

# MIGRANT LABOR RESEARCH A PUBLIC POLICY PERSPECTIVE

Nguyen Quang Giai

Thu Dau Mot University

Email: [nguyenquanggiai@tdmu.edu.vn](mailto:nguyenquanggiai@tdmu.edu.vn)

Received: 8/12/2024; Reviewed: 16/12/2024; Revised: 18/12/2024; Accepted: 19/12/2024

DOI: <https://doi.org/10.58902/tcnckhpt.v3i4.195>

**Abstract:** Migration labor is a topic that remains highly relevant to the labor policies of many countries. At the same time, it is a global phenomenon indispensable to the processes of economic growth and development, labor market supply and demand, and the strategies and solutions for migration labor policies in many developing countries, including Vietnam. Based on secondary data sources, this article provides an overview of migration labor research in several countries worldwide from the perspective and approach of public policy science. Drawing on the findings of this research overview, the article proposes several policies and solutions aimed at gradually improving the quality of migration labor policy formulation and implementation to meet the trends of globalization, integration, and development.

**Keywords:** Policy; Migration labor policy; Labor; Migrant labor.

## 1. Đặt vấn đề

Lao động di cư là chủ đề trọng tâm của chính sách lao động, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập và phát triển; đồng thời là hiện tượng xã hội đa chiều, cấu thành không thể thiếu trong hoạch định, phân tích, theo dõi thay đổi chính sách trong quản lý di cư và hội nhập ở những nước đang phát triển (OECD, 2024). Và Việt Nam là một trường hợp sinh động, điển hình.

Những năm gần đây, lao động di cư, đặc biệt lao động di cư xuyên quốc gia - di cư từ nước này sang nước khác với mục đích tìm việc làm - là một đặc điểm của thị trường lao động hiện đại và việc làm tương lai (ILO, 2022). Đây là một hiện tượng toàn cầu đã được công nhận, vì vậy đòi hỏi cần phải có chính sách hướng đến sự phát triển hài hòa dựa trên quyền và cách tiếp cận lấy người di cư làm trung tâm. Đồng thời, không thể phủ nhận lao động di cư là một trong những động lực chính phát triển kinh tế - xã hội của hai nước (nước xuất cư và nước nhập cư) (IOM & ILO, 2023).

Lao động di cư đồng thời là vấn đề kinh tế, chính trị và xã hội rất đa dạng, có tính đặc thù cao về mặt không gian, kinh tế và xã hội. Trên thực tế, sự hòa nhập xã hội của lao động di cư là một mệnh lệnh liên quan đến ý thức hệ với tư cách là một cộng đồng những người đóng góp phúc lợi xã hội, sự phát triển nhất định của quốc gia nơi đến chứ

không phải là một trong những người đồng quốc tịch (Geddes & Niemann, 2015).

Trước bối cảnh một thế giới ngày càng xích lại gần nhau; cùng với quá trình toàn cầu hóa, hội nhập và phát triển đã thúc đẩy các quốc gia, vùng lãnh thổ xúc tiến thương mại, hợp tác phát triển ngày một sâu rộng, mạnh mẽ hơn. Theo đó, lao động di cư, lao động di cư xuyên quốc gia và các chính sách lao động di cư đã trở thành một trong những tâm điểm, vấn đề thời sự được chính phủ nhiều nước quan tâm nghiên cứu.

Nghiên cứu này sẽ nhận diện, phân tích một số yếu tố kinh tế, chính trị, xã hội của vấn đề lao động di cư, đặc biệt lao động di cư xuyên quốc gia, từ đó thảo luận và gợi mở một số khuyến nghị, chính sách và giải pháp khả thi từng bước giúp hoàn thiện hơn công tác xây dựng, hoạch định và thực hiện chính sách về lao động di cư, đặc biệt lao động di cư xuyên quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập và phát triển hiện nay.

## 2. Tổng quan nghiên cứu

Đáp ứng cho nguồn cung lao động, đặc biệt trong bối cảnh già hóa dân số đang gia tăng, kinh nghiệm tại nhiều quốc gia ở châu Âu đã chỉ ra, dòng nhập cư bền vững ngày càng trở thành cấp thiết để đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động EU và đảm bảo sự thịnh vượng của châu Âu (European Commission, 2005). Đặc biệt, trong bối

cảnh một châu Âu đang già đi, đóng góp tiềm tàng của nhập cư vào hoạt động kinh tế của EU là rất đáng kể (Barbara, 2014).

Dự báo đến năm 2060, dân số trong độ tuổi lao động của EU sẽ giảm gần 50 triệu ngay cả khi tình trạng nhập cư ròng tiếp tục gia tăng và đạt mức lịch sử, khoảng 110 triệu người. Đây có thể được xem một trong những nhân tố gây rủi ro cho sự bền vững của lương hưu, y tế, xã hội và yêu cầu tăng chi tiêu công (European Commission, 2008). Vì vậy, khi xây dựng một chính sách chung về lao động nhập cư vào EU, cần có sự quan tâm cẩn thận về mặt chính sách. Cụ thể, chính sách lao động nhập cư cần phải dựa trên nguyên tắc mạch lạc, toàn diện, cởi mở và đoàn kết về cung cầu - lao động; đặc biệt có tính đến sự già hóa dân số và các đặc điểm nhân khẩu học xã hội (Sergio, 2007).

Lao động, việc làm liên quan mật thiết đến nguồn vốn con người (human capital), vì vậy vấn đề con người, đặc biệt vấn đề già hóa dân số đã trở thành mối quan tâm của nhiều quốc gia, đặc biệt các nước phát triển và đang phát triển trong nỗ lực thúc đẩy việc làm bền vững, phát triển bền vững thị trường lao động và một loạt các vấn đề kinh tế, chính trị và xã hội, cũng như sự thịnh vượng của quốc gia (European Commission, 2005; Barbara, 2014; European Commission, 2008, Sergio, 2007).

Làm thế nào để hạn chế và giảm thiểu rủi ro cho lao động di cư đã trở thành tâm điểm, mối quan tâm của chính sách lao động di cư của nhiều quốc gia (IOM & ILO, 2023). Liên quan đến vấn đề này, nhiều nghiên cứu đã nỗ lực phân tích, thảo luận và vạch ra một số chính sách, giải pháp cũng như kinh nghiệm từ thực tiễn địa phương và quốc gia mình (ILO, 2004; Martin, 2007; Kidjie & Richa, 2022). Theo đó, một trong những vấn đề được nhiều quốc gia, các nhà hoạch định chính sách và giới học giả quan tâm là cần tăng cường sự hợp tác quốc tế và các chủ thể liên quan đối với lao động di cư xuyên quốc gia nhằm thiết lập các cơ chế, chính sách, thị trường lao động (ILO, 2022) và giải pháp hỗ trợ, bảo vệ chính đáng quyền, nghĩa vụ (IOM & ILO, 2023) của lao động di cư xuyên quốc gia (Kidjie & Richa, 2022; Larrison & Raadschelders, 2020; Ott & Boonyarak, 2020; Ramadhan và cộng sự, 2021; Aswindo và cộng sự, 2021).

Điều chỉnh, thay đổi chính sách kịp thời, minh

bạch, rõ ràng và phù hợp thực tiễn địa phương là một trong những cách làm, yếu tố thúc đẩy tăng trưởng và phát triển. Kinh nghiệm của Thái Lan và Trung Quốc là những minh chứng cụ thể cho vấn đề này (Martin, 2007; Li, 2008). Ví dụ ở Trung Quốc, từ chỗ ngăn chặn hoặc ngăn cản di cư nông thôn - đô thị sang nỗ lực khuyến khích và tạo điều kiện nhiều hơn (Li, 2008). Động thái này đã tạo sự cải thiện đáng kể cho lao động nhập cư. Cũng cần lưu ý, có được kết quả này chính phủ Trung Quốc đã mất nhiều thời gian và các nguồn lực cần thiết (Li, 2008).

### 3. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng nguồn dữ liệu thứ cấp về nghiên cứu lao động di cư, đặc biệt lao động di cư xuyên quốc gia, kết hợp phương pháp và kỹ thuật phân tích nội dung văn bản học. Đồng thời nhận diện, khám phá và luận giải một số vấn đề kinh tế - chính trị - xã hội của lao động di cư, lao động di cư xuyên quốc gia từ cách tiếp cận và góc nhìn của chính sách công.

### 4. Kết quả nghiên cứu

#### 4.1. Một số chiều cạnh kinh tế - xã hội của lao động di cư: Từ góc nhìn chính sách

Lao động di cư là một vấn đề xã hội, đóng vai trò quan trọng trong tiến trình phát triển kinh tế - xã hội, trên cơ sở đáp ứng nhu cầu cung - cầu lao động. ILO (2006) xem vấn đề lao động di cư như một lực lượng tích cực có thể kích thích tăng trưởng và phát triển kinh tế cả về phía cử lao động và lao động - nước tiếp nhận và đã phát triển một khuôn khổ các nguyên tắc, hướng dẫn nhằm đảm bảo rằng di cư lao động góp phần tạo ra việc làm bền vững cho tất cả mọi người (ILO, 2004, 2006).

Về mặt lý thuyết, lao động di cư và lao động địa phương là những sự lựa chọn và thay thế hoàn hảo - để mỗi người di cư thay thế một lao động địa phương, để mỗi người nhập cư bị loại bỏ sẽ mở ra một công việc cho một lao động địa phương. Nguồn cung của lao động di cư có thể tác động, ảnh hưởng đến các ngành công nghiệp mà họ làm việc cũng như thái độ và sự lựa chọn của lao động địa phương. Chẳng hạn, sự sẵn có của người di cư có thể làm giảm động lực của người sử dụng lao động trong việc tìm kiếm cho những thay đổi tiết kiệm lao động khi nền kinh tế phát triển và mang lại cho người lao động địa phương những lựa chọn mới. Sự hiện diện của người di cư có thể khuyến khích người lao động địa phương tránh “việc làm

của người nhập cư”, đặc biệt nếu họ có xu hướng làm những công việc, tạm gọi “3-D” công việc - bẩn thỉu, khó khăn và nguy hiểm (3-D jobs - dirty, difficult, and dangerous).

Kinh nghiệm Thái Lan chỉ ra, lao động nhập cư đóng góp vào việc làm và sản lượng kinh tế của quốc gia này; các yếu tố kinh tế vĩ mô đóng góp và tác động kinh tế vĩ mô của người lao động nhập cư như một phần của đánh giá nhu cầu thị trường lao động Thái Lan. Một số dự báo đã nhấn mạnh, nền kinh tế Thái Lan có thể sẽ tiếp tục tuyển dụng người di cư trong ít nhất một thập kỷ nữa. Nó thúc giục Chính phủ ước tính lợi ích cho Thái Lan, xây dựng các chính sách rõ ràng và minh bạch với sự hợp tác của đối tác xã hội và giải thích tại sao người lao động nhập cư có thể vẫn là một phần không thể thiếu của nền kinh tế Thái Lan (Martin, 2007).

Chính sách của Trung Quốc trong những năm gần đây đã thay đổi đáng kể từ chỗ ngăn chặn hoặc ngăn cản việc di cư nông thôn - đô thị sang nỗ lực khuyến khích và hỗ trợ nhiều hơn. Điều này đã giúp lao động nhập cư ngày càng được cải thiện. Tuy nhiên cũng cần lưu ý rằng, chính phủ Trung Quốc đã, đang và sẽ mất rất nhiều thời gian cũng như các nguồn lực để có thể thay đổi bản chất tình trạng của người di cư và mang lại cho họ những cơ hội và quyền lợi bình đẳng như người dân đô thị địa phương trong vấn đề việc làm, thu nhập, điều kiện làm việc, an sinh xã hội, tiếp cận nhà ở và quyền chính trị (Li, 2008).

### **4.2. Một số vấn đề đặt ra đối với chính sách lao động di cư**

Quản lý lao động di cư như thế nào là một trong những mối quan tâm của nhiều quốc gia. Thái Lan đang gặp khó khăn trong việc quản lý người di cư vì thành công về kinh tế của nước này đã tạo điều kiện cho những người di cư trong nước từng lấp đầy công việc “3-D” để tìm kiếm cơ hội tốt hơn ở Thái Lan hoặc nước ngoài. Người sử dụng lao động ở Thái Lan hướng tới đối tượng người di cư từ Myanmar, Lào và Campuchia để thay thế nguồn di cư trong nước trước đây cũng như lấp đầy lực lượng lao động, việc làm mới được tạo ra trong nền kinh tế đang mở rộng của Thái Lan.

Các chính sách di cư rõ ràng dựa trên giả định rằng nhu cầu về người di cư sẽ chỉ tồn tại trong thời gian ngắn, mặc dù việc đăng ký lại định kỳ của người di cư đã chứng minh rằng một số địa

điểm, ngành nghề và nghề nghiệp đã trở nên “phụ thuộc về cơ cấu” vào người di cư. Theo đó, lao động di cư là một quá trình cần được quản lý chứ không phải là một vấn đề cần giải quyết. Bằng cách ghi nhận sự đóng góp của lao động di cư vào nền kinh tế và tuân theo những điều chỉnh được đề xuất để chính sách di cư, chính phủ Thái Lan có thể quản lý lao động tốt hơn di cư đồng thời bảo vệ người di cư (Martin, 2007).

Các nhà chức trách Thái Lan đang tìm kiếm các chính sách lâu dài cho người lao động nhập cư sẽ là điều khôn ngoan khi nhớ rằng lao động di cư là một quá trình cần được quản lý, không phải là một vấn đề cần giải quyết. Miễn là Thái Lan giàu hơn đáng kể so với các nước lân cận sẽ có lao động di cư lao vào Thái Lan. Trong quản lý lao động di cư, điều quan trọng cần nhớ là cả người sử dụng lao động Thái Lan và người lao động nhập cư đều thích sự chắc chắn hơn sự không chắc chắn. Việc gia hạn giấy phép lao động chỉ một hoặc hai năm sẽ khiến người sử dụng lao động không muốn đào tạo người di cư. Cấp giấy phép lao động từ 3 đến 5 năm sẽ thay đổi ưu đãi của người sử dụng lao động và người di cư có thể thúc đẩy đào tạo nhiều hơn và năng suất cao hơn.

Bên cạnh quản lý lao động di cư, làm thế nào để phát triển chính sách di cư linh hoạt, có tính đến các yếu tố chính trị, văn hoá, xã hội của địa phương, cũng như thực tế phát triển từng lĩnh vực cụ thể, việc sử dụng hiệu quả lao động nước ngoài cũng trở thành tâm điểm của các nhà hoạch định chính sách và quản trị địa phương. Chẳng hạn, nhiều người di cư làm nông nghiệp không được đăng ký vì họ chỉ được tuyển dụng theo mùa vụ trong khu vực có mức lương thấp, khiến phí đăng ký quá cao so với thu nhập để biện minh cho việc đăng ký. Chính phủ nên định hướng và mở rộng sự linh hoạt hơn ở các khu vực biên giới, bằng cách như hỗ trợ các sáng kiến địa phương cho phép người di cư đăng ký tại chính quyền địa phương (cấp làng) và chuyển từ trang trại này sang trang trại khác. Tương tự, nghề cá là một trường hợp đặc biệt, vì người di cư có thể ở trên biển trong thời gian đăng ký.

Thảo luận về quản lý lao động di cư, kinh nghiệm quốc tế đặc biệt nhấn mạnh ba bài học lớn sau: *Thứ nhất*, các chương trình dành cho người lao động ngày một quy mô và dài hơn so với dự kiến, vì người sử dụng lao động và người di cư trở

nên phụ thuộc lẫn nhau. Để tránh tình trạng “không có gì lâu dài hơn những người lao động tạm thời”, theo đó các biện pháp khuyến khích kinh tế cần phải củng cố mục tiêu chính sách nhằm giảm sự phụ thuộc vào người lao động di cư, đặc biệt lao động di cư theo mùa vụ. *Thứ hai*, việc thiết lập các mục tiêu chính sách và công cụ kinh tế cần phải đảm bảo được sự kết nối, gắn kết hài hoà lợi ích và hợp lý giữa chủ thể sử dụng lao động và người lao động di cư. *Thứ ba*, lao động di cư xuyên biên giới liên quan đến công dân của hai quốc gia. Theo đó, sự hợp tác giữa chính phủ các nước các quốc gia gửi và tiếp nhận người di cư là cần thiết để bảo vệ người di cư và giảm thiểu buôn lậu, buôn người. Các quốc gia gửi đi có thể được khuyến khích hợp tác để ngăn chặn tình trạng di cư trái phép và buôn bán người bằng cách mở các kênh hợp pháp cho người di cư (Martin, 2007).

### **4.3. Các yếu tố tác động đến chính sách lao động di cư**

#### **4.3.1. Khủng hoảng kinh tế**

Như đã được khẳng định, lý do kinh tế là nguyên nhân chính thúc đẩy di cư và lao động di cư. Do vậy, khủng hoảng kinh tế đã làm thay đổi nhận thức, quan điểm trong hoạch định và thực thi chính sách. Điều này có thể được kiểm chứng từ cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu bắt đầu từ năm 2008 đã dẫn đến sự suy thoái nghiêm trọng trong tăng trưởng kinh tế thế giới và một loạt các chính sách về lao động di cư. Cuộc khủng hoảng đã làm nổi bật các vấn đề về thị trường lao động, đặc biệt lao động di cư hiện đang ngày càng được miêu tả là tác nhân kinh tế thay vì các mối đe dọa an ninh. Điều này đã làm thay đổi tư duy và nhận thức vai trò bảo trợ của Nhà nước đối với lao động nhập cư - một bước phát triển đáng hoan nghênh (Kuptsch, 2012).

Khủng hoảng kinh tế toàn cầu khiến nhiều doanh nghiệp không tuyển dụng lao động mới hoặc phải đóng cửa, sa thải với số lượng lớn, thường bắt đầu bằng việc tách khỏi những người lao động tạm thời (ILO, 2006). Trong bối cảnh này, người di cư có xu hướng nằm trong số những người lao động bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi suy thoái kinh tế vì nhiều lý do. Từ góc độ kinh tế, lao động nhập cư có xu hướng được sử dụng như một vùng đệm mang tính chu kỳ giống như các chính sách kinh tế vĩ mô khác nhằm tối đa hóa tăng trưởng và giảm thiểu thất nghiệp. Người di cư

thường là người cuối cùng được tuyển dụng và là người đầu tiên bị sa thải; việc làm và các mối quan hệ xung quanh việc làm của họ thường được xem là không chuẩn mực. Tuy nhiên, trong lĩnh vực chính trị, những đề xuất này thường gặp những trở ngại nhất định. Nghiên cứu ở các nước châu Âu cũng cho thấy những quan điểm khác nhau về việc tiếp nhận người di cư bị ảnh hưởng bởi văn hóa nhiều hơn là bởi nhận thức về chi phí-lợi ích kinh tế - tức mọi người quan tâm nhiều hơn đến những tác động mà người di cư có thể gây ra đối với việc thay đổi khu vực lân cận hơn là tác động của họ đối với tiền lương (Card và cộng sự, 2009).

Dưới góc độ xã hội và chính trị, trong thời kỳ kinh tế bất ổn, người di cư dễ dàng trở thành vật tế thần (scapegoats); bài ngoại tình cảm và sự phân biệt đối xử với người lao động nhập cư ngày càng gia tăng. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng khủng hoảng kinh tế có thể tạo một số tác dụng phụ tích cực trong lĩnh vực hoạch định chính sách di cư, vì cuộc khủng hoảng đã góp phần làm thay đổi tầm nhìn của nhà nước và vai trò của nhà nước trong chính sách kinh tế nói chung và chính sách về lao động di cư, nhập cư nói riêng (Kuptsch, 2012).

Nhìn chung, những người có trình độ học vấn cao hơn sẽ dễ dàng xoay trở và tự điều chỉnh việc làm khi mất việc. Trong những năm gần đây, nhiều quốc gia đã chứng kiến có sự cạnh tranh gay gắt về nhân tài toàn cầu, lao động nhập cư có tay nghề cao, với các quốc gia nơi đến tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp nhận và làm việc của họ. Có một diễn ngôn và tư duy mới tạm gọi “chủ nghĩa trọng thương vốn con người” đã được viện dẫn, lập luận bởi các nhà hoạch định chính sách rằng việc có nhiều người di cư có tay nghề cao hơn là một động thái hợp lý để nâng cao năng suất và khả năng cạnh tranh kinh tế của các quốc gia điếm đến (Kuptsch & Pang, 2006). Vì vậy có thể cho rằng, những người di cư có tay nghề cao sẽ ít bị ảnh hưởng bởi tình hình tài chính và khủng hoảng kinh tế.

#### **4.3.2. Chiến lược sinh kế**

Tại sao người lao động di cư? có thể cho rằng lý do quan trọng quyết định di cư là để tìm kiếm thu nhập cao hơn - đây có thể được xem là chiến lược sinh kế bền vững. Thực tế cho thấy, tăng trưởng kinh tế đã mở ra những cơ hội mới cho người lao động trong nước - những người trước đây làm việc trong nông nghiệp, xây dựng và thủy sản. Sự sẵn có của người di cư có thể đẩy nhanh

tốc độ người lao động nước sở tại rời khỏi các lĩnh vực này, điều này được giải thích, khi nền kinh tế đang phát triển mang đến cho người lao động trong nước những lựa chọn khác.

Nhìn chung, tại các nước đang phát triển, di cư và lao động di cư là một trong những giải pháp và chính sách lao động quan trọng đã được nhiều quốc gia áp dụng. Vì vậy, việc tìm kiếm việc làm và sự kỳ vọng về thu nhập cao hơn đã trở thành một trong những chiến lược sinh kế của phần lớn lao động di cư quốc tế ngày nay (ILO, 2022).

Đây là lý do phổ biến nhất được đưa ra - sức hút từ mức lương cao hơn ở các nước tiếp nhận. Theo nghĩa này, vấn đề thất nghiệp gia tăng, cùng với sự nghèo đói mà nhiều quốc gia đang phải đối mặt là một trong những nhân tố quan trọng nhất thúc đẩy quyết định di cư. Điều này cũng dễ hiểu, vì di cư luôn chịu ảnh hưởng, quyết định bởi “lực đẩy/nhân tố đẩy” và “lực hút/nhân tố kéo” hay quá trình di cư xảy ra khi có sự khác biệt, đặc biệt sự chênh lệch kinh tế, mức sống giữa nơi đi và nơi đến. Lực đẩy là những yếu tố, điều kiện tự nhiên, kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội ở nơi đi (nơi xuất cư), ví dụ do điều kiện sống khó khăn, không tìm được việc làm... Đây là “nhân tố đẩy”.

Cùng với đó các lực hút ở nơi đến (nhập cư) như những điều kiện, yếu tố thuận lợi về tự nhiên, kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, đặc biệt là về cơ hội việc làm, thu nhập; phát triển ở nơi đến. Đây là “nhân tố kéo”. Sự kết hợp giữa lực đẩy và lực kéo là nguyên nhân di cư diễn ra (Giải, 2022). Cụ thể, sự chênh lệch kinh tế giữa các nhóm nước châu Á được cho là nhân tố chính trong mối liên hệ nêu trên với thu nhập đầu người dao động từ mức thấp 200 USD ở các nước nghèo nhất đến khoảng 35 USD-40.000 ở các nước tiên tiến. Ví dụ như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan (tỉnh của Trung Quốc), Singapore và Đặc khu hành chính Hồng Kông có mức tăng trưởng kỷ lục trong những năm 1970, những năm 1980 và được xem là “phép màu kinh tế Đông Á”. Ngoài ra, sự gián đoạn xã hội do tái cơ cấu kinh tế có thể sẽ khiến nhiều người rời khỏi cộng đồng của họ và khuyến khích họ ra nước ngoài làm việc (Stalker, 2000).

Bên cạnh nguyên nhân kinh tế, lý do lao động di cư có thể đến từ: (i) Bị thu hút bởi bạn bè, người thân và mạng xã hội. Ngày nay, trước sự phát triển vượt bậc của truyền thông, đặc biệt mạng xã hội. Theo đó, mạng lưới xã hội nói chung, mạng xã hội

nói riêng, cụ thể mạng lưới bạn bè và người thân đang làm việc tại các quốc gia điếm đến đóng vai trò nguồn thông tin và cộng đồng “neo” cho người mới đến. (ii) Tìm kiếm sự phiêu lưu, khám phá, tò mò. Theo quy luật chung, di cư, đặc biệt lao động di cư thường tập trung ở giới trẻ, lao động trẻ. Xét từ góc nhìn tâm lý học xã hội, ở họ luôn có sự tò mò, khám phá và thậm chí chấp nhận mạo hiểm. Vì vậy, một số người thích đến thăm những vùng đất khác vì cảm giác phiêu lưu hoặc khám phá và nhu cầu lao động mới nổi có thể mang lại cơ hội cần thiết. (iii) Chạy trốn khỏi sự đàn áp và xung đột vũ trang. Trong một số trường hợp, người di cư không có lựa chọn nào khác. Họ có thể đơn giản bị buộc ra ngoài vì xung đột vũ trang, đàn áp tại nhà hoặc suy thoái môi trường. Phần lớn dòng người di cư từ Myanmar đến Thái Lan và từ Afghanistan đến Pakistan là một minh chứng về sự xáo trộn do xung đột vũ trang và đàn áp các nhóm sắc tộc.

Tại sao các nước gửi lao động lại thúc đẩy lao động di cư? Có hai lý do chính trả lời cho câu hỏi này, *thứ nhất*, để giảm bớt áp lực thất nghiệp trong nước và thu nhập ngoại hối. Tại Philippines, việc di cư, đưa lao động ra nước ngoài đã trở thành chiếc nạng (a pair of crutches) cho kinh tế địa phương, phục vụ hai mục tiêu chính - giảm bớt tình trạng thất nghiệp và tạo ra thu nhập nước ngoài để thúc đẩy nền kinh tế đang suy thoái (Kakammpi, 2002). Đồng thời, lao động di cư được xem là một van an toàn (valve for domestic) cho tình trạng thất nghiệp trong nước và nguyện vọng của những người lao động có trình độ học vấn lương cao hơn.

### 4.3.3. Toàn cầu hóa

Thế giới ngày nay ngày càng “phẳng hóa” là một trong những yếu tố quan trọng thúc đẩy quá trình toàn cầu hóa được diễn ra nhanh hơn. Nếu vậy, câu hỏi cần đặt ra ở đây, toàn cầu hóa thúc đẩy di cư như thế nào? Bên cạnh quá trình toàn cầu hóa, chính sách tự do hóa về kinh tế, văn hóa, giáo dục, khoa học - công nghệ, lao động - việc làm ... đã dẫn đến sự thay đổi mạnh mẽ và gia tăng lớn dòng người di cư xuyên biên giới, xuyên quốc gia như trong trường hợp vốn và công nghệ. Một số ý kiến cho rằng, toàn cầu hóa có xu hướng làm xói mòn chủ quyền và quyền tự chủ của quốc gia và di cư quốc tế là một phần không thể thiếu của toàn cầu hóa (Castles, 1999). Hoặc nói cách khác, toàn

cầu hóa là động lực chính của di cư lao động quốc tế.

Ngày nay, trước sự phát triển của truyền thông cùng với sự cải thiện của giao thông đã giúp tuyên tải một thông điệp mạnh mẽ về những lợi thế mà người dân sống, trải nghiệm ở các quốc gia phát triển (UNHCR, 1995). Động thái này, đã thúc đẩy toàn cầu hóa chuyển biến mạnh mẽ và sâu rộng hơn, điều này khiến di cư ngày trở nên dễ dàng hơn. Bên cạnh đó, chính dòng chảy thương mại và đầu tư ngày càng tăng ở khu vực châu Á đã tạo điều kiện thuận lợi cho sự quan tâm và nhận thức về việc di cư sang các nước như Nhật Bản, Hàn Quốc và tỉnh Đài Loan của Trung Quốc. Bên cạnh đó, các lực lượng toàn cầu hóa đã củng cố phong trào công nhân lành nghề; lao động có tay nghề được chào đón và đánh giá cao bởi các nhà đầu tư. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý, toàn cầu hóa cũng làm gia tăng sự chênh lệch kinh tế giữa các quốc gia.

#### 4.3.4. Già hoá dân số

Già hóa dân số đặt ra nhiều thách thức của nhiều quốc gia. Hiện nay, nhiều quốc gia châu Á đang phải đối mặt với nhiều vấn đề nhân khẩu học, thực tế đã cho thấy những thay đổi về nhân khẩu học ở các nền kinh tế tăng trưởng nhanh đã tạo ra tình trạng thiếu hụt lao động nghiêm trọng. Các quốc gia sử dụng lao động nói chung có đặc điểm là tỷ lệ dân số và lao động cao thúc đẩy tăng trưởng như trường hợp của Pakistan, Bangladesh và Philippines vượt quá hai phần trăm mỗi năm vào thế kỷ 21. Các nước tiếp nhận lao động hiện nay đang trải qua quá trình chuyển đổi nhân khẩu học và đang gặp phải tình trạng thiếu lao động nghiêm trọng. Một báo cáo gần đây của Ban dân số Liên hợp quốc về xu hướng nhân khẩu học ở một số nước tiên tiến trong đó có Nhật Bản và Hàn Quốc đã khuyến cáo, sự suy giảm dân số và già hóa dân số dự kiến sẽ có tác động sâu sắc và những hậu quả sâu rộng, buộc Chính phủ phải đánh giá lại nhiều các chính sách và chương trình kinh tế, xã hội và chính trị, bao gồm cả những chính sách liên quan đến di cư quốc tế (United Nations, 2000).

Dự báo đến năm 2060, dân số trong độ tuổi lao động của EU được dự đoán sẽ giảm gần 50 triệu ngay cả khi tình trạng nhập cư ròng tiếp tục tương tự đến mức lịch sử khoảng 110 triệu người. Điều quan tâm hơn những diễn biến này có thể gây rủi ro về sự bền vững của lương hưu, y tế và xã hội, đặc biệt tăng chi tiêu công (European

Commission, 2008). Vì vậy, khi xây dựng một chính sách chung về lao động nhập cư vào EU, cần có sự quan tâm cẩn thận về mặt chính sách. Cụ thể, chính sách lao động nhập cư cần phải dựa trên nguyên tắc mạch lạc, toàn diện, cởi mở và đoàn kết (Sergio, 2007).

### 5. Bàn luận

Từ kết quả phân tích, đánh giá về chính sách lao động di cư, đặc biệt chính sách lao động di cư xuyên quốc gia từ góc nhìn và cách tiếp cận vĩ mô - thể chế và chính sách công. Để nâng cao hiệu quả chính sách lao động di cư xuyên quốc gia, một số khuyến nghị chính sách và giải pháp được đề cập như sau:

(i) Tăng cường hợp tác quốc tế. Rõ ràng, lao động di cư ngày càng trở thành vấn đề của toàn cầu (IOM & ILO, 2023), chính sách lao động di cư xuyên quốc gia liên quan và được quản lý trực tiếp bởi chính phủ nhà nước xuyên quốc gia (Kidjie & Richa, 2022; Larrison & Raadschelders, 2020; Ott & Boonyarak, 2020). Theo đó, một số khuyến nghị được đề xuất, gồm tăng cường hợp tác quốc tế, thực thi pháp luật xuyên biên giới, thiết lập các cơ chế giải quyết tranh chấp, tăng cường hiểu biết về quyền của người lao động di cư, đào tạo kỹ năng và tăng cường mạng lưới xã hội (Ramadhan và cộng sự, 2021). Cũng cần lưu ý rằng, trong trường hợp này, sự hợp tác giữa các quốc gia có vai trò quan trọng trong việc phát triển các cơ chế bảo vệ tích hợp và hiệu quả, cũng như tăng cường thực hiện bảo vệ người lao động di cư khỏi giai đoạn tuyển dụng trở lại (Aswindo và cộng sự, 2021; Kidjie & Richa, 2022);

(ii) Tăng cường hợp tác, phối hợp giữa các chủ thể liên quan. Bên cạnh sự phối hợp, hợp tác của chính phủ hai quốc gia về vấn đề lao động di cư, để đảm bảo rằng người lao động di cư được bảo vệ và giám sát có hiệu quả về quyền và nghĩa vụ của con người (IOM & ILO, 2023). Cần chú trọng sự phối hợp, hợp tác giữa các cơ quan liên quan, đặc biệt vai trò của đại sứ quán trong quản lý cũng như chính sách hỗ trợ lao động di cư xuyên quốc gia (Kidjie & Richa, 2022); các tổ chức phi chính phủ trong việc thúc đẩy chính sách bảo vệ người lao động một cách toàn diện và bền vững. Cần có sự phối hợp tốt giữa các cơ quan chức năng với các chủ thể hữu quan trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến lao động di cư, chẳng hạn như nỗ lực ngăn chặn các hoạt động tuyển dụng bất hợp pháp

và bảo vệ người lao động di cư đang ở trong tình trạng dễ bị tổn thương hoặc khủng hoảng.

(iii) Đặc biệt cần xem xét một cách toàn diện về vấn đề già hóa dân số vào trong chiến lược, chính sách di cư, lao động di cư xuyên quốc gia. Như đã được đề cập, già hóa dân số đã, đang và sẽ là một trong những thách thức lớn đối với các quốc gia phát triển và đang phát triển, đặc biệt khi xem xét về chính sách lao động và việc làm. Vì vậy, làm thế nào để duy trì được lực lượng lao động thay thế tại chỗ, đồng thời thu hút lao động di cư/nhập cư xuyên quốc gia là một trong những chính sách và giải pháp được nhiều quốc gia quan tâm, triển khai thực hiện. Kinh nghiệm tại nhiều quốc gia ở châu Âu đã chỉ ra, dòng nhập cư bền vững ngày càng trở thành cấp thiết để đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động EU và đảm bảo sự thịnh vượng của châu Âu (European Commission, 2005). Đặc biệt, trong bối cảnh một châu Âu đang già đi, đóng góp tiềm tàng của nhập cư vào hoạt

động kinh tế của EU là rất đáng kể (Barbara, 2014).

### 6. Kết luận

Lao động di cư là chủ đề không mới, tuy nhiên, cách nhận diện, phân tích và thảo luận về lao động di cư, đặc biệt lao động di cư xuyên quốc gia trong nghiên cứu này có thể nói là khá mới. Vì vậy đóng góp quan trọng của nghiên cứu này được thể hiện qua việc tổng hợp, nhân diện, phân tích và luận giải về một số chiều cạnh kinh tế, chính trị và xã hội trọng tâm của lao động di cư, lao động di cư xuyên quốc gia từ cách tiếp cận và góc nhìn của khoa học chính sách công.

Đồng thời, nghiên cứu đã phân tích, đánh giá một số yếu tố tác động đến chính sách lao động di cư từ đó bàn luận và gợi mở một số khuyến nghị chính sách, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng chính sách lao động di cư xuyên quốc gia trong bối cảnh hiện nay.

### Tài liệu tham khảo

- Aswindo, M., Ras, A. R., Simon, A. J., & Hanita, M. (2021). Omnibus Law on Job Creation and Resilience Prospects of Indonesian Migrant Workers. Retrieved December 5, 2024 from <https://doi.org/10.31219/osf.io/v3tu4>.
- Barbara, L. (2014). Europeanization and the Negotiation of a New Labour Migration Policy in Germany - The Goodness of Fit Approach Revisited". *Comparative migration studies*, 2(4): 469-492. Doi: 10.5117/cms2014.4.laub.
- Card, D., Dustmann, C. & Preston, I. (2009): Immigration, Wages, and Compositional Amenities. CReAM Discussion Paper Series 0929, Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Department of Economics, University College London. URL: Retrieved December 1, 2024 from [http://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_29\\_09.pdf](http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_29_09.pdf).
- Castles, S. (1999). Globalization, migration and the nation-state: Western experiences and Asian dilemmas, paper presented at the APRMN Symposium: New Trends in Asia Pacific Migration and Consequences for Japan. Japan: Waseda University.
- European Commission. (2005). *Green paper on an EU approach to managing economic migration*. Retrieved December 1, 2024 from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52004DC0811>.
- European Commission. (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools*. Retrieved December 1, 2024 from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52008DC0359>
- Geddes, A. & Niemann, A. (2015), Introduction: Conceptualising EU Policy on Labour Migration, *Cambridge Review of International Affairs* 28(4), 523-535. <https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1087710>.
- Giai, N. Q. (2022). *Mục song dân cư Vùng Đông Nam Bộ - Lý luận và thực tiễn (sách chuyên khảo)*. Hà Nội: NXB Khoa học Xã hội.
- ILO. (2004), *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy. Report VI*. Retrieved December 1, 2024 from

- [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf).
- ILO. (2006). *ILO Multilateral Framework on Labour Migration Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*. Retrieved December 1, 2024 from <https://www.ilo.org/publications/multilateral-framework-labour-migration>.
- ILO. (2022). *Practical Guide on Developing Labour Migration Policies*. Retrieved December 5, 2024 from [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed\\_protect/%40protrav/%40migrant/documents/publication/wcms\\_832194.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40protrav/%40migrant/documents/publication/wcms_832194.pdf).
- IOM & ILO. (2023). *National Labour Migration Strategy 2024 – 2028*. Retrieved December 3, 2024 from [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/2024-01/national\\_labour\\_migration\\_strategy-\\_2024-\\_2028-1.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/2024-01/national_labour_migration_strategy-_2024-_2028-1.pdf).
- Kakammpi. (2002). *Philippines overseas migration amidst the Asian crisis*. Paper prepared for the FES Southeast Asian Regional conference on migrant workers and the Asian crisis: towards a trade union position, Bangkok.
- Kidjie, S. & Richa, S. (2022). Keeping up with the migrant workers: The role of embassies in transnational administration of labor migration policy, *Administrative Theory & Praxis*, <https://doi.org/10.1080/10841806.2022.2086754>.
- Kuptsch, C. & Pang, E. (2006). *Competing for Global Talent*. Geneva: ILO/IILS. Retrieved December 1, 2024 from <https://www.ilo.org/media/320806/download>.
- Kuptsch, C. (2012). The Economic Crisis and Labour Migration Policy in European Countries, *Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 37(1-2), 15-32.
- Larrison, J. & Raadschelders, J. C. (2020). Understanding migration: The case for public administration, *International Journal of Public Administration*, 43(1), 37-48. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1620772>.
- Li, S. (2008). *Rural Migrant Workers in China: Scenario, Challenges and Public Policy*. Policy Integration and Statistics Department International Labour Office, Geneva.
- Martin, P. (2007). *The economic contribution of migrant workers to Thailand: Towards policy development*. Thailand: International Labour Organization.
- OECD. (2024). *International Migration Outlook 2024*. Paris: OECD Publishing.
- Ott, J. S. & Boonyarak, P. (2020). Introduction to the special issue international migration policies, practices, and challenges facing governments, *International Journal of Public Administration*, 43(2), 95-101. Doi:10.1080/01900692.2019.1672188.
- Ramadhan, M. R., Kamal, M. & Mamonto, M. A. W. W. (2021). Omnibus Law in Indonesia: Legal Protection of Workers in Employment Contracts, *Golden Ratio of Law and Social Policy Review*, 1(1), 7-16. <https://doi.org/10.52970/grlspr.v1i1.151>.
- Sar, R. A. at el (2024), Employment law Policy and Protection of Indonesian migrant workers, *International Journal of Social and Education*, 1(1), 253-267
- Sergio, C. (2007). Building a Common Policy on Labour Immigration Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?, CEPS Working Document No. 256.
- Stalker, P. (2000), *Workers without frontiers: The impact of globalization on international migration*. International Labour Office, Geneva.
- UNHCR. (1995). *The State of The World's Refugees: In search of solutions*, United Nations High Commissioner for Refugees. London: Oxford University Press.
- United Nations. (2000). *Policy Responses to low fertility and Population Aging in Korea*, United Nations Secretariat New York.



## NGHIÊN CỨU VỀ LAO ĐỘNG DI CƯ TỪ GÓC NHÌN CHÍNH SÁCH CÔNG

Nguyễn Quang Giải

Trường Đại học Thủ Dầu Một

Email: [nguyenquanggiai@tdmu.edu.vn](mailto:nguyenquanggiai@tdmu.edu.vn)

Ngày nhận bài: 8/12/2024; Ngày phân biện: 16/12/2024; Ngày tác giả sửa: 18/12/2024;

Ngày duyệt đăng: 19/12/2024

**DOI:** <https://doi.org/10.58902/tcnckhpt.v3i4.195>

**Tóm tắt:** Lao động di cư là chủ đề luôn có tính thời sự đối với chính sách lao động của nhiều quốc gia. Đồng thời, đây là một hiện tượng của toàn cầu không thể thiếu của quá trình tăng trưởng và phát triển kinh tế; cung cầu thị trường lao động; chiến lược và giải pháp về chính sách lao động di cư của nhiều quốc gia đang phát triển trong đó có Việt Nam. Dựa vào nguồn dữ liệu thứ cấp, bài viết thực hiện một tổng quan nghiên cứu về lao động di cư của một số quốc gia trên thế giới từ góc nhìn và cách tiếp cận của khoa học chính sách công. Trên cơ sở kết quả tổng quan nghiên cứu, bài viết đã đề xuất một số chính sách, giải pháp nhằm từng bước giúp hoàn thiện hơn chất lượng hoạch định và thực hiện chính sách lao động di cư đáp ứng xu thế toàn cầu hóa, hội nhập và phát triển.

**Từ khóa:** Chính sách; Chính sách lao động di cư; Lao động; Lao động di cư.