>1</sup>. Trong khi đó, Khu công nghiệp Thăng Long ở Hà Nội có tỷ lệ công nhân đến từ các tỉnh khác cao nhất, 39.997 công nhân trong tổng số 60.194 công nhân, vào tháng 12/2013<sup>2</sup>. Do sự chọn mẫu trong nghiên cứu này (phỏng vấn công nhân ở nhà trọ), kết quả khảo sát sử dụng bảng hỏi cho thấy, tỷ lệ công nhân đến từ các tỉnh bên ngoài khá cao: 77,8% ở Hà Nội, 82,7% ở Hải Dương và 73,6% ở Vĩnh Phúc.

Công nhân trẻ tuổi đến làm việc trong các khu công nghiệp với hy vọng về một công việc ổn định với mức thu nhập ổn định và khá nhưng thực tế họ lại thấy công việc không ổn định do kỷ luật lao động khắt khe, công việc nặng và thời gian làm

- 
1. Số liệu do Ban Quản lý khu công nghiệp Vĩnh Phúc cung cấp.
  2. Số liệu do Ban Quản lý các khu công nghiệp và khu chế xuất Hà Nội cung cấp.

việc kéo dài, nhà ở tạm bợ và tương lai gia đình bất định. Theo kết quả khảo sát sử dụng bảng hỏi, 69,4% công nhân được phỏng vấn trả lời rằng họ muốn được làm việc dài hạn cho doanh nghiệp. Tuy nhiên, nghiên cứu định tính sử dụng phỏng vấn sâu, công nhân cho rằng khó có thể thực hiện mong muốn đó vì một số lý do. Trước hết, kỷ luật lao động rất chặt chẽ và họ không chắc có thể tuân theo các kỷ luật đó trong một thời gian dài. Họ có thể dễ dàng bị sa thải nếu họ vi phạm kỷ luật. Thứ hai, công nhân nhận thấy công việc của họ đòi hỏi nhiều sức lực và thời gian làm việc dài (đặc biệt trong ngành may), vì vậy họ nghĩ rằng sức khỏe của họ không thể đáp ứng được yêu cầu của người sử dụng lao động khi tuổi cao hơn. Nhiều công nhân cho rằng, công nhân không thể giữ được việc làm khi quá 35 tuổi vì lý do sức khỏe. Thứ ba, công nhân thấy rằng, công việc của họ không ổn định do người sử dụng lao động, nhất là trong ngành may, phụ thuộc chặt chẽ vào thị trường thế giới. Không có đơn hàng, người sử dụng lao động có thể phải sa thải công nhân nhằm cắt giảm chi phí. Trong trường hợp đơn hàng ít, công nhân cũng không thể yêu cầu làm thêm giờ và thu nhập của họ cũng thấp tương ứng. Thứ tư, công nhân cũng thấy rằng nơi cư trú của họ không ổn định khi họ phải sống trong các khu trọ có điều kiện kém và không thể đoán trước được giá thuê. Nhiều công nhân cho biết chủ nhà trọ khá "nhanh nhay" với tăng lương vì họ thường tăng giá thuê khi nghe thấy thông tin tăng lương. Cuối cùng, công nhân, nhất là công nhân nữ và chưa lập gia đình, không có một kế hoạch rõ ràng cho tương lai của họ vì họ không biết gia đình của họ sẽ ra sao trong tương lai. Họ cho biết, người chồng trong tương lai sẽ có ảnh hưởng lớn đến quyết định của họ liên quan đến công việc.

Tuy nhiên, trong các cuộc thảo luận về tương lai, công nhân có thể được phân thành hai nhóm: i) Công nhân có kế hoạch cho tương lai của họ; và ii) Công nhân thấy tương lai của họ thật mơ hồ do tính bất ổn của các yếu tố kể trên.

Đối với nhóm đầu tiên, công nhân xác định công việc công nghiệp của họ như một phương tiện để tích lũy cho tương lai. Trong nghiên cứu trường hợp ở tỉnh Vĩnh Phúc, một công nhân may 38 tuổi nói rằng cô đã từng làm công nhân công nghiệp nhưng sau đó đã phải về quê trông trẻ. Giờ đây khi trẻ em đã lớn và cô bắt đầu đi làm trở lại vì làm công nhân công nghiệp giúp cô kiếm sống và tích lũy xây một ngôi nhà ở quê. Cũng trong nhóm này, một số công nhân muốn tích lũy tiết kiệm cho kế hoạch trong tương lai, như mở một hiệu may hay dịch vụ sửa xe. Trong khi đó, các công nhân khác coi việc làm trong lĩnh vực công nghiệp như một bước đệm trước khi có được việc làm tốt hơn. Một công nhân điện tử ở Hải Dương cho biết, cô tốt nghiệp khoa công tác xã hội ở một trường đại học tại Hà Nội và cô đang làm công nhân trong khi chờ xét duyệt hồ sơ xin và làm ở một cơ quan cấp huyện. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, các công nhân có kế hoạch rõ ràng không chiếm tỷ lệ cao trong số công nhân được phỏng vấn.

Đối với nhóm thứ hai, các công nhân mong muốn làm việc dài hạn cho doanh nghiệp nhưng họ không tự tin về công việc hiện tại và tương lai của họ vì những quan ngại nêu trên. Những công nhân này chiếm tỷ lệ khá cao trong số các công nhân được phỏng vấn trong nghiên cứu này. Khi đề cập đến tương lai, họ cho rằng tương lai của họ phụ thuộc vào nhiều yếu tố và họ không thể xác định ở thời điểm hiện tại. Họ nói

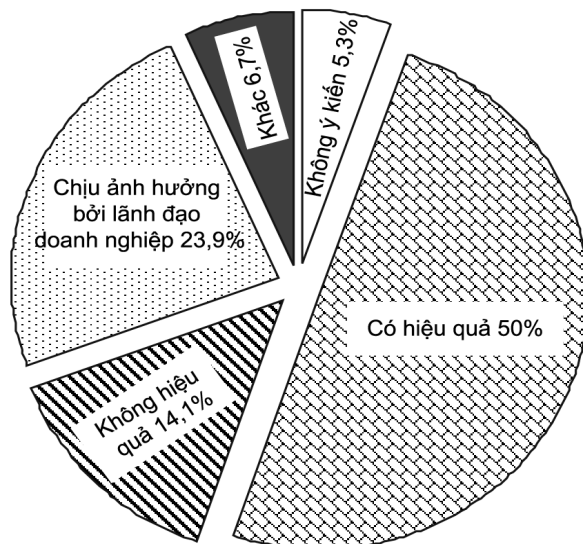
rằng trong hoàn cảnh xấu nhất, họ có thể về quê lại làm nông dân nếu họ mất việc và không thể tìm được việc làm mới trong khu công nghiệp hay ở nơi khác. Tuy nhiên, họ tin rằng vì họ còn trẻ, họ có thể dễ dàng tìm được một công việc do tình trạng thiếu lao động chân tay trong khu công nghiệp. Trong dài hạn, khi họ có tuổi và sức khỏe không thể đáp ứng được yêu cầu công việc, họ sẽ về quê và làm việc như những công nhân phi chính thức. Đối với công nhân nữ, đặc biệt là công nhân trẻ tuổi, họ cho rằng khả năng rời khỏi lĩnh vực sản xuất công nghiệp và trở về vùng nông thôn là cao do họ có trách nhiệm chăm sóc con cái.

Nói tóm lại, nhiều công nhân coi việc làm trong lĩnh vực công nghiệp như một giai đoạn trong cuộc đời làm việc của họ trong khi tương lai của họ là trở lại vùng nông thôn. Họ vẫn giữ những mối quan hệ gần gũi với gia đình ở nông thôn. Hơn nữa, họ có thể chỉ nhận được các lợi ích phúc lợi xã hội ở vùng nông thôn do chế độ đăng ký hộ khẩu thường trú. Giá bất động sản cao và chi phí cuộc sống cao so với thu nhập của họ cũng là một trở ngại lớn đối với việc định cư của họ.

### ***2.3. Sự đại diện: vai trò quan trọng của công đoàn cơ sở***

Theo kết quả nghiên cứu định lượng, 93,5% công nhân được phỏng vấn biết rõ doanh nghiệp của họ đã thành lập công đoàn. Số liệu này trùng với thực tế là 100% các doanh nghiệp được lựa chọn trong nghiên cứu này đã thành lập công đoàn cơ sở. Nghiên cứu định lượng cũng chỉ ra rằng, 50% công nhân cho rằng công đoàn cơ sở ở doanh nghiệp đã đại diện hiệu quả cho quyền và lợi ích của họ, trong khi 14,1% và 23,9% cho rằng công đoàn cơ sở chưa hoạt động hiệu quả và chịu sự ảnh hưởng của lãnh đạo doanh nghiệp.

**Hình 3: Công nhân đánh giá hoạt động của công đoàn**



Nghiên cứu định tính sử dụng thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn sâu cho thấy, quan điểm của công nhân rõ ràng hơn về công đoàn cơ sở. Phần lớn công nhân được phỏng vấn biết doanh nghiệp của họ có công đoàn vì họ đã trả công đoàn phí hàng tháng nhưng họ không biết lãnh đạo công đoàn cơ sở, thường cũng là trưởng phòng nhân sự, có nghĩa là cán bộ quản lý doanh nghiệp. Tuy nhiên, đa số công nhân biết các hoạt động do công đoàn doanh nghiệp tổ chức như các hoạt động thể thao và văn hóa, nghỉ hè, trao quà sinh nhật, thăm hỏi khi ốm đau...

Người có ảnh hưởng lớn nhất đến công nhân tại nơi làm việc là trưởng dây chuyền hay tổ trưởng, người cũng thường kiêm nhiệm chức tổ trưởng tổ công đoàn. Khi công nhân gặp khó khăn trong công việc, họ phải báo cáo, bằng miệng hay văn bản, đến tổ trưởng thay vì đến lãnh đạo công đoàn doanh

ngiệp. Tổ trưởng cũng là một kênh phổ biến các chính sách của doanh nghiệp cho công nhân. Thực tế là, công nhân khó có thể tiếp cận công đoàn ở cấp cao hơn vì họ phải dành hầu hết thời gian làm việc trong nhà máy. Do đó, cán bộ công đoàn doanh nghiệp có vai trò rất quan trọng trong việc hỗ trợ công nhân tại nơi làm việc.

**Hộp 6: Công đoàn và sự đại diện của công đoàn**

"Bọn em không biết ban chấp hành công đoàn gồm những ai, chủ tịch công đoàn không làm ở bộ phận nào cả" (Nữ, 23 tuổi, làm được gần 5 năm, Công ty May Deawoo, Vĩnh Phúc).

"Vào những ngày lễ tết tất cả công nhân đều được quyền lợi như nhau. Các ngày lễ tết công đoàn có quà cho công nhân. Vào hè thì không được đi nghỉ mát, thăm quan vì công ty đông công nhân. Công đoàn có nhiệm vụ hỏi thăm ốm đau, ma chay, cưới hỏi. Ngày 30/4 được quà là mỹ phẩm hoặc ẩm siêu tốc, tuy nhiên mỹ phẩm thì không dùng được vì không biết xuất xứ ở đâu. Ngày 20/10 có sữa tắm, tất, ngày 2/9 không có quà, Tết được 1 két bia, 1 bếp gas mini và 4 bình gas" (Nữ, 21 tuổi, hợp đồng 1 năm, công nhân Công ty điện tử Patron Vina, Vĩnh Phúc).

"Khi có mâu thuẫn, mình báo cáo tổ trưởng. Tổ trưởng quản lý tất cả các vấn đề ở tổ. Đôi khi, tổ trưởng cũng buộc công nhân phải làm việc do chất lượng và tiến độ công việc được giao..." (Nữ, 40 tuổi, hợp đồng không xác định thời hạn, Công ty may Samil, Hải Dương).

Mâu thuẫn lao động, thậm chí là đình công, cũng đã từng xảy ra ở một số doanh nghiệp được nghiên cứu. Các công nhân cho biết các cuộc đình công này là tự phát, không có sự tham

gia của công đoàn doanh nghiệp. Mục đích của các cuộc đình công này chủ yếu nhằm yêu cầu tăng lương và cải thiện chất lượng bữa ăn. Theo công nhân, sau các cuộc đình công hoặc đe dọa đình công, người sử dụng lao động đã tăng lương, mặc dù không nhiều như yêu cầu, và cải thiện chất lượng bữa ăn, đặc biệt là bữa ăn trưa.

Về hỗ trợ pháp luật cho công nhân, công đoàn doanh nghiệp và công đoàn cấp trên thường tổ chức các khóa tập huấn ngắn cho công nhân hàng năm. Tuy nhiên, ở một số doanh nghiệp lớn, họ chỉ lựa chọn một số công nhân chủ chốt từ mỗi tổ sản xuất, đặc biệt là tổ trưởng, tham gia các khóa tập huấn. Những người tham dự sau đó sẽ phổ biến lại cho các đồng nghiệp của họ.

### **3. Kết luận**

Các kết quả nghiên cứu nêu trên cho thấy, các công nhân được phỏng vấn còn rất trẻ, chủ yếu trong độ tuổi 20 - 30. Mặc dù ngành điện tử là một ngành thâm dụng công nghệ, kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng, công nhân điện tử là các công nhân lao động tay chân khi xét theo bản chất công việc họ được giao, bất chấp thực tế là họ được yêu cầu có bằng cấp cao hơn so với công nhân may. Phần lớn công nhân ở cả hai ngành thường được người sử dụng lao động đào tạo trước khi nhận công việc trong nhà máy. Độ dài của giai đoạn đào tạo phụ thuộc vào ngành và vào chính sách của người sử dụng lao động. Nó có thể kéo dài từ một ngày tới một tháng. Thực tế này thách thức quan điểm đang phổ biến hiện nay là đầu tư nước ngoài, đặc biệt trong các ngành công nghệ cao, có thể mang lại sự chuyển giao công nghệ và kỹ năng cao hơn cho công nhân Việt Nam.

Đa số công nhân trong cả ngành may và điện tử là nữ vì công việc trong nhà máy yêu cầu kỹ năng và sự điềm tĩnh. Công nhân cho rằng, người sử dụng lao động thích công nhân nữ hơn công nhân nam vì công nhân nữ chịu áp lực từ quản lý tốt hơn công nhân nam cũng như khả năng chấp nhận mức lương thấp hơn. Người sử dụng lao động cũng thích hình thức hợp đồng lao động xác định kỳ hạn hơn so với các hình thức hợp đồng lao động khác. Bằng chiến lược này, họ dễ chấm dứt hợp đồng lao động hơn khi họ gặp khó khăn trong kinh doanh, hay nói cách khác, dễ sa thải công nhân một cách hợp pháp. Cũng bằng cách này, người sử dụng lao động cho phép một sự dao động lớn trong lực lượng lao động của họ, với một tỷ lệ cao công nhân vào và ra khỏi doanh nghiệp. Các bằng chứng từ nghiên cứu thực địa chỉ ra rằng, công nhân công nghiệp ở Việt Nam vẫn còn xa mới đạt được mưu sinh bền vững và thu nhập bền vững (không muốn nói đến thu nhập cao).

Đối với khía cạnh tái sản xuất, công nhân công nghiệp ở Việt Nam được đặc trưng bởi "chế độ nhà trọ" - cơ chế nhà ở chiếm ưu thế bằng các nhà trọ do tư nhân xây dựng và vận hành với điều kiện kém. Công nhân tự thấy khó có thể định cư ở nơi làm việc vì thu nhập thấp và giá bất động sản cao. Chi phí cuộc sống cao ở các vùng cận đô thị so với thu nhập cũng là một nhân tố tạo sự căng thẳng cho công nhân và cản trở họ tích lũy để định cư. Bên cạnh đó, việc thiếu cơ sở hạ tầng, ví dụ nhà trẻ, cũng là trở ngại khác đối với công nhân khi muốn gắn kết với nơi làm việc. Do vậy, công nhân vẫn giữ mối quan hệ khăng khít với gia đình họ như nhà và con cái của họ vẫn ở quê. Sự di cư của họ dường như là tạm thời và việc làm công nghiệp chỉ đại diện cho một giai đoạn trong cuộc đời lao động của họ, trong khi triển vọng dài hạn là trở về vùng nông thôn.



Trong nghiên cứu này, công nhân cho biết người sử dụng lao động của họ được tổ chức tốt và tổ trưởng tổ sản xuất là người quan trọng nhất tại nơi làm việc, và thường kiêm nhiệm là tổ trưởng tổ công đoàn. Hầu hết công nhân biết các hoạt động của công đoàn doanh nghiệp trong khi một số không thể phân biệt các hoạt động được công đoàn và các hoạt động được doanh nghiệp tổ chức. Tư vấn pháp luật cho công nhân được Trung tâm Tư vấn Pháp luật của Liên đoàn Lao động tỉnh thực hiện nhưng sự tiếp cận của họ tới công nhân khá hạn chế. Sự tiếp cận công nhân của họ chủ yếu là một hoạt động tuyên truyền thay vì là một sự đáp ứng đối với nhu cầu của công nhân. Do đó, cần phải xem xét lại một cách thấu đáo hoạt động của công đoàn ở tất cả các cấp, xác định cách tiếp cận đúng đối với công nhân và đưa ra một chiến lược mới và toàn diện về tư vấn pháp luật cho công nhân.

# QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH CÁC MÔ HÌNH PHI CHÍNH THỨC HÓA LAO ĐỘNG Ở VIỆT NAM TRONG QUÁ TRÌNH CÔNG NGHIỆP HÓA DO FDI DẪN DẮT: TRƯỜNG HỢP KHU CÔNG NGHIỆP THĂNG LONG

*Michela Cerimele\**

## 1. Giới thiệu

Sự gia nhập WTO vào năm 2007 đã tạo cho Việt Nam một bước chuyển sang mô hình hướng đến xuất khẩu do FDI dẫn dắt một cách đầy đủ, cùng với sự trỗi dậy như một trung tâm sản xuất chính ở châu Á. Liên tục nổi lên từ thời điểm đó, FDI đã đóng góp vào việc tạo ra nhiều công việc làm công ăn lương trong lĩnh vực sản xuất và vào sự gia tăng nhanh chóng tỷ trọng của công nghiệp nhẹ trong xuất khẩu (Nguyen, 2014; HKTDC, 2015). Từ cuối những năm 90, FDI đã định hướng có hiệu quả các dòng di cư trong nước (Jandl, 2013) và đưa tới tình trạng phụ nữ hóa trong lao động công nghiệp (Fukase, 2014; Tran and Nørlund, 2015). Theo ước tính chính thức, lượng người di cư trong nước vào năm 2014 chiếm 80 - 90% tổng số hơn 2 triệu người lao động làm việc trong hàng trăm khu công nghiệp trên khắp cả nước (xem VNN, 2014). Đặc trưng bởi các công nhân nữ và trẻ tuổi, lực lượng lao động

---

\* TS. Đại học Naples "L'Orientale", Italia.

đang nổi lên này được đặc trưng bởi các mối quan hệ lao động không ổn định, các điều kiện làm việc và sống kém, mức lương chỉ quanh quẩn mức đủ sống và "mất đi chân giá trị" (Chan, 2011: 4). Như Viện trưởng Viện Nghiên cứu Công nhân và Công đoàn nhân mạnh, trái ngược với những mong muốn ban đầu, các mối quan ngại đang ngày càng tăng ở Việt Nam về những phụ nữ di cư khi bước vào tuổi 30 có xu hướng bị loại khỏi cuộc sống công nhân và đẩy trở lại nơi xuất phát ban đầu ở nông thôn, với kỹ năng thấp, tiết kiệm thấp hoặc không có tiết kiệm và tương lai u ám<sup>1</sup>. Tất cả điều này đã cho thấy, các mô hình (giới tính hóa) di cư lao động, phi chính thức hóa, sự lưu thông lao động, và bán vô sản hóa (xem thêm, ví dụ, Arnold and Pickles, 2011; Arnold và Shi, 2010; Chang, 2009 và 2015; Breman, 2013; Mezzadri, 2008, 2012 và 2014; Smith và Pun, 2006; Pun và Smith, 2007; Pun, 2007) đang nổi lên vượt ra khỏi xu hướng công nghiệp hóa tư bản đang diễn ra. Quả thật, Việt Nam có thể dễ dàng cho thấy sự chứng minh thêm về bản chất riêng của lao động công nghiệp đang nổi lên ở châu Á, ngoài toàn cầu hóa tân tự do - có nghĩa là ngoài "cảnh ngộ mang tính lịch sử" đã định hình sự gắn kết châu lục vào "vòng quay vốn đang được toàn cầu hóa" (Chang, 2016:1-2). Cụ thể hơn, Việt Nam dường như tuân theo chắc chắn - và khi một người đến sau có tốc độ nhanh đã khẳng định - kinh nghiệm (lao động) ASEAN 3 về sự thống nhất và trật tự sản xuất khu vực dưới "sự mở rộng lớn thứ hai của sự phân công lao động trong khu vực do Nhật Bản dẫn dắt [...]"

---

1. Dự án SEATIDE - Thảo luận bàn tròn với các đại diện EU: *Hội nhập, Một mô hình vì sự thịnh vượng? Một cách nhìn về Việt Nam*, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, Việt Nam, tháng 2/2015.

(xem Masina trong cuốn sách này và Masina, 2012). Trong hầu hết 10 năm đã trôi qua kể từ khi Việt Nam chuyển hoàn toàn sang mô hình công nghiệp hóa định hướng xuất khẩu do FDI dẫn dắt, trong đó nó dường như phù hợp với sự đánh giá về các cơ chế cụ thể đã định hình sự năng động về vốn - lao động và củng cố các mô hình lao động đang nổi lên như đã đề cập ở trên - bao gồm cả việc "đẩy và kéo" công nhân nữ di cư làm công nhân công nghiệp.

Bài viết này sử dụng phương pháp tiếp cận nghiên cứu trường hợp và đưa ra các kết quả của vòng nghiên cứu định tính thực hiện trong tháng 12/2013 và tháng 6/2014 ở nơi sinh sống của công nhân ở xung quanh Khu công nghiệp Thăng Long (TLIP). Khu công nghiệp được đặt ở ngoại ô của Hà Nội và kéo vào các dòng di cư trong nước, cụ thể từ các tỉnh nghèo hơn ở Đồng bằng châu thổ sông Hồng. Nổi tiếng với sản xuất hàng điện tử, Khu công nghiệp Thăng Long là một phần của vùng kinh tế trọng điểm miền Bắc, vốn được nghiên cứu ít hơn so với các khu công nghiệp ở phía Nam. Khu công nghiệp Thăng Long cũng là một trường hợp về các chiến lược mới được các tập đoàn xuyên quốc gia (và các nước công nghiệp mới), từ thập niên 80 của thế kỷ XX, sử dụng nhằm tổ chức sản xuất trong khắp khu vực. Những chiến lược này bao gồm đặc quyền sở hữu toàn bộ các nhà máy công nghiệp ở địa phương; thực hiện sản xuất tinh gọn; "sự linh hoạt" về lao động; sự liên kết hạn chế với các doanh nghiệp địa phương và sự hạn chế phổ biến kỹ thuật cho các doanh nghiệp sản xuất địa phương (xem thêm Masina cùng cuốn sách này và Masina, 2012).

Nhìn dưới lăng kính có tính phân tích sẽ giúp kết nối lại quan điểm về chế độ lao động nhà trọ với sự hiểu biết về quá

trình phi chính thức hóa lao động, với một mục tiêu kép. Một mặt, nó hướng đến làm rõ các yêu cầu của tư bản xuyên quốc gia và những kỳ vọng là gì khi xét theo các đặc điểm của lực lượng lao động và chức năng đặc trưng trong sự "di cư hóa" (Mezzadri, 2012) và nữ hóa lao động đang tăng lên ở Việt Nam (Standing, 1999) đã đáp ứng những yêu cầu đó như thế nào. Vấn đề chưa được nghiên cứu đầy đủ ở Việt Nam về vai trò của "hệ thống nhà trọ kép" trong việc làm tăng hình thức luân chuyển lao động liên quan đến giới, vùng với chế độ *hộ khẩu*, đã được làm sáng tỏ - khẳng định sự tách rời sản xuất ở "đô thị" ra khỏi tái sản xuất ở nông thôn. Mặt khác, nhìn dưới lăng kính phân tích, nghiên cứu cho phép chỉ ra cách hình thức tổ chức lao động đóng góp vào việc phi chính thức hóa công nhân như thế nào. Điều này có tầm quan trọng đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam, nơi trong những năm gần đây các quan điểm về chính thức và phi chính thức theo các tiêu chuẩn quốc tế của ILO đã được thực hiện. Quả thật, ưu tiên hiện đại hóa tuân theo sự phân chia phi chính thức - chính thức của ILO - và quan điểm chính sách có theo hướng ưu tiên chuyển đổi từ phi chính thức sang chính thức - che dấu vấn đề nhiều hơn là giải thích về bản chất của công nghiệp hóa và việc làm đã thay đổi ở Việt Nam (và ở Đông Á và rộng hơn là toàn cầu) dưới tác động của toàn cầu hóa theo lý thuyết tân tự do (Chang, 2009 và 2015; Cerimele và Saad-Filho, 2011; Masina trong cuốn sách này).

Bài viết này có kết cấu được chia làm các phần như sau: trong hai phần sau, tôi sẽ phân tích chi tiết các vấn đề lý thuyết đã được sử dụng trong nghiên cứu này và việc áp dụng các phương pháp nghiên cứu chính. Phần tiếp sau đó tái hiện ngắn gọn bối cảnh nghiên cứu, với các phát hiện chính từ nghiên

cứu thực địa. Phần 5 và phần 6 mô tả tổng quan hoạt động của chế độ lao động ở Khu công nghiệp (KCN) Thăng Long và nhấn mạnh các đặc điểm của hệ thống lao động nhà trọ kép tại nơi làm việc trong KCN. Các kết luận sẽ đề cập đến các phần chính của bài viết và nhấn mạnh đến một số lĩnh vực cần điều tra thêm.

## **2. Khung nghiên cứu và các quan điểm lý thuyết có tính định hướng nghiên cứu**

Trong bối cảnh ở Đông Á, các tài liệu về các chế độ sản xuất và lao động chịu ảnh hưởng lớn của quan điểm của Pun và Smith về chế độ lao động nhà trọ (Pun và Smith, 2007; Smith và Pun, 2006), xem xét sự gắn kết của công nhân di cư Trung Quốc với các khu công nghiệp phục vụ xuất khẩu ở tỉnh Quảng Đông. Kết hợp quan điểm của Micheal Burawoy về "chính trị học về sản xuất" (Burawoy, 1985) với quan điểm của David Harvey về tầm quan trọng của nơi sản xuất đối với tái sản xuất tích lũy tư bản (Harvey, 2001), Pun và Smith cho thấy tầm quan trọng của ký túc xá nhà máy đối với chế độ lao động ở Trung Quốc. Các vấn đề này được xem như một hình thức mang tính giới, chuyển đổi về sự tái kết nối sự chia rẽ giữa thành thị và nông thôn do chế độ hokou (hộ khẩu) của Trung Quốc quyết định. Các ký túc xá của nhà máy - đang mọc lên như nấm với sự tham gia tích cực của nhà nước - "thể chế hóa" sự tiếp cận của tư bản xuyên quốc gia (và tư nhân trong nước) đến, và kiểm soát toàn bộ, một đội quân đông đảo lao động độc thân, nữ và trẻ tuổi. Chúng cho phép hạ thấp chi phí lao động và góp đầy đủ tái sản xuất hàng ngày của công nhân vào mối quan hệ sản xuất linh hoạt hơn và nhịp điệu được định hình bằng triết lý sản xuất kịp thời (just in time).

Chúng ủng hộ sản xuất và tái sản xuất nguồn lao động sẵn có như linh hoạt, chi phí thấp khỏe về thể chất, trẻ tuổi, độc thân và nhảy việc nhiều hơn (xem thêm Pun, 2007 và Pun và các cộng sự, 2010). Trong khi kết hợp giữa sản xuất và tái sản xuất hàng ngày của công nhân, chế độ công nhân nhà trọ dựa chặt chẽ vào sự tách rời các lĩnh vực như vậy khỏi các lĩnh vực "tái sản xuất phát sinh" - trong đó chi phí của chúng được chuyển về nông thôn và về "công việc không lương" của phụ nữ (Schling, 2014: 49).

Quan điểm của Pun và Smith về chế độ công nhân nhà trọ đem đến những hiểu biết về phương pháp luận có giá trị để có thể hiểu được các chế độ lao động đang nổi lên, tại điểm tương tác giữa kinh nghiệm đời sống sản xuất và tái sản xuất của công nhân nữ di cư, khi được thể hiện trung gian trong môi trường thể chế và không gian cụ thể. Giống như Trung Quốc, Nhà nước Việt Nam đã nói lỏng từ từ các quy định về cư trú có từ thời kỳ chủ nghĩa xã hội (hộ khẩu)<sup>1</sup>. Tuy nhiên, một sự khác biệt vẫn còn tồn tại giữa tạm trú và thường trú, giới hạn khả năng tiếp cận tới phúc lợi và các dịch vụ công chính. Trong bối cảnh hội nhập vào chủ nghĩa tư bản toàn cầu, chỉ quyền công dân bị giới hạn của người dân nông thôn do chế độ hộ khẩu định đoạt mới đáp ứng được các yêu cầu của các khu công nghiệp và doanh nghiệp FDI về lực lượng lao động rẻ và có tính "linh hoạt" cao - những người thực hiện tái sản xuất xã hội ở bên ngoài quê hương của họ (Nguyen and Locke, 2014: 860). Như đã được Angie Ngoc Tran chỉ ra, theo thuật ngữ tài chính, công nhân di cư Việt Nam chịu ảnh hưởng lớn về các vấn đề liên quan đến nhà ở, tiếp cận hạn chế

---

1. Xem thêm về vấn đề hộ khẩu, Hardy (2001).

đối với các dịch vụ công về chăm sóc và giáo dục trẻ em và dễ chịu chi phí đắt đỏ hơn ở nơi họ đến làm việc (Tran, 2013: 190). Hoàn cảnh này có thể xấu đi tương đối vì vấn đề lạm phát giá lương thực, vốn tác động lớn đến khu vực công nghiệp/đô thị (xem Siu and Chan, 2015). Cùng với ký túc xá của doanh nghiệp (sau đây gọi là ký túc xá), một dạng nhà ở phổ biến đối với công nhân ở Việt Nam là các phòng trọ được người dân địa phương xây dựng ở nơi trước đây từng là làng xóm nông thôn nằm cạnh các khu công nghiệp (sau đây gọi là nhà trọ). Công nhân Việt Nam không muốn ở ký túc xá của doanh nghiệp, ít nhất là vì các quy định khắt khe. Điều này được khẳng định trong các phát hiện nghiên cứu của tôi. Sự tồn tại song trùng ở Việt Nam hai dạng chỗ ở của công nhân được chọn làm xuất phát điểm cho nghiên cứu thực địa được trình bày ở đây.

Một vấn đề thực tiễn phù hợp với bối cảnh ở Việt Nam là tái kết nối các góc nhìn về chế độ lao động nhà trọ với các tài liệu cụ thể về các quá trình phi chính thức hóa. Ở Việt Nam, các quan điểm về chính thức và phi chính thức đã tồn tại do công trình nghiên cứu của IDR/DIAL (Viện Nghiên cứu Phát triển, Thể chế và Toàn cầu hóa) - với sự hợp tác của ILO và các cơ quan Chính phủ Việt Nam - nhằm cải thiện số liệu về thị trường lao động và hỗ trợ hoạch định chính sách (xem Arnold, 2012). Lĩnh vực phi chính thức được xác định với "toàn thể các doanh nghiệp đơn lẻ phi nông nghiệp sản xuất tối thiểu một phần cho thị trường và không đăng ký (không giấy phép kinh doanh) [...]. Việc làm phi chính thức là một phần trong đó, được định nghĩa như công việc không có bảo trợ xã hội". Việc làm phi chính thức do đó gồm cả việc làm trong lĩnh vực phi chính thức và "việc làm không



được bảo vệ" trong lĩnh vực chính thức (Cling và đồng nghiệp, 2011: 1)<sup>1</sup>. Tuy nhiên, khi sự phân chia chính thức/phi chính thức được chấp nhận, công việc được xem là chính thức ít khi được nghiên cứu sâu, do đó tạo ra một lỗ hổng kiến thức lớn về điểm kết thúc có thể xảy ra của quá trình chuyển từ phi chính thức sang chính thức, mặt khác được xem là có tính phù hợp cao (và được các chính sách đúng đắn hỗ trợ) (Arnold, 2012).

Sự hiểu biết sâu sắc về phương pháp luận nhờ nhìn dưới lăng kính chế độ lao động nhà trọ có vai trò quan trọng giúp làm sáng tỏ phần nào biệt ngữ chính thức và góp phần làm rõ ranh giới mờ nhạt giữa các chế độ sản xuất và việc làm chính thức và phi chính thức. Quả thật, quá trình phi chính thức hóa trong bài viết này được hiểu là đang diễn ra ở các cấp độ khác nhau, cả trong và ngoài nhà máy. Một xuất phát điểm quan trọng để nắm bắt được lĩnh vực phi chính thức/chính thức là quan điểm của Dae-Oup Chang (2009) về "phi chính thức hóa nền kinh tế chính thức", được nhận thức từ sự linh hoạt của tư bản, quyền lực đang gia tăng của lao động đối với tư bản và những chuyển đổi về bản chất của tự thân lao động đã trở thành nét đặc trưng của các thập kỷ trước đây. Cùng với các quan điểm khác, quan điểm này giúp chỉ ra một đặc điểm chính về quan hệ lao động đặc trưng cho ngành công nghiệp nước ngoài ở Việt Nam. Trong khi những người lao động làm thuê phần lớn gắn liền với các công việc giá rẻ và không ổn định, hiếm khi xác định được đây là những điều kiện có được trong quan hệ lao động "chính thức" - mặc dù

---

1. Theo tiêu chuẩn của ILO (2003), nền kinh tế phi chính thức được hiểu là được hình thành từ khu vực phi chính thức và việc làm phi chính thức (xem thêm Cling at al., 2010; Nguyen et al., 2012).

trong các hình thức "phi tiêu chuẩn" (xem Landau và đồng nghiệp, 2015; Ofreneo, 2013). Ví dụ, các hợp đồng lao động xác định thời hạn đang chiếm ưu thế trong ngành sản xuất xuất khẩu của Việt Nam (xem, ví dụ, Ngo, 2013 và Kakuli and Shipper, 2011), thực sự thuộc lĩnh vực "chính thức" - theo nghĩa chúng "nằm trong" khung khổ pháp luật hiện hành (Chang, 2009: 169)<sup>1</sup>. Như Chang đã nêu rõ, loại hình hợp đồng này là một phần của một phạm vi rộng lớn hơn về quan hệ lao động có tính bất ổn cao phổ biến ở khắp châu Á. Điều này thường kết hợp với sự thiếu vắng các hình thức bảo vệ công nhân tại nơi làm việc và đang ngày càng trở thành đặc điểm phổ biến của việc làm công nghiệp ở những khu công nghiệp lớn. Theo quan điểm của Chang, qua việc tạo tương phản giữa "lao động chịu sự điều chỉnh của pháp luật" với những gì nằm ngoài vấn đề trên, "các cuộc thảo luận về việc làm phi chính thức không thực sự giải quyết hay tạo ra thách thức đối với tình trạng việc làm phi chính thức đang ngày càng gia tăng đáng kể trong một "một nền kinh tế chính thức" và trong khuôn khổ luật pháp quốc gia và bản thân luật pháp cũng chuyên hướng ủng hộ việc làm phi chính thức khi lợi dụng sức mạnh xã hội của phong trào công nhân bị suy yếu (Chang, 2009: 167). Cần phải nhấn mạnh cách thức Việt Nam hội nhập vào trật tự sản xuất khu vực và toàn cầu đã dựa trực tiếp vào sự kết hợp giữa các hình thức việc làm bị phi chính thức hóa, sự sử dụng công việc có tính dễ bị tổn thương và

---

1. Theo luật pháp Việt Nam, tất cả công nhân làm việc theo hợp đồng từ 3 tháng trở lên được tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc. Do vậy họ là phần "chính thức" của các hợp đồng mùa vụ (các hợp đồng ít hơn 12 tháng); hợp đồng xác định kỳ hạn (hợp đồng từ 1 đến 3 năm); và hợp đồng không xác định kỳ hạn (ILO, 2011; Landau et al., 2015).

kiểm soát cao (như việc làm đòi hỏi di cư) và vai trò suy yếu của công đoàn trong việc bảo vệ công nhân. Tại các nước khác ở châu Á, công nghiệp hóa hướng tới xuất khẩu phụ thuộc chặt chẽ vào sự hạn chế hay trù dập các hoạt động của công đoàn (see, e.g., Kuruvilla, 1998; Kuruvilla and Venkataratnam, 1996). Trên thực tế, công trình nghiên cứu đã chỉ rõ nhiều lực cản đối với quá trình chuyển sang hoạt động đại diện có tính dân chủ cho công nhân của công đoàn Việt Nam; sự tồn tại mức độ phản ứng nhất định của công đoàn và chính phủ thể hiện mức độ nhận thức và tính đấu tranh cao của công nhân Việt Nam; mức độ độc lập của công đoàn Việt Nam với nhà nước - không giống như trường hợp Trung Quốc (see, e.g., Do and van den Broek, 2013; Chan, 2011a; Chan and Nørlund, 1998; Kerkvliet, 2011; Pringle and Clark, 2011; Tran, 2007). Tuy nhiên, cùng với những khuyến nghị của đa số nghiên cứu khác, các phát hiện từ nghiên cứu thực địa đã khẳng định cách thức công đoàn trên thực tế là một phần của lãnh đạo doanh nghiệp như thế nào, điều khiến cho công nhân có vị thế yếu hơn trước người sử dụng lao động.

Ở góc độ phân tích khác, công trình nghiên cứu của Alessandra Mazzadri ở Ấn Độ cung cấp những hiểu biết được diễn giải phù hợp nhằm tái kết nối - và tái diễn giải cuộc thảo luận về tính phi chính thức - với bối cảnh lao động di cư và nữ hóa ở Việt Nam với góc nhìn phân tích về chế độ lao động nhà trọ. Các nghiên cứu của Mazzadri về công nghiệp may của Ấn Độ đã làm rõ "sự khác biệt và bất bình đẳng về cơ cấu đã tồn tại từ trước" mang tính đặc thù của Ấn Độ (Mazzadri, 2012: 46) - dựa trên chủng tộc, giới, đẳng cấp, sự khác biệt nông thôn - thành thị, sự bất bình đẳng đẳng cơ cấu... - lợi dụng tư bản có tính lưu động cao đã tạo ra những

phân khúc lao động giá rẻ và sẵn có (xem thêm Mezzadri, 2008 và 2016). Trong khi việc tổ chức lao động và sản xuất ở những lĩnh vực được gắn nhãn kinh tế phi chính thức, sự sử dụng các cơ chế pháp lý được hình thành ở cấp độ địa phương này của tư bản xuyên quốc gia đã ngày càng lan ra các hoạt động và việc làm chính thức. Quá trình này hỗ trợ sản xuất và tái sản xuất các quan hệ lao động "linh hoạt", yếu tố có thể định hình lại tính rất quan trọng của việc làm dài hạn. Ví dụ, các công nhân nữ ngành may làm việc dài hạn ở Bangalore phải chịu các làn sóng nữ hóa lặp đi lặp lại, cùng với việc thực hiện yếu kém luật pháp về lao động, đã khiến họ trở thành một lực lượng lao động dễ bị tổn thương, lương thấp và chịu giới hạn về thời gian, cho dù họ làm việc trong các nhà máy chính thức với hợp đồng dài hạn (Mezzadri, 2012). Như chúng ta sẽ thấy dưới đây, sự tương tác giữa chế độ hộ khẩu và hai hình thức nhà trọ ở Việt Nam đã được thực hiện trong trong hoàn cảnh có sự phân định về giới, giúp cơ cấu công nhân nữ Việt Nam trở thành những công nhân phi chính thức trên thực tế. Nó cũng đặt các giới hạn tối đa về kinh nghiệm của họ như những công nhân công nghiệp mà không quan tâm đến lợi hình hợp đồng (xác định thời hạn hoặc không xác định thời hạn) hoặc các nhân tố khác - chủ yếu liên quan đến tình trạng hôn nhân, tình trạng làm cha mẹ (và các độ tuổi cao hơn). So với các yếu tố khác, điều này làm nổi lên vấn đề quy mô nữ hóa công nhân có thể mở rộng hơn ở Việt Nam - cùng với mối bận tâm về sản xuất và tái sản xuất của công nhân nữ trong nhà máy như những người làm việc khéo tay, không có kỹ năng, "dễ bảo, thụ động, tuân thủ, linh hoạt, cẩn thận, và muốn làm việc thêm giờ để đảm bảo giao hàng đúng hạn" (Tran, 2002).

### 3. Phương pháp nghiên cứu

Các công cụ nghiên cứu được kết hợp với quan sát trực tiếp, phỏng vấn bán cấu trúc và thu thập lịch sử cuộc sống của người phụ nữ, với thảo luận nhóm tập trung. Phương pháp tiếp cận từ dưới lên cho phép tái cấu trúc lại vòng đời của công nhân nữ di cư trong khi vẫn tạo dựng và trực tiếp tuân theo cả vấn đề "sản xuất" và "tái sản xuất" được xem là mối bận tâm chính đối với họ.

Nghiên cứu thực địa được thực hiện với sự tham gia của khoảng 160 công nhân nữ, sinh sống trong cả ký túc xá và nhà trọ. Hầu hết trong số họ vẫn chưa kết hôn, có độ tuổi từ 20 - 25 tuổi và làm việc theo hợp đồng ngắn hạn. Tuy nhiên, có một nhóm nhỏ gồm những phụ nữ lớn tuổi hơn (từ 25 - 30 tuổi) làm việc theo hợp đồng không xác định thời hạn, đã lập gia đình với công nhân cũng làm trong khu công nghiệp, có con và đang cố gắng lập nghiệp ở đây. Tất cả nhóm này đều sống ở nhà trọ vì ký túc xá không dành cho các gia đình (chỉ cho người sống độc thân). Như chúng ta sẽ thấy dưới đây, xem xét nhóm phụ nữ này cho phép có được điểm rất thuận lợi trong việc nắm bắt toàn bộ sự năng động đã giúp đặt ra những giới hạn đối với vòng đời của công nhân nữ di cư làm việc như công nhân công nghiệp - và chuyển các hợp đồng lao động dài hạn thành một dạng việc làm tạm thời về mặt thực tế. Phần lớn công nhân nữ di cư đã được phỏng vấn được xếp vào nhóm công nhân không có kỹ năng. Hầu hết trong số họ tốt nghiệp giáo dục phổ thông. Họ đến từ nông thôn ở các huyện hoặc tỉnh lân cận, trong khi một tỷ lệ nhỏ đến KCN Thăng Long từ các khu công nghiệp ở miền Nam.

Cần phải lưu ý rằng, phân tích chi tiết về cơ cấu tổ chức sản xuất không thuộc phạm vi của nghiên cứu này vì nó đòi

hỏi phải được thực hiện nghiên cứu trường hợp sâu về doanh nghiệp và được tiếp cận đầy đủ những thông tin mà lãnh đạo doanh nghiệp không muốn cung cấp (công nhân không thể làm việc này). Đối với "vấn đề sản xuất", các phát hiện được mô tả dưới đây chủ yếu rút ra từ những cuộc gặp gỡ với công nhân làm việc trong hai doanh nghiệp đã có tổ chức công đoàn, được đặt tên là doanh nghiệp A và doanh nghiệp B. Doanh nghiệp A là một trong những doanh nghiệp lắp ráp phục vụ xuất khẩu lớn nhất trong KCN. Năm 2014, nó tuyển dụng 11.000 công nhân, chủ yếu là công nhân nữ, trong đó 66% là hợp đồng có thời hạn và 70% là công nhân di cư trong nước. Doanh nghiệp B là một nhà cung cấp phụ kiện điện tử có quy mô nhỏ hơn, cung cấp sản phẩm cho cả doanh nghiệp A và các doanh nghiệp khác trong và ngoài KCN (trong cả nước). Năm 2014, toàn bộ số công nhân được tuyển dụng (4.000 công nhân) theo hình thức ký hợp đồng xác định thời hạn và chủ yếu là công nhân nữ di cư (số liệu nghiên cứu thực địa, Ban Quản lý các khu công nghiệp và khu chế xuất Hà Nội, tháng 2/2014). Tuy nhiên, các cuộc thảo luận cũng đã có sự tham gia của khoảng 30 công nhân đóng vai trò là những người cung cấp thông tin chính, được lựa chọn từ hai nhóm sau: 1) công nhân di cư (cả nam và nữ) làm việc cho khoảng 10 doanh nghiệp trong KCN, chủ yếu trong lĩnh vực điện tử; 2) các công nhân di cư thất nghiệp (cả nam và nữ) đã từng làm việc cho một hoặc nhiều trong số các doanh nghiệp trong KCN và vẫn đang ở lại KCN để tìm việc làm mới. Phương pháp tiếp cận này cho phép xác định một số nền tảng cơ bản chung hỗ trợ cho chế độ sản xuất của KCN.

Trong suốt quá trình nghiên cứu thực địa, các cuộc phỏng vấn với chính quyền địa phương, cán bộ của Ban Quản lý các

khu công nghiệp và khu chế xuất Hà Nội, và các nghiên cứu viên của Viện Nghiên cứu Công nhân và Công đoàn cũng đã được thực hiện. Tuy nhiên, các kiến thức do công nhân cung cấp vẫn là nguồn phát hiện chính trong nghiên cứu này.

#### **4. Bối cảnh nghiên cứu**

KCN Thăng Long có diện tích 274 hécta, trước đây là đồng lúa, do Công ty Sumitomo của Nhật Bản xây dựng từ nửa sau thập kỷ 90 của thế kỷ XX, đã biến miền Bắc Việt Nam từ một nơi chưa phát triển trở thành điểm đến cho giới "kinh doanh khu công nghiệp" (Sumitomo, 2010:1). Một liên doanh giữa Sumitomo và Công ty Cơ khí Đông Anh (42%) bắt đầu xây dựng KCN vào năm 1997, với những nhà đầu tư đầu tiên đầu tư vào KCN năm 2000. Đến năm 2014, KCN Thăng Long đã thu hút được hơn 70 doanh nghiệp (không gồm văn phòng), chủ yếu đến từ Nhật Bản, đến đầu tư. Trong số đó có các doanh nghiệp cực lớn (như Canon và Panasonic), và cả các doanh nghiệp phụ trợ lớn và nhỏ cung cấp linh kiện cho các doanh nghiệp trong KCN (hoặc gần đó) cũng như cung cấp cho thị trường thế giới. Vào thời điểm đó, KCN tuyển dụng khoảng 63.000 công nhân, trong đó 65% là các công nhân nữ không có kỹ năng, 70% là các công nhân trong nước di cư đến từ các tỉnh lân cận hoặc xa hơn và gần 64% ký kết hợp đồng lao động xác định thời hạn từ 1 đến 3 năm. KCN đã sản xuất 60% giá trị sản xuất công nghiệp và 50% giá trị xuất khẩu của toàn bộ các KCN ở Hà Nội (Sumitomo, 2010; số liệu nghiên cứu thực địa, Ban Quản lý các khu công nghiệp và khu chế xuất Hà Nội, tháng 2/2014).

Nghiên cứu thực địa ở các khu nhà trọ chủ yếu được thực hiện ở thôn Bàu, xã Kim Chung, huyện Đông Anh, Hà Nội, nơi

đặt KCN. Thôn Bầu là một trường hợp rõ ràng về sự chuyển đổi từ một làng quê sang một vùng ven đô tập trung các dòng người di cư trong nước. Năm 2013, thôn này là nơi cư trú của khoảng 12.600 người đăng ký tạm trú - với số dân chủ yếu là nữ, đông gấp ba lần số dân đăng ký thường trú. Thôn Bầu chiếm phần lớn trong tổng số 18.200 người đăng ký tạm trú trong toàn xã, trong khi có 11.600 người dân địa phương, do hạ tầng và dịch vụ tốt hơn các thôn khác, như hàng quán, nhà hàng (phỏng vấn với Bí thư Chi bộ thôn Bầu, tháng 12/2013). Ở các khu nhà trọ, phòng trọ được xây dựng thành hai hoặc nhiều dãy, thường nằm cạnh chủ nhà, với nhà tắm và nhà vệ sinh chung, ở bên ngoài phòng. Nhìn chung, nhà tắm chỉ có nước lạnh. Những phòng này rất lạnh vào mùa đông và rất nóng vào mùa hè; chúng thường không có cửa sổ và thường có hệ thống điện không an toàn. Với khoảng 8 đến 10m<sup>2</sup>, chúng chỉ đủ kê một chiếc giường để ngủ, một bếp gas du lịch và những tài sản đơn giản nhất của công nhân, thường gồm đồ dao kéo, xoong chảo, hành lý, quần áo và xe đạp hoặc xe máy. Điều kiện vệ sinh rất kém, trong khi an ninh ngoài phòng trọ không đảm bảo. Ở thôn Bầu, tiền thuê một phòng rơi vào khoảng 500.000 - 600.000 đồng/tháng, không bao gồm tiền điện, nước và đồ rác, với mức phí thường được áp cao hơn đối với người di cư. Nhìn chung, hai người sẽ ở chung một phòng và trong trường hợp này, chủ nhà trọ thường thu thêm của các công nhân thậm chí lên đến 400.000 đồng/tháng. Tuy nhiên, giá thuê cũng dao động, thường theo nhu cầu nhà ở, sau đó lại phụ thuộc vào nhu cầu lao động và mức lương trong KCN. Khi nhu cầu tăng cao hoặc lương tăng (hoặc kỳ vọng sẽ tăng), giá thuê và phí dịch vụ sẽ bị tăng theo - với sự đánh đổi giữa giá thuê và mức sống của công nhân vì sự dao động giá cho thuê ảnh hưởng rất lớn tới mức lương thực của công nhân.



KCN Thăng Long là một trong số ít các KCN ở miền Bắc có ký túc xá cho công nhân - nằm ngay bên ngoài cổng KCN. Theo các cuộc phỏng vấn và các phát hiện nghiên cứu thực địa, các khu ký túc xá được xây dựng từ năm 2000 với nguồn vốn của ngân sách địa phương theo một dự án nhà ở thử nghiệm cho công nhân và cho các doanh nghiệp thuê. Các khu ký túc xá này có thể cung cấp chỗ ở cho 8.000 - 10.000 công nhân (khoảng 1/6 số lượng công nhân làm việc trong khu công nghiệp). Đến năm 2014, chỉ có 5 doanh nghiệp thuê các tòa nhà từ Ban Quản lý dự án để làm chỗ ở cho công nhân của họ. Việc sắp xếp chỗ ở phụ thuộc vào nhiều yếu tố, như công nhân được phân chia theo doanh nghiệp họ đang làm việc và theo giới tính - mỗi phòng sẽ có 6 đến 16 công nhân, với bếp và nhà vệ sinh chung. Các gia đình thường không thể thuê các phòng này.

Do chất lượng rất thấp, các tòa nhà và các phòng trọ đa số đều bị phàn nàn nhưng vẫn không được sửa chữa. Với giờ đóng mở cửa nghiêm ngặt, các tòa nhà có dịch vụ bảo vệ 24 giờ và các quản lý thực hiện quy định kiểm soát chặt chẽ công nhân, đặc biệt là các khách đến chơi với công nhân không được vào phòng. Thêm nữa, các quy tắc chặt chẽ về vấn đề vệ sinh, mức độ sử dụng điện nước và các vấn đề khác cũng kiểm soát hành vi của công nhân. Trong khi ở nhà máy, nếu công nhân vi phạm các quy tắc trong ký túc xá họ có thể phải nhận cảnh báo và thậm chí dẫn đến bị đuổi khỏi ký túc xá. Chỗ ở trong ký túc xá được doanh nghiệp trợ cấp; nếu công nhân không ở trong ký túc xá sẽ nhận được một khoản trợ cấp 150.000 đồng/tháng, bên cạnh các khoản thưởng ngoài lương và phụ cấp khác.

### **5. Khai thác sức lao động và tự khai thác sức lao động trong một cơ chế hoàn toàn linh hoạt**

Phần này và phần sau sẽ mô tả những yếu tố tác động đến việc củng cố hoạt động của chế độ lao động (nhà trọ) ở KCN Thăng Long, được phát hiện từ nghiên cứu thực địa và chức năng phi chính thức hóa đặc thù mà các yếu tố đã thể hiện. Theo những hướng dẫn cơ bản của riêng công nhân và xu hướng thảo luận hiện nay, nghiên cứu này bắt đầu từ các vấn đề trong nhà máy và dần kết nối lại môi trường tái sản xuất hàng ngày của công nhân ở bên ngoài công nhà máy. Quả thật, đa số công nhân tham gia vào nghiên cứu này thấy mối quan tâm lớn nhất của họ là tìm được "mức lương cao nhất" và giữ "việc làm lâu nhất có thể". Rõ ràng hợp lý khi những hiểu biết này củng cố một cuộc "đấu tranh kép" mà họ đã tham gia vào khi họ bước chân vào nhà máy. Thực tế cho thấy, các công nhân di cư có quyền công dân hạn chế hơn ở những vùng đô thị/công nghiệp và phải chịu chi phí cuộc sống cao. Điều này khiến họ đủ chi tiêu, có khả năng gửi một chút về quê cho người thân hoặc tích lũy được một chút, hoàn toàn phụ thuộc vào mức lương trong nhà máy. Một hệ thống hợp đồng và sự linh hoạt về lương cũng như đánh giá công nhân phức tạp đã chuyển tính dễ bị tổn thương đã có từ trước của công nhân thành mức độ khai thác và tự khai thác sức lao động cực cao, cùng với hoạt động yếu kém của công đoàn ở cấp doanh nghiệp.

#### ***Sự hình thành lương và hợp đồng***

Hai mối quan tâm chính của công nhân về đạt được "mức lương cao nhất" và giữ được "việc làm lâu nhất có thể" cần được đặt trước tiên trong bối cảnh sự linh hoạt về lương và hợp đồng (Standing, 1996) đang rất phổ biến ở các KCN giống

như KCN Thăng Long. Lương của công nhân được hình thành từ lương cơ bản và không cơ bản (không bắt buộc). Người sử dụng lao động nước ngoài thường đặt mức lương cơ bản bằng hoặc chỉ cao hơn một chút so với mức lương tối thiểu (Dang, 2012; Dang and Dong, 2015), được chính phủ quy định với sự điều chỉnh phù hợp theo lạm phát (xem thêm về vấn đề này, Tran, 2013 và 2007). Năm 2014, sàn lương tối thiểu chính phủ đặt cho vùng II mà KCN Thăng Long nằm trong đó là 2,4 triệu đồng/tháng. Năm đó, mức thu nhập cơ bản của một công nhân ở năm thứ ba làm việc cho doanh nghiệp (bao gồm cả tiền thâm niên) bình quân vào khoảng 3 triệu đồng (doanh nghiệp A) và 3,2 triệu đồng (doanh nghiệp B) - với chút khác biệt về thu nhập giữa các công nhân có cùng thâm niên làm việc cho các doanh nghiệp điện tử khác trong cùng KCN. Lương không cơ bản được hình thành từ hàng loạt các loại trợ cấp - phổ biến nhất là đi lại, nhà ở, chi phí cuộc sống và ăn uống - thưởng và làm việc thêm giờ. Tiền thưởng bao gồm của thưởng hàng tháng và hàng năm. Tiền thưởng tháng phụ thuộc quan trọng vào sự thực hiện công việc của công nhân (ví dụ như mức độ đi làm thường xuyên, và các tiêu chí bắt buộc phải thực hiện) (xem thêm Do, 2012). Đối với tiền thưởng năm, tiền Tết (tết âm lịch) có ý nghĩa kinh tế và "văn hóa" lớn (Thompson, 1968: 10, Chae, 2011: 257) đối với công nhân trong KCN Thăng Long cũng như đối với công nhân Việt Nam nói chung (xem thêm Chae, 2011). Hệ thống thưởng về cơ bản là một dạng thay thế khoản trả cho số tiền bị khấu trừ, vì phạt tiền công nhân bị cấm trong Luật Lao động của Việt Nam (Kim, 2011: 288). Ví dụ, đối với chế độ hợp đồng ở KCN Thăng Long, công nhân sẽ phải trải qua một hợp đồng một năm sau đó là một hợp đồng ba năm (trong trường hợp doanh nghiệp A), một hợp đồng

ba năm và sau đó là một hợp đồng ba năm khác (trường hợp doanh nghiệp B), một hợp đồng một năm và sau đó một hợp đồng một năm hoặc một hợp đồng một năm và một hợp đồng hai năm trong các trường hợp khác, trước khi được ký hợp đồng không xác định thời hạn. Nguyên tắc "linh hoạt về số năm" cho phép doanh nghiệp điều chỉnh số lượng công nhân được tuyển dụng cho phù hợp với những biến động về nhu cầu lao động do thị trường chi phối. Tính linh hoạt về hợp đồng cũng đã tạo ra sự ưu tiên trong việc tuyển mới hơn là gia hạn hợp đồng vì thâm niên của công nhân càng cao đồng nghĩa với chi phí lao động cao hơn. Đây là một thực tế đang phổ biến trong ngành công nghiệp chế tạo ở Việt Nam cũng như các nơi khác, cùng với việc sử dụng lặp đi lặp lại các hợp đồng lao động xác định kỳ hạn cho dù những người lao động trên thực tế làm việc trong một thời gian dài (WRC, 2013; Chang, 2009a). Chức năng thứ ba thường bị bỏ qua của hệ thống chuyển đổi hợp đồng lao động ở KCN Thăng Long đó là giúp cho người sử dụng lao động có thể lựa chọn người lao động và giữ những công nhân giỏi nhất để sử dụng lâu dài - đặc biệt trong giai đoạn nhu cầu của thị trường tăng cao. Điều này đặc biệt đúng trong trường hợp hợp đồng không xác định kỳ hạn, trong đó những người được hưởng loại hình hợp đồng này là kết quả của quá trình lựa chọn những người có thể chất tốt nhất, làm việc năng suất nhất, có quyết tâm và tuân thủ quy tắc lao động.

### ***Kỷ luật lao động và "nhân tố căn bản của hệ thống"***

Bốn vấn đề chính nổi lên từ nghiên cứu thực địa như yếu tố trọng tâm để hiểu "cách thức hệ thống vận hành" và nói lên tiếng nói của rất nhiều người lao động tham gia vào nghiên cứu này.

Trước hết, cùng với số liệu chính thức, các phát hiện nghiên cứu thực địa chỉ ra rằng thưởng, trợ cấp và làm việc thêm giờ là nguồn quan trọng giúp thu nhập của công nhân đạt trên mức đủ sống. Theo IWTU, vào năm 2014, lương tối thiểu của Việt Nam chỉ đủ cho 67 - 70% chi tiêu ở mức sống cơ bản của công nhân (xem TTN, 2014). Tuy nhiên, vào thời điểm thực hiện nghiên cứu này làm thêm giờ chỉ còn có ở một số doanh nghiệp với số lượng hạn chế, dấu hiệu của cuộc khủng hoảng 2009 - 2010. Trong tất cả các trường hợp này, sự khẳng định rõ ràng có thể được thấy trong "tình trạng làm thêm đến kiệt sức" của công nhân - nhưng cũng phụ thuộc vào nó để có mức thu nhập trên mức đủ sống (Tran, A.N., 2011: 135). Những trường hợp này cũng cung cấp bằng chứng rằng, trong các giai đoạn nhu cầu thị trường tăng cao, công nhân về cơ bản bị ép làm thêm giờ "tự nguyện" (Tran, A. N., 2011: 136; xem thêm Do, 2015).

Thứ hai, liên quan đến điểm đầu tiên, sống trên mức đủ sống có nghĩa là một sự đánh đổi với kiệt sức về thể chất và tinh thần. Tiền thưởng (và trợ cấp) và bản thân hệ thống thăng tiến hợp đồng đóng vai trò là công cụ nguyên tắc trọng tâm vì "tối đa hóa các khoản kích thích động lực làm việc có vai trò quan trọng đối với sự tồn tại của công nhân" (Kim, 2011: 288) và quan trọng không kém là hợp đồng của họ được gia hạn. Vai trò của lương và "sự linh hoạt" hợp đồng sau đó được củng cố bằng cơ chế xếp hạng công nhân dựa vào đánh giá dường như xâm chiếm tất cả các góc độ của tổ chức lao động và bị môi trường làm việc áp lực cao ở trong nhà máy. Theo các phát hiện, hệ thống đánh giá công nhân được đặc trưng bởi sự lạm dụng việc giám sát dạng "lời nói" và "cảm tính" (Hodson chủ biên, 2006: 391; Kim, 2011: 291),

mặc dù một số nghiên cứu cũng báo cáo các trường hợp công nhân bị lạm dụng thể chất ở Công ty Canon (Kerkvliet, 2011: 166). Cần phải nói rằng, công nhân không thể đặt lại chính xác hoạt động của hệ thống thưởng, gia hạn hợp đồng và đánh giá. Ví dụ, theo các phát hiện, dựa trên các đánh giá hàng tháng về thực hiện công việc của công nhân, các đánh giá chung có thể được hai lần trong một năm - ngay trước khi công nhân nhận được hai kỳ thưởng trong năm: thưởng Tết và nghỉ hè - và quyết định thứ hạng của công nhân, thưởng dựa trên hệ thống xếp hạng ABC (hoặc ABCDE). Chẳng hạn, đi làm muộn hay nghỉ một ngày không phép công nhân có thể mất thưởng tháng (và chắc một phần hoặc toàn bộ lương của ngày làm việc hôm đó)<sup>1</sup>; nó cũng ảnh hưởng tới thứ hạng của công nhân và có thể làm giảm tiền thưởng Tết<sup>2</sup>. Không giống với những gì đã được đề cập trong các công trình nghiên cứu khác về các doanh nghiệp nước ngoài đã quản lý các khoản thưởng như thế nào (Kim, 2011), tại KCN Thăng Long, các khoản thưởng thường được dựa trên việc xếp hạng công nhân. Việc tăng thâm niên và gia hạn hợp đồng cũng được dựa trên việc xếp hạng này, công nhân được xếp hạng thấp sẽ dễ bị từ chối gia hạn hợp đồng hơn (xem thêm VASS, 2009). Với tất cả các vấn đề nêu trên, tại KCN Thăng Long, toàn bộ hệ thống thưởng được hiểu là

- 
1. Vài phút đi làm muộn có thể khiến công nhân mất nửa ngày lương; theo như công nhân cho biết, các quyết định phụ thuộc vào "cảm tính" của người giám sát.
  2. Đặc biệt trong giai đoạn nhu cầu thị trường tăng cao, xin nghỉ phép sẽ cực kỳ khó khăn; thêm nữa đi làm muộn thường do các nguyên nhân nằm ngoài ý muốn của công nhân như tắc đường ở cổng KCN hoặc cổng nhà máy.

dựa trên các quy tắc có tính dễ thay đổi cao và được sử dụng theo ý chí của lãnh đạo doanh nghiệp<sup>1</sup>.

Trên thực tế, vấn đề thứ ba và rất lớn nổi lên từ nghiên cứu thực địa là vấn đề sau. Chế độ sản xuất chặt chẽ của doanh nghiệp đã kéo công nhân và một sự tự khai thác ở mức độ cực cao để tối đa hóa thu nhập và giữ được công việc. Tuy nhiên, ngay cả khi tuân thủ hoàn toàn các quy định, người công nhân cũng không chắc sẽ "tối đa hóa được mức lương" của họ hoặc có thể tiếp tục làm việc - cho dù họ đang làm việc theo dạng hợp đồng không xác định kỳ hạn. Điều đó có nghĩa, họ rất dễ mất việc và rơi trở lại hoàn cảnh nghèo khó lúc ban đầu, bất chấp những nỗ lực họ đã thực hiện. Cuối cùng, tương đối nổi bật, thậm chí khi công nhân có khả năng tối đa hóa mức lương, người sử dụng lao động chỉ đặt mức lương cao hơn chút ít so với nhu cầu tái sản xuất sức lao động khiến người công nhân đó không thể định cư cùng gia đình mình ở KCN. Vấn đề này sẽ được làm rõ hơn ở phần sau.

Việt Nam đã cho các nhà đầu tư nước ngoài một không gian rộng rãi để hoạt động; công nhân thiếu sự bảo vệ mang tính thể chế ở nơi làm việc và sự nhận thức thấp về quyền hợp pháp của họ đã dẫn đến những vấn đề nêu trên và làm tăng nguyên nhân dẫn đến tính dễ tổn thương của công nhân và làm họ thua cuộc trước người sử dụng lao động. Hơn nữa, công nhân phải chấp nhận việc sử dụng không có kiểm soát các hình thức cảnh cáo cho những lỗi nhỏ, việc áp dụng vô lối các công cụ kỷ luật và sa thải không công bằng/trái luật, gồm của việc ép phải nghỉ việc "tự nguyện". Sa thải không công bằng

---

1. Tôi đã thảo luận với các cán bộ công đoàn và cán bộ nghiên cứu của Viện Nghiên cứu Công nhân và Công đoàn về các kết quả nghiên cứu và hầu hết đều đồng ý với đánh giá này.

(hay không gia hạn hợp đồng) không chỉ có liên quan một cách có hệ thống với những biến động của thị trường mà còn được áp dụng chủ yếu trong những hoàn cảnh cụ thể; như công nhân có thai hoặc trong tình trạng sức khỏe kém. Việc doanh nghiệp thực hiện khám sức khỏe định kỳ được công nhân cho biết cũng là phương tiện để doanh nghiệp tiếp tục (tái) lựa chọn lực lượng lao động. Thêm nữa, công nhân cũng thường bị sa thải (hoặc ép phải nghỉ việc "tự nguyện") trước Tết, vì nó cho phép người sử dụng lao động không phải trả thưởng. Các hình thức lách luật phổ biến khác cũng có liên quan đến việc thực hiện quyền của công nhân nữ trong thời kỳ mang thai hoặc kinh nguyệt.

Nhảy việc từ doanh nghiệp này sang doanh nghiệp khác (hoặc từ KCN này sang KCN khác) do mất việc hoặc nghỉ việc "tự nguyện" để tìm kiếm công việc khác tốt hơn là kinh nghiệm được biết rõ nhất đối với công nhân di cư ở KCN Thăng Long cũng như ở các vùng khác trên khắp đất nước. Tại KCN Thăng Long, các chiến lược ứng phó có sự khác nhau - phụ thuộc vào nguồn lực sẵn có - từ việc quay về quê rồi tìm việc làm mới (trong cùng KCN hoặc ở nơi khác), hoặc ở lại KCN vài tháng. Thời gian người công nhân có thể trụ được trong môi trường KCN có thể khác nhau, tuy nhiên nó cũng có một giới hạn rõ chính xác. Lập gia đình, sinh con, cao tuổi là những lý do buộc công nhân phải rời khỏi (hay ra đi "tự nguyện") công việc công nghiệp. Tôi quay trở lại những chi tiết cụ thể hơn về vấn đề này trong phần tiếp theo.

## **6. Một hệ thống công nhân nhà trọ kếp?**

Phần này nêu chi tiết về cách tổ chức tái sản xuất hàng ngày của công nhân hỗ trợ chế độ sản xuất được có tính linh hoạt cao - phi chính thức hóa trên thực tế - ở KCN Thăng Long



như thế nào. Sự tập trung đặc biệt sẽ được dành cho trường hợp nhà trọ (nhà trọ do người dân tự xây và vận hành). Quả thật, một điểm chính nổi lên từ nghiên cứu thực địa là chế độ công nhân nhà trọ (có sự phân biệt giới) ở KCN Thăng Long dường như tồn tại ngay cả khi nó không ở trong hình thức về một "không gian sống" có tính vật chất và chịu sự quản lý của người sử dụng lao động. Cụ thể hơn, các mối quan hệ sản xuất cụ thể chi phối các doanh nghiệp trong KCN là một hình thức tốt để định hình và bao gồm môi trường sống và cơ chế tái sản xuất rộng hơn - cuối cùng dẫn đến một mức độ phù hợp nhất định giữa các nhà trọ và ký túc xá.

Cùng với chính sách hộ khẩu, các đặc điểm của ký túc xá hầu hết phản ánh chính xác và đóng góp vào việc tổ chức tốt hơn điều kiện của tổ chức sản xuất trong KCN. Thực tế là, các ký túc xá của Việt Nam - nằm bên ngoài KCN Thăng Long và chịu sự quản lý của các quy tắc ít nghiêm ngặt hơn so với trường hợp ở Trung Quốc - dường như có mối liên hệ với những yêu cầu và nhịp điệu sản xuất lỏng lẻo hơn so với câu chuyện về chế độ công nhân nhà trọ thường được nhắc tới. Tuy nhiên, về tổng thể chúng có cùng chức năng là tạo thuận lợi cho sản xuất và tái sản xuất của công nhân nữ di cư như một lực lượng lao động độc thân, khỏe mạnh, sẵn có, rẻ, chấp hành quy tắc tốt, trẻ.

Đồng thời, bản thân các nhà trọ nổi lên trong nghiên cứu này, đúng như Chiricosta nói, chỉ là "nơi trung chuyển" (Alcano et al., 2015:8), hoàn toàn phù hợp với nhu cầu của chế độ sản xuất của doanh nghiệp. Trước hết, cơ chế tự khai thác mà công nhân rơi vào khi họ bước chân vào cổng KCN cũng như ở nhà trọ cũng dẫn đến hạn chế các hoạt động bên ngoài nhà máy chỉ ở việc ăn ngủ, trong khi mức lương thấp cũng bó hẹp mức

chi tiêu của họ, gồm của chi tiêu cho ăn uống. Thứ hai, các KCN, bao gồm của KCN Thăng Long, nằm ở khu vực ngoại ô thiếu các phương tiện giải trí và nghỉ ngơi, trong khi khó có thể đi "thành phố", do hạn chế cả thời gian và tiền bạc; công nhân ở đây có xu hướng tự cách ly và bị cách ly khỏi đời sống xã hội ở địa phương (xem thêm Le et al., 2011). Tuy nhiên, nhà trọ cho phép sự tự do cá nhân cao hơn. Công nhân thường đánh giá nó là đủ xét theo khả năng chi trả và mức độ an ninh. Đối với nghiên cứu này, nhà trọ thực sự giúp sản xuất và tái sản xuất các công nhân nữ di cư như lực lượng lao động độc thân và chịu được sự giới hạn về thời gian và có những đặc điểm về di cư lưu chuyển như đã được thể hiện trong các nội quy của ký túc xá (không cho phép gia đình sinh sống trong ký túc xá). Như đã đề cập ở trên, một điểm lợi thế quan trọng liên quan đến vấn đề này là trong quá trình nghiên cứu thực địa đã lập được nhóm công nhân nữ di cư đang làm việc với hợp đồng không xác định kỳ hạn, đã lập gia đình với đồng nghiệp gặp nhau ở KCN và đang nỗ lực có con và định cư ở KCN. Tôi rút ra một số điểm cơ bản dưới đây từ việc mô tả nhóm công nhân nữ này, dựa trên những kinh nghiệm của họ hoặc kinh nghiệm đã từng xảy ra với các công nhân nữ khác trong hoàn cảnh tương tự mà họ biết, những người đã bỏ việc hoặc đang trong quá trình bỏ việc.

Một trong những vấn đề quan trọng nhất mà các bà mẹ đang là công nhân di cư phải đối mặt ở KCN Thăng Long là sự tiếp cận hạn chế đối với dịch vụ chăm sóc trẻ em công (xem thêm ActionAid Vietnam và Indochina Research and Consulting, 2011; Le et al., 2011; United Nations, 2010). Chỉ chấp nhận trẻ từ 2 - 5 tuổi, vào năm 2014, Trường mầm non xã Kim Chung đón nhận chỉ 180 trẻ em di cư trong tổng số

950 trẻ (Do, 2015). Hơn nữa, các ca làm việc trong nhà máy thường không phù hợp với lịch học của trường mầm non, cũng là một yếu tố hạn chế sự tiếp cận đối với công nhân. Cùng với chi phí ăn uống cho trẻ cao, chi phí trông trẻ đối với nhà trẻ tư nhân (từ 750.000 đồng đến 1,5 triệu đồng/tháng, tùy vào độ tuổi của trẻ) hoặc thuê người trông giữ (khoảng 1,5 triệu đồng/tháng) làm tăng cao tổng chi phí cuộc sống của công nhân. Đồng thời, do diện tích phòng trọ quá bé và không phù hợp với gia đình, công nhân gặp nhiều khó khăn trong việc chuyển ra ngoài sinh sống do việc thuê một căn hộ là không bền vững - mặc dù cả vợ và chồng đều là công nhân.

Vấn đề quan trọng nêu trên một mặt liên quan đến vấn đề chi phí và mặt khác liên quan đến sức khỏe thể chất và tinh thần, do vậy đều ảnh hưởng đến thu nhập. Trong khi chi phí tăng lên do có con nhỏ thì khả năng đáp ứng các yêu cầu của doanh nghiệp bắt đầu giảm đi.

Một sự điều chỉnh tạm thời trước khi rời hẳn khỏi ngành công nghiệp cần được lưu ý. Sau thời kỳ nghỉ thai sản, mẹ vợ hoặc chồng thường đến sống cùng cặp vợ chồng để trông trẻ. Sau giai đoạn này, trẻ em thường được mang về quê sống cùng ông bà, do điều kiện sống rất khó khăn ở phòng trọ (thường cả gia đình phải sống trong cùng một phòng nhỏ) và bà nội/ngoại phải quay về làm đồng áng. Gửi trẻ về quê là một câu chuyện nổi tiếng khác đối với công nhân nữ di cư trong nước (xem thêm, ActionAid Vietnam and Indochina Research and Consulting, 2011)<sup>1</sup>. Tuy nhiên, sự chia rẽ gia đình giữa khu công nghiệp và nông thôn thật khó bền vững trong

---

1. Trong trường hợp công nhân nữ di cư đã lập gia đình (hầu hết làm việc trong khu vực phi chính thức) phải để con ở quê, xem thêm Ha, 2007 và Lan, 2011.

quá vài năm (tối đa). Theo các phát hiện nghiên cứu, sự có mặt của trẻ em ở nông thôn làm khó khăn hơn cho cuộc sống ở đó; đồng thời cặp vợ chồng công nhân bắt đầu đối mặt với chi phí quá cao do phải đi lại thăm con, trong khi nghỉ việc nhiều sẽ dẫn đến nguy cơ mất thu nhập (việc) cho cả hai vợ chồng. Bình thường, sau khi chia tách gia đình, công nhân nữ sẽ bị gọi/phải trở về quê, vì quy tắc sống gần nhà chồng vẫn phổ biến ở Việt Nam (xem thêm Werner, 2002). Họ bị gọi về quê theo chồng và sống cùng gia đình chồng trong trường hợp cả hai vợ chồng quyết định rời khỏi KCN (xem thêm Chiricosta, 2014).

## **7. Kết luận**

Bài viết này đã đưa ra một nghiên cứu trường hợp về một trong những KCN ở miền Bắc Việt Nam, với mục đích tái dựng lại những đặc điểm có thể có của các chế độ lao động xuất hiện trong xu hướng hội nhập vào trật tự sản xuất khu vực và toàn cầu đang diễn ra hiện nay. Qua việc tái kết nối góc nhìn phân tích về chế độ lao động nhà trọ với sự hiểu biết về quá trình phi chính thức hóa lao động, bài viết này nêu bật một chế độ lao động có sự chênh lệch giới tính, "di cư hóa" vận hành như thế nào. Đây là mô hình được đặc trưng bởi mức độ khai thác và tự khai thác sức lao động cao, lương chỉ xoay quanh mức đủ sống của một công nhân nữ di cư; và các đặc điểm của "vô sản hóa chưa kết thúc" trong lao động (Pun and Lu, 2010). Loại hình việc làm chính thức trở thành một loại hình phi chính thức hóa trên thực tế sản xuất và tái sản xuất dòng di cư, tính dễ bị tổn thương và luôn đối mặt với nghèo (Breman, 2013; Mezzadri, 2014). Sự năng động trong công việc ở KCN Thăng Long khẳng định tầm quan trọng của sự vận hành chế độ lao động đặc thù (do FDI

dẫn dắt) biểu hiện qua chi phí tái sản xuất sức lao động. Nghiên cứu này cố gắng làm rõ điều này đã đạt được như thế nào. Một sự hiểu biết quan trọng về vai trò của không gian sống của công nhân được tôi gọi là hệ thống nhà trọ kếp. Ở KCN Thăng Long, nhà trọ trong một khía cạnh nhất định có vai trò giống như ký túc xá về tái sản xuất sức lao động của công nhân nữ di cư như lực lượng lao động độc thân và chịu được sự "bó buộc về thời gian và làm mờ đi đường ranh giới giữa các mô hình kinh tế và việc làm chính thức và phi chính thức". Nhìn chung, cả hai nơi sinh sống của công nhân đều đóng góp về mặt tổ chức, cùng với hộ khẩu, một hệ thống lao động di cư có ảnh hưởng về giới (Burawoy, 1976) đã dựa trên sự tách biệt giữa sản xuất của công nhân nữ và tái sản xuất hàng ngày từ "tái sản xuất thế hệ". Tái sản xuất hàng ngày thường được cho là sẽ tồn tại lâu dài trong bối cảnh nông thôn (nghèo) và trong bản thân phụ nữ, một khi họ đã bị vắt kiệt sức trong các khu công nghiệp.

Là một nghiên cứu trường hợp đơn lẻ, trường hợp KCN Thăng Long rõ ràng không mang tính đại diện. Quả thật, trong nhiều khía cạnh, các phát hiện nghiên cứu cần được hiểu như cả một nghiên cứu trường hợp cụ thể và một sự điều chỉnh mang "tính tình huống" (Burawoy, 1976: 1057) xuất hiện bên ngoài một mối quan hệ mở và biện chứng giữa các nhân tố và các lĩnh vực có liên quan. Tuy nhiên, chúng mang tới một số vấn đề nổi bật và có lẽ mở ra các nghiên cứu sâu hơn và có tính hệ thống trong bối cảnh Việt Nam, với một số câu hỏi lớn. Các phát hiện nghiên cứu cho thấy, các chế độ lao động do FDI dẫn dắt cụ thể đã được hình thành có tính cơ cấu nhằm tạo ra các đặc điểm của lực lượng lao động và các đặc điểm phi chính thức hóa lao động trên thực tế như thế nào. Sự xuất

hiện của các chế độ lao động như vậy mở ra một xu hướng công nghiệp hóa trong khu vực có thể xác định như một quá trình công nghiệp hóa mà không có "công dân công nghiệp" (Standing, 2009: 33) - hoặc không tạo ra bất cứ dạng "văn minh công nghiệp" nào. Dạng công nghiệp hóa như vậy dường như không hướng đến sản xuất mà đòi hỏi sự từ bỏ mang tính hệ thống bất cứ "hệ thống quyền dựa trên các tiêu chuẩn về lao động công nghiệp như đã xuất hiện trong lịch sử phát triển của các nước phương Tây" (Standing, 2009: 33). Thêm nữa, nó dường như chệch xa khỏi mục tiêu hướng tới bất cứ "sự lặp lại của quá trình công nghiệp hóa và di cư vốn tạo nền tảng cho các nhà nước phúc lợi phương Tây ở giai đoạn đầu thế kỷ XX" (Bremen, 2009: 17).

Một trong những lĩnh vực nghiên cứu cụ thể hơn mà công trình này đã chạm đến và đáng để nghiên cứu sâu và có tính hệ thống hơn - không tính đến hàm ý quan trọng to lớn của nó - là khả năng xuất hiện ở Việt Nam các vòng xoắn nghèo mang tính giới tạo ra qua việc làm công nghiệp (chính thức). Cần phải nói rằng, công nhân nữ di cư có thể đã chuyển từ điều kiện nghèo ở vùng nông thôn ban đầu qua tình trạng dễ bị tổn thương ở mức độ cao trong môi trường làm việc công nghiệp và sau vài năm lao động lại đối mặt với khả năng rơi lại vào tình trạng nghèo (đôi khi là địa điểm) như lúc ban đầu. Đặc biệt, khi Việt Nam đã trải qua hàng thập kỷ kể từ khi tham gia vào làn sóng công nghiệp hóa hướng ra xuất khẩu do FDI dẫn dắt, điều này có vẻ rất quan trọng và có tính khả thi khi tiếp tục nghiên cứu các điều kiện hiện nay của công nhân nữ sau khi "về quê" từ khu công nghiệp và nhìn chung là đặc điểm cuộc sống của họ sau công việc công nghiệp.

**Tài liệu tham khảo**

1. ActionAid Vietnam and Indochina Research and Consulting, 2011, *Female and internal migration: an arduous journey for opportunities*, Hanoi: ActionAid International Vietnam.
2. Alcano, Matteo Carlo et al. 2015, *Gender at Work in Southeast Asia. Norms, Expectations and Local Manipulations*, SEATIDE Online Paper 5, Retrieved from <http://www.seatide.eu/?content=activitiesandresults&group=3>.
3. Arnold, Dennis, 2012, "Social Margins and Precarious Work in Vietnam", *American Behavioural Scientist*, 57, 4: 468-87.
4. Arnold, Dennis and John Pickles, 2011, "Global Work, Surplus Labour and the Precarious Economies of the Border", *Antipode*, 43, 5: 1598-1624.
5. Arnold, Dennis and Toh Han Shih, 2010, "A Fair Model of Globalisation? Labour and Global Production in Cambodia", *Journal of Contemporary Asia*, 40, 3: 401-424.
6. Bélanger, Daniele and Katherine Pendakis, 2010, "Vietnamese Daughters in Transition: Factory Work and Family Relations", *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, 5, 2: 1-8.
7. Breman, Ian., 2009, *The Great Transformation in the Setting of Asia*, Address Delivered at the IISS, The Hague, The Netherlands.
8. Breman, Ian., 2013, *At Work in the Informal Economy of India: A Perspective from the Bottom Up*, Delhi: Oxford University Press.
9. Burawoy, Michael, 1976, "The Functions and Reproduction of Migrant Labour: Comparative Material from Southern Africa and the United States", *American Journal of Sociology*, 81, 5: 1050-87.
10. Burawoy, Michael, 1985, *The Politics of Production: Factory Regimes Under Capitalism and Socialism*, New York: Verso.

11. Chae, Suhong, 2011, "The Dynamics of a Multinational Factory Regime and Recent Strikes in Vietnam", in Anita Chan (ed.), *Labour in Vietnam*, Singapore: ISEAS.
12. Chan, Anita, 2011, "Introduction", in Anita Chan (ed.), *Labour in Vietnam*, Singapore: ISEAS.
13. Chan, Anita, 2011a, "Strikes in Vietnam and China in Taiwanese-owned Factories: Diverging Industrial Relations Patterns", in Anita Chan (ed.), *Labour in Vietnam*, Singapore: ISEAS.
14. Chan, Anita and Hong-zen Wang, 2004-5, "The Impact of the State on Workers' Conditions-Comparing Taiwanese Factories in China and Vietnam", *Pacific Affairs*, 77, 4: 629-46.
15. Chan, Anita and Irene Nørlund, 1998, "Vietnamese and Chinese Labour Regimes: on the Road to Divergence", *China Journal*, 40: 174-97.
16. Chang, Dae-Oup, 2009, "Informalising Labour in Asia's Global Factory", *Journal of Contemporary Asia*, 39, 2: 161-79.
17. Chang, Dae-Oup, 2009a, "Reclaiming Labour Law", in Asia Monitor Resource Centre, *Rights for Two-Thirds of Asia: Asian Labour Review 2008*, Hong Kong: AMRC.
18. Chang, Dae-Oup, 2015, "From Global Factory to Continent of Labour", *Asian Labour Review*, 1: 1-48.
19. Chant, Sylvia and Cathy McIlwaine, 1995, *Women of a lesser cost: Female labour, foreign exchange, and Philippine development*, London & East Haven, CT: Pluto Press.
20. Cerimele, Michela and Alfredo Saad-Filho, 2011, "Introduzione", in CRS (Centro per la Riforma dello Stato), *Nuova Panda. Schiavi in Mano*, Rome: DeriveApprodi.
21. Chiricosta, Alessandra, 2014, *Internal report on field activities - Gender*, Hanoi: SWORR Project.



22. Cling, Jean-Pierre et al. 2010, *How deep was the impact of the economic crisis in Vietnam? A focus on the informal sector in Hanoi and Ho Chi Minh City*, World Bank Working Paper N°61676. Washington, DC: World Bank.
23. Cling, Jean-Pierre et al., 2011, *The Informal Economy in Vietnam*, Hanoi: ILO.
24. Cling, Jean-Pierre et al., 2014, *Segmentation and informality in Vietnam: A survey of the literature. Country case study on labour market segmentation*, Geneva: ILO.
25. Dang, Quang Dieu, 2012, *A study on trade union strategies on minimum wage determination and setting in Vietnam*, Hanoi: IWTU.
26. Dang, Quang Dieu and Hien Thi Thuong Dong, 2015, "Vietnam", in Maarten van Klaveren et al. (eds.), *Minimum Wages Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe a Labour Perspective*, London: Palgrave.
27. Do, Quynh Chi, 2012, *Employee Participation in Viet Nam*, Geneva: ILO.
28. Do, Quynh Chi and Diane van den Broek, 2013, "Wildcat strikes. A Catalyst for Union Reform in Vietnam?", *The Journal of Industrial Relations*, 5: 783-799.
29. Do, Ta Khanh, 2015, *SWORR Fieldwork Research: Synthesis Report*. Hanoi: SWORR Project.
30. Fukase, Emiko, 2014, "Job Opportunities in Foreign Firms and Internal Migration in Vietnam", *Asian Economic Journal*, 28, 3: 279-299.
31. Hardy, Andrew, 2001, "Rules and resources: Negotiating the household registration system in Viet-nam under reform", *Sojourn*, 16, 2: 187-212.

32. Harvey, David, 2001, *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, New York: Routledge.
33. HKTDC (Hong Kong Trade Development Council), 2015, *Vietnam, an Alternative Production Base: 2015 Update*, February 5. Retrieved from <http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/Research-Articles/Vietnam-an-Alternative-Production-Base-2015-Update/rp/en/1/1X000000/1X0A159C.htm>.
34. Hodson, Randy et al., 2006, "Chaos and the Abuse of Power Workplace Bullying in Organizational and Interactional Context", *Work and Occupations*, 33, 4: 382-416.
35. ILO (International Labor Organization), 2003, *Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal Employment*, Geneva: ILO.
36. ILO (International Labor Organization), 2011, *Guidelines to the Vietnamese Labour Law for Garment Industry*, Geneva: ILO.
37. Jandl, Thomas, 2013, *Vietnam in the global economy: the dynamics of integration, decentralization, and contested politics*, Lanham: Lexington Books.
38. Kakuli, Anna and Irene Schipper, 2011, *Out of Focus: Labour rights in Vietnam's digital camera factories*, Amsterdam: SOMO/SwedWatch.
39. Kerkvliet, Benedict J. Tria., 2011, "Workers Protests in Contemporary Vietnam", in Anita Chan (ed.), *Labour in Vietnam*, Singapore: ISEAS.
40. Kim, Jee Young, 2011, "How does enterprise ownership matter? Labour conditions in fashion and footwear factories in Southern Vietnam", in Anita Chan (ed.), *Labour in Vietnam*, Singapore: ISEAS.

41. Kuchiki, Akifumi, 2003, "Agglomeration of export firms in industrial zones in northern Vietnam", in Mitsuhiro Kagami and Masatsugu Tsuji (eds.), *Industrial Agglomeration: Facts and Lessons for Developing Countries*, Tokyo: Institute of Developing Economies-JETRO.
42. Kuchiki, Akifumi, 2011, "Promoting regional integration through industrial cluster policy in CLMV cities", in Akifumi Kuchiki and Masatsugu Tsuji, *Industrial Clusters, Upgrading and Innovation in East Asia*, Tokyo, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
43. Kuruvilla, Sarosh, 1998, "Linkages Between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, the Philippines, and India", *Industrial and Labor Relations Review*, 49: 635-657.
44. Kuruvilla, Sarosh and C. S. Venkataratnam, 1996, "Economic Development and industrial relations: the case of South and Southeast Asia", *Industrial Relations Journal*, 27, 1: 9-23.
45. Lan, Anh Hoang, 2011, "Gender Identity and Agency in Migration Decision-Making: Evidence from Vietnam", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37, 9: 1441-1457.
46. Lan, Anh Hoang, 2011a, "Gendered networks and migration decision-making in Northern Vietnam", *Social & Cultural Geography*, 12, 5: 419-434.
47. Landau, Ingrid et al., 2015, *The regulation of non-standard forms of employment in India, Indonesia and Viet Nam*, Conditions of Work and Employment Series. Geneva: ILO.
48. Le, Bach Duong et al., 2011, *Social protection for rural-urban migrants in Vietnam: current situation, challenges and opportunities*, Research Report 08. Brighton: Centre for Social Protection - Institute of Development Studies.

49. Martin Glaberman and Seymour Faber, 1998, *Working for Wages: The Roots of Insurgency*, Dix Hills, New York: General Hall.
50. Masina, Pietro P. 2012, "Vietnam tra Flying Geese e middle-income trap: le sfide della politica industriale per una nuova tigre dell'Asia", *L'industria*, 4: 705-736.
51. Masina, Pietro P., 2013, *Il Sud Est Asiatico in trappola: Storia di un miracolo mancato*, Roma: Nuova Cultura.
52. Mezzadri, Alessandra, 2008, "The Rise of Neo-Liberal Globalisation and the "New Old" Social Regulation of Labour: A Case of Delhi Garment Sector", *The Indian Journal of Labour Economics*, 51, 4: 603-18.
53. Mezzadri, Alessandra, 2012, "Reflections on Globalisation and Labour Standards in the Indian Garment Industry: Codes of Conduct Versus "Codes of Practice" Imposed by the Firm", *Global Labour Journal*, 3, 1: 40-62.
54. Mezzadri, Alessandra, 2014, Review of *At Work in the Informal Economy of India: a Perspective from the Bottom Up* by Jan Breman 2013, Delhi: Oxford University Press, *Journal of Agrarian Change*, 14, 3: 466-70.
55. Mezzadri, Alessandra, 2016, "Class, gender and the sweatshop: on the nexus between labour commodification and exploitation", *Third World Quarterly*, 37, 10: 1877-1900.
56. Nghiem, Liem Huong, 2004, "Female Garment Workers: The New Young Volunteers in Vietnam's Modernisation", in Philip Taylor (ed.), *Social Inequality in Vietnam and the Challenges to Reform*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
57. Nghiem, Liem Huong, 2006, "Work Culture, Gender and Class in Vietnam: Ethnographies of three garment workshops in Hanoi", Doctoral thesis. University of Amsterdam.

58. Ngo, Huong, 2013, "Samsung in Vietnam. Mapping the Supply Chain of the Electronics Industry in Vietnam", in *Labour Rights in High Tech Electronics. Case Studies of Workers' Struggles in Samsung Electronics and its Asian Suppliers*, Hong Kong: Asia Monitor Resource Centre.
59. Nguyen, Thi Lan Huong et al., 2012, *Social protection for the informal sector and the informally employed in Vietnam. Literature and data review*, IEE Working Paper, No. 199. Bochum: Institute of Development Research and Development Policies - Ruhr-University.
60. Nguyen, Minh T. N. and Catherine Locke, 2014, "Rural-urban migration in Vietnam and China: gendered householding, production of space and the state", *The Journal of Peasant Studies*, 41, 5: 855-876.
61. Nguyen, Quang Phuc et al., 2014, "Agricultural land for urban development: the process of land conversion in Central Vietnam", *Habitat International*, 41: 1-7.
62. Nguyen, Trung Kien, 2014, "Employment Transformation in the Vietnamese Economy in Light of the Lewis-Fei-Ranis Growth Model of A Labor-Abundant Economy", *Journal of Economics and Development*, 16, 3: 49-67.
63. Nguyen, Van Suu, 2009, "Agricultural land conversion and its effects on farmers in contemporary Vietnam", *Focaal - European Journal of Anthropology*, 54: 106-13.
64. Ofreneo, Rene E., 2013, *Asia & the Pacific: Advancing Decent Work Amidst Deepening Inequalities*, Singapore: ITUC-Asia Pacific.
65. Ong, Aihwa, 1987, *Spirits of Resistance and Capitalist Discipline. Factory Women in Malaysia*, Albany: State University of New York Press.

66. Oxfam and ActionAid, 2010, *Participatory Monitoring of Urban Poverty in Vietnam*, Third Round Synthesis Report, November. Retrieved from [http://oxfamblogs.org/vietnam/wp-content/uploads/2012/05/urban-poverty-monitoring\\_round-3\\_en.pdf](http://oxfamblogs.org/vietnam/wp-content/uploads/2012/05/urban-poverty-monitoring_round-3_en.pdf).
67. Pun Ngai, 2007, "Gendering the Dormitory Labour System: Production, Reproduction, and Migrant Labour in South China", *Feminist Economics*, 13, 3-4: 239-258.
68. Pun, Ngai and Chris Smith, 2007, "Putting transnational labour process in its place: the dormitory labour regime in post-socialist China", *Work, Employment and Society*, 21, 1: 27-45.
69. Pun, Ngai et al., 2010, "The Role of the State, Labour Policy and Migrant: Workers' Struggles in Globalized China", *Global Labour Journal*, 1, 1: 132-51.
70. Pun, Ngai and Huilin Lu, 2010, "Unfinished Proletarianisation: Self, Anger, and Class Action among the Second Generation of Peasant-Workers in Present-Day China", *Modern China*, 36, 5: 493-519.
71. Pringle, Tim and Simon Clark, 2011, *The Challenge of Transition: Trade Unions in Russia, China and Vietnam*, New York: Palgrave.
72. Resurreccion, Bernadette, P. and Thi Van Khanh Ha, 2007, "Able to Come and Go: Reproducing Gender in Female Rural-Urban Migration in the Red River Delta", *Population, Space and Place*, 13: 211-224.
73. Schling, Hannah, 2014, "Gender, Temporality, and the Reproduction of Labour Power. Women Migrant Workers in South China", *Sozial Geschichte* online, 14: 42-61 (<http://www.stiftung-sozialgeschichte.de>).
74. Siu, Kaxton and Anita Chan, 2015, "Strike Wave in Vietnam, 2006 - 2011", *Journal of Contemporary Asia*, 45, 1: 71-91.

75. Smith, Chris and Ngai Pun, 2006, "The Dormitory Labour Regime in China as a Site for Control and Resistance", *The International Journal of Human Resource Management*, 17: 1456-1470.
76. Standing, Guy, 1996, *Global Labour Flexibility*, Basingstoke: Macmillan.
77. Standing, Guy, 1999, "Global Feminization Through Flexible Labor: A Theme Revisited", *World Development*, 27, 3: 583-602.
78. Standing, Guy, 2009, *Work After Globalization: Building Occupational Citizenship*, Cheltenham: Edward Elgar.
79. Sumitomo Corporation, 2010, *Industrial Park Project in Vietnam - Our relationship with our clients begins when contracts are concluded*, July, <http://www.sumitomocorp.co.jp/english/business/project-eye/article/id=278>.
80. Thompson, Edward Palmer, 1968, *The Making of the English Working Class*, London: Penguin.
81. Tran, Angie Ngoc, 2002, "Gender Expectations of Vietnamese Garment Workers: Viet Nam's Re-Integration into the World Economy", in Jayne Werner and Daniele Bélanger (eds), *Gender, Household, State: Doi Moi in Viet Nam*, Ithaca: Southeast Asia Program Publication Series, Cornell University Press.
82. Tran, Angie Ngoc, 2007, "Alternatives to the "Race to the Bottom" in Vietnam: Minimum Wage Strikes and Their Aftermath", *Labour Studies Journal*, 32, 4: 430-451.
83. Tran, Angie Ngoc, 2008, "Contexting "Flexibility": Networks of Place, Gender, and Class in Vietnamese Workers' Resistance", in Joseph Nevins and Nancy Lee Peluso (eds.), *Taking Southeast Asia to Market: Commodities, Nature, and People in the Neoliberal Age*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

84. Tran, Angie Ngoc, 2011, "Corporate Social Responsibility in Socialist Vietnam. Implementation, Challenges and Local Solutions", in Anita Chan (ed.), *Labour in Vietnam*, Singapore: ISEAS.
85. Tran, Angie Ngoc, 2013, *Ties that Bind. Cultural Identity, Class, and Law in Vietnam's Labor Resistance*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
86. Tran, Angie Ngoc and Irene Nørlund, 2015, "Globalization, industrialization, and labor markets in Vietnam", *Journal of the Asia Pacific Economy*, 20,1: 143-63.
87. Tran, Thi Thu Trang, 2011, "Food Security versus Food Sovereignty: Choice of Concept, Policies, and Classes in Vietnam's Post-Reform Economy", *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*, 26, 1-2: 68-88.
88. TTN (Tuoi Tre News), 2014, *Minimum wages should be raised on schedule: labour official*, April 11, <http://tuoitrenews.vn/society/23799/minimum-wage-should-be-raised-on-schedule-labor-con-federation-chief>.
89. United Nations, 2010, *Internal migration and socio-economic development in Viet Nam: A call to action*, Hanoi: United Nations in Viet Nam.
90. VASS (Vietnam Academy of Social Sciences), 2009, *Rapid Impact Monitoring - RIM Financial Crisis Impacts in Vietnam*, Synthesis Report. August-September. Retrieved from <http://www.childimpact.unicef-irc.org/documents/view/id/64/lang/en>.
91. Vignato, Silvia, 2007, "Dociles ouvrières: quelques pratiques et idées du travail salarié en Malaisie", *Autrepart*, 43: 89-101.
92. VNN (Viet Nam News), 2014, "Migrant workers need protection", March 5, <http://vietnamnews.vn/opinion/251911/migrant-workers-need-protection.html>.



93. Vu, Thi Thao and Jytte Agergaard, 2012, "Doing Family", *Asian Population Studies*, 8, 1: 103-119.
94. Werner, Jayne and Daniele Bélanger, 2002, "Introduction: Gender and Viet Nam Studies", in Jayne Werner and Daniele Bélanger, *Gender, Household, State: Doi Moi in Viet Nam*, Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program.
95. Werner, Jayne, 2002, "Gender, household, and state: renovation (Doi Moi) as social process in Viet Nam", in Jayne Werner and Daniele Bélanger, *Gender, Household, State: Doi Moi in Viet Nam*, Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program.
96. WRC (Worker Rights Consortium), 2013, *Made in Vietnam: Labor Rights Violations in Vietnam's Export Manufacturing Sector*, Retrieved from [http://www.usfashionindustry.com/pdf\\_files/WRC-Report-Vietnam.pdf](http://www.usfashionindustry.com/pdf_files/WRC-Report-Vietnam.pdf).

# HỆ THỐNG AN SINH XÃ HỘI VÀ SỰ THAM GIA CỦA CÔNG NHÂN CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM<sup>1</sup>

*Nguyễn Bích Thuận\* - Đỗ Tá Khánh\*\**

## **1. Mục tiêu và chiến lược của hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam**

### ***1.1. Mục tiêu của hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam***

Việt Nam là một trong những nước thành công không chỉ trong việc cải cách từ một nền kinh tế đóng cửa thành một

---

\* ThS. Viện Nghiên cứu Châu Âu.

\*\* TS. Viện Nghiên cứu Châu Âu.

1. Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ dự án: *Hội nhập khu vực ở Đông Nam Á: Các xu hướng gắn kết, các động lực loại trừ* (Integration in Southeast Asia: Trajectories of Inclusion, Dynamics of Exclusion - SEATIDE) (12/2012 - 03/2016). Dự án SEATIDE do Viện Viễn Đông Bác Cổ - EFEO (ECOLE FRANCAISE D'EXTREME - ORIENT) - Pháp chủ trì thực hiện, với sự tài trợ của Liên minh Châu Âu theo Chương trình Khung 7. Các đối tác tham gia thực hiện dự án gồm: Viện Nghiên cứu Châu Âu (IES) - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam - (VASS), Việt Nam; Đại học Cambridge (CHE), Vương quốc Anh; Đại học Milano-Bicocca (UNIMIB), Italia; Đại học Hamburg (UHAM), Đức; Đại học Tallinn (TU), Estonia; Đại học Chiangmai (CMU), Thái Lan; Đại học Gadjah Mada (UGM), Indonesia; và Đại học Sain Malaysia (USM), Malaysia. Website: [www.seatide.eu](http://www.seatide.eu).

nền kinh tế mở cửa hơn, hội nhập hơn với thế giới, mà còn bởi nền kinh tế đã hồi phục thần kỳ sau một thời gian dài bị thuộc địa bởi Pháp và ngoại xâm bởi Mỹ. Trong 30 năm đổi mới, Việt Nam trở thành một trong những nền kinh tế có tốc độ phát triển cao nhất trên thế giới. Bên cạnh những thành công về mặt kinh tế, tốc độ phát triển về xã hội của Việt Nam cũng rất xuất sắc. Một hệ thống an sinh xã hội chính thức được xây dựng đã đạt được mục tiêu cơ bản là giúp những người dễ bị tổn thương nhất trong xã hội. Tuy nhiên, việc vận hành hệ thống này còn rất nhiều vấn đề yêu cầu phải có nhiều cố gắng hơn từ chính phủ cũng như toàn dân.

Có nhiều định nghĩa về an sinh xã hội nhưng định nghĩa của ILO được coi là hoàn chỉnh nhất:

*An sinh xã hội là sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên của mình thông qua một loạt các biện pháp công cộng, nhằm chống lại những khó khăn về kinh tế và xã hội do bị mất hoặc bị giảm đột ngột nguồn thu nhập vì ốm đau, thai sản, tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp, thương tật, tuổi già và chết, đồng thời bảo đảm các chăm sóc y tế và trợ cấp cho các gia đình đông con<sup>1</sup>.*

Theo định nghĩa này, chương trình an sinh xã hội cho giai đoạn 2010 - 2020 đã được đưa ra ở kỳ họp Quốc hội năm 2010 tập trung vào hai mục tiêu quan trọng:

(i) Chương trình an sinh xã hội trong thời kỳ này là nhằm phát triển một hệ thống an sinh xã hội toàn diện và bền vững

---

1. Đinh Công Tuấn (2013), *An sinh xã hội ở Bắc Âu trong cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu và bài học cho Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.

cho toàn dân và theo hướng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

(ii) An sinh xã hội cần đảm bảo mức sống tối thiểu của mọi người trong hệ thống<sup>1</sup>.

Chính phủ Việt Nam đã xây dựng chiến lược an sinh xã hội bao gồm một hệ thống các chính sách và chương trình của Nhà nước để thực hiện được hai mục tiêu đó. Chiến lược an sinh xã hội trong giai đoạn 2010 - 2020 của Việt Nam được xác định bao gồm những mục tiêu cụ thể sau:

Mục tiêu 1: Tăng cường bình đẳng trong thị trường lao động thông qua việc hỗ trợ tốt hơn cho người nghèo và người dễ bị tổn thương tham gia vào quá trình đào tạo và làm việc cũng như cải thiện điều kiện làm việc và mở rộng số người tham gia bảo hiểm tự nguyện.

Mục tiêu 2: Phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội phát triển tiên tiến hơn và khuyến khích nhiều nhóm đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, đảm bảo quỹ bảo hiểm xã hội được bền vững và phát triển, và nâng cao hiệu quả của hệ thống.

Mục tiêu 3: Tăng cường các dịch vụ chăm sóc sức khỏe cộng đồng, nhằm mục tiêu độ bao phủ toàn dân vào năm 2014. Cải thiện các dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho mọi người dân để người dân tộc và những người sống ở miền núi có thể dễ dàng tiếp cận các dịch vụ y tế.

Mục tiêu 4: Phát triển một hệ thống trợ giúp xã hội linh hoạt, đáp ứng kịp thời với các sự kiện và rủi ro. Mở rộng nhóm người hưởng lợi đến tất cả các nhóm dân cư dễ bị tổn thương.

---

1. Nguyễn Thị Lan Hương (2009), *Chiến lược an sinh xã hội thời kỳ 2011 - 2020*, Viện Khoa học lao động và xã hội, số 19, quý II - 2009.

Mục tiêu 5: Thực hiện giảm nghèo bền vững, ngăn chặn sự gia tăng bất bình đẳng. Kiểm soát sự bất bình đẳng về thu nhập giữa các nhóm dân cư và các vùng, gia nhập các dịch vụ xã hội cơ bản và lợi ích từ các chương trình đầu tư phát triển và giảm đói nghèo ở từng vùng và từng khu vực. Bảo vệ một cách có hiệu quả những trẻ em dễ bị tổn thương và phụ nữ nghèo.

Mục tiêu 6: Nâng cao chất lượng và hiệu quả của các dịch vụ xã hội ở vùng sâu vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Tăng khả năng tiếp cận của người di cư đến các dịch vụ xã hội ở khu vực thành thị.

Như vậy, có thể thấy mục tiêu phát triển an sinh xã hội ở Việt Nam tới năm 2020 là phát triển các chính sách lao động nhằm tạo điều kiện tối đa cho người lao động tham gia vào thị trường lao động, thúc đẩy số người tham gia vào hệ thống bảo hiểm xã hội, nhằm đảm bảo sự công bằng trong xã hội; đồng thời nâng cao chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh, các dịch vụ xã hội và thúc đẩy xóa đói giảm nghèo.

### ***1.2. Cấu trúc hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam***

Mô hình chung cho một hệ thống an sinh xã hội ở một quốc gia bao gồm ba tầng tạo thành một lưới bảo vệ cho tất cả mọi người. Tầng đầu tiên là hỗ trợ và bảo vệ người lao động và gia đình của họ trong khi lớp thứ hai bao gồm các chính sách được sử dụng để bảo vệ nhóm đối tượng ưu tiên. Lớp cuối cùng là hỗ trợ và bảo vệ tất cả mọi người trong xã hội. Các tầng trong lưới an sinh xã hội rất hữu ích trong việc tổ chức các nhóm chính sách an sinh xã hội và cách thực hiện chúng (Nguyễn Văn Định, 2008). Ba tầng bảo vệ của hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam là nhằm đảm bảo chức năng chính

là quản lý rủi ro, phân phối lại thu nhập và gắn kết xã hội. Theo các tầng lớp bảo vệ như vậy thì hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam được chia thành bốn trụ cột, nhằm mục tiêu quản lý rủi ro và cung cấp các dịch vụ cơ bản cho người dân:

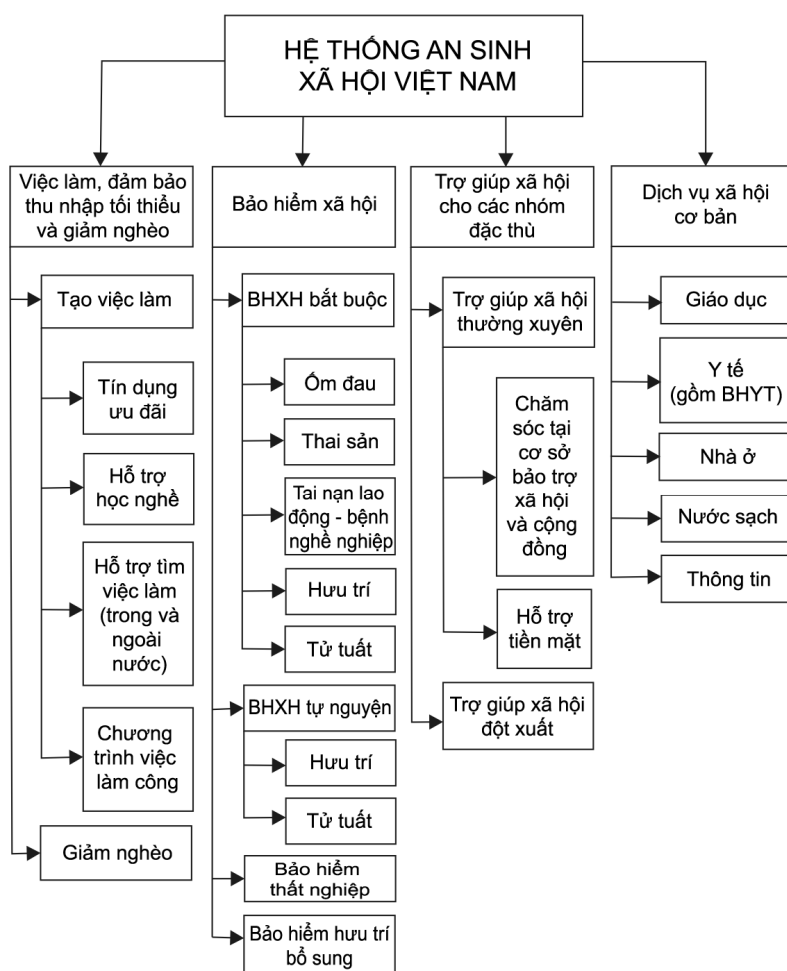
Cung cấp việc làm, đảm bảo thu nhập tối thiểu và giảm nghèo nhằm mục tiêu thúc đẩy người dân chủ động phòng chống rủi ro thông qua việc tham gia vào thị trường lao động với công việc ổn định và đạt được thu nhập ở mức tối thiểu, đồng thời đảm bảo đạt được mục tiêu giảm nghèo bền vững.

Bảo hiểm xã hội là trụ cột bao gồm các chương trình bắt buộc và tự nguyện nhằm giảm thiểu rủi ro khi gặp bất kỳ yếu tố bất ngờ trong cuộc sống như ốm đau, tai nạn hay những yếu tố mà có thể lường trước được như tuổi già... Việc tham gia vào bảo hiểm xã hội sẽ đảm bảo người tham gia có thể được bù đắp phần thu nhập bị suy giảm hoặc bị mất do các yếu tố trên.

Trợ giúp xã hội: Bao gồm các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên hỗ trợ cho các đối tượng đặc biệt và trợ giúp xã hội đột xuất do các rủi ro không lường trước được như mất mùa, mưa bão...

Dịch vụ xã hội cơ bản: Đây là một trụ cột quan trọng của hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam trong giai đoạn 2012 - 2020 bởi số lượng người được tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản ở Việt Nam tuy đã tăng nhưng vẫn còn số lượng lớn người dân ở các vùng núi, vùng sâu vùng xa chưa được tiếp cận các dịch vụ này. Việc thúc đẩy người dân tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản là vô cùng cần thiết bởi nó sẽ thúc đẩy mục tiêu chung là phát triển hệ thống an sinh xã hội một cách công bằng và bền vững.

**Hình 1: Hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2012 - 2020**



*Nguồn:* Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, [http://khen.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout\\_16-12.pdf](http://khen.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout_16-12.pdf).

Có thể thấy, mục tiêu chung của an sinh xã hội vẫn là cần "đảm bảo thu nhập đủ để duy trì chất lượng tối thiểu cuộc sống của người dân, tạo điều kiện tiếp cận với các dịch vụ xã hội

cơ bản và bảo đảm việc làm bền vững"<sup>1</sup>. Do đó, việc xây dựng một hệ thống an sinh xã hội đa dạng, toàn diện và hướng tới độ bao phủ toàn dân dưới sự phối hợp giữa Nhà nước, các doanh nghiệp, và người dân, giữa các nhóm đối tượng khác nhau và ở các thể hệ khác nhau là vô cùng quan trọng. Các chính sách an sinh xã hội cần phải được phối hợp nhịp nhàng để đạt được mục tiêu đó.

## **2. Các chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam**

### **2.1. Chính sách thị trường lao động**

Ở Việt Nam, chính sách thị trường lao động là ngăn ngừa rủi ro thông qua việc hỗ trợ và tạo việc làm cho thanh niên, người nghèo, người dân tộc thiểu số và giúp họ tiếp cận và có thể tham gia vào thị trường lao động. Thông qua việc hỗ trợ người dân tìm kiếm việc làm, chính sách này giúp họ tự bảo vệ mình và khuyến khích việc tham gia vào chính sách an sinh xã hội của Nhà nước. Các hoạt động chính trong chính sách thị trường lao động là cung cấp các khoản tín dụng ưu đãi gắn với tạo việc làm, xuất khẩu lao động, dạy nghề và dịch vụ việc làm (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2010).

Thị trường lao động có thể bị ảnh hưởng bởi các thể chế và các đối tác tham gia vào thị trường lao động. Do đó, để đảm bảo hoạt động hiệu quả của thị trường lao động thì việc xây dựng một hệ thống các chính sách phù hợp là rất cần thiết. Tại Việt Nam, sau nhiều lần thay đổi, chính sách thị trường lao động đã bao gồm những nhóm vấn đề sau:

*Chính sách phát triển thị trường lao động:* Hệ thống pháp luật về lao động của Việt Nam tương đối hoàn chỉnh, với mục

---

1. [http://kncn.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout\\_16-12.pdf](http://kncn.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout_16-12.pdf)



tiêu thúc đẩy ngày càng nhiều việc làm cho người dân. Các luật kinh tế và lao động của Việt Nam được xây dựng nhằm tạo điều kiện tốt nhất cho người lao động tham gia vào thị trường cũng như đảm bảo quyền lợi, nghĩa vụ, lợi ích công bằng cho tất cả công dân trước pháp luật và được khuyến khích tham gia bảo hiểm xã hội. Tuy vậy, vẫn còn một số vấn đề tồn tại như một số điều luật còn hạn chế, chưa theo kịp với sự phát triển của kinh tế, xã hội, cũng như hầu hết các luật lao động mới chỉ tập trung vào lao động ở những khu vực chính thức, còn phần lớn những lao động phi chính thức, tự làm và hộ gia đình vẫn ở ngoài vòng bảo vệ. Thêm vào đó, văn bản quy định còn chưa đồng bộ, giám sát còn thiếu chặt chẽ và chưa hoàn thiện bộ máy quản lý, giám sát.

*Chính sách tín dụng ưu đãi hỗ trợ sản xuất kinh doanh, tạo việc làm*, là chương trình do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cùng các bộ, ngành có liên quan với mục tiêu giảm nghèo, thúc đẩy người nghèo, người dân tộc thiểu số tham gia vào các hoạt động sản xuất, đi xuất khẩu lao động và thúc đẩy hoạt động của các cơ sở sản xuất kinh doanh nhỏ, lẻ. Tuy vậy, chính sách này cần được sửa đổi để phù hợp hơn với điều kiện của người xin ưu đãi và có sự gắn kết hơn giữa hỗ trợ vay vốn và tiếp cận thị trường.

*Chính sách hỗ trợ đào tạo nghề*, là chương trình dành cho nhóm lao động yếu thế như học sinh, sinh viên hộ nghèo, khó khăn, gia đình chính sách. Đây là các nhóm chính sách gồm ưu đãi tín dụng cho học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn, ưu đãi học phí cho sinh viên là dân tộc thiểu số trong các cơ sở đào tạo và cho thanh niên vay vốn học nghề, tạo việc làm trong và ngoài nước. Việc thúc đẩy học sinh, sinh viên tiếp tục theo học và tham gia vào các cơ sở đào tạo nghề sẽ chuẩn bị cho

họ có một nền tảng vững chắc để có thể tham gia vào thị trường lao động sau này. Tuy vậy, do người dân chưa nhận thức được tầm quan trọng của việc đào tạo nghề cũng như chưa được các cấp quan tâm đúng mức và các chương trình đào tạo cũng chưa sát với nhu cầu thực tế.

*Chính sách đưa lao động đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài theo hợp đồng* nhằm mục đích thúc đẩy việc làm cho người lao động. Chính phủ đã có nhiều chương trình thúc đẩy bao gồm hỗ trợ vốn, xây dựng các chương trình đào tạo ngoại ngữ, kỹ năng làm việc cũng như hỗ trợ khi về nước cho người lao động, đặc biệt chú ý đến các đối tượng ở các huyện nghèo, hộ nghèo, là dân tộc thiểu số. Tuy vậy, chương trình vẫn chưa thực sự hiệu quả, vấn đề lớn nhất là nhiều lao động chưa đáp ứng được nhu cầu của thị trường ngoài nước, ý thức kỷ luật còn kém dẫn đến việc bị cho về nước trước thời hạn. Bên cạnh đó, các chương trình hỗ trợ người lao động đi làm việc ở nước ngoài cũng còn nhiều hạn chế.

*Chính sách hỗ trợ lao động di chuyển*, là các nhóm chính sách nhằm tái phân bố lại lao động nhằm ổn định cuộc sống và tăng lao động và thu thập. Chính sách này bao gồm các chương trình hỗ trợ lao động di chuyển đến vùng kinh tế mới, hỗ trợ định canh định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số. Dù đã có những chính sách cơ bản hỗ trợ di chuyển nhưng nhìn chung, các chính sách hỗ trợ cho người lao động di cư từ thành phố ra khu công nghiệp, đô thị vẫn còn thiếu và còn nhiều quy định hạn chế người di cư tiếp cận với việc làm và dịch vụ xã hội tại nơi đến<sup>1</sup>.

---

1. Nguyễn Thị Lan Hương, 2013, *Phát triển hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam đến năm 2020*, [http://khcn.molisa.gov.vn/books/Booklet\\_tiangVIETlayout\\_16-12.pdf](http://khcn.molisa.gov.vn/books/Booklet_tiangVIETlayout_16-12.pdf).

Các nội dung chi tiết hơn về chính sách thị trường lao động của Việt Nam có thể xem thêm ở bài "Thị trường lao động Việt Nam trong xu thế hội nhập kinh tế quốc tế" của cuốn sách này.

## **2.2. Hệ thống bảo hiểm xã hội**

Tầng thứ hai của hệ thống an sinh xã hội là hệ thống bảo hiểm xã hội để giảm và bồi thường mất mát. Chính phủ Việt Nam đã xây dựng chính sách hỗ trợ người dân tham gia hệ thống bảo hiểm. Như vậy, bảo hiểm xã hội là một phần rất quan trọng trong hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam. Theo Khoản 1 Điều 3 của Luật Bảo hiểm xã hội Việt Nam, "*Bảo hiểm xã hội là sự bảo đảm thay thế hoặc bù đắp thu nhập của người lao động khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, hết tuổi lao động hoặc chết, trên cơ sở đóng vào quỹ bảo hiểm xã hội*". Do đó, bảo hiểm xã hội bao gồm các khoản trợ cấp dài hạn, trợ cấp ngắn hạn, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm y tế. Nói chung, hệ thống bảo hiểm xã hội ở Việt Nam đã được phát triển dần dần và hiện nay mở rộng để cung cấp 7 lợi ích bảo hiểm:

- Bảo hiểm ốm đau
- Trợ cấp sinh con
- Trợ cấp tai nạn lao động, Trợ cấp bệnh nghề nghiệp
- Lợi ích của tuổi già
- Tử tuất
- Bảo hiểm thất nghiệp
- Bảo hiểm y tế

Hệ thống bảo hiểm xã hội ở Việt Nam cũng đã bao gồm đủ được tất cả các thành phần mà ILO đề xuất cho một hệ thống

an sinh xã hội hoàn chỉnh. Thành phần duy nhất được đề xuất không có ở Việt Nam là trợ cấp cho gia đình có nhiều con.

### 2.2.1. Bảo hiểm xã hội

Trong hệ thống bảo hiểm xã hội ở Việt Nam, bảo hiểm xã hội là một chương trình rất quan trọng do nó bao gồm 5 lợi ích được liệt kê ở trên, bao gồm: trợ cấp ốm đau, thai sản, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, hưu trí, tử tuất. Trong quá trình phát triển, chương trình bảo hiểm xã hội Việt Nam đã được mở rộng bao gồm bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện nhằm thực hiện phổ cập bảo hiểm xã hội. Bảo hiểm xã hội bắt buộc bao gồm trợ cấp ốm đau; trợ cấp thai sản, trợ cấp tai nạn lao động, trợ cấp bệnh nghề nghiệp, trợ cấp và tiền tuất. Bảo hiểm xã hội bắt buộc hiện nay đã được mở rộng cho các đối tượng rộng hơn, từ người lao động làm việc theo hợp đồng 3 tháng trong các doanh nghiệp đến tất cả những người làm việc trong các tổ chức, cơ quan nhà nước đến những người trong lực lượng quân đội. Bảo hiểm xã hội bắt buộc ở Việt Nam được chia thành ba phần: quỹ ốm đau, thai sản, tai nạn lao động và quỹ bệnh tật, quỹ hưu trí và nghỉ hưu (Nguyễn Văn Định, 2008).

Để đảm bảo theo đúng mục tiêu mở rộng độ bao phủ cho các chương trình an sinh xã hội, Luật Bảo hiểm xã hội đã có thay đổi, trong đó mở rộng bổ sung thêm đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, bao gồm: Cán bộ xã không chuyên trách (tham gia chế độ hưu trí và tử tuất), Người đi lao động có thời hạn ở nước ngoài, Người lao động theo hợp đồng lao động có thời hạn từ 1 đến 3 tháng và Lao động là người nước ngoài (áp dụng từ năm 2018).

Tài chính của quỹ bảo hiểm xã hội bắt buộc chủ yếu do sự đóng góp của người lao động, người sử dụng lao động và

Nhà nước. Luật Bảo hiểm xã hội (BHXH) mới Quyết định số 595/QĐ-BHXH ngày 14/04/2017 thay thế cho Quyết định số 959/QĐ-BHXH ngày 09/09/2015 với những thay đổi như: Tỷ lệ đóng BHXH bắt buộc từ năm 2016 là 26% tiền lương tháng, trong đó người lao động đóng 8% tiền lương hàng tháng vào quỹ hưu trí và tử tuất, còn người sử dụng lao động đóng bằng 18% tiền lương hàng tháng vào quỹ BHXH, trong đó 14% vào quỹ hưu trí, tử tuất, 1% vào quỹ tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, 3% vào quỹ ốm đau, thai sản.

Từ ngày 1/1/2016, những người hưởng lương theo chế độ tiền lương do Nhà nước quy định (như công chức, viên chức nhà nước), thì tiền lương để tính đóng BHXH không thay đổi, vẫn đóng BHXH theo tiền lương theo ngạch, bậc, cấp bậc quân hàm và các khoản phụ cấp chức vụ, phụ cấp thâm niên vượt khung, phụ cấp thâm niên nghề (nếu có).

Tuy nhiên, theo Luật BHXH năm 2014 thì đối với người lao động đóng BHXH theo chế độ tiền lương do người sử dụng lao động quyết định, thì sẽ thực hiện theo lộ trình: Từ ngày 1/1/2016 đến ngày 31/12/2017, tính đóng BHXH theo mức lương và phụ cấp lương ghi trong hợp đồng lao động (HĐLĐ). Như vậy, so với quy định trước đây, tiền lương tính đóng BHXH giai đoạn 2016 - 2017 có thêm khoản phụ cấp lương. Từ ngày 1/1/2018, trở đi tiền lương tháng đóng BHXH là mức lương, phụ cấp lương và các khoản bổ sung khác ghi trong HĐLĐ.

Bên cạnh đó, một nguồn tài chính khác của quỹ bảo hiểm xã hội bắt buộc là lợi nhuận từ hoạt động đầu tư của các quỹ an sinh xã hội như cho vay chính phủ, mua trái phiếu chính phủ và trái phiếu để đi học và cho các ngân hàng thương mại. Nhà nước và các nguồn hợp pháp khác như tiền phạt chậm nộp,

giá trị tài sản cố định khi thẩm định lại và một số tài sản khác cũng đóng góp vào quỹ bảo hiểm xã hội bắt buộc. Thiết kế nguồn tài chính của bảo hiểm xã hội là giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước, bảo đảm sự công bằng xã hội giữa người giàu và người nghèo và buộc các tổ chức phải chịu trách nhiệm với nhân viên của mình. Theo nghĩa thông thường, quỹ bảo hiểm xã hội bắt buộc trả cho tất cả các quyền lợi theo luật bảo hiểm xã hội, trợ cấp bảo hiểm y tế cho người về hưu hoặc người thôi việc nhưng nhận trợ cấp tai nạn lao động và trợ cấp bệnh tật (Nguyễn Văn Định, 2008).

Ngoài ra, đối với bảo hiểm xã hội tự nguyện, một vài quy định đã được thay đổi để khuyến khích những người không thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm bắt buộc tham gia. Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 cũng có một số thay đổi cho bảo hiểm xã hội tự nguyện không bị khống chế nữa. Ngoài ra, mức sàn thu nhập làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội cũng được hạ xuống và các phương thức đóng cũng được đa dạng, linh hoạt hơn cho người dân tham gia<sup>1</sup> (Theo Quyết định số 595/QĐ-BHXH ngày 14/4/2017 của Bảo hiểm xã hội Việt Nam). Nếu như trước đây, người tham gia bảo hiểm chỉ được chọn hai phương thức là đóng hàng tháng, 3 tháng và 6 tháng một lần. Người tham gia bảo hiểm bây giờ có thêm lựa chọn đóng 12 tháng và đóng một lần cho nhiều năm về sau nhưng không được quá 5 năm một lần. Có nghĩa là, người tham gia BHXH có thể đóng một lần cho những năm còn thiếu để đủ điều kiện nhận lương hưu, đối với những người đã đóng BHXH trước đó và đã đủ tuổi về hưu.

---

1. <http://tapchitaichinh.vn/co-che-chinh-sach/chinh-sach-moi/ho-tro-tien-dong-bao-hiem-xa-hoi-cho-nguoi-tham-gia-bao-hiem-xa-hoi-tu-nguyen-113358.html>

Một số đối tượng đặc biệt được Nhà nước hỗ trợ tiền đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện, bao gồm các hộ nghèo và cận nghèo và một số đối tượng khác, với mức hỗ trợ cao nhất là 30% mức đóng BHXH tự nguyện. Cụ thể, người tham gia BHXH tự nguyện thuộc hộ nghèo sẽ được hỗ trợ 30%, người tham gia BHXH tự nguyện thuộc hộ cận nghèo sẽ được hỗ trợ 20%, trong khi mức này đối với các đối tượng khác là 10%.

Về mức đóng, Luật BHXH năm 2006 quy định mức thu nhập lựa chọn làm căn cứ đóng thấp nhất bằng mức lương tối thiểu chung và từ tháng 5/2013 là mức lương cơ sở. Tuy nhiên, Luật BHXH năm 2014 đã hạ thu nhập người tham gia lựa chọn làm căn cứ đóng thấp nhất bằng mức chuẩn hộ nghèo của khu vực nông thôn tại thời điểm đóng. Thời điểm đóng cũng nói rộng khoảng thời gian đóng tiền kể từ ngày đăng ký tham gia, hoặc từ ngày thực hiện xong phương thức đóng trước đến thời điểm người tham gia đóng tiền.

Luật BHXH năm 2014 đã có điều chỉnh về mức đóng bảo hiểm so với Luật năm 2006. Mức đóng trong Luật BHXH năm 2006 là dựa trên mức lương tối thiểu chung, sau đó được sửa thành mức lương cơ sở vào tháng 5/2013. Tuy vậy, độ bao phủ của BHXH tự nguyện vẫn rất thấp, đặc biệt là đối với nhóm đối tượng đến từ các khu vực nông thôn. Do đó, Luật BHXH năm 2014 đã điều chỉnh mức thu nhập được lựa chọn làm căn cứ để tham gia bảo hiểm xuống thành mức chuẩn hộ nghèo của khu vực nông thôn tại thời điểm đóng.

Như vậy, có thể thấy độ bao phủ của BHXH đã tăng trong những năm gần đây nhờ những sửa đổi tích cực mang lại nhiều lợi ích cho người lao động. Tuy vậy, trong khi độ bao phủ của BHXH bắt buộc đã cao hơn (23,4%) do có những quy định chặt chẽ dành cho người lao động và người sử dụng lao động

thì hiện tại tỷ lệ tham gia BHXH tự nguyện vẫn còn thấp, chiếm tỷ lệ 0,36% lực lượng lao động vào năm 2016. Nguyên nhân chủ yếu là do BHXH tự nguyện chưa được tuyên truyền và phổ biến đầy đủ đến người dân. Thêm vào, thu nhập của người dân nông thôn còn thấp và bấp bênh, do đó, theo Luật BHXH cũ thì mức đóng và phương thức đóng còn chưa phù hợp với người dân. Chính sách BHXH mới có nhiều điều chỉnh phù hợp hơn với đối tượng BHXH tự nguyện nhưng hỗ trợ của Nhà nước được đánh giá là vẫn còn thấp so với khả năng của người dân. Ngoài ra, nguyên nhân chủ yếu là do người dân Việt Nam vẫn chưa có thói quen tham gia bảo hiểm xã hội. Đa số những người tham gia BHXH tự nguyện là những người đã tham gia BHXH bắt buộc rồi nhưng chưa đủ số năm để hưởng lương hưu nên cần tham gia BHXH tự nguyện để đủ số năm để nhận lương hưu sau này.

### 2.2.2. Bảo hiểm y tế

Bảo hiểm y tế ở Việt Nam bắt đầu chậm hơn một chút so với bảo hiểm xã hội năm 1992 với mục tiêu cơ bản là có quỹ chăm sóc sức khỏe và cũng là phương tiện của hệ thống an sinh xã hội để ngăn ngừa rủi ro tài chính cho người dân. Sự phát triển của bảo hiểm y tế đã mở rộng đến nhiều mục tiêu hơn trong những năm gần đây, bao gồm "trợ cấp mục tiêu, cải cách thể chế và tổ chức, và các cơ chế mua bán khác" (Bjorn Ekman và nhóm tác giả, 2008). Trong những năm qua, bảo hiểm y tế đã có một số thành tựu trong việc tăng độ bao phủ của dân cư trong chương trình và cung cấp nhiều dịch vụ hơn cho người dân. Năm 1999, Luật Bảo hiểm y tế đã được thông qua đánh dấu một điểm quan trọng trong sự phát triển của bảo hiểm xã hội ở Việt Nam. Mục tiêu cuối cùng của bảo hiểm y tế ở Việt Nam hiện nay là cung cấp bảo hiểm y tế cho tất cả



mọi người, đó là "bảo hiểm y tế toàn dân cho toàn dân vào năm 2014". Có hai loại bảo hiểm y tế đang hoạt động tại Việt Nam, bảo hiểm y tế bắt buộc và bảo hiểm y tế tự nguyện. Bảo hiểm y tế bắt buộc được chia thành ba chương trình chính để phục vụ cho ba nhóm người:

- Chương trình bảo hiểm y tế xã hội, chương trình bảo hiểm lâu đời nhất dành cho những người làm việc trong các khu vực chính thức công và tư. Trong chương trình, nhân viên được yêu cầu phải lấy 1% thu nhập của nhân viên và 2% từ thu nhập của chủ lao động. Chương trình bao gồm không chỉ các nhóm làm việc chính thức mà còn cả những người về hưu, người tàn tật và có công đóng góp 3% lương hưu hoặc 3% lương của chính phủ vào quỹ bảo hiểm y tế.

- Bảo hiểm sức khỏe cho người lao động chính thức, như là một vai trò của chương trình an sinh xã hội, bảo hiểm sức khỏe cũng nhằm chăm sóc sức khỏe cho người nghèo, những người dễ bị nguy cơ. Trước đây, người nghèo nằm trong chương trình riêng biệt đối với chương trình bảo hiểm y tế bắt buộc. Chương trình này thất bại do thiếu các vấn đề về tài chính và cấu trúc. Quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo bắt đầu vào năm 2003 cung cấp tất cả các lợi ích như trong nhóm làm việc chính thức. Mặc dù bắt đầu chậm hơn chương trình đầu tiên, quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo đã cải thiện thành công chất lượng chăm sóc sức khỏe cho người nghèo. Tài chính của chương trình này chủ yếu là từ các quỹ của chính quyền trung ương (75%) và phần còn lại chịu trách nhiệm của các tỉnh. Các quỹ của chính quyền trung ương được chuyển đến tất cả các tỉnh và quản lý mua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo và triển khai kế hoạch này (Bjorn Ekman và nhóm tác giả, 2008).

- Là một phần của mục tiêu về bảo hiểm y tế toàn dân, chính phủ đã thay thế dịch vụ y tế miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi để được bảo hiểm y tế miễn phí cho nhóm này. Việc thanh toán các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi sẽ được lấy từ ngân sách nhà nước, sau đó phân phối cho tất cả các tỉnh, thành phố. Sau đó, các tỉnh, thành phố sẽ chia thành các bệnh viện địa phương. Đề án này cho thấy một số thiếu sót đối với cả bệnh viện và trẻ em. Vấn đề hành chính là trở ngại lớn nhất của chương trình này. Kênh phân phối thông qua quá nhiều cấp bậc trước khi bệnh viện có thể nhận được ngân sách của chính phủ, dẫn đến chậm trễ trong thanh toán viện phí và tích lũy ngân sách chưa sử dụng. Ngoài ra, chuyển sang bảo hiểm y tế được coi là làm gia tăng gánh nặng cho công tác quản lý và nhân lực cho các bệnh viện nhi khoa không chuyên biệt trong lĩnh vực này cũng như bảo hiểm y tế theo bảo hiểm xã hội Việt Nam (D., N. & S., P., 2011). Bệnh nhân theo chương trình này chỉ có thể nhận được các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ miễn phí nếu đến bệnh viện địa phương của họ. Vì vậy, việc thực hiện bảo hiểm y tế cho trẻ dưới 6 tuổi là chương trình quan trọng để tối đa hóa lợi ích cho loại đối tượng này.

Bên cạnh bảo hiểm y tế bắt buộc, bảo hiểm y tế (BHYT) tự nguyện cũng đóng góp trong việc tăng độ bao phủ của bảo hiểm y tế cho toàn dân. Người tham gia BHYT tự nguyện sẽ được thanh toán 80 - 100% khi khám chữa bệnh. Thủ tục đóng BHYT tự nguyện đã được điều chỉnh để thu hút nhiều người dân và các nhóm đối tượng tham gia bảo hiểm hơn. Bất kỳ ai muốn tham gia BHYT tự nguyện có thể đến địa bàn cư trú của mình để đăng ký và nộp tiền tham gia BHYT tự nguyện. Người tham gia BHYT cũng được tạo điều kiện tham gia hết mức. Đối với những người tham gia lần đầu tiên hoặc tham gia

lại sau một thời gian gián đoạn vì bất kỳ lý do gì, BHYT sẽ có giá trị 30 ngày sau khi đóng phí và để duy trì BHYT chỉ cần đóng phí ít nhất 10 ngày trước ngày hết hạn. Nhằm khuyến khích, vận động người dân tham gia BHYT nhiều hơn, Luật BHYT sửa đổi, bổ sung năm 2014 đã có những chính sách ưu đãi cho BHYT theo hộ gia đình. Khái niệm hộ gia đình theo Luật BHYT là bao gồm toàn bộ người có tên trong sổ hộ khẩu hoặc sổ tạm trú. Khi tham gia BHYT theo hộ gia đình, mức đóng phí được giảm từ người thứ hai, theo đó, mức đóng của người đầu tiên bằng 4,5% mức lương cơ sở, mức đóng của người thứ hai, thứ ba, thứ tư lần lượt bằng 70%, 60%, 50% mức đóng của người thứ nhất. Từ người thứ năm trở đi thì mức đóng bảo hiểm giảm xuống còn 40% mức đóng của người thứ nhất. Nếu có thể tận dụng đóng BHYT theo hộ gia đình thì mức phí đóng theo mức lương cơ sở được coi là phù hợp với điều kiện sống của đa số người dân hiện nay. Ví dụ mức lương cơ sở hiện tại là 1.300.000 đồng thì mức đóng phí được thể hiện theo bảng sau:

Thành viên	Mức đóng BHYT từ ngày 01/07/2017	
	Theo tháng (đồng)	Theo năm (đồng)
Thứ nhất	58.500	702.000
Thứ hai	40.950	491.400
Thứ ba	35.100	421.200
Thứ tư	29.250	351.000
Thứ năm trở đi	23.400	280.800

*Nguồn:* Tài chính (13/04/2017), <http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-phap-luat/tu-van-phap-luat/tu-01-7-2017-muc-dong-bao-hiem-y-te-tu-nguyen-theo-ho-gia-dinh-se-tang-7438-106809.html>.

Mặc dù đã có nhiều văn bản pháp luật nhằm thúc đẩy độ bao phủ của BHYT vẫn chưa cao, gần 60% dân số tham gia bảo hiểm và chủ yếu là diện bắt buộc nên tỷ lệ tham gia của một số nhóm đối tượng còn thấp. Một hiện tượng nữa là mặc dù quyền lợi của người tham gia BHYT đã được mở rộng nhưng vẫn có một số lượng lớn người tham gia BHYT khi đi khám chữa bệnh chọn cách tự chi trả thay vì sử dụng quyền lợi dành cho mình (chiếm 57%). Có nhiều nguyên nhân của mức độ bao phủ thấp của BHYT, nhưng một trong những lý do chủ yếu là công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách BHYT chưa mạnh, đặc biệt, phần lớn người dân vẫn còn chủ quan, chỉ tham gia BHYT khi mắc bệnh, ốm đau. Sự phối hợp giữa cơ quan BHXH với các cơ sở khám, chữa bệnh còn hạn chế, thiếu sự hợp tác, dẫn đến chất lượng điều trị và sự hài lòng của người tham gia BHYT còn chưa cao. Bên cạnh đó còn những hạn chế thuộc về mặt chính sách như mức chi trả theo quy định chưa xác định mức giới hạn tối đa khiến việc chi trả cho các trường hợp bệnh nặng, chi phí lớn còn khó khăn. Ngoài ra, phương thức thanh toán bảo hiểm chưa khuyến khích cơ sở khám chữa bệnh cung cấp dịch vụ chất lượng cao, đồng thời cũng dễ làm tăng nguy cơ dẫn đến lạm dụng dịch vụ y tế, gia tăng chi phí.

### 2.2.3. Bảo hiểm thất nghiệp

Bảo hiểm thất nghiệp là những lợi ích cuối cùng mà Việt Nam áp dụng theo đề nghị của ILO. Bắt đầu vào năm 2009, bảo hiểm thất nghiệp là bảo hiểm bắt buộc đối với nhân viên và người sử dụng lao động trong bất kỳ cơ sở sản xuất kinh doanh nào có hơn 10 người lao động. Bảo hiểm được tài trợ bằng 1% tiền lương của nhân viên, 1% thu nhập của người sử dụng lao động hoặc quỹ lương được trả hàng tháng và 1%

ngân sách nhà nước chi trả hàng năm. Để được bảo hiểm, có ba điều kiện cần đạt được:

- Người lao động phải đóng bảo hiểm thất nghiệp trong 12 tháng trong 24 tháng trước khi thất nghiệp.
- Cần phải đăng ký thất nghiệp tại các trung tâm nghề nghiệp thuộc Sở Lao động, Thương binh và Xã hội tỉnh, thành phố nơi làm việc trong một tuần sau khi chấm dứt hợp đồng lao động hoặc mất việc làm.
- Người lao động không tìm được việc làm 15 ngày sau khi thất nghiệp đăng ký tại các trung tâm việc làm. Các quy định về bảo hiểm thất nghiệp cho thấy một số bất lợi cho người dễ bị tổn thương nhất (Luật về Bảo hiểm thất nghiệp).

Từ ngày 01/01/2015, chính sách bảo hiểm thất nghiệp được chuyển từ Luật Bảo hiểm xã hội sang Luật Việc làm (được đưa ra vào năm 2013 và chính thức có hiệu lực vào năm 2015). Do đó, có khá nhiều thay đổi so với Luật Bảo hiểm xã hội, đặc biệt là quy định về đối tượng phải tham gia đóng bảo hiểm thất nghiệp. Theo quy định trước đây của Luật Bảo hiểm xã hội, bất kỳ người lao động sử dụng từ 10 lao động trở lên và người lao động trong doanh nghiệp đó có hợp đồng lao động không xác định thời hạn hoặc xác định thời hạn từ đủ 12 tháng đến 36 tháng. Tuy vậy, yêu cầu đối với một đơn vị có hơn 10 nhân viên và nhân viên phải đóng bảo hiểm thất nghiệp trong 12 tháng để có thể tham gia chương trình đã loại trừ những người có nguy cơ cao hơn để mất việc làm. Do đó, việc điều chỉnh chính sách bảo hiểm thất nghiệp theo Luật Việc làm đã mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Từ ngày 01/01/2015, tất cả người sử dụng lao động có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động và mở rộng thêm đối với người lao động làm việc theo hợp đồng lao động mùa vụ

hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn từ đủ 3 tháng đến dưới 12 tháng cũng đều phải tham gia bảo hiểm thất nghiệp.

Bảo hiểm thất nghiệp là một cải tiến lớn so với tiền bồi thường cũ cho một nửa số tiền lương của nhân viên. Trong khi trước đây, người thất nghiệp chỉ nhận được một nửa tiền lương, Luật Bảo hiểm thất nghiệp hỗ trợ thất nghiệp thông qua ba quyền lợi, trong cả hỗ trợ tài chính và phi tài chính. Người có việc làm sẽ nhận trợ cấp thất nghiệp tính theo mức lương và thời gian bảo hiểm thất nghiệp của họ. Điều đó có nghĩa là họ sẽ nhận được 60% tiền lương hàng tháng từ 3 tháng đến 12 tháng tùy theo thời gian đóng vào quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Bên cạnh đó, bảo hiểm thất nghiệp cũng cung cấp các dịch vụ đào tạo cơ bản cho người đủ điều kiện trong thời gian không quá 6 tháng. Một lợi ích khác của họ là bảo hiểm sức khỏe và sẽ được trả bởi Quỹ Bảo hiểm xã hội miễn là bảo hiểm thất nghiệp kéo dài. Mặc dù xuất hiện muộn, bảo hiểm cho thấy tầm quan trọng của nó trong việc giảm rủi ro cho người dễ bị tổn thương và góp phần vào sự phát triển bền vững của xã hội. Mặt khác, có những hạn chế của chương trình. Mức trợ cấp cho đào tạo thấp và kéo dài trong một thời gian ngắn dẫn đến việc đào tạo được giới hạn ở mức cơ bản và không có ích để tìm được việc làm. Ngoài ra, còn thiếu tiền đền bù cho người lao động theo chương trình thất nghiệp (Thượng, T., 2010). Các thủ tục đăng ký thất nghiệp và nhận được hỗ trợ tài chính vẫn còn phức tạp.

### ***2.3. Trợ giúp xã hội và giảm nghèo***

Trụ cột thứ ba của hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam là hỗ trợ xã hội và giảm nghèo. Điều này đề cập đến các hoạt động và các chương trình được xây dựng nhằm giảm rủi ro cho những nhóm người dễ bị tổn thương nhất. Hỗ trợ xã hội

bao gồm hai thành phần: trợ cấp xã hội thường xuyên và trợ cấp xã hội không thường xuyên. Trợ cấp xã hội thường xuyên là hàng loạt chương trình hỗ trợ người khuyết tật, người nghèo, người dân tộc thiểu số cũng như người già, trẻ em có cuộc sống khó khăn, người nhiễm HIV cải thiện cuộc sống. Hỗ trợ bao gồm trợ cấp tài chính hàng tháng dựa trên điều kiện và các trung tâm bảo trợ xã hội. Các đối tượng của chương trình trợ giúp xã hội đã được mở rộng từ năm 2010 bao gồm những người khuyết tật nặng không thể làm việc bất kể điều kiện sống của họ. Trong Nghị định số 13/2010/NĐ-CP ngày 27/2/2010 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007, ngưỡng trợ cấp cũng được điều chỉnh để phù hợp với tiêu chuẩn sống ở thời đó. Gần đây, khu vực tư nhân đóng vai trò sâu hơn và sâu sắc hơn trong việc bảo vệ xã hội của đất nước. Nguồn tài chính của trợ cấp xã hội thường xuyên không chỉ từ ngân sách nhà nước mà còn từ các hộ gia đình, các tổ chức, hiệp hội, và từ hỗ trợ quốc tế. Ngân sách nhà nước được phân chia để hỗ trợ thường xuyên cho các đối tượng trong các trung tâm bảo trợ xã hội và hỗ trợ cho những người được chăm sóc trong gia đình và cộng đồng. Xã hội hóa được thực hiện trong lĩnh vực bảo trợ xã hội đến cuối năm 2010, có một trung tâm bảo trợ xã hội thứ ba do các tổ chức phi chính phủ điều hành (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2010).

Việt Nam là một trong những nước dễ tổn thương nhất bị ảnh hưởng bởi biến đổi khí hậu. Do đó, trợ cấp xã hội thường xuyên ở Việt Nam cung cấp hỗ trợ tài chính cho hộ gia đình và cá nhân khi họ bị ảnh hưởng bởi thiên tai hoặc các sự cố không thể xảy ra. Trong khi hỗ trợ tài chính cho một lần, đối với những người đang đói thì trợ cấp xã hội sẽ cung cấp 15kg

gạo/tháng cho họ trong 1 - 3 tháng hoặc dịch vụ mai táng cho những người mà gia đình của họ không được biết đến. Bên cạnh đó, đối với những người nghèo khổ do thiên tai hoặc các sự cố không lường trước khác, sẽ được hỗ trợ thêm như miễn, giảm học phí đối với những người đang học hoặc học nghề, nhận thẻ bảo hiểm y tế hoặc chữa bệnh miễn phí tại các trung tâm chăm sóc sức khoẻ của Nhà nước và đủ điều kiện cho vay ưu đãi để thúc đẩy sản xuất cho đến khi họ có thể vượt qua mức nghèo đói. Mặc dù có nhiều sự hỗ trợ dành cho người bị ảnh hưởng bởi tài nguyên thiên nhiên và tai nạn nhưng trợ giúp xã hội thông thường bỏ qua những người bị ảnh hưởng bởi khủng hoảng kinh tế và xã hội. Tương tự như trợ cấp xã hội thông thường, trợ cấp xã hội thông thường do Nhà nước tài trợ chủ yếu và phân phối cho các tỉnh, thành phố và họ sẽ tự quản lý nó. Hơn nữa, các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tham gia tích cực vào việc tặng tiền và hiện vật trực tiếp cho các tỉnh, thành phố hoặc thông qua Nhà nước hoặc các tổ chức, hiệp hội.

Trụ cột thứ ba cũng bao gồm các chương trình giảm nghèo có chứa các công cụ để nâng cao cuộc sống của người dân, cung cấp cho họ một lá chắn cho bất kỳ rủi ro xảy ra. Ở Việt Nam, chương trình này đặc biệt quan trọng vì nghèo đói vẫn là một vấn đề đối với sự phát triển bền vững của Việt Nam. Để thiết kế một chương trình thích hợp chống lại đói nghèo, cần phải hiểu được nguyên nhân gốc rễ của đói nghèo. Theo Nguyễn Văn Định (2008), đói nghèo có thể xuất phát từ các yếu tố bên trong và/hoặc các yếu tố bên ngoài. Các nhân tố bên ngoài bao gồm điều kiện tự nhiên không thuận lợi của một số khu vực và khu vực, dân số đang bùng nổ, gặp phải một số sự cố bất ngờ như bệnh tật, tai nạn và ảnh hưởng xấu



của quá trình chuyển đổi kinh tế mà không có chính sách rõ ràng và can thiệp vào phát triển bền vững. Các yếu tố nội tại của nghèo đói là những nguyên nhân trực tiếp từ người nghèo như trình độ học vấn thấp, gia đình có quá nhiều trẻ em, không tham vọng làm việc chăm chỉ. Tại Việt Nam, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã nghiên cứu để tìm ra tình trạng đói nghèo ở Việt Nam có được từ các yếu tố chính: thiếu vốn để sản xuất, thiếu kiến thức về sản xuất, sản xuất không đạt, gia đình có quá nhiều trẻ em, thất nghiệp, rủi ro bất ngờ trong cuộc sống, và gia đình có thành viên mắc các tệ nạn xã hội (Nguyễn Văn Định, 2008). Dựa trên các điều kiện của Việt Nam, giảm nghèo được xây dựng thông qua ba cách:

- Có nhiều chương trình được xây dựng nhằm thúc đẩy việc tiếp cận các dịch vụ cơ bản như sử dụng nước sạch, điện, chăm sóc sức khỏe, giáo dục, đào tạo để có thể được chăm sóc và bảo vệ như những người khác. Một số chương trình bao gồm chương trình quốc gia về nước sạch, chương trình nước sạch của UNICEF và các tổ chức phi chính phủ khác.

- Hỗ trợ các hoạt động sản xuất thông qua chính sách tín dụng ưu đãi, cung cấp đất sản xuất cho người nghèo và người dân tộc, xuất khẩu lao động. Điều quan trọng là phải cung cấp cho họ một công việc để chúng có thể tự bảo vệ mình khỏi những rủi ro. Một số chương trình đáng chú ý là Chương trình 135, Chương trình 134 thuộc các chương trình mục tiêu quốc gia.

- Một cách khác để giảm nghèo là phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các xã cực nghèo. Điều này giúp họ ổn định cuộc sống, giảm chi phí sản xuất và rút ngắn khoảng cách địa lý giữa các xã nghèo và các vùng khác. Chương trình 135 (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2010).

#### **2.4. Bảo trợ xã hội cho người có công**

Một phần quan trọng khác của hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam là bảo trợ xã hội đối cho người có công. Trong lịch sử lâu dài về nền móng và quốc phòng, Việt Nam đã trải qua nhiều cuộc chiến tranh nên bảo trợ xã hội cho người có công ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào những người đã hy sinh mạng sống của mình để bảo vệ Tổ quốc. Bảo trợ xã hội cho người có công là một chính sách rất quan trọng của Việt Nam phản ánh truyền thống tri ân đối với những người đóng góp vào sự tồn tại và phát triển của đất nước.

Chính sách bảo trợ xã hội cho người có công đã được điều chỉnh nhiều lần để phù hợp với tình hình của đất nước vào thời điểm đó, tuy vậy vẫn có hai chính sách đã được giữ lại cho đến bây giờ. Trong nửa đầu năm 90 của thế kỷ XX, sự chuyển đổi Việt Nam sang nền kinh tế thị trường đã tạo ra nhiều vấn đề xã hội, đặc biệt là sự quan tâm cần phải có cho người có công. Việc ban hành Pháp lệnh về Uy tín xã hội đối với người có công ngày 29/8/1994 và Pháp lệnh về Nhà nước tôn vinh "Mẹ Việt Nam anh hùng" ngày 10/9/1994 cho thấy quyết tâm cao của Chính phủ Việt Nam đối với việc thể chế hóa chính sách những người có thành tích.

Chương trình bảo trợ xã hội cho người có công phản ánh lòng biết ơn và sự thừa nhận của chính phủ và đất nước về những đóng góp của họ. Mục tiêu của chính phủ là nâng cao mức sống với các ưu đãi vật chất và tinh thần của những người có công bằng hoặc cao hơn mức sống trung bình của dân số, đảm bảo tiến bộ và công bằng của toàn xã hội (Tạ Văn Thiều và Đặng Đỗ Quyên, 2009). Do đó, quy định này bao gồm ưu đãi về vật chất và tinh thần. Chương trình trước bao gồm trợ cấp bằng tiền mặt và bằng hiện vật, trợ cấp chăm sóc sức khỏe,

cho con cái học phí hoặc cho học bổng hoặc ưu tiên cho vay đất, cho vay ưu đãi cho sản xuất. Mặt khác, yếu tố tinh thần là rất quan trọng, đặc biệt là đối với những tổn thất về thể xác như những người lính bị thương nặng hoặc mất tinh thần như những gia đình có người thân hy sinh trong chiến tranh. Họ cần được khuyến khích và được đặc biệt quan tâm để họ có thể hòa nhập với cộng đồng (Nguyễn Văn Định, 2008). Chính phủ hoặc địa phương cấp các giải thưởng, huy chương, danh hiệu cho những gì họ đã đóng góp cho đất nước. Họ cũng có thể cảm thấy sự đồng cảm từ những người khác khi chính quyền và chính quyền địa phương tổ chức các chương trình trò chuyện, câu lạc bộ để gặp gỡ và thảo luận về cuộc sống và kinh nghiệm của họ trong sản xuất. Bên cạnh đó, thực tế hơn nữa, con cái của những gia đình này được ưu tiên trong trường học, đại học hoặc đào tạo và tìm việc làm. Tài chính của quỹ bảo trợ xã hội cho người có công bao gồm phần ngân sách nhà nước (bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương), các tổ chức, hiệp hội và cá nhân. Đặc biệt, cũng có sự đóng góp của nhân dân để giúp đỡ lẫn nhau và tìm kiếm mộ của các liệt sỹ (Nguyễn Văn Định, 2008).

### ***2.5. Các dịch vụ xã hội cơ bản***

Trong chiến lược phát triển an sinh xã hội của Việt Nam đến năm 2020, bên cạnh các trụ cột như tạo việc làm, bảo đảm cung cấp bảo hiểm xã hội cho toàn dân và một số hình thức trợ cấp khẩn cấp và không khẩn cấp cho nhóm đối tượng đặc biệt thì hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam còn hướng tới việc cung cấp mức tối thiểu các dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch, thông tin. Tuy đã có nhiều kết quả tích cực trong việc đảm bảo đời sống với các dịch vụ tối thiểu cho toàn dân, chất lượng của các dịch vụ này

vẫn còn chưa đạt quy chuẩn và nhiều đối tượng vẫn chưa nhận được các dịch vụ này do các chương trình được đưa ra còn khá chông chéo, chưa bao quát hết các đối tượng được.

- Đảm bảo giáo dục tối thiểu: Đây là một trong những mục tiêu quan trọng trong chính sách an sinh xã hội giai đoạn 2010 - 2020 của Việt Nam. Chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam nhằm xây dựng một nền tảng vững chắc cho người dân để họ có thể có những kiến thức và kỹ năng cơ bản để tiếp cận thị trường lao động. Việc cung cấp dịch vụ giáo dục tối thiểu là tiền đề cho việc xóa đói, giảm nghèo, giảm tỷ lệ thất nghiệp và gia tăng sự bảo vệ của hệ thống an sinh xã hội. Các mục tiêu chủ yếu của chương trình này là nâng cao chất lượng giáo dục từ cấp mầm non và thúc đẩy khả năng tiếp cận giáo dục cho các cấp tiểu học và trung học cơ sở, đồng thời hỗ trợ những người nghèo, dân tộc thiểu số và trẻ em có hoàn cảnh khó khăn rút ngắn khoảng cách giáo dục với người dân khác trong xã hội. Theo đó, Luật Giáo dục Việt Nam năm 2010 đề cao vai trò của giáo dục trong phát triển đất nước và nhấn mạnh "mọi công dân đều bình đẳng về cơ hội học tập". Trong những năm vừa qua, chính phủ đã có nhiều chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ tiền ăn, ở, hỗ trợ học sinh có hoàn cảnh khó khăn được tạo điều kiện đi học. Tuy vậy, do nhiều thủ tục còn phức tạp, cơ sở vật chất ở nhiều nơi còn thiếu thốn, mức hỗ trợ còn thấp và chương trình giáo dục chưa thực sự phù hợp nên việc tiếp cận giáo dục của những đối tượng này chưa cao.

- Bảo đảm y tế tối thiểu: Đây là một trong những chính sách quan trọng nhằm bảo vệ người dân trước những rủi ro trong cuộc sống. Chính sách an sinh xã hội của Việt Nam đã có những quy định nhằm chăm sóc sức khỏe ban đầu, nhằm

nâng cao sức khỏe toàn dân, đặc biệt là cải thiện dịch vụ chăm sóc sức khỏe ở các tuyến cơ sở, đặc biệt là ở những nơi vùng sâu vùng xa, các huyện nghèo, bên cạnh đó là các chính sách khuyến khích người dân tham gia bảo hiểm y tế nhằm giảm bớt gánh nặng tài chính khi có các vấn đề về sức khỏe. Các chương trình chăm sóc sức khỏe ban đầu như chương trình mục tiêu quốc gia về phòng chống các bệnh lây nhiễm, không lây nhiễm, tiêm chủng mở rộng..., chương trình mục tiêu quốc gia về vệ sinh an toàn thực phẩm có nhiều nhưng chưa thực sự hiệu quả, kết quả chưa đồng đều và sự phân hóa giàu nghèo cao trong việc thụ hưởng các dịch vụ y tế có xu hướng tăng lên trong thời gian gần đây. Ngoài ra, thì tỷ lệ tham gia bảo hiểm chưa tế vẫn chưa cao, tập trung ở một số nhóm như những hộ cận nghèo, lao động trong các hợp tác xã, những người làm việc ở khu vực ngoài nhà nước.

- Bảo đảm tối thiểu về nhà ở: Đây là chính sách nhằm ổn định cuộc sống cho những người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn và cũng nhằm mục tiêu phát triển đô thị, nông thôn theo hướng hiện đại hóa. Hiện tại, Việt Nam có ba nhóm chính sách để phục vụ mục tiêu này, bao gồm chính sách hỗ trợ nhà ở cho hộ nghèo với phương thức hỗ trợ bằng tiền hoặc hiện vật và cho vay với lãi suất ưu đãi để những hộ này có thể xây dựng và cải tạo lại nhà ở; chính sách hỗ trợ nhà ở cho người có thu nhập thấp dành cho các nhóm đối tượng cụ thể đang sống trong khu vực thành thị được hỗ trợ vay vốn với lãi suất và thời gian vay ưu đãi để thuê và mua nhà ở thu nhập thấp và khuyến khích sự tham gia của các thành phần khác nhau trong việc xây dựng nhà ở thu nhập thấp cho người dân; chính sách hỗ trợ nhà ở cho công nhân lao động tại các khu công nghiệp tập trung bao gồm các ưu đãi về đất sử dụng, vay vốn và đóng

thuế cho các dự án xây dựng nhà ở cho công nhân và chính sách phát triển nhà ở cho học sinh, sinh viên các cơ sở đào tạo dành ưu đãi vay vốn trả tiền thuê nhà cho các đối tượng học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn. Tuy vậy, do thủ tục còn rườm rà và việc áp dụng các quy định ban hành của chính phủ còn chậm nên kết quả số người được hưởng lợi từ các ưu đãi này chưa cao.

- Bảo đảm nước sạch cho người dân: Nước sạch là một trong những yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe và cuộc sống của người dân. Mục tiêu của chính sách này là cải thiện nước sạch cho toàn dân, mà đặc biệt chú trọng đến dân cư ở khu vực nông thôn, vùng núi, dân tộc thiểu số. Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn giai đoạn 2012 - 2015 đã có hỗ trợ xây dựng công trình cấp nước tập trung cho đồng bào dân tộc và cho vay vốn ưu đãi để xây dựng những công trình nước sạch cho dân cư ở nông thôn. Tuy vậy, cho đến nay, các chương trình còn chồng chéo và tỷ lệ người dân được sử dụng nước sạch đạt chuẩn chưa cao.

- Bảo đảm thông tin cho người nghèo, vùng nghèo: Là chương trình hướng tới rút ngắn khoảng cách thông tin, nâng cao đời sống tinh thần cho người dân ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo, bao gồm phát triển hệ thống viễn thông, bưu điện, trung tâm thông tin và phát triển nội dung thông tin và truyền thông nhằm tạo điều kiện cho quyền được thông tin của người dân, đặc biệt là người khó có khả năng tiếp cận với thông tin<sup>1</sup>.

---

1. Nguyễn Thị Lan Hương và nhóm tác giả, 2013, *Phát triển hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam đến năm 2020*, [http://khen.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout\\_16-12.pdf](http://khen.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout_16-12.pdf)

### **3. Công nhân công nghiệp và vấn đề an sinh xã hội**

#### ***3.1. Các chính sách an sinh xã hội của Việt Nam dành cho công nhân***

Các chính sách an sinh xã hội của Việt Nam đã có những phát triển mạnh mẽ trong những năm gần đây khi mà các chính sách đã phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội hơn cũng như các nhóm đối tượng thụ hưởng cũng được quy định rõ ràng, hạn chế bỏ sót, hướng đến xây dựng một hệ thống an sinh xã hội công bằng và bao phủ toàn dân. Tuy Việt Nam không có một chính sách riêng biệt nào cho công nhân công nghiệp nhưng cho đến nay, đã có nhiều chính sách có liên quan nhằm tạo ra một tầng lưới bảo vệ cho người lao động ở các khu công nghiệp.

Thứ nhất, các nhóm chính sách liên quan đến những nhu cầu cơ bản của người dân, nhu cầu cơ bản về nhà ở, việc làm cho công nhân lao động, đặc biệt là những người di dân từ nông thôn, bao gồm:

Các chính sách liên quan đến di dân nông thôn - thành thị: Đa số những lao động ở các khu công nghiệp là lao động di cư, đến từ nông thôn (số liệu lao động địa phương, từ địa phương khác). Hiến pháp Việt Nam đã có khá nhiều chính sách trực tiếp/gián tiếp liên quan đến công nhân công nghiệp, bao gồm: Những chính sách xã hội mà mọi người dân đều được hưởng, bao gồm quyền và nghĩa vụ về học tập, đào tạo nghề (Điều 59 - Hiến pháp năm 1992), quyền về lao động, việc làm, tiền lương, chế độ bảo hộ lao động, chế độ nghỉ ngơi, chăm sóc sức khỏe và chế độ bảo hiểm xã hội đối với người lao động, về nhà ở (Điều 55, 56, 61, 63 - Hiến pháp năm 1992).

Bên cạnh đó, một chính sách khác cũng dành cho các công nhân làm việc trong các khu công nghiệp là chính sách về dân số. Chính sách về dân số có các quy định về tự do di chuyển của người dân từ địa phương này sang địa phương khác, phương hướng để đảm bảo di dân có tổ chức để có thể sử dụng nguồn lực kinh tế - xã hội một cách hiệu quả. Bên cạnh đó, trong Pháp lệnh Dân số của Việt Nam năm 2003 cũng có quy định về việc tạo điều kiện để những người di dân đến địa phương khác lao động có thể tìm được việc làm phù hợp với nhu cầu và năng lực của mình, cũng như cung cấp các dịch vụ cơ bản cho họ trong thời gian sinh sống ở địa phương, bao gồm dịch vụ nhà ở, y tế, giáo dục...

Đặc biệt, Bộ luật Lao động được thông qua vào năm 2012 đã đưa ra những quy định chi tiết, trực tiếp với các vấn đề liên quan đến lao động việc làm như quan hệ lao động, việc làm và thu nhập. Các vấn đề bao gồm như việc tuyển dụng, quy định thời gian làm việc, tiền lương và các vấn đề như công đoàn, giáo dục,... đều được quy định rõ trong Bộ luật. Tuy vậy, trong quá trình phát triển, có những hạn chế và chưa phù hợp nên Bộ luật đã được điều chỉnh cho phù hợp hơn với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước cũng như sửa đổi cho thông thoáng hơn nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động. Những lao động ở các khu công nghiệp, chế xuất ở thành phố chủ yếu đến từ các vùng nông thôn.

Thêm vào đó, còn có các chính sách liên quan đến việc đào tạo nghề cho lao động nông thôn, hỗ trợ thanh niên đào tạo nghề và việc làm, tín dụng đối với học sinh, sinh viên, chính sách dạy nghề đối với học sinh dân tộc thiểu số nội trú...<sup>1</sup>.

---

1. Mai Ngọc Cường, 2013, *Chính sách xã hội đối với di dân nông thôn - thành thị ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia.



Có thể nói, luật pháp Việt Nam đã có những quy định khá đầy đủ để đảm bảo cung cấp một lưới bảo vệ đầu tiên cho người lao động thông qua việc cung cấp các dịch vụ cơ bản cho họ, tạo sự công bằng trong giáo dục và tiếp cận việc làm cho mọi người dân, đặc biệt là đối với những người dân tộc thiểu số, người dân nông thôn.

Thứ hai, nhóm các chính sách dành cho mọi người dân nói chung trong các vấn đề bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, là tầng lớp bảo hiểm thứ hai trong hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam. Đó là các chính sách trong Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân và Luật Bảo hiểm y tế. Trong đó, Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân đưa ra những quyền và nghĩa vụ của công dân trong việc bảo vệ sức khỏe, quyền được khám bệnh và chữa bệnh, quyền của phụ nữ trong việc khám chữa bệnh. Luật Bảo hiểm y tế trong đó quy định rõ những đối tượng bắt buộc phải tham gia bảo hiểm y tế, những đối tượng được hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế. Theo đó, người lao động làm việc theo hợp đồng lao động không xác định thời hạn, hợp đồng lao động có thời hạn từ đủ 3 tháng trở lên đều phải tham gia bảo hiểm y tế, phí bảo hiểm y tế được người sử dụng lao động đóng vào quỹ bảo hiểm y tế.

Ngoài ra, các doanh nghiệp cũng phải đóng BHXH và bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) cho các lao động với hợp đồng lao động xác định thời hạn, theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn từ đủ 3 tháng đến dưới 12 tháng. Từ năm 2018, người lao động làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn từ đủ 1 tháng đến dưới 3 tháng cũng là đối tượng tham gia BHXH.

Có thể thấy, về mặt chính sách nói chung, Việt Nam đã có nhiều chính sách ở các bộ luật khác nhau được đưa ra nhằm

bảo vệ người lao động nói chung, các công nhân làm việc ở các khu công nghiệp nói riêng. Tuy vậy, trên thực tế, mức độ hiệu quả của những bảo hiểm này đối với công nhân công nghiệp là một vấn đề đang được rất nhiều người quan tâm. Bên cạnh việc đưa ra một chính sách hợp lý thì còn cần có một nguồn lực đảm bảo để thực hiện chính sách.

Trong thời gian qua, về nguồn lực tài chính, ngân sách nhà nước đã tăng chi cho y tế, giáo dục, các chương trình dạy nghề và các chương trình xã hội. Theo nghiên cứu của GS.TS. Mai Ngọc Cường thì chi ngân sách nhà nước cho các chương trình xã hội đã tăng, chiếm 28 - 30% tổng chi ngân sách, trong đó an sinh xã hội chiếm khoảng 14%. Hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam cũng theo xu hướng cải cách chung trên thế giới, nhiều chương trình an sinh xã hội đã được xã hội hóa, cho phép huy động thêm nguồn lực tối đa từ các đoàn thể, nhân dân. Tổng chi cho các chính sách xã hội từ xã hội hóa chiếm khoảng 30%. Bên cạnh nguồn lực tài chính, các chính sách an sinh xã hội cũng được hỗ trợ bởi đội ngũ cán bộ các cấp, ngành liên quan nhằm đảm bảo các quy định, chính sách được áp dụng phù hợp. Để thực hiện những chính sách đó, bên cạnh việc huy động các cán bộ trong biên chế quản lý nhà nước các lĩnh vực xã hội, các cơ sở sự nghiệp tham gia cung cấp dịch vụ công, còn có các cán bộ công đoàn và cán bộ ở các địa phương, quản lý của các doanh nghiệp để việc thực hiện các chính sách pháp luật của nhà nước được hiệu quả. Về mặt lý thuyết, các chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam là khá đầy đủ, riêng bảo hiểm xã hội có đủ các lợi ích bảo hiểm được đề xuất bởi ILO, các cấp ban ngành đều được phân công thực hiện nhiệm vụ tuyên truyền và hỗ trợ người lao động một cách tích cực và đã bước vào xã hội hóa

nhằm tận dụng nguồn lực từ bên ngoài, giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước<sup>1</sup>.

### ***3.2. Thực trạng việc thực hiện các chính sách an sinh xã hội cho công nhân công nghiệp***

Dù luật pháp Việt Nam đã có những quy định nhằm bảo vệ quyền lợi cho người lao động nhưng công nhân công nghiệp, người mà được coi là làm việc trong khu vực chính thức vẫn gặp nhiều khó khăn trong công việc và cuộc sống. Qua kết quả các công trình nghiên cứu khoa học, đặc biệt là các kết quả khảo sát công nhân của hai ngành may và điện tử thực hiện trong khuôn khổ Dự án "Tăng cường quyền của công nhân và đại diện của công đoàn" (SWORR) và Dự án "Hội nhập khu vực ở Đông Nam Á: các xu hướng gắn kết và các động lực loại trừ" do Liên minh Châu Âu tài trợ (2012 - 2015)<sup>2</sup>, sẽ cho thấy một số khía cạnh trong việc thực hiện chính sách an sinh xã hội đối với công nhân công nghiệp.

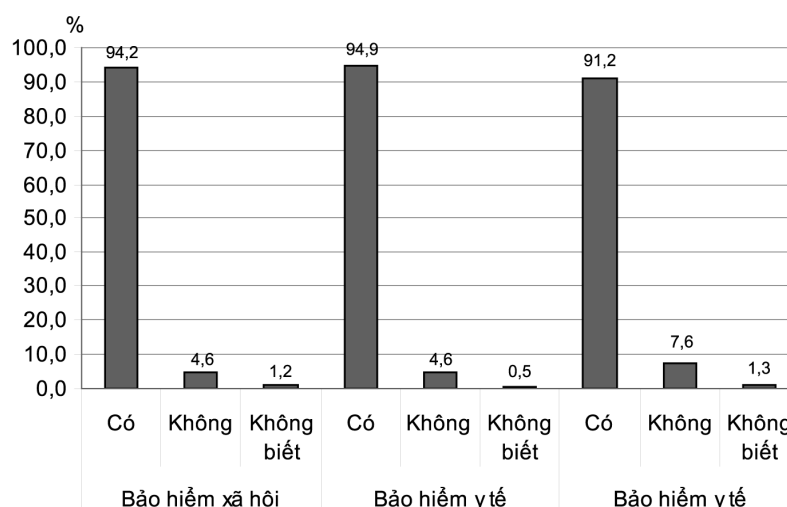
#### ***3.2.1. Sự tham gia các loại hình bảo hiểm bắt buộc và thụ hưởng các dịch vụ công của công nhân công nghiệp***

Theo pháp luật của nhà nước về lao động, các doanh nghiệp có nghĩa vụ phải đóng góp các khoản bảo hiểm bắt buộc cho người lao động gồm bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp. Do vậy, các công nhân công nghiệp làm việc cho các doanh nghiệp, gồm cả doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài, có ký kết hợp đồng đều được tham gia các loại hình bảo hiểm bắt buộc nêu trên. Theo khảo sát

- 
1. Mai Ngọc Cường, 2013, *Chính sách xã hội đối với di dân nông thôn - thành thị ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia.
  2. Các cuộc khảo sát này được thực hiện tại ba tỉnh/thành phố: Hà Nội, Hải Dương và Vĩnh Phúc.

của dự án SWORR và SEATIDE, hầu hết người lao động được khảo sát đều tham gia bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp với tỷ lệ rất cao.

**Hình 2: Sự tham gia của công nhân vào bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp**



*Nguồn:* Kết quả khảo sát của Dự án "Tăng cường quyền của công nhân và đại diện của công đoàn" (SWORR) (2012 - 2015) và Dự án: "Hội nhập khu vực ở Đông Nam Á: Các xu hướng gắn kết và các động lực loại trừ" (SEATIDE) (2013 - 2016), do Viện Nghiên cứu Châu Âu và các đối tác thực hiện tại Hà Nội, Hải Dương và Vĩnh Phúc.

Tuy nhiên, trong các cuộc thảo luận nhóm, phần lớn công nhân nói rằng họ không sử dụng các dịch vụ xã hội địa phương. Đối với dịch vụ chăm sóc sức khỏe, họ không phải lúc nào cũng sử dụng thẻ bảo hiểm y tế để điều trị tại các trung tâm y tế hoặc bệnh viện địa phương. Họ thường được chăm sóc tại trung tâm chăm sóc sức khỏe của doanh nghiệp khi họ bị ốm. Trong trường hợp trung tâm chăm sóc sức khỏe của

doanh nghiệp không thể điều trị thì sẽ gửi người bệnh đến bệnh viện địa phương.

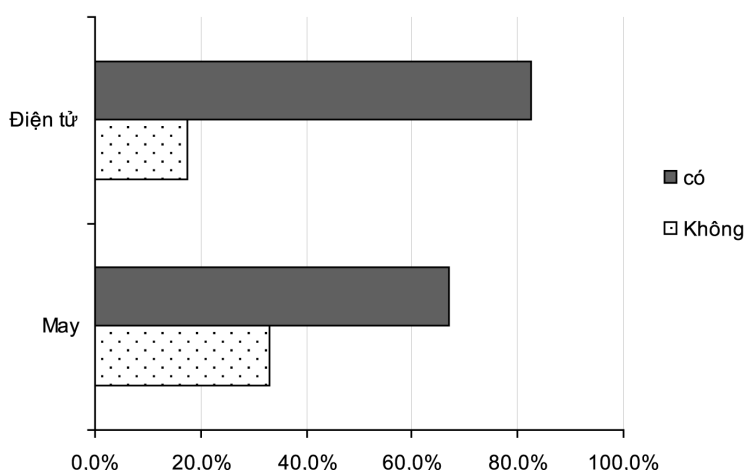
Số lượng người di cư đến các khu công nghiệp làm việc lớn đã gây những áp lực lên các dịch vụ công tại địa phương, đặc biệt là trường mầm non. Do công nhân còn trẻ tuổi nên nhiều công nhân có con còn nhỏ và có nhu cầu gửi trẻ để đi làm. Tuy nhiên, do nhà trẻ công không nhận trẻ dưới 3 tuổi, do đó phần lớn công nhân phải để lại con cái của họ ở lại quê sống với ông bà, trong khi những người khác gửi con đi học tại nơi sinh sống hiện tại của họ. Tuy nhiên, đối với người lao động có con dưới 3 tuổi, người lao động, đặc biệt là lao động nữ, thực sự gặp khó khăn vì con cái quá nhỏ để được ông bà chăm sóc. Nhiều công nhân phải gửi trẻ em đến nhà trẻ tư nhân vì phải đi làm sớm và trở về muộn. Không có trường mẫu giáo công lập nào có sẵn để chăm sóc trẻ em trong lịch trình đó. Mặc dù đã có những lưới bảo vệ an toàn cho người lao động, nhưng trong trường hợp của các công nhân công nghiệp ở Việt Nam, người lao động vẫn phải tìm đến mạng lưới an toàn truyền thống để đảm bảo cuộc sống của mình.

### *3.2.2. Vốn xã hội - lưới an toàn truyền thống*

Ở Việt Nam, nơi truyền thống vẫn còn mạnh mẽ, mối quan hệ giữa người dân trong một cộng đồng vẫn đóng một vai trò rất quan trọng như một mạng lưới an toàn truyền thống. Mặc dù người lao động phải làm việc trong các khu công nghiệp xa nhà, họ vẫn có mối quan hệ gần gũi với gia đình. Hầu hết người lao động muốn làm việc gần nhà để họ có thể thăm viếng gia đình họ thường xuyên. Nhiều người trong số họ quay trở lại làm việc trong các khu công nghiệp ở miền Nam. Người lao động trong cuộc thảo luận nhóm cho biết, mặc dù họ có thu nhập thấp, họ vẫn có thể tiết kiệm tiền và gửi một phần để

hỗ trợ gia đình (khoảng 300.000 - 500.000 đồng/tháng). Những người thân thường nhận được sự chu cấp từ công nhân gồm bố mẹ, chồng/vợ, con, và anh chị em ruột. Họ không chỉ gửi tiền cho các thành viên gia đình mà còn nhận được sự hỗ trợ từ gia đình, chủ yếu là bằng gạo, rau, trứng, hoặc một khoản tiền nhỏ để đi lại. Như trên đã đề cập, công nhân có con nhỏ thường được người thân ở quê chăm sóc giúp (chủ yếu là mẹ đẻ hoặc mẹ vợ/chồng). Nhiều người thân còn chuyển lên khu công nghiệp sinh sống để chăm sóc trẻ, đặc biệt là khi trẻ dưới 1 tuổi.

**Hình 3: Gửi tiền hàng tháng chu cấp cho người thân**

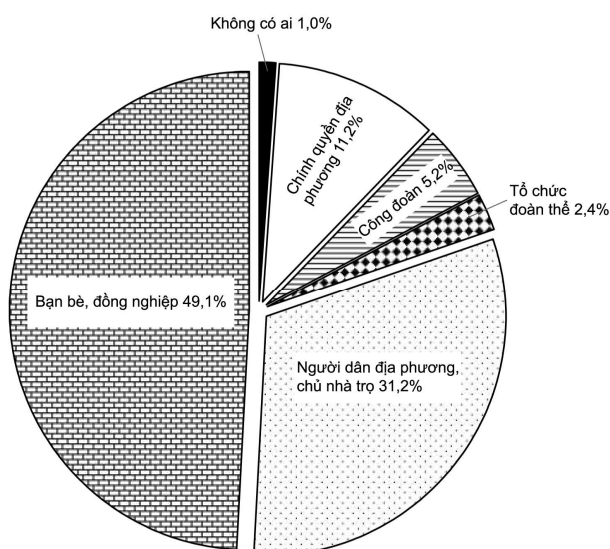


*Nguồn:* Kết quả khảo sát của Dự án "Tăng cường quyền của công nhân và đại diện của công đoàn" (SWORR) (2012 - 2015) và Dự án: "Hội nhập khu vực ở Đông Nam Á: Các xu hướng gắn kết và các động lực loại trừ" (SEATIDE) (2013 - 2016), do Viện Nghiên cứu Châu Âu và các đối tác thực hiện tại Hà Nội, Hải Dương và Vĩnh Phúc.

Thông qua việc sử dụng biểu đồ Venn trong các cuộc thảo luận nhóm, ngoài người thân trong gia đình, người lao động

cho biết họ nhận được nhiều sự hỗ trợ nhất từ những người bạn cùng chỗ trọ. Họ giúp đỡ lẫn nhau trong những hoàn cảnh khác nhau, đặc biệt khi gặp khó khăn về tài chính hoặc bệnh tật. Họ cũng coi nhau là thành viên trong gia đình. Điều này có thể được xem như là một mạng lưới an toàn không chính thức, bù đắp cho một thực tế là không có một hình thức chính thức mạnh mẽ.

**Hình 4: Công nhân nhận sự giúp đỡ tại nơi tạm trú, ngoài người thân**



*Nguồn:* Kết quả khảo sát của Dự án "Tăng cường quyền của công nhân và đại diện của công đoàn" (SWORR) (2012 - 2015) và Dự án: "Hội nhập khu vực ở Đông Nam Á: Các xu hướng gắn kết và các động lực loại trừ" (SEATIDE) (2013 - 2016), do Viện Nghiên cứu Châu Âu và các đối tác thực hiện tại Hà Nội, Hải Dương và Vĩnh Phúc.

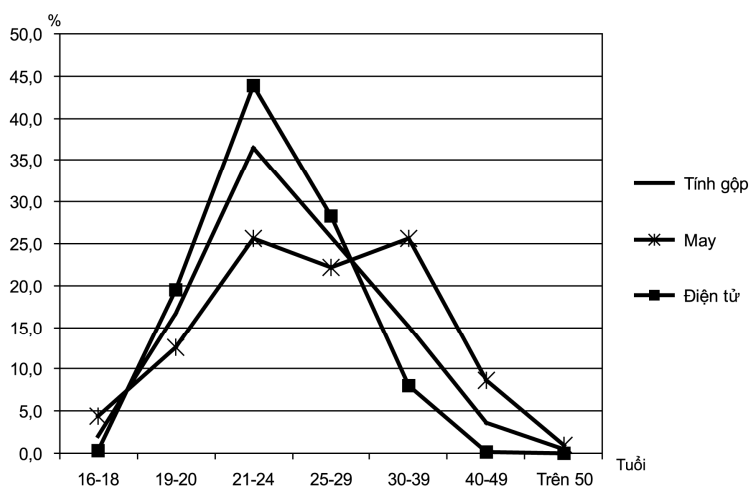
Chủ nhà cũng đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ họ khi họ gặp khó khăn. Một số công nhân cho biết họ có thể

mượn tiền của chủ nhà và trả lại khi nhận lương. Một số công nhân có trẻ nhỏ cũng thông báo rằng, họ có thể để con của họ cho chủ nhà trong 1 hoặc 2 giờ khi họ phải đi làm trong khi vợ/chồng của họ chưa đi làm về.

### 3.2.3. Lao động trẻ và vấn đề sa thải lao động sau tuổi 35

Là một nước thuộc diện có dân số trẻ, lực lượng lao động gia nhập thị trường lao động hàng năm có số lượng khá lớn. Do vậy, độ tuổi của công nhân làm việc trong các khu công nghiệp còn khá thấp, thường từ 18 - 35 tuổi. Bên cạnh đó, do sự biến động lao động lớn trong các doanh nghiệp nên số năm làm việc cho các doanh nghiệp của công nhân cũng không cao, chủ yếu là từ 1 - 4 năm.

**Hình 5: Độ tuổi của công nhân trong ngành may và điện tử**



*Nguồn:* Kết quả khảo sát của Dự án "Tăng cường quyền của công nhân và đại diện của công đoàn" (SWORR) (2012 - 2015) và Dự án: "Hội nhập khu vực ở Đông Nam Á: Các xu hướng gắn kết và các động lực loại trừ" (SEATIDE) (2013 - 2016), do Viện Nghiên cứu Châu Âu và các đối tác thực hiện tại Hà Nội, Hải Dương và Vĩnh Phúc.



Hình trên cho thấy số công nhân trong độ tuổi 35 - 40 chiếm tỷ lệ giảm dần trong đội ngũ công nhân công nghiệp. Điều này cũng đã được phản ánh nhiều trên các phương tiện truyền thông và các công trình nghiên cứu khoa học<sup>1</sup>. Người lao động trên 35 tuổi khó làm công nhân công nghiệp vì một số lý do. Thứ nhất, do yêu cầu về kỹ năng và sự nhanh nhạy của công việc, công việc ở các khu công nghiệp cần những người trẻ tuổi và không đòi hỏi phải có kinh nghiệm lâu năm, các công việc đều có thể được thực hiện với một khóa đào tạo ngắn hạn, thậm chí có những công nhân trong cuộc phỏng vấn còn nói rằng họ không được đào tạo trước khi bắt đầu công việc. Trong quá trình làm việc, những công nhân này sẽ làm theo những công nhân cũ hoặc được chỉ dẫn qua trước khi làm việc. Do đó, các doanh nghiệp có thể dễ dàng sa thải những công nhân trên 35 tuổi khi mà họ không thể đáp ứng được yêu cầu về sức khỏe, sự bền bỉ và sự nhanh nhạy. Thứ hai, những người làm việc có thâm niên lâu năm đồng nghĩa với việc lương và các chế độ bảo hiểm xã hội mà những doanh nghiệp này phải trả cũng cao hơn. Điều này sẽ làm tăng chi phí sản xuất của doanh nghiệp, ảnh hưởng trực tiếp đến lợi nhuận của doanh nghiệp đó. Do vậy, rất nhiều doanh nghiệp

---

1. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, *Giải bài toán "sa thải" công nhân ở độ tuổi 35 - 40*, [http://phanhoichinh sach.molisa.gov.vn/tin-tuc-su-kien/-/asset\\_publisher/0Vb3Tb9V6WVx/content/giai-bai-toa-n-sa-thai-cong-nhan-o-tuoi-35-40/pop\\_up](http://phanhoichinh sach.molisa.gov.vn/tin-tuc-su-kien/-/asset_publisher/0Vb3Tb9V6WVx/content/giai-bai-toa-n-sa-thai-cong-nhan-o-tuoi-35-40/pop_up) (ngày 17/07/2017).

Tiền Phong Online, *Đủ chiều thái loại lao động trên tuổi 35*, <https://www.tienphong.vn/kinh-te/du-chieu-thai-loai-lao-dong-tren-tuoi-35-1169240.tpo> (ngày 21/07/2017).

Dân Trí, *Công nhân trên 35 tuổi thất nghiệp: trái đắng FDI*, <http://dantri.com.vn/viec-lam/cong-nhan-tren-35-tuoi-that-nghiep-trai-dan-g-fdi-2017071309443584.htm> (ngày 13/07/2017).

đã chấm dứt hợp đồng với người lao động. Người lao động ở tuổi này rất khó xin được việc mới ở các khu công nghiệp, thành thị và cũng không thể về quê kiếm việc làm được. Việc này không chỉ ảnh hưởng đến người lao động, thị trường lao động mà còn ảnh hưởng đến sự bền vững của quỹ bảo hiểm xã hội.

#### *3.2.4. Vấn đề nhà ở cho công nhân: điều kiện kém và không ổn định*

Bên cạnh vấn đề bảo hiểm xã hội, vấn đề nhà ở cho công nhân cũng gặp nhiều khó khăn. Phần lớn các khu công nghiệp đều không có các khu ký túc xá cho công nhân, do vậy công nhân di cư thường phải thuê trọ ở các cộng đồng nằm gần khu công nghiệp. Theo kết quả các cuộc thảo luận nhóm thực hiện trong khuôn khổ dự án SEATIDE, người lao động cho biết họ khó có thể định cư tại nơi đang làm việc hiện tại vì giá nhà đất ở các khu vực gần khu công nghiệp thường cao hơn rất nhiều so với khả năng chi trả của họ. Bên cạnh đó, họ cũng không chắc chắn về tương lai của bản thân, nhất là công nhân nữ, vốn chiếm đa số trong các ngành may và điện tử. Những phụ nữ độc thân cho rằng, tương lai của họ phụ thuộc rất nhiều vào người chồng, nếu hai vợ chồng cùng là công nhân công nghiệp thì khả năng ở lại làm còn cao, nhưng nếu chồng làm nghề khác, nhất là làm ở quê, thì khả năng phải nghỉ việc về quê là rất cao. Đối với những phụ nữ đã có gia đình, họ cũng không chắc về tương lai việc làm của họ trong công nghiệp vì rất có thể họ sẽ phải về quê trông con khi con lớn, đòi hỏi phải có sự chăm sóc để con tập trung học tập. Với những lý do này, phần lớn công nhân gửi các khoản tiết kiệm về cho bố mẹ ở quê giữ hộ để mai sau lập gia đình sẽ lấy lại hoặc tiết kiệm tiền để xây nhà kiên cố ở quê.

Các chính sách khuyến khích các nhà đầu tư tập trung vào xây dựng dự án nhà ở cho công nhân lao động tại các khu công nghiệp đã từng bước có kết quả khi tính đến năm 2013 đã có 62 dự án với 12.500 căn hộ hoàn thành. Tuy vậy, các chính sách này vẫn còn nhiều bất cập, quy trình để nhận ưu đãi còn rườm rà. Do đó, trên thực tế, số công nhân được hỗ trợ ổn định chỗ ở còn thấp, chiếm 20%, còn lại đa số phải thuê nhà trọ bên ngoài với các điều kiện về vệ sinh, nước sạch,... rất thiếu thốn<sup>1</sup>. Hầu hết những người này phải sống trong phòng trọ bán kiên cố (65,3%) với diện tích sinh hoạt rất chật chội. Bên cạnh đó, mặc dù đa số người lao động đã được tạo điều kiện để tiếp cận với nguồn nước sạch (62,6% chọn sử dụng nước máy trong sinh hoạt hàng ngày), vẫn còn nhiều người chọn nước giếng khoan bởi giá điện nước mà họ phải trả cho chủ nhà trọ là khá cao. Dù có những chính sách ưu đãi để người lao động được sử dụng nước sạch nhưng việc họ có nhận được những ưu đãi này không lại phụ thuộc vào người cho thuê. Theo nghiên cứu của Oxfam, hơn 2/3 số lao động di cư phải trả tiền nước cao gấp ba lần và tiền điện cao gấp đôi so với dân địa phương. Quy định bắt buộc phải ký hợp đồng từ 12 tháng trở lên để được hưởng giá ưu đãi không phù hợp với hoàn cảnh thực tế của những lao động<sup>2</sup>.

Nhìn chung, mặc dù có nhiều quy định trong việc hỗ trợ người lao động có thể tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục, nhà ở, vệ sinh và thông tin, thực tế thực hiện

- 
1. Nguyễn Thị Lan Hương và cộng sự, 2013, *Phát triển hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam đến năm 2020*, [http://kcn.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout\\_16-12.pdf](http://kcn.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout_16-12.pdf)
  2. Oxfam, 2015, *Báo cáo tóm tắt rào cản pháp luật và thực tiễn đối với người lao động di cư trong tiếp cận an sinh xã hội - Chương trình quyền lao động của Oxfam tại Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức.

các quy định này vẫn còn khá nhiều vấn đề. Đầu tiên, việc phối hợp giữa các cơ quan, ban ngành, doanh nghiệp và người lao động trong nhiều chương trình còn chưa tốt, các thủ tục còn rườm rà, dẫn đến việc nhiều người lao động còn chưa biết và hiểu hết quyền lợi, ưu đãi dành cho mình. Bên cạnh đó, bất cập trong việc phân bổ ngân sách cho các địa phương thực hiện các chương trình cũng khiến cho việc thực hiện các chính sách khó khăn hơn. Theo quy định, phân bổ cho các chương trình dựa trên số dân thường trú, dẫn đến trường hợp những địa phương có đông người nhập cư, những nơi có các khu công nghiệp sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc cân đối thu chi cũng như đảm bảo an sinh xã hội cho cả người dân thường trú ở đó và lao động di cư.

### *3.2.5. Vấn đề tham gia bảo hiểm xã hội của công nhân sau sa thải*

Như đã nói ở trên, hầu hết những công nhân sau khi bị sa thải có xu hướng trở lại quê để tham gia vào các công việc trong khu vực phi chính thức, bởi với trình độ tay nghề và đào tạo chuyên môn như vậy, rất khó để họ có thể kiếm một công việc chính thức nào khác. Do đó, họ cũng muốn nhận được một khoản tiền BHXH và BHTN ngay khi nghỉ việc để có thể bắt đầu một công việc mới. Theo khảo sát, nhiều người có dự định mở một hiệu may hay cửa hàng sửa xe, hoặc làm nông dân. Chính sách an sinh xã hội trước đây cho phép người lao động nhận BHXH một lần sau khi thôi việc. Việc này làm mất cân bằng thu chi của quỹ bảo hiểm xã hội, khiến cho bảo hiểm xã hội phải chi trả BHXH và BHTN một lần<sup>1</sup>. Tuy vậy,

---

1. Hoàng Mạnh, 2017, "Sa thải lao động trên 35 tuổi: Nguy cơ tăng số nhận BHXH một lần", *Báo Dân trí*, <http://dantri.com.vn/viec-lam/>

vấn đề lớn nhất của việc nhận BHXH một lần là không đảm bảo được an sinh xã hội bền vững cho người dân, bởi tính về lâu dài thì việc lấy BHXH một lần ít hơn nhiều so với việc lĩnh lương hưu. Theo đó, nếu nhận BHXH một lần thì người lao động sẽ chỉ nhận được 2 tháng lương cho mỗi năm đóng BHXH, trong khi đó nếu tiếp tục tham gia BHXH tự nguyện thì tổng số tiền đóng mỗi năm cho BHXH của người lao động là 2,64 tháng lương<sup>1</sup>. Tuy vậy, mức đóng BHXH tự nguyện lại khá cao khi so với thu nhập của những người trong khu vực chính thức, người lao động phải tự chi trả 22% mức thu nhập. Theo khảo sát của Oxfam, thu nhập bình quân của người công nhân may phi chính thức (là một trong những nghề được nhiều người lao động chọn sau khi bị sa thải khỏi các khu công nghiệp) là 3.938.584 VNĐ thì mỗi tháng số tiền họ phải đóng sẽ là 866.488 VNĐ. Số tiền này không hề nhỏ cho những người lao động với thu nhập không ổn định và chi tiêu của họ cũng chỉ dành cho các nhu cầu cơ bản. Do đó, người lao động đều không mặn mà với BHXH tự nguyện.

Do đó, để ngăn chặn tình trạng mất cân đối tạm thời trong quỹ BHXH và cũng để khuyến khích người dân tham gia bảo hiểm lâu hơn, Luật BHXH mới được áp dụng từ năm 2016. Tuy nhiên, cuộc đình công ở Công ty Pouyuen và một số nơi khác phản đối Luật Bảo hiểm xã hội mới đã khiến cho việc ban hành bộ luật cần được thay đổi. Thứ nhất, hầu hết công nhân đều không tiếp tục làm việc trong các khu vực chính thức,

---

sa-thai-lao-dong-tren-35-tuoi-nguy-co-tang-so-nhan-bhxh-mot-lan-20170727082429719.htm.

1. Báo Dân trí, 2017, *Nhận bảo hiểm xã hội một lần có lợi hơn nhận lương hưu*, <http://dantri.com.vn/viec-lam/nhan-bao-hiem-xa-hoi-mot-lan-co-loi-hon-nhan-luong-huu-20170906073046178.htm>.

do đó không có khả năng tham gia BHXH bắt buộc. Việc phải đạt đủ số năm để nhận lương hưu là rất khó đối với họ. Thêm vào đó, người lao động cũng chưa thấy được sự cần thiết phải tham gia BHXH tự nguyện. Họ chỉ nhìn thấy được lợi ích trước mắt khi nhận được một số tiền để làm vốn làm ăn. Chính vì những phản ứng như vậy của người lao động khiến cho điều luật này được điều chỉnh để phù hợp với hoàn cảnh hơn. Nghị quyết 93/2015/QHB đã quy định "Người lao động được bảo lưu thời gian đóng bảo hiểm xã hội để đủ điều kiện hưởng lương hưu nhằm đảm bảo cuộc sống khi hết tuổi lao động". Linh hoạt hơn, nghị quyết mới thêm vào "trường hợp người lao động tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc sau một năm nghỉ việc, người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện sau một năm không tiếp tục đóng mà chưa đủ 20 năm đóng bảo hiểm xã hội, khi có yêu cầu thì được nhận bảo hiểm xã hội một lần". Việc cho phép người lao động được nhận BHXH một lần này là phù hợp với bối cảnh hiện nay, tuy vậy, vấn đề quan trọng nhất để đảm bảo một hệ thống an sinh xã hội bền vững với độ bao phủ cao vẫn là tuyên truyền, khuyến khích mọi người dân tham gia vào mạng lưới an sinh xã hội và xây dựng một hệ thống hoàn chỉnh để không đối tượng nào bị lọt ra khỏi lưới đó.

#### **4. Kết luận**

Như vậy, có thể thấy hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam đã có những cải cách phù hợp với từng giai đoạn phát triển của nền kinh tế - xã hội của đất nước. Hệ thống an sinh xã hội đã hội tụ gần đủ các lợi ích bảo hiểm được đưa ra bởi ILO và bao gồm đủ các tầng của lưới an sinh xã hội. Tuy vậy, trên thực tế, hệ thống an sinh xã hội cho công nhân, những người

làm việc trong khu vực phi chính thức nhưng chưa được hưởng đầy đủ các lợi ích của hệ thống an sinh xã hội, vẫn còn nhiều hạn chế. Hầu hết các doanh nghiệp đều thực hiện đúng các quy định ở nhà nước nhưng mới chỉ dừng lại ở mức tối thiểu để tránh vi phạm pháp luật. Các nghiên cứu cho thấy, mức lương hiện nay của công nhân ở các khu công nghiệp còn thấp, bắt buộc họ phải làm thêm giờ để đủ chi trả cuộc sống và tiết kiệm gửi về cho gia đình ở quê. Ngoài ra, công việc của công nhân ở khu công nghiệp cũng chưa ổn định, còn khá bấp bênh bởi hợp đồng ký với doanh nghiệp phần lớn là hợp đồng có thời hạn và nhiều doanh nghiệp có nhiều quy định ngặt nghèo nhằm cắt giảm lương cũng như sa thải công nhân. Bên cạnh đó, tuổi nghề của công nhân không cao, chỉ đến 35 tuổi là không đủ đáp ứng yêu cầu của công việc khiến cho việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ bảo hiểm xã hội còn nhiều hạn chế. Một vấn đề nữa là mặc dù được cung cấp và tuyên truyền khá đầy đủ về các dịch vụ xã hội mà họ được hưởng nhưng người lao động cũng chưa sử dụng hết các dịch vụ đó khi cần. Ngược lại, cơ sở hạ tầng của những dịch vụ này cũng chưa đáp ứng được hết nhu cầu của họ. Trong khi các lưới an toàn do Nhà nước đưa ra chưa đáp ứng được hết nhu cầu của người lao động thì lưới an toàn truyền thống, là các mối quan hệ gia đình, bạn bè, bạn cùng trọ và chủ nhà trọ vẫn luôn là một nơi mà họ có thể tìm đến khi gặp khó khăn trong cuộc sống, cả về vật chất và tinh thần. Nhiều người lao động cũng phản hồi là công đoàn và chính quyền địa phương chưa hỗ trợ được họ nhiều trong cuộc sống. Điều này đặt ra một vấn đề là cần phải cụ thể hơn nữa công việc của các cơ quan đoàn thể địa phương trong việc hỗ trợ công nhân trong cuộc sống hàng ngày cũng như tuyên truyền, khuyến khích họ tham gia

vào hệ thống an sinh xã hội để bảo vệ mình và gia đình trước những mất mát trong cuộc sống. Bên cạnh đó, một vấn đề cần đặt ra là cơ quan luật pháp cần có những chính sách cụ thể hơn trong việc bảo vệ người lao động ở những khu công nghiệp trước những bất công mà họ đang gặp phải. Vụ đình công ở Công ty Pouyuen và ở Thanh Hóa trong thời gian gần đây cho thấy việc cần phải có những quy định riêng biệt, linh hoạt cho người lao động làm việc ở các khu công nghiệp, để đảm bảo những yêu cầu và đặc tính riêng của họ được đáp ứng.

#### Tài liệu tham khảo

1. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, *Giải bài toán "sa thải" công nhân ở độ tuổi 35 - 40*, [http://phanhoichinhhsach.molisa.gov.vn/tin-tuc-su-kien/-/asset\\_publisher/0Vb3Tb9V6WVx/content/giai-bai-toan-sa-thai-cong-nhan-o-tuoi-35-40/pop\\_up](http://phanhoichinhhsach.molisa.gov.vn/tin-tuc-su-kien/-/asset_publisher/0Vb3Tb9V6WVx/content/giai-bai-toan-sa-thai-cong-nhan-o-tuoi-35-40/pop_up) (ngày 17/07/2017).
2. Đinh Công Tuấn (2013), *An sinh xã hội ở Bắc Âu trong cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu và bài học cho Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
3. Dân trí, *Sa thải lao động trên 35 tuổi: nguy cơ tăng số nhận BHXH một lần*, <http://dantri.com.vn/viec-lam/sa-thai-lao-dong-tren-35-tuoi-nguy-co-tang-so-nhan-bhxh-mot-lan-20170727082429719.htm> (ngày 27/7/2017).
4. Dân trí, *Nhận bảo hiểm xã hội một lần có lợi hơn nhận lương hưu?*, <http://dantri.com.vn/viec-lam/nhan-bao-hiem-xa-hoi-mot-lan-co-loi-hon-nhan-luong-huu-20170906073046178.htm> (ngày 06/9/2017).



5. Dân trí, *Công nhân trên 35 tuổi thất nghiệp: trái đấng FDI*, <http://dantri.com.vn/viec-lam/cong-nhan-tren-35-tuoi-that-nghi-ep-trai-dang-fdi-2017071309443584.htm> (ngày 13/07/2017).
6. Nguyễn Thị Lan Hương, 2013, *Phát triển hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam đến năm 2020*, [http://khcn.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout\\_16-12.pdf](http://khcn.molisa.gov.vn/books/BooklettiengVIETlayout_16-12.pdf).
7. Nguyễn Văn Định (2008), *Giáo trình An sinh xã hội*, Nxb. Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
8. Tiền Phong Online, *Đủ chiêu thái loại lao động trên tuổi 35*, <https://www.tienphong.vn/kinh-te/du-chieu-thai-loai-lao-dong-tren-tuoi-35-1169240.tpo> (ngày 21/07/2017).
9. <http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-phap-luat/tu-van-phap-luat/tu-01-7-2017-muc-dong-bao-hiem-y-te-tu-nguyen-theo-ho-gia-dinh-se-tang-7438-106809.html>
10. Thời báo Kinh tế Sài Gòn online, *Nhiều bất cập trong chi trả bảo hiểm thất nghiệp*, <http://www.thesaigontimes.vn/Home/thoisu/doesong/31300/> (ngày 17/3/2010).
11. Viện Nghiên cứu Châu Âu, số liệu khảo sát của Dự án "Tăng cường quyền của công nhân và đại diện của công đoàn" (SWORR) (2012 - 2015) và Dự án: "Hội nhập khu vực ở Đông Nam Á: Các xu hướng gắn kết và các động lực loại trừ" (SEATIDE) (2013 - 2016), do Viện Nghiên cứu Châu Âu và các đối tác thực hiện tại Hà Nội, Hải Dương và Vĩnh Phúc.
12. Ekman, B và nhóm tác giả, 2008, *Health insurance reform in Vietnam: a review of recent developments and future challenges*, Oxford Journal - Health policy planning, <http://heapol.oxfordjournals.org/content/23/4/252.abstract>.

13. N.D. & P.S., 2004, *Mua BHYT hay thực thanh, thực chi?*, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/mua-bhyt-hay-thuc-thanh-thuc-chi-98329.htm>.
14. Tạ Văn Thiều và Đặng Đỗ Quyên, 2009, *Tình hình thực hiện chính sách ưu đãi xã hội trong những năm qua*, Viện Khoa học lao động và xã hội, số 19/Quý II - 2009.
15. Thuong, T., 2010, *Nhiều bất cập trong chi trả bảo hiểm thất nghiệp*, <http://www.thesaigontimes.vn/Home/thoisu/doisong/31300/>.
16. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2010, Dự thảo Chiến lược an sinh xã hội giai đoạn 2011 - 2020.

# MỘT SỐ HÀM Ý CHÍNH SÁCH VÀ KHUYẾN NGHỊ

*Pietro Masina\* - Michela Cerimele\*\**

## 1. Tính linh hoạt, bấp bênh và dễ bị tổn thương

"Tính linh hoạt" của thị trường lao động - một xu hướng toàn cầu - bản thân nó là tấm gương phản chiếu bản chất không thân thiện với lao động của hệ thống kinh tế trong quá trình "toàn cầu hóa tự do mới". Mức độ việc làm, lương và điều kiện lao động có xu hướng được điều chỉnh bằng luật nhằm đáp ứng các yêu cầu của một chế độ tư bản toàn cầu hóa và di chuyển nhiều hơn. Tuy nhiên, sự thiếu các hình thức bảo vệ đầy đủ quyền công nhân của công đoàn (thương lượng tập thể; thúc đẩy chính sách, cung cấp dịch vụ, thành lập công đoàn, giáo dục) đã làm tăng đáng kể tính dễ tổn thương của công nhân. Quả thật, những gì được gán cho sự linh hoạt lao động có thể được dùng để che đậy (ở Việt Nam và cả những nơi khác) một xu hướng khái quát hóa, thậm chí trong việc làm chính thức, các hình thức lao động giống như những gì đang áp đảo cái gọi là việc làm/nền kinh tế phi chính thức (phi chính thức hóa sự chính thức). Điều này được củng cố bởi những sắp đặt về thể chế và không gian trong nước - đặc biệt là những

---

\* PGS. ngành Thể chế và Lịch sử Châu Á, Đại học Naples "L'Orientale",  
email: pmasina@unior.it.

\*\* TS. Đại học Đại học Naples "L'Orientale", Italia.

gì liên quan đến công nhân di cư trong nước - hướng tới đáp ứng các yêu cầu của tư bản hơn là cho mọi người những tương lai về cuộc sống tốt đẹp hơn, làm tăng tính bất bình và dễ bị tổn thương đã được khái quát hóa.

## **2. Công việc công nghiệp, di cư xoay vòng và nghèo**

Công nghiệp hóa do FDI dẫn dắt ở Việt Nam có vẻ không hỗ trợ một quá trình chuyển đổi bền vững từ việc làm phi chính thức sang việc làm chính thức và từ nông thôn ra thành thị/khu công nghiệp. Đòi lại, nó dường như thúc đẩy một hệ thống di cư xoay vòng giữa nông thôn và các khu công nghiệp đặt công nhân di cư - đặc biệt là công nhân nữ - vào khả năng rơi trở lại vào tình trạng nghèo tiền bạc/nông thôn trước kia. Quả thật, một mô hình công nghiệp hóa như vậy có tính "bất bình" từ trong bản thân nó vì sản xuất dễ dàng được dịch chuyển từ quốc gia này sang quốc gia khác nhằm tìm kiếm nguồn lao động rẻ hơn. Cần lưu ý trong khía cạnh này rằng, nếu cuộc thảo luận chính sách hiện nay tập trung vào nhu cầu tạo ra một sân chơi cân bằng nhằm khiến các thị trường hoạt động hiệu quả hơn, sẽ không có bằng chứng cho thấy nó sẽ giúp người lao động ít dễ bị tổn thương hơn. Thật vậy, cơ chế thị trường có thể củng cố bản chất của quá trình công nghiệp hóa ở Việt Nam theo hướng xuất khẩu/do FDI dẫn dắt và củng cố quyền lực của các tập đoàn xuyên quốc gia (TNCs). Điều này đặc biệt đúng khi dựa vào sự tham gia của Việt Nam hiện nay vào các cuộc thương lượng về các hiệp định thương mại tự do, bao gồm cả FTA giữa EU - Việt Nam và Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP)<sup>1</sup>. Các hiệp định như vậy (đặc biệt là TPP)

---

1. TPP gồm 12 nước thành viên, vào tháng 1/2017 Hoa Kỳ đã rút khỏi TPP chỉ còn 11 nước thành viên và nay thay bằng CPTPP.

dành sự chú ý đặc biệt đến nhu cầu cải cách công đoàn Việt Nam - một nhu cầu mà dự án này hỗ trợ. Tuy nhiên, tăng cường khả năng gây ảnh hưởng của các TNC đến các quy định của đất nước có thể dẫn đến việc không thể tăng thêm vai trò của công nhân, bất chấp sự thúc đẩy chính thức về quyền lập hội và công đoàn.

### **3. Vai trò của các trung tâm nghiên cứu của Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam trong việc thực hiện nghiên cứu xã hội phục vụ xây dựng chính sách (độc lập)**

Các trung tâm và tổ chức nghiên cứu của Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam (VGCL) (như IWTU - Viện Nghiên cứu Công nhân và Công đoàn và TUU - Đại học Công đoàn) có thể đóng vai trò chính trong việc thực hiện các nghiên cứu tự chủ có tính đổi mới nhằm hỗ trợ cho việc hoạch định chính sách hiệu quả hơn. Thúc đẩy sự phân tích thông tin do công nhân cung cấp không theo chuẩn thông thường về phát triển công nghiệp có thể là một sự đóng góp lớn cho phát triển kinh tế bền vững của đất nước vì nó có thể giúp chính phủ đánh giá được những lựa chọn chiến lược do tư bản quốc tế đưa ra. Mặt khác, thúc đẩy phân tích thông tin về nghèo do công nhân cung cấp có thể là một đóng góp lớn vượt ra khỏi những giả thiết thông thường theo đó các giải pháp do thị trường dẫn dắt (bao gồm các chính sách hỗ trợ FDI) là con đường dễ dàng dẫn tới giảm nghèo và giảm tính dễ bị tổn thương. Từ quan điểm này, một vấn đề chưa được tìm hiểu đã nổi lên từ nghiên cứu thực địa - cần được phân tích sâu thêm - là điều kiện và cuộc sống của những người di cư đã rời khỏi đời sống công nghiệp (gồm cả tự nguyện hoặc bị sa thải) và trở lại nông thôn (hoặc chuyển sang cái gọi là khu vực phi chính thức của nền kinh tế ở các đô thị). Cần phải nhấn mạnh rằng, nghiên cứu

của dự án SWORR đã cho thấy rõ giá trị gia tăng của việc kết hợp giữa nghiên cứu định lượng với nghiên cứu định tính sâu về lao động. Điều này cho phép nắm bắt các chủ đề nghiên cứu qua điều tra và đi xa hơn các giả thuyết về phát triển, với những hàm ý về chính sách có ý nghĩa nhất. Các chế độ lao động nổi lên từ nghiên cứu thực địa này không chỉ ít hỗ trợ tăng trưởng cân bằng về mặt xã hội trên quy mô rộng mà còn không tôn trọng các quyền con người và quyền tại nơi làm việc cơ bản.

#### **4. Hàm ý cho việc tăng cường vai trò của công đoàn và cải thiện quan hệ lao động**

Các kết quả của hai nghiên cứu thực địa và các kết quả khác của dự án - bao gồm các hoạt động tập huấn nhằm cải thiện năng lực hoạt động của các trung tâm tư vấn pháp luật - đã cho thấy những lĩnh vực quan trọng của VGCL cần phải củng cố hoạt động nhằm bảo vệ các quyền cơ bản của công nhân và tăng cường vai trò của các lĩnh vực đó. Các lĩnh vực đó bao gồm: 1. Tổng kết đầy đủ các nhu cầu của công nhân qua các cuộc khảo sát độc lập (đặc biệt là độc lập khỏi bộ máy quản lý doanh nghiệp) tại doanh nghiệp và phổ biến đầy đủ và rộng rãi các thông tin trong các cấp công đoàn; 2. Mở rộng hơn các hoạt động của công đoàn theo hướng gắn kết và có sự tham gia từ dưới lên, bao gồm tăng cường sự đại diện thực chất và độc lập của công nhân ở cấp cơ sở; 3. Đưa thương lượng tập thể trở thành hoạt động trọng tâm của công đoàn; 4. Tổ chức các chiến dịch về các vấn đề trọng tâm tại công đoàn cơ sở; 5. Tập huấn cho công nhân về quyền của họ (như luật và quy định về lương, giờ làm việc, sa thải và nghỉ việc, khối lượng công việc, kỷ luật lao động, quyền công đoàn) và đáp ứng tốt hơn yêu cầu của công nhân về được bảo vệ tại

cấp doanh nghiệp/khu công nghiệp; 6. Tăng cường hoạt động của các trung tâm tư vấn pháp luật, bao gồm: tạo điều kiện để công nhân có thể tiếp cận dễ dàng hơn (có nghĩa là gần nơi làm việc và khu công nghiệp hơn), các nhân viên trung tâm được đào tạo tốt hơn, khắc phục sự chán nản do không gắn kết lợi ích của cán bộ công đoàn (ít nhất là về mặt thăng tiến sự nghiệp) với việc bảo vệ và củng cố quyền và lợi ích của công nhân<sup>1</sup>. 7. Đứng về phía lợi ích của công nhân rõ ràng hơn qua việc hỗ trợ tổ chức của họ trong trường hợp có tranh chấp với người sử dụng lao động.

Nhìn chung, các kết quả chính của dự án cho thấy rằng, dự án tăng cường quyền của công nhân và đại diện của công đoàn không chỉ là một vấn đề hết sức quan trọng, là sự bảo vệ nhân phẩm, phúc lợi, một phần các quyền con người cơ bản và quyền tại nơi làm việc, mà còn hết sức quan trọng đối với sự phát triển đất nước của Việt Nam. Dự án này kêu gọi VGCL lựa chọn phương thức thực sự hỗ trợ người lao động qua: 1. Hỗ trợ củng cố quyền và lợi ích của công nhân Việt Nam, gồm lương cao hơn và phúc lợi bao trùm hơn, nhờ đó giúp giảm bớt tác động xấu đối với người lao động và xã hội của "toàn cầu hóa tân tự do"; 2. Vận động chính sách ở cấp quốc gia nhằm tôn trọng đầy đủ các quyền và tiêu chuẩn lao động cơ bản và nhằm đạt được điều kiện làm việc tốt hơn; 3. Qua các cơ quan nghiên cứu, góp phần tạo ảnh hưởng đến các diễn đàn ở cấp quốc gia về các chính sách phát triển của đất nước, bao gồm các chính sách công nghiệp hóa và giảm nghèo.

Như đã đề cập trong phần giới thiệu, dự án đã thành công trong việc mở ra các cuộc đối thoại trong nội bộ VGCL về nhu

---

1. See, *SWORR Project: Final Evaluation Report*, Author: Laura Prota, May, 2015.

cầu cần thiết phải tăng cường hỗ trợ các quyền và lợi ích của công nhân. Cùng với điều đó, các trao đổi trong dự án giữa các đối tác châu Âu và Việt Nam đã cho phép thảo luận các thách thức có tính khái quát hơn mà các công đoàn trên thế giới, bao gồm cả châu Âu, đang phải đối mặt dưới áp lực của các thể chế kinh tế quốc tế. Cũng cần nhấn mạnh rằng, như đã được nêu rõ trong báo cáo đánh giá cuối cùng của dự án, trong khi các quan chức hàng đầu của Việt Nam có phản ứng tích cực và tham gia cởi mở hơn vào việc phản biện có tính xây dựng mô hình cơ cấu của công đoàn hiện nay thì các quan chức cấp tỉnh lại có thái độ đóng kín hơn. Thật vậy, dựa vào thực trạng các cuộc đình công đang ngày càng phổ biến ở Việt Nam (nhất là trong các lĩnh vực có vốn đầu tư nước ngoài), các áp lực từ dưới lên sẽ giúp tạo ra những thay đổi không thể trì hoãn thêm được nữa. Thay đổi về mặt thể chế là một quá trình diễn ra chậm chạp, tuy nhiên dự án này đã đưa ra một nỗ lực đầu tiên và quan trọng nhằm mở ra một cuộc đối thoại giữa các công đoàn châu Âu và Việt Nam về cách thức cơ cấu lại tổ chức nội bộ và diễn giải vai trò xã hội rộng lớn hơn của chúng.



**NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI**

26 Lý Thường Kiệt - Hoàn Kiếm - Hà Nội

ĐT: 024.39719073 - Fax: 024.39719071

Website: <http://nxbkhh.vass.gov.vn>

Email: [nxbkhh@gmail.com](mailto:nxbkhh@gmail.com)

**Chi nhánh Nhà xuất bản Khoa học xã hội**

57 Sương Nguyệt Ánh - Phường Bến Thành - Quận I - TP. Hồ Chí Minh

ĐT: 028.38394948 - Fax: 028.38394948

---

**CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ LAO ĐỘNG  
Ở VIỆT NAM**

***Chịu trách nhiệm xuất bản***

**TS. LÊ HỮU THÀNH**

*Biên tập nội dung:* NGUYỄN THỊ THANH TRÀ

*Kỹ thuật vi tính:* HẢI AN

*Sửa bản in:* NGUYỄN THỊ THANH TRÀ

*Trình bày bìa:* MINH TRANG

---

In 1.000 cuốn, khổ 15 x 23 cm, tại Công ty Cổ phần in Sao Việt.

Địa chỉ: Số 9/40 - Ngụ Như Kon Tum, Thanh Xuân, Hà Nội.

Số xác nhận Đăng ký xuất bản: 4299-2017/CXBIPH/01-167/KHXH.

Số Quyết định xuất bản: 169/QĐ-NXB KHXH ngày 29/11/2017.

ISBN: 978-604-956-137-5. In xong và nộp lưu chiểu tháng 11/2017.