

# QUẢN LÝ LAO ĐỘNG NGƯỜI NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM: HIỆN TRẠNG VÀ NHỮNG KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Nguyễn Phước Thiện<sup>1</sup>, Đồng Thị Thanh Thoan<sup>1</sup>, Phạm Thị Hồng Diệp<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Trường Đại học Công nghệ Đồng Nai

<sup>2</sup>Trường Đại học Kinh Tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

\*Tác giả liên hệ: Phạm Thị Hồng Diệp, email: dieppth@vnu.edu.vn

## THÔNG TIN CHUNG

Ngày nhận bài: 03/11/2023

Ngày nhận bài sửa: 27/11/2023

Ngày duyệt đăng: 08/12/2023

## TỪ KHOA

*Di cư lao động;*

*Di cư lao động quốc tế;*

*Lao động người nước ngoài;*

*Quản lý nhà nước.*

## TÓM TẮT

Di cư lao động quốc tế là vấn đề của toàn cầu hoá, hội nhập kinh tế quốc tế; có ảnh hưởng đến hầu hết các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Lao động người nước ngoài (LĐNNN) vào Việt Nam có xu hướng tăng dần qua các năm, đặc biệt là LĐNNN có tay nghề cao, làm việc ở các vị trí có những yêu cầu/trình độ mà người lao động Việt Nam chưa đáp ứng được. LĐNNN vào Việt Nam mang lại nhiều lợi ích nhưng cũng đặt ra những thách thức đối với quản lý Nhà nước. Trên cơ sở một số lý thuyết kinh tế học phát triển về di cư lao động quốc tế và ảnh hưởng của các lý thuyết đó đối với việc quản lý và hoạch định chính sách cho lao động nhập cư, bài viết phân tích thực trạng quản lý Nhà nước đối với lao động người nước ngoài tại Việt Nam và kiến nghị các biện pháp tăng cường điều tiết, quản lý LĐNNN ở Việt Nam phù hợp với bối cảnh toàn cầu hoá, đáp ứng mục tiêu phát triển của đất nước.

## 1. GIỚI THIỆU

Toàn cầu hoá đã và đang tạo ra dòng dịch chuyển lao động giữa các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Việt Nam là quốc gia có lao động xuất khẩu, đồng thời vừa là nơi thu hút nhiều LĐNNN. LĐNNN vào Việt Nam đa dạng về quốc tịch, với nhiều kênh, nhiều loại hình di cư lao động khác nhau. Bộ phận lớn LĐNNN vào Việt Nam có tay nghề cao, làm việc ở các vị trí yêu cầu kỹ năng và trình độ mà người lao động Việt Nam chưa đáp ứng được. Việc di cư, giúp những LĐNNN có nhiều cơ hội việc làm và tạo thu nhập cao hơn. Từ đó góp phần gia tăng thu nhập và chi tiêu gia đình từ các dịch vụ bởi lao động nhập cư; nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, tăng năng suất lao động và tăng cường đầu tư, mở rộng thị trường hàng hoá, dịch vụ. Tuy nhiên, LĐNNN vào Việt Nam cũng có tác động

tiêu cực như: gia tăng cạnh tranh về lao động, việc làm, tiềm ẩn nguy cơ gây ra những bất ổn ảnh hưởng đến an ninh kinh tế, xã hội. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế, quản lý Nhà nước đối với lực lượng LĐNNN được xem là vấn đề cấp thiết nhằm quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn lực quan trọng này. Bài viết sẽ đi sâu phân tích một số lý thuyết kinh tế học phát triển về di cư lao động quốc tế và ảnh hưởng của các lý thuyết đó đối với quản lý và hoạch định chính sách cho LĐNNN ở Việt Nam; phân tích thực trạng quản lý Nhà nước đối với LĐNNN ở Việt Nam hiện nay và đưa ra một số kiến nghị góp phần hoàn thiện quản lý nhà nước đối với LĐNNN trong thời gian tới.

## 2. MỘT SỐ LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

### 2.1. Lý thuyết kinh tế về di cư lao động

Các nhà kinh tế học đã có những quan điểm khác nhau về di cư lao động quốc tế. Lý thuyết Tân cổ điển giải thích nguyên nhân di cư lao động quốc tế là do sự khác biệt về tiền lương giữa các quốc gia. Di cư xảy ra khi những người ở khu vực có thu nhập thấp và tỷ lệ thất nghiệp thường cao, sẵn sàng chuyển đến một khu vực khác, nơi có triển vọng kiếm được việc làm và/ hoặc mức lương cao hơn. Một số cá nhân đưa ra quyết định di cư dựa trên cơ sở phân tích chi phí - lợi ích kỳ vọng liên quan đến việc di chuyển. Lợi ích kỳ vọng đó là: trình độ học vấn càng cao thì được định cư lâu dài, tiền lương kỳ vọng cao. Những chi phí như: đi lại, tìm kiếm việc làm, nỗ lực học ngôn ngữ, học văn hoá, hoà nhập tâm lý. Mọi người chọn lãnh thổ di chuyển để ở đó họ có thể làm việc hiệu quả nhất, ổn định thu nhập, môi trường chuyên nghiệp hơn, hoặc được hưởng sự chăm sóc an sinh xã hội tốt hơn. Chính phủ của các quốc gia có thể điều tiết các dòng di cư, chủ yếu bằng cách tác động đến thị trường lao động (Massey và cộng sự, 1994). Tuy nhiên, lý thuyết này chỉ mô tả lý do tại sao di cư xảy ra, mà không phân tích nhiều về vai trò của Nhà nước. Theo lý thuyết này, các nước đang phát triển có thể thu hút nguồn lao động nước ngoài có trình độ cao bằng cách trả lương và đãi ngộ ở mức cao hơn so với lao động trong nước. Các quốc gia đang phát triển muốn tăng trưởng kinh tế theo chiều sâu cần có nguồn nhân lực chất lượng cao; trong khi đó, người lao động trong nước chưa đáp ứng được yêu cầu. Tuy nhiên, các quốc gia đang phát triển sẽ phải có những chính sách đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao để đáp ứng những nhu cầu mới và chủ động trong sản xuất kinh doanh.

Lý thuyết thị trường lao động kép lại bắt đầu từ khái niệm về một thị trường lao động hai cấp độ gồm: thị trường lao động cao cấp và thị trường lao động thấp cấp - nơi tiền lương và điều kiện làm việc thị trường thấp cấp kém hơn so với thị trường cấp cao. Trái ngược với lý thuyết của trường phái Tân cổ điển (sự lựa chọn hợp lý của cá nhân dẫn đến di cư), lý thuyết này cho rằng không phải thị trường lao động nói chung hấp dẫn người lao động di cư mà thị trường mỗi cấp sẽ thu hút một loại người di cư. Lý thuyết này cho

rằng, di cư lao động quốc tế xuất hiện bởi vì các nước phát triển có nhu cầu về lao động nhập cư lâu dài, thường xuyên và những nước này đặc trưng cho một xã hội công nghiệp phát triển cũng như một nền kinh tế phát triển (Massey và cộng sự, 1993). Lý thuyết thị trường lao động kép nhấn mạnh, không phải các nhân tố “đẩy” (mức lương thấp, tỷ lệ thất nghiệp cao khiến người dân di cư) mà chính nhu cầu của người sử dụng lao động và nước nhận lao động là nhân tố “kéo” gây ra di cư nội địa và quốc tế. Lương thấp, điều kiện bấp bênh, và thiếu triển vọng trong khu vực thấp cấp gây khó khăn trong việc thu hút lao động bản địa; bên cạnh đó, tỷ lệ sinh giảm, giáo dục phát triển làm tăng lực lượng lao động có kỹ năng cao. Để tránh sự mất cân đối này, người sử dụng lao động chuyển sang sử dụng người nhập cư. Như vậy, thái độ tiêu cực của người dân các nước công nghiệp tiên tiến đối với nơi làm việc được trả lương thấp đã mở ra cơ hội việc làm cho lao động nước ngoài. Mặt khác, những người lao động ở thị trường thấp cấp ở bản địa lại bị lôi kéo bởi quốc gia khác (nơi tiền lương cao hơn, công việc được đảm bảo hơn, và có khả năng cải tiến nghề nghiệp). Lý thuyết này tính đến các khía cạnh của tình trạng cá nhân và uy tín trên thị trường lao động, nơi có nhiều lao động nước ngoài sẵn sàng vào những vị trí thấp kém, bởi vì họ đo lường vị thế cá nhân của mình bằng cách so sánh với vị trí của họ ở quê hương mà không phải ở nước sở tại. Chính phủ có thể ảnh hưởng đến di cư quốc tế thông qua các chính sách để tạo ra những thay đổi về tiền lương hoặc tỷ lệ việc làm. Tuy nhiên, lý thuyết này, không nghiên cứu tác động của nhà nước để đảm bảo nguồn cung lao động và việc quy định thời gian lưu trú của những người lao động này từ nước ngoài.

Lý thuyết “Hệ thống thế giới” cho rằng toàn cầu hóa đẩy nhanh quá trình di cư, và các thành phố toàn cầu tạo ra nhu cầu việc làm cho người nhập cư (Bailey, 2005). Toàn cầu hoá, dẫn đến hình thành các thành phố toàn cầu. Thành phố tập trung những người giàu có và nhân lực có trình độ học vấn cao – những người này có nhu cầu ổn định về lao động phổ thông (dọn dẹp, bồi bàn, giúp việc gia đình). Đồng thời, tại các thành phố

này có sự dịch chuyển sản xuất công nghiệp nặng ra nước ngoài và tăng trưởng sản xuất công nghệ cao trong lĩnh vực điện tử, máy tính và viễn thông, đồng thời mở rộng lĩnh vực dịch vụ, như y tế và giáo dục. Điều này tạo ra nhu cầu kép trong thị trường lao động. Trước đây, các nước phát triển thâm nhập vào thị trường các nước đang phát triển bằng con đường thuộc địa để kiếm lợi từ đất đai, nguyên liệu thô và lao động. Ngày nay, chính phủ một số quốc gia và các tập đoàn đa quốc gia đã duy trì quyền lực của mình trong nền kinh tế thế giới với tư cách là những nhà tư bản, nhà đầu tư. Điều này dẫn đến di cư quốc tế. Như vậy, toàn cầu hoá là nguyên nhân di cư lao động quốc tế. Tại các nước phát triển, những công dân có trình độ học vấn phổ thông không muốn đảm nhận những công việc được trả lương thấp trong hệ thống phân cấp chuyên nghiệp thấp hơn, là nguyên nhân tạo nhu cầu việc làm cho người nhập cư. Trong khi đó, những công dân có trình độ học vấn cao và những người nước ngoài đủ tiêu chuẩn nộp đơn xin làm công việc được trả lương cao trong thị trường lao động chuyên nghiệp và tập trung của cải cao nhất, họ lại đáp ứng nhu cầu về dịch vụ của nước nhập cư. Những công dân có trình độ trung học bám vào những công việc mức trung bình, di cư đến các thành phố toàn cầu hoặc di cư dựa vào các chương trình hỗ trợ và bảo hiểm xã hội (Bailey, 2005). Lý thuyết này cho rằng, các chính phủ đóng vai trò thông qua: “điều tiết hoạt động đầu tư của các tập đoàn và kiểm soát quốc tế dòng vốn và hàng hóa. Sự can thiệp về chính trị và quân sự các nước tư bản để bảo vệ các khoản đầu tư của họ ra nước ngoài và hỗ trợ các chính phủ nước ngoài để thực hiện tham vọng bành trướng thị trường (Massay và cộng sự, 1993). Sự can thiệp này cũng tạo ra một hình thức khác của di cư quốc tế, đó là dòng người tị nạn di chuyển từ nước kém phát triển và đang phát triển đến các nước phát triển.

Toàn cầu hoá và sự phát triển mạnh mẽ của khoa học công nghệ là những điều kiện quan trọng thúc đẩy di cư quốc tế. Với xu thế toàn cầu hoá hiện nay, thị trường lao động toàn cầu sẽ hình thành. Điều này tạo ra thách thức đối với các nhà

nước trong xây dựng hệ thống chính sách, luật pháp và thực thi chính sách quản lý lao động trong bối cảnh mới. Các lý thuyết kinh tế về di cư lao động góp phần làm rõ lý do và các yếu tố ảnh hưởng đến di chuyển lao động quốc tế. Phân tích các lý thuyết về bản chất của di cư lao động góp phần đưa ra phán đoán khoa học về chiều hướng và tốc độ di cư lao động trên thế giới, giúp dự đoán ảnh hưởng của quá trình di cư đến nền kinh tế ở cả các nước phát triển và các nước đang phát triển. Việc nghiên cứu lý thuyết giúp tăng cường hiểu biết về tính quy luật và hệ quả của quá trình di cư, vai trò của Nhà nước trong di cư; từ đó xây dựng dự báo, đưa ra chính sách quản lý di cư lao động hợp lý và hiệu quả hơn.

## 2.2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng dữ liệu thứ cấp để phân tích hiện trạng LĐNNN tại Việt Nam. Dữ liệu được thu thập từ các nguồn như: báo cáo hàng năm của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Báo cáo hàng năm của Tổng cục Thống kê và một số nghiên cứu khoa học có liên quan đến di cư lao động quốc tế, LĐNNN và quản lý LĐNNN. Số liệu được tập hợp trong khoảng thời gian từ 2010 - 2022. Các phương pháp xử lý dữ liệu bao gồm phân tích - tổng hợp, thống kê mô tả, so sánh.

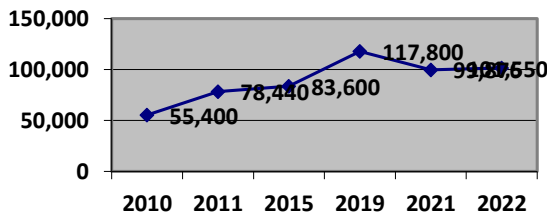
Để có cơ sở lý luận cho nội dung nghiên cứu, tác giả đã khảo cứu, kế thừa các quan điểm, nhận định trong các tài liệu nghiên cứu gần với chủ đề. Từ các dữ liệu đã thu thập, xử lý, tác giả mô tả thực trạng LĐNNN tại Việt Nam, phân tích và tổng hợp hiện trạng LĐNNN tại Việt Nam, hiện trạng quản lý nhà nước đối với LĐNNN, từ đó đưa ra những nhận định và đánh giá về thành công, hạn chế của quản lý LĐNNN trong giai đoạn từ 2010 - 2022. Trên cơ sở lý thuyết về di cư lao động quốc tế và hiện trạng LĐNNN cũng như hiện trạng quản lý LĐNNN tại Việt Nam, tác giả đã đề xuất khuyến nghị hoàn thiện công tác quản lý trong thời gian tới.

### 3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

#### 3.1. Hiện trạng lao động người nước ngoài tại Việt Nam và những vấn đề đặt ra cho công tác quản lý

Trong những năm qua Việt Nam đã thực hiện hội nhập kinh tế sâu rộng. Hội nhập kinh tế quốc tế góp phần tăng thu hút đầu tư nước ngoài, thực hiện công nghiệp hoá hiện đại hoá và phát triển kinh tế. Thông qua hội nhập, Việt Nam vừa thực hiện xuất khẩu lao động, đồng thời tạo cơ hội để nhập khẩu lao động kỹ thuật cao, các công nghệ mới và các sáng chế mà Việt Nam chưa có. Có thể kể đến một số đặc điểm sau đây:

*Một là, số lượng LĐNNN tại Việt Nam tăng lên hàng năm, có xu hướng tạo sức ép về việc làm, thu nhập và làm thay đổi cấu trúc thị trường lao động nội địa.*



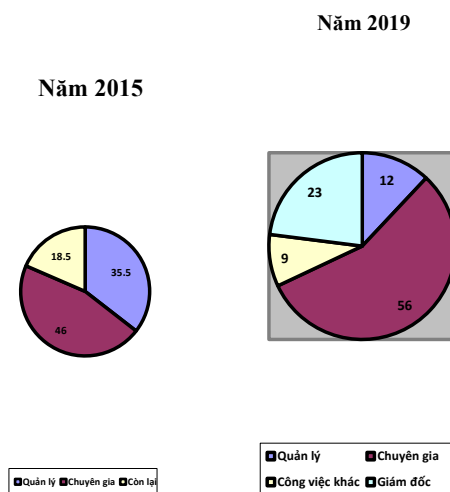
**Hình 1:** Lực lượng LĐNNN ở Việt Nam từ 2010 - 2022

*Nguồn: Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2022*

Theo số liệu tại hình 1, số lượng LĐNNN vào Việt Nam tăng dần qua các năm từ 2011 - 2019, riêng 2 năm 2020 - 2021, do ảnh hưởng Covid nên số lượng này giảm sút. Tuy nhiên tính chung cả giai đoạn 2011- 2022, LĐNNN vào Việt Nam có xu hướng tăng lên. Năm 2022, có 120.000 LĐNNN làm việc tại Việt Nam (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, 2022). So sánh với lực lượng lao động Việt Nam từ 15 tuổi trở lên là 51,7 triệu người và tỷ lệ lao động có việc làm là 50,6 triệu người năm 2022, thì số người lao động Việt phải nhường vị trí cho người

LĐNNN là 101.550 người, chiếm khoảng 0.2% tổng số lực lượng LĐ Việt Nam. Mặc dù chưa phụ thuộc nhiều vào LĐNNN, nhưng theo xu thế phát triển kinh tế, nhu cầu LĐNNN tại Việt Nam sẽ tiếp tục tăng do sự xuất hiện của một số lĩnh vực công nghệ mới mà nhân lực trong nước chưa đáp ứng cả về số lượng và chất lượng. Với tốc độ tăng này, trong tương lai, nếu không có sự chuẩn bị tốt hơn, thị trường lao động Việt Nam sẽ phụ thuộc nhiều vào lao động nước ngoài. Ngay cả khi nền kinh tế bị khủng hoảng (trong giai đoạn Covid 2019), LĐNNN vào Việt Nam vẫn gia tăng. Điều này, đặt ra bài toán đối với Nhà nước Việt Nam khi vừa cần thu hút LĐNNN nhưng vẫn phải đảm bảo việc làm trong nước.

*Hai là, trong những năm qua, LĐNNN đã có sự tăng lên về trình độ chuyên môn, kỹ thuật. Điều này đặt ra vấn đề, Nhà nước vừa thu hút được LĐNNN là chuyên gia nhưng phải đào tạo lao động Việt Nam có thể cạnh tranh với lực lượng lao động này. Hình 2 cho thấy, trong khoảng gần 5 năm (từ 2015 - 2019), tỷ lệ vị trí việc làm quản lý của LĐNNN giảm từ 35,5% xuống còn 12%. Các vị trí quản lý đã được người Việt Nam thay thế dần, trong khi đó tỷ lệ chuyên gia kỹ thuật thì ngược lại, tăng từ 46% lên 56%.*



**Hình 2:** Trình độ chuyên môn của LĐNNN ở Việt Nam

LĐNNN là chuyên gia kỹ thuật được đào tạo theo hướng chuyên sâu, có kinh nghiệm, có kỹ năng thực hành công việc. Đồng thời, họ có hiểu biết chuyên môn và kỹ năng vượt trội so với đồng nghiệp nên đã và đang có tác động tích cực trong chuyển giao công nghệ và kỹ năng quản lý, phong cách lao động của nền sản xuất lớn và hiện đại cho lao động nội địa. Như vậy, cùng với xu thế hội nhập kinh tế, ứng dụng khoa học công nghệ ngày càng nhiều, nhu cầu về lao động có trình độ chuyên môn và tay nghề càng cao. Vì vậy, nhu cầu nhập khẩu LĐNNN là các chuyên gia cho phát triển kinh tế của Việt Nam sẽ tăng nhanh. Điều này đặt ra vấn đề cho Nhà nước, vừa thu hút được chuyên gia nước ngoài đi đôi với đào tạo lao động Việt Nam.

*Ba là, số lượng LĐNNN tăng lên dẫn đến giảm thu nhập yếu tố thuần (NX) trong tổng thu nhập quốc gia (GNI) và có thể dẫn đến sự mất ổn định tiền tệ nếu Nhà nước không có biện pháp điều tiết.* LĐNNN đến Việt Nam làm việc có thu nhập sử dụng tại Việt Nam và được chuyển về nước phần thu nhập còn lại. Chính điều này làm giảm thu nhập yếu tố thuần trong tổng thu nhập quốc gia; kết quả là làm giảm tổng thu nhập quốc gia. Mặc dù vấn đề này ban đầu ít gây ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế quốc gia, nhưng về lâu dài nó sẽ ảnh hưởng đến cán cân thanh toán của Việt Nam, có thể gây vấn đề cho nền kinh tế, đặc biệt là thâm hụt ngoại hối và tài khoản vãng lai. Năm 2011, mức lương trung bình của công nhân Trung Quốc ở Việt Nam là từ US\$2 đến US\$3 một giờ, tùy thuộc vào những công việc cụ thể. Ở Trung Quốc, một công nhân xây dựng kiếm được trung bình 3,1 USD/giờ vào năm 2011. Như vậy, tiền lương của lao động Trung Quốc ở Việt Nam là tương đối thấp. Tuy nhiên, lao động Trung Quốc thích làm việc tại Việt Nam hơn bởi vì 2/3 tiền lương của họ được chuyển trực tiếp vào tài khoản ngân hàng của họ ở Trung Quốc và họ có thể tiết kiệm nhiều hơn so với họ làm việc tại nước mình (Nguyen, 2013). Vấn đề này đặt ra

cho công tác quản lý nếu Nhà nước mong muốn người lao động nước ngoài tiêu dùng nhiều hơn, đóng góp nhiều hơn trong tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam.

*Bốn là, LĐNNN vào Việt Nam tập trung ở một số thành phố hoặc đô thị lớn và khu công nghiệp có thể ảnh hưởng đến cơ sở hạ tầng, thêm gánh nặng cơ sở hạ tầng và trật tự an toàn xã hội.* Số liệu thống kê cho thấy, năm 2015, LĐNNN tập trung tại thành phố Hồ Chí Minh là cao nhất với 20,4 nghìn người. Tính đến năm 2022, LĐNNN làm việc tại Việt Nam chủ yếu tập trung tại các thành phố lớn hoặc các địa phương có dự án lớn với nhiều nhà thầu nước ngoài thi công như: Hà Nội - hơn 4.400 người, Bắc Giang - hơn 4.600 người, Long An - hơn 5.600 người, thành phố Hồ Chí Minh hơn 27.000 người (Tổng cục Thống kê, 2021). Mật độ tập trung LĐNNN trên lãnh thổ cao hay thấp ở các vùng là do việc hình thành nhiều hay ít các khu công nghiệp hoặc do độ lớn của các đô thị, nơi tập trung các hoạt động kinh tế công nghiệp, dịch vụ. LĐNNN tập trung tại các thành phố lớn có thể dẫn đến nhu cầu về nhà ở, cơ sở hạ tầng tăng lên. Hiện nay, có khoảng 3.035 người nước ngoài mua nhà ở Việt Nam, chủ yếu là các căn hộ chung cư ở dự án nhà thương mại. Các tổ chức, cá nhân nước ngoài đã mua và sở hữu nhà ở tại Việt Nam, tập trung chủ yếu tại các tỉnh, thành phố lớn như: Hà Nội (1.765), TP.HCM (850), Bắc Ninh (110), Bình Dương (210), Bà Rịa - Vũng Tàu (50). Mặc dù hiện nay số lượng nhà ở được người nước ngoài mua tại Việt Nam chỉ chiếm khoảng 0,53% tổng lượng nhà ở trên cả nước trong giai đoạn 2018 - 2022, nhưng cũng đã bắt đầu xuất hiện vấn đề Nhà nước cần giải quyết đối với các dịch vụ an sinh xã hội cho người LĐNNN trong bối cảnh nguồn ngân sách còn hạn hẹp. Đây là thách thức trong công tác quản lý của Nhà nước đối với người LĐNNN trong thời gian tới.

*Năm là, Số lượng LĐNNN tăng lên (trong đó có lao động bất hợp pháp) có thể gây khó khăn*

cho Nhà nước trong quản lý nguồn thu nhập của LĐNNN, trong dài hạn tạo ra hệ lụy kinh tế và nguy cơ bất ổn kinh tế. Số lượng người nước ngoài di cư trái phép vào Việt Nam để thực hiện các công việc phổ thông đã tăng trong những năm gần đây, theo báo cáo chính thức là 44% (Xuân Thao, 2013). Người châu Phi chiếm đa số lao động nước ngoài bất hợp pháp. Các cơ quan chức năng của Việt Nam đang phải đối mặt với thách thức từ nguồn LĐNNN bất hợp pháp này (tổng cục thống kê, 2021). Hiện tại, các cơ quan Nhà nước mới chỉ quản lý, nắm bắt được số liệu người nhập cảnh, còn những đối tượng LĐNNN vào nội địa đi đâu, làm gì và nhân thân của họ ra sao rất khó biết và không quản lý được. Mặt khác, nhiều hoạt động đầu tư núp bóng của người nước ngoài như hiện tượng đầu tư bất động sản để rửa tiền, đầu tư trực tiếp chui, gian lận xuất xứ để trốn (giảm) thuế... Các hoạt động đó gây thiệt hại cho các nhà sản xuất, quốc gia mất uy tín trên thị trường quốc tế.

*Thực tế, sự hiện diện của LĐNNN từ các quốc gia khác nhau cũng có thể gây ra những tác động đối với các vấn đề văn hóa và xã hội.* Số lượng LĐNNN vào Việt Nam tương ứng với tổng số vốn đầu tư hoặc số lượng giấy phép đầu tư nước ngoài được cấp vào Việt Nam. Năm 2015, trong tổng số 83,6 nghìn LĐNNN đến Việt Nam thì lao động đến từ châu Á luôn chiếm hàng đầu, đó là; quốc tịch Trung Quốc là 31%, quốc tịch Hàn Quốc là 18%. Nhật Bản 7,0%, Đài Loan 13%.... Tiếp đó là lao động của các nước có quốc tịch Châu Âu, Mỹ. Năm 2020, tỷ lệ này có sự thay đổi, cụ thể: lao động có quốc tịch Trung Quốc chiếm 19,4%, Hàn Quốc là 18,3%, Đài Loan (Trung Quốc) là 12,9%, Nhật Bản là 9,5% và lao động đến từ các quốc gia khác là 39,9%. Năm 2022, lao động quốc tịch Trung Quốc chiếm 30,9%, Hàn Quốc 18,3%, Đài Loan (Trung Quốc) 12,9%, Nhật Bản 9,5% còn lại là lao động từ các quốc gia khác. Số liệu cho thấy, lao động Trung Quốc ở Việt Nam là đông nhất (năm 2020

giảm xuống do dịch Covid, Nhà nước Trung Quốc cấm xuất nhập cảnh). Lao động Trung Quốc sang Việt Nam theo những hình thức khác nhau. Đa phần là lao động theo các chương trình nhà thầu xây dựng. Năm 2008, Tại Nghi Sơn, Thanh Hoá xảy ra vụ việc gần 200 lao động người Trung Quốc (gồm cả lao động hợp pháp và lao động bất hợp pháp) tập trung đập phá tài sản, đánh đập người dân địa phương. Năm 2013, do mâu thuẫn trong việc trả tiền công, những người quản lý của Công ty Cảng Loan Thượng Hải (dự án Formosa, Nghi Sơn) và nhóm 15 lao động địa phương đã xây ra xô xát. Năm 2022, Công ty TNHH Luxshare - ICT (Việt Nam) có địa chỉ Lô E, KCN Quang Châu, huyện Việt Yên, tỉnh Bắc Giang đã sử dụng 677 lao động là người Trung Quốc (những người này không được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt vị trí việc làm, cấp giấy phép lao động theo quy định). Chính những lao động này “lập xóm, lập phố” gây mất trật tự an ninh, xã hội. Người lao động nước ngoài cư trú lâu dài có thể thay đổi trật tự văn hóa và xã hội trong tập quán thông thường của người dân địa phương. Vấn đề còn gay gắt ở hoạt động bạo lực và đối kháng cấp độ cao có thể xảy ra giữa người nhập cư và dân cư địa phương. Do đó, nếu không quản lý tốt LĐNNN sẽ dẫn đến mối đe dọa về an ninh đối với người dân địa phương.

### **3.2. Hiện trạng quản lý lao động người nước ngoài tại Việt Nam**

*Để quản lý LĐNNN tại Việt Nam, Nhà nước Việt Nam sử dụng phương pháp hành chính và phương pháp kinh tế để tác động lên đối tượng quản lý.*

*Thứ nhất, Nhà nước đã ban hành các văn bản pháp luật quy định về quản lý LĐNNN ở Việt Nam tuy nhiên chưa có Luật riêng về LĐNNN.* Từ năm 2012 - nay, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản liên quan đến LĐNNN tại Việt Nam như: Luật xuất nhập cảnh 2014 và sửa đổi 2019; Luật Bảo hiểm xã hội 2014; Nghị định 102/2013/NĐ - CP (chi tiết bộ Luật 10/2012/QH13) về LĐNNN

tại Việt Nam, Nghị định 11/2016/ NĐ - CP chi tiết Bộ Luật 10/2012/QH13) về LĐNNN tại Việt Nam; Thông tư 40/2016/TT - BLĐT BXH hướng dẫn NĐ 11/2016/ NĐ - CP về LĐNNN... Các văn bản này quy định điều kiện tuyển dụng, tính minh bạch trong tuyển dụng, cải cách thủ tục hành chính,.. trong quản lý LĐNNN tại Việt Nam. Để tạo điều kiện thuận lợi tuyển dụng được LĐNNN có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao, có kinh nghiệm mà người lao động Việt Nam chưa đáp ứng được, Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 9/9/2021 của Ban Bí thư về thu hút, quản lý và sử dụng hiệu quả lao động nước ngoài tại Việt Nam đã ra đời. Đồng thời để nâng cao công tác quản lý của Nhà nước đối với LĐNNN tại Việt Nam, Nghị định số 152/2020 NĐ - CP được ban hành. Nghị định quy định những vấn đề tuyển dụng, quản lý đối với LĐNNN tại Việt Nam. Việc ban hành văn bản này đã tháo gỡ khó khăn để phục hồi, ổn định nền kinh tế sau đại dịch, đồng thời đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong bối cảnh mới.

Mặc dù có nhiều văn bản quy định về LĐNNN tại Việt Nam tuy nhiên chưa có Luật về vấn đề này. Nhiều nước trên thế giới đã ban hành luật về LĐNNN như Hàn Quốc, Nhật Bản, Singapore, Malaysia. Trong khi đó ở Việt Nam, các quy định điều chỉnh quan hệ LĐNNN còn rải rác trên nhiều luật và văn bản hướng dẫn như Luật, Pháp lệnh, Nghị định, Thông tư.

*Thứ hai, công tác quản lý LĐNNN đang dần chuyên môn hoá, phù hợp thông lệ quốc tế tuy nhiên vẫn còn tình trạng chông chéo... Cơ quan Nhà nước thực hiện quản lý LĐNNN ở Việt Nam là Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. Tại các tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương là các Sở Lao động - Thương binh và Xã hội. Thủ tục hành chính như khai báo, đăng ký đã được giảm bớt. Đến năm 2022, việc thực hiện thủ tục hành chính được thực hiện trên cổng thông tin điện tử của Bộ Lao động và Thương binh và Xã hội. Các doanh nghiệp, đơn vị chỉ tuyển dụng LĐNNN ở các vị*

trí mà người Việt không thể đảm nhận. Người sử dụng lao động phải lập báo cáo giải trình nhu cầu sử dụng và được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận bằng văn bản.

Tuy nhiên, thủ tục hành chính liên quan đến LĐNNN tại Việt Nam còn kéo dài. Thời gian xác định nhu cầu sử dụng LĐNNN phải 30 ngày kể từ ngày dự kiến sử dụng LĐNNN; Nghị định 70 giảm từ 30 ngày xuống còn 15 ngày. Tuy nhiên, đây vẫn là khoảng thời gian dài. Người sử dụng lao động phải nộp trực tiếp hoặc qua đường bưu điện bản gốc báo cáo giải trình nhu cầu sử dụng lao động nước ngoài để cơ quan Nhà nước lưu trữ xác minh.

*Bên cạnh phương pháp hành chính, Nhà nước cũng sử dụng phương pháp kinh tế. Phương pháp kinh tế có nhiều hình thức tác động, trong đó quan trọng nhất là sử dụng đòn bẩy kinh tế như thuế, lãi suất, tiền lương, thu nhập, tiền thưởng...). Tại Việt Nam, LĐNNN phải nộp thuế thu nhập cá nhân lũy tiến, dao động từ 5% đến 35%. Các khoản Bảo hiểm xã hội LĐNNN phải nộp thấp hơn với lao động nội địa vì LĐNNN chỉ được nhận bảo hiểm y tế. Kể từ năm 2018, người sử dụng lao động có thể đóng bảo hiểm xã hội cho LĐNNN. Tuy nhiên, LĐNNN tại Việt Nam không được tham gia và hưởng trợ cấp thất nghiệp (Theo Luật Việc làm 2013). Trong khi đó, LĐNNN tại Ấn Độ được yêu cầu tham gia chương trình an sinh bắt buộc của Ấn Độ. Mặt khác, việc trả lương bằng ngoại tệ cũng ảnh hưởng đến quá trình đóng bảo hiểm xã hội và thuế thu nhập các nhân cho LĐNNN. Bởi cơ sở tính toán phí bảo hiểm xã hội và thuế bằng tiền Việt Nam, nên phát sinh việc quy đổi tiền ngoại tệ sang đồng Việt Nam.*

Hiện nay, Việt Nam đang tiếp tục cải thiện môi trường thể chế, môi trường kinh tế để thu hút các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, đặc biệt các ngành công nghệ cao. Các doanh nghiệp này sẽ là cầu nối tuyển dụng nhiều LĐNNN. Số lượng LĐNNN làm việc tại các

doanh nghiệp nước ngoài hiện chiếm trên 72% (vneconomy.vn)

Tuy nhiên, phương pháp kinh tế chưa tác động nhiều đến LĐNNN. Theo thống kê của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Việt Nam có hơn 132.381 LĐNNN (tính đến tháng 10/2023) trong đó lao động không có giấy phép là 10.458 người (chiếm 7,8% trên tổng số LĐNNN ở Việt Nam). Những người lao động không có giấy phép phải đối mặt với điều kiện làm việc bấp bênh. Ví dụ trong bối cảnh kiểm soát Covid – 19, tình trạng mất việc làm và áp lực an sinh xã hội càng trầm trọng hơn.

### 3.3. Khuyến nghị hoàn thiện quản lý lao động người nước ngoài tại Việt Nam

Dựa trên lý thuyết của kinh tế học phát triển về di cư lao động quốc tế, những vấn đề LĐNNN và quản lý LĐNNN ở Việt Nam đang đặt ra, có thể đề xuất một số khuyến nghị để Nhà nước hoàn thiện quản lý LĐNNN, cụ thể là:

#### 3.3.1. Những biện pháp kinh tế

*Một là*, Nhà nước cần kích thích kinh tế phát triển để thúc đẩy mở rộng thị trường việc làm, nhất là việc làm yêu cầu trình độ lao động cao. Nhà nước sử dụng các chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ kích thích tăng trưởng kinh tế, hỗ trợ tài chính đối với một số lĩnh vực cụ thể, đặc biệt là lĩnh vực mang hàm lượng công nghệ cao. Như vậy, vừa có thể chuyển dịch cơ cấu việc làm trong xã hội theo hướng tiến bộ, đồng thời giải quyết việc làm cho lao động Việt Nam nói chung và LĐNNN nói riêng. Từ đó thực hiện chuyển giao công nghệ, phát triển xu hướng đào tạo lại cho lao động Việt Nam để đảm bảo ổn định thị trường lao động.

*Hai là*, Nhà nước tác động gián tiếp vào thị trường lao động khi cần thiết thông qua các chính sách liên quan đến LĐNNN như: chính sách tuyển dụng, chính sách tiền lương và các quy định về trình độ kỹ thuật. Đó là xây dựng thị

trường lao động phải dựa trên cạnh tranh việc làm theo nguyên tắc công bằng và minh bạch, bình đẳng trong tham gia thị trường. Đối với người lao động có trình độ chuyên môn cao cần khuyến khích trả lương phù hợp với mặt bằng của thị trường lao động quốc tế để thu hút đối tượng này. Có chính sách khen thưởng, vinh danh đối với LĐNNN để họ tích cực tham gia vào hoạt động khoa học và công nghệ tại Việt Nam. Nhà nước cũng cần tính đến việc phát triển năng lực và tạo điều kiện cho LĐNNN có thể đổi mới, sáng tạo và khởi nghiệp để thích nghi, thành đạt và phát triển trong thị trường lao động Việt Nam. Nhà nước có thể hỗ trợ doanh nghiệp trong tuyển dụng, có những ưu đãi với doanh nghiệp sử dụng LĐNNN có chuyên môn cao.

*Bà là*, có chính sách thu hút đầu tư nước ngoài để các doanh nghiệp có vai trò đưa LĐNNN vào Việt Nam. Các chính sách đó như giảm thuế sản xuất kinh doanh, chính sách thuê đất lâu dài. Đồng thời, LĐNNN ở Việt Nam tăng lên, làm nhu cầu về hàng hoá dịch vụ nói chung, dịch vụ an sinh xã hội sẽ tăng lên. Do đó, Nhà nước cần khuyến khích phát triển thị trường hàng hoá, dịch vụ và an sinh xã hội phù hợp với LĐNNN. Từ đó, LĐNNN ở Việt Nam yên tâm làm việc, giảm tình trạng nhập cư bất hợp pháp và tuân thủ các quy luật của thị trường lao động. Đây cũng là biện pháp làm giảm dòng tiền chuyển về nước của LĐNNN, góp phần tăng trưởng kinh tế.

#### 3.3.2. Những biện pháp hành chính

*Thứ nhất*, Nhà nước Việt Nam cần tiếp tục cải thiện hệ thống pháp luật, chính sách và hệ thống quản lý LĐNN, nhằm bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của LĐNNN và gia đình họ cũng như đảm bảo nghiêm ngặt thực hiện và thi hành luật pháp quốc gia và quốc tế.

*Thứ hai*, cần tiếp tục nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò của LĐNNN có tay nghề cao đối với sự phát triển của thị trường lao động Việt Nam



trong thời gian tới. Xem đây là nền tảng đòi hỏi những nỗ lực chung ở cả cấp quốc gia và cấp địa phương để cải cách quản lý LĐNNN tại Việt Nam.

*Thứ ba*, Nhà nước Việt Nam cần phối hợp với các quốc gia khác để thực hiện quản lý LĐNNN. Tăng cường hợp tác khu vực, chia sẻ thông tin, xây dựng và hài hòa hệ thống pháp luật thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế. Đồng thời, cần có sự tham gia tích cực hơn của các quốc gia thành viên trong các thỏa thuận quốc tế, các cam kết, nỗ lực hài hòa hóa các quy tắc, chuẩn mực quốc tế và các cam kết khu vực về di chuyển lao động và quản lý lao động người nước ngoài

*Thứ tư*, thực hiện chuyển đổi số, áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý LĐNNN như sử dụng phần mềm trong hoạt động quản lý nhà nước thống nhất từ trung ương đến địa phương, thực hiện công khai thông tin việc làm trên cổng thông tin điện tử. Từ đó, giúp việc quản lý chặt chẽ hơn, tập hợp đủ thông tin là căn cứ đưa ra các chính sách, hỗ trợ cho LĐNNN được tốt hơn.

*Thứ năm*, Nhà nước cần tuyên truyền nâng cao nhận thức, trách nhiệm của doanh nghiệp có sử dụng LĐNNN tại trung ương và các địa phương. Đây được coi là hoạt động quan trọng nhằm thúc đẩy việc thực hiện và chấp hành pháp luật lao động và các quy định về quản lý lao động của Nhà nước.

#### 4. KẾT LUẬN

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, cùng với việc thu hút đầu tư nước ngoài và mở rộng thương mại quốc tế, số lượng LĐNNN tại Việt Nam đã tăng lên. LĐNNN có vai trò quan trọng không thể phủ nhận đối với quá trình phát triển kinh tế ở Việt Nam. Tuy nhiên, Việt Nam đang phải đối mặt với một số vấn đề mới nảy sinh trong công tác quản lý nhà nước đối với đối tượng người lao động này. Nếu không có các phương án giải quyết kịp thời, LĐNNN sẽ có thể có tác động tiêu cực đến phát triển kinh tế, an ninh quốc

gia và các vấn đề chính trị, xã hội. Để tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước đối với LĐNNN trong thời gian tới, Nhà nước cần hoàn thiện hệ thống pháp luật, đồng thời kết hợp chặt chẽ hơn phương pháp quản lý hành chính với phương pháp kinh tế theo các quy luật thị trường.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bailey, A. J. (2005). *Worlds in motion: Understanding international migration at the end of the millennium..* Oxford: Clarendon Press
- Bộ Lao động- thương binh và Xã hội, <https://www.molisa.gov.vn/>
- Hollifield, J. F. (2004). *Migration and international relations: The liberal paradox.* Migration between markets and states, 3-18.
- Hollifield, J. F. (2004). *The emerging migration state* 1. *International migration review*, 38(3), 885-912.
- Hollifield, J. F., & Wong, T. K. (2014). *The Politics of International Migration: How Can We “Bring The State Back In”?* 1. In *Migration theory* (pp. 227-288). Routledge.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). *Theories of international migration: A review and appraisal.* *Population and development review*, 431-466.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1994). *An evaluation of international migration theory: The North American case.* *Population and development Review*, 699-751.
- Portes, A., & DeWind, J. (2004). *A cross-Atlantic dialogue: the progress of research and theory in the study of international migration.* *International Migration Review*, 38(3), 828-851.

- Portes, A., & DeWind, J. (Eds.). (2007). *Rethinking migration: New theoretical and empirical perspectives*. Berghahn Books.
- Tổng cục thống kê (2021). Lao động nước ngoài ở Việt Nam qua con số thống kê, Tạp chí con số và sự kiện
- Tổng cục thống kê, <https://www.gso.gov.vn/>
- Trang web: <https://vneconomy.vn/khu-vuc-fdi-thu-hut-binh-quan-moi-nam-360-000-lao-dong-moi.htm>
- Van Chinh, N. (2013). Recent Chinese migration to Vietnam. *Asian and Pacific Migration Journal*, 22(1), 7-30.
- Xuân Thao (2013). *Bất cập trong quản lý lao động nước ngoài tại Việt nam*, <http://www.baohaiquan.vn/Pages/Bat-cap-trong-quan-ly-lao-dong-nuoc-ngoai-tai-Viet-Nam>

## FOREIGN WORKER MANAGEMENT IN VIETNAM: CURRENT STATUS AND POLICY RECOMMENDATIONS

Nguyen Phuoc Thien<sup>1</sup>, Dong Thi Thanh Thoan<sup>1</sup>, Pham Thi Hong Diep<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>*Dong Nai Technology University*

<sup>2</sup>*VNU University of Economics and Business*

\* Corresponding author: *Pham Thi Hong Diep, email: dieppth@vnu.edu.vn*

### GENERAL INFORMATION

Received date: 03/11/2023

Revised date: 27/11/2023

Published date: 08/12/2023

### KEYWORD

*Labor migration;*

*International labor migration;*

*Foreign workers;*

*State management.*

### ABSTRACT

International labor migration is a major issue of globalization and international economic integration, which affects most countries in the world, including Vietnam. Accordingly, the expatriates in Vietnam tend to increase gradually over the years. This labour force work in positions which required skills and qualifications that Vietnamese workers have not yet met. International migration into Vietnam brings benefits as well as poses challenges to state management. On the basis of development economic theories on international labor migration and their influence on the management and policy making, the article analyzes the current issue of state management for immigrant workers into Vietnam, and recommends measures to strengthen the regulation and management of expatriate in Vietnam, in line with current globalization context to meet the country's development goals.

