

KINH NGHIỆM VÀ CÁCH TIẾP CẬN DI CHUYỂN LAO ĐỘNG CỦA TRUNG QUỐC

PGS.TS PHẠM THỊ THANH BÌNH
Viện Kinh tế và Chính trị thế giới

TS. NGUYỄN NGỌC THANH
Đại học Kinh tế, Đại học quốc gia Hà Nội

Di chuyển lao động là khái niệm phát triển được quốc tế thừa nhận rộng khắp ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên tác động của di chuyển lao động khác nhau giữa các nước. Trong nội bộ quốc gia, di chuyển lao động không phải luôn luôn là động lực của tăng trưởng kinh tế thành công, thậm chí đôi khi nó gây ra những bất bình đẳng về kinh tế và xã hội do bản chất tự phát và sự kìm hãm của tổ chức hành chính.

1. Cách tiếp cận đối với di chuyển lao động

Di chuyển lao động Trung Quốc đem lại hiệu quả và lợi ích cho tất cả các bên tham gia nhờ có sự thay đổi kịp thời, phù hợp với xu hướng di chuyển lao động trong mỗi thời kỳ.

Thứ nhất, di chuyển lao động được xem là cách tiếp cận tới sự phát triển

Đối với hầu hết các nước đang phát triển, cùng với các nhân tố sản xuất thì

lao động được xem là nguồn lực quan trọng cho sự phát triển và cũng là nguồn lực bị dư thừa nhất. Các nước đang phát triển đều đặc trưng bởi nền kinh tế kép (Dual Economy) có lực lượng lao động dư thừa trong nông nghiệp và năng suất lao động nông nghiệp thấp. Vì vậy, di chuyển lao động là một trong những cách thức khai thác, tận dụng nguồn nhân lực lao động dư thừa và phân bổ nguồn nhân lực hiệu quả nhất. Kinh nghiệm của Trung Quốc đã chỉ ra rằng, di cư là khía cạnh giá trị thực chất nhất của cuộc sống kinh tế và xã hội bởi con người luôn tìm kiếm cơ hội để nâng cao mức sống của bản thân và gia đình. Tuy nhiên, di cư không phải luôn luôn được dùng như công cụ phát triển có hiệu quả. Bài học kinh nghiệm thứ nhất của Trung Quốc là vấn đề chính sách.

Chính sách di chuyển lao động là một phần trong chính sách phát triển kinh tế của Trung Quốc. Bằng việc thừa nhận di cư lao động là công cụ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, Chính phủ Trung Quốc

luôn điều chỉnh chính sách di cư lao động phù hợp với từng giai đoạn cải cách và phát triển kinh tế. Ở giai đoạn đầu cải cách, trong khi thành phố chưa sẵn sàng với việc tiếp nhận lao động di cư nông thôn, Chính phủ Trung Quốc khuyến khích lao động nông nghiệp chuyển đổi sang lâm nghiệp, đánh bắt cá và công nghiệp địa phương. Do lao động nông nghiệp dư thừa quá nhiều, Chính phủ cho phép người nông dân di cư tới các thành phố, thị trấn nhỏ gần làng xã nơi họ cư trú. Khi cuộc cải cách ở thành phố ngày càng mạnh và các doanh nghiệp ngoài quốc doanh được mở rộng, nhu cầu lao động dư thừa ở thành phố tăng, di chuyển lao động giữa nông thôn và thành thị trở nên thường xuyên. Mặc dù trong thời điểm đó, lao động di cư chưa được công khai thừa nhận như một lực lượng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, song quyết sách của Chính phủ đã rất đúng nhờ quan tâm đến tăng thu nhập của lao động nông nghiệp. Điều chắc chắn là, di chuyển lao động từ nông thôn đến thành thị đóng góp rất lớn cho tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn cải cách. Và khi Trung Quốc gia nhập WTO (2001) thì khu vực phi nông nghiệp của Trung Quốc đã được mở rộng đáng kể. Chính sách di chuyển lao động ngày càng được khuyến khích và được coi như là nhiệm vụ chính của nhà nước.

Thứ hai, phát triển kinh tế tạo nhiều cơ hội cho di chuyển lao động

Tăng trưởng kinh tế, đồng thời, được xem là nhân tố bổ sung cho quá trình di cư. Bằng chứng lịch sử cho thấy phát

triển và di cư luôn đồng hành; tỉ lệ di cư trung bình ở một nước có mức độ phát triển con người thấp khoảng 4%, so với hơn 8% ở các nước có mức độ phát triển con người cao hơn. Ở Trung Quốc, di chuyển lao động chiếm ưu thế trong quá trình di cư bởi vì những khu vực tăng trưởng nhanh đã tạo ra rất nhiều những cơ hội việc làm (phát triển kinh tế đã tạo ra nhiều cơ hội việc làm). Di chuyển lao động không phụ thuộc vào hoạt động phát triển kinh tế nhưng tăng trưởng kinh tế có vai trò quan trọng cung cấp cơ hội việc làm cho lao động di cư và là động lực thúc đẩy di chuyển lao động. Trong giai đoạn đầu cải cách và mở cửa, Trung Quốc đặt ưu tiên hàng đầu là thu hút vốn nước ngoài nhằm mục tiêu tìm kiếm tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, Chính phủ coi di chuyển lao động là nhân tố ưu tiên thứ hai sau mục tiêu tăng trưởng GDP. Tăng trưởng kinh tế nhanh của Trung Quốc đã tạo ra hàng trăm nghìn việc làm cho lao động di cư. Đặc biệt từ sau khi Trung Quốc gia nhập WTO và trở thành trung tâm chế tạo thế giới, nhu cầu ngày càng tăng của lao động di chuyển buộc Chính phủ thay đổi quan điểm chuyển đổi từ di chuyển bất buộc (tolerating Migration) nhằm mục đích tăng thu nhập cho người nông dân sang khuyến khích di chuyển nhằm đáp ứng đủ lao động cho khu vực công nghiệp và ủng hộ hoạt động di cư để duy trì sự ổn định xã hội. Do vậy, lợi ích kinh tế của di chuyển lao động tăng rất nhiều. Những lợi ích mà di chuyển lao động đem lại cho nền kinh tế bao gồm: *Một là*, di chuyển cung cấp lao động dư thừa cho tăng trưởng kinh tế để hiện thực

hoá lợi thế so sánh trong các ngành công nghiệp cần nhiều lao động; *hai là*, nền kinh tế Trung Quốc thu được lợi ích lớn hơn từ việc tái phân phối lao động; *ba là*, các hộ gia đình nông thôn kiếm được nguồn thu nhập tăng từ các hoạt động ngoài nông nghiệp.

2. Kinh nghiệm di chuyển lao động của một số nước đang phát triển

Kinh nghiệm cho thấy, vốn con người chứ không phải vốn tài nguyên là yếu tố then chốt cho công cuộc phát triển kinh tế. Cuộc cạnh tranh để giành giật người lao động (đặc biệt là lao động lành nghề) đang gây khó khăn cho các nước đang phát triển. Vì vậy, tham khảo kinh nghiệm di chuyển lao động của một số nước đang phát triển sẽ là bài học rất có ích.

** Kinh nghiệm di chuyển lao động của Trung Quốc*

Di chuyển lao động ở Trung Quốc bắt đầu tăng mạnh từ cuối những năm 1980s và được đặc trưng không chỉ bởi sự chuyển đổi kinh tế từ nền kinh tế chủ yếu nông nghiệp sang nền kinh tế công nghiệp, mà còn là sự chuyển đổi kinh tế từ nền kinh tế kế hoạch hóa sang nền kinh tế thị trường. Những đặc điểm nổi bật này đã giúp Trung Quốc đô thị hóa dần dần trong quá trình cải cách và bắt kịp được tình hình phát triển chung của toàn khu vực. Những kinh nghiệm của Trung Quốc được xem là bài học cho các nước đang phát triển.

Thứ nhất, di chuyển lao động dẫn đến sự phân phối hiệu quả hơn nguồn nhân lực, từ đó kích thích sự phát triển kinh

tế và làm giảm sự bất bình đẳng giữa khu vực gửi và nhận lao động. Tuy nhiên, rủi ro có thể xảy ra, đó là sự quá đông dân số ở thành thị và làm tăng chi phí xã hội, trong khi khu vực nông thôn thiếu vắng cơ sở đào tạo tốt nhất;

Thứ hai, mặc dù xu hướng chung là di cư từ nông thôn ra thành phố, song rõ ràng nông thôn cũng có sự phát triển. Giai đoạn đầu cải cách, nông thôn ở các nước đang phát triển đều có sự dư thừa lao động. Khó có thể di chuyển lao động dư thừa ra khỏi khu vực nông thôn chỉ đơn giản dựa vào sự phát triển của khu vực thành phố. Kinh nghiệm của Trung Quốc đã chỉ ra rằng, công nghiệp hóa nông thôn là giải pháp hiệu quả để đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế và chuyển đổi lao động hợp lý nhất. Cùng với sự phát triển kinh tế, phát triển nông thôn kèm theo hàng loạt chính sách bao gồm: giáo dục, đào tạo, an ninh xã hội, chính sách thuế khoán, cơ chế đất đai...

Thứ ba, các nhà hoạch định chính sách rất thận trọng trong chọn lựa bước đi bởi sự phức tạp chính trị trong quá trình cải cách. Chiến lược ủng hộ cải cách buộc phải đầu tư quan tâm đến những ưu tiên trong ngắn hạn, đến hậu quả và cân bằng thương mại (Tradeoffs). Chiến lược này cũng rất quan tâm đến lao động thành thị khi mất cơ hội việc làm và phúc lợi xã hội do di chuyển lao động mặc dù mục đích của di cư là rõ ràng.

** Kinh nghiệm chuyển dịch lao động nông nghiệp của Thái Lan*

Thái Lan là quốc gia đang phát triển châu Á cũng rất thành công trong việc

tiếp nhận nguồn di cư lao động từ những nước đang phát triển khác. Đặc biệt, Thái Lan cũng rất có kinh nghiệm di chuyển lao động trong nông nghiệp. Những kinh nghiệm đó được Thái Lan rút ra, bao gồm:

Thứ nhất, chuyển dịch từ hoạt động thuần nông sang công nghiệp, đặc biệt là công nghiệp chế biến

Chính phủ Thái Lan đưa ra một chương trình hành động nhằm vào những mục đích sau: *Một là*, tạo việc làm thông qua thay đổi và cơ cấu lại hệ thống sản xuất nông nghiệp; *hai là*, mở rộng hoạt động công nghiệp và dịch vụ; *ba là*, đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp, nâng cao giá trị sản xuất nông nghiệp và gắn kết nông nghiệp với công nghiệp chế biến.

Thứ hai, chuyển dịch lao động từ nông nghiệp sang ngành dịch vụ, đặc biệt là du lịch nông thôn

Chính phủ Thái Lan đặc biệt chú trọng phát triển du lịch nông thôn dựa vào lợi thế về đa dạng văn hoá, truyền thống và nguồn tài nguyên thiên nhiên ở khu vực nông thôn. Hiện tại, du lịch nông thôn được phát triển theo 5 hướng: *Một là*, du lịch nghỉ dưỡng; *hai là*, du lịch gắn với tìm hiểu văn hoá, lịch sử và khảo cổ; *ba là*, du lịch sinh thái gắn với bảo tồn nguồn tài nguyên thiên nhiên, duy trì giá trị nhân văn và giá trị xã hội truyền thống của người dân địa phương; *bốn là*, du lịch gắn với làng bản, chia sẻ cuộc sống với người dân làng, chia sẻ những thành quả kinh tế và các lợi ích khác; *năm là*, du lịch nông học, có thể nhìn, quan sát và thực hành các hoạt động nông nghiệp truyền

thống, nhưng các hoạt động này không làm ảnh hưởng đến hệ sinh thái hoặc năng suất của vùng.

Thứ ba, đào tạo cho lao động nông thôn nhằm nâng cao cơ hội tìm kiếm việc làm

Trọng tâm của chính sách đào tạo lao động nông thôn nhằm vào những mục tiêu sau: *Một là*, đào tạo lại lao động phục vụ sản xuất nông nghiệp; *hai là*, đào tạo ngành phi nông nghiệp, nhất là về chế biến thực phẩm, thủ công mỹ nghệ, du lịch sinh thái; *ba là*, đào tạo các kỹ năng marketing và buôn bán nông nghiệp quy mô nhỏ; *bốn là*, hỗ trợ thành lập các doanh nghiệp nông thôn quy mô vừa và nhỏ nhằm thu hút lực lượng lao động.

Là một nước có nền nông nghiệp phát triển với hơn 700 triệu người sống ở nông thôn, Trung Quốc từ sau khủng hoảng tài chính Mỹ 2008 đã không ngừng tăng đầu tư cho nông nghiệp và nông thôn, từ 300 tỉ NDT (2003) lên 590 tỉ NDT (2008) và đạt mức kỷ lục 764,1 tỉ NDT, khoảng 112 tỉ USD (2009). Chính sách hiện đại hóa nông thôn Trung Quốc vẫn không cản trở được dòng di cư lao động lên thành phố. Hiện Chính phủ Trung Quốc đang buộc phải tìm kiếm những giải pháp để đảm bảo an sinh xã hội, tạo cơ hội việc làm cho lao động di cư và thu hẹp khoảng cách thu nhập giữa lao động thành phố và lao động di cư.

3. Một số giải pháp khuyến khích di chuyển lao động của các nước đang phát triển

Do khối lượng lao động di chuyển trong khu vực các nước đang phát triển

tăng nhanh, cho nên cần có những biện pháp can thiệp đồng bộ ở các nước trong khu vực nhằm đem lại môi trường tự do cho người lao động di cư cũng như các biện pháp phối hợp đồng bộ để bảo vệ người lao động di cư sang các nước phát triển ngoài khu vực. Năm 2007, các nước đang phát triển ASEAN tuyên bố về sự bảo đảm và khuyến khích quyền lợi của những người lao động di cư, khẳng định tầm quan trọng ngày càng lớn của người lao động di cư trong nền kinh tế và trách nhiệm của Chính phủ các nước thành viên trong việc bảo đảm quyền lợi của người di cư. Ở cấp độ quốc tế, đặc biệt ở cấp độ đa phương các điều khoản đàm phán của GATS rất có hiệu quả, buộc các nước phát triển phải thực hiện các cam kết sử dụng ngày càng nhiều nguồn lao động di cư – một cách thức mở rộng sản xuất và cải thiện phát triển nguồn nhân lực. Vấn đề mà các nước đang phát triển hiện nay thực hiện không phải là giữ người lao động không được phép di chuyển, mà là làm thế nào để định hướng cho họ di chuyển một cách đúng hướng và di chuyển với lý do hợp lý. Vì vậy, thay vì níu kéo để giữ người lao động, Chính phủ nên xoá bỏ những nhân tố đẩy người lao động rời xa gia đình và nền kinh tế đất nước. Để làm được điều này, Chính phủ các nước đang phát triển cần phải nâng cấp chất lượng của lao động di cư và khuyến khích thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đất nước. Sự di chuyển lao động bởi những lý do kinh tế sẽ dẫn đến sự tập trung lớn mọi nguồn nhân lực và trí lực ở một số quốc gia

chọn lựa và làm tăng thêm lợi ích ở những nơi đó thay vì tăng chi phí.

Thứ nhất, soạn thảo lại chính sách di cư trong khu vực, bao gồm các hiệp định song phương và hiệp định khu vực

Các nước ASEAN đã xoá bỏ yêu cầu cấp visa cho mọi công dân để họ có thể dễ dàng đi lại trong khu vực. Chính sách này cần được mở rộng vượt ra ngoài phạm vi khu vực ở mức có thể. Các hiệp định song phương có xu hướng chỉ bao gồm lao động di cư có kỹ năng thấp. Ví dụ như Hiệp định ở Malaysia thậm chí bao gồm cả việc miễn thuế MFN.

Thứ hai, áp dụng GATS – visa nhằm tạo thuận lợi cho dịch vụ di chuyển lao động và đề xuất các chính sách di chuyển nhờ có các cam kết tự do hóa thương mại. GATS – visa được đề xuất không chỉ nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại dịch vụ, đặc biệt dịch vụ di chuyển lao động, mà còn đưa ra được những chính sách di cư trong nước nhờ có các cam kết tự do hoá thương mại dịch vụ của GATS. Để được áp dụng GATS visa thì trước hết phải thừa nhận cơ sở pháp lý cho các chính sách di cư trong nước. GATS – visa sẽ chỉ dành cho các cá nhân hoặc các chuyên gia- những người trực tiếp được mời hoặc được thuê - thực hiện công việc làm tạm thời ở nước khác. Thời hạn làm việc và hoạt động chuyên môn phải được xác định và không được chuyển sang các loại visa khác. Do loại hình visa này không có nghĩa là tìm việc làm cố định hoặc trở thành cư dân của nước chủ nhà, nhưng nó tạo điều kiện thuận lợi cho sự di cư của mỗi cá nhân để làm những công việc

tạm thời theo yêu cầu của các tổ chức và cá nhân khác. Loại hình visa này giúp làm rõ ý nghĩa của di cư tạm thời.

Thứ ba, tăng cường các biện pháp bảo hộ và bảo vệ kịp thời cho lao động di chuyển theo GATS.

Một trong những trở ngại lớn nhất mà các quốc gia gặp phải khi thực hiện các cam kết về cung cấp lao động di cư là việc không thể tiên đoán được những vấn đề xảy ra ở thị trường lao động trong nước. Cam kết của GATS là phải có ý thức trách nhiệm nếu vi phạm pháp luật và chức năng thương mại. Do hình thức, khối lượng và tính thường xuyên của nguồn lao động di cư phụ thuộc vào sự dao động của thị trường, nên các nước chủ nhà có thể trì hoãn cam kết di chuyển lao động trong trường hợp thị trường không đảm bảo việc làm cho lao động nước ngoài. Việc thực hiện cam kết theo cung ứng lao động được xem như cách thức không thuận lợi. Tuy nhiên, việc trì hoãn hoặc xóa bỏ cam kết sẽ chỉ có thể nếu như các biện pháp bảo hộ đã được xác định rõ ràng và giải thích hợp lý theo điều lệ của GATS. Một số biện pháp bảo hộ được đề xuất ra nhưng không có lợi cho các nước đang phát triển. Hiện nay, các biện pháp đều đang được xem xét nghiên cứu để thỏa mãn sự quan tâm của mọi quốc gia, không thể áp dụng các phương pháp một cách tùy tiện. Di cư lao động là một trong những vấn đề quan trọng của nghị trình thảo luận “Tuyên bố CeBu về bảo vệ và thăng tiến quyền lợi của lao động nhập cư” được các nhà lãnh đạo ASEAN rất quan tâm.

Thứ tư, tạo mọi điều kiện thuận lợi cho di chuyển lao động giữa các quốc gia và trên thị trường quốc tế.

Với số lao động xấp xỉ 300 triệu người, ASEAN thực sự trở thành thị trường lực lượng lao động rộng lớn. Dự đoán số lao động trong khu vực sẽ tăng thêm 55 triệu người (2015). Tuy nhiên, do xu hướng tăng dân số không đều, mức liên kết kinh tế ngày càng chặt chẽ hơn và sự khác biệt về mức thu nhập vẫn lớn giữa nước nhận lao động và gửi lao động dẫn tới di cư lao động trong khu vực ngày càng tăng. Kinh nghiệm của các nước NIEs châu Á, Hàn Quốc và Singapore đã chỉ ra rằng: lao động di cư có vai trò rất quan trọng trong việc duy trì nền sản xuất và thúc đẩy phát triển kinh tế, công sức của hàng triệu lao động di cư từ các nước ASEAN là xương sống của nền kinh tế ở nhiều quốc gia. Malaysia, Singapore và Thái Lan sẽ là những nước nhận được nhiều lao động di cư nhất trong khoảng thời gian 5 năm tới. Xu hướng kinh tế toàn cầu hiện nay cho thấy nhu cầu lao động di cư có tay nghề chuyên môn cao sẽ còn tăng. Ông Manelo Abella – chuyên gia về lao động di cư của Tổ chức lao động quốc tế ILO nhấn mạnh “*vốn con người chứ không phải vốn tài nguyên là yếu tố then chốt cho công cuộc phát triển kinh tế. Cuộc cạnh tranh giành giật lao động thạo nghề trên thế giới đã cảnh báo rằng, các nước đang phát triển sẽ gặp khó khăn trong việc xây dựng và phát triển đội ngũ công nhân kỹ thuật và chuyên nghiệp đang rất cần thiết cho sự phát triển kinh tế các nước này*”. Mỗi năm có hàng triệu

lao động châu Á phải di cư ra nước ngoài tìm việc làm. Nhiều người phải làm những công việc cực nhọc, năng suất thấp và hầu như không được hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp, bệnh tật, hưu trí... Do vậy, tỉ lệ người nghèo, người có cuộc sống bấp bênh tiếp tục tăng trong khi nguồn tài nguyên thiên nhiên giảm, ô nhiễm môi trường ngày càng nghiêm trọng và khí hậu trên trái đất ngày càng trở nên khắc nghiệt. Đó là những yếu tố đe dọa mức tăng trưởng và phát triển của châu Á nói chung và của ASEAN nói riêng trong những năm tới.

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 càng thúc đẩy xu hướng di cư lao động quốc tế tăng mạnh. Dự báo lao động di cư quốc tế tăng lên 213.9 triệu người vào năm 2010. Điều này khẳng định là vẫn cần thiết duy trì thị trường lao động mở cho lao động di cư bởi chính họ là những người tham gia tích cực nhất trong quá trình phát triển kinh tế kể cả nước nhận lao động và nước gửi lao động. Vì vậy, chính sách kinh tế của các nước (nước nhận lao động và nước gửi lao động) phải đảm bảo được quyền lợi và lợi ích của người lao động di cư để phát huy được hết năng suất, hiệu quả của lao động di cư quốc tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cai Fang, Du Yang and Wang Meiyan (2009), *Migration and Labour Mobility in China*, Human Development Research Paper, United Nations Development Programme (UNDP), N 9, April.
2. Ding Lu (2009), *The Economic Consequence of Labour Mobility in China's*
3. *Regional Development*, The Earth Institute at Columbia University and the Massachusetts Institute of Technology.
4. *Labour Market in the People's Republic of China (PRC) and Its Adjustment to Global Financial Crisis*. ADB Institute, Tokyo, June 2009.
5. Amarjit Kaur (2006), *Managing the Border: Regulation of International Labour Migration and State Policy Responses to Global Governance in Southeast Asia*, University of England.
6. Anggraeni, Dewi (2006), *Dreamseekers, Indonesian Women as Domestic Workers in Asia*, Jakarta, Ewuinex (ILO) Publishing.
7. Carling, Jorgen (2005), *Gender Dimensions of International Migration*, Global Commission on International Migration, Geneva, May.
8. Chris Manning and Pradip Bhatnagar (2005), *Liberalizing and Facilitating the Movement of Individual Service Providers under AFAS: Implications for Labour and Immigration Policies and Procedures in ASEAN*, Australian National University, ANU.
9. Kaur, A, (2006), *Order (and Disorder) at the Border: Mobility, International Labour Migration and Border Controls in Southeast Asia*, in Mobility, Labour Migration and Border Controls in Asia in eds Amarjit Kaur and Ian Metcalfe, Basingstoke Palgrave/Macmillan, chapter 3.
10. Shamsulbahriah Ku Ahmad (2007), *ASEAN Development Dynamics and the Regional Labour Market: Implication on Labour Movement*, Department of Development Studies, Faculty of Economics and Administration, University of Malaya.
11. Vietnam Economic Times, N 213 (5/9/2007)
12. Kinh tế Quốc tế (2007), *Nạn chảy máu lao động lành nghề gây khó khăn cho các nước đang phát triển*, N29.

