



BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ



CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC

DỰ ÁN
HỖ TRỢ XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN
KINH TẾ - XÃ HỘI VIỆT NAM THỜI KỲ 2011-2020

LAO ĐỘNG VÀ TIẾP CẬN VIỆC LÀM

Chủ đề nghiên cứu
Thị trường lao động, việc làm và đô thị hoá ở Việt Nam đến năm 2020:
Học hỏi từ kinh nghiệm quốc tế



HÀ NỘI, VIỆT NAM
THÁNG 3-2010

Bản quyền © 2010 Chương trình phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam

Giấy phép xuất bản số: 390-2009/CXB/45 -18/TN

Ảnh trang bìa: Quỹ Châu Á

Thiết kế mỹ thuật: Công ty Cổ phần in La Bàn

In tại Việt Nam

Báo cáo này được xây dựng theo yêu cầu của Viện Chiến lược phát triển (Viện CLPT) thuộc bộ Kế hoạch và Đầu tư và Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP). Những quan điểm trình bày ở đây là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh các ý kiến hay quan điểm chính thức của Viện CLPT hoặc UNDP.

LAO ĐỘNG VÀ TIẾP CẬN VIỆC LÀM

**Báo cáo Thị trường lao động,
việc làm và đô thị hoá ở Việt Nam
đến năm 2020: Học hỏi từ kinh nghiệm quốc tế**

Ian Coxhead • Diệp Phan • Đinh Vũ Trang Ngân • Kim N. B. Ninh



Quy Châu AÙ

Hà Nội, Việt Nam
Tháng 3 Năm 2010

LỜI TỰA

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội (CLPTKT-XH) là văn kiện về phát triển quốc gia cao nhất của Việt Nam. CLPTKT-XH thể hiện hệ thống các chủ trương phát triển kinh tế - xã hội quốc gia ở tầm tổng thể, toàn cục, cơ bản và dài hạn. Nó phản ảnh hệ thống quan điểm, mục tiêu phát triển cơ bản, những đột phá Chiến lược, phương thức và các giải pháp lớn về phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ 10 năm của đất nước. CLPTKT-XH là căn cứ để xây dựng các Chiến lược phát triển ngành và lĩnh vực, lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội các vùng, các lãnh thổ, các quy hoạch phát triển ngành và các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm. Các mục tiêu và phương hướng đề ra trong Chiến lược được cụ thể hóa thành các chương trình và kế hoạch hành động cụ thể trong từng kỳ kế hoạch nhằm đạt được các mục tiêu đó.

CLPTKT-XH 10 năm 2001-2010 của Việt Nam đã được soạn thảo dựa trên cơ sở nghiên cứu khoa học tương đối vững chắc theo một quy trình cởi mở và thu hút sự tham gia rộng rãi. Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), thông qua Dự án VIE/99/002, đã hỗ trợ việc áp dụng các kinh nghiệm và tập quán quốc tế tốt nhất vào quá trình soạn thảo Chiến lược, đồng thời hỗ trợ cho quá trình tham vấn và thảo luận chính sách cởi mở và thu hút sự tham gia rộng rãi. Đáp ứng đề nghị của Chính phủ Việt Nam, UNDP đã và đang tiếp tục hỗ trợ cho việc xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020 của Việt Nam trên cơ sở bằng chứng vững chắc; áp dụng kinh nghiệm và kiến thức quốc tế tốt nhất vào quá trình soạn thảo; và tham vấn chính sách cởi mở và thu hút sự tham gia rộng rãi thông qua Dự án 00050577 “Hỗ trợ xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020”. CLPTKT-XH thời kỳ 2011-2020 đang được xây dựng, tổ chức lấy ý kiến để hoàn chỉnh và sẽ trình Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ XI thông qua vào đầu năm 2011

Trong khuôn khổ Dự án 00050577 “Hỗ trợ xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020” do UNDP tài trợ nói trên, một loạt các nghiên cứu đã được thực hiện. Các chủ đề và kết quả nghiên cứu đã được chia sẻ và tham khảo ý kiến Tổ Biên tập Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020, các nhà hoạch định chính sách, các nhà khoa học và cộng đồng quốc tế. Các kết quả nghiên cứu đã phần nào hỗ trợ cho việc xác định các mục tiêu ưu tiên và các lựa chọn và giải pháp chính sách mang tính đột phá trong CLPTKT-XH. Báo cáo này được xây dựng theo yêu cầu của Viện Chiến lược phát triển (Viện CLPT) thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư và UNDP. Những quan điểm trình bày ở đây là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh các ý kiến hay quan điểm chính thức của Viện CLPT hoặc UNDP.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc báo cáo nghiên cứu làm tài liệu tham khảo cho các cuộc thảo luận và tham vấn trong quá trình xây dựng CLPTKT-XH thời kỳ 2011-2020.



Giám đốc quốc gia
Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc
tại Việt Nam



TS. Cao Viết Sinh
Thứ trưởng
Bộ Kế hoạch và Đầu tư

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo “Thị trường lao động, việc làm và đô thị hoá ở Việt Nam: Học hỏi từ kinh nghiệm quốc tế” thuộc dự án UNDP 00050577 “Hỗ trợ xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020.” Cơ quan quốc gia thực hiện dự án là Viện Chiến lược Phát triển (Viện CLPT) của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT).

Nghiên cứu do Quỹ Châu Á thực hiện. Nhóm nghiên cứu gồm Giáo sư Ian Coxhead, Khoa Nông nghiệp và Kinh tế ứng dụng, Đại học Wisconsin-Madison, Hoa Kỳ; Phó Giáo sư Diệp Phan, Khoa Kinh tế và Quản lý, trường Đại học Beloit, Hoa Kỳ; bà Đinh Vũ Trang Ngân, Chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright, thành phố Hồ Chí Minh và TS. Kim N. B. Ninh, Trưởng đại diện Quỹ Châu Á tại Việt Nam. Việc lập mô hình mô phỏng được thực hiện với sự hợp tác của Phó Giáo sư Nguyễn Văn Chân của Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội.

Ngoài ra, nhóm còn nhận được sự hỗ trợ nghiên cứu từ bà Lê Đồng Tâm và bà Thu Trang (Tracy) Phùng thuộc Đại học Wisconsin và bà Lê Thu Hiền và bà Nguyễn Thu Hằng thuộc Văn phòng Quỹ Châu Á tại Việt Nam. TS. Bruce Tolentino và chị Nina Merchant thuộc Chương trình Phát triển và Cải cách Kinh tế của Quỹ Châu Á đã rà soát báo cáo và đưa ra những ý kiến đóng góp quý báu. Cuối cùng, nhóm nghiên cứu muốn bày tỏ lòng biết ơn đến nhiều cán bộ, chuyên gia và nhà nghiên cứu Việt Nam đã dành thời gian để chia sẻ kinh nghiệm và ý kiến của mình. Báo cáo này không thể hoàn thiện nếu thiếu những đóng góp quý báu của họ.

MỤC LỤC

Tóm tắt	i
Mở đầu	1
1. Tổng quan về tăng trưởng kinh tế	3
1.1. Tầm quan trọng của thị trường lao động	3
1.2. Tăng trưởng, tiền lương, việc làm và di cư	6
2. Viễn cảnh khu vực và toàn cầu về phát triển, lao động và đô thị hoá	10
2.1 So sánh kinh nghiệm phát triển trong khu vực	10
2.1.1 Các nie (xing-ga-po, hồng kông, đài loan, hàn quốc)	13
2.1.2 Đông nam á (ma-lai-xi-a, in-đô-nê-xi-a, thái lan)	18
2.1.3. Trung quốc	25
2.1.4 Ấn độ	32
2.2. Những bài học rút ra từ phân tích so sánh	33
2.3 Những xu thế khu vực và toàn cầu hiện nay	36
2.3.1. Sự trỗi dậy của “trung quốc và ấn độ”	37
2.3.3. Đối phó với sức ép toàn cầu: bài học từ in-đô-nê-xi-a?	39
3. Kinh nghiệm của việt nam Và so sánh với các nước láng giềng	42
3.1. Tăng trưởng kinh tế, chuyển đổi cơ cấu, đói nghèo và bất bình đẳng	42
3.2. Tình hình thị trường lao động của việt nam	45
3.3. Đô thị hoá	55
3.4. Đánh giá	57
3.5 Đánh giá thực trạng và hướng tới tương lai: chính sách lao động và các vấn đề về thể chế	58
3.5.1. Khuôn khổ	58
3.5.2. Các chính sách về thị trường lao động	61
4. Mô phỏng chính sách về tăng trưởng, dịch chuyển lao động và phúc lợi kinh tế	65
4.1. Mô hình mô phỏng	65
4.2. Thử nghiệm về chính sách	67
4.3. Kết quả	67
4.4. Thảo luận	71

5. Khuyến nghị về chính sách lao động và đô thị hoá từ nay tới năm 2020	73
5.1. Chiến lược trung hạn: hỗ trợ tăng việc làm	73
5.3. Tóm tắt	79
Tài liệu tham khảo	80

BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 1: GDP bình quân đầu người (USD, theo giá năm 2000) ở một số nền kinh tế trong khu vực	12
Biểu đồ 2: Hệ số phụ thuộc theo độ tuổi (dân số trong độ tuổi lao động/tổng dân số)	12
Biểu đồ 3: Năng suất lao động thực bình quân qua các thập kỷ (USD, theo giá năm 2000)	13
Biểu đồ 4: Tốc độ tăng năng suất lao động thực (năm 1984=100)	13
Biểu đồ 5: Giá trị gia tăng ngành nông nghiệp (% GDP)	14
Biểu đồ 6: Tỷ lệ đô thị hoá (% dân số)	14
Biểu đồ 7: Các NIE: Tốc độ tăng GDP bình quân đầu người (USD, theo giá cố định 2000)	16
Biểu đồ 8: Các NIE: Tốc độ tăng năng suất lao động (Năm 2000 = 1)	16
Biểu đồ 9: Đông Nam Á: Tốc độ tăng GDP bình quân đầu người (USD, theo giá năm 2000)	22
Biểu đồ 10: Đông Nam Á: Tỷ trọng giá trị gia tăng ngành chế tạo (% GDP)	22
Biểu đồ 11: Đông Nam Á: Tốc độ tăng năng suất lao động (Năm 2000 = 1)	23
Biểu đồ 12: Trung Quốc và Ấn Độ: Tốc độ tăng GDP bình quân đầu người (USD, theo giá năm 2000)	31
Biểu đồ 13: Trung Quốc và Ấn Độ: Tốc độ tăng năng suất lao động (Năm 2000=1)	31
Biểu đồ 14: Cơ cấu GDP và cơ cấu việc làm	53
Biểu đồ 15: Độ co giãn của việc làm theo tăng trưởng của Việt Nam	56
Biểu đồ 16: Độ co giãn của việc làm theo lao động ở Việt Nam theo ngành	56
Biểu đồ 17: Số năm đến trường theo nước	61
Biểu đồ 18: Các xu thế về số năm đến trường (năm gốc theo nước)	61
Biểu đồ 19: Năng suất lao động theo ngành (triệu VND/lao động, giá cố định năm 1994)	63
Biểu đồ 20: Năng suất lao động theo hình thức sở hữu (triệu VND/lao động, giá cố định năm 1994)	63
Biểu đồ 21: Tốc độ tăng năng suất lao động theo ngành	65
Biểu đồ 22: Tốc độ tăng năng suất lao động theo hình thức sở hữu	65
Biểu đồ 23: Tiền lương theo giờ ở Việt Nam đang tăng lên ('000 VND)	68
Biểu đồ 24: Chênh lệch về lương đang dẫn ra (tỷ số tiền lương trung bình giữa các trình độ giáo dục khác nhau, mẫu số là không có bằng cấp hoặc trình độ tiểu học)	68

Biểu đồ 25:	Bất bình đẳng về tiền lương đang thay đổi tại Việt Nam	68
Biểu đồ 26:	Bất bình đẳng về tiền lương đang thay đổi tại Việt Nam (tiếp theo)	68
Biểu đồ 27:	Chẩn đoán tăng trưởng việc làm tại Việt Nam	74

BẢNG

Bảng 1:	Cơ cấu lực lượng lao động chia theo trình độ giáo dục	26
Bảng 2:	Các chỉ số giáo dục của các nền kinh tế châu Á có tốc độ tăng trưởng nhanh	28
Bảng 3:	Cơ cấu tăng dân số thành thị ở Trung Quốc, 1950-2000	37
Bảng 4:	Việt Nam: Các chỉ số đói nghèo và bất bình đẳng	51
Bảng 5:	Cơ cấu sản lượng và cơ cấu việc làm (%)	53
Bảng 6:	Tốc độ tăng việc làm ở Việt Nam	54
Bảng 7:	Tốc độ tăng việc làm của Việt Nam theo ngành 2000-2008	57
Bảng 8:	Lực lượng lao động lớn và đang tăng lên của Việt Nam	58
Bảng 9:	Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của Việt Nam đang giảm đi (%)	59
Bảng 10:	Số năm đến trường trung bình của dân số trong độ tuổi lao động	59
Bảng 11:	Tỷ trọng lao động có tay nghề ở Việt Nam	60
Bảng 12:	Bất bình đẳng về giáo dục ở Việt Nam (Hệ số Gini về số năm đến trường)	60
Bảng 13:	Việc làm hưởng lương tại Việt Nam đang tăng lên	67
Bảng 14:	Tốc độ tăng lương theo trình độ giáo dục	67
Bảng 15:	Tốc độ và mức độ đô thị hoá ở một số nước	69
Bảng 16:	Người dân diện đăng ký tạm trú ngắn hạn KT4 theo tuổi và trình độ giáo dục tại Tp. Hồ Chí Minh năm 2004	70
Bảng 17:	Tác động kinh tế vĩ mô của tăng trưởng vốn trong ngành sản xuất hàng xuất khẩu (% thay đổi)	83
Bảng 18:	Tác động tiền lương và việc làm của tăng trưởng vốn trong ngành sản xuất hàng xuất khẩu (% thay đổi)	84
Bảng 19:	Tác động nghèo đói và phân phối thu nhập của tăng trưởng vốn trong sản xuất hàng xuất khẩu	87

PHỤ LỤC

Phụ lục		86
Phụ lục 1:	Danh sách phỏng vấn của Phái đoàn khởi động	86
Phụ lục 2:	So sánh mức sống tại Việt Nam và một số quốc gia	87
Phụ lục 3:	Ví dụ về các nước	88

CÁC TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
AGE	Cân bằng tổng quát ứng dụng
APO	Tổ chức Năng suất châu Á
Bộ LĐTB&XH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
CIEM	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương
CLPTKT-XH	Chiến lược phát triển kinh tế xã hội
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
DNVVN	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
Viện CLPT	Viện Chiến lược phát triển
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
HDI	Chỉ số phát triển con người
NIE	Các nền kinh tế công nghiệp mới
SE	Đông Nam
SEA	Đông Nam Á
TAF	Quỹ Châu Á
TCTK	Tổng cục Thống kê
TFP	Năng suất các yếu tố tổng hợp
TOR	Điều khoản tham chiếu
TP.HCM	Thành phố Hồ Chí Minh
TVE	Doanh nghiệp hương trấn
UN	Liên hợp quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
VLSS	Điều tra mức sống Việt Nam
VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình tại Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại thế giới

TÓM TẮT

Trong thời kỳ 2011-20, Việt Nam sẽ bước vào thập niên tăng trưởng thứ ba dựa trên cơ sở tái hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu. Việt Nam, được xếp hạng là một trong những nước nghèo nhất trên thế giới vào những năm 90, hiện đang hướng tới trở thành một nền kinh tế có thu nhập trung bình, có bước nhảy vọt hơn hẳn nhiều nước khác trong quá trình này. Hai thập niên tăng trưởng mạnh mẽ với một tốc độ mà rất ít nước thậm chí cả những nước ở khu vực Đông và Đông Nam Á theo kịp, đã giúp giảm mạnh tỷ lệ đói nghèo, từ mức 2/3 dân số xuống dưới 1/5. Tuổi thọ tăng lên và tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh và các chỉ tiêu cơ bản khác về y tế và phúc lợi đã cải thiện đáng kể. Nền kinh tế đã chuyển đổi nhờ sự phát triển từ một nền kinh tế chủ yếu dựa vào nông nghiệp, nông thôn và công nghệ thấp sang một nền kinh tế thị trường hỗn hợp với các thành phố phát triển sôi động, các ngành công nghiệp có tính đa dạng cao và mạng lưới thông tin liên lạc tiên tiến. Một thập niên trước đây, thương mại quốc tế hiếm khi có tác động tới sản xuất và phân bổ nguồn lực chứ chưa nói tới cuộc sống hàng ngày; ngày nay nền kinh tế toàn cầu đang hiện diện và có ảnh hưởng tới mọi lĩnh vực.

Tuy nhiên, với tất cả những thay đổi này, của cải làm ra của Việt Nam ngày nay vẫn còn dựa trên cơ sở hai nguồn lực chính: Lao động và đất đai. Thặng dư kinh tế có được từ việc sử dụng các yếu tố sản xuất này đã tạo ra tiết kiệm và đầu tư, làm tăng tích lũy nội bộ và thu hút đầu tư nước ngoài. Tỷ lệ thanh niên Việt Nam tốt nghiệp trung học, cao đẳng và các chương trình dạy nghề cao chưa từng thấy. Toàn cầu hóa đã đem lại sự chuyển giao công nghệ và liên kết nền kinh tế này với các mạng lưới thương mại và thông tin toàn cầu, và tất cả những điều này đã làm gia tăng đáng kể năng suất của các nguồn lực trong nước. Nhưng đầu tư vào tay nghề, công nghiệp và đổi mới phải mất nhiều năm mới đơm hoa kết trái. So sánh với phần lớn những nước láng giềng của mình tại Đông và Đông Nam Á, đến năm 2010 Việt Nam mới thực hiện được vài bước đi ban đầu trên con đường này. Sự thịnh vượng ngày càng tăng của đất đai số người lao động Việt Nam ngày nay sẽ phần lớn phụ thuộc vào việc ứng dụng một cách hiệu quả và năng động các nguồn lực lao động, đất đai và tài nguyên thiên nhiên khác để đạt được hiệu quả kinh tế lớn nhất.

Trong nỗ lực này, những người nông dân, người lao động và các doanh nhân Việt Nam sẽ dựa nhiều vào sự hỗ trợ và khuyến khích của nhà nước Việt Nam. Tăng trưởng và toàn cầu hóa làm tăng năng suất lao động và đất đai không những qua việc sử dụng chúng theo công dụng hiện tại, mà còn qua việc áp dụng các ứng dụng mới và hiệu suất hơn. Nhưng hạn chế lớn nhất đối với tăng trưởng – sự khan hiếm về nguồn vốn và kỹ năng cần thiết để tăng sản lượng bình quân đầu lao động và sản lượng bình quân trên một ha đất – không thể chỉ giải quyết bằng đầu tư tư nhân. Có nhiều lĩnh vực mà trong đó những lợi ích về mặt xã hội có được từ các khoản đầu

tư cao hơn lợi ích cá nhân, và do vậy sẽ không được cung ứng đầy đủ nếu thiếu sự can thiệp của nhà nước. Những lĩnh vực này bao gồm nhiều loại hình hàng hóa công cộng như thủy nông và giáo dục, và bối cảnh thể chế để thực hiện các giao dịch thị trường. Nhà nước cũng có nghĩa vụ về mặt xã hội để bảo đảm rằng lợi ích của tầng trường sẽ đến được với những người nghèo nhất và được phân phối cho toàn thể dân cư. Lý tưởng nhất là phải đạt được những mục tiêu tầng trường và công bằng này thông qua các chiến lược phát triển dài hạn và những phản ứng ngắn hạn của nhà nước trước những cú sốc từ nền kinh tế thế giới. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020, chiến lược lần thứ ba kể từ năm 1991, dự kiến sẽ đưa ra lộ trình cho sự hỗ trợ đó. Chúng tôi rất vui khi có thể đóng góp vào quá trình soạn thảo CLPTKT-XH này thông qua nghiên cứu và phân tích của mình về lao động, việc làm và đô thị hóa tại Việt Nam.

Về vấn đề lao động, báo cáo này sẽ đề cập đến những vấn đề về huy động và sử dụng một trong những nguồn lực sản xuất hiệu quả cao của Việt Nam. Báo cáo này được soạn thảo song hành với báo cáo nghiên cứu về phát triển nông nghiệp và nông thôn, cũng để hỗ trợ cho quá trình xây dựng CLPTKT-XH này. Báo cáo đó sẽ đề cập tới những vấn đề liên quan tới việc sử dụng một nguồn lực sản xuất quan trọng nữa, đó là đất đai. Bằng việc so sánh kinh nghiệm của Việt Nam với những nước láng giềng trong khu vực và bằng việc đánh giá các bối cảnh chính sách hiện tại và trong tương lai, mỗi báo cáo nghiên cứu đều cố gắng xác định những chiến lược thành công và đề xuất phương cách huy động các của cải hiện có của nước để đem lại lợi ích lớn nhất cho các thể hệ hiện tại và tương lai.

Các bài học từ những kinh nghiệm mang tính so sánh

Một phần lớn trong báo cáo này được dành ra để đánh giá những kinh nghiệm của khu vực phù hợp với trường hợp của Việt Nam. Chúng tôi lưu ý rằng sự khác biệt đáng kể về những điều kiện ban đầu và những điều kiện lịch sử giữa các nước sẽ làm cho việc so sánh trực tiếp trở nên phức tạp. Chúng tôi đã quan sát thấy những mô hình chung về chính sách và kết quả đạt được tại các nền kinh tế châu Á thành công và rút ra 5 đặc điểm chung cho phép các nước đó phát triển mà vẫn bảo đảm được sự bình đẳng:

1. *Các nền kinh tế thành công ban đầu tập trung vào các ngành hướng về xuất khẩu, thâm dụng lao động để đảm bảo tăng nhanh việc làm và duy trì được sự cân bằng giữa tăng việc làm và tăng năng suất.*

Những ngoại lệ (không thể tránh khỏi) của nhận định này là (1) các ngành sử dụng tài nguyên thiên nhiên ở Đông Nam Á, nơi mà các ngành công nghiệp khai khoáng, lâm nghiệp và dầu khí thâm dụng vốn đã đóng góp quan trọng vào tăng trưởng kinh tế, và (2) Hàn Quốc, nơi mà sự kiểm soát hoàn toàn của chính phủ đối với thị trường vốn và các rào cản bảo hộ cao đối với công nghiệp đã giúp chiến lược công nghiệp hóa trở nên khả thi trong những năm 60 và 70. Tuy nhiên, những điều kiện giúp cho chiến lược của Hàn Quốc có tính khả thi đó hiện nay không còn tồn tại với bất kỳ nước nào nữa. Nhìn chung, các nền kinh tế công nghiệp mới (NIE) đã đạt được tốc độ tăng sản lượng và việc làm nhanh thông qua các ngành thâm dụng lao động trong khi vẫn dựa vào lao động có tay nghề để đảm bảo tăng năng suất trong dài hạn, nhờ đó tìm ra

được sự cân bằng giữa tăng việc làm và tăng năng suất (Islam 2009). Trung Quốc và Ấn Độ (và cả Việt Nam) đã phát triển với tốc độ rất cao, tuy nhiên mức tăng cầu lao động không đáp ứng được mức tăng cung. Bởi vậy các yếu tố sản xuất chứ không phải tăng sản lượng đã hạn chế việc làm tại những nước này. Các cuộc thảo luận đã góp phần xác định được ba yếu tố là: chú trọng sử dụng nhiều vốn trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển trong khi có tình trạng dư thừa lao động nghiêm trọng; cơ chế ưu đãi không tạo thuận lợi cho các ngành thâm dụng lao động; và thất bại trong việc thúc đẩy dịch chuyển lao động. Những sai lầm chính sách này của Trung Quốc và Ấn Độ đã mang lại cho Việt Nam những bài học quan trọng.

2. Nguồn cung lao động có trình độ và kỹ năng phải theo kịp hoặc thậm chí đi trước cầu lao động nhằm tránh tăng trưởng chậm lại và gia tăng bất bình đẳng về tiền lương.

Song song với sự tăng mạnh về tiền lương nói chung, chênh lệch về lương theo ngành, trình độ giáo dục, giới tính hoặc độ tuổi đã tăng đáng kể tại các nền kinh tế công nghiệp mới (NIE), đặc biệt là Hàn Quốc và Đài Loan (Okunishi 1997). Đây là do sự thành công trong phát triển nguồn nhân lực và các chương trình đào tạo nghề và giáo dục của các NIE. Những chương trình này đã đạt được hai mục tiêu. Thứ nhất, những chương trình này đã làm tăng nguồn cung lao động có tay nghề, tránh được sự gia tăng bất bình đẳng về tiền lương do tình trạng khan hiếm lao động có tay nghề. Thứ hai, những chương trình này đã giúp nâng cao trình độ tay nghề của công nhân, làm tăng năng suất của họ so với nhân viên văn phòng. Okunishi (1997) giải thích rằng các nền kinh tế công nghiệp mới (NIE) đã trở nên phụ thuộc nhiều hơn vào các sản phẩm có chất lượng chứ không phải là các sản phẩm giá rẻ, những cải thiện về năng suất lao động của công nhân đã giúp thu hẹp chênh lệch về tiền lương.

3. Các chính sách về thị trường lao động đã khuyến khích sự dịch chuyển lao động giữa các vùng và ngành và duy trì tính linh hoạt của thị trường lao động

- a. Không có những chính sách chỉ bảo vệ một bộ phận nhỏ người lao động trong khu vực hiện đại*
- b. Việc hạn chế di cư trong nước chỉ ở mức tối thiểu*

Một bộ phận lớn dân cư nghèo ở mọi nước đều sống tại những vùng xa xôi, cách xa trung tâm tăng trưởng. Để họ có thể được chia sẻ lợi ích của tăng trưởng, họ nên được phép tự do di chuyển sang những vùng đang tăng trưởng và gia nhập những ngành đang phát triển. Các nền kinh tế công nghiệp mới thường có các thị trường lao động linh hoạt; kết quả là, sự dịch chuyển về lao động giữa các vùng và ngành rất cao, và họ có thể chuyển nhanh và suôn sẻ qua điểm ngoặt Lewis (một điểm mà nếu vượt qua nó thì quốc gia đang phát triển sẽ không còn dư thừa sức lao động). Trung Quốc và Ấn Độ có nhiều rào cản khác nhau đối với sự dịch chuyển lao động; kết quả là, họ đang gặp nhiều khó khăn trong việc hấp thụ lao động dư thừa và chịu sự gia tăng bất bình đẳng.

4. Sự cân bằng giữa các doanh nghiệp có quy mô và năng suất lao động khác nhau

Nếu chỉ để cho các lực lượng thị trường quyết định nền kinh tế, thì các doanh nghiệp nhỏ có lẽ sẽ không thể tăng trưởng nhanh được. Việc phân phối thu nhập không công

bằng thường này sinh từ thực tế là một nhóm nhỏ những người lao động tập trung tại một số ít các doanh nghiệp lớn có năng suất lao động rất cao và do đó có mức lương cao, trong khi đa số những người lao động còn lại làm việc trong một số lượng lớn các doanh nghiệp nhỏ có năng suất lao động thấp và do đó có mức lương thấp (Richards 2001). Điều này có thể thấy ở Ấn Độ nơi mà việc phân bổ việc làm thường được gọi là “thiếu tầng lớp trung gian”. Bên cạnh đó, Đài Loan và Hồng Kông là những ví dụ về phân phối đồng đều theo quy mô công ty và năng suất lao động và do vậy có sự phân phối bình đẳng về thu nhập.

Hàn Quốc nổi tiếng về sự hỗ trợ của Chính phủ đối với các doanh nghiệp và tập đoàn có quy mô rất lớn, và điều đó có thể đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển các sản phẩm mới, thâm nhập các thị trường mới, và chiếm lĩnh được nhiều thị phần xuất khẩu. Nhưng chính sách này đã bắt đầu thay đổi từ những năm 80 khi mà nhu cầu thâm nhập và chiếm lĩnh các thị trường mới và phát triển các sản phẩm mới đã trở nên ít cấp thiết hơn so với nhu cầu duy trì khả năng cạnh tranh: Các doanh nghiệp lớn gặp nhiều vấn đề về chi phí lao động và quản lý cao, do vậy cần đưa các doanh nghiệp nhỏ vào. Hệ số bất bình đẳng của Hàn Quốc đạt mức cao nhất vào cuối những năm 70 khi mà đất nước này đang ủng hộ cho các doanh nghiệp lớn, nhưng sau đó hệ số này đã giảm mạnh khi họ thay đổi chính sách này (Richards 2001).

5. Đầu tư thích đáng vào kết cấu hạ tầng của các vùng đô thị cho phép khu vực đô thị tăng trưởng nhanh và hấp thụ được lao động dư thừa từ khu vực nông thôn

Nếu không có các chính sách phân biệt đối xử ở mức cao của chính phủ, thì các ngành (không phải là những ngành phụ thuộc vào nguồn lực cố định như khoáng sản) sẽ thu được lợi nhuận cao hơn khi được đặt ở gần nhau, gần các nhà cung cấp các dịch vụ như ngân hàng và tài chính, và gần cảng biển cũng như những kết cấu hạ tầng quan trọng khác. Các thành phố cho phép các doanh nghiệp tận dụng được lợi thế kinh tế theo quy mô như vậy. Việc thiếu đầu tư cho phát triển đô thị sẽ làm tăng chi phí của ngành công nghiệp và tạo ra những gánh nặng khác đối với tăng trưởng, và cũng tạo ra khả năng xung đột về kinh tế và xã hội. Tóm lại, thúc đẩy công nghiệp hóa đòi hỏi phải hỗ trợ phát triển đô thị. Điều này đặt trách nhiệm lên vai Nhà nước là phải đảm bảo rằng các thành phố có thể phát triển một cách có trật tự và hiệu quả. Điều này không có nghĩa là sự phát triển dựa vào nông thôn không quan trọng, mà là phải có những điều kiện tiên quyết để quá trình công nghiệp hóa nông thôn diễn ra một cách hiệu quả về mặt kinh tế mà không cần những khoản trợ cấp lớn. Việc di chuyển ngành chế tạo của Mỹ (chứ không phải là ngành chế biến nông sản và sản phẩm từ tài nguyên thiên nhiên) ra khỏi các thành phố lớn đã không được bắt đầu một cách nghiêm túc cho đến khi xây dựng được hệ thống đường cao tốc giữa các bang. Hệ thống này cùng với một mạng lưới đường sắt, đường sông, và đường hàng không dày đặc làm giảm chi phí vận tải và thông tin liên lạc đủ để khiến cho việc di chuyển địa điểm vẫn có thể đem lại lợi nhuận.

Các xu thế trong nền kinh tế khu vực và toàn cầu

Khi xem xét những xu thế hiện tại trong nền kinh tế khu vực và toàn cầu, chúng tôi nhấn mạnh đến vai trò của nền kinh tế lớn và đang phát triển nhanh chóng của Trung Quốc vì nó làm gia tăng đáng kể tình trạng dư cung lao động. Đa số các nền kinh

tế đang phát triển châu Á đều bị cuốn hút vào mạng lưới sản xuất quốc tế mà Trung Quốc là trung tâm, dẫn đến việc ở một số nước đã có những thay đổi lớn về cơ cấu sản xuất cũng như khối lượng và định hướng thương mại quốc tế của mình (Lall và Albaladejo, 2004; Coxhead, 2007). Sự định hướng lại về phía Trung Quốc này đã mang lại ba tác động lớn theo ngành. Thứ nhất, ở các nước giàu, các nhà sản xuất trong ngành chế tạo thâm dụng lao động phải đối mặt với những áp lực cạnh tranh khốc liệt. Thứ hai, các ngành xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên đã được hưởng lợi nhờ sự bùng nổ giá cả hàng hóa liên tục (bất chấp những biến động gần đây). Thứ ba, các doanh nghiệp chế tạo những hàng hóa đòi hỏi phải có tay nghề như linh kiện máy tính, điện thoại và các thiết bị điện tử khác đã tìm thấy những cơ hội phát triển thông qua việc tham gia vào quá trình được gọi là “thương mại phân khúc” (nghĩa là trao đổi các mặt hàng chế tạo bán thành phẩm) với Trung Quốc.

Mặc dù Việt Nam được lợi từ việc xuất khẩu các mặt hàng sử dụng nhiều tài nguyên, nhưng ngành chế tạo thâm dụng lao động của Việt Nam đang phải đối mặt với sự cạnh tranh gay gắt từ Trung Quốc. Tác động tới sự phát triển trong dài hạn của Việt Nam là gì? Kinh nghiệm của khu vực, đặc biệt là của In-đô-nê-xi-a sẽ cung cấp thêm những gợi ý cho các triển vọng tương lai khác nhau của nền kinh tế Việt Nam, và một lần nữa thu hút sự chú ý vào những lựa chọn chính sách có khả năng xác định hướng đi của nền kinh tế này. Giống như phần lớn các nền kinh tế có thu nhập trung bình khác (trừ Trung Quốc), tốc độ tăng xuất khẩu các sản phẩm đòi hỏi tay nghề trong tổng giá trị xuất khẩu của In-đô-nê-xi-a giảm đi. Trong những năm 90, kim ngạch xuất khẩu hàng hóa được xếp vào mục “công nghệ cao” của In-đô-nê-xi-a trong Các chỉ báo phát triển thế giới tăng từ mức không đáng kể lên hơn 16% trong tổng giá trị xuất khẩu hàng chế tạo - và phần lớn trong số này trong thực tế là lắp ráp mạch tích hợp và hàng điện tử tiêu dùng thâm dụng lao động. Tỷ trọng này sau đó giảm mạnh. Đáng lo ngại hơn là, từ năm 2000, đóng góp của In-đô-nê-xi-a vào giá trị xuất khẩu các sản phẩm chế tạo thâm dụng lao động toàn cầu, và đóng góp của những sản phẩm này vào kim ngạch xuất khẩu và việc làm của nước này cũng sụt giảm (Coxhead và Li 2008). In-đô-nê-xi-a hiện đang phải đối mặt với nguy cơ mất đi những sản phẩm chế tạo “có giá trị gia tăng thấp” vào tay những đối thủ cạnh tranh có chi phí thấp hơn như Băng-la-đét, nhưng lại không có cơ hội tiến tới sản xuất các mặt hàng xuất khẩu “có giá trị gia tăng cao” vốn đã thành công tại Thái Lan và Ma-lai-xi-a. Điều này gây ra một nguy cơ nghiêm trọng đối với việc tăng việc làm, tăng trưởng nói chung, chuyển đổi cơ cấu ngành, tăng năng suất lao động và thu nhập trong nước từ kỹ năng. Trước viễn cảnh này, những người In-đô-nê-xi-a được đào tạo tốt nhất có thể dễ dàng quyết định đi ra nước ngoài hơn là đối mặt với thu nhập thấp và không ổn định trong nước, dẫn tới tình trạng chảy máu chất xám và làm giảm lợi nhuận xã hội từ đầu tư công cho giáo dục. Mặc dù có những khác biệt quan trọng giữa Việt Nam và In-đô-nê-xi-a, nhưng chúng tôi tin tưởng rằng có những điểm tương đồng lớn để các nhà hoạch chính sách của Việt Nam có thể học hỏi từ kinh nghiệm của In-đô-nê-xi-a về các cách thức mà nền kinh tế toàn cầu ảnh hưởng, và có thể gây thiệt hại, tới triển vọng tăng trưởng của một nền kinh tế nhỏ, thu nhập thấp, dư thừa lao động mà thiếu kỹ năng.

Những vấn đề về thị trường lao động và đô thị hóa

Qua phân tích số liệu của Việt Nam trong tương quan so sánh với các nước láng

giềng, chúng tôi quan sát thấy những vấn đề về thị trường lao động và đô thị hóa sau: Thứ nhất, tăng sản lượng không đủ tạo ra việc làm. Cụ thể, ngành chế tạo đã không tạo ra được sự nhảy vọt về việc làm trong tương quan với sản lượng, như những gì đã diễn ra tại các nước khác như Thái Lan trong các quá trình chuyển đổi tương tự (Coxhead và Jiraporn 1999). Điều này làm tốc độ thay đổi cơ cấu việc làm chậm lại, để lại một lượng lao động không tương ứng tại nông nghiệp, một khu vực có năng suất rất thấp. Khu vực dịch vụ tạo ra nhiều việc làm mới nhưng có năng suất, tiền lương và mức độ đảm bảo việc làm thấp.

Thứ hai là, mặc dù năng suất đã tăng lên trong phần lớn các ngành công nghiệp, nhưng có sự gia tăng khoảng cách về năng suất giữa các ngành có hiệu quả nhất. Hơn nữa, vẫn còn có sự cách biệt lớn về năng suất giữa các doanh nghiệp lớn thuộc khu vực nhà nước với các doanh nghiệp nhỏ và vừa trong khu vực tư nhân. Song những cách biệt này là do sự hỗ trợ của chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước chứ không phải do tiềm năng năng suất thực sự. Nếu không tính đến những hỗ trợ này, thì các doanh nghiệp nhỏ và vừa của khu vực tư nhân lại là có hiệu quả hơn và họ cũng tạo ra nhiều việc làm hơn. Như đã giải thích ở trên, việc có một tập hợp mang tính cân bằng các doanh nghiệp với các quy mô và năng suất khác nhau là một đặc điểm quan trọng cho phép các nước NIE phát triển với sự bình đẳng. Việt Nam nên cố gắng hơn nữa để tạo ra sự cân bằng này.

Thứ ba là, cung lao động được đào tạo của Việt Nam cần tăng nhanh hơn. Mặc dù tăng trưởng GDP rất cao, nhưng theo tiêu chuẩn quốc tế, lực lượng lao động của Việt Nam có tay nghề thấp và chưa theo kịp với các nước láng giềng trong khu vực. Một nguyên nhân quan trọng dẫn tới thành công của các nền kinh tế công nghiệp hóa mới (NIE) là mức đầu tư lớn vào nguồn nhân lực ở giai đoạn đầu – thậm chí đi trước cầu hiệu dụng. Điều này cho phép các nước NIE tránh được những “điểm dừng đột ngột” trong tăng trưởng (như những gì xảy ra với Thái Lan trong những năm thập kỷ 90), thay vào đó tạo điều kiện cho sự chuyển đổi trôi chảy từ các ngành sử dụng nhiều lao động sang các ngành dựa nhiều vào kỹ năng. Các nền kinh tế Đông Nam Á, đặc biệt là Thái Lan và In-đô-nê-xi-a, đã chậm chạp hơn nhiều trong việc đầu tư vào nguồn nhân lực. Việt Nam cần tránh những sai lầm này.

Thứ tư là, đô thị hóa đương nhiên song hành với tăng trưởng kinh tế, và còn phải làm nhiều việc để hỗ trợ cho quá trình đô thị hóa có trật tự và có hiệu lực chứ không phải là cố gắng hạn chế quá trình đó. Việc tước đi các nguồn tài chính cần thiết để các thành phố quy hoạch và phát triển tương đương với việc làm tăng chi phí của các ngành công nghiệp đặt tại thành thị, thông qua tăng chi phí lao động thực tế và gây khó khăn cho người lao động tìm kiếm việc làm ở thành thị. Những dự báo chính thức về tăng trưởng đô thị trong tương lai gần như chắc chắn là thấp hơn tốc độ thực tế, và nếu việc chuyển giao tài khóa và đầu tư công dựa trên cơ sở những con số này chứ không phải các số liệu thực tế hơn (Ninh và Vu 2008), thì chắc rằng các thành phố lớn của Việt Nam trong tương lai sẽ giống Gia-các-ta hoặc cùng lắm là Băng-cốc, chứ không được như Xê-un hoặc Đài Bắc.

Những gợi ý cho Việt Nam: Vai trò của nhà nước

Tăng trưởng và toàn cầu hóa tạo ra những thay đổi lớn trong cơ cấu sản xuất và tiêu

dùng, và khiến cho lao động, đất đai và các nguồn lực khác được liên tục phân bổ lại giữa các hoạt động. Nếu những thay đổi này nhất quán với phúc lợi xã hội trong dài hạn (ví dụ như nếu chúng không đe dọa tính bền vững về môi trường hoặc tạo ra rủi ro không thể chấp nhận được), thì vai trò của nhà nước là hỗ trợ chúng. Nếu thiếu hàng hóa công (kết cấu hạ tầng, giáo dục và thể chế), thì nhà nước cần cung cấp chúng. Tóm lại, nhà nước nên ủng hộ việc dịch chuyển các nguồn lực vào những hoạt động mà tại đó toàn cầu hóa làm tăng sản lượng và năng suất tiềm năng, và điều chỉnh bớt các nguồn lực đó ra khỏi những hoạt động mà toàn cầu hóa sẽ làm cho sản lượng và năng suất tiềm năng thấp đi. Ví dụ, chính sách tài khóa nên được sử dụng để bù đắp và đào tạo lại người lao động trong các ngành bị đe dọa bởi cạnh tranh toàn cầu để họ có thể gia nhập các ngành phát triển mạnh mẽ. Đây là một thông lệ chuẩn, thậm chí kể cả ở các nền kinh tế tư bản được phân cấp ở mức độ cao như Mỹ.

Chiến lược phát triển của Việt Nam đã trải qua những thay đổi lớn kể từ cuối những năm 80. Trong hai thập niên đầu của công cuộc đổi mới, nền kinh tế Việt Nam đã có khả năng đáp ứng mạnh mẽ, bật dậy từ tình trạng năng suất thấp trong thời kỳ nền kinh tế mệnh lệnh hậu chiến. Nhưng nhiều cuộc cải cách và thành quả tăng trưởng sau đó đều liên quan tới quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế dựa trên cơ sở thị trường chứ không phải là nhờ vào những đặc điểm vốn có của nền kinh tế và đó là lợi ích chỉ thu được một lần. Điều này làm nảy sinh một câu hỏi là cái gì sẽ giúp duy trì sự tăng trưởng bền vững trong tương lai và đâu là những chính sách tốt nhất hỗ trợ cho sự tăng trưởng đó. Bên cạnh câu hỏi này, còn một câu hỏi nữa liên quan tới sự bình đẳng: cần phải có cái gì để bảo đảm rằng sự tăng trưởng đó là vì người nghèo, nghĩa là nó duy trì bền vững những cải thiện về phúc lợi cho những người nghèo nhất và những thành viên ít được ưu đãi hơn trong xã hội?

Việc đưa ra dự báo về tác động của những thay đổi về kinh tế và chính sách là một quy trình đầy bất trắc. Những chính sách áp dụng cho nền kinh tế vĩ mô, bao gồm cả thị trường lao động, có tác động lan tỏa tới giá cả, sản xuất, thu nhập và phúc lợi của hộ gia đình. Để nắm bắt được toàn bộ chúng, một cách tiếp cận là sử dụng các mô hình đối chứng thực tế trên toàn bộ nền kinh tế. Những mô hình này lồng ghép một cách nhất quán các mối quan hệ giữa dịch chuyển lao động, năng suất, tiền lương, tăng việc làm và đói nghèo với phân phối thu nhập. Do vậy, chúng giúp lượng hóa một số quan điểm định tính theo đánh giá mang tính so sánh của chúng tôi, và cũng góp phần làm rõ vai trò của thị trường lao động như là một kênh phân phối những lợi ích thu được từ việc mở rộng một ngành hoặc khu vực cụ thể, ví dụ như sự tăng trưởng của các ngành công nghiệp đặt tại thành thị.

Những thử nghiệm của chúng tôi với một mô hình như vậy, được trình bày chi tiết hơn trong báo cáo, đã minh họa sự tăng trưởng của các ngành thâm dụng lao động hướng tới xuất khẩu như may mặc, giày dép và nội thất. Trong hai thập niên qua tại Việt Nam, những ngành này đã phát triển mạnh mẽ nhờ kết quả của tự do hóa và toàn cầu hóa; các ngành này cũng là những ngành thu hút dòng FDI gia tăng mạnh mẽ. Vì những ngành đó là ngành thâm dụng lao động, nên chúng tôi kỳ vọng rằng sự tăng trưởng của chúng sẽ đem lại lợi ích cho người nghèo. Một vấn đề lớn hơn được đặt ra là liệu những lợi ích của tăng trưởng có đến được tới tất cả người dân không hay chỉ hạn chế đối với cư dân sinh sống ở thành thị. Đây là vấn đề quan trọng cần được giải quyết trước tiên vì Việt Nam rất có lợi thế cạnh tranh về ngành chế tạo thâm dụng

lao động và thứ hai là vì nó vẫn tiếp tục có liên quan tới vấn đề lao động không có khả năng dịch chuyển - mặc dù dường như đã có dòng di cư mạnh đổ vào các thành phố lớn. Sản lượng bình quân đầu lao động trong công nghiệp luôn cao hơn nhiều lần so với trong nông nghiệp đã khẳng định rằng nhiều người lao động có thể (và nên) thay đổi ngành nghề hơn là vẫn làm như từ trước đến nay.

Trong những thử nghiệm mô phỏng với mô hình này, chúng tôi phát hiện ra là đầu tư vào ngành chế tạo thâm dụng lao động đem lại lợi ích tổng thể và hiệu ứng vì người nghèo rất lớn – nếu người lao động tương đối tự do trong việc dịch chuyển để nắm bắt lấy những việc làm mới được tạo ra. Khi việc di cư từ nông thôn ra thành thị là tốn kém hoặc khó khăn, thì gần như tất cả những lợi ích có được từ tăng việc làm ở thành thị đều tập trung vào cho người lao động ở thành thị, thu nhập của họ sẽ tăng nhanh hơn nhiều so với thu nhập của người lao động ở nông thôn. Việc lao động không có khả năng dịch chuyển sẽ khiến người lao động nông thôn không được hưởng lợi trực tiếp từ tăng trưởng, và như vậy góp phần làm gia tăng đáng kể sự cách biệt về tiền lương giữa thành thị và nông thôn. Khả năng dịch chuyển lao động lớn hơn làm thay đổi một cách mạnh mẽ kết quả này: Hiện nay các ngành công nghiệp xuất khẩu có thể thuê lao động mới từ cả khu vực nông thôn và thành thị, và tốc độ tăng tiền lương cho cả người lao động nông thôn và thành thị có cùng ngành nghề là như nhau. Lợi ích thu được từ tăng trưởng lấy thành thị làm trung tâm rõ ràng là đến được với vùng nông thôn vì người lao động nông thôn tranh thủ được cơ hội để chuyển sang các ngành nghề có năng suất và tiền lương cao hơn. Do vậy, sự cách biệt về tiền lương đối với lao động không có tay nghề giữa thành thị và nông thôn giảm đi.

Đây chỉ là một thử nghiệm mang tính minh họa, mặc dù vậy những bài học mà nó mang lại rất quan trọng. Những bài học này nhấn mạnh tính bổ sung lẫn nhau giữa tăng trưởng với sự dịch chuyển về lao động, cũng như chức năng của dịch chuyển về lao động như là một kênh để phân phối lợi ích có được từ toàn cầu hóa và tăng trưởng. Sự dịch chuyển lao động tự do hơn bảo đảm tăng trưởng chung nhanh hơn và phân phối lợi ích cũng rộng khắp hơn nhiều.

Một hàm ý của kết quả này là khi mức độ dịch chuyển lao động cao, thì yêu cầu đối với các chính sách công trong việc giải quyết những vấn đề bất bình đẳng về thu nhập và cơ hội sẽ giảm đi. Ở đây, Việt Nam có cơ hội học tập từ những sai lầm về chính sách của Trung Quốc. Chính sách “Đi về phía tây” của nước này, bơm một lượng lớn vốn đầu tư công vào các tỉnh nội địa, là sự bù đắp một phần cho việc tiếp tục phân khúc thị trường lao động nội địa do những hạn chế chính thức đối với di cư trong nước. Nói một cách tích cực hơn, kết quả của thử nghiệm này đưa ra gợi ý là ở Việt Nam, việc quan tâm đúng mức tới việc đáp ứng các yêu cầu phát triển công nghiệp dựa vào nông thôn có thể làm giảm đáng kể cái giá của các chiến lược phát triển nông thôn và vẫn nhất quán với các mục tiêu xã hội về tăng trưởng, giảm nghèo và bình đẳng

Tóm lại, các chỉ tiêu cho phát triển thành thị và nông thôn không nhất thiết phải là sự đánh đổi và do nguồn lực công khan hiếm nên phải dành ưu tiên cho những chính sách có thể tạo ra kết quả mong muốn lớn nhất. Các nhà hoạch định chính sách Việt Nam có lý khi lo ngại về những vấn đề phát triển nông thôn và sự cách biệt ngày càng tăng giữa thành thị và nông thôn, nhưng việc phân tích cẩn thận kinh nghiệm trong

khu vực cùng với kết quả chạy mô hình sử dụng số liệu của Việt Nam cho thấy rằng sự tập trung tích cực vào đô thị hóa, quy hoạch đô thị hướng tới tương lai và sự ủng hộ mạnh mẽ cho sự dịch chuyển lao động có thể góp phần giải quyết một cách tốt nhất thách thức đầy khó khăn về tăng trưởng cân bằng và bình đẳng.

Khuyến nghị về chiến lược

Các chiến lược trung hạn: Tạo việc làm và giải quyết các vấn đề thất nghiệp và lao động phiếm dụng

Đối với một quốc gia đang phát triển như Việt Nam, nơi mà tình trạng dư thừa lao động, đói nghèo và thu nhập thấp vẫn là những mối quan tâm lớn, thì việc tạo việc làm và giảm tình trạng thất nghiệp và lao động phiếm dụng là những nhiệm vụ đầu tiên và cấp thiết nhất của chính sách phát triển. Điều đó có nghĩa là Việt Nam phải tiếp tục phát triển các ngành thâm dụng lao động, đặc biệt các ngành có khả năng trao đổi thương mại, qua đó hi vọng sẽ thu hút hoặc giành được thị phần trên thị trường toàn cầu. Đây cũng là chiến lược mà các NIE và một số nước Đông Nam Á đã thực hiện thành công trong thời kì phát triển tương đương tại chính những quốc gia này. Việt Nam cần tạo ra và phát huy những điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, kể cả trong khu vực dịch vụ và phi chính thức, bởi chính các doanh nghiệp đó tạo ra phần lớn việc làm. Việc phát triển mạnh mẽ nền kinh tế nông nghiệp và nông thôn, nơi tập trung hơn một nửa lực lượng lao động hiện nay, cũng là vấn đề trọng tâm². Điều may mắn là vì lao động không có tay nghề và có một chút tay nghề là nguồn thu nhập chính của người nghèo, nên bất kỳ chiến lược nào hướng vào tăng nhanh việc làm cũng hầu như là vì người nghèo nhất. Triển vọng tăng trưởng với mối liên kết mạnh mẽ với người nghèo sẽ củng cố hơn nữa chiến lược thâm dụng lao động. Để thúc đẩy tăng trưởng dựa trên cơ sở thâm dụng lao động, chúng tôi đề xuất những kiến nghị sau về chính sách và cải cách chính sách.

Môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi. Có nhiều điều kiện kinh tế vĩ mô cần thiết để khuyến khích đầu tư và đổi mới, và để bảo đảm rằng những khoản đầu tư và đổi mới đó tương đối mang tính thâm dụng lao động. Về tổng thể, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trong những lĩnh vực này. Những cải cách về chính sách thương mại và đầu tư để tiến tới gia nhập WTO năm 2007 cộng với chính sách về tỷ giá hối đoái nói chung là đáng tin cậy đã thu hút được dòng FDI đáng kể đổ vào trong nước và ngăn chặn dòng vốn trong nước đổ ra bên ngoài. Theo thời gian, những cuộc cải cách này cũng đã bắt đầu đặt trọng tâm chuyển đầu tư mới ra khỏi các dự án công nghiệp nặng thâm dụng vốn, sang chủ yếu thực hiện dưới hình thức liên doanh với các doanh nghiệp nhà nước hướng vào các ngành lắp ráp và công nghiệp chế tạo nhẹ thâm dụng lao động dưới hình thức 100% sở hữu nước ngoài hoặc liên doanh với các doanh nghiệp nhỏ và vừa trong nước (Athukorala and Tran 2008). Thành quả của những cuộc cải cách này bị đe dọa bởi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, làm giảm đáng kể cầu bên ngoài đối với sản phẩm chế tạo của Việt Nam, và bởi những khó khăn hiện tại trong việc kiểm soát lạm phát trong nước. Việc duy trì bền vững nền kinh tế vĩ mô ổn định đòi hỏi phải có những hoạt động phối hợp về chính sách tiền tệ và tài khóa của chính phủ và ngân

² Để có thêm thông tin về phát triển nông nghiệp và nông thôn, xem thêm Chiến lược phát triển kinh tế xã hội _ Báo cáo số 7 về hiện đại hóa nông nghiệp và phát triển nông thôn.

hàng nhà nước Việt Nam. Nó cũng cho thấy tầm quan trọng đặc biệt của việc sử dụng chi ngân sách một cách hiệu quả và không gây ra lạm phát cho dù ở trong bất kỳ gói kích thích mới hoặc chính sách phát triển dài hạn nào.

Các chính sách ngành và chính sách về thị trường yếu tố sản xuất. Những chính sách áp dụng cho từng ngành hoặc thị trường yếu tố sản xuất phải hỗ trợ việc mở rộng các hoạt động thâm dụng lao động, đặc biệt trong các lĩnh vực có khả năng thương mại (hướng tới xuất khẩu hoặc cạnh tranh nhập khẩu). Một lần nữa, việc gia nhập WTO đã xóa bỏ nhiều đặc điểm méo mó nhất trong hệ thống chính sách thương mại của Việt Nam mà trước đây đã tạo lợi ích không tương xứng cho các ngành thâm dụng vốn (trong thực tế là các DNNN). Những méo mó này đã tồn tại dai dẳng dưới những hình thức biến tướng khác nhau, cả trong các biện pháp chính sách thương mại, trong trợ giá vốn và sự đối xử về mặt pháp lý đối với các doanh nghiệp nhà nước so với các doanh nghiệp của khu vực tư nhân (Athukorala 2006). Trợ giá vốn cho các doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp kế nhiệm “được cổ phần hóa” của chúng (mà trong thực tế vẫn thuộc sở hữu nhà nước) đưa lại hai hậu quả đối với việc làm: Chúng đẩy đầu tư trong nước và nước ngoài ra khỏi các ngành thâm dụng lao động và hướng tới xuất khẩu, và chúng làm tăng sự cạnh tranh đối với các nguồn lực khan hiếm khác, chủ yếu là lao động có tay nghề cao. Chi phí về vốn vật chất và nhân lực cao hơn làm giảm lợi nhuận trong các ngành thâm dụng lao động. Ngoài ra, những đối xử ưu đãi dành cho các doanh nghiệp nhà nước đã trao cho chúng địa vị gần như độc quyền, đặc biệt là trên thị trường trong nước đối với đầu vào như nguyên vật liệu xây dựng, việc khai thác vị thế này của các doanh nghiệp nhà nước đã làm tăng thêm chi phí cho những sáng kiến của khu vực tư nhân. Chính sách mở cửa nền kinh tế và hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu của Trung Quốc đòi hỏi phải có hành động táo bạo trong quyết tâm về chính trị mà theo đó phải hy sinh các doanh nghiệp nhà nước – các ngành chiếm ưu thế để tạo ra nhiều việc làm tốt hơn và năng lực cạnh tranh cho các ngành thâm dụng lao động. Hiện nay Việt Nam cũng đang phải đối mặt với nhiệm vụ tương tự. Nếu Việt Nam giữ lại các ngành ưu đãi thì chính phủ phải tính toán cái giá phải trả do cơ hội phát triển bị mất đi – và bất bình đẳng trong phân phối sẽ tồi tệ hơn do hậu quả của việc giữ lại các ngành đó.

Các chính sách thúc đẩy sự dịch chuyển lao động. Việc tạo ra việc làm mới sẽ không có ảnh hưởng tới tăng trưởng hoặc đói nghèo nếu người lao động không tranh thủ được những cơ hội đó. Vì phần lớn các khoản đầu tư mới đều tập trung tại thành phố, nên chính sách phải hỗ trợ cả sự dịch chuyển lao động về ngành nghề và không gian. Người lao động phải có cơ hội đi ra khỏi khu vực nông thôn và nông nghiệp để tới các khu đô thị hoặc vùng ven đô thị và ngành công nghiệp hoặc dịch vụ mà tại đó sức lao động của họ sẽ được trả giá cao hơn và tạo ra nhiều giá trị hơn. Điều này đòi hỏi phải cải cách chính sách không chỉ trong thị trường lao động mà còn cả trong thị trường đất đai và tín dụng. Việc tiếp tục tự do hóa luật đất đai sẽ cho phép người nông dân chuyển đổi tài sản của mình thành một loại vốn khác (như vào giáo dục) và vào nền nông nghiệp hiện có, cải thiện khả năng dịch chuyển lao động của họ. Sự hỗ trợ hoặc cho phép mở rộng các hệ thống tài chính vi mô và tín dụng tương hỗ sẽ giúp nâng cao khả năng tiếp cận tín dụng của người nông dân để họ có thể chi trả cho việc di cư tốn kém.

Cuối cùng, phía cuối đường dịch chuyển lao động về ngành nghề và không gian là khu vực thành thị. Nếu các thành phố càng kém được đầu tư và chuẩn bị, thì chi phí tìm việc làm và chuyển sang những nơi ở mới tại thành thị càng lớn, điều này càng cản trở sự dịch chuyển lao động. Điều này sẽ trở nên tồi tệ hơn do sự tồn tại một cách dai dẳng (ở những nơi có thể) những rào cản tại nơi sinh sống, hạn chế khả năng tiếp cận trường học, bệnh viện và các dịch vụ xã hội khác của người di cư. Việt Nam phải sớm quyết định xem thành phố Hồ Chí Minh (và có thể cả Hà Nội) có trở thành các siêu đô thị không, nếu có thì các thành phố này phải được cung cấp các nguồn lực tài chính và quy hoạch cần thiết để phát triển một cách có quản lý, đem lại những lợi ích về kinh tế và xã hội chứ không phải là phải chịu đựng sự tắc nghẽn, ô nhiễm và sự phát triển lộn xộn rất tốn kém và gây ách tắc. Điều này có thể đòi hỏi phải định hướng lại hệ thống chuyển nhượng tài khóa hiện nay tại các đơn vị cấp địa phương (Kim Ninh và Võ Thị Thanh 2009).

Chiến lược dài hạn: phát triển các kỹ năng và thành phố

Sau khi tạo việc làm, bài học nổi bật thứ hai từ kinh nghiệm mang tính so sánh là cần phải xây dựng kế hoạch, và tạo dựng một nền tảng vốn con người đi trước nhu cầu. Mức tăng sản lượng bình quân đầu lao động, hay năng suất lao động, là những động lực chính cho tăng trưởng kinh tế trong dài hạn. Một nước thất bại trong việc thúc đẩy và duy trì lực lượng lao động có kỹ năng và sự tăng trưởng năng suất lao động sẽ phải đối mặt với rủi ro rơi vào “bẫy thu nhập trung bình thấp hơn”. Trong bẫy này, các công ty không đổi mới hoặc đầu tư vì không có đủ lao động có tay nghề, trong khi người lao động lại không được giáo dục hoặc đào tạo trên mức cơ bản vì không có đủ cầu trong nước đối với những kỹ năng đó. Đây là vấn đề thất bại về sự phối hợp và không thể chỉ do một mình khu vực tư nhân giải quyết. Nó đòi hỏi phải có hành động về chính sách. Chính phủ có trách nhiệm sử dụng chính sách phát triển để giúp tránh khỏi cái bẫy đó bằng việc đầu tư vào lực lượng lao động có tay nghề. Những kinh nghiệm tích cực của NIE và những kinh nghiệm tiêu cực của Thái Lan và In-đô-nê-xi-a cho thấy một cách rõ ràng là đây là một ưu tiên chính sách dài hạn đối với Việt Nam.

Tính logic của quá trình phát triển dẫn đến việc sắp xếp theo trình tự thời gian các chính sách phát triển: Trước tiên giải quyết vấn đề thất nghiệp và thúc đẩy sự dịch chuyển lao động về nghề nghiệp và không gian, và sau đó xây dựng kế hoạch cho tương lai bằng việc hỗ trợ giáo dục, tích lũy kỹ năng và đầu tư vốn của các công ty mà sẽ tạo ra việc làm cho lao động có tay nghề. Nhưng kinh nghiệm của các nền kinh tế Đông Á thành công nhất (và những ví dụ mang tính tương phản về cuộc khủng hoảng cuối những năm 90 của Thái Lan và sự suy giảm kinh tế rõ nét của In-đô-nê-xi-a) cho thấy một cách rõ ràng là đầu tư vào nguồn vốn con người phải bắt đầu sớm hơn nhiều trước khi cầu về lao động có tay nghề trở thành một cản trở đối với tăng trưởng. Do vậy, việc thúc đẩy sự dịch chuyển của lao động lên những nấc thang cao hơn về kỹ năng phải bắt đầu sớm để các nhà đầu tư tiềm năng có thể nhận thức được mức độ thu hồi đủ vốn đầu tư vào các kỹ năng có nhu cầu.

Số liệu của chúng tôi cho thấy Việt Nam đã bắt đầu tụt xuống thấp hơn đường cong của khu vực về lĩnh vực các kỹ năng. Những phân tích gần đây cho thấy các chương trình dạy nghề hiện tại không có hiệu quả: Chúng có xu hướng từ trên xuống và được

thúc đẩy từ phía cung, và do vậy kết quả là không đào tạo được những người lao động có tay nghề và có khả năng làm việc. Mô hình thành công cho việc nâng cao tay nghề là không chỉ do riêng chính phủ thực hiện mà phải hình thành quan hệ đối tác với các ngành để nâng cao hiệu suất giáo dục, kích thích đầu tư của đối tác từ khu vực tư nhân, làm cho cung gặp cầu, và giảm chi phí của toàn bộ quá trình. Hơn nữa, các chương trình dạy nghề hiện tại đang vấp phải một vấn đề chung “Một mũi tên trúng hai đích”: Ngoài việc tạo ra các cơ hội đào tạo, chúng còn được thiết kế để giúp giải quyết sự bất bình đẳng về thu nhập và cơ hội (do đặc điểm xác định mục tiêu theo địa lý). Việc đặt một chương trình dạy nghề có thiết kế tồi ở vùng khó khăn không góp phần thực hiện mục tiêu lĩnh hội kỹ năng cũng như giảm bất bình đẳng hoặc đói nghèo. Chính phủ Việt Nam nên đánh giá lại các chương trình dạy nghề hiện có của mình nhằm tập trung nhiều hơn vào các mục tiêu cốt lõi của chương trình, có khả năng đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các ngành, và do vậy chắc sẽ thu hút được sự đầu tư của đối tác, bao gồm học viên (dưới hình thức học phí) và những người sử dụng lao động tiềm năng.

Cuối cùng, đầu tư nguồn lực công để tăng cung về kỹ năng sẽ chỉ đem lại lợi ích cho xã hội nếu có việc làm tương xứng. Về vấn đề tạo việc làm, việc phát triển thành phố là một bộ phận quan trọng của chiến lược này. Những thành phố với sự tập trung của các ngành sử dụng kỹ năng, và việc tập trung những ngành đó tại một nơi trung tâm sẽ tiếp tục làm tăng sản lượng bình quân đầu lao động thông qua sự lan tỏa thông tin giữa các công ty và người lao động. Nếu các thành phố có chi phí cao, tắc nghẽn và thiếu các dịch vụ cơ bản, thì các công ty sẽ không muốn đầu tư và người lao động có tay nghề sẽ đi tìm những việc làm tốt hơn và những điều kiện sinh hoạt thỏa mãn hơn ở nơi khác, kể cả ở nước ngoài. Một chiến lược phát triển đô thị được quy hoạch cẩn thận với nguồn vốn đầy đủ, tương tự như nhiều chính sách khác, về mặt gián tiếp cũng là một chính sách phát triển thị trường lao động.

Tóm lại, theo chúng tôi, trong thời kỳ 2011-20, chính phủ Việt Nam nên theo đuổi các chiến lược dưới đây:

- 1. Thông qua các chính sách hướng tới giải quyết lao động dư thừa. Khuyến khích các ngành thâm dụng lao động, phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa, lao động/hộ gia đình tự tạo việc làm và khu vực phi chính thức. Một nội dung cơ bản trong tạo việc làm là phải đảm bảo rằng những lao động có tiềm năng dịch chuyển có khả năng để nắm bắt và tận dụng các cơ hội tại các ngành nghề và địa điểm khác.*
- 2. Cam kết đầu tư và phát triển vốn con người để tạo ra nguồn cung lao động có tay nghề đi trước nhu cầu, với mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư vốn và công nghệ sử dụng nhiều kỹ năng hơn.*

Để thực hiện các chiến lược này, chính phủ Việt Nam phải duy trì năm đặc điểm đã giúp các nước NIE và các quốc gia thành công khác ở Đông Nam Á phát triển với sự bình đẳng: tăng trưởng việc làm phải toàn diện; các đầu tư vào vốn con người phải kịp thời và công bằng; sự dịch chuyển lao động phải linh hoạt; các phân biệt giữa các loại hình doanh nghiệp khác nhau phải bị xóa bỏ; và kết cấu hạ tầng đô thị phải đầy đủ.

MỞ ĐẦU

Phạm vi và mục tiêu nghiên cứu

Nhiệm vụ chính của nghiên cứu này là thực hiện một phân tích mang tính so sánh về các kinh nghiệm quốc tế, rút ra những bài học chủ yếu và kiến nghị các chiến lược và chính sách để Việt Nam đạt được hai mục tiêu sau: (i) tạo việc làm có hiệu quả và bảo đảm tính công bằng, (ii) kiểm soát những kết quả của tăng trưởng và sự chuyển đổi cơ cấu việc làm, đặc biệt là đô thị hóa và phát triển tiểu vùng.

Lưu ý về so sánh tương quan các nước

Phần lớn tài liệu này tập trung xem xét kinh nghiệm đô thị hoá và thị trường lao động Việt Nam trong thời gian gần đây thông qua những số liệu mang tính so sánh từ các nước trong khu vực.

Các nền kinh tế khác nhau về vô vàn vấn đề, do đó rất khó có sự so sánh giữa chúng với nhau. Những ví dụ thành công trong phân tích so sánh phải rất nhạy cảm, không chỉ trong việc lựa chọn đối tượng so sánh mà trong cả yêu cầu so sánh các quốc gia có mức độ phát triển tương đồng. Về phản ứng của các nước đối với những cú sốc ngắn hạn như cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu 2008-2009, nghiên cứu chỉ có ý nghĩa khi sử dụng những số liệu vào cùng thời điểm. Nhưng trong việc đánh giá tăng trưởng trong dài hạn, sẽ là thích hợp hơn nếu so sánh các nước tại các thời điểm phát triển tương đồng nhau trong lịch sử phát triển.

Đối với Việt Nam, những đối tượng so sánh tương đối hợp lý là các nước Đông Á và Đông Nam Á. Kinh nghiệm của khu vực này được coi là duy nhất trên thế giới. Những tác động láng giềng là quan trọng, do những đặc điểm cơ sở như địa lý, khí hậu và lịch sử. Những so sánh với các nước ở những khu vực khác có thể bị sai do những khác biệt liên quan đến các đặc điểm về vùng.

Trong khu vực, có một số nước là đối tượng so sánh rất hữu ích. Về tổng thể, chúng tôi đưa vào nhóm này những nền kinh tế công nghiệp mới ở Đông Á và Đông Nam Á (Hàn Quốc, Đài Loan và Xing-ga-po) và những nền kinh tế Đông Nam Á nghèo hơn nhưng cũng khá thành công (Thái Lan, In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a). Trung Quốc và Ấn Độ cũng là hai đối tượng so sánh phù hợp. Những nền kinh tế khác thì quá khác biệt với Việt Nam hoặc không có đầy đủ số liệu.

Vì một số mục tiêu, chúng tôi chủ yếu tập trung vào so sánh cùng thời điểm. Phần 2 áp dụng cách tiếp cận này, mặc dù chúng tôi đã chia thành những nhóm nước nhỏ hơn có mức độ tương đồng lớn hơn để loại trừ vấn đề khác biệt về hoàn cảnh lịch sử. Vì các mục tiêu khác, và đặc biệt là cho việc so sánh tiến trình phát triển kinh tế, sẽ có ý nghĩa hơn khi biết được các điểm bắt đầu khác nhau. Việt Nam bắt đầu có những nỗ lực vượt bậc để tăng trưởng thông qua hội nhập kinh tế toàn cầu chỉ từ sau năm

1986, trong khi đa số các nước láng giềng đã bắt đầu từ trước đó một đến ba thập kỷ. Trong trường hợp này, sẽ hữu ích hơn khi đánh giá tiến trình phát triển của Việt Nam dựa trên đường tăng trưởng chuẩn thay vì dựa trên đường tăng trưởng theo thời gian thông thường.

Phụ lục 1 cho thấy ba chỉ tiêu về thành tựu tăng trưởng và phát triển kinh tế đối với những nền kinh tế trong nhóm tương đồng nhất với Việt Nam. Nếu chúng ta lấy điểm tham chiếu là năm 2000 – hơn một thập kỷ sau khi tiến hành công cuộc đổi mới – sau đó dựa trên số liệu về GDP bình quân đầu người theo USD theo giá cố định năm 2000, số liệu gần giống với Việt Nam nhất là Trung Quốc năm 1990, In-đô-nê-xi-a năm 1980 và Thái Lan năm 1960. Những so sánh dựa trên ngang giá sức mua (PPP) có những hạn chế tương tự như được thể hiện trong bảng. Những đo lường này dường như phản ánh rất hẹp định nghĩa về việc hoàn thành tăng trưởng. Ngược lại, cách đánh giá về Chỉ số Phát triển con người trên phạm vi rộng hơn, bao gồm cả các chỉ tiêu về tuổi thọ và tỷ lệ biết chữ cùng với GDP bình quân đầu người, cho thấy Việt Nam năm 2000 có thể so sánh được với In-đô-nê-xi-a trong cùng năm đó, với Trung Quốc năm 1995 và các nước Đông Nam Á khác năm 1985. Riêng trong Phần 3, chúng tôi điều chỉnh phạm vi thời gian từ trình tự thời gian sang trình tự phát triển, so sánh Việt Nam năm 2000 với các nước khác trong giai đoạn trước đó.

1. TỔNG QUAN VỀ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ LAO ĐỘNG VÀ ĐÔ THỊ HÓA

1.1. Tầm quan trọng của thị trường lao động

Tăng trưởng kinh tế được tính bằng mức tăng GDP bình quân đầu người. Cung lao động và năng suất lao động được coi là vấn đề trọng tâm của tăng trưởng kinh tế. Có thể phân tích GDP bình quân đầu người (được tính bằng Y/N , trong đó Y là GDP và N là dân số) thành hệ số sản lượng trên một lao động (bằng Y/L , trong đó L là quy mô lực lượng lao động) và hệ số phụ thuộc (N/L , phản ánh tương quan giữa quy mô dân số và lực lượng lao động), ta được biểu thức sau:

$$\frac{Y}{N} = \frac{Y}{L} \cdot \frac{L}{N} \quad (1)$$

Biểu thức này cho thấy trong điều kiện như nhau, nền kinh tế có nhiều lao động có năng suất cao hơn và mức độ phụ thuộc thấp hơn sẽ có thu nhập bình quân đầu người cao hơn. Tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người (nghĩa là mức tăng Y/N) có thể là do năng suất lao động tăng hoặc do hệ số phụ thuộc giảm. Hệ số phụ thuộc lại được quyết định bởi các yếu tố về nhân chủng học như tỷ lệ sinh/tử hay tỷ lệ dân số tham gia vào lực lượng lao động, và hệ số này thay đổi rất chậm. Thay vào đó, những bằng chứng lịch sử cho chúng ta thấy phần lớn tăng trưởng xuất phát từ những yếu tố làm tăng năng suất lao động. Trong số các yếu tố này, những yếu tố đóng góp nhiều nhất là đầu tư vào kết cấu hạ tầng, nguồn vốn vật chất và con người, sự gia tăng của cải từ tài nguyên thiên nhiên, tiến bộ kỹ thuật và sự cải thiện của các thể chế pháp lý và chính trị, tạo dựng và hỗ trợ cho những động lực về phân bổ hiệu quả các nguồn lực. Nói một cách khác, những tiến bộ liên tục về năng suất lao động phản ánh những bước tiến lớn trong những nhóm nhân tố nền tảng cho tăng trưởng. Ngược lại, năng suất lao động giảm hay trì trệ cũng thường là dấu hiệu của sự thiếu hụt hoặc vấn đề về phối hợp cần được giải quyết.

Tuy nhiên, một nền kinh tế đang phát triển không chỉ mở rộng một cách đơn thuần, mà cấu trúc của nền kinh tế đó cũng thay đổi. Những ngành công nghiệp mới xuất hiện và phát triển, còn các ngành công nghiệp cũ rút lui và biến mất; cùng với những thay đổi này, nhiều loại hình nghề nghiệp khác nhau cũng xuất hiện và biến mất. Điều này có nghĩa là tăng trưởng đòi hỏi việc tái phân bổ liên tục sức lao động. Nếu đầu tư, tiến bộ công nghệ và những thay đổi về thể chế là động cơ của tăng trưởng kinh tế thì dịch chuyển lao động là dầu bôi trơn để động cơ đó luôn hoạt động. Không có dầu này, tăng trưởng không được duy trì liên tục.

Đối với lao động, sự dịch chuyển có ba ý nghĩa khác nhau. Thứ nhất là sự dịch chuyển về nghề nghiệp, nghĩa là khả năng thay đổi việc làm của người lao động. Thứ hai là

sự dịch chuyển về giáo dục hoặc dạy nghề, có nghĩa là năng lực tiếp thu kỹ năng của người lao động để nâng cao năng suất lao động của cá nhân họ. Thứ ba là sự dịch chuyển về không gian, có nghĩa là khả năng thay đổi môi trường sống và làm việc của người lao động khi cần thiết để tranh thủ những việc làm tạo ra từ vốn đầu tư tại những địa điểm cụ thể. Mỗi loại hình dịch chuyển đều có tầm quan trọng thiết yếu đối với tăng trưởng và trong nhiều trường hợp, loại hình dịch chuyển này lại đòi hỏi hoặc bao hàm loại hình khác, ví dụ sự dịch chuyển về nghề nghiệp lại phụ thuộc vào việc được đào tạo nghề, hoặc việc di chuyển đến một địa điểm mới.

Tuy nhiên, dịch chuyển lao động không đơn thuần chỉ là phản ứng thụ động trước yêu cầu của người sử dụng lao động. Các cá nhân và doanh nghiệp nhận thức được cơ hội, chấp nhận rủi ro và đầu tư các nguồn lực của chính mình – ví dụ cho giáo dục hoặc di cư. Do đó, việc phân bổ nguồn lực lao động theo ngành nghề, nhiệm vụ và địa điểm không phải là việc có thể làm được chỉ bằng quy hoạch. Sự tồn tại và vận hành tương đối tự do của một thị trường dành cho sức lao động, và cho những kỹ năng có trong từng cá nhân người lao động, là cần thiết để có thể kết hợp một cách hiệu quả người lao động với các cơ hội làm việc tốt. Thị trường lao động vận hành tốt sẽ tạo ra một chu kỳ thích hợp trong đó dịch chuyển lao động giúp duy trì tăng trưởng kinh tế, và tăng trưởng thúc đẩy dịch chuyển lao động. Phương pháp đo lường đúng sự vận hành của một thị trường lao động hiệu quả trong điều kiện tăng trưởng kinh tế là năng suất lao động không chỉ tăng lên cùng tăng trưởng mà còn hội tụ trong các loại hình kỹ năng của các ngành nghề. Ngược lại, sự chênh lệch lớn về ngành nghề và khu vực giữa những lao động với phần lớn kỹ năng như nhau là một dấu hiệu cho thấy thị trường lao động đang vận hành không tốt. Xét dưới góc độ năng suất lao động, một phần nào đó của nguồn lực có giá trị này đang bị lãng phí.

Trên thực tế, có nhiều hạn chế đối với việc dịch chuyển lao động, trong đó có nhiều hạn chế không thể giải quyết được nếu chỉ có các cá nhân đơn lẻ. Những hạn chế này có rất nhiều dạng. Nếu thị trường vốn vận hành không tốt, người lao động không thể tiếp cận tín dụng và có thể không chi trả được những chi phí thực và chi phí ẩn của việc học hành hay đào tạo nghề. Tình trạng đói nghèo, hay sự cần thiết phải đáp ứng những nhu cầu cơ bản ở cấp độ hộ gia đình, có thể dẫn đến những hành vi né tránh rủi ro, làm hạn chế sự lựa chọn của người lao động. Sự không ổn định, ví dụ như về quyền sở hữu đất và các tài sản cố định khác, có thể cản trở người lao động trong việc quyết định chuyển đến những địa điểm khác. Trên đây mới chỉ là ba ví dụ. Từng hạn chế là một nguyên nhân dẫn đến sự không hiệu quả: khi giới hạn sự dịch chuyển lao động, tiềm năng tăng trưởng kinh tế sẽ giảm đi.

Các chính sách về lao động có thể khắc phục được một số hạn chế. Giáo dục và đào tạo là một ví dụ tốt, trong đó việc nhà nước cung cấp hoặc trợ cấp cho giáo dục sẽ góp phần làm giảm chi phí học tập cho các cá nhân, tăng khả năng tiếp thu được các kỹ năng của một nhóm đông đảo hơn. Các chính sách liên quan đến các nguồn tạo tăng trưởng năng suất lao động, ví dụ như đầu tư về kết cấu hạ tầng và mạng lưới thông tin, cũng rất giá trị. Mặc dù vậy, kể cả những chính sách được xây dựng tốt nhất cũng không phải là liều thuốc tiên chữa bách bệnh, hơn nữa lịch sử phát triển kinh tế hiện đại cũng có nhiều ví dụ về những chính sách đã gây ra những hậu quả không mong muốn, hạn chế sự phát triển của thị trường lao động qua một số kênh

gián tiếp và không mong đợi. Do đó việc xây dựng chính sách kinh tế nói chung, và các chính sách về thị trường lao động hay liên quan đến vấn đề lao động nói riêng, là trọng tâm trong nhiệm vụ duy trì tăng trưởng kinh tế. Điều này đòi hỏi phải đặc biệt quan tâm đến việc thiết kế chính sách tốt, vì chỉ một sai lầm nhỏ về chính sách có thể sẽ ảnh hưởng rất lớn đến tính hiệu quả và phúc lợi – cũng như dù chỉ một bước tiến rất nhỏ trong chính sách cũng có thể làm tăng thu nhập và triển vọng của hàng triệu người lao động.

Khi một nền kinh tế hội nhập vào thương mại và đầu tư quốc tế, sẽ xuất hiện một vấn đề mới. Thương mại quốc tế về hàng hoá được thể hiện và phản ánh trong những khác biệt mang tính quốc gia về các yếu tố sản xuất và năng suất lao động. Đầu tư trực tiếp nước ngoài và xuất khẩu lao động cũng phụ thuộc vào các dấu hiệu đó, tận dụng cơ hội mang lại do sự khác biệt về nguồn lực sản xuất giữa các quốc gia. Thương mại và FDI, khi diễn ra, là những nhân tố bổ sung thúc đẩy dịch chuyển lao động trong thị trường lao động trong nước, và khi lao động có thể phản ứng lại, năng suất lao động sẽ tăng, từ đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Do đó, ở một nền kinh tế đang phát triển đang từng bước toàn cầu hoá thông qua thương mại quốc tế và FDI, cả tốc độ và xu hướng thay đổi về cấu trúc sản xuất và việc làm cũng sẽ được điều chỉnh. Và một lần nữa, sự tương tác của các chính sách – đáng chú ý ở đây là chính sách thương mại và tỷ giá, và những chính sách điều chỉnh và ảnh hưởng đến luồng vốn FDI vào trong nước - đặc biệt quan trọng đối với năng suất lao động và việc phân bổ lao động trong cả nền kinh tế. Những nhận xét này đặc biệt quan trọng đối với Việt Nam.

Cuối cùng, một hậu quả quan trọng khác của hội nhập kinh tế quốc tế là những sự kiện trong nền kinh tế thế giới hay những quyết định của những đối tác thương mại lớn hơn có thể có tác động ngoại sinh đối với năng suất lao động của chính nước đó - từ đó tác động đến chiến lược phát triển tối ưu. Chi phí thương mại quốc tế giảm trong dài hạn chắc chắn sẽ có ảnh hưởng theo cách này, thể hiện qua việc có nhiều hàng hoá và dịch vụ được giao dịch hơn trong khi trước đây không thể thực hiện được do chi phí giao dịch rất tốn kém. Một ví dụ nữa là hàng rào nhập khẩu do chính phủ các nước áp đặt.

Tuy nhiên, ví dụ nổi bật nhất gần đây về tác động ngoại sinh của các xu hướng quốc tế là sự nổi lên của Trung Quốc và Ấn Độ trong nền kinh tế quốc tế. Khi những quốc gia này (tái) tham gia vào thị trường toàn cầu (những xu hướng được đo lường bằng sự tăng nhanh của hệ số thương mại trên GDP), tăng trưởng việc làm trong những ngành có thể trao đổi được ở các nước này tương đương với việc bổ sung hàng trăm triệu lao động mới vào lực lượng lao động có tay nghề thấp của toàn cầu. Từ khoảng năm 1990 đến khi bắt đầu cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008, sự thay đổi này được thể hiện qua mức lợi nhuận doanh nghiệp cao và ngày càng tăng và mức giá quốc tế thấp hơn bao giờ hết đối với các ngành chế tạo thâm dụng lao động. Khi có nhiều nhà sản xuất các mặt hàng thâm dụng lao động tham gia vào thị trường toàn cầu, thành công trong việc thu hút và duy trì những ngành công nghiệp sử dụng lao động trình độ thấp trở nên phụ thuộc nhiều hơn vào hiệu quả và độ mở của cơ cấu thương mại. Chi phí phát sinh, ví dụ như chi phí vận chuyển không hiệu quả và thủ tục hải quan chậm chạp tại các cảng, có thể khiến các ngành sản xuất phân bổ lại, thường với tốc độ nhanh, cùng đó là hàng trăm hay hàng nghìn việc làm. Bằng cách

này, những thủ tục và chính sách liên quan đến thương mại trong một nền kinh tế toàn cầu hoá được xem như một dạng chính sách lao động khác.

Tầm quan trọng của các chính sách và thị trường lao động không chỉ giới hạn ở tăng trưởng kinh tế mà còn mở rộng đến phúc lợi của các hộ gia đình và những vấn đề xã hội như bình đẳng và công bằng. Đối với những hộ nghèo nhất, sức lao động là nguồn thu nhập chính. Tạo việc làm và tăng trưởng năng suất lao động là những nhân tố then chốt làm tăng thu nhập cho người nghèo. Tăng năng suất lao động là cách trực tiếp nhất để giảm nghèo, và do việc sở hữu sức lao động vốn đã được phân bổ một cách công bằng, nên việc tạo việc làm trên diện rộng có xu hướng có tác động bình đẳng hóa thu nhập. Do đó, ngoài vai trò tạo thuận lợi cho tăng trưởng kinh tế, thị trường lao động vận hành tốt còn có chức năng thứ hai liên quan đến công bằng, đó là phân bổ lợi ích của tăng trưởng một cách rộng khắp cho toàn bộ dân số.

Do vai trò kép này, nên những chính sách kinh tế có tác động đến năng suất lao động, hay những chính sách thúc đẩy hoặc hạn chế sự dịch chuyển về ngành nghề và không gian của người lao động, có thể có tác động to lớn về mặt xã hội. Như đã lưu ý ở trên, những chính sách nhằm mục đích giải quyết một vấn đề xã hội cụ thể có thể có những tác động không mong đợi đến các mục tiêu khác thông qua những tác động của chúng đối với thị trường lao động. Các chính sách đô thị hoá là những ví dụ tuyệt vời. Nhiều nước, trong đó có Trung Quốc và Việt Nam, đã từng xuất hiện những mâu thuẫn trong việc tìm cách thúc đẩy sự dịch chuyển lao động như một phương tiện để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, trong khi tìm cách hạn chế hiện tượng di cư từ thành thị ra nông thôn nhằm quản lý sự phát triển của các thành phố lớn. Hạn chế dòng lao động vào các thành phố có thể giúp giải quyết vấn đề quy hoạch thành thị, nhưng việc ngăn chặn những người có thể sẽ di cư không cho gia nhập thị trường lao động thành thị sẽ tạo ra hạn chế đối với việc dịch chuyển lao động và làm chậm lại tốc độ tăng trưởng kinh tế. Đây là chi phí ẩn của những chính sách hạn chế di cư. Nói tóm lại, với ví dụ như trên về chính sách thương mại, một số loại hình chính sách xã hội nhất định cũng có thể được coi là một dạng chính sách đối với thị trường lao động.

Trong phần thảo luận ban đầu, chúng tôi đã nhấn mạnh sự dịch chuyển lao động – theo nghĩa rộng bao gồm cả dịch chuyển về ngành nghề, không gian và kỹ năng, và phụ thuộc vào sự tồn tại và vận hành của thị trường lao động – như một nguồn bổ sung cho các nguồn phi lao động của tăng trưởng năng suất lao động. Chúng tôi cũng đã chỉ ra những cách mà các chính sách về thị trường lao động có thể tác động đến sự dịch chuyển này. Ngoài ra, chúng tôi cũng nhấn mạnh đến khả năng những chính sách nhằm vào các vấn đề kinh tế và xã hội khác có tác động gián tiếp đến thị trường lao động, với những hậu quả đối với tăng trưởng kinh tế và/hoặc phúc lợi của hộ gia đình và phân phối thu nhập. Tất cả những chủ đề này đều thích hợp với tình hình kinh tế Việt Nam hiện tại và trong tương lai và sẽ được nhắc lại trong các phần sau của báo cáo này.

1.2. Tăng trưởng, tiền lương, việc làm và di cư

Trước khi thảo luận chi tiết về lao động, tiền lương và di cư ở Việt Nam, cần phải có một sơ đồ về tiến trình phát triển kinh tế, và vai trò của thị trường lao động trong tiến trình đó. Mô hình tăng trưởng nổi tiếng của Lewis (1954) trong một nền kinh tế dư

thừa lao động, với một số điều chỉnh nhỏ là bước khởi đầu tốt. Lewis đặt giả thuyết về một nền kinh tế có khu vực (thành thị/công nghiệp) “hiện đại” và khu vực (nông thôn/nông nghiệp) “truyền thống”. Ngành công nghiệp cần vốn và lao động còn nông nghiệp cần đất và lao động. Do quy luật lợi suất giảm dần, nên người lao động trong ngành nông nghiệp sẽ sản xuất rất ít ở điểm cận biên; tuy nhiên, vì các lý do về mặt thể chế, họ được trả lương theo mức sản lượng trung bình, (thay vì theo mức sản lượng cận biên). Cơ chế chia sẻ thu nhập này đảm bảo tất cả các lao động nông nghiệp đều được hưởng mức thu nhập tương đối bằng nhau, như vậy thu nhập của lao động ở nông thôn được phân chia tương đối bình đẳng. Tuy nhiên, cơ chế này cũng làm cho ban đầu có “quá nhiều” lao động trong khu vực nông nghiệp. Bằng chứng của nhận định này là một số lao động có thể rút khỏi khu vực này mà không làm giảm sản lượng nông nghiệp; trong trường hợp này, có thể nói lao động ở khu vực nông thôn dư thừa với số lượng lớn.

Khi lao động nông nghiệp không còn làm nông nữa, họ sẽ đi đâu? Đối với một lượng vốn nhất định trong công nghiệp, cầu về lao động sẽ là một số cố định. Để thu hút những người đang tìm việc làm, khu vực công nghiệp cần đưa ra mức lương cao hơn mức lương trong khu vực nông nghiệp để bù đắp cho những người di cư khoản chi phí cuộc sống cao hơn ở thành thị và những chi phí khác liên quan đến việc rời khỏi nông thôn và cộng đồng làng xóm. Nhìn từ góc độ người di cư tương lai, có thể dễ dàng tưởng tượng ra trong thế giới thực, mức lương khi làm việc trong khu vực công nghiệp không những bù đắp được mức chi phí cuộc sống cao hơn mà còn đáp ứng các kỳ vọng của gia đình họ, ví dụ những người lao động di cư này có thể gửi một phần tiền lương về quê.

Tuy đây rõ ràng là một cách miêu tả cách điệu hoá, nhưng nó đã thể hiện được hiện tượng chung quan trọng trong một nền kinh tế ít vốn nhưng thừa lao động. Các số liệu chính thức của Việt Nam cho thấy tỷ lệ thất nghiệp rất thấp, nhưng những con số này không phù hợp với các chỉ tiêu khác, và có khá nhiều những bằng chứng mang tính mô tả cho thấy một tỷ lệ lớn những người lao động khiếm dụng trong lực lượng lao động ở nông thôn và trong ngành nông nghiệp. Như vậy, tình hình ở Việt Nam phù hợp với ước đoán về dư thừa lao động cơ bản trong mô hình Lewis. Theo ước đoán này, nếu một số lao động thay đổi công việc, thì sản lượng nông nghiệp không nhất thiết sẽ giảm vì những lao động còn lại có thể tăng số lượng giờ làm trong ngày (hay số ngày làm việc trong tuần). Do khả năng đối phó này, mức lương nông nghiệp hàng ngày có thể không tương ứng với mức giảm về số lượng lao động trong ngành nông nghiệp.

Chứng nào vẫn còn một lượng lớn lao động khiếm dụng ở nông thôn, đầu tư trong lĩnh vực công nghiệp vẫn là động lực chính thúc đẩy tăng trưởng GDP. Những khoản đầu tư mới tạo ra việc làm mới, thể hiện qua sự dịch chuyển lao động giữa nông thôn và thành thị. (Tất nhiên, cũng có thể có được tăng trưởng trong nông nghiệp nữa; điều quan trọng duy nhất là tăng trưởng trong khu vực công nghiệp đạt tốc độ cao hơn nhiều tốc độ tăng trưởng trong nông nghiệp. Đây rõ ràng là trường hợp của Việt Nam trong thời kỳ đổi mới). Loại hình tăng trưởng này thể hiện mô hình chuẩn về chuyển đổi cơ cấu: Tỷ trọng của công nghiệp trong GDP và tổng việc làm đều tăng lên trong khi những con số này trong nông nghiệp giảm đi. Sự khác biệt trong năng suất lao

động giữa hai khu vực này có thể cao và tồn tại dai dẳng. Theo giá cố định, người lao động trong cả hai khu vực đều khá giả hơn (sau khi một phần tiền lương ở thành thị được chuyển về cho những người không di cư), nhưng sự tích lũy vốn, nghĩa là tổng thu nhập thành thị (lợi nhuận từ vốn cộng với tiền lương của lao động thành thị) tăng nhanh hơn so với thu nhập nông thôn (lợi nhuận từ đất đai cộng với tiền lương của lao động nông thôn).

Ngoại suy từ mô hình chuẩn này, chúng ta có thể dễ dàng quan sát thấy trong quá trình tăng trưởng và quá trình chuyển đổi cơ cấu sản xuất và việc làm song hành với nó, tình trạng nghèo đói sẽ phải giảm đi (Fields, 2005; Coxhead 2007a). Tuy nhiên, một điều cũng không kém phần rõ ràng là sự bất bình đẳng về thu nhập – giữa chủ sở hữu vốn và người lao động, giữa khu vực thành thị và khu vực nông thôn, giữa các hộ gia đình nông thôn nhận được tiền gửi về với các hộ gia đình khác – phải tăng lên (Kuznets, 1955).

Mặc dù mô hình Lewis là một mô hình quen thuộc, nhưng không phải lúc nào người ta cũng nhận thấy một cách rõ ràng rằng sự tăng trưởng kinh tế mà mô hình này mô tả có hai nguồn riêng biệt. Một là tích lũy vốn của mỗi người lao động thông qua tiết kiệm và đầu tư – tác động của yếu tố nguồn lực quen thuộc. Thứ hai, một nguồn kém rõ ràng hơn lại là do việc phân bổ lại lao động từ khu vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp. Do sự khác biệt dai dẳng về năng suất giữa hai khu vực, nên mỗi người lao động dịch chuyển từ nông nghiệp sang công nghiệp đóng góp nhiều hơn vào GDP. Sự dịch chuyển lao động này giúp điều chỉnh việc phân bổ lực lượng lao động kém hiệu quả và do vậy làm tăng năng suất và tổng thu nhập.

Theo đó mà bất kỳ hạn chế nào – cho dù là do chính sách hoặc thất bại của thị trường như thiếu khả năng tiếp cận tín dụng, hoặc thất bại về mặt thể chế như tình trạng bấp bênh trong sở hữu đất đai – sẽ làm giảm tiềm năng tăng trưởng của nền kinh tế, và do mô hình chuẩn về đầu tư vốn tại đô thị, sẽ làm trầm trọng thêm sự cách biệt về thu nhập giữa thành thị và nông thôn. Một hậu quả nữa là bất kỳ chiến lược chính sách phát triển nào được thực hiện trong điều kiện phân đoạn thị trường lao động mang tính giả tạo (hoặc ít nhất phân đoạn thị trường lao động có khả năng điều chỉnh được) sẽ là chiến lược “tốt thứ hai” về khía cạnh là nó sẽ có chi phí cao hơn, và/hoặc đạt được ít hơn so với một chiến lược “tốt nhất” là chiến lược thúc đẩy sự dịch chuyển lao động bằng việc dỡ bỏ những rào cản hiện có về pháp lý hoặc bằng việc giải quyết những thất bại thị trường làm cản trở việc di cư.

Trong mô hình Lewis, mô hình tăng trưởng và chuyển đổi cơ cấu sẽ tiếp tục chững nào vẫn còn lao động dư thừa (hoặc lao động khiếm dụng) ở nông thôn. Một khi tất cả lao động nông thôn đã được toàn dụng, thì bất kỳ sự di cư nào từ nông thôn ra thành thị cũng sẽ bắt đầu làm giảm sản lượng nông nghiệp tiềm năng. Khi đó, ngành công nghiệp sẽ phải chi trả mức lương cao hơn để bù đắp cho họ (Đây được gọi là “điểm ngoặt” trong mô hình tăng trưởng của Lewis). Khi đó, tiền lương thực tế của khu vực nông thôn và thành thị cùng gặp nhau tại một điểm, phản ánh năng suất lao động tương đương nhau ở chừng mực nhất định giữa khu vực công nghiệp và nông nghiệp. Lao động sẽ trở thành yếu tố sản xuất tương đối khan hiếm và như vậy có thể chiếm tỷ trọng lợi nhuận lớn hơn trong tổng tăng trưởng. Vì vậy trong dài hạn, thu nhập bình quân đầu người sẽ cao và được phân phối tương đối đồng đều; dân cư

được đô thị hóa nhiều hơn so với trước đây, nhưng những động lực để tiếp tục di cư bị biến mất. Lúc này trọng tâm của chính sách phát triển có thể thay đổi từ những mối quan tâm cơ bản – thúc đẩy tăng trưởng, giảm thất nghiệp, giảm nghèo và tránh các xung đột xã hội – sang điều chỉnh quy trình, tìm cách bảo đảm tính bền vững và ổn định kinh tế vĩ mô trong dài hạn. Sự chuyển hướng trọng tâm chính sách này diễn ra cùng với quá trình chuyển đổi kinh tế một cách căn bản. Do Việt Nam theo dự báo là sẽ gia nhập nhóm các nền kinh tế có thu nhập trung bình, nên một câu hỏi lớn đặt ra là các chính sách phát triển có thể được cải cách, hay xây dựng mới như thế nào, để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình chuyển đổi này.

2. VIỄN CẢNH KHU VỰC VÀ TOÀN CẦU VỀ PHÁT TRIỂN, LAO ĐỘNG VÀ ĐÔ THỊ HOÁ

2.1 So sánh kinh nghiệm phát triển trong khu vực

Trong khu vực, Việt Nam là nước đi sau về phát triển kinh tế hiện đại. Mặc dù đây là một bất lợi hiển nhiên nếu xét về tăng trưởng, nhưng nó đem lại cho các nhà hoạch định chính sách của đất nước cơ hội quan sát và học hỏi kinh nghiệm từ các nước láng giềng. Trong phần này, chúng tôi xem xét những khía cạnh phù hợp trong kinh nghiệm phát triển gần đây của các nước trong khu vực. Chúng tôi xem xét các cách tiếp cận để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Chúng tôi nghiên cứu các thể chế và chính sách thị trường lao động và tác động của chúng đến việc làm, năng suất lao động và đô thị hoá. Cuối cùng, trong phần 3, chúng tôi tập trung trực tiếp đến trường hợp của Việt Nam xét dưới góc độ khu vực.

Trong báo cáo, nhắc đến “khu vực”, chúng tôi chủ yếu tập trung vào Đông Á và Đông Nam Á, mặc dù những so sánh với các nước khác, ví dụ như Ấn Độ, cũng phù hợp. Trong số các nước trong khu vực, mọi người đều biết có những nước phát triển rất rực rỡ theo các tiêu chuẩn toàn cầu, một số nước khác trải qua tình cảnh sự tăng trưởng vượt trội bị huỷ hoại bởi suy thoái và tính dễ đổ vỡ về cấu trúc, và trong nhiều trường hợp đáng thương, một số nước đã thất bại trong việc duy trì mọi cải thiện về mức sống bình quân đầu người. Sự chòng chẹo mạnh mẽ giữa hoạt động kinh tế và địa điểm của các tiểu vùng xui khiến người ta áp dụng việc gắn liền địa danh với kinh nghiệm phát triển kinh tế (ví dụ như mô hình Đông Á, mô hình Đông Nam Á, v.v...), nhưng những nhãn hiệu này làm người ta không để ý đến những khác biệt cơ bản hơn, những điều đã giúp xác định những con đường phát triển đối lập nhau. Một nhóm các nước - Hồng Kông, Đài Loan, Hàn Quốc và Xing-ga-po, được biết chung dưới cái tên Các nền kinh tế công nghiệp mới hay NIE – các nước này thiếu cả thị trường trong nước rộng lớn lẫn sức mạnh về nông nghiệp hay tài nguyên thiên nhiên, và những điều này đã hạn chế lựa chọn chính sách phát triển của các nước trong thời kỳ hậu chiến. Một nhóm khác, trong đó có In-đô-nê-xi-a, Thái Lan và Ma-lai-xi-a, được ban tặng nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú, và điều này đã định trước một số khía cạnh trong con đường phát triển của họ². Trung Quốc và Ấn Độ là hai nền kinh tế lớn với những tiềm năng và chính sách cụ thể, và cũng giống như Việt Nam, hai nước này cũng là những kẻ đến sau trong toàn cầu hoá. Chúng ta biết rằng các nước NIE đã được hưởng thành công vĩ đại nhất về tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, Việt Nam không giống các nước này về tình trạng hạn chế tiềm năng ban đầu hay hoàn cảnh lịch sử. Những nguồn lực trời phú về dầu lửa và nông nghiệp của Việt Nam gần giống các nước láng giềng Đông Nam Á, trong khi Việt Nam giống Trung Quốc và Ấn Độ xét về khía cạnh chậm mở cửa để bước vào nền kinh tế toàn cầu. Do đó không có một

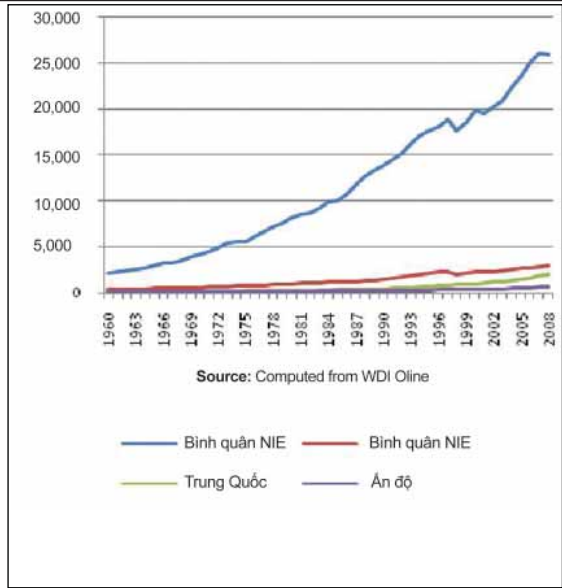
²Chúng tôi không đưa Philipin, Lào, Campuchia và Mianma vào các so sánh này. Những nền kinh tế này đều đã từng gặp phải những thất bại chính sách đặc trưng dẫn đến bất ổn kinh tế vĩ mô và kéo dài giai đoạn tăng trưởng thấp hoặc âm.

nhóm đơn lẻ nào có được một mô hình hoàn chỉnh, và Việt Nam có thể học được các bài học chính sách từ các nước này.

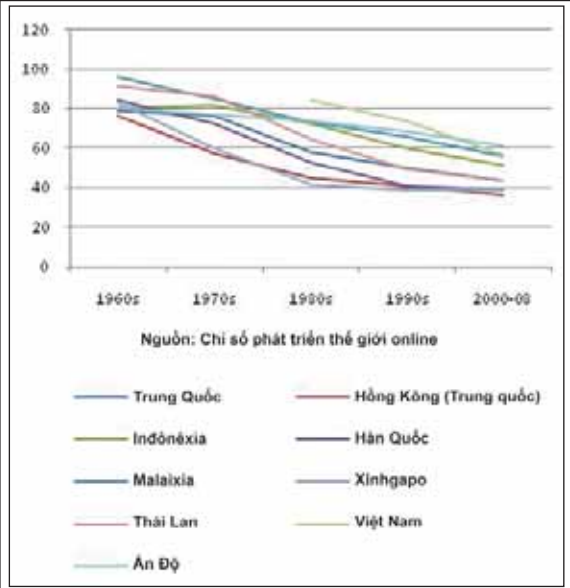
Kết quả tăng trưởng đối lập nhau của các nền kinh tế khu vực được thể hiện rõ nhất trong Biểu đồ 1, qua đường GDP bình quân đầu người của chín nền kinh tế khu vực từ năm 1960 đến 2008. Từ những điểm xuất phát tương đối giống nhau, các nước NIE có mức tăng trưởng bình quân đầu người nhanh hơn các nền kinh tế khác. Các nền kinh tế Đông Nam Á đạt mức tăng trưởng bình quân nhanh hơn Ấn Độ, Trung Quốc và Việt Nam – ít nhất là cho đến cuộc khủng hoảng 1997-1998, sau đó các nền kinh tế phát triển chậm hơn bắt đầu đuổi kịp. Theo biểu thức (1), GDP bình quân đầu người (Y/N) có thể phân tích thành hệ số sản lượng theo đầu người (Y/L) và hệ số phụ thuộc (N/L). Trong khu vực, các nước NIE cũng là những nước đầu tiên hạ tỷ lệ phụ thuộc (Biểu đồ 2) mặc dù Thái Lan và Trung Quốc đã đạt được những bước tiến như Việt Nam trong những năm gần đây từ những năm 1980. Sự gia tăng tỷ lệ lực lượng lao động trong tổng dân số này là một “món quà” về nhân chủng học ở một đất nước mà tỷ lệ sinh đang giảm mạnh, từ đó dẫn đến mức tăng trưởng kinh tế tiềm năng cao hơn.

Sử dụng các thông tin về GDP bình quân đầu người và hệ số phụ thuộc, chúng ta cũng có thể tính toán được mức độ và tốc độ tăng trưởng sản lượng bình quân của người lao động, hay năng suất lao động như biểu thức (1). Biểu đồ 3 thể hiện mức năng suất lao động thực tế trung bình của từng thập kỷ (được tính bằng USD theo giá cố định năm 2000). Không mấy ngạc nhiên khi xếp hạng và xu hướng năng suất lao động lại phù hợp với xếp hạng và xu hướng của GDP bình quân đầu người. Trong giai đoạn 2000-2008, năng suất lao động của nước NIE xếp hạng thấp nhất (Hàn Quốc) đã lớn gấp hai lần so với nền kinh tế Đông Nam Á hoạt động tốt nhất (Ma-lai-xi-a). Có thể thấy rõ tác động của cuộc khủng hoảng 1997-1998 đối với các nền kinh tế Đông Nam Á qua tốc độ tăng năng suất lao động (Biểu đồ 4). Trong khi tăng trưởng sản lượng bình quân của lao động giảm ở một số nước trong và sau khủng hoảng, Việt Nam và Ấn Độ lại đạt những mức tăng đáng kể. Hai nền kinh tế này không chịu nhiều tác động bởi rủi ro vĩ mô và hơn nữa vào cuối những năm 1990 thì đang ở giai đoạn bắt đầu gặt hái những thành quả từ công cuộc cải cách kinh tế từ cuối những năm 1980. Tuy nhiên, ngay cả khi có cả những thành tựu này, đến năm 2008, sản lượng bình quân của lao động ở Ấn Độ và Việt Nam cũng chỉ gấp đôi mức năm 1984. Ở Trung Quốc, một nền kinh tế đi sau khác, sản lượng bình quân của người lao động đã tăng hơn 500% trong cùng giai đoạn đó.

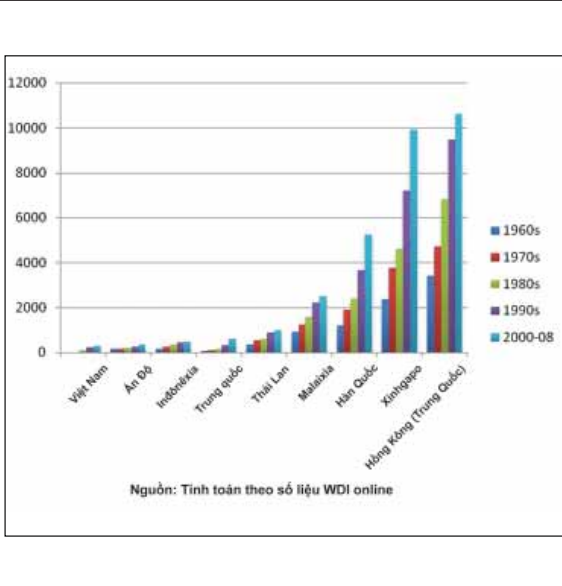
Biểu đồ 1: GDP bình quân đầu người (USD, theo giá năm 2000) ở một số nền kinh tế trong khu vực



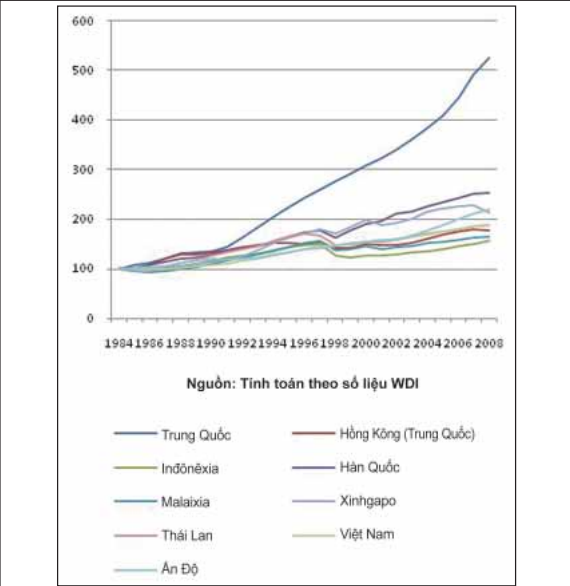
Biểu đồ 2: Hệ số phụ thuộc theo độ tuổi (dân số trong độ tuổi lao động/ tổng dân số)

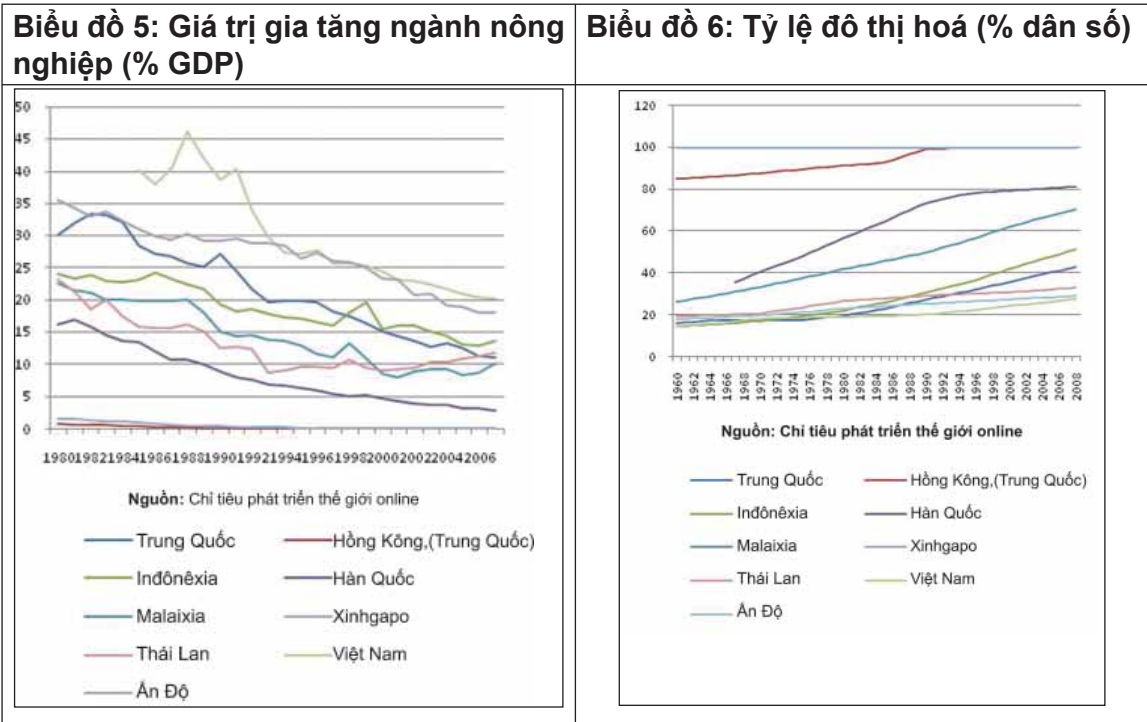


Biểu đồ 3: Năng suất lao động thực bình quân qua các thập kỷ (USD, theo giá năm 2000)



Biểu đồ 4: Tốc độ tăng năng suất lao động thực (năm 1984=100)





Tăng trưởng kinh tế diễn ra cùng với sự giảm sút tương đối của ngành nông nghiệp và sự phát triển của ngành công nghiệp và dịch vụ, như đã bàn đến trong phần 1. Hai khu vực sau phát triển có mối liên quan chặt chẽ với vấn đề đô thị hoá. Trong biểu đồ 5, chúng ta sẽ thấy sự giảm sút về tỷ lệ của ngành nông nghiệp trong GDP ở khắp khu vực. Ngoại trừ hai thành phố- quốc gia là Xing-ga-po và Hồng Kông, đến năm 2007, khu vực phi nông nghiệp chiếm không ít hơn 75% GDP ở Việt Nam và tới 95% ở Hàn Quốc. Sự chuyển đổi cơ cấu trong thu nhập cũng được phản ánh qua tỷ lệ đô thị hoá (Biểu đồ 6), mặc dù sự khác nhau về khái niệm giữa các nước khiến cho việc so sánh trở nên khó khăn hơn. Đến năm 2008, tỷ lệ đô thị hoá chính thức trong khoảng từ 100% ở hai thành phố - quốc gia và 81% ở Hàn Quốc, đến 29% ở Ấn Độ và 27% ở Việt Nam; ở khoảng giữa là các nền kinh tế Đông Nam Á và Trung Quốc, với tỷ lệ đô thị hoá từ 33% (Thái Lan) đến 70% (Ma-lai-xi-a).

Dựa trên những số liệu trên, chúng ta sẽ thảo luận chi tiết hơn về lao động và đô thị hoá ở từng nhóm nước.

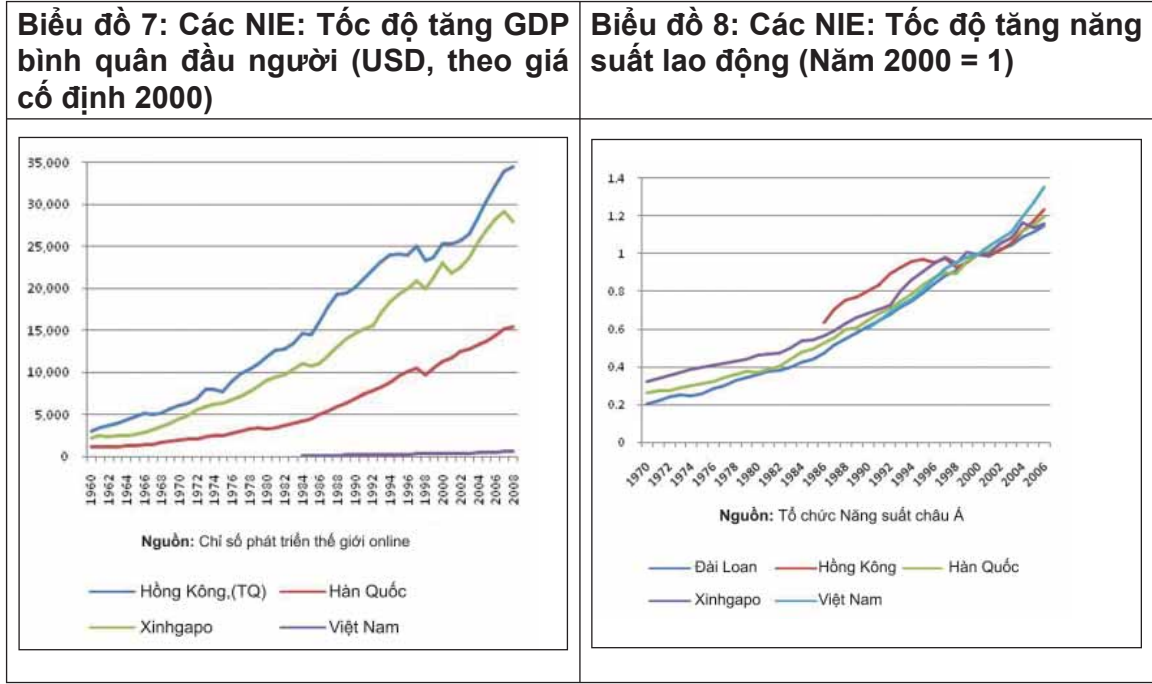
2.1.1 Các NIE (Xing-ga-po, Hồng Kông, Đài Loan, Hàn Quốc)

Sự phát triển của các ngành chế tạo xuất khẩu và sự chuyển hoá thị trường lao động trong điều kiện khan hiếm về đất đai và tài nguyên thiên nhiên.

Chiến lược tăng trưởng, việc làm và kết quả.

Các nước NIE đã đạt được mức tăng trưởng thành công nhất trên thế giới trong thời kỳ hậu chiến tranh. Khi Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc, đặc trưng của những nền kinh tế này là thu nhập thấp, khan hiếm đất đai và tài nguyên thiên nhiên và dư thừa lao động. Từ cuối những năm 1960, những nền kinh tế này có sự tăng trưởng nhanh chóng về GDP (Biểu đồ 7) và việc làm, với mức độ bất bình đẳng thấp. Năng

suất lao động và mức lương thực tế tăng một cách đáng kể (Biểu đồ 8). Điều đáng chú ý là sự chênh lệch về tiền lương đã giảm mạnh theo nghề nghiệp, trình độ học vấn, giới tính và độ tuổi, dẫn đến mức độ bất bình đẳng thấp về mặt kinh tế nói chung (Okunushi 1997). Tất cả các nước NIE đều đạt mức toàn dụng nhân công và vượt qua điểm ngoặt trong mô hình Lewis, và trở thành nước nhập khẩu lao động ròng trong thập kỷ 1980



Các nước NIE được coi là đặc biệt trong số các nước đang phát triển vì ban đầu họ là những nền kinh tế nhỏ và nghèo tài nguyên. Các nước này không có cơ hội khai thác tài nguyên thiên nhiên để tăng trưởng, và thị trường nội địa thì luôn quá nhỏ để duy trì công nghiệp hoá hướng vào trong nước dưới hàng rào thuế quan cao. Ngay từ khi bắt đầu, các nền kinh tế này không có nhiều lựa chọn ngoài việc chuyên môn hoá vào ngành chế tạo để phục vụ thị trường toàn cầu. Mặc dù chiến lược phát triển của các nước không giống nhau và thay đổi theo thời gian, nhưng chúng đều có điểm chung là quyết tâm tăng sức cạnh tranh trên thị trường toàn cầu và các nhà lãnh đạo chính trị đều sẵn sàng cho phép (hoặc trong một số trường hợp là khiến) những ngành công nghiệp có vẻ không đủ sức cạnh tranh bị thu hẹp hoặc rút lui hoàn toàn. Ban đầu, những ngành công nghiệp thành công ở những nền kinh tế hướng tới xuất khẩu này phụ thuộc mạnh mẽ vào lao động trình độ thấp và các công nghệ đơn giản – như trường hợp Nhật Bản trước đây. Nhưng cũng giống như ở Nhật Bản giai đoạn trước, việc đầu tư mạnh vào nguồn lực con người và kỹ năng đã giúp tạo ra bước tiến nhanh và ổn định về chất lượng.

Không nghi ngờ gì nữa, chiến lược ban đầu về tăng trưởng theo hướng thâm dụng lao động, hướng tới xuất khẩu đã đóng góp đáng kể cho những thành quả tăng trưởng ấn tượng của những nền kinh tế này. Trong những năm đầu của quá trình phát triển, khi thất nghiệp và đói nghèo vẫn là vấn đề quan tâm hàng đầu trong các chính sách, những biện pháp khuyến khích phát triển các ngành thâm dụng lao động

(bao gồm ngành nông nghiệp quy mô nhỏ và xuất khẩu hàng chế tạo) là cần thiết để tạo việc làm. Nhân tố không kém phần quan trọng trong việc duy trì tăng trưởng trong những năm tiếp theo đó là việc mở rộng và công nghiệp hoá ngành nông nghiệp và gia tăng lượng lao động rẻ và tương đối có trình độ. Cả hai yếu tố này đã tạo điều kiện cho quá trình chuyển đổi thành các nền kinh tế sử dụng nhiều vốn và dựa vào tri thức (Manning 1998).

Các chính sách và thể chế về thị trường lao động

Các nước NIE được miêu tả là “những con hổ châu Á có đầu rồng” (Castells 1992) do họ áp dụng những chính sách và chiến lược phát triển nguồn nhân lực tương tự nhau để đạt được ổn định xã hội và tăng trưởng kinh tế dưới chế độ độc đoán hướng tới phát triển. Trong Chiến tranh Lạnh, đối mặt với những xung đột quốc tế lớn, những nhà nước này đã tạo dựng tính hợp pháp của mình thông qua việc hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Các chính sách kinh tế của họ nhấn mạnh vào chế tạo hướng tới xuất khẩu nhằm cả mục đích tăng trưởng kinh tế cũng như xây dựng bản sắc của quốc gia. Các chính sách lao động và phát triển đô thị do đó có liên quan trực tiếp đến hai mục tiêu tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội (Tai 2006).

Trong giai đoạn đầu phát triển (những năm 1960 và 1970), các nước NIE luôn có lượng lao động dư thừa lớn, và mục tiêu tạo việc làm được coi là trọng tâm hàng đầu, cùng với việc thực hiện chính sách kiểm chế tốc độ gia tăng dân số nghiêm ngặt. Các chính sách về thị trường lao động trong giai đoạn này chủ yếu quan tâm đến việc gia tăng sự gia nhập thị trường lao động nói chung và việc đào tạo nghề và giáo dục để tăng nguồn cung lao động có tay nghề. Những chính sách này không quan tâm nhiều đến việc điều tiết chính bản thân thị trường lao động. Các tiêu chuẩn lao động không được thực thi một cách chặt chẽ và hoạt động công đoàn thường bị kiểm soát và đàn áp. Các quy định về mức lương tối thiểu hầu như không có hoặc không hiệu quả.

Các chính sách về thị trường lao động linh hoạt này rất thuận lợi cho những người sử dụng lao động, giúp duy trì sức cạnh tranh trong các ngành thâm dụng lao động và cho phép những ngành này mở rộng và tạo việc làm. Nhưng những chính sách này cũng gây ra những điều kiện lao động khắt khe và thiếu sự bảo đảm việc làm cho một lượng lớn người lao động, ít nhất là cho đến tận những năm 1980. Một số nhà bình luận cho rằng thành công của các nước NIE phụ thuộc vào việc khai thác và đàn áp lực lượng lao động thiếu kỹ năng (Deyo, Haggard và Koo, 1987). Nhưng dường như đây là điểm chung của phần lớn các nền kinh tế trong những năm đầu của quá trình tăng trưởng kinh tế.

Bất chấp những kinh nghiệm tương đồng bên ngoài, giữa các nước có sự khác nhau về mức độ và bản chất của việc chính phủ can thiệp vào thị trường lao động. Ở Đài Loan và Hồng Kông, tiền lương chủ yếu do các lực lượng của thị trường quyết định. Ở Xing-ga-po, chính phủ kiểm soát chặt chẽ về tiền lương và quan hệ giữa các ngành. Ở Hàn Quốc, chính phủ đưa ra những hướng dẫn về việc tăng lương nhằm hạ thấp mức lương và duy trì khả năng cạnh tranh trên trường quốc tế, dù không phải lúc nào cũng thành công tốt đẹp (Inagami 1998).

Đến những năm 1980, phần lớn các nước NIE đã đạt đến mức toàn dụng nhân công, tình trạng thiếu lao động bắt đầu hiện rõ. Mặc dù tiền lương bắt đầu tăng từ đầu thập kỷ 1960 và tăng dần lên trong thập kỷ 1970, nhưng bảo hộ lao động vẫn còn thiếu cho đến tận những năm 1980. Những cải thiện về điều kiện làm việc, củng cố các quyền của người lao động và tăng mức độ tự do đối với các hoạt động công đoàn bắt đầu nổi lên từ cuối những năm 1980, nhưng đó không phải là kết quả của những thay đổi trong quan điểm của chính phủ. Đó là kết quả của các thị trường lao động thiếu lao động, từ đó giúp người lao động lấy lại được thế cân bằng trong việc đàm phán.

Phản ứng trước xu hướng này, trọng tâm chính sách của các nước NIE chuyển từ giải quyết thất nghiệp và lao động kém dụng sang các vấn đề về khan hiếm lao động, đặc biệt là tình trạng thiếu lao động có kỹ năng cao để phát triển một nền kinh tế sử dụng nhiều vốn và công nghệ (Inagami 1998). Những biện pháp đối phó với tình trạng thiếu hụt lao động về mặt số lượng bao gồm tăng tỷ lệ gia nhập lực lượng lao động (bằng cách sử dụng phụ nữ và những người lao động lớn tuổi) và khuyến khích lao động nước ngoài. Những biện pháp giải quyết tình trạng thiếu kỹ năng bao gồm nâng cấp các chương trình đào tạo nghề hiện thời (Việc khu vực công hỗ trợ mạnh mẽ cho giáo dục cấp 1 và 2 là một đặc trưng của các nước NIE) và xây dựng các chương trình mới. Những khoản đầu tư vào nguồn nhân lực này đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì tốc độ tăng trưởng nhanh.

Di cư cũng là một đặc điểm nổi bật của thị trường lao động ở các nước NIE. Hai thành phố - quốc gia, Xing-ga-po và Hồng Kông, không có lục địa nên thường dựa vào dân di cư để tăng nguồn cung lao động. Do cơ cấu của những nền kinh tế này, nên việc nhập cư của lao động có kỹ năng là một ưu tiên đặc biệt, dù đối với hai thành phố này, lực lượng dân nhập cư không có tay nghề cũng rất quan trọng, đặc biệt là đối với những ngành như xây dựng và dịch vụ cá nhân. Xing-ga-po đã rất thành công không chỉ trong việc thu hút các nhà đầu tư nước ngoài mà cả thu hút những người lao động có tay nghề và chuyên môn hoá thông qua các chương trình tuyển dụng nhân tài trên toàn cầu của họ, với mục tiêu tạo ra một "ốc đảo nhân tài" ở thành phố - quốc gia này. Hiện nay, chính phủ cấp giấy phép làm việc và giấy phép làm việc tạm thời đối với rất nhiều loại lao động nhập cư. Với nguyên tắc "sử dụng và sa thải" này, chính phủ Xing-ga-po không chỉ hạn chế số lượng và loại hình lao động trình độ thấp mà còn điều tiết được mức lương và duy trì trạng thái nhập cư ngắn hạn đối với các lao động này. Kể từ năm 1989, quốc gia này đã tự do hoá các quy định nhập cư nhằm thu hút những cư dân thường trú có trình độ tay nghề cao, bao gồm việc xây dựng nhiều trung tâm Xing-ga-po trên khắp thế giới làm các điểm liên lạc để thúc đẩy dòng nhân tài từ khắp thế giới vào trong nước. Chính phủ cũng đưa ra nhiều khuyến khích hiệu quả trong việc thu hút nhân tài nước ngoài, bao gồm đơn xin giấy phép việc làm nhanh, không hạn chế số người phụ thuộc vào người nhập cư và thậm chí là trợ cấp cả nhà ở cho những người này (Tai 2006).

Chính sách nhập cư của Hồng Kông ban đầu hướng tới kiểm soát dân số, sau đó mở rộng ra để điều tiết về cung lao động. Cho đến thập kỷ 1950, Hồng Kông khá thoải mái đối với những người Trung Quốc nhập cư, cung cấp chỗ ở cho những người tỵ nạn đến từ Trung Quốc đang hỗn loạn về chính trị. Tuy nhiên, bắt đầu từ những năm 1960, Hồng Kông áp dụng các quy định nhập cư chặt chẽ hơn để đối phó với tình trạng thất

ng nghiệp và đói nghèo gia tăng. Giống như Xing-ga-po, chính phủ Hồng Kông sử dụng các quy định hạn chế nhập cư để thực hiện chính sách về thị trường lao động. Họ đã thoả mái chấp nhận những người lưu hương có tay nghề và trình độ chuyên môn hoá cao. Từ năm 1973, Hồng Kông đã điều tiết việc nhập lao động nước ngoài trong các ngành dịch vụ, xây dựng và các ngành tương tự ở trong nước. Do đó, lao động nước ngoài ở Hồng Kông phân bố ở các đỉnh của tam giác nghề nghiệp – cả lao động trình độ thấp, lẫn lao động có chuyên môn và quản lý.

Đô thị hoá

Tăng trưởng kinh tế và đô thị hoá có mối liên hệ chặt chẽ, và từng nước NIE đều đã từng phải đối mặt với yêu cầu phải quy hoạch đô thị để hỗ trợ sự tăng trưởng nhanh về cầu đối với các dịch vụ nhà ở và công nghiệp. Nếu không làm được như vậy có nghĩa là mức tăng trưởng tiềm năng sẽ giảm mạnh, điều này ngược lại sẽ tạo ra nguy cơ đối với ổn định xã hội và ổn định chính trị. Những thách thức về phát triển đô thị tại các nước NIE nổi bật nhất là ở Hàn Quốc.

Ở Hàn Quốc, đô thị hoá và công nghiệp hoá rất tương quan với nhau. Đô thị hoá ban đầu diễn ra do sự mở rộng nhanh chóng của ngành chế tạo, ngành thu hút lao động giá rẻ từ nông thôn. Do đó sự phát triển ấn tượng của Xê-un đã đóng góp đáng kể cho chương trình công nghiệp hoá hướng tới xuất khẩu của chính phủ Hàn Quốc. Do thành phố mở rộng và ngành chế tạo phát triển, nên Xê-un đóng vai trò như đầu máy tăng trưởng cho toàn bộ nền kinh tế (Kwon 2001).

Tỷ lệ dân số thành thị của Xê-un đã tăng nhanh chóng. Hiện tại gần 90% người Hàn Quốc sống ở các thành phố và thị trấn có dân số từ 20.000 người trở lên, so với tỷ lệ 39% vào năm 1970³. Xê-un, chỉ chiếm 0,63% diện tích lãnh thổ, là thành phố cư trú của gần một phần tư dân số cả nước.

Chính phủ đã đầu tư mạnh để phát triển Xê-un thành một thành phố hiện đại. Đồng thời, chính phủ cũng thực hiện nhiều phương pháp khác nhau để hạn chế sự phát triển của thành phố thủ đô và sau đó là Vùng thủ đô Xê-un, bao gồm Xê-un, Incheon, một thành phố cảng nằm cách 40km về phía Tây, và tỉnh Kyunggi bao quanh Xê-un và Incheon. Các chính sách bao gồm cấm có chọn lọc việc xây dựng các nhà máy chế tạo, các trường đại học và cao đẳng và trụ sở các tập đoàn. Chính phủ cũng thiết lập “vành đai xanh” xung quanh Xê-un vào năm 1972 và nghiêm cấm sử dụng đất trong khu vực này. Những biện pháp khác nhằm ngăn cản các doanh nghiệp lập văn phòng tại vùng thủ đô bao gồm các biện pháp đánh thuế phân biệt. Một vài cơ quan của chính phủ bị chuyển ra khỏi Xê-un. Năm 1982, chính phủ thông qua Luật Quản lý Vùng thủ đô, chuẩn bị cho việc thực hiện Kế hoạch Quản lý Vùng thủ đô lần thứ nhất giai đoạn 1984-1996. Kế hoạch lần thứ nhất chia Vùng thủ đô thành năm khu và thực hiện kiểm soát tăng trưởng theo các mức khác nhau. Ví dụ, trong nội thành Xê-un không được phép xây dựng các toà nhà cao quá 21 tầng hoặc có diện tích sàn lớn hơn 25.000m², các trường đại học và cao đẳng và các nhà máy có trên 10 lao động. Kế hoạch lần thứ hai cho giai đoạn 1997-2011 áp dụng cách tiếp cận có phần nào linh hoạt hơn, sử dụng phương pháp đánh giá từng trường hợp cụ thể. Các ngành

³ Kể từ thập kỷ 1990, dân số Seoul đã giảm về số tuyệt đối do việc di cư sang năm thị trấn mới xây bên ngoài thành phố. Xem Kyung-Hwan Kim (2001).

công nghệ cao được phép hoạt động trong Vùng thủ đô Xê-un nhằm nâng cao hơn khả năng cạnh tranh quốc tế, các dự án hạ tầng giao thông cũng được thực hiện để củng cố tiềm năng của Vùng như một trung tâm quốc tế (Kim 2001). Tóm lại, vùng đô thị ngày nay của Xê-un là sản phẩm của cả các khoản đầu tư mạnh mẽ và quy hoạch đô thị toàn diện.

2.1.2 Đông Nam Á (Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a, Thái Lan)

Khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên dồi dào và tái đầu tư vào các ngành phi nông nghiệp, với nguồn cung lao động linh hoạt.

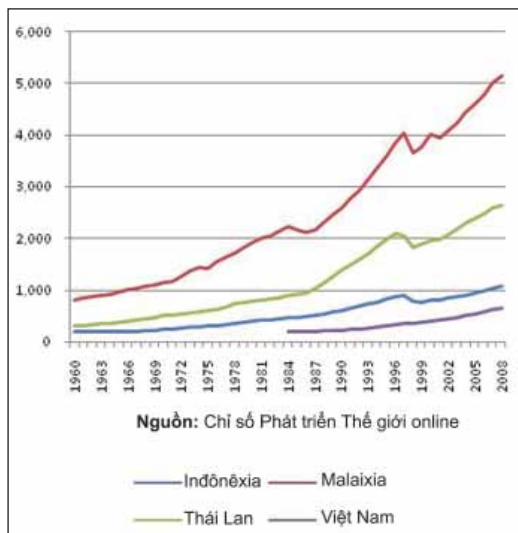
Chiến lược tăng trưởng, việc làm và kết quả

Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc, các nước Đông Nam Á có tương đối nhiều đất đai và tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên, dân số các nước này tăng nhanh, dẫn đến hệ số phụ thuộc tăng cao, dân số đói nghèo và hệ thống giáo dục chưa phát triển khiến các nước này thiếu trầm trọng lao động có tay nghề. Do đó, các ngành công nghiệp khai khoáng (khai thác mỏ, lâm nghiệp) và ngành nông- ngư nghiệp thâm dụng lao động vẫn là những ngành chủ đạo; đến tận năm 1980, các sản phẩm sơ cấp chiếm tới hơn 90% tổng kim ngạch xuất khẩu của mỗi nước, và ngoài Ma-lai-xi-a - nước đầu tiên trong nhóm chuyển sang hướng tới xuất khẩu, số công việc chế tạo chiếm không quá 10% tổng số việc làm ở mỗi nước.

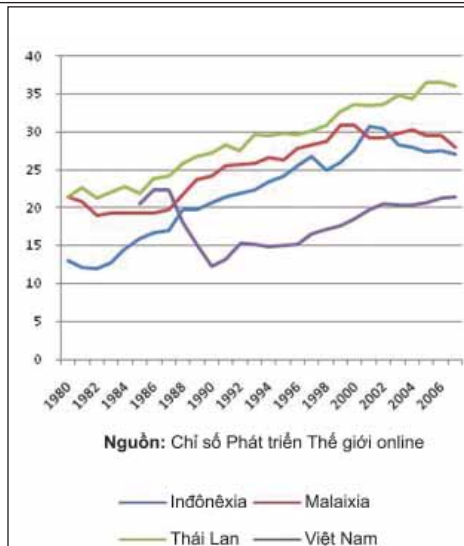
Sau những thử nghiệm ban đầu và không mấy thành công của quá trình công nghiệp hoá thay thế nhập khẩu, ba nền kinh tế Đông Nam Á đã chuyển hướng sang tăng trưởng hướng tới xuất khẩu thâm dụng lao động. Theo các tiêu chuẩn quốc tế, các nước này bắt đầu tăng trưởng nhanh - chỉ chậm hơn các nước NIE, và giai đoạn tăng trưởng nhanh cũng bắt đầu muộn hơn (Biểu đồ 9).

Kinh nghiệm phát triển toàn cầu cho thấy các nền kinh tế phụ thuộc vào tài nguyên rất dễ mắc phải "lời nguyền của tài nguyên thiên nhiên", việc xuất khẩu của các ngành khai khoáng hỗ trợ tỷ giá ngoại tệ mạnh, làm giảm tiềm năng tăng trưởng của những ngành năng động hơn như chế tạo, từ đó kéo chậm lại tốc độ tăng trưởng tổng GDP trong dài hạn (Sachs và Warner 2001). Từng nước Đông Nam Á nói trên đã xuất hiện những dấu hiệu của tình trạng này, đặc biệt là In-đô-nê-xi-a. Tuy nhiên, trong so sánh quốc tế, các nền kinh tế Đông Nam Á, cùng với Chilê, đã tạo nên một nhóm khác biệt, mặc dù ban đầu sự phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên quá mức trung bình, nhưng đã đạt mức tăng trưởng GDP trung bình cao hơn mức bình quân của các nền kinh tế này (Coxhead 2007b).

Biểu đồ 9: Đông Nam Á: Tốc độ tăng GDP bình quân đầu người (USD, theo giá năm 2000)

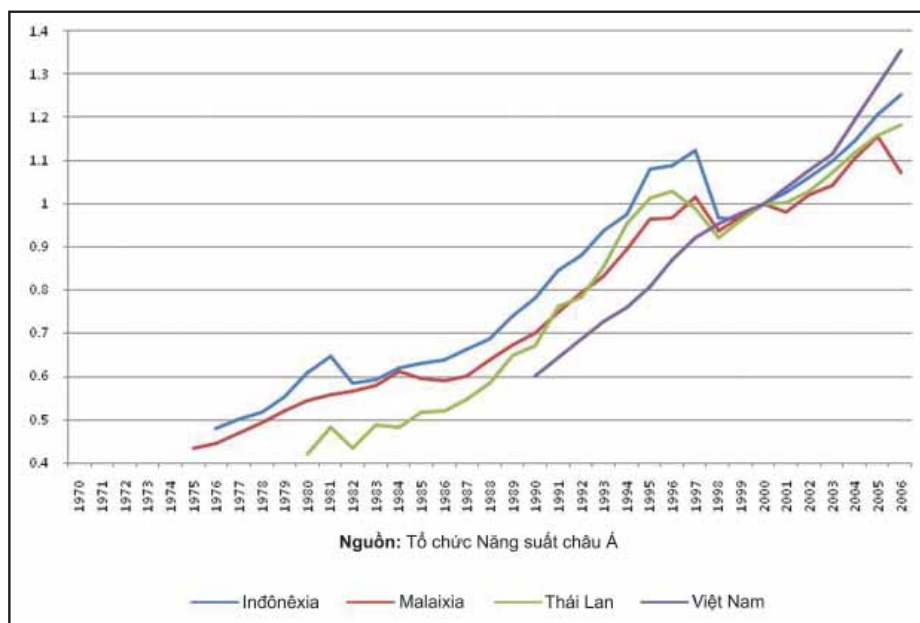


Biểu đồ 10: Đông Nam Á: Tỷ trọng giá trị gia tăng ngành chế tạo (% GDP)



Lời giải thích rõ ràng nhất cho thành công này là sự bùng nổ đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào khu vực trong những năm sau Hiệp định Plaza năm 1985⁴. FDI rông vào Thái Lan, Ma-lai-xi-a và In-đô-nê-xi-a nhảy vọt từ mức 1,1 tỷ USD năm 1985 lên hơn 2,7 tỷ USD năm 1991. Sự bùng nổ đầu tư (Bowie và Unger 1997) này mở đầu cho một thập kỷ công nghiệp hoá thâm dụng lao động. Tỷ trọng sản lượng chế tạo trong GDP tăng nhanh (biểu đồ 10) và từ năm 1987, GDP và năng suất lao động tăng mạnh.

Biểu đồ 11: Đông Nam Á: Tốc độ tăng năng suất lao động (Năm 2000 = 1)



⁴Hiệp định Plaza (tháng 9/1985) là thoả thuận của các ngân hàng trung ương lớn về phá giá đồng USD. Một hậu quả của hiệp định này là việc tỷ giá JPY/USD tăng, dẫn đến hiện tượng thuê ngoài phần lớn các ngành thâm dụng lao động (và thường là có lợi nhuận ít nhất) sang các nước có mức lương thấp hơn, chủ yếu ở Đông Nam Á.

Ba nền kinh tế này không chỉ tăng trưởng nhanh và ổn định trong hơn một thập kỷ sau năm 1986, họ còn thực hiện các chuyển đổi cơ cấu góp phần giảm đáng kể sự phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên. Đến đầu những năm 1990, cả ba nền kinh tế xuất khẩu nhiều hàng chế tạo hơn các sản phẩm tài nguyên và nông sản xét về mặt giá trị.

Sự chuyển biến nhờ FDI ở các nền kinh tế Đông Nam Á diễn ra chậm hơn 15-20 năm so với các nước NIE. Như chúng ta đã thấy, sự chậm trễ này một phần do tiềm lực tương đối mạnh của các nước này về tài nguyên thiên nhiên và đất đai, khiến việc theo đuổi chiến lược tăng trưởng thâm dụng lao động không phải việc làm cấp thiết. Nguồn tài nguyên dồi dào cũng góp phần tài trợ cho những dự án công nghiệp nặng đáng chú ý (và không phải ở riêng nước nào) là của các tập đoàn thuộc sở hữu hoặc chi phối của nhà nước đằng sau những hàng rào bảo hộ thương mại. Giá hàng hoá thế giới giảm mạnh vào đầu những năm 1980 khiến kim ngạch xuất khẩu hàng sơ cấp giảm mạnh, đồng thời cũng khiến các chính sách phát triển phải đi theo hướng mới. Tiềm năng về dự trữ hiđrô các bon và tài nguyên rừng của In-đô-nê-xi-a giúp nước này duy trì sự bảo hộ đối với những ngành công nghiệp này suốt những năm 1990, với chi phí tương đối lớn so với mức tăng trưởng tiềm năng của nền kinh tế - xem Biểu đồ 9. Việt Nam, với những chính sách và hoàn cảnh tại thời điểm đó không ủng hộ hoặc không khuyến khích đầu tư nước ngoài, cũng bỏ lỡ sự bùng nổ tăng trưởng sau Hiệp ước Plaza. Tuy nhiên, đối với những nước lớn ở Đông Nam Á, việc làm, năng suất và thu nhập của lao động đều tăng mạnh trong giai đoạn 1987-1996, trong khi tỷ lệ thất nghiệp giảm hoặc tụt nhất là ổn định cho đến tận khi nổ ra cuộc khủng hoảng 1997.

Sự can thiệp trực tiếp của chính phủ vào thị trường lao động Đông Nam Á là rất ít, đặc biệt là khi so sánh với Hàn Quốc và Xing-ga-po. Một cách gián tiếp, việc nhấn mạnh vào ổn định kinh tế vĩ mô và một sân chơi bình đẳng cho các công ty trong và ngoài nước ở Ma-lai-xi-a và Thái Lan đã góp phần tạo ra môi trường cực kỳ thuận lợi cho đầu tư hỗ trợ việc làm. Ở những nước này, đầu tư tư nhân, trong đó có FDI, là nguồn tạo việc làm chính. Ưu điểm của tăng trưởng nhờ khu vực tư nhân và những chính sách đầu tư và thương mại tương đối trung hoà được thể hiện rõ khi so sánh với những trường hợp những chính sách này không được thực hiện: ví dụ ở Thái Lan, các ngành công nghiệp được bảo hộ cao thường thành công trong việc thu hút FDI trong thập kỷ 1970 và 1980, nhưng chỉ vì mục đích “nhảy qua hàng rào thuế quan” để chiếm lĩnh được một phần thị trường nội địa đang được bảo hộ; những khoản đầu tư này tạo ra rất ít việc làm và không đóng góp cho tăng trưởng kinh tế (Kohpaiboon 2002).

Trong giai đoạn 1997-1999, tăng trưởng của tất cả các nước Đông Nam Á đều đình trệ. Khoảng thời gian này luôn được gọi là cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, nhưng cái tên này đã che giấu đi sự thật là đằng sau sự sụp đổ của hệ thống ngân hàng và các đồng tiền là vấn đề sâu sắc hơn của nền kinh tế thực, một trong những bài học quan trọng đối với những nền kinh tế tăng trưởng nhanh ngày nay. Nguyên nhân gây ra tính dễ tổn thương trước một cú sốc vĩ mô có thể được nhìn thấy rõ nhất qua trường hợp của Thái Lan. Trong mười lăm năm trước khủng hoảng, kinh tế Thái Lan tăng trưởng nhanh nhờ tăng trưởng xuất khẩu và FDI. Đến đầu thập kỷ 1990, dư thừa lao động giảm, tỷ lệ thất nghiệp ở mức thấp và mức lương thực tế tăng trưởng với tốc độ cao (Coxhead và Jiraporn 1999). Nhưng trong đầu những năm 1990, tăng trưởng

năng suất lao động thực tế đã giảm trong khi tăng trưởng mức lương vẫn cao, từ đó làm giảm khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Nhìn lại khi đó, lý do chính của tình trạng này là việc đầu tư ít vào giáo dục và tay nghề trong một thời gian dài. Đến tận giữa thập kỷ 1990, tỷ lệ phổ cập giáo dục trung học ở Thái Lan cũng chỉ bằng một nửa so với những nước khác có cùng mức thu nhập bình quân đầu người. Sự tham gia của những nước thu nhập thấp mới (trong đó có Trung Quốc) vào thị trường toàn cầu càng làm gay gắt thêm cuộc cạnh tranh trong ngành chế tạo sử dụng lao động ít kỹ năng, vốn trước đó là sở trường của Thái Lan. Chi phí lao động cao hơn làm giảm vị thế của Thái Lan trên thị trường này, và việc thiếu đầu tư vào tay nghề đồng nghĩa với việc đất nước này chưa sẵn sàng bước lên nấc thang chất lượng cao hơn. Hậu quả là nguồn thu từ xuất khẩu các hàng hoá kỹ năng thấp giảm mạnh trong khi không có sự bù đắp từ tăng trưởng của khu vực sản xuất có nhiều kỹ năng hơn. Do đó, mặc dù những yếu kém trong hệ thống tài chính đã kích hoạt cuộc khủng hoảng 1997, nhưng sự suy giảm năng lực cạnh tranh trong xuất khẩu được coi là nguyên nhân thực sự mang tính cơ cấu (Warr 2004). Tăng trưởng kinh tế tương lai của Thái Lan và các nước khác trong khu vực giờ đây phụ thuộc vào những cải thiện trong năng suất lao động, thông qua cả đầu tư nguồn nhân lực và tăng nguồn vốn bổ sung (Coxhead và Jayasuriya 2009).

Các chính sách và thể chế về thị trường lao động

Thị trường lao động ở các nước Đông Nam Á có xu hướng trở nên linh hoạt như ở các nước NIE. Một số nước có chính sách lương tối thiểu, nhưng đa phần là không bắt buộc. Đầu tư cho nguồn nhân lực ở các nước Đông Nam Á nói chung không thành công như ở các nước NIE. Trình độ giáo dục ở Thái Lan, In-đô-nê-xi-a và thậm chí cả Xing-ga-po⁵ vẫn thấp hơn ở Hàn Quốc và Đài Loan khi những nước này có mức GDP bình quân đầu người tương đương. Ví dụ, nhìn vào Bảng 1, tỷ lệ phần trăm người lao động có trình độ cao đẳng trở lên ở Đài Loan là 5,1% năm 1980. Tỷ lệ này của Thái Lan năm 1995 là 1,1%, ở Xing-ga-po năm 1980 là 3,1% và In-đô-nê-xi-a năm 1994 là 1,2%, thấp hơn rất nhiều so với Đài Loan (Những năm chúng tôi lựa chọn là những năm các nước có mức GDP bình quân đầu người tương đương nhau). Tương tự, Bảng 2 cho thấy Hàn Quốc và Đài Loan có tỷ lệ phổ cập trung học phổ thông cao hơn và số sinh viên đại học trên 100.000 sinh viên cũng nhiều hơn. Có những giai đoạn tỷ lệ dân số phổ cập trung học cơ sở và đại học ở các nước Đông Nam Á giảm hoặc không tăng, và những giai đoạn này thường trùng với giai đoạn kinh tế tăng trưởng nhanh, cầu về lao động cũng tăng nhanh. Ví dụ, kinh tế Thái Lan tăng trưởng nhanh trong những năm 1980, tuy nhiên tỷ lệ phổ cập trung học rất ít tăng, từ 28,8% năm 1980 lên 30,1% năm 1990. Tỷ lệ phổ cập đại học cũng tăng rất chậm, từ 14,7% năm 1980 lên 16,7% năm 1990.

⁵ Xinggapo thuộc nhóm các nước NIE. Tuy nhiên, liên quan đến chiến lược phát triển nguồn nhân lực, nước này vẫn đứng thấp hơn các nước NIE và gần với các nước Đông Nam Á.

Bảng 1: Cơ cấu lực lượng lao động chia theo trình độ giáo dục

Quốc gia	Năm	<=Tiểu học	THCS	PTTH	Cao đẳng và đại học
Hàn Quốc	1980	51,5	20,1	21,7	6,7
Hàn Quốc	1985	37,8	21,1	30,8	10,2
Hàn Quốc	1990	29,1	19,5	37,7	13,7
Hàn Quốc	1995	21,4	16,33	43,5	18,8
Đài Loan	1967	75,8	11,8	8,4	3,9
Đài Loan	1970	73,8	12	10,3	3,8
Đài Loan	1975	64,6	15,2	14,2	6
Đài Loan	1980	51,3	18,8	19,5	8,4
Đài Loan	1985	43,4	19,9	24,2	12,5
Đài Loan	1990	33,9	19,9	29,9	16,4
Đài Loan	1995	26,1	20,1	33,2	20,6
Xing-ga-po	1975	66,6	23,9	9,1	
Xing-ga-po	1980	58,6	28,9	12,4	
Xing-ga-po	1985	54,2	29,2	16,5	
Xing-ga-po	1990	49,2	29,9	20,9	
Xing-ga-po	1995	36,2	30,4	33,5	
Thái Lan	1971	95,1	3,3	0,9	
Thái Lan	1975	93,4	3,3	1,7	
Thái Lan	1980	91,3	3,8	3,1	
Thái Lan	1985	87,5	4,9	5,4	
Thái Lan	1990	83,6	6,1	8,4	
Thái Lan	1995	78	8,9	11,2	
In-đô-nê-xi-a	1976	91,3	4,6	3,5	0,6
In-đô-nê-xi-a	1980	88,4	5,1	5,6	0,8
In-đô-nê-xi-a	1986	83	7,9	7,8	1,2
In-đô-nê-xi-a	1991	76	11	11	2
In-đô-nê-xi-a	1994	72,8	11,4	13,2	2,7
Việt Nam	1993	49	26	14	1,8
Việt Nam	1998	65	23	10	2,5
Việt Nam	2002	51	30	16	3,3
Việt Nam	2004	46	33	17	4
Việt Nam	2006	44	33	19	4,2

Nguồn: Đối với Việt Nam, số liệu được lấy từ VHLSS&VLSS và là dân số trong độ tuổi lao động; đối với các nước khác, số liệu được lấy từ Okunishi (1997) và là dân số có việc làm.

Một nguyên nhân dẫn đến sự yếu kém về giáo dục này là tốc độ tăng nhanh của các ngành chế tạo xuất khẩu thâm dụng lao động, làm tăng chi phí cơ hội của việc tiếp tục đi học. Đồng thời, chi phí giáo dục còn cao do Chính phủ chưa sẵn sàng sử dụng các nguồn lực ngân sách nhằm nâng cao khả năng tiếp cận giáo dục (Booth 2003). Bảng 2 chỉ ra rằng tỷ lệ phần trăm của chi tiêu chính phủ cho giáo dục trên GDP ở Xing-ga-po, Thái Lan, In-đô-nê-xi-a, Trung Quốc và Việt Nam nhìn chung còn thấp so

với Hàn Quốc, Đài Loan hay Ma-lai-xi-a. Thái Lan đã buộc phải thay đổi chính sách và tăng cường chi cho giáo dục trong những năm 90 chỉ sau khi nhận thấy rõ sự thiếu hụt nghiêm trọng về lao động có tay nghề. Nhưng kinh nghiệm của Thái Lan đã chứng tỏ rằng một thay đổi chính sách mang tính quyết đoán có thể tạo ra những khác biệt lớn. Vào năm 1990 Thái Lan vẫn có tỷ lệ học sinh học cấp hai thấp (30%), nhưng chỉ trong 10 năm, tỷ lệ này đã tăng mạnh lên 83%⁶. Tương tự, tỷ lệ sinh viên bậc đại học đã tăng gấp đôi từ 17% năm 1990 lên 36% năm 2000. Mặc dù Thái Lan đã không thực hiện “giáo dục đi trước nhu cầu” giống như Hàn Quốc và Đài Loan trước đây, nhưng sai lầm này đã được nhận ra vào những năm 90 và nhờ đó việc đầu tư vào nguồn vốn con người của Thái Lan đã tăng mạnh.

Bảng 2: Các chỉ số giáo dục của các nền kinh tế châu Á có tốc độ tăng trưởng nhanh

	Tỷ lệ học sinh THCS		Số sinh viên bậc đại học tính trên 100.000 dân		Chi tiêu của chính phủ cho giáo dục (% của GDP)	
	1980	1996	1980	1996	1980	1995
Xing-ga-po	58	72	963	2722	2,8	3
Đài Loan	80	96	2035	3160	3,6	5,5
Hàn Quốc	78	102	1698	5609	3,7	3,7
Ma-lai-xi-a	48	62	419	971	6	
Thái Lan	29	57	1284	2096	3,4	4,1
In-đô-nê-xi-a	29	48	367	1167	1,7	1,4
Trung Quốc	46	71	166	473	2,5	2,3
Việt Nam	42	41	214	404	n/a	2,7

Nguồn: Booth (2003)

Mặc dù có tốc độ tuyển sinh tăng nhanh, nhưng các nền kinh tế Đông Nam Á cũng có xu hướng bất bình đẳng và hạn chế trong tiếp cận giáo dục. Tỷ lệ sinh viên ở các bậc học cao thường có xu hướng tăng mạnh ở những nhóm thu nhập cao (Booth 2003; Khoman 2005). Điều này có thể đúng đối với Thái Lan và In-đô-nê-xi-a hơn là Ma-lai-xi-a và Xing-ga-po, nhưng ở cả bốn nước trên đều có một bằng chứng rõ ràng về sự thiếu hụt lao động có tay nghề vào giữa những năm 90 do sự hạn chế trong việc mở rộng giáo dục đại học. Ví dụ, tại In-đô-nê-xi-a, tỷ lệ sinh viên đại học đã tăng nhanh trong những năm 80, trong đó việc mở thêm trường chủ yếu do tư nhân thực hiện. Nhưng sự tăng lên về số lượng thường phải trả giá bằng chất lượng. Đã có rất nhiều chỉ trích về chất lượng yếu kém của các sinh viên tốt nghiệp đại học, đặc biệt là từ các trường tư nhân.

Đô thị hóa

Cũng giống như những nơi khác, quá trình công nghiệp hóa ở Đông Nam Á đi kèm với quá trình đô thị hóa nhanh và cụ thể là sự mở rộng của các thành phố thủ đô. Mặc dù các con số thống kê chính thức cho thấy những thành phố này có quy mô nhỏ và dân số khá ổn định, thậm chí còn giảm xuống, nhưng nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng các biên giới hành chính chính thức đang ngày càng ít liên quan tới động

⁶Số liệu lấy từ Chỉ số phát triển thế giới online

lực tăng trưởng của các thành phố lớn này, các thị trường lao động của chúng và các vấn đề về quy hoạch mà chúng gặp phải (Jones và các đồng tác giả 2000; Mamas và các đồng tác giả 2001). Băng-cốc và vùng đô thị lớn xung quanh có dân số 12 triệu người, chiếm 1/5 tổng số dân của Thái Lan, và vùng đô thị lớn Gia-các-ta (thường gọi là Jabodetabek) có 23,3 triệu người, chiếm 10% dân số In-đô-nê-xi-a, và đứng thứ 6 trong số các thành phố lớn ở châu Á7.

Các biên giới hành chính giữa các thành phố thủ đô với những vùng đô thị lớn xung quanh có liên quan theo cách sau: sự hiện diện của chúng làm phức tạp hóa việc quy hoạch và đầu tư cho sự tăng trưởng có trật tự. Ở cả hai thành phố, điều này đều dẫn đến sự trì hoãn và kém hiệu quả trong việc cung cấp các kết cấu hạ tầng quan trọng như đường xá, nhà cửa, các tiện ích công cộng, xử lý rác thải và các hệ thống vận tải công cộng, với hậu quả là sự hỗn độn và tốn kém. Sự rút xuống của các tầng nước ngầm đã dẫn đến hiện tượng thiếu nước và sụt lún mặt đất; Băng-cốc tiếp tục lún xuống thêm khoảng 10cm/năm và ở cả Băng-cốc và Gia-các-ta đều thường xuyên xảy ra các trận lụt cũng như sự xâm mặn. Những vấn đề về giao thông ngày càng tăng do tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh làm cho lượng phương tiện cá nhân tăng nhanh. Băng-cốc đã xây dựng các đường quốc lộ trên cao và hệ thống tàu điện một cách muộn màng, nhưng Gia-các-ta vẫn trong tình trạng đường đất. Trong thời kỳ 10 năm tính tới năm 2008, số lượng phương tiện ở Gia-các-ta đã tăng gấp đôi, trong khi đường bộ của nước này chỉ tăng 10%; một nghiên cứu đã ước tính chi phí của sự đình trệ và tiêu tốn nhiên liệu do tắc nghẽn giao thông ở thành phố này lên tới 3,5 nghìn tỷ USD/năm⁸ - gần 300 USD trên mỗi người lao động. Con số đó còn chưa tính đến chi phí về sức khỏe do khí thải từ xe cộ gây ra. Mô tả thành phố Gia-các-ta như “mối nguy hiểm lớn cho sức khỏe”, một chuyên gia về y tế công cộng đã ước tính rằng khí thải từ xe cộ “chiếm tới 70% lượng NO và chất hạt trong không khí của thành phố, và bệnh viêm đường hô hấp chiếm tới 12,6% trường hợp tử vong ở Gia-các-ta, gấp đôi tỷ lệ này của những khu vực khác trong nước”⁹.

Việc nhanh chóng mở rộng và thay đổi mục đích sử dụng đất ở bên trong và xung quanh các vùng đô thị lớn với các hệ thống quản lý hành chính phức tạp (và thường xuyên không đủ ngân sách), cũng như quy hoạch sử dụng đất thiếu nhất quán đã dẫn đến tình trạng mở rộng đô thị một cách lộn xộn. Sự chuyển đổi đất ở vùng ven các thành phố lớn tại In-đô-nê-xi-a được mô tả là “thiếu kiểm soát” (Firman 1997), do việc ban hành giấy phép một cách không có kiểm soát cho việc xây dựng đất và buôn bán đất để đầu cơ. Sự đầu cơ đất và chi phí giao thông tăng đã đẩy giá đất trong thành phố tăng lên những mức cao kỳ lạ, lấy đi cơ hội mua được bất động sản của các hộ gia đình trung lưu và tạo ra một môi trường kinh doanh mà ở đó tình trạng buôn bán chộp giật và tham nhũng có thể phát triển nhanh. Theo xếp hạng trên toàn thế giới, ví dụ như chi phí sinh hoạt tại Gia-các-ta cao hơn nhiều so với xếp hạng của In-đô-nê-xi-a về thu nhập bình quân đầu người trong Chỉ số Phát triển Con người. Sự khan hiếm đất và giá đất tăng vọt tại các thành phố lớn cũng đã khiến cho các chính quyền

⁷ Có nhiều tranh luận về định nghĩa về các khu vực đô thị tại các nước đang phát triển và phương pháp đo lường dân số đô thị và lực lượng lao động đô thị vẫn còn nhiều vấn đề. Các định nghĩa chính thức, và các định nghĩa được sử dụng trong các dự báo của Liên Hiệp Quốc, thường thống kê thấp hơn rất nhiều dân số thực tế của các thành phố như Bangkok, Jakarta và Thành phố Hồ Chí Minh, Xem Jones (2002).

⁸ Jason Tedjasukmana, “A Traffic Jam”, trên tạp chí Time ngày 23 tháng 4 năm 2009

⁹ “Green Watch: Giá nhiên liệu tăng vọt không hoàn toàn xấu,” Jakarta Post, 14 tháng 11 năm 2009.

thành phố thực hiện việc khai hoang và phát triển đất ở các khu vực nhạy cảm về môi trường như các vùng ven biển và cửa sông, gây ra những nguy cơ lớn đối với môi trường. Những câu chuyện về sự phản ứng một cách không nhất quán và không đầy đủ đối với sự phát triển của khu vực đô thị là hoàn toàn trái ngược với các nước NIE.

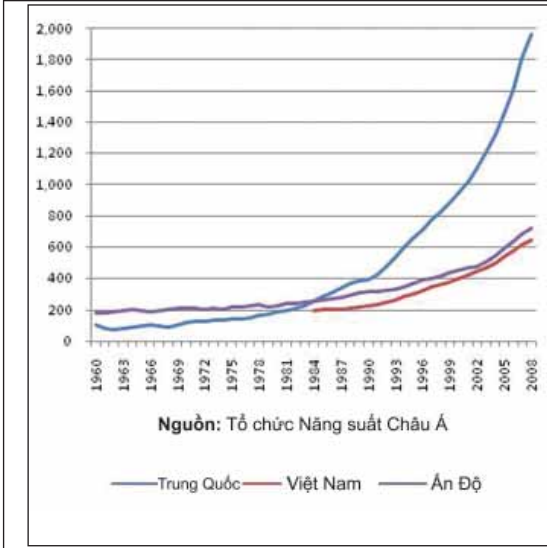
2.1.3. Trung Quốc

Bắt đầu tham gia quá trình toàn cầu hóa muộn; tốc độ tăng trưởng nhanh nhờ đầu tư và thương mại; các chính sách đối với thị trường lao động càng làm trầm trọng thêm vấn đề bất bình đẳng vốn đang gia tăng

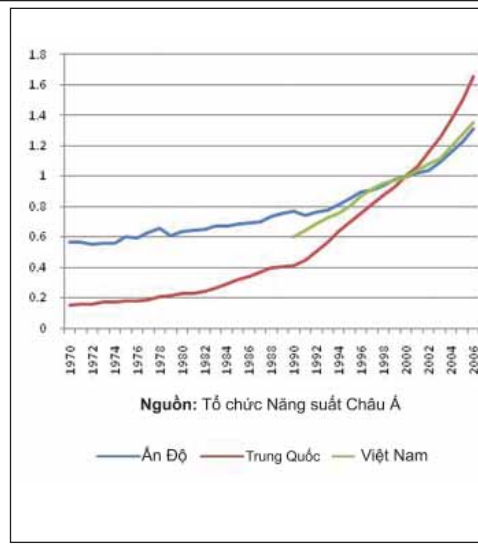
Các chiến lược và kết quả về tăng trưởng và việc làm

Giống như Việt Nam thời kỳ trước năm 1987, nền kinh tế Trung Quốc vào năm 1978 cũng ở “bên bờ thảm họa” sau nhiều thập kỷ kinh tế tăng trưởng thấp và không bền vững do nền kinh tế đóng cửa và kế hoạch hóa tập trung. Nền kinh tế mệnh lệnh chỉ huy đã nhấn mạnh vào sản xuất công nghiệp nặng, không chú ý tới nông nghiệp và công nghiệp nhẹ, và việc bỏ qua các cơ chế thị trường cũng như những tiêu chuẩn về tính hiệu quả trong phân bổ nguồn lực càng làm trầm trọng thêm vấn đề năng suất lao động thấp và tỷ lệ đói nghèo cao. Bắt đầu từ năm 1978, Trung Quốc đã thực hiện một loạt cải cách mang tính quyết định nhằm khôi phục nhiều khía cạnh của nền kinh tế thị trường và mở cửa đất nước cho thương mại và đầu tư quốc tế. Những cải cách này được bắt đầu từ những chính sách về nông nghiệp và nông thôn (cũng giống như Việt Nam), trong đó trao cho người nông dân những quyền lợi và trách nhiệm đối với đất đai và khuyến khích các doanh nghiệp nông thôn phát triển. Việc nới lỏng kiểm soát của Nhà nước đối với nhiều thị trường và giá cả diễn ra sau đó đã giúp kích thích kinh tế tăng trưởng nhanh và trong vòng ba thập kỷ nay sự tăng trưởng đó vẫn không suy giảm. Những nền tảng cho sự tăng trưởng này là sự tích lũy các yếu tố (gồm cả đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài), chuyển giao các nguồn lực như lao động sang những công việc có hiệu quả hơn, và gần đây là đầu tư mạnh vào giáo dục và lao động có tay nghề. Mặc dù các điều kiện kinh tế và hoàn cảnh lịch sử rất khác biệt, nhưng có thể nói rằng Trung Quốc đã đi theo các nước mới công nghiệp hóa (NIE) trong việc theo đuổi chiến lược tăng trưởng kinh tế hướng tới xuất khẩu thâm dụng lao động. Chiến lược này đã góp phần làm tăng thu nhập bình quân đầu người (Biểu đồ 12), sản lượng trên mỗi người lao động (Biểu đồ 13), và đi kèm với chúng là tỷ lệ đói nghèo giảm mạnh (Chen và Ravallion, 2008).

Biểu đồ 12: Trung Quốc và Ấn Độ: Tốc độ tăng GDP bình quân đầu người (USD, theo giá năm 2000)



Biểu đồ 13: Trung Quốc và Ấn Độ: Tốc độ tăng năng suất lao động (Năm 2000=1)



Tuy nhiên, Trung Quốc cũng có một số đặc điểm riêng biệt theo phân tích của chúng tôi. Một điểm đặc biệt trong tăng trưởng của Trung Quốc là chiến lược công nghiệp hóa nông thôn tại các Doanh nghiệp hương trấn (TVE). Trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế mệnh lệnh, sáng kiến TVE đã trao cho chính quyền địa phương quyền lực khá lớn trong việc phân bổ nguồn lực và sản xuất, và do vậy đã khuyến khích tăng việc làm phi nông nghiệp để hấp thụ một lượng lớn lao động ở nông thôn (chiếm 40% số lao động mới trong giai đoạn 1990-1998), Tuy nhiên, các TVEs chỉ nên được xem là các thể chế quá độ; vì từ khoảng năm 1997 việc làm tại các TVE bắt đầu giảm, một phần do quản lý yếu kém và một phần do cạnh tranh ngày càng tăng từ những người sử dụng lao động của khu vực tư nhân. Trong thập kỷ trước, phần lớn việc làm được tạo ra trong khu vực tư nhân.

Ban đầu, quá trình tự do hóa thương mại và việc hướng ngoại của Trung Quốc có tác động tích cực tới tăng sản lượng và việc làm ở thành thị/công nghiệp, nhưng từ giữa những năm 90, xu hướng này đã làm giảm việc làm, đặc biệt là việc làm trong ngành chế tạo. Trong nửa đầu những năm 90, việc làm trong ngành chế tạo đã tăng 2,6%; nhưng đến nửa cuối thập kỷ 90, việc làm lại giảm -3,9% (Khan 2007b). Độ co giãn của tăng trưởng chung/việc làm đối với ngành chế tạo của Trung Quốc đạt xấp xỉ 0,5 vào giữa những năm 80, nhưng đã giảm mạnh xuống giá trị âm vào năm 1996, và đã không tăng trở lại lên mức dương cho tới năm 2002. Cũng do sự tăng trưởng ngày càng không tạo ra việc làm này, nên quá trình chuyển đổi cơ cấu việc làm diễn ra yếu ớt, và đương nhiên là chậm hơn nhiều so với các NIE, ngay cả khi kinh tế Trung Quốc tăng trưởng nhanh hơn các NIE trong gần hai thập kỷ. Việc làm trong nông nghiệp của Trung Quốc đạt mức đỉnh điểm vào năm 1991 và chỉ giảm 6% trong thập kỷ tiếp theo. Tại Hàn Quốc, tỷ trọng việc làm trong nông nghiệp giảm gần 40% từ năm 1980 đến năm 1991 (Khan 2007a).

Đã có một số giải thích được đưa ra đối với sự giảm sút về tốc độ tăng việc làm này. Trường hợp của Trung Quốc cũng phù hợp với mô hình của Lewis về thặng dư lao động. Mặc dù số lượng việc làm trong ngành chế tạo tăng nhanh và quá trình di cư từ nông thôn ra thành thị diễn ra nhanh, nhưng ở các khu vực nông thôn vẫn tồn tại thặng dư lao động. Do vậy mục tiêu tạo việc làm luôn được coi là ưu tiên hàng đầu. Tuy nhiên ở Trung Quốc, với mức sản lượng tăng, tăng năng suất dường như phải đánh đổi với tăng việc làm, và điều này đã giải thích cho sự giảm sút về độ co giãn của tăng trưởng/việc làm trong ngành chế tạo từ giữa những năm 90. Nói cách khác, mức tăng sản lượng dù cao nhưng cũng không đủ để đảm bảo tăng việc làm trong điều kiện năng suất lao động tăng nhanh. Trung Quốc cần phải tìm ra một sự cân bằng hợp lý giữa tăng việc làm với năng suất lao động (chúng tôi sẽ quay lại vấn đề này trong phần 2.2). Việc các doanh nghiệp nhà nước cắt giảm một lượng lao động lớn do phải chịu tác động của các lực lượng thị trường và cạnh tranh chắc chắn cũng làm trầm trọng thêm vấn đề việc làm.

Nghiêm trọng hơn, năng suất lao động nông nghiệp thấp, trình độ tay nghề yếu kém và những rào cản lớn đối với việc di chuyển lao động đã khiến cho những người lao động ở nông thôn khó tìm được việc làm phi nông nghiệp hay di cư lên thành thị là nơi tạo ra phần lớn việc làm. Điều này đã dẫn đến tình trạng “thiếu lao động di cư và thừa lao động nông thôn” (Guifu và Hamori 2009). Một rào cản lớn đối với việc di chuyển lao động là chính sách di cư trong nước của Trung Quốc. Trong nhiều thập kỷ, hệ thống hộ khẩu đã tạo ra trở ngại lớn cho sự di chuyển của lao động ra ngoài khu vực nông thôn, góp phần làm tăng khoảng cách thu nhập giữa thành thị và nông thôn với tỷ lệ là trên 3:1, một trong những khoảng cách lớn nhất thế giới (xem chi tiết trong phần trình bày về hộ khẩu). Mặc dù các hạn chế về hộ khẩu đã được nới lỏng phần nào, nhưng Knight và Yueh (2009) vẫn tìm ra những bằng chứng cho thấy thị trường lao động tiếp tục bị phân đoạn. Những người dân ở thành thị vẫn được bảo vệ trước sự cạnh tranh của những người di cư trên thị trường lao động, mặc dù sự cạnh tranh giữa hai nhóm này đang tăng lên. Đồng thời những cơ chế phi giá khác (vốn xã hội, vốn chính trị, quyền sở hữu doanh nghiệp, v.v...) ngày càng có vai trò quyết định đối với thu nhập của người lao động (Lu và Jiang 2008). Mặc dù khoảng cách về thu nhập do những khác biệt về nguồn vốn con người có thể được coi là tích cực nếu mọi người có cơ hội giáo dục như nhau, nhưng nếu khoảng cách thu nhập được tạo ra bởi những khác biệt về xã hội và chính trị thì có thể có hại trong dài hạn.

Tốc độ và bản chất của cải cách thị trường lao động cũng có thể lý giải nhiều cho sự sụt giảm về việc làm trong tăng trưởng sản lượng ở Trung Quốc từ giữa những năm 90. Bây giờ chúng ta chuyển sang thảo luận về vấn đề này.

Cải cách thị trường lao động

Lịch sử phát triển thị trường lao động của Trung Quốc trong thời gian gần đây có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam. Trước năm 1978, thị trường lao động của Trung Quốc có đặc trưng là phân bổ việc làm trực tiếp và kiểm soát hành chính về lương – giống như Việt Nam trước công cuộc đổi mới. Hậu quả trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung này là tiền lương trì trệ, năng suất lao động và hiệu quả thấp, lao động dư thừa (hay thất nghiệp trá hình), không di chuyển được lao động và các thị trường lao động bị phân đoạn. Khi công cuộc cải cách hệ thống kinh tế kế hoạch hóa tập trung

được bắt đầu vào năm 1978, thị trường lao động cũng được cải cách, các cơ chế thị trường được áp dụng trong việc phân bổ lao động và xác định mức lương, và các hạn chế đối với di chuyển lao động được nới lỏng ở mức độ nhất định. Cuộc cải cách đã diễn ra với tốc độ nhanh và tương đối dễ dàng ở các vùng nông thôn. Đó là do có ít người bị thiệt hại và ít sự phản đối từ các bên lợi ích (Knight và Song 2005, trang 23). Ngược lại, cải cách được tiến hành chậm hơn nhiều ở các khu vực thành thị, đặc biệt là các thị trường lao động ở thành thị. Đó là do sự phản đối của các doanh nghiệp nhà nước và những người lao động được hưởng nhiều đặc lợi của các doanh nghiệp này. Cải cách trên thị trường lao động thành thị bắt đầu vào năm 1980 với việc bãi bỏ độc quyền nhà nước trong việc phân bổ lao động. Công cuộc cải cách này được tiếp tục trong những năm 90 với việc bãi bỏ chỉ tiêu kế hoạch tuyển dụng tại các doanh nghiệp nhà nước, và sau đó các doanh nghiệp được tự do lựa chọn lao động của chính họ. Cải cách doanh nghiệp đạt tốc độ cao vào giữa những năm 80 với quá trình phân cấp trong việc ra quyết định trong khu vực nhà nước. Nhưng phải đến giữa những năm 90, các doanh nghiệp nhà nước mới buộc phải đương đầu với sự cạnh tranh trên thị trường. Sự thu hẹp của khu vực này đã dẫn tới việc sa thải hàng loạt lao động dư thừa trong các doanh nghiệp nhà nước.

Luật Lao động năm 1994 đã tạo ra khung khổ pháp lý cho kỷ nguyên cải cách thị trường lao động của Trung Quốc. Các điều khoản của Luật bao gồm tự do tham gia và hình thành công đoàn, dàn xếp để giải quyết tranh chấp, thúc đẩy việc trao đổi lao động, cấm phân biệt đối xử, áp dụng các mức lương tối thiểu và phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội. Tuy nhiên, mặc dù Luật Lao động được thông qua, nhưng các quan hệ về lao động vẫn kém phát triển và tổ chức công đoàn vẫn còn tương đối hiếm (Knight và Song 2005, trang 23-27). Luật này dường như cũng có ít tác động tới việc cải thiện vấn đề di chuyển lao động. Nhiều lao động hợp đồng tiếp tục được đối xử như lao động thường xuyên. Bảo hiểm thất nghiệp chỉ áp dụng cho một tỷ lệ nhỏ người lao động. Nói tóm lại, các quy định về thị trường lao động vẫn cần cải thiện nhiều ở Trung Quốc và đây là vấn đề mà Việt Nam cũng gặp phải.

Kết quả chung của quá trình cải cách thị trường lao động ở Trung Quốc là tăng hiệu quả phân bổ lao động và cải thiện nhanh chóng năng suất lao động. Cùng với quá trình toàn cầu hóa, cải cách thị trường lao động đã cho phép Trung Quốc phát huy lợi thế lao động rẻ để phát triển các ngành công nghiệp có khả năng thương mại và thâm dụng lao động. Tuy nhiên, việc dỡ bỏ không triệt để những trở ngại đối với việc di chuyển lao động đã làm trầm trọng thêm sự phân đoạn trên thị trường lao động và tăng khoảng cách về tiền lương và thu nhập cả trong thị trường lao động thành thị, lẫn giữa khu vực nông thôn và thành thị.

Cải cách thị trường lao động trong giai đoạn đầu (1978-1996) được đặc trưng bởi sự điều chỉnh dần cơ cấu việc làm và thu nhập, khi tốc độ tăng sản lượng bình quân đầu người xấp xỉ bằng tốc độ tăng lương và do đó những lợi ích của tăng trưởng kinh tế được chia đều cho mọi người dân (Lu và Jiang 2008). Sự gia tăng của bất bình đẳng thu nhập trong giai đoạn này là bình thường do ứng với trình độ giáo dục khác nhau thì thu nhập cũng khác nhau khi các cơ chế thị trường đã thay thế sự kiểm soát hành chính của Nhà nước đối với thị trường lao động. Giai đoạn thứ hai của công cuộc cải cách (từ năm 1996 trở đi) đã dẫn đến “sự khác biệt về cơ cấu” trong đó tốc độ tăng

lượng thực tế đã nhanh hơn cả tốc độ tăng sản lượng bình quân đầu người. Những người lao động có thể giữ được việc làm sẽ được hưởng mức tăng năng suất và lương cao hơn nhiều, trong khi những người lao động bị thất nghiệp ngày càng nhiều sẽ chịu thua thiệt. Điều này làm gia tăng tình trạng bất bình đẳng và có thể giải thích được một phần sự giảm sút của tỷ trọng việc làm từ giữa những năm 90.

Đô thị hóa

Sau khi lên nắm quyền vào năm 1949, Chính phủ Trung Quốc đã bị ám ảnh bởi việc phải tiến hành công nghiệp hóa nhanh chóng. Kế hoạch hóa tập trung, chứ không phải thị trường, đã quyết định việc phân bổ nguồn lực. Các chính sách phát triển trước khi cải cách có khuynh hướng ủng hộ mạnh mẽ các thành phố lớn và cư dân thành thị. Kết quả là, có một “bức tường vô hình” làm củng cố thêm sự phân đoạn giữa nông thôn và thành thị (Chan 1994).

Chiến lược công nghiệp hóa dựa vào thành thị đã có tác động to lớn đối với cơ cấu kinh tế của Trung Quốc trước cải cách. Trong suốt giai đoạn này, mức độ đô thị hóa vẫn thấp và khoảng cách giữa nông thôn và thành thị vẫn cao. Vào năm 1978, thu nhập ở thành thị cao gấp 2,5 lần so với thu nhập ở nông thôn¹⁰. Mặc dù có nhiều biến động, nhưng tỷ lệ thu nhập giữa thành thị và nông thôn ở Trung Quốc vẫn cao, khiến một số nhà bình luận đã coi các vùng đô thị lớn như Bắc Kinh và Thiên Tân như “các thành phố châu Âu được bao quanh bởi các vùng quê châu Phi.”

Các chính sách đối với thành thị trong suốt giai đoạn này được đặc trưng bởi hệ thống hộ khẩu, được thiết lập từ những năm 50, và có vai trò như một hộ chiếu trong nước quản lý việc di chuyển và cho phép người dân có quyền công dân tại một địa phương nào đó mà thông thường mẹ của họ là công dân của địa phương đó. Ngoại trừ các chương trình tái định cư được Chính phủ bảo trợ, sự thay đổi thường xuyên về nơi cư trú hiếm khi được cho phép trong suốt những năm 60 và 70. Từ những năm 80, quá trình phi tập thể hóa trong nông nghiệp, những cải cách lớn trong hệ thống hộ khẩu, và đặc biệt nhất là việc nới lỏng những kiểm soát về di cư trong những năm 90 đã dẫn đến sự di cư với quy mô lớn và chủ yếu là “tạm thời”. Những thay đổi lớn trong phân bố dân cư thành thị-nông thôn và sự biến đổi về vật chất của nhiều thành phố đô thị đã diễn ra trong vòng hai mươi lăm năm qua, sau hai thập kỷ quá trình đô thị hóa bị hạn chế và việc di cư bị kiểm soát nghiêm ngặt mặc dù có tốc độ công nghiệp hoá cao trong những năm 60 và 70.

Tuy nhiên, việc nới lỏng những hạn chế về di cư ở Trung Quốc có sự khác nhau giữa các vùng và hệ thống hộ khẩu vẫn tiếp tục tạo nên một rào cản trong dài hạn đối với việc di chuyển tự do thực sự. Những người dân tạm trú tại các thành phố lớn bị hạn chế trong việc tiếp cận nhà ở, trường học cho con cái, y tế và các phúc lợi xã hội khác. Ngoài ra, những khác biệt giữa các vùng về văn hóa và ngôn ngữ nói dẫn đến sự phân biệt đối xử kinh niên đối với những người nông dân và công nhân di cư, hoặc thiếu các quyền lợi pháp lý đối với những người di cư và con cái của họ, và sự cách

¹⁰Các phương pháp đo lường “thu nhập thực tế” khác chỉ ra rằng tỷ lệ thu nhập thành thị/nông thôn có thể lên tới 6:1 vào năm 1976 (Chan 1994)

biệt của những người di cư tại những khu nhà ở ngoại ô và các làng ven đô đã khiến cho việc đồng hóa trở nên khó khăn hơn (Chan và các đồng tác giả 2008)¹¹.

Cuộc điều tra 1% dân số quốc gia năm 2005 đã chỉ ra rằng vào tháng 12 năm 2005, dân số thành thị của Trung Quốc đã lên tới 526 triệu người, hay chiếm 43% tổng dân số quốc gia. Tốc độ tăng dân số thành thị trung bình hàng năm từ năm 1950 đến năm 2000 là 4,1%. Thời kỳ cải cách từ năm 1978 đã cho thấy tốc độ tăng dân số thành thị liên tục tăng cao, mà nguyên nhân chủ yếu là do di cư, như có thể thấy trong Bảng 3.

Giai đoạn	Tăng dân số thành thị BQ hàng năm		Tốc độ tăng dân số thành thị BQ hàng năm		Tăng tự nhiên Quy mô BQ hàng năm		Chênh lệch về nhập cư Quy mô BQ hàng năm	
	Quy mô (triệu người)	%	%	Triệu người	%	Triệu người	%	
1950-1957	5,6	7,2	0,59	2,26	40	3,35	60	
1958-1960	10,4	9,1	1,45	1,91	18	8,50	82	
1961-1965	-2,6	-2,1	-0,63	2,99	-	-5,62	-	
1966-1977	3,0	2,0	-0,04	2,09	69	0,93	31	
1978-1982	9,0	4,8	0,66	2,01	22	6,69	78	
1983-1990	10,9	4,3	0,66	2,85	26	8,04	74	
1991-2000	15,7	4,2	1,00	3,16	20	12,55	80	
2001-2005	20,6	4,1	1,35	2,52	12	18,11	88	
1950-2000	7,9	4,1	0,50	2,52	33	5,27	67	

Nguồn: Chan và các đồng tác giả, Đại chuyển đổi của nền kinh tế Trung Quốc (2008)

Cơ cấu ngành của các thành phố cũng có những tác động quan trọng đối với các chính sách phát triển ở đô thị. Như chúng ta đã thấy đối với Hàn Quốc những năm 70, In-đô-nê-xi-a và Thái Lan đầu những năm 80, giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa thường diễn ra ở các thành phố lớn nhất, điều đó có nghĩa là vùng nội địa sẽ có kết cấu hạ tầng công cộng tốt và được tiếp cận các thị trường quốc tế. Khi các thành phố lớn nhất này tăng trưởng và đất nước phát triển, hoạt động chế tạo được tiêu chuẩn hóa sẽ tự động rời khỏi các thành phố lớn nhất, và trước hết sẽ chuyển sang các vùng đô thị lân cận (các vùng bên trong và bên ngoài, các vùng ngoại ô), hoặc các thành phố vệ tinh bao quanh các thành phố lớn. Trong giai đoạn phát triển, khi kết cấu hạ tầng quốc gia được cải thiện và có nhiều tiến bộ trong phát triển kinh tế, các doanh nghiệp chế tạo bắt đầu di chuyển sang những địa điểm gần nông thôn hơn với chi phí lao động và đất đai rẻ hơn (ví dụ như Hàn Quốc từ đầu những năm 80). Một ví dụ là một nước phát triển như Mỹ, khu vực nông thôn là một phần của quá trình được gọi là “chuyên môn hóa theo chức năng.”¹² Đây là quá trình mà các doanh

¹¹Cần lưu ý rằng, do những mục đích về chính sách, định nghĩa về “thành thị” ở Trung Quốc khá phức tạp. Các khu vực hành chính ở thành thị (UAA), cơ sở chính thức để tính toán dân số thành thị, bao gồm cả các vùng đất chăn nuôi trồng trọt lớn và một lượng lớn dân số nông thôn. Bởi vậy, cách tính toán này thường ước tính quá mức số dân thực tế ở thành thị. Đồng thời, việc đăng ký hộ khẩu đôi khi coi những người di cư sống và làm việc tại các thành phố trong nhiều năm như những người bên ngoài và bị loại trừ ra khỏi những con số thống kê chính thức. Do vậy, cách tính toán này đã ước tính quá thấp dân số thành phố thực tế. Hơn nữa, sự phát triển nhanh chóng của thành thị trong hai thập kỷ qua đã dẫn đến việc phải thường xuyên phân loại lại thành thị.

¹²GillesDuranton và Diego Puga (2004), trích dẫn trong Chan và đồng tác giả, 2008

ngành phân cấp các hoạt động sản xuất nhưng vẫn duy trì trụ sở và các chức năng hành chính tại các vùng đô thị lớn nhằm mục đích tiếp thị và thuê ngoài các dịch vụ kinh doanh và tài chính.

Sự phát triển hiện nay của các thành phố lớn ở Trung Quốc có đặc điểm của sự chuyên môn hóa theo chức năng, nhưng việc di chuyển các ngành thường chỉ giới hạn ở các vùng ngoại vi của chính các thành phố lớn chứ không phải là các vùng nằm sâu trong nội địa. Ngành chế tạo đang được tách ra khỏi các trung tâm đô thị và chính quyền tại một số vùng ven biển đã đưa ra các chính sách khuyến khích quá trình này bằng cách hỗ trợ phát triển các khu công nghiệp và các dự án kết cấu hạ tầng tại các vùng ngoại vi. Tuy nhiên, chênh lệch về tốc độ tăng trưởng giữa các tỉnh ven biển và các tỉnh ở sâu trong nội địa lên tới 3% trong suốt hai thập kỷ qua (Zhang và Zhang, 2003). Thu nhập của nông thôn nhìn chung cao nhất tại các vùng tương đối phát triển ở phía Đông, thấp hơn ở các tỉnh miền Trung và thấp nhất ở phía Tây (Wan và Zhou 2004). Tốc độ tăng lương ở tỉnh Quảng Đông cao hơn nhiều so với các tỉnh khác ở tất cả các nhóm phần trăm; Châu Giang và Bắc Kinh, cũng là các tỉnh ven biển, xếp thứ hai và thứ ba. Tốc độ tăng trung bình của lương thực tế ở Thiểm Tây, tỉnh có tốc độ tăng trưởng chậm nhất, là 3,7% - thấp hơn gần 6 điểm phần trăm so với Quảng Đông (Park và các đồng tác giả, 2003). Dường như Trung Quốc đang có xu hướng phát triển kép, trong đó khu vực ven biển thì giàu có và tăng trưởng nhanh, còn vùng nội địa lại nghèo nàn và tăng trưởng với tốc độ khá thấp.

Phân khúc thị trường lao động, bất bình đẳng và các phản ứng chính sách

Con đường phát triển của Trung Quốc, với sự bất bình đẳng lớn giữa các khu vực và chi phí lao động có tay nghề cao và ngày càng tăng lên, đã tạo ra sự bất bình đẳng ngày càng lớn ngay cả khi tình trạng đói nghèo nhìn chung đã giảm. Từ năm 1988 đến năm 1995, hệ số GINI về bất bình đẳng thu nhập ở Trung Quốc đã tăng tám điểm phần trăm (Knight và Song, 2003). Điều này một phần bắt nguồn từ những chênh lệch trong tốc độ tăng lương theo ngành nghề. Tiền lương trung bình đã tăng 52%, nhưng lương của 10% người có thu nhập thấp nhất chỉ tăng 6% trong khi lương của 10% có thu nhập cao nhất tăng tới 75%. Bất bình đẳng thu nhập ở thành thị của Trung Quốc đã tăng mạnh từ đầu những năm 80 và đặc biệt là từ đầu những năm 90 (Wang và Shi 2006). Trong một nghiên cứu đối với 6 tỉnh, mức lương của một công nhân trung bình ở thành thị có trình độ giáo dục ít nhất là đại học đã tăng 6,3% từ năm 1988-1999, cao hơn 1,6 điểm % so với một công nhân tốt nghiệp PTCS; các kỹ thuật viên có mức lương cao hơn so với lao động chân tay và sự bất bình đẳng cũng tăng mạnh trong từng nhóm nghề nghiệp (Parker và các đồng tác giả 2003).

Như đã nêu ở trên, việc tiếp tục hạn chế việc di chuyển lao động cũng góp phần làm tăng bất bình đẳng. Việc hạn chế di chuyển lao động từ những ngành có năng suất thấp sang những ngành có năng suất cao hơn đã tạo ra một thứ tương đương với mức thuế lớn đánh vào thu nhập nông thôn (Zhai và Hertel 2004). Khoảng cách ngày càng tăng giữa các tỉnh ven biển và các tỉnh nội địa đã giải thích rõ ràng cho xu hướng bất bình đẳng nói chung trong suốt thời kỳ mở cửa (ví dụ, Knight và các đồng tác giả 2006), và đã tạo ra những căng thẳng về kinh tế chính trị ngày càng tăng.

Trong những năm đầu thực hiện chính sách Mở cửa, các TVE đã giúp giảm bớt khoảng cách về thu nhập giữa nông thôn và thành thị bằng cách thu hút đầu tư công và một số đầu tư tư nhân. Nhưng những doanh nghiệp này thực sự chỉ là những thể chế quá độ, xét về mặt cơ cấu chúng không đủ khả năng để cạnh tranh với nhu cầu lao động ngày càng tăng của các doanh nghiệp trong ngành chế tạo, xây dựng và dịch vụ mới nổi lên tại các thành phố và các tỉnh ven biển. Đối với các nhà đầu tư tư nhân, những lợi thế nhờ gần cảng biển giúp cắt giảm chi phí, kết cấu hạ tầng đô thị và các cơ hội năng động do các cụm công nghiệp tạo ra đã lớn hơn hẳn những lợi thế về chi phí lao động rẻ mà họ có thể có được nếu di chuyển vào các vùng nội địa và nông thôn. Kết quả là, bất chấp việc có tới hơn 100 triệu công nhân di cư đang cần việc làm và ngày càng nhiều lao động dư thừa tại các tỉnh ở sâu trong nội địa, mức lương và thu nhập tương đối ở các vùng ven biển của Trung Quốc vẫn tiếp tục tăng lên.

Sự bất cập giữa đầu tư vốn tập trung vào vùng ven biển với lực lượng lao động tập trung ở vùng nội địa (và chỉ có khả năng di chuyển phần nào) ở Trung Quốc cũng là một nguyên nhân dẫn đến kém hiệu quả về kinh tế, và do đó làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế chung. Từ năm 2000, chính phủ Trung Quốc đã đối phó với những căng thẳng này bằng một chiến dịch quy mô lớn gồm đầu tư nhà nước vào kết cấu hạ tầng, trợ cấp kinh doanh và tạm dừng đánh thuế thu nhập đối với các tỉnh nội địa. Chiến dịch “Đi về phía Tây” này là một nỗ lực mượn màng nhằm cân bằng tốc độ tăng sản lượng và việc làm giữa các vùng và qua đó giảm bớt khoảng cách phát triển. Tuy nhiên, với đặc điểm về địa lý của Trung Quốc, các vùng ven biển dường như vẫn sẽ tiếp tục mang lại lợi nhuận cao cho đầu tư tư nhân hướng tới thương mại. Từ quan điểm tăng trưởng, hiệu quả và công bằng, các biện pháp tái phân phối do Nhà nước bao cấp dành cho các tỉnh nội địa rõ ràng là kém hiệu quả hơn so với những cải cách về chính sách nhằm tự do hóa và tạo điều kiện thuận lợi cho việc di chuyển lao động từ nội địa ra ven biển (Li và Coxhead 2009).

2.1.4 Ấn Độ

Bắt đầu tham gia toàn cầu hóa và tăng trưởng mượn và quá trình chuyển đổi thị trường lao động bị trì hoãn trong một nền kinh tế nghèo và đông dân

Tương phản với bức tranh tương đối thành công của Đông và Đông Nam Á, Ấn Độ (và các nước khác ở Nam Á) đã trải qua một thời kỳ dài có tốc độ tăng trưởng GDP và việc làm chậm chạp, ít nhất là cho tới cuối những năm 80 (Biểu đồ 12). Ấn Độ có thể là ví dụ điển hình nhất về mô hình dư thừa lao động của Lewis: sự dư thừa của lao động tại các vùng nông thôn nơi mà năng suất lao động nông nghiệp thấp đã khiến cho nguồn cung lao động đối với khu vực hiện đại khá co giãn và làm giảm tốc độ tăng sản lượng trên mỗi công nhân (Biểu đồ 13). Các cơ hội việc làm phi cạnh tranh tại các vùng nông thôn khá hạn chế và các ngành phi nông nghiệp ở nông thôn thì thiếu vốn, trong khi khu vực phi chính thức ở thành thị của Ấn Độ thể hiện rõ ràng nhất trong số các nước đang phát triển. Cho tới thời điểm rất gần đây, sự di chuyển lao động từ ngành nông nghiệp sang ngành chế tạo vẫn yếu ớt và tiền lương thực tế vẫn rất trì trệ. Nguyên nhân chính dẫn đến điều này là chiến lược hướng nội và quy định của Chính phủ, làm cản trở hoạt động của khu vực tư nhân và khiến cho tỷ lệ tiết kiệm và đầu tư thấp. Năng suất thấp trong ngành nông nghiệp, cùng với mức thu nhập và nguồn vốn con người thấp, đã làm trầm trọng thêm vấn đề này (Manning 1998).

Từ khi mở cửa kinh tế vào khoảng năm 1991, tăng trưởng GDP của Ấn Độ đã được cải thiện đáng kể. Nhưng tốc độ tăng việc làm và chuyển đổi cơ cấu việc làm chậm vẫn là những vấn đề nghiêm trọng. Nguyên nhân chính là do mô hình tăng trưởng theo ngành. Tại Ấn Độ (cũng như Pakixtan), tăng trưởng GDP không dựa vào tăng trưởng của ngành chế tạo, tuy nhiên tăng trưởng của ngành chế tạo lại có tiềm năng lớn nhất trong việc tạo việc làm (Islam 2009). Trong nội bộ ngành chế tạo, một số ngành thâm dụng lao động hơn những ngành khác. Không giống như trường hợp của các nền Kinh tế Đông Á hay Đông Nam Á nơi mà các ngành thâm dụng lao động chi phối trong suốt những năm đầu của tăng trưởng kinh tế, Ấn Độ đã chứng kiến sự sụt giảm về tỷ trọng của các ngành thâm dụng lao động và sự tăng lên trong tỷ trọng của những ngành sử dụng nhiều vốn.

Ngay cả khi thực hiện nhiều biện pháp tự do hóa thương mại khác nhau trong những năm đầu thập kỷ 90, Ấn Độ vẫn thất bại trong việc chuyển mạnh sang quá trình công nghiệp hóa thâm dụng lao động. Điều này chỉ ra rằng bản thân tự do hóa thương mại không đủ để có thể bắt đầu quá trình công nghiệp hóa tạo ra nhiều việc làm. Các yếu tố khác ảnh hưởng tới môi trường chính sách và do đó cũng ảnh hưởng tới mô hình công nghiệp hóa cũng đóng vai trò quan trọng. Ví dụ, cơ cấu khuyến khích ở Ấn Độ không thuận lợi cho vấn đề tạo việc làm. Nhiều yếu tố khác nhau trong môi trường chính sách của Ấn Độ đã khiến cho vốn rẻ một cách giả tạo và khuyến khích việc tăng vốn cũng như khuyến khích sự phát triển của những ngành sử dụng nhiều vốn (Islam 2009). Thêm vào đó, chênh lệch lớn về lương giữa khu vực chính thức và phi chính thức cũng như giữa khu vực nông thôn và thành thị cho thấy có những rào cản trong việc thâm nhập vào các khu vực hiện đại năng suất cao ở các khu vực thành thị. Ấn Độ và các nước Nam Á khác có luật lao động và luật về quan hệ chủ thợ có xu hướng bảo vệ người lao động ở khu vực chính thức và các doanh nghiệp tư nhân lớn. Các phong trào công đoàn có xu hướng tự chủ hơn. Những điều này có tác động tiêu cực tới sự linh hoạt của thị trường lao động và khả năng hấp thụ lao động dư thừa của thị trường. Thực tế này tương phản với các nền kinh tế công nghiệp mới NIE, nơi mà các chính quyền luôn tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích sự di chuyển lao động giữa các lĩnh vực và giữa các vùng. Tuy nhiên, Khan (2007b) lưu ý rằng hệ thống các biện pháp khuyến khích của Ấn Độ hiện nay đã có nhiều cải thiện: giảm rào cản đối với việc gia nhập, nới lỏng những hạn chế đối với khu vực tư nhân, giảm bớt những méo mó gây ra bởi hệ thống hải quan độc đoán và các loại thuế suất và việc giảm các thuế suất này.

2.2. Những bài học rút ra từ phân tích so sánh

Nhìn lại vấn đề có thể thấy chiến lược tăng trưởng hướng tới xuất khẩu thâm dụng lao động được phần lớn các nước Đông Á và Đông Nam Á theo đuổi đã đem lại tăng trưởng kinh tế bền vững, tăng việc làm và tiền lương và xóa đói giảm nghèo. Mặc dù tất cả các nền kinh tế công nghiệp mới NIE và các nền kinh tế Đông Nam Á được thảo luận ở đây đều theo đuổi các chính sách hướng tới xuất khẩu tương tự nhau, nhưng có sự khác biệt rất lớn trong cách tiếp cận của họ đối với việc khuyến khích các ngành công nghiệp mới và phát triển lao động có tay nghề cũng như khác biệt trong mức độ và bản chất của sự can thiệp của chính phủ.

Những bàn luận ở trên cần được tóm gọn lại và có nhiều điều có thể nói về phát triển vùng và kinh nghiệm về lao động. Tuy nhiên, trong số những đánh giá này, chúng ta có thể nêu ra năm đặc điểm lớn của các nền kinh tế công nghiệp mới NIE và các nền kinh tế Đông Nam Á thành công đã cho phép họ tăng trưởng nhanh trong khi vẫn duy trì được mức độ bất bình đẳng thấp.

(i) Các nền kinh tế thành công ban đầu tập trung vào các ngành hướng tới xuất khẩu, thâm dụng lao động là những ngành đảm bảo tăng việc làm nhanh và duy trì được sự cân bằng giữa tăng việc làm với tăng năng suất.

Những ngoại lệ (đương nhiên) của nhận định này là (1) các ngành sử dụng tài nguyên thiên nhiên ở Đông Nam Á, nơi mà các ngành công nghiệp khai khoáng, lâm nghiệp và dầu /khí sử dụng nhiều vốn đã có đóng góp quan trọng vào tăng trưởng kinh tế, và (2) Hàn Quốc, nơi mà sự kiểm soát hoàn toàn của chính phủ độc tài đối với thị trường vốn và các rào cản bảo hộ cao đối với công nghiệp đã làm cho chiến lược công nghiệp hóa trở nên khả thi trong những năm 60 và 70. Tuy nhiên, những điều kiện giúp cho chiến lược của Hàn Quốc có tính khả thi đó hiện nay không còn tồn tại với bất kỳ nước nào nữa. Nhìn chung, các nền kinh tế công nghiệp mới (NIE) đã đạt được tốc độ tăng sản lượng và việc làm nhanh thông qua các ngành thâm dụng lao động trong khi vẫn dựa vào lao động có tay nghề để đảm bảo tăng năng suất trong dài hạn, nhờ đó đạt được sự cân bằng giữa tăng việc làm và tăng năng suất (Islam 2009). Trung Quốc và Ấn Độ (và cả Việt Nam) đã phát triển với tốc độ rất cao, tuy nhiên mức tăng cầu lao động không đáp ứng được mức tăng cung. Bởi vậy các yếu tố sản xuất chứ không phải việc tăng sản lượng đã hạn chế việc làm tại những nước này. Thảo luận từ trước đến nay đã xác định được ba yếu tố là: chú trọng sử dụng nhiều vốn trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển trong khi lao động dư thừa nghiêm trọng; cơ chế ưu đãi không tạo thuận lợi cho các ngành thâm dụng lao động; và thất bại trong việc thúc đẩy dịch chuyển lao động. Những sai lầm về chính sách này của Trung Quốc và Ấn Độ là những bài học quan trọng cho Việt Nam.

(ii) Nguồn cung lao động có trình độ và tay nghề phải bắt kịp hoặc thậm chí đi trước cầu lao động nhằm tránh tăng trưởng chậm lại và sự gia tăng bất bình đẳng về tiền lương

Song song với sự tăng mạnh về tiền lương nói chung, chênh lệch về lương theo ngành, trình độ giáo dục, giới tính hoặc độ tuổi đã tăng đáng kể tại các nền kinh tế công nghiệp mới (NIE), đặc biệt là Hàn Quốc và Đài Loan (Okunishi 1997). Đây là nhờ sự thành công trong phát triển nguồn nhân lực và các chương trình đào tạo nghề và giáo dục của các NIE. Những chương trình này đã đạt được hai mục tiêu. Thứ nhất, những chương trình này đã làm tăng nguồn cung lao động có tay nghề, tránh được bất bình đẳng ngày càng tăng về tiền lương do tình trạng khan hiếm lao động có tay nghề. Thứ hai, những chương trình này đã giúp nâng cao trình độ tay nghề của những lao động trực tiếp, làm tăng năng suất của họ so với lao động gián tiếp. Okunishi (1997) giải thích rằng các nền kinh tế công nghiệp mới (NIE) đã trở nên phụ thuộc nhiều hơn vào các sản phẩm có chất lượng chứ không phải là các sản phẩm giá rẻ, những cải thiện về năng suất lao động của những người lao động trực tiếp đã giúp thu hẹp chênh lệch về tiền lương.

(iii) Các chính sách đối với thị trường lao động đã khuyến khích di chuyển lao động và

duy trì sự linh hoạt của thị trường lao động

- a. *Không có những chính sách chỉ bảo vệ một bộ phận nhỏ người lao động trong khu vực hiện đại*
- b. *Hạn chế tối thiểu đối với di cư trong nước*

Một bộ phận lớn dân cư nghèo ở tất cả các nước đều sống tại những vùng xa xôi, cách xa trung tâm tăng trưởng. Để họ có thể được chia sẻ lợi ích của tăng trưởng, họ nên được phép tự do di chuyển sang những vùng đang tăng trưởng và gia nhập vào những ngành đang phát triển. Các nền kinh tế công nghiệp mới có xu hướng tạo ra các thị trường lao động linh hoạt hơn; kết quả là, sự dịch chuyển về lao động giữa các vùng và ngành rất cao và họ có thể chuyển nhanh và suôn sẻ qua điểm ngoặt Lewis. Trung Quốc và Ấn Độ có nhiều rào cản khác nhau đối với dịch chuyển lao động; kết quả là, họ đang gặp nhiều khó khăn trong việc hấp thụ lao động dư thừa và sự gia tăng bất bình đẳng.

(iv) Sự cân bằng giữa các doanh nghiệp có quy mô và năng suất lao động khác nhau

Nếu chỉ để cho các lực lượng thị trường quyết định nền kinh tế, thì các doanh nghiệp nhỏ có lẽ sẽ không thể tăng trưởng nhanh được. Việc phân phối thu nhập không công bằng thường nảy sinh từ thực tế là một nhóm nhỏ những người lao động tập trung tại một số ít các doanh nghiệp lớn có năng suất lao động rất cao và do đó có mức lương cũng rất cao, trong khi đa số những người lao động còn lại làm việc trong một số lượng lớn các doanh nghiệp nhỏ có năng suất lao động thấp và do đó có mức lương thấp (Richards 2001). Đài Loan và Hồng Kông là những ví dụ về phân phối đồng đều theo quy mô lao động và năng suất lao động: chênh lệch về năng suất lao động và do đó là mức lương giữa các doanh nghiệp lớn và doanh nghiệp nhỏ chỉ là 2:1. Mặt khác, Ấn Độ thường được biết đến với việc “thiếu tầng lớp trung gian”, điều đó có nghĩa là phân bổ lao động được chia ra làm hai phân đoạn nhỏ: một tỷ lệ rất lớn lao động có năng suất thấp làm việc tại các doanh nghiệp quy mô rất nhỏ chỉ từ 6-9 người và một tỷ lệ khá lớn những việc làm được tạo ra tại các doanh nghiệp có quy mô trên 500 công nhân. Có rất ít doanh nghiệp quy mô vừa và tỷ lệ chênh lệch về năng suất giữa các doanh nghiệp quy mô lớn và quy mô nhỏ ở Ấn Độ là 8:1.

Hàn Quốc nổi tiếng về sự hỗ trợ của Chính phủ đối với các doanh nghiệp và tập đoàn có quy mô rất lớn và điều đó có thể đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển các sản phẩm mới, thâm nhập các thị trường mới và chiếm lĩnh được nhiều thị phần xuất khẩu. Nhưng chính sách này đã bắt đầu thay đổi từ những năm 80 khi mà nhu cầu thâm nhập và chiếm lĩnh các thị trường mới và phát triển các sản phẩm mới đã trở nên ít cấp thiết hơn so với nhu cầu duy trì khả năng cạnh tranh: Các doanh nghiệp lớn gặp phải nhiều vấn đề về chi phí lao động và quản lý cao, do vậy cần có sự tham gia của các doanh nghiệp nhỏ. Hệ số bất bình đẳng của Hàn Quốc đạt mức cao nhất vào cuối những năm 70 khi mà đất nước này đang ủng hộ cho các doanh nghiệp lớn, nhưng sau đó hệ số này đã giảm mạnh khi họ điều chỉnh chính sách này (Richards 2001).

(v) Đầu tư thích đáng vào kết cấu hạ tầng của các vùng đô thị cho phép khu vực thành thị tăng trưởng nhanh và hấp thụ được lao động dư thừa từ khu vực nông thôn

Nếu không có các chính sách phân biệt đối xử ở mức cao của chính phủ, thì các ngành (không phải là những ngành phụ thuộc vào nguồn lực cố định như khoáng sản) sẽ thu được lợi nhuận cao hơn khi được đặt ở gần nhau, gần các nhà cung cấp

các dịch vụ như ngân hàng và tài chính và gần cảng biển cũng như những kết cấu hạ tầng quan trọng khác. Các thành phố cho phép các doanh nghiệp tranh thủ tính kinh tế nhờ quy mô như vậy. Việc đầu tư thấp vào phát triển đô thị sẽ làm tăng chi phí của các ngành và tạo ra những gánh nặng khác đối với tăng trưởng và cũng tạo khả năng xung đột về kinh tế và xã hội. Tóm lại, thúc đẩy công nghiệp hóa đòi hỏi phải hỗ trợ cho phát triển đô thị. Điều này đặt trách nhiệm lên vai Nhà nước là phải đảm bảo rằng các thành phố có thể phát triển một cách trật tự và hiệu quả. Điều này không có nghĩa là phát triển dựa vào nông thôn là không quan trọng, mà là phải có những điều kiện cần thiết để quá trình công nghiệp hóa nông thôn diễn ra một cách hiệu quả về mặt kinh tế mà không cần những khoản trợ cấp lớn. Việc di chuyển ngành chế tạo của Mỹ (chứ không phải là ngành chế biến các nông sản và các sản phẩm từ tài nguyên thiên nhiên) ra khỏi các thành phố lớn đã không được bắt đầu một cách nghiêm túc cho đến khi xây dựng được hệ thống đường cao tốc giữa các bang. Hệ thống này cùng với một mạng lưới đường sắt, đường sông và đường hàng không dày đặc đã làm giảm chi phí vận tải và thông tin liên lạc đủ để khiến cho việc di chuyển địa điểm vẫn có thể đem lại lợi nhuận.

Chiến lược mở cửa và tăng trưởng hướng tới xuất khẩu không phải là không còn ý kiến tranh luận, cũng như không phải là loại thuốc chữa được tất cả các căn bệnh xã hội. Từ quan điểm của chúng tôi về kinh nghiệm của khu vực, có ba bài học nổi lên rất rõ. Thứ nhất, bất bình đẳng thu nhập thể hiện những xu hướng trái ngược nhau giữa các nước cũng như giữa các giai đoạn khác nhau ở cùng một nước; không có chiến lược phát triển nào có thể đảm bảo cả tăng trưởng kinh tế và giảm bất bình đẳng. Điểm quan trọng hơn là tăng trưởng kinh tế nhanh tất yếu sẽ làm giảm đói nghèo, ngay cả khi bất bình đẳng cũng đồng thời tăng lên. Thứ hai, việc duy trì tăng trưởng trong một nền kinh tế toàn cầu hóa đòi hỏi nhiều hơn là việc đơn thuần đưa ra chính sách. Các nền kinh tế công nghiệp mới NIE và các nền kinh tế Đông Nam Á đã đạt được thành công một phần là nhờ ổn định được kinh tế vĩ mô và tự do hóa cơ chế thương mại khá sớm. Tuy nhiên, tự do hóa tài chính thường diễn ra muộn hơn và ít đồng đều hơn. Việc quản lý yếu kém đối với quá trình tự do hóa tài chính, đặc biệt là tại Thái Lan và In-đô-nê-xi-a, chính là nguyên nhân châm ngòi cho khủng hoảng châu Á năm 1997-1998. Cũng như với vấn đề giáo dục, Chính phủ cần tích cực tham gia vào các thị trường tài chính với vai trò vừa là người điều tiết vừa là người hỗ trợ cho sự tăng trưởng. Thứ ba, cuộc Khủng hoảng Châu Á cũng đã bộc lộ những yếu kém trong các chính sách bảo hiểm xã hội “linh hoạt” (có nghĩa là chính sách tự do kinh tế), vì điều này đã làm tăng tính dễ bị tổn thương của người lao động và những người phụ thuộc vào họ khi nền kinh tế bước vào suy thoái (Richards 2001). Việc chú ý nhiều hơn tới các mạng lưới an sinh xã hội đã giúp giảm bớt những hậu quả về xã hội của khủng hoảng.

2.3 Những xu thế khu vực và toàn cầu hiện nay

Bây giờ chúng ta sẽ chuyển sang những xu thế hiện tại trong nền kinh tế khu vực và thế giới. Kinh tế thế giới đã trở nên ngày càng gắn kết đan xen hơn; đó là do các rào cản thương mại và chi phí vận tải giảm đi và việc các nền kinh tế lớn như Trung Quốc, Ấn Độ, Braxin mở cửa đối với thương mại quốc tế và các dòng vốn. Không còn nghi ngờ gì nữa, trong hơn hai thập kỷ qua, xu thế này đã làm tăng tổng phúc lợi thế giới, nhưng sự phân bổ thu nhập cả giữa và trong các quốc gia đó vẫn còn thiếu công bằng

dù vẫn chưa được hiểu đầy đủ. Đây là một trong những lý do làm cho người ta vẫn còn tiếp tục tranh cãi gay gắt về tác động kinh tế của “toàn cầu hóa”.

Có nhiều nguyên nhân dẫn tới sự khác nhau trong kết quả này. Tuy nhiên, một nguyên nhân quan trọng là tăng trưởng toàn cầu hiện nay không chỉ có một mặt. Nó bao gồm cả những bùng nổ về giá hàng hóa, sự cạnh tranh gay gắt trong các thị trường toàn cầu đối với các sản phẩm thâm dụng lao động và việc cầu quốc tế tăng đối với các sản phẩm trung gian sử dụng nhiều kỹ năng (hay là “thương mại phân khúc”). Trong một nền kinh tế riêng lẻ, ba hiện tượng này có thể có tác động trái ngược nhau, phụ thuộc vào cấu trúc của nó, bản chất của sự thay đổi thị trường toàn cầu và nhiều vấn đề liên quan khác. Trong ngắn hạn, có thể nhận biết các cú sốc toàn cầu thông qua tỷ giá hối đoái thực tế và sự cạnh tranh giữa các ngành trong các thị trường yếu tố sản xuất nội địa. Trong dài hạn, các cú sốc này cũng thể hiện qua các lợi ích hoặc thiệt hại động đi kèm với sự mở rộng hoặc thu hẹp của các ngành sử dụng nhiều kỹ năng và sự giảm bớt hoặc suy kiệt của các nguồn tài nguyên.

Việc nắm vững và lượng hóa được những hiện tượng này là điều kiện tiên quyết để hình thành các nhận định về phân bổ toàn cầu các ích lợi từ hội nhập và xây dựng chính sách phát triển quốc gia. Tuy nhiên, nền kinh tế toàn cầu hội nhập đã trở nên phức tạp hơn nhiều và các công cụ nhằm tìm hiểu nó của chúng ta không theo kịp với nhịp độ này (cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu 2008-2009 đã chứng minh rõ điều này). Trong phần này chúng tôi chỉ giới hạn ở việc liệt kê, với một số bình luận, về một số xu thế toàn cầu quan trọng với chủ đề của chúng ta. Quan trọng nhất trong số này là sự nổi lên của “Chindia” (Trung Quốc và Ấn Độ) như là nguồn cung và cầu toàn cầu đối với hàng hóa, dịch vụ và vốn.

2.3.1. Sự trỗi dậy của “Trung Quốc và Ấn Độ”¹³

Sự trỗi dậy của Trung Quốc và Ấn Độ như là các cường quốc về kinh tế lớn, bắt buộc các quốc gia khác phải “khiêu vũ với những người khổng lồ” (Winters và Yusuf, 2007) đã dẫn tới những thay đổi lớn trong mô hình thương mại và đầu tư tại châu Á. Bằng nhiều cách, sự thay đổi lớn lao trong cách tổ chức kinh tế quốc tế này đã nhấn mạnh sự bổ sung, thay vì cạnh tranh, giữa các quốc gia. Khi Trung Quốc bắt đầu thu hút vốn đầu tư nước ngoài với quy mô lớn và mở rộng các ngành chế tạo hướng tới xuất khẩu thâm dụng lao động, sự lo ngại rằng Trung Quốc có thể trở thành nguy cơ lớn đối với việc duy trì tăng trưởng kinh tế của các nền kinh tế đang phát triển châu Á đã lan rộng. Tuy nhiên, hiện thời đã rõ ràng, đối với một số nền kinh tế châu Á, sự bùng nổ tăng trưởng của Trung Quốc đã tạo ra một động lực mới, phản ánh qua sự tăng tốc rõ ràng của thương mại nội vùng châu Á và hội nhập kinh tế khu vực (Athukorala, 2009). Sự tăng trưởng mạnh mẽ và việc mở cửa thương mại của Ấn Độ cho thấy chu kỳ thứ hai đang tới. Quả thực, trong sự suy thoái toàn cầu hiện tại, việc hai nền kinh tế này phục hồi và phát triển càng trở thành biểu hiện nổi bật của sự ảnh hưởng tích cực.

Điểm rõ ràng nhất của sự trỗi dậy của Trung Quốc và Ấn Độ là thông qua việc hai nước này hội nhập vào kinh tế toàn cầu, nguồn cung lao động toàn cầu đã tăng thêm vài trăm triệu lao động không có tay nghề. Như dự đoán, sự dịch chuyển to lớn này

¹³ Phần này rút ra từ Coxhead and Jayasuriya (2009).

đã làm tăng năng suất của (và lợi nhuận từ) nguồn lực toàn cầu về tất cả các nhân tố sản xuất khác – như là vốn và nhân lực. Trước khủng hoảng tài chính năm 2008, hai thập kỷ mà lợi nhuận doanh nghiệp cao chưa từng có trong lịch sử thế giới đã phần nào nói lên hiệu quả này. Tuy nhiên, đối với các nước dư thừa lao động, sự thay đổi này hẳn nhiên ít tích cực hơn. Sự cạnh tranh toàn cầu trong thị trường các sản phẩm thâm dụng lao động chưa bao giờ gay gắt đến thế và cũng chưa bao giờ tỷ suất lợi nhuận trong ngành này lại thấp như vậy. Đây là những điều kiện khác về căn bản so với những điều kiện mà những nước châu Á toàn cầu hóa sớm hơn phải đối mặt, ngay cả trong thời kỳ gần đây như đầu những năm 90. Ảnh hưởng là rõ ràng: trong khi Đài Loan, Hàn Quốc và Thái Lan đều từng được hưởng hơn một thập kỷ thống trị các thị trường toàn cầu đối với các sản phẩm như dệt may và giày dép, sự đóng góp quá độ của những sản phẩm như vậy tới tăng trưởng kinh tế của các nước như Việt Nam trên thực tế có thể rất ngắn – phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế toàn cầu và những đổi mới chính sách và kinh tế tại những nước thu nhập thấp khác. Điều này đòi hỏi những nỗ lực rất cao nhằm đảm bảo nền kinh tế được chuẩn bị để khắc phục được những mất mát của những ngành này mà không bị “điểm dừng đột ngột”, như Thái Lan và In-đô-nê-xi-a đã gặp phải vào cuối những năm 90.

2.3.2 Tác động của Trung Quốc và Ấn Độ đối với thương mại và việc làm

Đa số các nền kinh tế đang phát triển châu Á đều bị lôi kéo vào mạng lưới sản xuất quốc tế mà Trung Quốc là trung tâm, làm cho một số nước đã có những thay đổi lớn về cơ cấu sản xuất cũng như khối lượng và xu hướng thương mại quốc tế của họ (Lall và Albaladejo, 2004; Coxhead, 2007).

Sự chuyển hướng về phía Trung Quốc này đã mang lại ba tác động lớn theo ngành. Thứ nhất, ở các nước giàu, các nhà sản xuất trong ngành chế tạo thâm dụng lao động đã gặp phải những áp lực cạnh tranh quyết liệt. Thứ hai, các ngành xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên đã được hưởng lợi nhờ sự bùng nổ giá cả hàng hóa liên tục (bất chấp những biến động gần đây). Thứ ba, các ngành chế tạo những sản phẩm hàng hóa cần sử dụng nhiều kỹ năng như linh kiện máy tính, điện thoại và các thiết bị điện tử khác đã tìm thấy những cơ hội phát triển thông qua việc tham gia vào quá trình được gọi là “thương mại phân khúc” (nghĩa là trao đổi mua bán các mặt hàng chế tạo bán thành phẩm) với Trung Quốc.

Tác động thứ nhất rất rõ ràng. Các nhà sản xuất hàng may mặc, giày dép, nội thất, các sản phẩm điện gia dụng cấp thấp và các sản phẩm công nghệ thấp khác ở khắp mọi nơi, dù là ở Raleigh hay Rawalpindi, đều phải đối mặt với sự cạnh tranh từ các nhà máy của Trung Quốc hoạt động với tỷ suất lợi nhuận rất thấp. Việc chấm dứt Hiệp định Đa sọt, theo đó Mỹ và EU áp dụng hạn ngạch “xuất khẩu tự nguyện” đối với hàng may mặc xuất khẩu từ các nước đang phát triển, đã dỡ bỏ một rào cản lớn đối với sự tăng trưởng của Trung Quốc trong hạng mục sản phẩm này, do đó làm gia tăng áp lực cạnh tranh cho các nhà sản xuất (và theo đó là cả người lao động) tại các nước khác. Sự phát triển của thương mại Trung Quốc-Mỹ và Trung Quốc-châu Âu nói chung cũng mang lại những lợi thế cho các nhà sản xuất Trung Quốc bằng cách tạo ra và thúc đẩy các mạng lưới thương mại và các dạng khác của kết cấu hạ tầng thị trường. Sự tăng trưởng này phần nào cũng tác động tiêu cực tới các doanh nghiệp ở

những nước đang phát triển khác.¹⁴

Tác động thứ hai, đối với thị trường toàn cầu về tài nguyên thiên nhiên, cũng khá rõ ràng, nhưng số lượng các sản phẩm này đủ lớn để cần xem xét lại. Trung Quốc hiện nay là nước tiêu thụ lớn nhất đối với phần lớn các kim loại cơ bản (chiếm khoảng một phần tư hoặc nhiều hơn lượng nhập khẩu của thế giới), và là nước tiêu thụ năng lượng lớn. Trung Quốc cũng là nước tiêu thụ lớn nhất đối với nhiều nông sản (gồm lúa mì, gạo, dầu cọ, bông và cao su) và là nước tiêu thụ lớn thứ hai đối với các nông sản khác (đậu nành, dầu đậu nành, trà). Từ năm 1990-1993, nhu cầu của Trung Quốc về các kim loại cơ bản đã tăng với tốc độ trung bình 14,7%/năm; từ năm 1999 nhu cầu này đã tăng trên 17% và đã tiêu thụ khoảng hai phần ba sản lượng tăng thêm trên toàn cầu. Đối với bất kỳ nước nào chuyên xuất khẩu các hàng hóa sơ cấp, Trung Quốc cũng là một điểm đến lớn và là nhân tố chính thúc đẩy sự bùng nổ liên tục về xuất khẩu. Các sản phẩm tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam xuất khẩu sang Trung Quốc – đặc biệt là không chỉ riêng có than – đã bùng nổ cùng với sự bùng nổ từ các nước khác. Điều này đã giúp củng cố đồng tiền của Việt Nam trên thị trường toàn cầu và do đó đã tạo ra sự bất lợi – dù nhẹ - đối với các ngành xuất khẩu khác.

Tác động thứ ba ít rõ ràng hơn. Do chi phí thương mại và vận chuyển trên toàn cầu đã giảm, các doanh nghiệp cần phải nhanh chóng từ bỏ mô hình chế tạo cũ, trong đó tất cả (hoặc gần như tất cả) các công đoạn sản xuất diễn ra trong nội bộ biên giới một quốc gia. Ngày càng có nhiều linh kiện và phụ tùng, đặc biệt là của các sản phẩm điện và điện tử, được chế tạo tại các nhà máy chuyên môn hóa đặt tại các địa điểm thuận lợi theo lô gic kinh tế cũng như lý thuyết kinh doanh, sau đó được chuyển tới Trung Quốc (hoặc nơi có chi phí lao động thấp khác) để lắp ráp và đóng gói cuối cùng. Các nền kinh tế châu Á phát triển hơn (như Hàn Quốc, Nhật Bản, Đài Loan) là những người đi đầu trong mô hình thương mại này, nhưng ngay cả các nước công nghiệp hóa sau như Ma-lai-xi-a hay Thái Lan cũng đã phát triển một lượng đáng kể các sản phẩm linh kiện và phụ tùng điện tử dựa nhiều vào kỹ năng để xuất khẩu sang các nhà máy lắp ráp tại Trung Quốc. Các nhà máy Trung Quốc càng phát triển lại càng thu hút nhiều sản phẩm nhập khẩu từ các khu vực như vậy. Chừng nào mà nền kinh tế Trung Quốc tiếp tục mở rộng, và chừng nào nước này còn duy trì được vị thế là địa điểm được ưa chuộng đối với các hoạt động lắp ráp thâm dụng lao động, thì các nước có thể chiếm lĩnh các phân khúc chuyên môn hóa, dựa nhiều vào kỹ năng trong thương mại linh kiện và phụ tùng vẫn sẽ là những người được lợi.

2.3.3. Đối phó với sức ép toàn cầu: bài học từ In-đô-nê-xi-a?

Nếu hàng xuất khẩu thâm dụng lao động là “không cố định về vị trí địa lý” và xuất khẩu tài nguyên là không ổn định, thì những điều kiện để một nền kinh tế toàn cầu hóa thành công, hoặc ít nhất đảm bảo chỗ đứng của mình, trong phân khúc linh kiện và phụ tùng, phân khúc đang phát triển nhanh nhất của thương mại châu Á (và toàn cầu) là gì? Rõ ràng kỹ năng và tính linh hoạt của lực lượng lao động là cốt yếu đối với sự phát triển của một ngành trong đó các quy trình sản xuất được chuyên môn hóa

¹⁴Trong giai đoạn 2009-2010, Trung Quốc tiếp tục làm giảm sức cạnh tranh của các nước xuất khẩu có thu nhập thấp khác bằng cách duy trì tỷ giá tương đối cố định với đồng USD. Trong khi đồng USD giảm giá với phần lớn các đồng tiền khác trong năm 2009, đồng Nhân dân tệ của Trung Quốc vẫn giảm giá so với đồng USD. Điều này đã làm giảm sức cạnh tranh của hàng xuất khẩu của các nước mà đồng tiền, nếu không neo tỷ giá với đồng USD, đã tăng giá so với nó.

cao và công nghệ có thể thay đổi cực kỳ nhanh chóng. Tuy nhiên, những yếu tố khác cũng có tác động.

Trong bài viết này, chúng tôi đã từng lưu ý rằng xét về phương pháp đo lường HDI theo nghĩa rộng về phúc lợi xã hội, có thể trực tiếp và đồng thời so sánh Việt Nam với một nền kinh tế châu Á là In-đô-nê-xi-a. Xét về các mặt khác, In-đô-nê-xi-a và Việt Nam cũng giống nhau: cả hai đều là nước thu nhập thấp, dư thừa lao động với lực lượng lao động có tay nghề tương đối thấp, có tài nguyên thiên nhiên đáng kể về dầu mỏ, khí đốt và đất nông nghiệp phù hợp cho trồng trọt hướng tới xuất khẩu, và ngành chế tạo hướng tới xuất khẩu thâm dụng lao động. Cả hai đã đạt được những thành công đáng kể trong tăng trưởng kinh tế, nhưng đều còn xa mới thực sự thoát khỏi nghèo đói và đạt tăng trưởng bền vững trong năng suất lao động và tiền lương. In-đô-nê-xi-a có thể là lời cảnh báo cho Việt Nam về thị trường toàn cầu đối với các sản phẩm linh kiện và phụ tùng: khác với hai nước láng giềng là Thái Lan và Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a đã không thành công trong việc xâm nhập vào thị trường này và phải đối mặt với nguy cơ bị đứng ngoài thị trường trong dài hạn.

Trong các nền kinh tế đang phát triển ở châu Á, In-đô-nê-xi-a đã bị tụt hậu về đầu tư gắn liền với việc tăng năng suất và việc tiến tới nấc thang công nghệ cao hơn. Chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của In-đô-nê-xi-a phản ánh sự mâu thuẫn không nhỏ trong toàn bộ chiến lược phát triển, ban đầu chỉ khuyến khích FDI vào các ngành kinh tế chi phối bởi các doanh nghiệp quốc doanh như năng lượng, khai thác mỏ và các ngành chế tạo thay thế nhập khẩu. Các chính sách tự do hóa thương mại và đầu tư trong những năm 80 và đầu những năm 90 rất quan trọng, nhưng trong suốt thời kỳ đổi mới (những năm 90), các tiêu chí đối với đổi mới chính sách đầu tư có vẻ ít nhất là bắt nguồn từ các chương trình chính trị trong nước cũng như từ việc tìm kiếm hiệu quả và tăng trưởng kinh tế. Có lẽ đây là lý do mà các số liệu về tăng trưởng năng suất yếu tố tổng hợp (TFP) trong những năm then chốt 1975-95 là rất lớn về giá trị tuyệt đối, nhưng không đáng kể về giá trị tương đối so với các đối tác và đối thủ cạnh tranh thương mại trong khu vực: “Ngành chế tạo của In-đô-nê-xi-a đang chậm rãi leo lên bậc thang công nghệ. Tuy nhiên, các cấp độ toàn cầu của TFP cũng đã tăng lên qua các thập kỷ gần đây. Do đó, nhìn từ góc độ quốc tế, In-đô-nê-xi-a giống như là vẫn giẫm chân tại chỗ trên cái thang toàn cầu” (Timmer 1999: 93).

Tăng trưởng TFP tương đối thấp có thể được hiểu trong bối cảnh In-đô-nê-xi-a đang chuyển đổi từ một nền kinh tế cực kỳ nghèo, chủ yếu là nông thôn và nông nghiệp trở thành nước đứng trong hàng ngũ các nước thu nhập trung bình thấp, một sự biến đổi to lớn (và vô cùng nhanh chóng) mà ban đầu dựa vào khai thác những tài nguyên phong phú của nước này, và từ nửa cuối những năm 80, ngày càng dựa nhiều hơn vào lao động không có kỹ năng trong ngành chế tạo hướng tới xuất khẩu.

Giống như phần lớn các nền kinh tế có thu nhập trung bình khác (trừ Trung Quốc), tốc độ tăng hàng xuất khẩu đòi hỏi tay nghề trong tổng giá trị xuất khẩu của In-đô-nê-xi-a giảm đi. Trong những năm 90, kim ngạch xuất khẩu hàng hóa được xếp vào mục “công nghệ cao” của In-đô-nê-xi-a trong Các chỉ báo phát triển thế giới tăng từ mức không đáng kể lên hơn 16% trong tổng giá trị xuất khẩu hàng chế tạo - và phần lớn trong số này trong thực tế là lắp ráp mạch tích hợp và hàng điện tử tiêu dùng thâm dụng lao động. Tỷ trọng này sau đó giảm mạnh. Đáng lo ngại hơn là, từ năm 2000,

đóng góp của In-đô-nê-xi-a vào giá trị xuất khẩu các sản phẩm chế tạo thâm dụng lao động toàn cầu, và đóng góp của những sản phẩm này vào kim ngạch xuất khẩu và việc làm của nước này cũng sụt giảm (Coxhead và Li 2008). In-đô-nê-xi-a hiện đang phải đối mặt với nguy cơ mất đi những sản phẩm chế tạo “có giá trị gia tăng thấp” vào tay những đối thủ cạnh tranh có chi phí thấp hơn như Băng-la-đét, mà không có cơ hội tiến tới sản xuất các mặt hàng xuất khẩu “có giá trị gia tăng cao” vốn đã thành công tại Thái Lan và Ma-lai-xi-a. Đây là nguy cơ nghiêm trọng đối với việc tăng việc làm, tăng trưởng nói chung, chuyển đổi ngành nghề, tăng năng suất lao động và lợi nhuận trong nước từ kỹ năng. Trước viễn cảnh này, những người In-đô-nê-xi-a được đào tạo tốt nhất có thể dễ quyết định di chuyển ra nước ngoài hơn là đối mặt với thu nhập thấp và không ổn định trong nước, dẫn tới tình trạng chảy máu chất xám và làm giảm khả năng thu hồi vốn xã hội từ đầu tư công cho giáo dục. Mặc dù có những khác biệt quan trọng giữa Việt Nam và In-đô-nê-xi-a, nhưng chúng tôi tin tưởng có những điểm tương đồng đủ nhiều để các nhà hoạch chính sách của Việt Nam có thể học hỏi từ kinh nghiệm của In-đô-nê-xi-a về các cách thức mà nền kinh tế toàn cầu ảnh hưởng, và có thể gây thiệt hại, tới triển vọng tăng trưởng của một nền kinh tế nhỏ, thu nhập thấp, dư thừa lao động và thiếu kỹ năng.

3. KINH NGHIỆM CỦA VIỆT NAM VÀ SO SÁNH VỚI CÁC NƯỚC LÁNG GIỀNG

Trong phần này, chúng tôi đánh giá kinh nghiệm của thị trường lao động Việt Nam dựa trên kinh nghiệm lịch sử của chính Việt Nam và các nước láng giềng trong khu vực. Kể từ khi đổi mới, thị trường lao động Việt Nam đã phát triển nhanh chóng, cùng với sự phát triển chung của nền kinh tế. Sự chuyển đổi nhanh chóng từ nền kinh tế phi thị trường trong những năm trước đổi mới đã khiến cho số lượng việc làm mới tăng nhanh, tuy nhiên liệu tốc độ này có đủ lớn để hấp thụ tất cả những người mới tham gia thị trường lao động trước đây cũng như trong tương lai hay không vẫn còn là vấn đề đáng nghi ngờ. Sự bất bình đẳng về thu nhập và chi tiêu vẫn tương đối thấp – mặc dù một số nhóm rõ ràng là ít có khả năng di chuyển giữa các ngành nghề và các địa điểm khác nhau và đang bị tụt hậu. Trình độ kỹ năng trung bình được cải thiện đáng kể - nhưng vẫn còn nhiều nghi ngờ về việc nguồn cung lao động có tay nghề có đáp ứng nhu cầu hay không, đặc biệt là khi cơ cấu của nền kinh tế thay đổi quá nhanh. Tăng trưởng sản lượng bình quân mỗi người lao động là khá cao - nhưng Việt Nam vẫn còn một chặng đường dài cần phải đi trước khi có thể bắt kịp các nước khác trong khu vực, và cho đến nay mới chỉ có rất ít bằng chứng cho thấy sự hội tụ về các mức năng suất lao động giữa các khu vực như ở các NIE.

3.1. Tăng trưởng kinh tế, chuyển đổi cơ cấu, đói nghèo và bất bình đẳng

Khởi đầu từ mức thu nhập bình quân đầu người rất thấp, Việt Nam đã tăng trưởng nhanh chóng từ năm 1990. Từ đó đến nay, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam luôn đứng thứ hai, chỉ sau Trung Quốc. Tình trạng đói nghèo đã giảm rất mạnh (Bảng 4), và chỉ số quan trọng về phúc lợi con người này của Việt Nam lại tiếp tục đứng thứ hai, chỉ sau Trung Quốc. Tuy nhiên, mặc dù đạt được những thành tựu ấn tượng về các mục tiêu cơ bản này, Việt Nam vẫn nghèo hơn và lao động của Việt Nam vẫn kém hiệu quả hơn so với các nước khác trong khu vực.

Đến tận gần đây, tại Việt Nam sự bất bình đẳng vẫn tăng lên (theo số liệu về chi tiêu bình quân đầu người đến năm 2002 hoặc 2004). Nhưng những nghiên cứu gần đây của McCaig và các đồng tác giả (2009), sử dụng cả số liệu về chi tiêu và thu nhập được cập nhật đến năm 2006 lại đưa ra một bức tranh ngược lại. Mặt khác, Bảng 4 lại cho thấy là hệ số Gini¹⁵ của chi tiêu bình quân đầu người khởi đầu tương đối thấp vào năm 1993, đã tăng lên trong suốt từ năm 1993 đến năm 2002, nhưng kể từ đó đã ổn định hoặc giảm nhẹ; và khoảng cách về chi tiêu giữa khu vực thành thị và nông thôn cũng tương tự như vậy. Mặt khác, hệ số Gini của thu nhập bình quân đầu người lại bắt đầu ở mức cao theo chuẩn quốc tế, từ năm 1993 đến năm 2002 đã giảm đáng kể và từ đó đến nay ổn định. Nhưng những con số này là dựa trên cơ sở năm đợt khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS). Do còn có vấn đề liên quan

¹⁵Hệ số Gini đo lường sự cách biệt về thu nhập trong dân cư và dao động từ 0 (bình đẳng hoàn toàn, tất cả mọi cá nhân đều khá lên bằng nhau) đến 1 (bất bình đẳng tuyệt đối, tất cả của cải tập trung vào một cá nhân)

tới tính đại diện của các cuộc điều tra mức sống, nên có thể rút ra một kết luận thận trọng hơn là chúng tôi không thể kết luận rằng tình trạng bất bình đẳng chung đang tăng lên hay giảm đi.

Mặc dù có những bằng chứng trái ngược nhau và mỗi quan ngại về số liệu, nhưng vẫn có thể rút ra hai kết luận. Thứ nhất, hệ số Gini hiện tại của Việt Nam, cho dù là 0,35 theo số liệu về chi tiêu hay 0,38 theo số liệu về thu nhập thì vẫn tương đối thấp theo chuẩn quốc tế và khu vực (Hệ số Gini của Ấn Độ là 0,37. In-đô-nê-xi-a: 0,39, Thái Lan; 0,42, Trung Quốc: 0,4 và Ma-lai-xi-a: 0,49. Thứ hai, trong khi tình trạng bất bình đẳng chung vẫn ở mức thấp, thì khoảng cách giữa các vùng và các nhóm dân tộc về đói nghèo vẫn còn lớn. Nhiều người công nhận rằng các dân tộc thiểu số không được chia sẻ một cách bình đẳng những lợi ích của tăng trưởng. Từ năm 1993 đến năm 2004, tỷ lệ đói nghèo của các dân tộc thiểu số chỉ giảm từ 86% xuống còn 61%, trong khi tỷ lệ đó của dân tộc Kinh và Hoa giảm từ 54% xuống 14% (Swinkels và Turk 2006). Một nghiên cứu do Viện Khoa học xã hội Việt Nam cho thấy có sự chênh lệch đáng kể về tốc độ xóa đói giảm nghèo giữa các vùng (VASS 2006). Tại các vùng núi phía Bắc, vùng biển Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên, người nghèo chiếm tới 30% dân số và tổng số người nghèo của ba vùng này chiếm tới 57% số người nghèo của cả nước.

Bảng 4: Việt Nam: Các chỉ số đói nghèo và bất bình đẳng

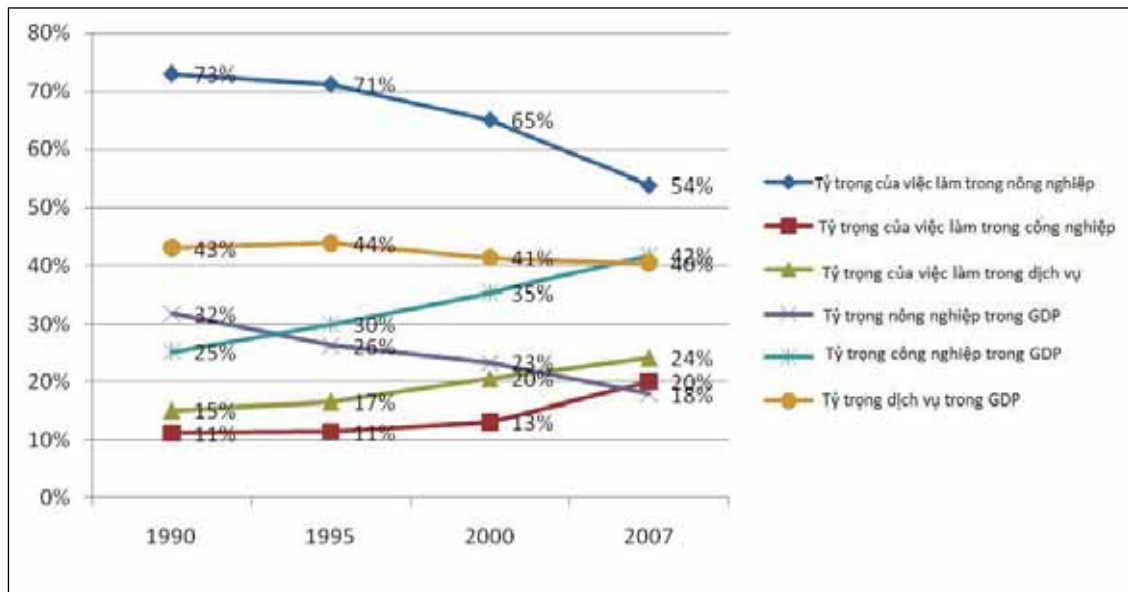
	1993	1998	2002	2004	2006
Chi tiêu bình quân đầu người					
Hệ số Gini chung	0,33	0,34	0,37	0,37	0,35
Tỷ lệ thành thị-nông thôn	1,97	2,22	2,36	2,24	2,01
Thu nhập bình quân đầu người	1,86	2,22	2,50	2,59	2,14
Hệ số Gini chung	0,45	0,43	0,38	0,39	0,38
Tỷ lệ thành thị - nông thôn	2,01	1,97	1,89	1,86	1,75
Tỷ lệ đói nghèo theo thu nhập (phần trăm số hộ gia đình có thu nhập dưới 1 USD/ngày theo sức mua tương đương)					
Cả nước	0,65	0,35	0,02	0,10	0,07
Nông thôn	0,71	0,41	0,21	0,13	0,08
Thành thị	0,40	0,16	0,04	0,02	0,01

Nguồn: Tính toán của McCaig, Benjamin và Brandt (2009) dựa vào số liệu của VHLSS

McCaig và các đồng tác giả (2009) đưa ra nhiều lý do về sự cải thiện (có thể) về phân phối thu nhập ở Việt Nam. Một trong số đó là việc giảm bớt tầm quan trọng của thu nhập từ hoạt động phi nông nghiệp của hộ kinh doanh, vốn là thu nhập có xu hướng gây ra tình trạng bất bình đẳng và là một nguyên nhân gây ra sự bất bình đẳng vào những năm 90. Một lý do khác liên quan nhiều đến thị trường lao động. Nói chung mức tăng thu nhập ở nông thôn là đặc biệt nhanh và vượt xa mức tăng thu nhập ở thành thị. Điều này là nhờ những cơ hội việc làm hưởng lương cho người lao động ở nông thôn đang tăng lên, và đang có hiệu ứng bình đẳng hoá do tình trạng bất bình đẳng trong giáo dục đã giảm đi. Điều này sẽ được trình bày trong phần về cung lao động dưới đây. Bằng chứng thực tế này cho thấy rằng trong những năm 2000 thị trường lao động có thể sẽ vận hành tốt hơn so với những năm 90. Chúng tôi sẽ quay trở lại vấn đề này trong phần về tình hình thị trường lao động Việt Nam.

Tình hình kinh tế vĩ mô vững mạnh của đất nước đã che dấu một số vấn đề đáng lo ngại. Biểu đồ 14 chỉ ra rằng tăng trưởng việc làm và những thay đổi trong cơ cấu việc làm không bắt kịp với những thay đổi trong cơ cấu sản xuất. Như đã dự kiến, tỷ trọng việc làm của ngành nông nghiệp (đường xanh đen) cao hơn nhiều so với tỷ trọng nông nghiệp trong GDP (đường màu tím) và tỷ trọng việc làm của ngành công nghiệp (đường màu đỏ) thấp hơn nhiều so với tỷ trọng công nghiệp trong GDP (đường xanh nhạt). Những chênh lệch này phản ánh mức độ thâm dụng vốn cao của sản xuất công nghiệp. Nhưng biểu đồ cũng cho thấy cơ cấu việc làm của Việt Nam đang chuyển đổi chậm hơn nhiều so với cơ cấu sản lượng.

Biểu đồ 14: Cơ cấu GDP và cơ cấu việc làm



Nguồn: Tính toán của các tác giả theo số liệu từ Niên giám thống kê các năm

Bảng 5 so sánh cơ cấu sản lượng và cơ cấu việc làm của Việt Nam năm 2000 với các nước Đông Nam Á khác năm 1985 và Trung Quốc năm 1995 (xem trong phần Mở đầu và Phụ lục 1 về giải thích cách lựa chọn các năm để so sánh). Bảng 5 cũng chỉ ra rằng về cơ cấu việc làm năm 2000, Việt Nam cũng tương đồng với Thái Lan nhưng lại tụt hậu so với In-đô-nê-xi-a, Trung Quốc, và đặc biệt là Ma-lai-xi-a.

Bảng 5: Cơ cấu sản lượng và cơ cấu việc làm (%)

	Việt Nam 2000	Thái Lan 1985	Ma-lai-xi-a 1985	In-đô-nê-xi-a 1985	Trung Quốc 1995
Tỷ trọng sản lượng của ngành nông nghiệp	23,3	14,2	n/a	21,9	19,19
Tỷ trọng sản lượng của ngành chế tạo	35,4	23,4	n/a	19,1	39,5
Tỷ trọng việc làm của ngành nông nghiệp	65,3	68,4	30,4	54,7	48,5
Tỷ trọng việc làm của ngành chế tạo	12,4	12,1	23,8	13,4	21

3.2. Tình hình thị trường lao động của Việt Nam

Việc làm và thất nghiệp

Từ năm 1990 đến năm 2007, tốc độ tăng việc làm bình quân hàng năm là 2,42%, chỉ cao hơn 0,1% so với tốc độ tăng lực lượng lao động trung bình hàng năm (2,3%). Điều này có thể giải thích tại sao tỷ lệ thất nghiệp chính thức thấp. Nhưng sẽ vội vàng nếu kết luận rằng việc làm được tạo ra đủ để đáp ứng nhu cầu của tất cả những người mới gia nhập lực lượng lao động. Tỷ lệ thất nghiệp chính thức thấp là đặc trưng điển hình của các nước thu nhập thấp, nơi mà nhiều lao động tự làm chủ hoặc làm việc trong khu vực phi chính thức¹⁶. Vấn đề thực sự là lao động khiếm dụng và sự phân bố tình trạng lao động khiếm dụng theo loại hình lao động. Lao động khiếm dụng tập trung vào lực lượng lao động trẻ: Trong năm 2008 tỷ lệ lao động khiếm dụng trong lực lượng lao động có độ tuổi dưới 30 là 9,3%, trong khi tỷ lệ đó trong độ tuổi từ 30-39 chỉ là 3,4%, 2,1% đối với những người trong độ tuổi từ 40-49 và 1,8% đối với lao động trong độ tuổi trên 50 (CIEM 2009). Tuy nhiên, dường như tỷ lệ lao động khiếm dụng đã giảm đi trong năm 2006-2007, đó là những năm phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế Việt Nam.

Bảng 6: Tốc độ tăng việc làm ở Việt Nam

	1991	1995	2000	2005	2006	2007
Việc làm (triệu)	30,1	33,0	37,6	42,5	43,3	44,2
		1991-95	1996-00	2001-05	2006	2007
Tốc độ tăng việc làm (trung bình hàng năm, %)		2,35	2,63	2,49	1,9	1,9
Thất nghiệp (%)			2,34	2,28	n.a.	2,2
Thành thị			6,18	5,46	n.a.	4,4
Nông thôn			1,28	1,26	n.a.	1,4
Thiếu việc làm (%)			11,96	11,44	n.a.	4,9
Thành thị			8,44	6,98	n.a.	2,1
Nông thôn			12,96	12,82	n.a.	5,8

Nguồn: tính toán của tác giả, sử dụng số liệu LFS của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội 2006.

Ghi chú: Tỷ lệ thất nghiệp = tỷ lệ % người lao động không có việc làm trong vòng 7 ngày và đang tìm việc; Tỷ lệ lao động khiếm dụng = tỷ lệ % người lao động muốn làm việc nhiều giờ hơn, hay lao động làm việc dưới 8 giờ mỗi ngày và có thể làm việc nhiều giờ hơn.

Tỷ trọng việc làm trong tăng trưởng

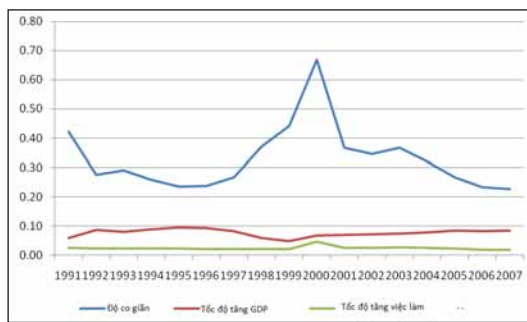
Một chỉ số thể hiện mức độ việc làm trong tăng trưởng là hệ số co giãn của việc làm theo tăng trưởng, đó là tỷ số của tốc độ tăng việc làm chia cho tốc độ tăng GDP. Biểu đồ 15 chỉ ra các giá trị của độ co giãn này ở Việt Nam. Độ co giãn trung bình hàng năm của Việt Nam là 0,33% trong thời gian từ 1990-2007, thấp hơn nhiều so với các nước láng giềng. Theo Khan (2007b), độ co giãn của In-đô-nê-xi-a là 0,7 (1975-1996),

¹⁶Số liệu trong bảng dường như chỉ ra rằng tình trạng thất nghiệp phổ biến ở khu vực thành thị hơn là khu vực nông thôn. Tuy nhiên, lao động ở nông thôn thường là tự làm chủ hoặc làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức nhiều hơn; do vậy ở khu vực nông thôn tình trạng bán thất nghiệp phổ biến hơn là tình trạng thất nghiệp.

đối với Ma-lai-xi-a là 0,46-0,55 (1970-2004), và đối với Thái Lan là 0,47 trong những năm 80 (tuy nhiên điều quan trọng là độ co giãn của Thái Lan đã giảm xuống chỉ còn 0,07 trong giai đoạn tiền khủng hoảng 1990-1996, nhưng sau đó đã tăng mạnh trở lại lên 0,38 trong giai đoạn 2001-2004). Biểu đồ 15 chỉ ra rằng có một giai đoạn ngắn từ 1998-2001 độ co giãn của Việt Nam đã tăng mạnh. Do tốc độ tăng việc làm trong giai đoạn này rất ổn định, nên sự tăng lên đột biến này có thể giải thích là do GDP tăng chậm lại sau khủng hoảng kinh tế châu Á.

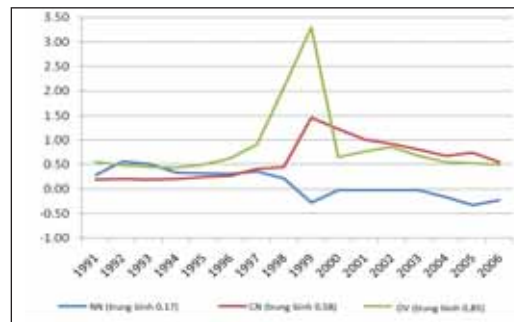
Tăng trưởng việc làm trong nông nghiệp thấp: trung bình cứ mỗi 1% tăng trưởng sản lượng chỉ tạo ra 0,17% mức tăng việc làm (Biểu đồ 16) và ngay từ khi tăng trưởng nông nghiệp bùng nổ trong giai đoạn đầu của thời kỳ đổi mới vào những năm 90, độ co giãn đã bằng 0 hoặc âm, có nghĩa là nông nghiệp nhanh chóng trở nên ít thâm dụng lao động hơn. Bảng 7 cho thấy rằng trong năm 2000-08, trong khi tổng số việc làm được tạo ra là 7,5 triệu thì đóng góp của khu vực nông nghiệp là âm (-0,6 triệu việc làm, -8% trong tổng số việc làm được tạo ra). Khi lực lượng lao động tiếp tục tăng lên, các khu vực khác đã buộc phải hấp thụ không chỉ những người mới gia nhập lực lượng lao động mà cả những người chuyển ra khỏi khu vực nông nghiệp. Trong những năm đầu của thời kỳ đổi mới, độ co giãn của việc làm theo tăng trưởng trong công nghiệp đã thấp hơn nhiều mức 0,5; ngành công nghiệp chịu sự chi phối của các doanh nghiệp Nhà nước thâm dụng vốn (SOEs) và tăng trưởng sản lượng của ngành đã tạo ra nhiều việc làm mới. Sau năm 2001, sự chuyển đổi cơ cấu công nghiệp theo hướng thâm dụng lao động hơn được phản ánh qua việc độ co giãn luôn lớn hơn 0,5. Tuy nhiên, ngay cả độ co giãn này vẫn chưa đủ cao, vì từ năm 2000 công nghiệp chỉ bổ sung thêm 2,8 triệu việc làm mới (38,5% tổng số) và tỷ trọng của việc làm trong công nghiệp trong tổng số việc làm chỉ tăng lên 20%. Ngành dịch vụ với tỷ trọng việc làm lớn hơn, chiếm tới hơn 68% việc làm mới được tạo ra.

Biểu đồ 15: Độ co giãn của việc làm theo tăng trưởng của Việt Nam



Nguồn: Tính toán của tác giả, sử dụng số liệu từ Niên giám thống kê của nhiều năm khác nhau

Biểu đồ 16: Độ co giãn của việc làm theo lao động ở Việt Nam theo ngành



Nguồn: tính toán của tác giả, sử dụng số liệu từ Niên giám thống kê qua các năm

Xu hướng theo ngành này có hai ý nghĩa. Một mặt, ngành dịch vụ do khu vực tư nhân chi phối đang tạo ra nhiều việc làm mới nhất. Do vậy ngành này xứng đáng được nhận sự quan tâm và hỗ trợ nhiều hơn từ Chính phủ. Mặt khác, sự gia tăng việc làm trong ngành dịch vụ cũng gây ra vấn đề đáng lo ngại do những việc làm này thường

có năng suất thấp,¹⁷ mức lương thấp và công việc không đảm bảo. Mục tiêu phát triển không phải là có nhiều người di chuyển từ ngành có năng suất lao động thấp (nông nghiệp) sang ngành có năng suất thấp khác (dịch vụ). Tại thời điểm này trong quá trình phát triển của Việt Nam, ngành chế tạo nên tiếp tục đảm nhận vai trò chủ yếu trong việc hấp thụ lao động từ nông nghiệp.

Bảng 7: Tốc độ tăng việc làm của Việt Nam theo ngành 2000-2008

	Tỷ trọng trong số người lao động	Tỷ trọng trong việc làm	Số việc làm mới từ năm 2000	Đóng góp vào tăng trưởng việc làm
	2008 (triệu)	2008 (%)	Triệu	%
Việc làm	44,9	100	7,3	100
Nông nghiệp	23,6	52,6	-0,6	-8,219
Chế tạo	6,3	14	2,8	38,356
Khai khoáng	0,4	0,9	0,1	1,37
Dịch vụ	14,6	32,5	5	68,493
(Ghi chú: Lực lượng lao động)	-46		-7,5	

Nguồn: ADB

Cung lao động

Cung lao động được đo bằng tổng số lao động, nhưng cũng được đo bằng số lượng lao động ở từng trình độ kỹ năng khác nhau. Rõ ràng là Việt Nam có một lực lượng lao động dồi dào và đang phát triển: Mỗi năm, có khoảng 1 triệu người mới gia nhập lực lượng lao động, do vậy áp lực tạo việc làm mới là cao (xem Bảng 8). Bảng 9 cho thấy tỷ lệ tham gia lực lượng lao động chung của Việt Nam (71% năm 2006) là danh nghĩa theo chuẩn quốc tế.¹⁸ Qua các năm, tỷ lệ này đang giảm đi, nhất quán với thu nhập đang tăng lên. Nhưng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ lại rất cao, đặc biệt là ở khu vực nông thôn. Năm 2006, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ Việt Nam là 58% ở khu vực thành thị và 70% ở khu vực nông thôn, so với 50% ở In-đô-nê-xi-a, 68,9% ở Thái Lan, 48,3% ở Đài Loan, hoặc 48,1% ở Hàn Quốc trong năm 1995 (xem số liệu tại Okunishi 1997).

Trình độ kỹ năng trung bình là thấp dù đang tăng một cách chậm chạp. Bảng 1 trong phần 2 thể hiện cung lao động của Việt Nam trong tương quan so sánh với các nước khác trong khu vực, thể hiện cơ cấu của dân số trong độ tuổi lao động chia theo trình độ giáo dục. Gần một nửa lực lượng lao động của Việt Nam không có tay nghề (trình độ giáo dục tiểu học hoặc không có bằng cấp nào). Từ năm 1993 đến 2006, tỷ lệ lao động không có tay nghề chỉ giảm 5%, từ 49% xuống 44%. Phần lớn tỷ lệ giảm trong lao động không có tay nghề là do được thay thế bằng lao động có một chút tay nghề (trình độ trung học cơ sở hoặc thấp hơn). Tỷ lệ lao động có tay nghề cao (trình độ cao đẳng và trên cao đẳng) tăng từ 1,8% năm 1993 lên 4,2% năm 2006 – con số rất thấp so với các nước khác trong khu vực (xem dưới đây).

¹⁷ Ở nhiều nền kinh tế phát triển, khu vực dịch vụ có xu hướng đạt mức năng suất lao động và tiền lương cao bởi vì phần lớn những việc làm này có trình độ công nghệ và kỹ năng cao – ví dụ như các dịch vụ tài chính. Điều này khác với dịch vụ ở một nước đang phát triển như Việt Nam, khi một tỷ trọng lớn việc làm của khu vực dịch vụ là những người bán dạo trên đường phố, v.v... Phần năng suất lao động dưới đây sẽ bàn luận rõ hơn về vấn đề này.

¹⁸Bảng 3 trong Okunishi (1997) cho thấy tỷ lệ tham gia lực lượng lao động ở nhiều nước châu Á khác có xu hướng từ 70% đến 80%.

Bảng 8: Lực lượng lao động lớn và đang tăng lên của Việt Nam

Dân số từ 15 tuổi trở lên	1996	2007	Tốc độ tăng trung bình năm (1996-2007)
Tổng số	7.620.139	63.305.882	3,0%
Thành thị	11.026.793	17.964.868	5,7%
Nông thôn	36.593.346	45.341.014	2,2%
Nam giới	22.391.531	30.424.965	3,3%
Nữ giới	25.228.608	32.880.917	2,8%
Lực lượng lao động			
Tổng số	36.082.273	47.144.091	2,8%
Thành thị	7.243.053	11.895.757	5,8%
Nông thôn	28.839.219	35.248.334	2,0%

Nguồn: Tính toán của tác giả, sử dụng số liệu Điều tra lực lượng lao động

Ghi chú: Lực lượng lao động bao gồm lao động có việc làm và thất nghiệp

Bảng 9: Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của Việt Nam đang giảm đi (%)

	1996	2000	2005
Toàn quốc	75,77	72,31	71,08
Thành thị			
Nam	71,84	70,48	69,93
Nữ	60,31	58,49	58,1
Nông thôn			
Nam	81,62	78	77,62
Nữ	76,3	72,44	70,41
Thành thị	7.243.053	11.895.757	5,8%
Nông thôn	28.839.219	35.248.334	2,0%

Nguồn: Điều tra Lực lượng lao động

Bảng 1 cũng thể hiện cơ cấu của lực lượng lao động theo trình độ giáo dục ở các nước khác nhau. Có một mô hình rõ ràng là: lực lượng lao động ngày càng có trình độ giáo dục cao hơn tại tất cả các nước được nghiên cứu. Những nước dẫn đầu là Hàn Quốc và Đài Loan, với tỷ trọng lao động có việc làm có trình độ ít nhất là cao đẳng đạt gần 20% trong năm 1995. Đối chiếu với tiêu chuẩn HDI để so sánh quốc tế (xem trong Lờ Mở đầu), Việt Nam năm 2000 tương đương với In-đô-nê-xi-a năm 2000 và Thái Lan năm 1985, và Việt Nam đang theo sát những nước láng giềng này. Vào năm 2006, tỷ lệ % lực lượng lao động có trình độ giáo dục ít nhất là cao đẳng đạt 4,2%; con số này là 3,6% ở Thái Lan vào năm 1990, và 2,7% ở In-đô-nê-xi-a vào năm 1994.

Bảng 10 chỉ ra sự tăng dần về số năm đến trường trung bình của lực lượng lao động Việt Nam. Bảng 11, sử dụng số liệu của Điều tra Lực lượng lao động, chỉ ra rằng tỷ trọng lao động có trình độ cao đẳng và trên cao đẳng đang tăng chậm – nhất quán với số liệu của VHLSS. Bảng 11 cũng cho thấy tỷ trọng lao động được đào tạo nghề đã giảm đi qua các năm, khiến cho tỷ trọng lao động có tay nghề cũng giảm.

Bảng 10: Số năm đến trường¹⁹ trung bình của dân số trong độ tuổi lao động

	1993	1998	2002	2004	2006
Toàn bộ mẫu	7,43	7,42	7,48	8,13	8,30
Nam giới	7,83	7,85	7,78	8,47	8,61
Nữ giới	7,05	7,02	7,18	7,78	7,99
Thành thị	8,77	8,92	8,96	9,81	9,84
Nông thôn	6,96	6,94	7,00	7,51	7,72
Các dân tộc ít người khác	6,1	6,0	4,9	5,7	5,8
Kinh và Hoa	7,6	7,6	7,9	8,5	8,7

Nguồn: Tính toán của tác giả, sử dụng số liệu của VLSS và VHLSS

Bảng 11: Tỷ trọng lao động có tay nghề ở Việt Nam

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tổng số	11,4%	12,5%	12,8%	7,6%	8,2%	7,4%	8,0%	8,4%	9,2%	10,0%
Được đào tạo nghề	9,1%	9,9%	9,7%	4,2%	4,7%	3,8%	3,9%	5,2%	4,2%	4,7%
CĐ và trên CĐ	2,3%	2,7%	3,1%	3,4%	3,4%	3,6%	5,2%	4,4%	4,9%	5,3%

Nguồn: Điều tra Lực lượng lao động

Bảng 12: Bất bình đẳng về giáo dục ở Việt Nam (Hệ số Gini về số năm đến trường)

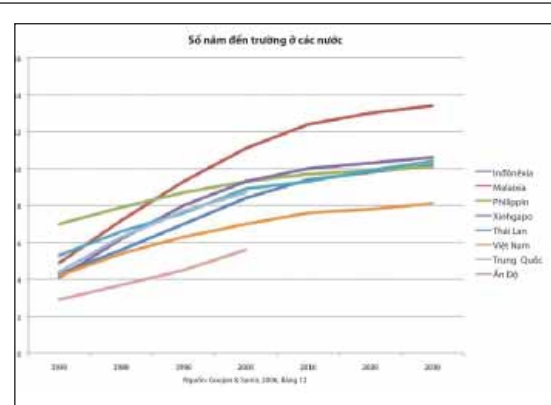
	1993	1998	2002	2004	2006
Việt Nam	0,344	0,309	0,289	0,279	0,267
Thành thị	0,275	0,246	0,239	0,235	0,21
Nông thôn	0,353	0,316	0,291	0,282	0,277
Miền Bắc	0,297	0,262	0,24	0,228	0,216
Miền Nam	0,389	0,356	0,328	0,323	0,309

Nguồn: Bảng 9 trong McCaig, Benjamin và Brandt (2009)

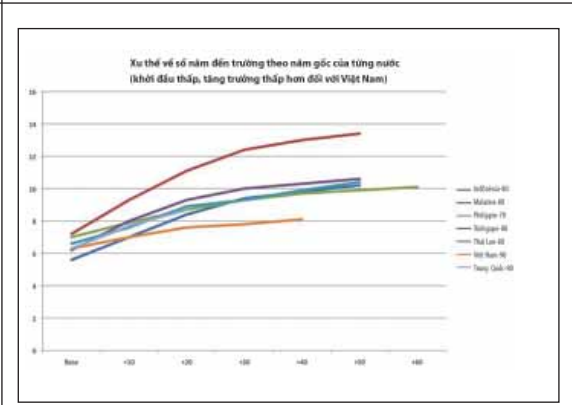
Một xu hướng đáng khích lệ là bất bình đẳng trong giáo dục của Việt Nam đã giảm, thể hiện trong Bảng 12. Từ năm 1993 đến 2006, hệ số Gini về số năm đến trường đã giảm từ 0,344 xuống còn 0,267. Sự bất bình đẳng này thể hiện rõ hơn ở các vùng nông thôn và ở miền Nam hơn là thành thị và miền Bắc. Việc giảm bất bình đẳng trong giáo dục có thể giúp giải thích tại sao sự bất bình đẳng về lương ở Việt Nam đã giảm xuống, đặc biệt là việc làm được trả lương đang ngày càng trở thành nguồn tạo thu nhập quan trọng. Tình trạng bất bình đẳng giảm đi có thể là kết quả của việc tăng chi ngân sách cho giáo dục tiểu học; các hộ gia đình nghèo có xu thế hưởng lợi nhiều hơn các hộ gia đình giàu trong vấn đề này (Ngân hàng Thế giới, 2006).

¹⁹Lưu ý rằng khi tính số năm đến trường trung bình, hầu hết các nghiên cứu lấy 12 năm là tối đa. Tuy nhiên, đối với bảng này, chúng tôi cộng cả bậc cao đẳng thành 14 năm đi học, bậc đại học thành 16 năm đi học, bậc thạc sĩ thành 18 năm đi học và bậc tiến sĩ thành 21 năm đi học. Kết quả là số năm đi học trung bình của chúng tôi cao hơn so với các nghiên cứu khác.

Biểu đồ 17: Số năm đến trường theo nước



Biểu đồ 18: Các xu thế về số năm đến trường (năm gốc theo nước)



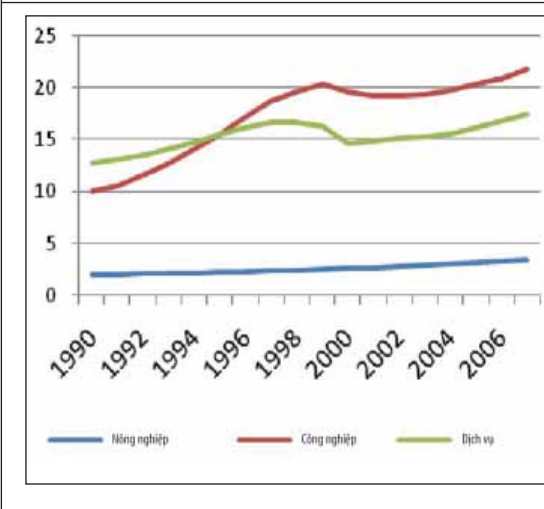
Dựa vào những xu hướng hiện nay, triển vọng đối với tỷ lệ lao động có tay nghề của Việt Nam không mấy sáng sủa khi so sánh với khu vực. Một nghiên cứu gần đây của Goujon & Samir (2006) đã dự báo về số năm đến trường của nhiều nền kinh tế châu Á đến năm 2020 và những năm sau đó. Dựa trên cơ sở các xu thế nhân khẩu học và tỷ lệ đến trường, lực lượng lao động của Việt Nam (trong độ tuổi từ 20-64) vào năm 2010 sẽ là 7,6 năm học, đến năm 2020 chỉ tăng lên 7,8. Vào thời điểm đó, số liệu của Việt Nam sẽ có khả năng so sánh với số liệu của Xing-ga-po, Thái Lan và Trung Quốc vào khoảng năm 90 hoặc In-đô-nê-xi-a vào cuối những năm 90 với một điều kiện quan trọng là tại mỗi nước đó số năm đến trường trong thập niên trước tăng ít nhất là đủ một năm. Theo những dự báo này, đến năm 2020, số năm đến trường trung bình của lực lượng lao động Việt Nam sẽ thấp hơn Ma-lai-xi-a 5 năm và thấp hơn Trung Quốc và các nền kinh tế Đông Nam Á khác 2–2,5 năm (Biểu đồ 18).

Năng suất lao động

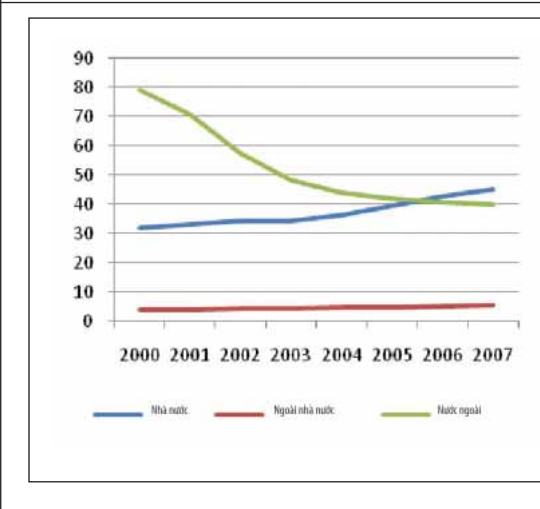
Chúng ta đã thấy rằng mức năng suất lao động, hay sản lượng của mỗi người lao động, là thước đo quan trọng đối với sự thịnh vượng về phát triển kinh tế. Năng suất lao động ở Việt Nam rất thấp theo tiêu chuẩn khu vực (Biểu đồ 3), mặc dù đang tăng khá nhanh trong suốt thời kỳ đổi mới (Biểu đồ 11). Do vậy, về năng suất lao động thì Việt Nam vẫn còn một khoảng cách rất lớn phải lấp đầy.

Biểu đồ 19 và Biểu đồ 20 thể hiện số liệu về năng suất lao động theo ngành và hình thức sở hữu. Không có gì đáng ngạc nhiên khi thấy rằng ngành công nghiệp có năng suất lao động cao nhất, tiếp theo là ngành dịch vụ và ngành nông nghiệp có năng suất lao động thấp nhất. Điều đáng lưu ý là tốc độ tăng năng suất lao động trung bình là thấp trong ngành công nghiệp (trong những năm 2000) và dịch vụ (xem Biểu đồ 21), nếu giả định những ngành này tạo ra gần 100% việc làm mới. Thứ nhất, năng suất lao động có thể tăng nhờ những cải thiện trong từng ngành (hiệu ứng nội ngành) hoặc do phân bổ lại lao động từ các ngành có năng suất thấp hơn sang các ngành có năng suất cao hơn (hiệu ứng liên ngành). Theo APO (2009), hiệu ứng nội ngành chiếm ưu thế tại hầu hết các nước châu Á.

Biểu đồ 19: Năng suất lao động theo ngành (triệu VND/lao động, giá cố định năm 1994)



Biểu đồ 20: Năng suất lao động theo hình thức sở hữu (triệu VND/lao động, giá cố định năm 1994)



Tuy nhiên, chúng ta thấy rằng ở Việt Nam, sự cải thiện trong tổng năng suất lao động cao hơn bất kỳ một nhân tố riêng nào. Điều này có nghĩa là cơ cấu kinh tế của Việt Nam đã thay đổi, việc di chuyển lao động liên ngành có vai trò rất quan trọng đối với việc tăng năng suất lao động chung.

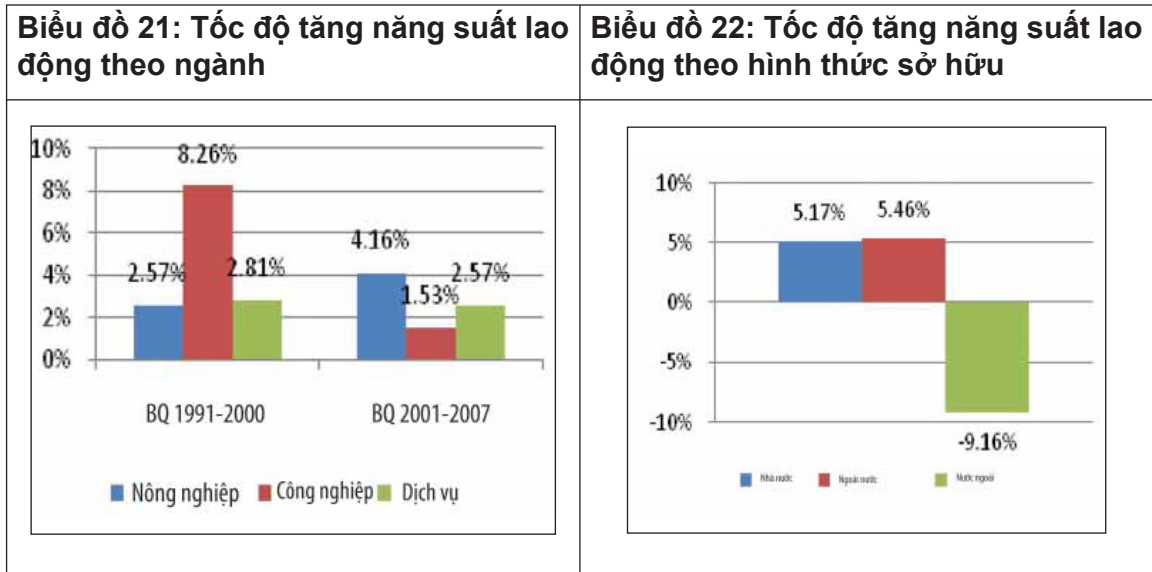
Điểm thứ hai là năng suất lao động ở đây được đo lường như mức trung bình của tất cả trình độ kỹ năng và cơ cấu kỹ năng của mỗi ngành có thể thay đổi theo thời gian. Do vậy tốc độ tăng trưởng bình quân thấp của ngành công nghiệp gần như chắc chắn phản ánh cơ cấu ngành chế tạo đang thay đổi và cụ thể là việc gia tăng các ngành thâm dụng lao động có trình độ tay nghề thấp như dệt may và giày dép. Điều này được khẳng định thông qua tốc độ tăng trưởng âm của năng suất lao động trong các khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (xem Biểu đồ 22), khi họ chuyển từ sử dụng nhiều vốn và kỹ năng sang thâm dụng lao động trong vòng hơn một thập kỷ qua.

Thứ ba, năng suất lao động trong khu vực nhà nước vẫn cao, ngay cả khi đóng góp của khu vực này vào GDP giảm. Các DNNN được hưởng ưu đãi trong việc tiếp cận nguồn vốn rẻ và dồi dào, và được hỗ trợ nhiều hơn trong nghiên cứu và phát triển và đào tạo.²⁰ Tuy nhiên họ chỉ sử dụng khoảng 9% lực lượng lao động (CIEM 2009). Năng suất lao động cao và đang tăng lên trong các DNNN có thể do hệ số vốn trên lao động trong sản xuất tăng lên chứ không phải do tổng năng suất tăng lên.²¹ Điều này đã được chứng minh trong một nghiên cứu ở cấp doanh nghiệp của Newman và các

²⁰Theo số liệu của TCKT, 86% doanh nghiệp nhận được hỗ trợ nghiên cứu và phát triển là các doanh nghiệp nhà nước (Newman và các đồng tác giả, 2009).

²¹Giả sử một ngành sử dụng vốn và lao động để sản xuất sản phẩm, với hàm công nghệ Cobb-Douglass, $Y = ALaK^{1-a}$. Chia hai vế cho L sẽ có năng suất lao động ($y = Y/L$) là hàm số của vốn trên mỗi công nhân ($k = K/L$): $y = Ak^{1-a}$. Như vậy tăng sản lượng có thể do tăng năng suất yếu tố tổng hợp (tăng A) hoặc tăng mức độ sử dụng vốn (tăng k). Các DNNN ở Việt Nam trả lương cao nhất trong số các thành phần kinh tế (xem ở phần tiếp theo) và phải chịu chi phí vốn thấp nhất nhờ có sự trợ cấp của Nhà nước. Họ thường hoạt động dưới sự bảo hộ lớn trước áp lực cạnh tranh thị trường, mà điều này lại làm xói mòn động lực đổi mới (nghĩa là việc tăng năng suất yếu tố tổng hợp). Mặc dù thiếu bằng chứng rõ ràng, nhưng nhìn chung có nhiều khả năng việc năng suất lao động tại các DNNN tăng lên là do sự thay thế vốn cho lao động – và sự giảm sút năng suất lao động trong các ngành có FDI có thể là do nguyên nhân ngược lại, hệ số vốn trên lao động giảm, khi những ngành này tập trung vào những sản phẩm và công nghệ mà Việt Nam có lợi thế so sánh toàn cầu lớn nhất.

đồng tác giả (2009). Ông phát hiện ra rằng DNNN hoạt động kém hiệu quả hơn các doanh nghiệp tư nhân trong nước nếu kiểm soát biến về mức độ đầu tư và sử dụng công nghệ cao hơn. Điều này cho thấy rằng thành công của các DNNN chủ yếu là dựa vào sự hỗ trợ của chính phủ để có được tín dụng rẻ và được trợ cấp trong nghiên cứu và phát triển và đào tạo. Newman và các đồng tác giả (2009) cũng phát hiện ra là quy mô công ty lớn hơn có liên tới tới năng suất cao hơn. Điều quan trọng cần lưu ý là ở Việt Nam quy mô của công ty cũng liên quan tới cơ cấu sở hữu. DNNN có xu thế lớn hơn. Tóm lại, các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở Việt Nam không có một sân chơi bình đẳng không phải chỉ vì họ có quy mô nhỏ mà còn vì họ thuộc khu vực tư nhân.



Việc làm hưởng lương và tiền lương

Tại Việt Nam, tỷ lệ lao động tham gia làm công việc hưởng lương đã và đang tăng (xem Bảng 13). Trong khi tỷ lệ tham gia làm công việc hưởng lương tăng lên đáng kể đối với lao động nông thôn thì lại giảm đi một chút đối với lao động thành thị. Có lẽ người lao động nông thôn đã và đang đa dạng hóa từ công việc tự tạo sang làm việc hưởng lương, trong khi người lao động thành thị chuyển từ việc làm hưởng lương sang tự kinh doanh phi nông nghiệp. Đồng thời mặc dù tỷ lệ tham gia làm công việc hưởng lương của các dân tộc thiểu số tăng mạnh, nhưng tỷ lệ này vẫn thấp hơn nhiều so với mức trung bình của các dân tộc đa số (người Kinh và Hoa).

Xuyên suốt cả giai đoạn của dữ liệu VHLSS, tiền lương thực tế trung bình đã tăng, phù hợp với thực tế là kinh tế tăng trưởng và năng suất lao động tăng lên (Biểu đồ 23)²². Tốc độ tăng lương nhanh chóng là một hiện tượng phổ biến tại các nền kinh tế châu Á sau khi các quy định về khống chế tiền lương được dỡ bỏ và tình trạng dư thừa lao động gần như không còn nữa. Theo Field (2002), tốc độ tăng thu nhập thực tế tại Hàn Quốc đã từng đạt mức trung bình 7,7%/năm vào những năm 1980, một trong những mức tăng cao nhất từ trước đến nay trên thế giới. Tại Xing-ga-po, trong

²² Dữ liệu về lương năm 2002 có vẻ rất không xác thực. So sánh với những giai đoạn trước và sau đó, cho thấy mức tăng lương giai đoạn 1998-2002 rất cao, trong khi tăng trưởng GDP tương đối thấp do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng châu Á, và sau đó mức tăng lương rất thấp trong giai đoạn 2002-2006, khi nền kinh tế phát triển mạnh.

những năm 1970, mặc dù tốc độ tăng trưởng GDP là 9%, nhưng tốc độ tăng lương chỉ là 2% do chính sách kiềm chế tiền lương. Khi chính sách này bị xóa bỏ vào những năm 1980, thu nhập thực tế đã tăng 79,8% trong thập kỷ tiếp theo. Tại Hồng Kông, lương thực tế đã tăng 60% trong những năm 1980. Tại Đài Loan, từ năm 1980 đến 1990, thu nhập thực tế tăng gấp đôi.

Tuy nhiên, sự thay đổi mức lương trung bình đánh dấu sự biến đổi đáng kể về số năm đến trường (một chỉ số phản ánh kỹ năng), như thể hiện trong Biểu đồ 24 và Bảng 14. Trong những năm đầu của thập kỷ 90, hầu như không có sự thay đổi về các mức lương theo trình độ đào tạo. Điều này phù hợp với một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung trong đó tiền lương không phải do thị trường quyết định. Nhưng cùng với quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, tiền lương đã được điều chỉnh để phản ánh những chênh lệch về năng suất lao động vốn có. Nếu chúng tôi bỏ dữ liệu bất thường của năm 2002 (xem chú thích 22) và xem xét cả giai đoạn 1993-2006, mức chênh lệch tiền lương do sự khác biệt về trình độ đào tạo đã tăng mạnh. Lương cho lao động có trình độ đào tạo cao nhất đã tăng 300%, gấp bốn lần so với mức tăng của lao động có trình độ thấp nhất. Điều này hoàn toàn phù hợp với bằng chứng không chính thức về việc ngày càng thiếu lao động có tay nghề trong những năm gần đây. Theo CIEM (2008), chỉ có 30-40% cầu đối với lao động có tay nghề cao được đáp ứng.

Bảng 13: Việc làm hưởng lương tại Việt Nam đang tăng lên

	1993	1998	2002	2004	2006
Toàn bộ mẫu	0,31	0,34	0,39	0,43	0,44
Nam giới	0,39	0,43	0,49	0,52	0,54
Nữ giới	0,23	0,26	0,29	0,33	0,35
Thành thị	0,27	0,29	0,53	0,56	0,57
Nông thôn	0,46	0,49	0,35	0,39	0,4
Các dân tộc ít người khác	0,21	0,25	0,27	0,31	0,34
Kinh và Hoa	0,32	0,36	0,41	0,46	0,47

Nguồn: Tính toán của tác giả, sử dụng số liệu của VLSS và VHLSS

Chú ý: đây là tỷ lệ phần trăm của các lao động được tuyển dụng hưởng lương, có thể là việc làm chính hoặc phụ, và có thể là công việc nông nghiệp hoặc phi nông nghiệp

Bảng 14: Tốc độ tăng lương theo trình độ giáo dục

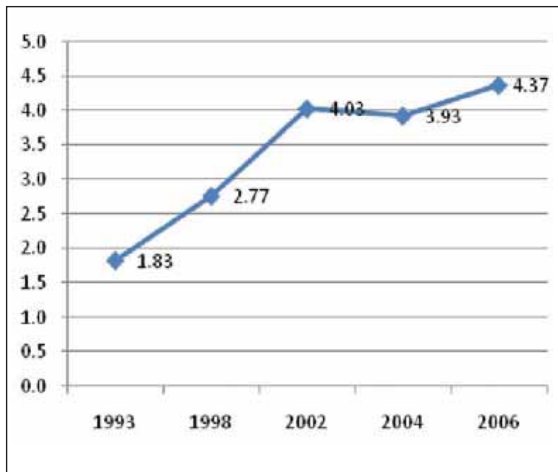
	1993-1998	1998-2002	2002-2006	1993-2006
Không bằng cấp và trình độ tiểu học	29%	11%	22%	75%
Trung học cơ sở	51%	48%	-2%	120%
Phổ thông trung học	76%	63%	1%	190%
Cao đẳng trở lên	159%	54%	0%	301%

Nguồn: Tính toán của tác giả, sử dụng số liệu của VLSS và VHLSS

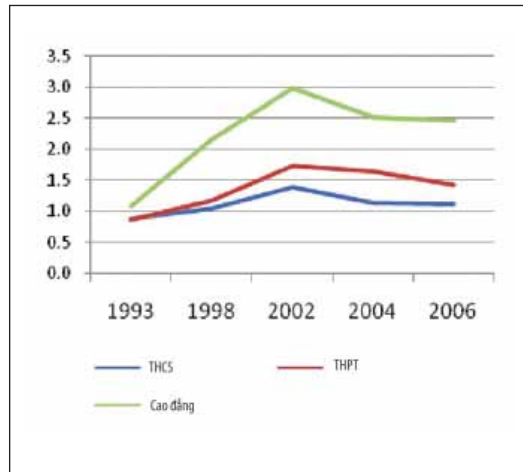
Nhưng nếu chúng tôi đưa số liệu năm 2002 vào thì mức tăng trong chênh lệch về tiền lương do trình độ giáo dục sẽ chững lại hoặc thậm chí giảm đi từ năm 2002. Các chỉ báo khác về sự bất bình đẳng trong tiền lương như hệ số Gini chung hoặc tỷ số giữa tiền lương khu vực nông thôn và thành thị cũng có xu thế giảm đi từ năm 2002 (xem

Biểu đồ 25). Do tầm quan trọng ngày càng tăng của thu nhập từ lương, nên tình trạng bất bình đẳng về tiền lương giảm đi có thể lý giải một phần cho sự bất bình đẳng trong thu nhập giảm đi như đã trình bày ở trên, cũng bắt đầu từ năm 2002. Nếu có thể tin được những con số đó, thì thị trường lao động ở Việt Nam đang tạo ra một kênh đầy triển vọng mà thông qua đó tình trạng đói nghèo và bất bình đẳng có thể giảm đi. Điều này đã được Phan và Coxhead (2010) chứng minh. Họ đã chỉ ra tầm quan trọng của dịch chuyển lao động hoặc di cư trong việc thu hẹp sự cách biệt về thu nhập giữa các vùng: Những tỉnh có nhiều dân di cư sang các trung tâm đô thị đang phát triển có sự cách biệt về thu nhập với các trung tâm đô thị thấp hơn các tỉnh không thể có nhiều người di cư do những đặc điểm khác nhau của mình.

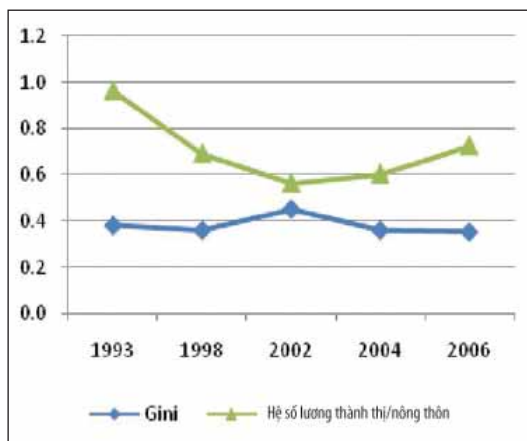
Biểu đồ 23: Tiền lương theo giờ ở Việt Nam đang tăng lên ('000 VND)



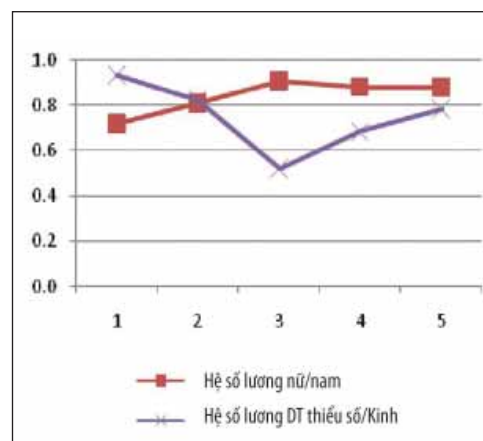
Biểu đồ 24: Chênh lệch về lương đang dẫn ra (tỷ số tiền lương trung bình giữa các trình độ giáo dục khác nhau, mẫu số là không có bằng cấp hoặc trình độ tiểu học)



Biểu đồ 25: Bất bình đẳng về tiền lương đang thay đổi tại Việt Nam



Biểu đồ 26: Bất bình đẳng về tiền lương đang thay đổi tại Việt Nam (tiếp theo)



Hiện tại chưa có công trình nào nghiên cứu về lý do vì sao mà bất bình đẳng về tiền lương có thể đã giảm đi từ năm 2002. Nhưng chúng tôi đưa ra một số giả thiết. Thứ nhất là do bất bình đẳng về giáo dục đã giảm đi như đã thảo luận ở trên nhờ chi tiêu công cho giáo dục tăng dần. Thứ hai là, mặc dù vẫn còn có những rào cản đối với sự dịch chuyển lao động ở Việt Nam (xem phần về đô thị hóa ở dưới), nhưng tình hình những năm 2000 có thể đã có cải thiện so với những năm 90. Tác động của hệ thống hộ khẩu với tư cách là một cản trở đối với sự dịch chuyển lao động theo năm tháng đã giảm đi mặc dù chưa hoàn toàn biến mất. Cải thiện về kết cấu hạ tầng, đặc biệt là hệ thống đường bộ (Ngân hàng Thế giới 2006), rõ ràng đã khiến chi phí giao thông vận tải thấp hơn. Và đến những năm 2000 các mạng lưới di cư lớn hơn đã làm giảm đáng kể chi phí di cư so với những năm 90.

3.3. Đô thị hoá

Các kết quả sơ bộ từ Tổng điều tra dân số năm 2009 cho thấy tổng dân số của Việt Nam vào 01/4/2009 là 85,8 triệu. Như vậy Việt Nam là nước đông dân thứ 3 trong khu vực Đông Nam Á và thứ 13 trên toàn thế giới. Dân số thành thị là trên 25 triệu người (29,6%), và đã tăng khoảng 3,4%/năm. Đến năm 2020, con số này dự báo sẽ tăng lên ít nhất là 35% (theo UN) hoặc 45% (theo Bộ Xây dựng Việt Nam). Bảng 15 so sánh sự đô thị hóa của Việt Nam và các nước khác trong khu vực. Tốc độ đô thị hóa của Việt Nam là cao và tương tự như của In-đô-nê-xi-a, trong khi tốc độ này của Trung Quốc, Ma-lai-xi-a và đặc biệt là Thái Lan thấp hơn đáng kể.

Bảng 15: Tốc độ và mức độ đô thị hoá ở một số nước

Chỉ tiêu	Trung Quốc	In-đô-nê-xi-a	Ma-lai-xi-a	Thái Lan	Việt Nam (ILO)	Việt Nam (TCTK)
Tốc độ đô thị hóa trung bình hàng năm (2000-2005)	3,1	4,04	3,69	1,49	3,13	3,75
Tốc độ đô thị hóa trung bình hàng năm (2005-2010)	2,7	3,34	3,00	1,66	3,08	2,89
Tổng dân số 2005 ('000)	1.312.979	226.063	25.653	63.003	85.029	83.106
Dân số thành thị 2005 ('000)	530.659	108.828	17.345	20.352	22.454	22.337
Mức độ đô thị hóa 2005 (%)	40,4	48,1	67,6	32,3	26,4	26,50
Dự báo dân số 2025 ('000)	1,445,782	271,227	33,769	68,803	106,357	
Dự báo dân số thành thị 2025 ('000)	822,209	178,731	27,187	29,063	40,505	
Dự báo mức độ đô thị hóa 2025 (%)	56,9	65,9	80,5	42,2	38,1	
TP lớn	Thượng Hải	Giacáccta	Kuala - Lämpơ	Băng Cốc	Tp.HCM	
Dân số thành thị 2007 ('000)	14.987	9.125	1.448	6.704	5.314	5.398
Tỷ lệ dân số thành thị /tổng dân số	2,67	7,81	7,83	31,89	22,24	23,07%

Nguồn: Triển vọng đô thị hóa thế giới: Báo cáo chỉnh sửa năm 2007

Trong cả nước, khu vực Đông Nam Bộ (Bình Phước, Tây Ninh, Bình Dương, Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu và thành phố Hồ Chí Minh) có tốc độ tăng dân số cao nhất, 3,2%, và cũng có tốc độ đô thị hóa cao nhất. Trong đó, Bình Dương và thành phố Hồ Chí Minh có tốc độ tăng dân số cao nhất, lần lượt là 7,3% và 3,5%. Với tốc độ này, dân số thành phố Hồ Chí Minh dự báo sẽ đạt 10 triệu người vào năm 2020. Hà Nội

(bao gồm cả Hà Tây) sẽ đạt mức dân số khoảng 9,5 triệu người. Tuy nhiên, có những tranh luận giữa những nhà làm chính sách và những nhà nghiên cứu về quy mô thực sự của Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Phong trào di cư “tạm thời” từ các khu vực nông thôn ra các thành phố lớn dẫn tới rất khó có thể có được con số thống kê chính xác. Như tại Trung Quốc, dân số thành thị ước tính có lẽ thấp hơn thực tế nhiều. Pincus và Sender (2007) cho rằng những vấn đề nghiêm trọng trong thiết kế của VHLSS, vốn được áp dụng phổ biến trong đánh giá tình trạng nghèo đói và các hoạt động kinh tế xã hội khác nhau bao gồm di cư, dẫn tới số người rất nghèo và đặc biệt là những người di cư nghèo trong các thành phố lớn thấp hơn thực tế. Các nghiên cứu khác, sử dụng các phương pháp kinh tế lượng dựa trên các mức chênh lệch thu nhập và tỷ lệ dân di cư trước đây, ước tính tỷ lệ tăng dân số của thành phố Hồ Chí Minh phải cao hơn nhiều so với các thống kê chính thức (Phan và Coxhead 2010; Phan và các đồng tác giả 2008).

Một phần bởi vì độ chính xác của VHLSS không đảm bảo, nên khó có thể mô tả đặc điểm dân số thành thị tại các thành phố lớn của Việt Nam. Bị ấn tượng về sự tăng trưởng của thành phố do việc mở rộng của các ngành công nghiệp chế tạo và dịch vụ cần nhiều lao động, phần lớn dân di cư có vẻ di chuyển với các lý do về kinh tế hoặc đi theo những người di cư vì lý do kinh tế, hơn là vì lý do học hành. Bảng 16 cho thấy 85% những người di cư trẻ (15 đến 29 tuổi) dưới diện đăng ký tạm trú ngắn hạn KT4 ở thành phố Hồ Chí Minh không phải đang đi học. Điều này khác với ở Gia-các-ta, nơi có bằng chứng cho thấy dân di cư trẻ hơn và có trình độ đào tạo cao hơn so với người không di cư. Mô hình đô thị hóa của Việt Nam một lần nữa nhấn mạnh vấn đề về huy động lao động giữa các khu vực địa lý nhằm đáp ứng nền kinh tế đang phát triển và cấu trúc sản xuất đang thay đổi của Việt Nam.

Bảng 16: Người dân diện đăng ký tạm trú ngắn hạn KT4 theo tuổi và trình độ giáo dục tại Tp. Hồ Chí Minh năm 2004

	Đang đi học		Hiện không đi học		Chưa bao giờ đi học		Tổng
	Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%	
5	-	0%	-	0%	3.535	100%	3.535
6 – 14	20.732	76%	5.809	21%	809	3%	27.350
15 – 29	87.977	155	508.615	85%	2.216	0%	598.808
30+	2.322	1%	190.377	97%	3.890	2%	196.589
Không biết	-	0%	306	100%	-	0%	306
Tổng	111.031	13%	705.107	85%	10.450	1%	826.588

Nguồn: Pincus và Sender (2007)

Cho đến hiện nay, tình trạng di cư tới các thành phố lớn của Việt Nam vẫn đang tiếp diễn bất chấp các hạn chế về tiếp cận các dịch vụ xã hội tại nơi đến (theo hệ thống đăng ký hộ khẩu). Hệ thống này đã được nới lỏng hơn, tuy nhiên chưa được bãi bỏ hoàn toàn; ngược lại thay thế nó là hệ thống KT bốn bậc, hệ thống định rõ các diện dân cư và xác định các quyền của từng bậc KT (Waibel 2007). Một khảo sát năm 2004 tại Tp.HCM cho thấy hơn 87% những người di cư vào thành phố nắm giữ hộ khẩu KT4, và được chính thức phân loại vào nhóm lao động tạm thời (Waibel 2007; TCKT/UNFP 2005).

Mặc dù hệ thống KT có vẻ ngày càng ít phù hợp thực tế hơn, nhưng hệ thống này tiếp tục là một hàng rào đối với việc di cư, đặc biệt là đối với các gia đình, tương đương về bản chất nếu không nói là về mức độ so với hệ thống hukou (hộ khẩu) của Trung Quốc. Có lẽ hậu quả lớn nhất của số lượng “dân di cư trôi nổi” lớn tại các thành phố lớn là do họ được chính thức xác nhận là thường trú tại địa phương khác, nên dân số của các thành phố nơi họ thực sự sinh sống (Tp.HCM và Hà Nội) đã bị đánh giá thấp một cách có hệ thống cho mục đích cung cấp dịch vụ công về kết cấu hạ tầng, tiện ích và dịch vụ xã hội. Điều này làm tăng thêm các vấn đề về tắc nghẽn giao thông, nghèo đói và mất an ninh xã hội tại các thành phố lớn, và tất nhiên người nghèo là những người đầu tiên chịu sự thiếu hụt các dịch vụ, và các tiện ích thực tế mà họ nhận được từ công việc cũng giảm. Theo đó, điều này làm giảm sự di chuyển lao động thông qua việc tăng chi phí nhập cư và thành lập các khu nhà ở tại các khu vực thành thị lớn. Theo hướng này, các chính sách về đô thị hóa – ngay cả hiện tượng nhìn bên ngoài có vẻ vô thường vô phạt như là việc cư trú được định nghĩa như thế nào – có tác dụng như các can thiệp thực tế vào thị trường lao động Việt Nam.

3.4. Đánh giá

Sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của Việt Nam đã kéo nhiều lao động mới tham gia vào lực lượng lao động và làm cho nhiều lao động khác thay đổi địa điểm và/hoặc nghề nghiệp nhằm đáp ứng nhu cầu của các ngành đang phát triển. Phải chăng nguồn cung lao động “dư thừa” của Việt Nam đang cạn kiệt? Các số liệu trình bày phía trên cho thấy tốc độ tăng trưởng việc làm nhanh hơn tốc độ tăng trưởng lực lượng lao động, dù chỉ khoảng 0,1%/năm. Tuy nhiên, mặc dù tổng sản lượng/một công nhân tăng nhanh, nhưng tốc độ tăng trưởng lương thực tế trong những năm 2000 không cao. Khác với phần lớn các nước châu Á khác, một tỷ lệ lớn trong tăng trưởng năng suất là từ dịch chuyển lao động giữa các ngành, hơn là tăng trưởng năng suất trong một ngành, và bất chấp sự dịch chuyển này, nông nghiệp tiếp tục là khu vực kinh tế có nhiều lao động tham gia nhất. Hơn nữa, phần lớn các lao động được tuyển dụng vào khu vực phi chính thức và do đó vì nhiều lý do không được đưa vào xem xét trong các quy định và thống kê về thị trường lao động. Tỷ lệ thất nghiệp và lao động thiếu dụng chính thức được Tổng cục Thống kê và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội công bố hầu như thấp hơn thực tế. Chúng tôi tin tưởng sự dư thừa lao động thực tế tại Việt Nam phải cao hơn nhiều. Điều này có hàm ý quan trọng về mặt chính sách mà sẽ được đề cập trong phần 5.

Chúng tôi thấy có những vấn đề sau trong thị trường lao động Việt Nam. Đầu tiên, tăng trưởng sản lượng không tạo ra đủ việc làm. Cụ thể, ngành chế tạo đã không tạo ra được một cú nhảy vọt về việc làm tương ứng với sản lượng như những gì đã xảy ra tại các nước khác như Thái Lan trong các quá trình chuyển đổi tương tự (Coxhead và Jiraporn 1999). Điều này làm giảm nhịp độ thay đổi cấu trúc việc làm, để lại một số lượng lao động không cân đối trong nông nghiệp, khu vực năng suất rất thấp. Khu vực dịch vụ tạo ra nhiều việc làm mới nhưng có năng suất, lương và độ đảm bảo công việc thấp.

Thứ hai là mặc dù năng suất đã tăng lên trong phần lớn các ngành công nghiệp, nhưng có bằng chứng cho thấy khoảng cách về năng suất đang giãn rộng trong các ngành có hiệu quả nhất. Hơn nữa, vẫn còn có sự cách biệt lớn về năng suất giữa các

doanh nghiệp lớn thuộc khu vực nhà nước với các doanh nghiệp nhỏ và vừa trong khu vực tư nhân. Mà những sự cách biệt này là do kết quả của sự hỗ trợ của chính phủ cho các doanh nghiệp nhà nước chứ không phải là do kết quả của tiềm năng năng suất thực sự. Một khi những hỗ trợ này được kiểm soát, thì các doanh nghiệp nhỏ và vừa của khu vực tư nhân sẽ trở nên có hiệu quả hơn và họ cũng tạo ra nhiều việc làm hơn. Như đã giải thích tại điểm(iv) phần 2.5, việc có một sự cân bằng các doanh nghiệp với các quy mô và năng suất khác nhau là một đặc điểm quan trọng cho phép các nước NIE phát triển với sự bình đẳng. Việt Nam nên cố gắng hơn nữa để tạo ra sự cân bằng này.

Thứ ba, cung lao động được đào tạo của Việt Nam cần tăng nhanh hơn. Theo tiêu chuẩn quốc tế, lực lượng lao động của Việt Nam có tay nghề thấp, do đó- và mặc dù tăng trưởng GDP rất cao- lực lượng lao động chưa theo kịp với các nước trong khu vực. Như đã thấy trong phần 2, một nguyên nhân quan trọng dẫn tới thành công của các nền kinh tế công nghiệp hóa mới (NIE) là mức đầu tư lớn vào nguồn nhân lực ở giai đoạn đầu – thậm chí đi trước cầu hiệu dụng. Điều này cho phép các nước NIE tránh được những “điểm dừng đột ngột” trong tăng trưởng (như những gì xảy ra với Thái Lan trong những năm 90), thay vào đó tạo điều kiện cho sự chuyển đổi trôi chảy từ các ngành dựa nhiều vào lao động sang các ngành dựa nhiều vào kỹ năng. Các nền kinh tế Đông Nam Á, như Thái Lan và In-đô-nê-xi-a, đã chậm chạp hơn nhiều trong đầu tư vào nguồn nhân lực. Việt Nam cần tránh sai lầm này.

Thứ tư, đô thị hóa chắc chắn đi kèm với tăng trưởng kinh tế, và làm các thành phố luôn thiếu ngân sách cần thiết cho kiến thiết và phát triển, việc này cũng tương đương với việc làm tăng chi phí của các ngành công nghiệp tại thành thị, thông qua tăng chi phí lao động thực tế và tạo nên sự không khuyến khích lao động tìm kiếm các công việc ở thành thị. Những dự báo chính thức về tăng trưởng thành thị trong tương lai gần như chắc chắn là thấp hơn tốc độ thực tế và nếu sự di chuyển tài chính và đầu tư công dựa trên những con số này chứ không phải các số liệu thực tế hơn (Ninh và Vu 2008), thì có thể các thành phố lớn của Việt Nam trong tương lai sẽ càng tương tự như Gia-các-ta hoặc cùng lắm là Băng-cốc, hơn là Xê-un và Đà Bắc.

3.5 Đánh giá thực trạng và hướng tới tương lai: chính sách lao động và các vấn đề về thể chế

3.5.1. Khuôn khổ

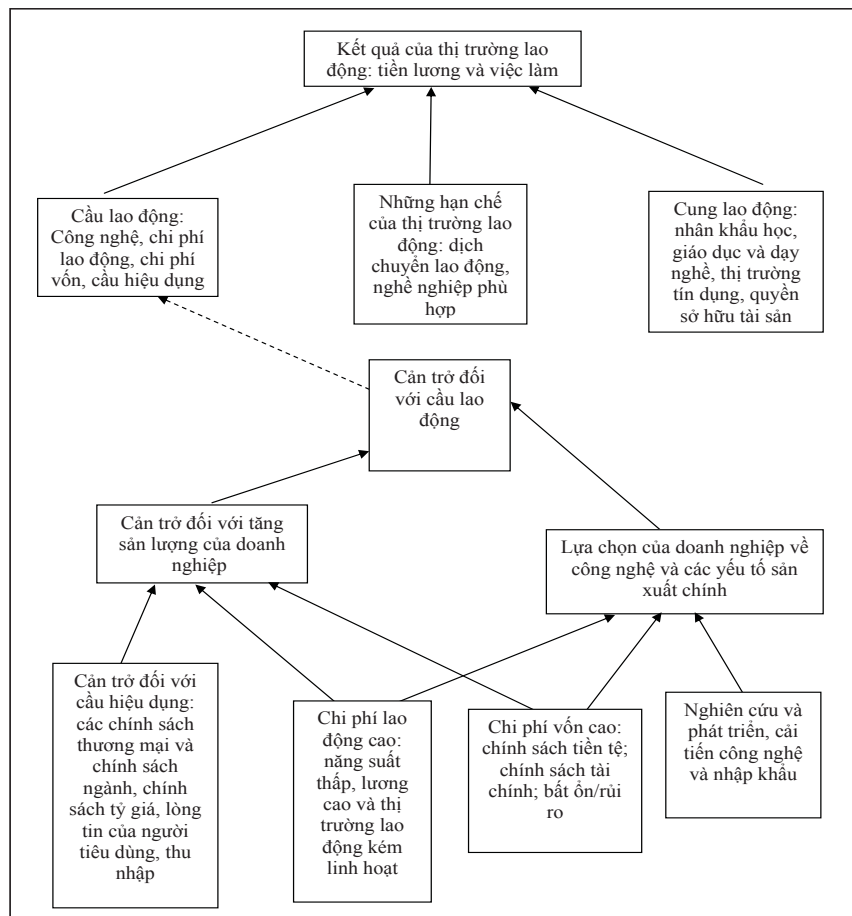
Trong phần này, chúng tôi xem xét cách thức các chính sách trong nước và cấu trúc thể chế tác động tới các kết quả của thị trường lao động Việt Nam. Chúng tôi cấu trúc phần trình bày xung quanh một phân tích chẩn đoán về cách vận hành của thị trường lao động. Phần đầu của Biểu đồ 27 thể hiện các yếu tố ảnh hưởng tới cung, cầu lao động và chi phí ma sát (chi phí chuyển nghề) để cung và cầu gặp nhau, tất cả các yếu tố này góp phần quyết định các kết quả của thị trường lao động – đó là lương và việc làm. Những can thiệp của chính phủ có thể ảnh hưởng tới chi phí thị trường lao động chuyển nghề bao gồm việc cung cấp các dịch vụ việc làm hoặc các trung tâm thông tin việc làm; các quy định về di cư giữa các vùng, v.v... Các chính sách có thể tác động tới cung lao động bao gồm không chỉ những can thiệp trực tiếp như giáo dục và đào tạo hướng nghiệp, mà còn cả những biện pháp gián tiếp như hỗ trợ tín dụng

và quyền sở hữu bất động sản (thị trường nhà đất tích cực và khả năng tiếp cận tín dụng giúp cho người nông dân dễ dàng bỏ địa phương đi tìm kiếm công việc ở nơi khác với chi phí thấp hơn; điều này có hiệu lực làm tăng cung lao động sẵn có cho các khu vực phát triển nhanh hơn).

Phần tiếp theo của Biểu đồ 27 thể hiện các yếu tố có thể cản trở tăng trưởng cầu lao động. Có bốn nhóm yếu tố. Thứ nhất, các yếu tố cản trở cầu hiệu dụng bao gồm những chính sách làm giảm cầu sản phẩm. Ví dụ, một tỷ giá hối đoái bị định giá cao hơn giá trị thực tế dẫn tới khu vực xuất khẩu trở nên ít cạnh tranh hơn trên thị trường quốc tế. Loại bỏ cản trở này sẽ giúp tăng mạnh cầu đối với hàng xuất khẩu và do đó tăng việc làm. Tương tự, niềm tin của người tiêu dùng giảm dẫn tới giảm tổng cầu, do đó việc bỏ trở ngại này có thể cần một gói kích thích của chính phủ.

Thứ hai, chi phí lao động cao sẽ trì hoãn sự tăng trưởng của các công ty. Chi phí lao động cao có thể có nhiều nguyên nhân, bao gồm năng suất lao động thấp do thiếu kỹ năng, hoặc lương cao do thị trường lao động cứng nhắc hoặc bị bóp méo. Nếu năng suất lao động thấp là một trở ngại, đầu tư vào nguồn nhân lực sẽ giúp khắc phục điều đó. Nếu sự cứng nhắc trong thị trường lao động hoặc những bóp méo khác là nguyên nhân trở ngại, giải pháp có thể là thông qua cải cách các quy định đối với thị trường lao động.

Biểu đồ 27: Chẩn đoán tăng trưởng việc làm tại Việt Nam



Thứ ba, chi phí vốn cao cũng làm chậm sự tăng trưởng của các công ty. Chi phí vốn cao có thể do chính sách tiền tệ thắt chặt hoặc do khu vực ngân hàng không muốn mở rộng tín dụng. Những vấn đề này có thể được giải quyết bằng các biện pháp chính sách vĩ mô. Hoặc chi phí vốn có thể cao do quá nhiều sự không chắc chắn trên thị trường; việc cải cách hệ thống tài chính nhằm giúp dàn trải/giảm rủi ro có thể là một giải pháp.

Cuối cùng, nghiên cứu và phát triển (hoặc chuyển giao/nhập khẩu công nghệ) sẽ ảnh hưởng tới công nghệ mà các công ty có thể ứng dụng. Sự sẵn có của công nghệ, cùng với chi phí vốn và chi phí lao động, quyết định quy trình sản xuất mà các công ty sẽ áp dụng, và do đó quyết định sản xuất sẽ dựa nhiều hay ít vào lao động. Quyết định ứng dụng công nghệ cùng với mức độ tăng sản lượng nhất định sẽ quyết định mức tăng hoặc giảm tổng cầu lao động. Hẳn nhiên, ứng dụng công nghệ tiết kiệm lao động sẽ làm giảm cầu lao động nói chung; và ứng dụng công nghệ dựa nhiều vào kỹ năng sẽ làm tăng cầu đối với lao động có kỹ năng.

Dựa trên mô hình chẩn đoán này, chúng tôi xác định những vấn đề chính sách và thể chế sau đây:

Thứ nhất, các chi phí chuyển nghề trong thị trường lao động vẫn cao. Hệ thống các trung tâm việc làm hiện tại chưa hiệu quả trong việc gắn kết cung và cầu lao động (xem phân tích bên dưới). Hơn nữa, vẫn còn những rào cản đối với việc huy động lao động, dẫn tới thị trường lao động phần nào bị phân khúc, bằng chứng là liên tục có sự khác biệt về năng suất và tiền lương theo giới, dân tộc, nông thôn/thành thị, các ngành và thành phần kinh tế, v.v... (xem phần 3.2). Những rào cản điển hình đối với huy động lao động tại Việt Nam bao gồm:

- Hộ khẩu: giống như hệ thống hộ khẩu ở Trung Quốc, hệ thống hộ khẩu ở Việt Nam cản trở các di chuyển của dân cư, đặc biệt là di cư giữa nông thôn và thành thị. Hệ thống hộ khẩu của Việt Nam được cho là được nới lỏng nhanh hơn và với phạm vi rộng hơn so với Trung Quốc. Điều này giúp lý giải mức độ bất bình đẳng nông thôn – thành thị của Việt Nam thấp hơn.
- Sự phân biệt đối xử: ví dụ, các dân tộc thiểu số có xu hướng nhận được lương thấp hơn dân tộc Kinh chiếm đa số, sau khi đã kiểm soát các biến như trình độ đào tạo, kinh nghiệm, ngành nghề, hoặc địa điểm. Điều này chỉ ra rằng các dân tộc thiểu số bị phân biệt đối xử hoặc bị cản trở tham gia một số công việc hoặc ngành nghề nhất định. Những phân biệt đối xử này tồn tại bởi chính phủ đã không thành công trong việc thực thi các chính sách nhằm ngăn chặn điều đó xảy ra.
- Bộ luật Lao động có xu hướng thiên vị một nhóm người lao động nào đó so với các nhóm khác và cản trở sự dịch chuyển lao động (xem thêm phân tích ở dưới).
- Sự thất bại của thị trường vốn, các quyền về tài sản bất động sản ở khu vực nông thôn, sự tắc nghẽn và thiếu an toàn tại các thành phố, những hạn chế về di cư từ nông thôn ra thành thị.

Thứ hai, tốc độ tăng trưởng việc làm tại Việt Nam hiện vẫn chậm do hai sai lầm về mặt

chính sách. Sai lầm đầu tiên là cấu trúc chi phí vốn sai lệch, tạo lợi thế cho các ngành công nghiệp sử dụng nhiều vốn của khu vực kinh tế nhà nước, dẫn tới tình trạng vốn đầu tư được rót nhiều hơn vào những ngành này. Trong khi đó, khu vực kinh tế tư nhân có khả năng tạo ra nhiều việc làm hơn lại không được tiếp cận nguồn tín dụng một cách thỏa đáng. Những nỗ lực của chính phủ nhằm thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp hộ gia đình nhỏ tại các vùng nông thôn chưa thành công (xem thêm phân tích bên dưới). Một sai lầm về mặt chính sách khác là việc chính phủ không có khả năng nâng cao chất lượng của lực lượng lao động, hoặc xây dựng một hệ thống giáo dục đào tạo và dạy nghề hiệu quả có khả năng đáp ứng được đòi hỏi của thị trường lao động. Lao động thiếu kỹ năng hay năng suất lao động thấp đồng nghĩa với chi phí lao động cao, không khuyến khích được đầu tư mới và làm giảm tốc độ tăng trưởng sản lượng và việc làm.

3.5.2. Các chính sách về thị trường lao động

Dưới đây là những chính sách cơ bản hiện hành đối với thị trường lao động tại Việt Nam:²³

1. Các chính sách về việc làm: Nghị định 120/HĐBT năm 1992 quy định rõ rằng các chính sách về việc làm được xây dựng và gắn liền với chiến lược phát triển kinh tế tổng thể của cả nước. Vai trò của nhà nước không chỉ bó hẹp trong việc trực tiếp tạo ra việc làm, mà còn cung cấp hỗ trợ tài chính và tự do hóa các thị trường để người lao động và các doanh nghiệp có thể tạo ra việc làm. Quý quốc gia giải quyết việc làm được lập ra nhằm các mục đích chính sau:
 - Cung cấp các khoản vay với lãi suất ưu đãi cho người lao động để họ tự tạo ra việc làm cho bản thân; ở các vùng nông thôn, các khoản vay được trợ cấp này thường hướng tới phát triển nông nghiệp và công nghiệp hóa/chuyển đổi nông thôn (khuyến khích các doanh nghiệp nhỏ và vừa, các ngành nghề thủ công truyền thống, các hoạt động phi nông nghiệp khác); cho vay để xuất khẩu lao động cũng được khuyến khích.
 - Thành lập các trung tâm việc làm với những hoạt động cơ bản như: hỗ trợ tìm việc làm, đào tạo nghề, nghiên cứu thị trường lao động (Quyết định 146- LĐTĐXH-QĐ)
 - Hỗ trợ giáo dục và đào tạo nghề (hộ gia đình nghèo, dân tộc thiểu số, hộ gia đình ở các vùng sâu, vùng xa, vùng nghèo thường được hưởng một số ưu đãi như miễn hoặc giảm học phí, vay trợ cấp vì các mục đích đào tạo)
2. Các quy định và luật lao động: Được dự thảo năm 1994, thông qua năm 1995 và sửa đổi năm 2002, Bộ luật Lao động điều chỉnh các mối quan hệ lao động giữa người sử dụng lao động và người lao động, chỉ rõ các quy định liên quan tới hợp đồng lao động, tiền lương, an toàn và sức khỏe lao động, giờ làm việc, ngày nghỉ, an sinh xã hội, công đoàn, giải quyết tranh chấp lao động, các điều khoản đặc biệt về lao động nữ, lao động trẻ và các loại đối tượng lao động khác, quản lý lao động, thanh tra nhà nước về lao động.

²³Các chính sách không liên quan tới thị trường lao động như chính sách thương mại, chính sách ngành, chính sách đối với doanh nghiệp, chính sách đầu tư cũng có tác động gián tiếp hoặc trực tiếp tới thị trường lao động. Tuy nhiên, khuôn khổ của bài viết này và phần này chỉ tập trung thảo luận các chính sách về thị trường lao động.

Theo nhận định của chúng tôi, *hầu như không có bất kỳ nghiên cứu thực tiễn nào chứng minh hoặc lượng hóa mức độ hiệu quả của các chính sách đối với thị trường lao động này hoặc tác động của chúng tới thị trường lao động Việt Nam*. Điều đó khiến việc đánh giá các chính sách này rất khó khăn. Tuy nhiên có rất nhiều các phân tích định tính mà chúng tôi đã sử dụng khi tiến hành đánh giá.

Về các chính sách lao động, Bộ LĐTB&XH (2009) cho rằng số việc làm được tạo ra chưa thỏa đáng, các trung tâm việc làm chưa đáp ứng được nhu cầu của người tìm việc, đặc biệt là những người ở vùng sâu, vùng xa, miền núi; việc đào tạo nghề chưa đáp ứng được đòi hỏi của thị trường lao động; việc tạo việc làm phi nông nghiệp ở nông thôn và quá trình chuyển đổi nông thôn còn chậm. Nghiên cứu của Nguyễn (2002) chỉ ra một số vấn đề khác. Các khoản cho vay trợ cấp thường có giá trị thấp, do đó việc làm được tạo ra nhờ những khoản cho vay này thường chỉ là các công việc ngắn hạn hoặc việc làm thêm bán thời gian. Các khoản cho vay trợ cấp không gắn liền với đào tạo hoặc dạy nghề cũng là một yếu tố tạo nên bản chất ngắn hạn của các việc làm được tạo ra. Ngoài ra còn có rất nhiều vấn đề về quản lý. Cuối cùng, người nghèo thường rất khó tiếp cận với các khoản vay này. Để được cho vay, người đi vay phải trình bày được kế hoạch kinh doanh, một vấn đề vượt quá khả năng của người nghèo do trình độ giáo dục thấp mà họ được hưởng. Thêm vào đó, những khoản cho vay này thường chỉ là bổ sung cho các nguồn vay khác lớn hơn và hầu như người nghèo không có các nguồn vay khác.

Chúng tôi nhận thấy rằng các chính sách liên quan đến giáo dục đào tạo nghề của Việt Nam thường tập trung vào việc đạt được những mục tiêu từ phía cung được thể hiện qua những “con số” nào đó, trong khi lại rất ít quan tâm tới nhu cầu của thị trường lao động. Kết quả là số người qua đào tạo có thể được tuyển dụng thấp và tình trạng mất cân đối giữa cung và cầu. Có hai phương án cho vấn đề này. Thứ nhất là nỗ lực tăng cường mối liên kết và hợp tác giữa các cơ sở đào tạo và các doanh nghiệp địa phương, giúp các cơ sở đào tạo được cập nhật thông tin về thị trường lao động và nhu cầu của doanh nghiệp. Cách tiếp cận này hiện cũng đang được áp dụng tại Việt Nam. Tuy nhiên, đến nay, phương thức này vẫn chưa thực sự hiệu quả, có thể do năng lực yếu kém của các cơ sở đào tạo hoặc những sai lầm của chính phủ trong quá trình thúc đẩy mối quan hệ hợp tác này.

Phương án thứ hai là lôi kéo sự tham gia của khu vực tư nhân vào hoạt động này. Theo đó, luật sẽ yêu cầu các doanh nghiệp phải đóng góp vào quá trình đào tạo người lao động của mình, và ngược lại, doanh nghiệp cũng sẽ có tiếng nói trong việc đưa ra quyết định liên quan tới việc thiết kế, quản lý và địa điểm của các khóa đào tạo. Các doanh nghiệp hiểu rõ hơn nhu cầu về nguồn nhân lực của mình so với các cơ sở đào tạo nghề. Việc có được sự tham gia của doanh nghiệp vào quá trình đào tạo những người lao động của chính họ sẽ giúp giải quyết sự bất cập giữa tay nghề của người lao động được đào tạo với yêu cầu của thị trường. Thêm vào đó, đầu tư vào nguồn vốn con người tức là đầu tư vào một tài sản công rất rắc rối và phức tạp, do đó các doanh nghiệp sẽ có xu hướng đầu tư rất ít cho mục đích đào tạo lao động của mình, và lựa chọn việc “thu nhận” lao động trên thị trường. Lôi kéo doanh nghiệp vào quá trình đào tạo lao động, đòi hỏi họ phải chịu một phần chi phí, sẽ giúp hoàn thiện hơn những thiếu sót của thị trường thông qua việc điều chỉnh hợp lý các chính

sách khuyến khích đối với tất cả các bên. Các nước công nghiệp mới (NIE) cũng đã rất thành công trong việc lôi kéo sự tham gia của khu vực tư nhân vào các chương trình đào tạo và dạy nghề, cả bằng cách tham gia trực tiếp vào việc đào tạo hay đóng góp tài chính. Một điểm quan trọng khác là đào tạo không chỉ tiến hành đối với những đối tượng mới tham gia vào thị trường lao động, mà còn phải dành cho cả những lao động hiện có (những người đã được tuyển dụng).

Về luật và các quy định về lao động. tính hiệu quả của Bộ luật Lao động cũng bị đặt câu hỏi. Một mặt, Bộ luật Lao động không thành công trong việc bảo vệ quyền và lợi ích của số đông người lao động. Nguyên nhân là do phạm vi thực tế của luật rất hạn hẹp và mức độ thực thi hạn chế. Do Bộ luật Lao động chỉ áp dụng với các doanh nghiệp có ít nhất 10 lao động, nên nó đã bỏ qua một bộ phận lớn trong nền kinh tế Việt Nam, đặc biệt là khu vực phi chính thức. Ngay cả trong khu vực chính thức, các điều khoản của Bộ luật cũng không được áp dụng một cách nhất quán. Ví dụ, trong khu vực kinh tế nhà nước, chỉ có lao động trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ chịu sự điều chỉnh của Bộ luật, trong khi thành viên của các tổ chức xã hội, tập thể, công chức, nhân viên các tổ chức vũ trang, cảnh sát, v.v. thì không được tính đến (Nguyễn, Lợi và Nguyễn 2006, trang 591). Thêm vào đó, sự thiếu hiểu biết về Bộ luật Lao động và nguồn cung lao động quá lớn có xu hướng làm giảm khả năng đàm phán giá cả của người lao động và/hoặc khả năng tổ chức và khiếu nại về các quyền lợi của người lao động.

Mặt khác, trong những trường hợp các luật lao động được áp dụng và có hiệu lực, nó thường chỉ có tác dụng phân đoạn thị trường lao động, cản trở di chuyển lao động và làm tăng sự bất bình đẳng, thay vì thúc đẩy và khuyến khích các chức năng của thị trường lao động. Nguyên nhân là do Bộ luật Lao động củng cố cấu trúc kinh tế kép tại Việt Nam. Người lao động trong khu vực nhà nước có nhiều quyền lợi và được bảo vệ nhiều hơn so với người lao động trong khu vực ngoài quốc doanh theo quy định của Bộ luật Lao động (McCarty 2002, trang 8). Những số liệu về tiền lương trong phần 3 cũng cho thấy mức chênh lệch lớn giữa tiền lương của lao động trong các doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp tư nhân lớn hơn với lao động tự do hoặc lao động nông nghiệp. Việc Bộ luật Lao động chỉ áp dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp tư nhân lớn hơn thay vì lao động tự do hoặc lao động nông nghiệp chỉ làm nới rộng hơn chênh lệch về tiền lương và thu nhập giữa hai phân đoạn của nền kinh tế, đặc biệt khi việc có được việc làm trong các doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp tư nhân lớn hơn bắt nguồn từ các các hệ thống xã hội chứ không phải do năng lực của người lao động.

Bộ luật Lao động cũng cản trở sự dịch chuyển lao động ở một số khía cạnh. Ví dụ, an sinh xã hội và phúc lợi công việc là không thể chuyển nhượng. Điều đó có nghĩa là nhân viên nhà nước muốn tham gia vào khu vực tư nhân sẽ phải chần chừ vì họ không thể chuyển lương hưu và bảo hiểm y tế. Hoặc nó tạo ra những tình huống mà người lao động trong DNNN được khu vực tư nhân “thuê” thì vẫn có thể tiếp tục hưởng các lợi ích của bảo hiểm xã hội (McCarty 1999). Bộ luật Lao động cũng phân biệt đối xử với các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và tạo ra một nền kinh tế với hệ thống lương kép.

Đối với khu vực kinh tế ngoài quốc doanh, mức lương tối thiểu dường như không ảnh hưởng tới mức lương thực tế, bởi các mức lương trên thị trường thường cao hơn mức lương tối thiểu (McCarty 1999 trang 13 và Belser 2000 trang 20). Tuy nhiên, có sự khác biệt lớn giữa mức lương tối thiểu áp dụng cho các doanh nghiệp trong nước và các doanh nghiệp thuộc sở hữu nước ngoài. Nghiên cứu của Belser (2000) chỉ ra rằng mức lương tối thiểu là bắt buộc đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, trong khi lương trên thị trường thường thấp hơn mức lương tối thiểu, và thực tế này có thể khiến nhiều doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài vi phạm luật. Cũng có những lo ngại rằng điều này có thể tác động bất lợi tới mức độ hấp dẫn và năng lực cạnh tranh các ngành thâm dụng lao động tại Việt Nam. Tuy nhiên, chúng tôi thiếu những bằng chứng cụ thể cho luận điểm này. Nghiên cứu của CIEM (2009) cho biết chính phủ Việt Nam đã tuyên bố ý định sẽ thống nhất mức lương.

Vấn đề phân đoạn thị trường lao động này cũng xảy ra ở nhiều quốc gia đang phát triển có tình trạng bất bình đẳng lớn khác, ví dụ như Ấn Độ (xem phần phân tích về thị trường lao động của Ấn Độ ở phần 2). Phần 2.2 đề cập tới một trong những nhân tố chính góp phần vào việc nâng cao sự công bằng tại các quốc gia NIE là việc không có các chính sách đối với thị trường lao động chỉ có lợi cho một bộ phận lao động trong khi phần lớn các đối tượng khác bị thiệt thòi. Cách thức xây dựng và áp dụng Bộ luật Lao động của Việt Nam lại mâu thuẫn với đặc điểm này. Do đó, Việt Nam cần thông qua và thực thi các luật lao động bảo vệ quyền lợi của đa số lao động một cách công bằng.

4. MÔ PHÒNG CHÍNH SÁCH VỀ TĂNG TRƯỞNG, DỊCH CHUYỂN LAO ĐỘNG VÀ PHÚC LỢI KINH TẾ

4.1. Mô hình mô phỏng

Trong phần này, chúng tôi cố gắng chỉ ra và phân tích tác động của một số khía cạnh trong phát triển kinh tế và cải cách chính sách tại Việt Nam. Để làm được việc này một cách tốt nhất, đòi hỏi phải có một khuôn khổ phù hợp, có khả năng xác định được những hậu quả kinh tế vĩ mô của tăng trưởng và các “cú sốc” chính sách, và có khả năng giám sát những hậu quả đó một cách nhất quán giữa các thị trường và các kênh kinh tế, xuống tới các ngành, các vùng và hộ gia đình.

Một cách tiếp cận phù hợp để thực hiện nhiệm vụ này là sử dụng mô hình cân bằng tổng thể ứng dụng (Applied General Equilibrium model – AGE). Những mô hình này phản ánh toàn bộ nền kinh tế dưới dạng đã được đơn giản hóa. Chúng kết hợp các thông tin cơ bản từ các tài khoản quốc gia và các nguồn khác liên quan tới các quyết định và hành vi của các công ty, hộ gia đình, doanh nghiệp và chính phủ với những đặc điểm dựa trên lý thuyết về hoạt động của thị trường, lao động, nguồn vốn, nguồn tài nguyên, cán cân thương mại và các hạn chế khác, cũng như những hành vi giả định của các chủ thể nước ngoài, những người cũng tham gia vào hoạt động thương mại và đầu tư. Tất cả những điều đó sẽ tạo nên một bức tranh nhất quán giữa các hiện tượng kinh tế vi mô và vĩ mô.

Chúng tôi sử dụng mô hình AGE cho nền kinh tế Việt Nam để quan sát tác động của tăng trưởng hoặc các cú sốc chính sách lên giá của người sản xuất và người tiêu dùng, và thông qua phản ứng của họ đối với những tác động đó, chúng tôi theo dõi các tác động tới thị trường lao động, đất đai, vốn, lựa chọn của người tiêu dùng, cũng như những hậu quả khác. Do các hộ gia đình có cơ cấu sở hữu tài sản, thu nhập và chi tiêu khác nhau, chúng tôi có thể xác định được tác động tới phân phối thu nhập và đói nghèo. Mô hình này dựa trên nghiên cứu hợp tác giữa Việt Nam và Mỹ, và được trình bày cụ thể hơn trong Coxhead và các đồng tác giả (2008).

Nền tảng của hệ thống mô hình hóa mà chúng tôi sử dụng dựa trên một mô hình CGE “chuẩn” đã được các nước đang phát triển sử dụng rộng rãi (Lofgren và các đồng tác giả 2002). Mô hình này cho biết nguồn cung các yếu tố sản xuất, sản xuất, thương mại trong nước và quốc tế, tiêu dùng, tiết kiệm và đầu tư của rất nhiều đối tượng và tổ chức trong nước. Do vậy, để tiết kiệm thời gian, chúng tôi chỉ tổng kết những điểm có liên quan tới những nội dung được đề cập đến trong báo cáo này.

Lao động và thị trường lao động. Mô hình xác định ba nhân tố tổng hợp cơ bản: đất đai, lao động và vốn. Lao động là một tập hợp của 12 loại khác nhau, được phân biệt theo giới tính (nam/nữ), địa điểm (thành thị/nông thôn) và tay nghề (thấp/trung bình/cao). Những phân loại này dựa trên số liệu lấy từ Ma trận Hạch toán Xã hội cho Việt

Nam năm 2003 (2003 SAM). Cầu về lao động xuất phát từ những lựa chọn nhằm tối đa hoá lợi nhuận của một doanh nghiệp mang tính đại diện trong mỗi ngành. Mô hình trình bày cấu trúc cầu nhân tố dưới dạng các ô, theo đó các quyết định cầu nhân tố xếp ở hàng đầu tiên và cầu đối với mỗi loại lao động được xác định ở những hàng tiếp theo.

Để tiến hành thử nghiệm, chúng tôi phải đưa ra các giả định về cung lao động, giá cả, dịch chuyển lao động giữa các địa điểm. Do có rất ít nghiên cứu thực nghiệm để tham khảo, nên chúng tôi xem xét một số khả năng hoặc giả định.

Giả định 1 giả thiết rằng tổng cung của mỗi loại lao động là cố định, do đó sự tăng về cầu đối với một loại lao động nào đó trong một hoặc nhiều ngành (tạo ra việc làm) phải bằng với mức giảm tương ứng (mất việc làm) trong một hoặc nhiều ngành khác. Trong giả định này, chúng tôi cũng giả thiết rằng lao động ở nông thôn không thể dịch chuyển tới các khu vực thành thị và ngược lại. Giả định 1 dựa trên những giả thiết rất hạn chế và chỉ được đưa ra để tham khảo.

Giả định 2 vẫn giữ nguyên giả thiết về tổng cung cố định của mỗi loại lao động, nhưng cho phép sự dịch chuyển lao động giữa các khu vực thành thị và nông thôn. Nếu một ngành đặt tại khu vực thành thị (ví dụ như dệt may) muốn mở rộng, thì nó có thể thu hút lao động thuộc một loại nào đó (ví dụ lao động nữ, có tay nghề trung bình) cả từ khu vực nông thôn hay thành thị. Trong giả định này, sự dịch chuyển lao động dưới tác động của sự gia tăng cầu lao động trong một ngành cụ thể nào đó tạo ra một kênh phân phối lại những lợi ích thu được từ sự tăng trưởng của một bộ phận trong nền kinh tế cho những phần còn lại. Do chúng tôi giả thiết tổng cung một loại lao động nào đó là cố định, những thay đổi về cầu lao động cũng làm mức lương thay đổi.

Giả định 3 khác giả định 2 ở chỗ nó giả thiết rằng cung lao động không có tay nghề là co giãn ở một mức lương nhất định (cố định). Trong giả định này, việc làm tạo ra ở một ngành tại một địa điểm nào đó có thể thu hút lao động từ những ngành khác cũng như rất nhiều lao động thất nghiệp. Chúng tôi cho rằng điều đó sẽ làm giảm tình trạng lao động thiếu hụt hiện đang ở mức cao tại Việt Nam (xem phần 3 của báo cáo này). Trong giả định này, chúng tôi tiếp tục với giả thiết rằng nguồn cung lao động có tay nghề cao và trung bình là cố định do thiếu cung về loại lao động này ở Việt Nam, khác hẳn với cung về lao động không có tay nghề.

Trong mỗi giả định, chúng tôi giả thiết rằng một vài nguồn vốn dành cho mỗi ngành là cố định (không thể dịch chuyển), trong khi những nguồn vốn khác là cơ động, có thể được tái phân bổ giữa các ngành. Chúng tôi cũng giả thiết là các dòng vốn quốc tế và thương mại cộng vào bằng 0 (cân bằng cán cân thanh toán) và không có thay đổi nào đối với thâm hụt ngân sách chính phủ.

Mô hình bao gồm 16 loại hộ gia đình, phân biệt theo địa điểm (thành thị/nông thôn), giới tính của chủ hộ (nam/nữ), nguồn thu nhập chính (nông nghiệp, vốn tự có, phi nông nghiệp, thất nghiệp). Các hộ gia đình tạo ra thu nhập từ nguồn lao động, đất đai và vốn mà họ sở hữu, và từ việc trao đổi và sử dụng thu nhập để mua các loại hàng hóa khác, gồm các mặt hàng được sản xuất trong nước hoặc nhập khẩu từ nước ngoài.

Với mục đích phân tích phúc lợi, chúng tôi phát triển mô hình này bằng cách liên hệ nó với số liệu VHLSS, trong đó có những thông tin về thu nhập và chi tiêu của khoảng 4000 hộ gia đình trên khắp cả nước. Sự liên hệ này, từ mô hình “vĩ mô” với số liệu “vi mô”, giúp chúng tôi đồng thời có thể tiến hành hai loại thử nghiệm. Một loại là các mô phỏng vĩ mô, hay là các thử nghiệm xem xét tác động của tăng trưởng hoặc thay đổi chính sách tới các chỉ tiêu tổng hợp kinh tế vĩ mô như GDP, CPI, tiền lương, việc làm, sản lượng công nghiệp. Một loại khác là các mô phỏng vi mô, trong đó chúng tôi theo dõi tác động của những thay đổi tương tự tới thu nhập và chi tiêu của các hộ cá thể hoặc của vùng, hoặc tới các chỉ tiêu tổng hợp khác. Điều này cho phép chúng tôi rút ra các kết luận về tác động của những cú sốc tới phân phối thu nhập và đói nghèo, cả ở quy mô cả nước hoặc với một nhóm dân cư, ví dụ như các hộ gia đình thành thị và nông thôn.

4.2. Thử nghiệm về chính sách

Báo cáo này coi tạo việc làm và dịch chuyển lao động là những vấn đề chính sách đặc biệt đối với các quốc gia đang phát triển có thu nhập thấp như Việt Nam. Để xác định những tác động tiềm năng của tăng trưởng và các cú sốc chính sách, chúng tôi lựa chọn kịch bản thử nghiệm là gia tăng đầu tư vào các ngành thâm dụng lao động và sản xuất hướng tới xuất khẩu. Tại Việt Nam, những ngành này chủ yếu là dệt may, da và các sản phẩm từ da, điện tử, nội thất và đồ gỗ. Thử nghiệm sử dụng giả thiết rằng tốc độ tăng vốn vào những ngành này là 25%²⁴.

Thử nghiệm này rõ ràng đơn giản hơn rất nhiều so với những cú sốc chính sách trên thực tế. Quan trọng hơn cả, chúng tôi không tính tới nguồn vốn mới đầu tư vào các ngành xuất khẩu. Do đó, những phỏng đoán của chúng tôi về tổng lợi ích (mức tăng GDP) là quá lớn so với lợi ích thực tế do chúng tôi đã bỏ qua những chi phí này. Tuy nhiên, chúng tôi tập trung vào những chỉ số quan trọng khác: tạo việc làm và mất việc theo loại hình lao động và theo ngành; tốc độ tăng lương và thu nhập theo loại hình lao động; những thay đổi về phân phối thu nhập của hộ gia đình, và những chuyển biến về nghèo đói. Theo chúng tôi, đây là (hoặc nên là) những vấn đề cần quan tâm đối với chính phủ Việt Nam trong quá trình hoạch định chính sách phát triển.

4.3. Kết quả

Thử nghiệm sử dụng tốc độ tăng vốn vào các ngành chế tạo hàng xuất khẩu cao hơn xu hướng thực tế, trong khi những ngành khác vẫn tiếp tục phát triển theo xu hướng bình thường. Do đó, những kết quả chúng tôi thu được cho thấy những thay đổi được dự đoán sẽ lớn hơn những tác động của sự tăng trưởng “thông thường”. Luận điểm chính của chúng tôi là chỉ ra tác động của cú sốc tới đói nghèo và tiến hành thử nghiệm với những điều kiện khác nhau về dịch chuyển lao động.

Bảng 17 tổng kết những kết quả kinh tế vĩ mô chính của thử nghiệm này. Bảng 18 và 19 tổng kết những tác động chính tới tiền lương và việc làm theo loại hình lao động và tác động tới đói nghèo và phân phối thu nhập theo loại hình hộ gia đình²⁵.

²⁴ Trong báo cáo nghiên cứu khác cho UNDP/Viện CLPT, “Thúc đẩy tăng năng suất trong sản xuất nông nghiệp và thu nhập khu vực nông thôn ở Việt Nam: Những bài học từ kinh nghiệm khu vực”, chúng tôi báo cáo các kết quả từ các thử nghiệm chính sách khác cũng sử dụng mô hình này.

²⁵ Tác giả sẽ cung cấp một bộ kết quả hoàn chỉnh hơn, bao gồm cả việc chia nhỏ ra thành đói nghèo và những thành quả đạt được từ phân phối theo hộ gia đình, giới tính chủ hộ, và khu vực, khi có nhu cầu.

Bảng 17: Tác động kinh tế vĩ mô của tăng trưởng vốn trong ngành sản xuất hàng xuất khẩu (% thay đổi)

	Các giả định của thị trường lao động		
	Không có di cư, mỗi loại hình lao động có tổng cung cố định	Di cư, mỗi loại hình lao động có tổng cung cố định	Di cư, cung lao động không có kỹ năng biến đổi, cung lao động có kỹ năng cố định
Thay đổi GDP thực (%)	0,344	0,37	0,464
Thay đổi CPI (%)	0,067	0,108	0,085
Thay đổi việc làm theo ngành (%)			
Nông nghiệp	-0,417	-0,569	-0,379
Chế tạo	1,003	1,112	1,270
Dịch vụ	-0,195	-0,071	0,066
Thay đổi sản lượng theo ngành (%)			
Nông nghiệp	-0,322	-0,429	-0,320
Chế tạo	2,04	2,113	2,199
Dịch vụ	-0,166	-0,080	0,009

Dòng đầu tiên trong Bảng 17 cho thấy tăng đầu tư làm tăng GDP (ví dụ, GDP tăng 0,34% trong giả định đầu tiên về thị trường lao động). Những tác động của dịch chuyển lao động và nguồn cung linh hoạt tới tăng trưởng tổng thể là rất rõ ràng: So với trường hợp lao động không thể dịch chuyển giữa các khu vực thành thị và nông thôn, GDP tăng nhanh hơn (0,37%) khi lao động có thể dịch chuyển và nhanh hơn nữa (0,46%) khi nguồn cung lao động không có kỹ năng là linh hoạt. Do tăng trưởng xuất hiện trong khu vực phi nông nghiệp, nên việc làm và sản lượng của ngành chế tạo tăng lần lượt khoảng 1% và 2%. Việc làm và sản lượng trong ngành nông nghiệp và dịch vụ giảm nhẹ trong hai giả định đầu tiên về thị trường lao động. Đây là do, với số lượng lao động không đổi, việc làm mới tạo ra trong ngành chế tạo đòi hỏi người lao động phải rời bỏ khỏi những ngành khác. Trong giả định thứ ba, số lượng lao động không có tay nghề rất lớn; chúng tôi thấy rằng ngành nông nghiệp và dịch vụ giảm ít hơn (và thực tế là ngành dịch vụ phát triển chút ít), trong khi ngành chế tạo vẫn tăng nhanh hơn. Kết quả này nhấn mạnh rõ hơn sự bổ sung giữa dịch chuyển lao động và tăng trưởng kinh tế.

Bảng 18: Tác động tiền lương và việc làm của tăng trưởng vốn trong ngành sản xuất hàng xuất khẩu (% thay đổi)

	Các giả định của thị trường lao động		
	Không có di cư, mỗi loại hình lao động có tổng cung cố định	Di cư, mỗi loại hình lao động có tổng cung cố định	Di cư, cung lao động không có tay nghề biến đổi, cung lao động có tay nghề cố định
Thay đổi mức lương thực tế (%)			
Lao động nam không có tay nghề ở nông thôn	0,186	0,471	0,085
Lao động nam có tay nghề trung bình ở nông thôn	0,184	0,730	1,231
Lao động nam có tay nghề cao ở nông thôn	0,183	1,153	1,611
Lao động nữ không có tay nghề ở nông thôn	0,186	0,472	0,085
Lao động nữ có tay nghề trung bình ở nông thôn	0,184	0,799	1,293
Lao động nữ có tay nghề cao ở nông thôn	0,183	1,102	1,565
Lao động nam không có tay nghề ở thành thị	0,945	0,471	0,085
Lao động nam có tay nghề trung bình ở thành thị	0,945	0,730	1,231
Lao động nam có tay nghề cao ở thành thị	0,945	1,153	1,611
Lao động nữ không có tay nghề ở thành thị	0,945	0,472	0,085
Lao động nữ có tay nghề trung bình ở thành thị	0,945	0,799	1,293
Lao động nữ có tay nghề cao ở thành thị	0,946	1,102	1,565
Thay đổi lợi nhuận của các yếu tố phi lao động (%)			
Đất đai	1,338	1,501	1,662
Vốn lưu động	0,689	0,813	0,960
Vốn cố định (trung bình)	-4,513	-4,359	-4,206
Thay đổi cung lao động không có tay nghề (%)	0*	0*	0,228

* Giả thiết cố định ở mức 0

Bảng 18 cho thấy tác động tới lợi nhuận nhân tố. Khi lao động không thể dịch chuyển (giả định 1), hầu như toàn bộ lợi ích thu được từ tăng trưởng việc làm tại thành thị đều thuộc về lao động tại thành thị; thu nhập của họ tăng nhanh gấp 5 lần (0,94%) so với thu nhập của lao động tại nông thôn (0,18%). Sự không thể dịch chuyển của lao động không cho phép lao động nông thôn được hưởng những lợi ích trực tiếp của tăng

trưởng và góp phần nói rộng đáng kể chênh lệch về tiền lương giữa thành thị và nông thôn. Sự dịch chuyển lao động đã làm thay đổi đáng kể tình hình. Khi lao động có thể dịch chuyển giữa thành thị và nông thôn (giả định 2), các ngành xuất khẩu có thể thuê thêm lao động mới cả từ khu vực thành thị và nông thôn (chúng tôi giả thiết không có chi phí dịch chuyển). Khi đó, tốc độ tăng tiền lương của mỗi loại hình lao động ở khu vực thành thị và nông thôn là tương đồng. Như vậy, lợi ích từ việc tăng trưởng lấy thành thị làm trung tâm đã lan ra cả vùng nông thôn do lao động ở nông thôn có thể tận dụng cơ hội để chuyển sang những việc có năng suất lao động và mức lương cao hơn. Lao động có tay nghề được hưởng lợi từ điều này, nhưng điều đáng kể hơn là mức tăng tiền lương của lao động không có tay nghề ở nông thôn, từ 0,186% khi không dịch chuyển lao động lên 0,471% khi yếu tố dịch chuyển lao động theo không gian được thêm vào. Do vậy, chênh lệch về tiền lương giữa lao động không có tay nghề ở thành thị và nông thôn đã được thu hẹp.

Trong giả định thứ 3, cung lao động không có tay nghề là linh hoạt và mức lương là không đổi theo giá cố định (mức tăng 0,085% của tiền lương bằng với tăng CPI, xem Bảng 17). Tăng cung lao động không có kỹ năng (0,228%, một mức thay đổi nhỏ nhưng tính trên một bộ phận đáng kể trong lực lượng lao động) làm tăng năng suất lao động của lao động thuộc mọi loại hình kỹ năng, do đó tiền lương của họ tăng nhiều hơn so với trong giả định 2.

Tác động tới đói nghèo và phân phối của các cú sốc được trình bày ở Bảng 19. Thu nhập của hộ gia đình tăng tương ứng với GDP của cả nước: Mức tăng thu nhập bình quân quốc gia cao hơn khi dịch chuyển lao động trong nước và cung lao động linh hoạt tạo ra mức tăng năng suất lao động cao hơn. Tình trạng đói nghèo trong nước giảm, đặc biệt khi dịch chuyển lao động cho phép các lao động tương đối nghèo ở nông thôn tìm được việc làm ở thành thị. Tuy nhiên, mức độ giảm bị chậm lại chút ít khi cung lao động không có tay nghề linh hoạt; nguyên nhân là do tiền lương của bộ phận lao động đồng đảo này không tăng đáng kể ngay cả khi số giờ làm việc của họ tăng. Hệ số Gini tăng khiêm tốn nhất, ở cả cấp quốc gia hoặc đối với các nhóm ở thành thị và nông thôn, qua đó khẳng định rằng phân phối thu nhập có thể kém hơn ngay cả khi thử nghiệm mô phỏng sự tăng trưởng trong ngành công nghiệp thâm dụng lao động và khi việc làm mới được tạo ra là dành cho tất cả lao động, bất kể họ ở khu vực địa lý nào. Tuy nhiên, trong bối cảnh thu nhập của hộ gia đình đang tăng lên và đói nghèo giảm cả ở khu vực thành thị và nông thôn, bất bình đẳng tăng lên chút ít chỉ là tác động lớn thứ hai với rất ít hàm ý chính sách.

Bảng 19: Tác động nghèo đói và phân phối thu nhập của tăng trưởng vốn trong sản xuất hàng xuất khẩu

		Các giả định của thị trường lao động		
		Không có di cư, mỗi loại hình lao động có tổng cung cố định	Di cư, mỗi loại hình lao động có tổng cung cố định	Di cư, cung lao động không có tay nghề biến đổi, cung lao động có tay nghề cố định
Thu nhập bình quân đầu người (VND*106)	Mức cơ sở	% thay đổi so với mức cơ sở		
Toàn quốc	499	0,65	0,81	0,91
Thành thị	805	0,88	0,93	1,13
Nông thôn	393	0,48	0,73	0,75
Tỷ lệ nghèo đói (theo đầu người, %)				
Toàn quốc	19,1%	-0,6	-1,9	-1,3
Thành thị	11,3%	-2,3	-2,9	-3,1
Nông thôn	21,8%	-0,8	-1,5	-1,5
Bất bình đẳng (Hệ số Gini)				
Toàn quốc	0,404	0,223	0,198	0,248
Thành thị	0,378	0,000	0,053	0,079
Nông thôn	0,355	0,028	0,056	0,000

4.4. Thảo luận

Những thử nghiệm dựa trên mô hình cân bằng tổng thể áp dụng cho phạm vi cả nước giúp chúng ta hiểu và lượng hóa các vấn đề về dịch chuyển lao động trong điều kiện tăng trưởng kinh tế. Những kết quả trái ngược giữa các giả định thu được cho thấy tại Việt Nam, thị trường lao động là một trong những kênh quan trọng nhất để phân phối lợi ích của tăng trưởng, ngay cả khi tăng trưởng diễn ra tại một số địa điểm và ngành nghề nhất định (trong thử nghiệm của chúng tôi, đó là ngành sản xuất tại thành thị).

Giả định 1 với giả thiết không có dịch chuyển lao động từ nông thôn ra thành thị cho thấy mức độ tập trung lợi ích thu được nhờ tăng trưởng khi lao động không thể di chuyển. GDP tăng, nhưng đói nghèo trên phạm vi quốc gia giảm rất ít, và chênh lệch tiền lương và thu nhập giữa nông thôn và thành thị thì nói rộng đáng kể. Những kết quả này có rất nhiều điểm giống với kinh nghiệm hiện nay của Trung Quốc, trong đó các công cụ chính sách (hộ khẩu và các công cụ khác) được sử dụng để duy trì sự phân đoạn rõ ràng các thị trường lao động ở nông thôn và thành thị.

Giả định 2 và 3 nhấn mạnh cả mối quan hệ tương hỗ giữa tăng trưởng và dịch chuyển lao động, cũng như hàm dịch chuyển lao động như một kênh để lan tỏa những thành quả đạt được từ toàn cầu hóa và tăng trưởng. Việc lao động tự do dịch chuyển đảm bảo tốc độ tăng trưởng chung nhanh hơn, cùng với việc phân phối lợi ích rộng rãi

hơn. Một hàm ý của những kết quả trái ngược này là khi mức độ dịch chuyển lao động lớn, nhu cầu đối với các chính sách công nhằm sửa chữa những bất bình đẳng về thu nhập và cơ hội giữa thành thị với nông thôn cũng giảm bớt. Các chính sách “Đi về phía Tây” của Trung Quốc, theo đó một lượng lớn đầu tư công được rót cho các tỉnh nằm trong nội địa, phần nào là sự đền bù cho việc phân đoạn thị trường lao động trong nước vẫn đang tiếp tục diễn ra tại nước này. Điểm tích cực hơn là kết quả của thử nghiệm này gợi ý rằng tại Việt Nam, sự quan tâm lớn tới những yêu cầu đối với phát triển ngành công nghiệp tại thành thị có thể giảm đáng kể cái giá phải trả cho các chiến lược phát triển nông thôn, phù hợp với mục tiêu xã hội của phát triển, xóa đói giảm nghèo và bình đẳng. Chi phí để phát triển thành thị và nông thôn không nhất thiết là sự bù trừ cho nhau.

5. KHUYẾN NGHỊ VỀ CHÍNH SÁCH LAO ĐỘNG VÀ ĐÔ THỊ HOÁ TỪ NAY TỚI NĂM 2020

Trong hai thập niên đầu của công cuộc đổi mới, nền kinh tế Việt Nam đã bật dậy từ tình trạng năng suất thấp trong thời kỳ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sau chiến tranh. Nhưng nhiều cuộc cải cách và thành quả tăng trưởng sau đó có liên quan tới quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế dựa vào thị trường chứ không phải là nhờ những đặc điểm vốn có của nền kinh tế đó. Điều này làm nảy sinh một câu hỏi là cái gì sẽ giúp duy trì bền vững tăng trưởng trong tương lai và chính sách nào là những chính sách tốt nhất hỗ trợ cho sự tăng trưởng đó. Bên cạnh câu hỏi này còn một câu hỏi nữa liên quan tới sự bình đẳng: cần phải có cái gì để bảo đảm rằng sự tăng trưởng đó là vì người nghèo, nghĩa là nó duy trì bền vững những cải thiện về phúc lợi cho những người nghèo nhất và những thành viên ít được ưu đãi hơn trong xã hội?

5.1. Chiến lược trung hạn: Hỗ trợ tăng việc làm

Đối với một quốc gia đang phát triển như Việt Nam, nơi đói nghèo và thu nhập thấp vẫn là những mối quan tâm lớn, thì vấn đề thất nghiệp và lao động thiếu dụng cần được ưu tiên hàng đầu. Điều đó có nghĩa là Việt Nam phải tiếp tục phát triển các ngành thâm dụng lao động, đặc biệt là các ngành có khả năng trao đổi thương mại, qua đó hi vọng sẽ thu hút hoặc giành được thị phần trên thị trường quốc tế. Đây từng là chiến lược thành công của các NIE và một số nước Đông Nam Á trong các giai đoạn phát triển có thể so sánh với Việt Nam. Việt Nam cũng cần tạo ra và củng cố những điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, kể cả trong khu vực dịch vụ và phi chính thức, bởi chính các doanh nghiệp đó là nơi tạo ra phần lớn việc làm. Thúc đẩy nông nghiệp và kinh tế nông thôn, nơi tập trung hơn một nửa lực lượng lao động hiện nay, cũng là vấn đề trọng tâm.²⁶ Trong thời kỳ 2011-2020 tạo việc làm với tốc độ đủ để duy trì việc làm là nhiệm vụ đầu tiên và cấp thiết nhất trong nhiệm vụ xây dựng chính sách tại Việt Nam.

Điều may mắn là vì lao động không có tay nghề và có một chút tay nghề là nguồn thu nhập chính của người nghèo, nên bất kỳ chiến lược nào hướng tới tăng nhanh việc làm cũng hầu như là vì người nghèo nhiều nhất. Triển vọng tăng trưởng với mối liên kết mạnh mẽ với người nghèo sẽ củng cố hơn nữa chiến lược thâm dụng lao động.

Cần phải có những chính sách hoặc cải cách chính sách nào để tăng cường thâm dụng lao động? Để thúc đẩy sự tăng trưởng cầu lao động đòi hỏi phải có một môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi cộng với những chính sách ngành và thị trường yếu tố khuyến khích các ngành tăng cường thâm dụng lao động. Để bảo đảm thành công,

²⁶Để có thêm thông tin về phát triển nông nghiệp và nông thôn, xem thêm Nghiên cứu CLPTKT-XH số 7 về hiện đại hóa nông nghiệp và phát triển nông thôn

các chính sách phải tạo thuận lợi cho sự dịch chuyển lao động vào những ngành và những địa điểm tạo ra việc làm. Hiện tại, sự thành công trong tạo việc làm và dịch chuyển lao động bị hạn chế bởi những thất bại thị trường đòi hỏi phải có sự can thiệp của chính phủ lẫn những chính sách hiện thời cần được nói lỏng hoặc cải cách.

Môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi. Như đã được thể hiện trong Biểu đồ 27 và thảo luận trong phần 3, các điều kiện kinh tế vĩ mô cần thiết để khuyến khích đầu tư và đổi mới và để bảo đảm rằng những khoản đầu tư và đổi mới đó về bản chất là mang tính thâm dụng lao động là rất đa dạng. Nói chung, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trong những lĩnh vực này. Những cải cách về chính sách thương mại và đầu tư để tiến tới gia nhập WTO năm 2007 cộng với chính sách về tỷ giá hối đoái tương đối đáng tin cậy đã thu hút được dòng FDI đáng kể đổ vào trong nước và ngăn chặn dòng vốn trong nước đổ ra bên ngoài. Theo thời gian, những cuộc cải cách này cũng đã bắt đầu chuyển trọng tâm đầu tư mới từ các dự án công nghiệp nặng sử dụng nhiều vốn, chủ yếu được thực hiện dưới hình thức liên doanh với các doanh nghiệp nhà nước, sang các ngành lắp ráp và công nghiệp chế tạo nhẹ thâm dụng lao động dưới hình thức 100% sở hữu nước ngoài hoặc quan hệ đối tác với các doanh nghiệp nhỏ và vừa (Athukorala và Trần 2008). Thành quả của những cuộc cải cách này bị đe dọa bởi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, làm giảm đáng kể cầu bên ngoài đối với sản phẩm chế tạo của Việt Nam và bởi những khó khăn hiện tại trong việc kiềm chế lạm phát trong nước. Việc duy trì bền vững nền kinh tế vĩ mô ổn định đòi hỏi phải có sự phối hợp về chính sách tiền tệ và tài khóa của chính phủ và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Nó cũng cho thấy tầm quan trọng đặc biệt của việc sử dụng chi tiêu ngân sách một cách hiệu quả và không gây ra lạm phát cho dù ở trong bất kỳ gói kích thích mới hoặc chính sách phát triển dài hạn nào.

Các chính sách ngành và chính sách về thị trường yếu tố. Những chính sách áp dụng cho từng ngành hoặc thị trường yếu tố phải hỗ trợ việc mở rộng các hoạt động thâm dụng lao động, đặc biệt là trong các lĩnh vực có khả năng thương mại (hướng tới xuất khẩu hoặc cạnh tranh nhập khẩu). Một lần nữa, việc gia nhập WTO đã xóa bỏ nhiều đặc điểm méo mó nhất trong hệ thống chính sách thương mại của Việt Nam mà trước đây đã không ưu đãi cho các ngành thâm dụng lao động (trong thực tế là các DNNN). Những méo mó này tồn tại dai dẳng dưới hình thức khác đi một chút, cả trong các biện pháp chính sách thương mại, trong trợ giá vốn và sự phân biệt chính sách giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân (Athukorala 2006). Trợ giá vốn cho các DNNN và các doanh nghiệp “cổ phần hóa” của chúng (mà trong thực tế vẫn thuộc sở hữu nhà nước) đem lại hai hậu quả đối với việc làm: Chúng đẩy đầu tư trong nước và nước ngoài ra khỏi các ngành thâm dụng lao động và hướng tới xuất khẩu, và chúng làm tăng sự cạnh tranh đối với các nguồn lực khan hiếm khác, chủ yếu là lao động có tay nghề cao. Chi phí về vốn vật chất và vốn con người cao hơn làm giảm lợi nhuận trong các ngành thâm dụng lao động. Ngoài ra, những đối xử ưu đãi dành cho các doanh nghiệp nhà nước đã trao cho các doanh nghiệp này địa vị gần như độc quyền, đặc biệt là tại các thị trường yếu tố đầu vào trong nước như nguyên vật liệu xây dựng, việc khai thác vị thế này của các doanh nghiệp nhà nước đã làm tăng thêm chi phí cho những sáng kiến của khu vực tư nhân. Chính sách mở cửa nền kinh tế và hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu của Trung Quốc đòi hỏi phải có hành động táo bạo trong quyết tâm chính trị là hy sinh các ngành mà doanh nghiệp nhà nước đóng

vai trò chi phối để tạo ra nhiều việc làm tốt hơn và năng lực cạnh tranh quốc tế cho các ngành thâm dụng lao động. Hiện nay Việt Nam cũng đang phải đối mặt với thách thức tương tự. Nếu Việt Nam giữ lại các ngành ưu đãi, thì chính phủ phải tính tới cái giá phải trả do cơ hội phát triển bị mất đi – và bất bình đẳng trong phân phối sẽ tồi tệ hơn do hậu quả của việc giữ lại các ngành đó.

Các chính sách thúc đẩy sự dịch chuyển lao động. Việc tạo ra việc làm mới sẽ không có ảnh hưởng tới tăng trưởng hoặc đói nghèo nếu người lao động không tận dụng được những cơ hội đó. Vì phần lớn các khoản đầu tư mới đều tập trung tại thành phố, nên chính sách phải hỗ trợ cả sự dịch chuyển lao động về ngành nghề và không gian. Người lao động phải có cơ hội đi ra khỏi khu vực nông thôn và nông nghiệp để đến các khu đô thị hoặc vùng ven đô thị và ngành công nghiệp hoặc dịch vụ.

Phần lớn các chính sách phát triển của Việt Nam hiện nay dường như hướng vào việc giúp người lao động ở lại khu vực nông thôn và nông nghiệp, ví dụ thông qua các chương trình dạy nghề tại chỗ. Tuy nhiên, sự thành công của những chính sách như vậy còn chưa rõ ràng; sau sự phát triển mạnh mẽ trong những năm 90, nông nghiệp đã sụt giảm mạnh so với phần còn lại của nền kinh tế cả về tăng trưởng và tăng việc làm. Hiện tại nhiều người lao động vẫn còn ở lại khu vực nông nghiệp hoặc nông thôn, bị kẹt trong những việc làm kém xứng đáng và tạo ra ít thu nhập hơn nhiều so với những việc làm mà họ có thể có tại các khu vực và ngành nghề khác (đề nghị xem chi tiết trong báo cáo CLPTKT-XH số 7 về phát triển nông nghiệp và nông thôn). Sự dịch chuyển lao động đang tăng lên đòi hỏi phải trao cho người lao động nông thôn sự tự do dịch chuyển lớn hơn tới nơi mà lao động của họ được trả giá cao hơn và tạo ra nhiều giá trị hơn.

Theo luật hiện hành thì khó thể chấp hoặc bán đất nông nghiệp và đây là một hạn chế đối với sự dịch chuyển lao động vì nó ngăn cản một số người nông dân chuyển đổi tài sản của mình sang một dạng vốn khác (như giáo dục) và đối với ngành nông nghiệp hiện tại. Luật đất đai cũng duy trì một hệ thống canh tác chia theo các mảnh ruộng nhỏ (Kompas và các đồng tác giả, 2009), làm giảm năng suất và do vậy làm giảm khả năng tăng tiết kiệm nông thôn cho đầu tư vào nguồn vốn con người hoặc di cư (Ravallion và Vandewalle 2008). Việc tự do hóa hơn nữa luật đất đai rõ ràng là lĩnh vực mà các cuộc cải cách sẽ bổ sung một cách mạnh mẽ cho tăng trưởng của kinh tế nông thôn và thành thị.

Liên quan mật thiết đến đất đai là tín dụng. Việc di cư là tốn kém vì di cư là sự thay đổi nghề nghiệp đối với nhiều cư dân nông thôn. Khả năng tiếp cận tín dụng để trang trải những chi phí ban đầu là một điều kiện tiên quyết cho sự di chuyển. Các hệ thống tín dụng nông thôn của Việt Nam rất sơ khai so với chuẩn khu vực; một lĩnh vực đầy hứa hẹn cho các cải cách về chính sách là xem xét tài trợ hoặc cho phép mở rộng các hệ thống tài chính vi mô và tín dụng tương hỗ khác nhau. Các hệ thống này đã được chứng minh là những cơ chế có hiệu lực trong việc huy động tiết kiệm nông thôn và thúc đẩy đầu tư tăng năng suất tại nhiều nước đang phát triển.

Dạy nghề đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ người lao động tái định cư. Tuy nhiên, hệ thống đào tạo hiện tại của nhà nước dường như ít hướng vào đào tạo người lao động có tay nghề cao hơn mà để đạt được các mục tiêu khác, có lẽ là các mục

tiêu phi kinh tế. Chương trình đào tạo “triệu nông dân” hiện đang thực hiện dường như được thiết kế mà không tham vấn những khách hàng cuối cùng của nó (những người sử dụng lao động); về mặt phi chính thức, nhiều người sử dụng lao động coi các chương trình dạy nghề như vậy của chính phủ là vô ích hoặc còn tệ hại hơn. Kinh nghiệm của các nước láng giềng châu Á của Việt Nam là các chương trình dạy nghề thành công phải được thực hiện trong quan hệ đối tác với ngành, một cơ chế bảo đảm không những đào tạo đầy đủ và phù hợp mà còn khuyến khích việc chia sẻ chi phí với khu vực tư nhân. Theo cách này, có thể đào tạo nhiều hơn và tốt hơn với chi phí thấp hơn so với với chương trình hiện tại.

Phía cuối đường dịch chuyển lao động về ngành nghề và không gian là khu vực thành thị. Quá trình đô thị hóa ở Việt Nam đang diễn ra mau lẹ nhưng bản thân các thành phố không được đầu tư đầy đủ và không được chuẩn bị sẵn sàng cho các dòng di cư lớn đổ vào. Điều này tạo ra sức ép lớn đối với kết cấu hạ tầng và việc cung cấp dịch vụ hiện tại ở thành thị, tạo rủi ro đẩy chi phí kinh doanh lên và do vậy hủy hoại việc làm và cơ hội tăng trưởng. Về vấn đề này, Gia-các-ta là một mô hình mà thành phố Hồ Chí Minh không nên theo. Chi phí tìm và chuyển sang những chỗ ở mới tại thành thị càng lớn, thì di cư càng thấp; do vậy, các vùng đô thị kém phát triển và đông đúc là một hạn chế nữa đối với dịch chuyển lao động. Điều này sẽ trở nên tồi tệ hơn do sự tồn tại một cách dai dẳng (ở những nơi có thể) những rào cản tại nơi sinh sống, hạn chế khả năng tiếp cận trường học, bệnh viện và các dịch vụ xã hội khác của người di cư. Việt Nam phải sớm quyết định xem thành phố Hồ Chí Minh (và có thể cả Hà Nội) có trở thành các siêu thành phố không, nếu có thì các thành phố này phải được cung cấp các nguồn lực tài chính và quy hoạch cần thiết để phát triển một cách có quản lý, đem lại những lợi ích về kinh tế và xã hội chứ không phải là sự chịu đựng sự tắc nghẽn, ô nhiễm, và phát triển lộn xộn. Điều này có thể đòi hỏi phải định hướng lại hệ thống hiện tại về chuyển giao tài khóa tại các đơn vị cấp địa phương (Kim Ninh và Võ Thị Thanh 2009).

Tóm lại, mục tiêu trung hạn của Việt Nam là tạo ra và duy trì bền vững tốc độ tăng việc làm cao và giúp bảo đảm rằng người lao động sẵn sàng đáp ứng được yêu cầu việc làm. Để thực hiện được cần phải có các cuộc cải cách tích cực về chính sách (kết cấu hạ tầng thành thị; quan hệ đối tác trong dạy nghề; hỗ trợ các thể chế mới về tín dụng nông thôn). Nhưng cũng cần có những cải cách khác về chính sách để nới lỏng các điều kiện hiện tại, đặc biệt là luật đất đai vốn đang hạn chế sự dịch chuyển về lao động, và những ưu đãi dành cho doanh nghiệp nhà nước vốn đang hạn chế sự tăng trưởng cầu lao động trong ngành công nghiệp. CLPTKT-XH thời kỳ 2011-2020 cần phải giải quyết từng vấn đề này như là vấn đề ưu tiên cao nhất.

5.2. Chiến lược dài hạn: Phát triển các kỹ năng và thành phố

Sau khi tạo việc làm, bài học nổi bật thứ hai từ kinh nghiệm so sánh là cần phải xây dựng kế hoạch và tạo dựng một nền tảng vốn con người đi trước nhu cầu. Do vậy chính sách trung hạn cho thời kỳ 2011-2020 là phải tập trung vào việc làm; trọng tâm này không được bỏ qua nhu cầu mang tính dài hạn hơn đối với lao động có tay nghề cao. Những kinh nghiệm tích cực của các NIE và những kinh nghiệm tiêu cực của Thái Lan và In-đô-nê-xi-a cho thấy một cách rõ ràng là đây là một ưu tiên chính sách.

Như đã mô tả trong phần 1.2, phát triển kinh tế trong trung hạn được thúc đẩy bởi hai loại hình tăng năng suất lao động: tăng năng suất lao động từ sản lượng bình quân đầu lao động cao hơn trong mỗi ngành, và tăng năng suất lao động nhờ dịch chuyển lao động từ ngành nghề có năng suất thấp lên ngành nghề có năng suất cao hơn. Trong quá trình chuyển đổi từ địa vị thu nhập thấp lên địa vị thu nhập trung bình, phần lớn việc tăng năng suất tổng thể là do sự di chuyển của lao động từ những ngành nghề có lợi nhuận thấp sang những công việc có sản lượng bình quân lao động cao hơn thường, nếu không muốn nói là luôn luôn, ở khu vực đô thị. Đây là nguồn lực chính tạo ra tăng trưởng ở Việt Nam trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế mệnh lệnh sang nền kinh tế thị trường.

Tuy nhiên, sự dịch chuyển lao động giữa các ngành là một bộ phận của sự chuyển đổi trong cơ cấu kinh tế, chứ không phải là một hiện tượng dài hạn. Khi quá trình chuyển đổi này kết thúc, thì việc tiếp tục gia tăng sản lượng bình quân đầu lao động đòi hỏi phải có đầu tư ở cấp ngành và khu vực. Đây là những động lực chính của tăng trưởng trong dài hạn, cả ở trong mô hình Lewis (xem phần 1) và trong thế giới thực. Một nước thất bại trong việc thúc đẩy và duy trì bền vững tăng trưởng về sản lượng bình quân lao động thì sẽ phải đối mặt với rủi ro rơi vào “bẫy thu nhập trung bình thấp hơn” mà trong đó các công ty không đổi mới hoặc đầu tư vì không có đủ lao động có tay nghề trong khi người lao động lại không được giáo dục hoặc đào tạo trên mức cơ bản vì không có đủ cầu trong nước đối với những kỹ năng đó. Đây là vấn đề thất bại về phối hợp và vấn đề đó không thể chỉ do một mình khu vực tư nhân giải quyết. Nó đòi hỏi phải có hành động chính sách. Chính phủ có trách nhiệm sử dụng chính sách phát triển để giúp tránh khỏi cái bẫy đó bằng việc đầu tư vào lực lượng lao động có tay nghề. Ở Việt Nam, đây là ưu tiên đối với chính sách phát triển dài hạn.

Tính logic của quá trình phát triển dẫn đến việc sắp xếp theo trình tự thời gian các chính sách phát triển: Trước tiên giải quyết vấn đề lao động thiếu hụt và thúc đẩy sự dịch chuyển lao động về ngành nghề và không gian, và sau đó xây dựng kế hoạch cho tương lai bằng việc hỗ trợ giáo dục, tích lũy kỹ năng và sự đầu tư của các công ty sẽ tạo ra việc làm cho lao động có tay nghề. Nhưng như chúng ta đã thấy trong phần 2, kinh nghiệm của các nền kinh tế Đông Á thành công nhất (và những ví dụ mang tính tương phản về cuộc khủng hoảng cuối những năm 90 của Thái Lan và sự suy giảm kinh tế rõ nét của In-đô-nê-xi-a) đã đưa ra những gợi ý rõ ràng là đầu tư vào nguồn vốn con người phải bắt đầu sớm hơn nhiều trước khi cầu về lao động có tay nghề trở thành một cản trở đối với tăng trưởng. Do vậy, việc thúc đẩy sự dịch chuyển của lao động lên những nấc thang kỹ năng cao hơn phải bắt đầu sớm để các nhà đầu tư tiềm năng có thể nhận thức được mức độ thu hồi đủ vốn từ các khoản vốn đầu tư vào các kỹ năng có nhu cầu.

Việt Nam đã bắt đầu tụt hậu so với đường cong của khu vực về tiếp thu kỹ năng (Biểu đồ 17-18), đây là một điều đáng ngạc nhiên đối với một đất nước rõ ràng là rất coi trọng việc học hành mặc dù đã có đầu tư và hỗ trợ ODA đáng kể cho các chương trình dạy nghề. Một phân tích gần đây cho thấy phần lớn các khoản tiền chi tiêu theo cách này không được sử dụng một cách hiệu quả:

Vấn đề cơ bản không phải là số lượng người lao động có trình độ chuyên môn mà thực tế là những người tốt nghiệp các chương trình giáo dục và đào tạo nghề

và kỹ thuật không có kiến thức cơ bản và kỹ năng doanh nghiệp cần thiết. Cụ thể là các doanh nghiệp FDI không đánh giá cao chất lượng của các chương trình dạy nghề hiện nay. Những doanh nghiệp này thường nói rằng họ hầu như không thu được lợi ích gì trong việc tuyển dụng những người đã tốt nghiệp chương trình trong việc cải tiến hoạt động của nhà máy. Hơn nữa, các doanh nghiệp FDI cho rằng họ phải đào tạo lại những lao động này sau khi tuyển dụng vì kỹ năng và kiến thức của họ thấp hơn nhiều so với yêu cầu. Theo báo cáo của Bộ LĐTB&XH, 44% các doanh nghiệp FDI phải tổ chức các khóa đào tạo lại cho lao động của mình và 25% học viên tốt nghiệp chương trình dạy nghề không đáp ứng được yêu cầu về tay nghề và kiến thức trong các doanh nghiệp FDI... Nhiều doanh nghiệp cho rằng thậm chí họ còn thích tuyển dụng người lao động mới và đào tạo họ từ đầu hơn là tuyển những học viên tốt nghiệp các chương trình dạy nghề, những người có những thói quen không mong muốn. Chính phủ thường chú trọng đến số lượng cơ sở đào tạo hoặc học viên tốt nghiệp, vốn không phù hợp với mong muốn của doanh nghiệp là cải tiến chất lượng của các chương trình dạy nghề (Mori và các đồng tác giả, 2009:12).

Phân tích này đã chỉ rõ việc Việt Nam cần phải xem xét lại các chương trình dạy nghề hiện tại. Những chương trình đào tạo này sử dụng nhiều ngân sách của nhà nước và nếu chúng không đào tạo được những người lao động có tay nghề và có khả năng được tuyển dụng thì sẽ là sự lãng phí các nguồn lực hạn hẹp. Mô hình thành công cho việc nâng cao tay nghề là không chỉ do riêng chính phủ thực hiện mà phải hình thành các quan hệ đối tác với ngành để nâng cao hiệu suất giáo dục, kích thích đầu tư của đối tác tư nhân và giảm chi phí.

Người ta có thể lập luận rằng các chương trình dạy nghề như được thiết kế hiện nay là để phục vụ cho nhiều mục đích; rằng ngoài việc tạo ra các cơ hội đào tạo, địa điểm thực hiện các chương trình này (vì là ưu tiên, nên đặt tại các huyện và tỉnh nghèo) cũng góp phần giải quyết vấn đề bất bình đẳng về thu nhập và cơ hội. Nếu như vậy, thì chiến lược này là một ví dụ về một vấn đề chung kiểu “Một mũi tên trúng hai đích”. Đặt một chương trình dạy nghề được thiết kế tồi tại một vùng nghèo sẽ không đạt được mục tiêu nâng cao tay nghề lẫn mục tiêu giảm bất bình đẳng hoặc đói nghèo. Ta nên có những chính sách riêng biệt cho từng mục tiêu khác nhau: một chương trình đào tạo được thiết kế tốt và thực hiện tại bất kỳ địa điểm nào và một chương trình mục tiêu về tài trợ hoặc trợ cấp để hỗ trợ dân cư tại những vùng nghèo tiếp thu các kỹ năng và cơ hội. Chính phủ Việt Nam nên đánh giá lại các chương trình dạy nghề hiện thời của mình với mục tiêu là làm cho chúng tập trung nhiều hơn vào các mục tiêu chính của chương trình, có khả năng đáp ứng tốt hơn nhu cầu của ngành, và do vậy sẽ có thể thu hút được nguồn tài trợ từ đối tác, gồm cả học viên (dưới hình thức học phí) và những người sử dụng lao động tiềm năng.

Cuối cùng, đầu tư nguồn lực công để tăng cung về kỹ năng sẽ chỉ đem lại lợi ích cho xã hội nếu có việc làm xứng đáng. Về vấn đề tạo việc làm, phát triển thành phố là một phần quan trọng của chiến lược này. Những thành phố tập trung các ngành sử dụng kỹ năng và việc tập trung những ngành đó tại một nơi trung tâm sẽ làm gia tăng sản lượng bình quân đầu lao động thông qua sự lan tỏa thông tin giữa các công ty và người lao động. Nếu các thành phố có chi phí cao, tắc nghẽn và thiếu các dịch vụ cơ

bản, thì các công ty sẽ không muốn đầu tư và người lao động có tay nghề sẽ đi tìm những việc làm tốt hơn và những điều kiện sinh hoạt thỏa mãn hơn ở nơi khác, kể cả ở nước ngoài. Một chiến lược phát triển đô thị được quy hoạch tốt với nguồn vốn đầy đủ, tương tự như nhiều chính sách khác, về mặt gián tiếp cũng là một chính sách phát triển thị trường lao động.

5.3. Tóm tắt

Tóm lại, chúng tôi khuyến chính phủ Việt Nam nên theo đuổi các chiến lược dưới đây:

1. Thông qua các chính sách hướng tới giải quyết lao động dư thừa. Khuyến khích các ngành thâm dụng lao động, phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa, người lao động/hộ gia đình tự tạo việc làm và khu vực phi chính thức. Một điều cơ bản nhằm tạo việc làm là phải đảm bảo rằng những lao động có tiềm năng dịch chuyển có thông tin và tranh thủ được các cơ hội tại các ngành nghề và địa điểm khác.
2. Cam kết đầu tư và phát triển nguồn nhân lực để tạo ra nguồn cung lao động có kỹ năng trước *khi có nhu cầu*, với mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư và công nghệ thâm dụng lao động.

Để thực hiện các chiến lược này, chính phủ Việt Nam phải duy trì năm đặc điểm đã giúp các nước NIE và các quốc gia thành công khác ở Đông Nam Á phát triển với sự bình đẳng. Chúng tôi đã liệt kê và thảo luận về những đặc điểm này trong mục 2.5. Nhưng có thể nói ngắn gọn rằng tăng việc làm phải toàn diện, đầu tư vào nguồn nhân lực phải đúng lúc và công bằng, dịch chuyển lao động phải linh hoạt, những phân biệt giữa các loại hình doanh nghiệp phải được loại bỏ và kết cấu hạ tầng đô thị phải đầy đủ.

Chúng tôi tin tưởng rằng nếu theo đuổi những chiến lược nêu trên và loại bỏ những chính sách gây bất lợi đối với việc thực hiện những chiến lược đó, Việt Nam sẽ không chỉ tăng được việc làm, mà còn tăng được năng suất lao động và biến những thành tựu về năng suất đó thành mức tăng về tiền lương và cầu lao động. Điều đó sẽ cho phép đạt được cả ba mục tiêu về việc làm đầy đủ, năng suất và bình đẳng.

Là người đi sau trong quá trình phát triển, Việt Nam có thể nhìn vào kinh nghiệm của các nước khác trong khu vực để học hỏi từ cả những bài học thành công lẫn né tránh các sai lầm.

Cuối cùng, điều quan trọng cần nhấn mạnh là nhiệm vụ phát triển thị trường lao động, khuyến khích dịch chuyển lao động và nâng cao tay nghề là quá lớn nếu chỉ trông cậy vào các cơ quan chính phủ, hoặc chính phủ nói chung. Các chính sách phát triển phải được điều phối giữa các cơ quan chính phủ nếu muốn các chính sách về lao động theo ngành có hiệu lực. Và trách nhiệm đẩy mạnh dịch chuyển lao động, bao gồm cả nâng cao tay nghề, phải được chia sẻ với những người sử dụng lao động, nghĩa là khu vực tư nhân, đại diện cho cầu của thị trường. Chỉ bằng cách hợp tác như vậy, Việt Nam mới hi vọng có thể tăng việc làm và nâng cao tay nghề cho người lao động với chi phí hiệu quả.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- APO (2009) Sổ tay năng suất châu Á 2009. Tổ chức Năng suất Châu Á.
- Arndt, S. W., & Kierzkowski, H. (2001). Phân tích: Các yếu tố sản xuất mới của nền kinh tế thế giới. Oxford; New York: Đại học Báo chí Oxford.
- Ngân hàng Phát triển châu Á. (2005). Chương đặc biệt – Các thị trường lao động ở châu Á: Thúc đẩy tạo việc làm Đầy đủ, Năng suất và Chất lượng Các chỉ số cơ bản 2005: Các thị trường lao động ở châu Á: Các thị trường lao động ở châu Á: Phát triển Lao động Toàn dụng, Năng suất và Chất lượng. Ngân hàng Phát triển Châu Á.
- Athukorala, P., (2008). “Cải cách chính sách thương mại và cấu trúc bảo hộ tại Việt Nam”. Kinh tế thế giới , 29(2), Tr. 161-187.
- Athukorala, P., và Trần Tiến Quang (2008). “Đầu tư trực tiếp nước ngoài trong chuyển đổi ngành: kinh nghiệm của Việt Nam”. Báo cáo chuẩn bị cho Hội nghị mạng lưới phát triển toàn cầu lần thứ 9”, 1-2/1/ 2008, Brisbane, Úc.
- Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J., & Meghir, C. (2000). Tác động của thị trường lao động tới tín dụng thuế của các gia đình lao động.
- Booth, Anne (2003), “Giáo dục và Phát triển Kinh tế ở Đông Nam Á: Thần thoại và Thực tế” Những con hổ giấy Đông Nam Á? Từ Phép màu tới Sụp đổ và Sau đó, chủ biên. Nghiên cứu của Jomo K. S. RoutledgeCurzon Studies trong ấn phẩm Kinh tế học tăng trưởng ở châu Á, RoutledgeCurzon: London.
- Bowie, A., và Unger (1997). Hệ thống chính trị của kinh tế mở: In-đô-nê-xi-a, Ma-lai-xi-a, Philipin và Thái Lan, Cambridge: Cambridge Univeristy Press.
- Bộ LĐTB&XH (2009) Đề án hệ thống an sinh xã hội với dân cư nông thôn thời kỳ 2011-2020. Báo cáo dự thảo. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội: Hà Nội, Việt Nam.
- Brassard, C. (2004). Tiền lương và luật lao động ở Việt Nam trong khuôn khổ chương trình xóa đói giảm nghèo: Đại học quốc gia Xing-ga-po.
- Brooks, Ray và Ran Tao (2003) “Thực trạng thị trường lao động Trung Quốc và những thách thức” IMF Bài nghiên cứu của IMF số 03/210.
- Cao, T. C. V., & Akita, T. (2008). Bất bình đẳng thu nhập giữa thành thị và nông thôn tại Việt Nam: Trường Cao học Quan hệ Quốc tế, Đại học quốc tế Nhật Bản.
- Castells, M., (1992). “Bốn con hổ châu Á với một cái đầu rồng” trong ấn phẩm: R. P. Appelbaum and J. Henderson (Eds) Các quốc gia và Sự phát triển ở vành đai châu Á Thái Bình Dương. New York: Sage Publications.
- Chan, Kam Wing, (1994). “Các thành phố với những bức tường vô hình: Nhìn lại công cuộc công nghiệp hóa sau năm 1949 tại Trung Quốc” Hồng Kông: Đại học báo chí Oxford.
- Chan, Kam Wing, V. Henderson, và Kai Yuen Tsui, (2008). “Các chiều hướng không gian của sự phát triển kinh tế tại Trung Quốc” trong ấn phẩm Sự chuyển đổi kinh tế vĩ đại của Trung Quốc, Loren Brand and Thomas Rawski (eds), Đại học báo chí Cambridge.

- Chen, Guifu và Hamori, Shigeyuki (2009) “Giải pháp đối thế tiến thoái lưỡng nan của tình trạng sự thiếu lao động di cư và tình trạng dư thừa lao động nông thôn”, Trung Quốc và nền kinh tế thế giới, 17(4) pp. 53-71.
- Chen, S., và M. Ravallion. 2008. “Trung Quốc nghèo hơn ta vẫn tưởng, nhưng thành công trong cuộc chiến chống đói nghèo”. Bài nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới mã số 4621.
- CIEM (Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương) (2009). Kinh tế Việt Nam năm 2008: Tài liệu tham khảo. Hà Nội: NXB Tài chính.
- Citro, C. F., & Hanushek, E. A. (Eds.). (1991). Hoàn thiện hệ thống thông tin cho các quyết định chính sách xã hội, Sử dụng mô hình mô phỏng vi mô: Đánh giá và Gợi ý, Tập 1. Washington, DC: Hội đồng Nghiên cứu Quốc gia.
- Coxhead, I. (2007a). “Toàn cầu hóa và mối liên kết nghèo đói-môi trường trong nông nghiệp tại châu Á.” In A. Balisacan và N. Fuwa (eds): Xem xét lại Chương trình phát triển nông thôn: Bài học rút ra và những thách thức mới tại châu Á. Singapore: ISEAS, and Manila, SEARCA: 335-368.
- Coxhead, I. (2007b). “Thương mại quốc tế và “sự giận dữ” của tài nguyên thiên nhiên tại Đông Nam Á: Liệu sự phát triển của Trung Quốc có đe dọa sự phát triển khu vực?” World Development 35(7): 1099-1119.
- Coxhead, I., D. Phan, và E. Collins, (2008). “Tăng thu nhập và di cư trong nước tại Việt Nam: Xu hướng và Dự đoán”, Tài liệu, Đại học Wisconsin-Madison.
- Coxhead, I., Nguyen, V. C., & Wattanakuljarus, A. (2008). “GPE-VN: Mô hình cân bằng tổng thể nhằm nghiên cứu quá trình toàn cầu hóa, đói nghèo và môi trường tại Việt Nam”. Tài liệu chưa công bố, Đại học Wisconsin-Madison; Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội, Việt Nam.
- Coxhead, I., and S. Jayasuriya (2009). “Sự trỗi dậy của quốc tế và Ấn độ và sự bùng nổ hàng hóa: tác động tới kinh tế và môi trường các nước thu nhập thấp”. Kinh tế thế giới, bản in.
- Creedy, J., & Kalb, G. (2005). “Behavioral microsimulation model with the Melbourne Institute Tax and Transfer Simulator (MITTS): Ứng dụng và phát triển.” Khoa Kinh tế học, Đại học Melbourne.
- Cu, C. L. (2005). Di cư từ nông thôn ra thành thị tại Việt Nam Tác động của biến động kinh tế xã hội tới đời sống của người nghèo tại Việt Nam: Viện Các nền kinh tế đang phát triển – Tổ chức Xúc tiến Thương mại Nhật Bản.
- Deyo, F.C., S. Haggard và H. Koo (1987) “Lao động trong kinh tế chính trị trong quá trình công nghiệp hóa tại Đông Á” Bản tin của các học giả châu Á có quan tâm, số tháng 4 đến tháng 6.
- Edmonds, E. V., & Pavcnik, N. (2004). « Hội nhập thị trường sản phẩm và cung lao động hộ gia đình ở một quốc gia nghèo: Bằng chứng từ Việt Nam »: Ngân hàng Thế giới.
- Felipe, Jesus và Rana Hasan (2006) “Các chính sách để đạt được việc làm đầy đủ, năng suất và chất lượng tại châu Á” trong Thị trường lao động tại châu Á: Vấn đề và Triển vọng, eds. Jesus Felipe và Rana Hasan. Palgrave Macmillan: New York, Mỹ.

- Firman, T., (1997). Chuyển đổi đất đai và phát triển thành thị tại khu vực phía bắc của miền Tây Java. Nghiên cứu thành thị, 34(7), 1027–1046.
- Goujon, A., và Samir.A.C. (2006). Quá khứ và Tương lai của nguồn nhân lực tại Đông Nam Á: 1970-2030. Viện Nhân khẩu học Vienna, Bài nghiên cứu số 2006-07.
- Hertel, T. W., & Zhai, F. (2004). Những bóp méo thị trường lao động, bất bình đẳng giữa thành thị - nông thôn và sự mở cửa của nền kinh tế Trung Quốc.
- Inagami, Takeshi (1998) “Các chính sách đối với thị trường lao động tại các quốc gia châu Á: Sự khác biệt và tương đồng giữa Xing-ga-po, Ma-lai-xi-a, Hàn Quốc và Nhật Bản” Các nghiên cứu về việc làm và đào tạo #34. ILO: Geneva
- Islam. Rizwanul (2009) http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/conference_papers/khan/Pattern_Islam.doc.
- Jones, G., (2002). “Đô thị hóa tại Đông Nam Á và sự phát triển của các siêu đô thị,” Tạp chí Nghiên cứu dân số, Vol. 19, No. 2.
- Jones, G., Ching-Tung Tsay và B. Bajracharya, (2000). “Thay đổi về nhân khẩu học và việc làm tại các siêu thành phố tại Đông Nam Á và Đông Á,” Tạp chí Quy hoạch thế giới thứ ba, 22(1): 1-28.
- Kang, Soon-Hie, Jaeho Keum, Dong-Heon Kim, và Donggyun Shin (2001) “Hàn Quốc: Những tác động của thị trường lao động và Phản ứng chính sách” Các thị trường lao động tại châu Á và khủng hoảng kinh tế: Tác động, Phản ứng và Bài học, eds. Gordon Betcherman và Rizwanul Islam. Ngân hàng thế giới: Washington, DC. Văn phòng Lao động Quốc tế: Geneva.
- Kapsos, Steve (2005): “Tỷ trọng việc làm trong tăng trưởng: Xu hướng và các yếu tố quyết định kinh tế vĩ mô”. Nghiên cứu về chiến lược việc làm, 2005/12. Văn phòng Lao động Quốc tế, Geneva.
- Khan, Azizur Rahman (2007a) “Kinh nghiệm của châu Á đối với vấn đề tăng trưởng, việc làm và đói nghèo: Đánh giá có tham khảo những phát hiện trong nghiên cứu một số trường hợp điển hình”, ILO, Geneva và UNDP, Colombo.
- Khan, Azizur Rahman (2007b) “Tăng trưởng, việc làm và đói nghèo” trong Hướng tới Lao động toàn dụng và chất lượng, eds. Jose Antonio Ocampo và Jomo K.S. Liên hợp quốc: New York, Mỹ.
- Khoman, S., (2005). “Giáo dục: chìa khóa cho sự phục hồi dài hạn?” trong P. Warr, ed: Thái Lan vượt lên trên khủng hoảng (Routledge/ Curzon).
- Kim, Kyung-Hwan,(2001). “Chính sách vùng hướng về khu vực thủ đô Xê-un”, Tạp chí Geo 53: 17–28.
- Kompas, T., Tuong Nhu Che, Ha Quang Nguyen, và Hoa Thi Minh Nguyen, (2009). “Năng suất, thu nhập ròng và hiệu quả: cải cách đất đai và thị trường trong sản xuất lúa gạo Việt Nam” Canberra: Đại học tổng hợp Ôxtrâyli-a, báo cáo nghiên cứu 09-02 của Trường kinh tế và của chính phủ.
- Knight, J., và L. Song. 2003. “Bất bình đẳng về tiền lương tại khu vực thành thị ngày càng tăng tại Trung Quốc: Thực trạng, các yếu tố ảnh hưởng và nhận định.” Kinh tế học của Sự chuyển đổi 11: 597-619.

- Knight, John và Yueh (2009) “Phân đoạn hay cạnh tranh trong thị trường lao động ở thành thị tại Trung Quốc? Tạp chí Kinh tế học Cambridge 33(1) trang 79-94
- Knight, John và Lina Song (2005) *Hướng tới một thị trường lao động ở Trung Quốc*. Đại học báo chí Oxford: Oxford, Vương quốc Anh.
- Kohpaiboon, A. (2002): “Cơ chế ngoại thương và mối quan hệ giữa FDI và tăng trưởng: Trường hợp Thái Lan”. Bộ môn Kinh tế học, RSPAS, Đại học quốc gia Úc (ANU), Bài nghiên cứu về Thương mại và phát triển Số 2002-05.
- Kwon, Won-yong,(2001). “Toàn cầu hóa và sự chịu đựng của các thành phố tại khu vực châu Á – Thái Bình Dương: Trường hợp Xê-un,” trong ấn phẩm Toàn cầu hóa và sự chịu đựng của các thành phố tại khu vực châu Á – Thái Bình Dương, Fu-chen Lo và Peter Marcotullio (eds). Đại học Liên hiệp quốc.
- Li, Muqun, và I. Coxhead (2008). “Thương mại, tiến bộ công nghệ và bất bình đẳng tại một quốc gia đang phát triển: lý thuyết và bằng chứng từ trường hợp Trung Quốc”. UW-Madison, Khoa Kinh tế Nông nghiệp và Ứng dụng, Nghiên cứu của giảng viên.
- Li, Shi và Chuliang Luo (2008) “Mô hình phát triển, việc làm và bất bình đẳng về thu nhập: Những bài học nào dành cho Trung Quốc từ kinh nghiệm của Hàn Quốc và Đài Loan, Trung Quốc?” Tạp chí Phát triển châu Á 25(1-2), Trang 100-118
- Lofgren, H., R. L. Harris, and S. Robinson, (2002). “A standard computable general equilibrium (CGE) model in GAMS.” Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Lu, Ming, và Shiquing Jiang, (2008). “Cải cách thị trường lao động, bất bình đẳng về thu nhập và tăng trưởng kinh tế tại Trung Quốc” Trung Quốc và nền kinh tế thế giới 16(6) trang 63-80.
- Mamas, Si Gde Made, G. Jones và T. Sastrasuanda, (2001). “Thay đổi nhân khẩu học tại các siêu thành phố của In-đô-nê-xia,” Tạp chí Quy hoạch thế giới thứ ba, 23(2): 155-174.
- Manning, C., (1994). *Những thay đổi của thị trường lao động tại In-đô-nê-xia trong Trật tự mới*. Canberra, Úc: Trường nghiên cứu Châu Á và Thái Bình Dương, Đại học quốc gia Úc (ANU).
- Manning, C. (2009). *Các thị trường lao động và các mối quan hệ ngành tại Việt Nam*.
- Manning, Chris (1998). “Lao động In-đô-nê-xia trong quá trình chuyển đổi: Một câu chuyện thành công của Đông Á?” Trung tâm Nghiên cứu Phát triển Quốc gia, Đại học quốc gia Úc (ANU).
- Mansor, Norma, Tan Eu Chye, Ali Boehanoeddin, Fatimah Said, và Saad Mohd Said (2001) “Ma-lai-xi-a: Bảo vệ người lao động và thúc đẩy tăng trưởng” Các thị trường lao động tại Đông Á và khủng hoảng kinh tế: Tác động, Phản ứng và Bài học, eds. Gordon Betcherman và Rizwanul Islam. Ngân hàng thế giới: Washington, DC. Văn phòng Lao động Quốc tế: Geneva.
- McCaig, Brian, Dwayne Benjamin và Loren Brandt (2009) “Sự gia tăng bất bình đẳng về thu nhập tại Việt Nam, 1993-2006”. Bài nghiên cứu, Đại học quốc gia Úc (ANU).

- McCarty, Adam (1999) “Thị trường lao động Việt Nam trong quá trình chuyển đổi”. Bài trình bày tại Hội thảo “Luật và quy định đối với thị trường lao động” ở châu Á, Đại học Phi-líp-pin.
- Mekong Economics (2002) “Nghiên cứu về Thương mại, đầu tư trực tiếp nước ngoài và lao động tại Việt Nam”. Đầu vào cho dự án về Toàn cầu hóa, Sản xuất và Đói nghèo: Nghiên cứu ở tầm vĩ mô, trung gian và vi mô: Hà Nội, do DFID, ESCOR tài trợ.
- Mori, Y.; Nguyễn Thị Xuân Thủy, và Phạm Trương Hoàng, (2009). “Phát triển kỹ năng cho công nghiệp hóa của Việt Nam”. Bản viết tay, Đại học Hiroshima.
- Newman, Carol, Gaia Narciso, Finn Tarp, và Vu Xuan Nguyet Hong (2009). “Vai trò của công nghệ, đầu tư, cơ cấu sở hữu trong kết quả về năng suất của ngành chế tạo của Việt Nam”, báo cáo số 0109, Khoa Kinh tế, trường cao đẳng Trinity, Dublin
- Ngân hàng thế giới (2006). Báo cáo phát triển Việt Nam 2005: Điều hành. Ngân hàng Thế giới: Hà Nội, Việt Nam.
- Nguyễn, Thị Lan Hương (2002). Thị trường lao động Việt Nam: Định hướng và Phát triển, Nhà xuất bản lao động xã hội.
- Okunishi, Yoshio (1997). “Lực lượng lao động đang biến động và các thị trường lao động tại các quốc gia châu Á thần kỳ” Dân số và Sự thần kỳ kinh tế châu Á trang 88-16, Bài nghiên cứu của Trung tâm Đông-Tây.
- Oxford Analytica. (2008). Việt Nam: Khoảng cách về thu nhập đang tăng lên.
- Park, A.; X. Song, J. Zhang, và Y. Zhao. 2003. “Sự gia tăng bất bình đẳng về tiền lương tại khu vực thành thị của Trung Quốc, 1988 to 1999.” Bài nghiên cứu.
- Phạm, T.-H., & Reilly, B. (2007). Chênh lệch về tiền công theo giới tại Việt Nam, 1993–2002: Sử dụng phương pháp hồi quy điểm phân vị: Khoa Kinh tế học, Đại học Sussex.
- Phan, D. (2008). Di cư và những hạn chế về tín dụng: Minh chứng từ bốn tỉnh của Việt Nam. Tài liệu chưa công bố, Khoa Kinh tế Nông nghiệp và Ứng dụng, Đại học Wisconsin-Madison.
- Phan, D. (2009a). Báo cáo về thị trường lao động Việt Nam. Tài liệu chưa công bố.
- Phan, D. (2009b). Ước tính mức tăng năng suất và thay đổi kỹ thuật tại Việt Nam – Một nhận tài liệu nghiên cứu. Tài liệu chưa công bố.
- Phan, D., và I. Coxhead, (2010). “Di cư giữa các vùng và bất bình đẳng trong quá trình chuyển đổi của Việt Nam.” Tạp chí Kinh tế phát triển.
- Pincus, J., và J. Sender, (2007). “Định lượng tình trạng đói nghèo tại Việt Nam: Ai quan tâm?” Tạp chí Nghiên cứu Việt Nam, Tập 3, Ấn bản 1, trang 108-150.
- Ravallion, M., và D. Vandewalle. 2008. Đắt đai trong quá trình chuyển đổi: cải cách và đói nghèo tại nông thôn Việt Nam. Washington, DC: World Bank.
- Razafindrakoto, M., Roubaud, F., & Le, V. D. (2008). Đo lường ngành thông tin tại Việt Nam: Thực trạng và triển vọng. Hà Nội, Việt Nam: Viện Khoa học Thống kê.

- Richards, Peter (2001) Hướng tới mục tiêu toàn dụng lao động: Xu hướng, Khó khăn và Chính sách. Văn phòng Lao động Quốc tế: Geneva.
- Riedel, J. (1993). Việt Nam: Theo bước những con hổ khác." Kinh tế Thế giới"16(4): 401-422.
- Tai, Po-Fen, (2006). "Sự phân hóa xã hội: So sánh giữa Xing-ga-po, Hồng Kông và Đài Loan." Nghiên cứu đô thị, Bản 43, Số 10, 1737-1756.
- TCKT (2008). Báo cáo về điều tra lao động và việc làm 2007.
- TCKT, Tổng cục thống kê Việt Nam /UNPFA, Quỹ dân số Liên hợp quốc (chủ biên) (2005): Điều tra di cư năm 2004 tại Việt Nam: Những phát hiện chính. Hà Nội.
- Trần, C. (2008). Nhường chỗ và hành vi của người già trên thị trường lao động tại các quốc gia đang phát triển: Lý thuyết và bằng chứng từ Việt Nam: Trường Kinh tế, Đại học New South Wales.
- Trần, N. K., & Yoon, H. (2009). Tác động của tự do hóa thương mại tới việc làm tại Việt Nam: Phương pháp tổng quát hệ thống trong ước lượng khoảng.
- Waibel, M., (2007). "Di cư tới Thành phố Hồ Chí Minh phát triển hơn theo chính sách đổi mới: Các yếu tố không gian, kết quả và thay đổi chính sách với những ưu đãi đặc biệt về nhà ở." Tài liệu, Đại học Hamburg.
- Wan, G., và Z. Zhou. 2004. "Bất bình đẳng về thu nhập ở vùng nông thôn Trung Quốc: Phân tích dựa vào phương pháp hồi quy sử dụng số liệu về hộ gia đình." Bài nghiên cứu số 2004/51, Helsinki, Đại học Liên Hợp Quốc.
- Wang, Q., và G. Shi. 2007. "Tăng trưởng kinh tế và bất bình đẳng về thu nhập trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường: Kinh nghiệm của Trung Quốc và hàm ý chính sách." Trong ấn phẩm của M. Holt và J-P. Chavas (eds.): Các bài luận vì lòng tôn kính dành cho Stanley R. Johnson. Berkeley, Báo điện tử Berkeley.
- Zhang, X., và K. Zhang. 2003. "Toàn cầu hóa ảnh hưởng tới bất bình đẳng giữa các vùng ở một quốc gia đang phát triển như thế nào? Minh chứng từ Trung Quốc." Tạp chí Nghiên cứu phát triển 39: 47-67.

Phụ lục

Phụ lục 1: Danh sách phỏng vấn của Phái đoàn khởi động

Ngày	Tổ chức	Người tham gia phỏng vấn
24/8	Hội Kinh tế Việt Nam	TS. Nguyễn Quang Thái, VEA; TS. Nguyễn Văn Thanh, Viện CLPT
25/8	Trung tâm Phân tích và dự báo, Viện Khoa học xã hội Việt Nam	TS. Nguyễn Thắng, Giám đốc Bà Nguyễn Thị Thu Hằng
25/8	Trung tâm Nghiên cứu chính sách kinh tế, Đại học Quốc gia Việt Nam	TS. Nguyễn Đức Thành, Giám đốc TS. Phạm Tuyết Mai, TS. Nguyễn Thị Thu Hằng, TS. Đinh Tuấn Minh
26/8	Viện Chính sách và chiến lược công nghiệp và phát triển nông thôn (IPSARD), Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn	TS. Đặng Kim Sơn, Viện trưởng
27/8	Ngân hàng thế giới	TS. Đoàn Hồng Quang
27/8	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư	TS. Chu Tiến Quang
27/8	Viện Khoa học lao động và xã hội (ILSSA), Bộ Lao động, thương binh và xã hội	TS. Nguyễn Bá Ngọc Ông Lưu Quang Tuấn
28/8	Văn phòng Tổ chức Lao động quốc tế (ILO)	TS. RieKjeldgaard, Giám đốc Bà Phan Thị Thu Hương
31/8	Trường Fulbright	TS. Vũ Thành Tỵ Anh Ông Nguyễn Xuân Thành
31/8	Viện Nghiên cứu phát triển Thành phố Hồ Chí Minh	Ông Lê Văn Thành
01/9	Đại học An Giang	TS. Võ Tòng Xuân

Phụ lục 2: So sánh mức sống tại Việt Nam và một số quốc gia

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	Số liệu mới nhất
GDP bình quân đầu người (giá cố định năm 2000, USD)										
Trung Quốc	105	122	146	186	290	392	658	949	1.452	1.963
In-đô-nê-xia	196	235	303	397	474	612	827	800	943	1.083
Ma-lai-xi-a	815	1.145	1.431	1.919	2.161	2.608	3.604	4.030	4.609	5.155
Phi-líp-pin	612	732	843	989	811	901	895	977	1.106	1.225
Thái Lan	317	516	601	789	925	1.400	1.995	1.968	2.387	2.645
Việt Nam				202	227	227	305	402	539	647
GDP bình quân đầu người, ngang giá sức mua (giá cố định năm 2005, USD)										
Trung Quốc				523	813	1.099	1.847	2.664	4.076	5.511
In-đô-nê-xia				1.345	1.609	2.077	2.805	2.714	3.197	3.674
Ma-lai-xi-a				4.891	5.508	6.646	9.185	10.271	11.746	13.139
Phi-líp-pin				2.618	2.147	2.385	2.368	2.587	2.927	3.244
Thái Lan				2.123	2.489	3.769	5.371	5.298	6.424	7.120
Việt Nam					803	902	1.214	1.597	2.143	2.574
Chỉ số phát triển con người (HDI)										
Trung Quốc				0,533	0,556	0,608	0,657	0,719	0,756	0,772
In-đô-nê-xia				0,522	0,562	0,624	0,658	0,673	0,723	0,734
Ma-lai-xi-a				0,666	0,689	0,737	0,767	0,797	0,821	0,829
Phi-líp-pin				0,652	0,651	0,697	0,713	0,726	0,744	0,751
Thái Lan				0,658	0,684	0,706	0,727	0,753	0,777	0,783
Việt Nam					0,561	0,599	0,647	0,690	0,715	0,725

Nguồn: (GDP bình quân đầu người): Ngân hàng Thế giới, Các chỉ số phát triển thế giới online (HDI): UNDP.

Ghi chú (1) HDI là một thước đo tổng hợp, kết hợp các yếu tố tuổi thọ, trình độ giáo dục và GDP bình quân đầu người. (2) Số liệu GDP bình quân mới nhất là năm 2008, của HDI là năm 2007. (3) Các số in đậm là nhỏ hơn hoặc bằng với số liệu tương ứng của Việt Nam vào năm 1995.

Phụ lục 3: Ví dụ về các nước

A3.1. Hàn Quốc

Chiến lược phát triển con người: Tập trung nỗ lực phát triển giáo dục tiểu học trong thập niên 1950, Hàn Quốc đã chuyển sang tập trung vào các trường trung học nghề trong thập niên 1960 và 1970 và tiếp tục đẩy mạnh những nỗ lực phát triển nguồn lực con người trong thập niên 1980 và 1990². Có bốn đặc điểm chính góp phần vào thành công của chương trình giáo dục và đào tạo nghề của Hàn Quốc. Thứ nhất, nước này rất chú trọng tới “khả năng được tuyển dụng” của các lao động được đào tạo. Thứ hai, các quỹ tài chính hợp lý được chính phủ hoặc người sử dụng lao động lập ra. Thứ ba, có sự tham gia của cả khu vực tư nhân và hỗ trợ của nước ngoài. Hỗ trợ của nước ngoài, cả về mặt tài chính và kỹ thuật, đã góp phần lập ra các tổ chức đào tạo công. Vào cuối thập niên 1970, Hàn Quốc ban hành một luật áp dụng cho các công ty nhằm đào tạo nhân viên của mình. Nếu các công ty không tuân thủ theo luật, họ sẽ phải nộp phạt, và khoản phạt này sẽ được nộp cho Quỹ phát triển đào tạo nghề (thành lập năm 1976). Chính sách này phản ánh sự thừa nhận của chính phủ về một thiếu sót cơ bản của thị trường là những lao động có tay nghề trong lực lượng lao động là tài sản công, và do đó các công ty thường đầu tư không thỏa đáng vào nguồn vốn con người; theo đó các công ty thường không tự nguyện đầu tư thỏa đáng vào việc giáo dục và đào tạo nhân viên của mình, và thường “cướp” lao động đã qua đào tạo của các công ty khác hoặc trên thị trường mở. Sự tham gia của khu vực tư nhân cũng có nghĩa là các quỹ dành cho đào tạo cũng có nhiều hơn.

Thứ tư và cũng là cuối cùng, chính phủ đã phản ứng kịp thời với những thay đổi của môi trường kinh tế, sửa chữa những thiếu sót của thị trường khi những thiếu sót này phát sinh. Ví dụ, mặc dù chính sách yêu cầu các công ty phải đào tạo nhân viên của mình rất có lợi cho đất nước, nhưng trong thập niên 1990, người ta nhận thấy chính sách này lại quá chú trọng vào đào tạo các kỹ năng cơ bản để nâng cao khả năng được tuyển dụng và không chú ý tới nâng cao trình độ kỹ thuật và kỹ năng của những lao động đã có việc làm (Kang và các đồng tác giả 2007). Kết quả là, năm 1997, chính phủ Hàn Quốc đã thông qua Đạo luật Khuyến khích đào tạo nghề cho người lao động, xây dựng một hệ thống phát triển đào tạo nghề nâng cao và khuyến khích các doanh nghiệp tình nguyện đào tạo thêm cho nhân viên của mình (thông qua hỗ trợ tài chính). Đạo luật này loại bỏ những hạn chế đối với việc đào tạo tại nhà máy, khuyến khích đào tạo tự nguyện, đào tạo theo yêu cầu và đào tạo kỹ năng công việc cho những người đã có việc làm.

Chiến lược tạo việc làm: Việt Nam có thể học hỏi rất nhiều từ phản ứng chính sách của Hàn Quốc trước tình trạng thất nghiệp tăng cao do cuộc khủng hoảng tài chính châu Á 1997-1998. Chính phủ tập trung nỗ lực nhằm tạo ra môi trường thuận lợi cho khu vực tư nhân tạo việc làm (Kang và các đồng tác giả 2001). Đặc biệt, chính phủ:

- Cung cấp kết cấu hạ tầng cần thiết (ví dụ như tư vấn quản lý doanh nghiệp, thông tin về khởi sự kinh doanh)

²Năm 1973, Luật Tiêu chuẩn kỹ thuật quốc gia đưa vào áp dụng một hệ thống phân loại kỹ năng. Năm 1982, Bộ Lao động thành lập Cơ quan nhân lực Hàn Quốc trực thuộc Bộ. Năm 1989, Viện Kỹ thuật và Giáo dục Hàn Quốc được thành lập nhằm tổ chức các chương trình đào tạo cho giáo viên các trung tâm đào tạo nghề (Kang và các đồng tác giả 2001).

- Tăng số lượng các trung tâm hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và các “vườn ươm” doanh nghiệp nhằm hỗ trợ việc thành lập các doanh nghiệp nhỏ và vừa các doanh nghiệp kinh doanh mạo hiểm có tiềm năng tạo việc làm lớn.
- Hỗ trợ các ngành dịch vụ có khả năng tạo nhiều việc làm, chẳng hạn như du lịch
- Tăng đầu tư vào các dự án cần nhiều vốn hoặc phát triển xây dựng nhà ở.

Dịch vụ việc làm và thông tin về thị trường lao động: Rất thú vị là đối với dịch vụ việc làm, Hàn Quốc lại mang đến những bài học về những gì không nên làm. Chính phủ Hàn Quốc đã không quan tâm tới dịch vụ việc làm cho tới tận cuộc khủng hoảng tài chính. (Kang và các đồng tác giả 2001). Trước tình trạng thất nghiệp gia tăng trong giai đoạn khủng hoảng, chính phủ đã phát triển các cơ quan dịch vụ việc làm công và thành lập một hệ thống cung cấp thông tin về việc làm trên phạm vi cả nước. Các cơ quan dịch vụ việc làm công không chỉ cung cấp thông tin về các công việc đang cần tuyển người, mà còn cung cấp thông tin về đào tạo nghề, cũng như những trợ cấp dành cho người thất nghiệp. Vào tháng 5/1999, chính phủ đưa hệ thống giao dịch việc làm điện tử vào hoạt động, học tập theo hệ thống WorkInfoNet của Canada. Nhờ những biện pháp này, số người tìm việc sử dụng hệ thống việc làm công cộng tăng mạnh, đồng thời số lượng công việc cần tuyển người được đăng tải cũng tăng nhanh. Tuy nhiên, vẫn phải đặt câu hỏi về hiệu quả của những dịch vụ này. Số lượng các cơ quan và cán bộ tư vấn là chưa đủ. Số liệu cho thấy chỉ có 5,8% người thất nghiệp tìm được việc làm thông qua các cơ quan dịch vụ việc làm công cộng. Phần lớn người lao động thấy các biện pháp truyền thống như bạn bè/người thân hoặc liên hệ trực tiếp có hiệu quả hơn. Dịch vụ việc làm công cộng dường như thất bại trong việc cung cấp những thông tin cập nhật và cần thiết. Điều này trở nên rõ ràng khi hệ thống Work-Net được đem so sánh với các hệ thống thông tin thị trường lao động ở các quốc gia khác (Kang và các đồng tác giả 2001).

Mạng lưới hệ thống an sinh xã hội: Hệ thống an sinh xã hội của Hàn Quốc gồm một số bộ phận cấu thành: Bảo hiểm việc làm, các dự án việc làm công cộng và bảo trợ sinh kế tạm thời. Thay vì hệ thống bảo hiểm thất nghiệp thông thường, vốn có xu hướng làm giảm động lực tìm việc của người lao động, Hàn Quốc có cơ chế bảo hiểm lao động nhằm hai mục đích: (i) cơ chế này vẫn cung cấp trợ cấp thất nghiệp như thông thường; (ii) cơ chế này mang đến cơ hội nâng cao kỹ năng nghề nghiệp cho người lao động. Theo đó, cơ chế này kết hợp trợ cấp thất nghiệp như truyền thống với các chương trình lao động linh hoạt. (Kang và các đồng tác giả 2001). Tương tự, các dự án lao động công cộng của Hàn Quốc cũng đóng hai vai trò: tạo việc làm và hoạt động như một mạng lưới an sinh xã hội cho người thất nghiệp. Vai trò thứ hai dựa trên nguyên tắc các cơ hội việc làm tạm thời cho người thất nghiệp trong khu vực công sẽ giúp duy trì cuộc sống cơ bản cho gia đình của những người thất nghiệp đó. Và cuối cùng, chương trình bảo trợ sinh kế tạm thời được thiết kế không chỉ nhằm phục vụ người thất nghiệp mà còn cả người nghèo nói chung, đặc biệt những người không có khả năng lao động như người già và người tàn tật. Chương trình kết hợp hỗ trợ thu nhập trực tiếp, trợ cấp giáo dục và đào tạo nghề và các khoản cho vay lãi suất thấp. Rõ ràng là mức độ và phạm vi của chương trình này còn hạn chế do thiếu vốn.

Phát triển các doanh nghiệp nhỏ và vừa: Hàn Quốc bắt đầu tích cực phát triển các doanh nghiệp nhỏ và vừa của nước mình vào cuối thập niên 1970. Nhiều biện pháp

khác nhau đã được áp dụng: Đơn giản hóa các thủ tục thành lập doanh nghiệp mới, cung cấp hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp mới thành lập, giảm thuế hoặc miễn thuế trong giai đoạn đầu mới thành lập, tư vấn về kế hoạch tiếp thị và kế hoạch kinh doanh khả thi (Li và Luo 2008). Chính phủ cũng sửa đổi luật tài chính, luật thương mại bình đẳng, luật thương mại, nhằm tạo ra một sân chơi cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa trước những doanh nghiệp lớn hơn. Nhiều nguồn lực đã được sử dụng để thúc đẩy sự trao đổi kỹ thuật giữa các doanh nghiệp nhỏ và vừa và các doanh nghiệp lớn. Các quỹ được thành lập để cung cấp hỗ trợ tài chính. Luật Ngân hàng Đặc biệt được áp dụng cho các ngân hàng có trách nhiệm thực hiện các giao dịch tài chính của các doanh nghiệp nhỏ và vừa, yêu cầu một số ngân hàng lớn phải cung cấp một số khoản vay cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa.

A3.2. Xing-ga-po

Việt Nam cũng cần học hỏi chiến lược phát triển con người của Xing-ga-po. Tại Xing-ga-po, chính phủ thành lập Ủy ban Năng suất quốc gia vào năm 1972 nhằm mục đích tăng năng suất lao động bằng cách thúc đẩy việc dạy nghề và các mối quan hệ về ngành. Một loạt trung tâm đào tạo đã được thành lập vào đầu thập niên 1970 với sự hỗ trợ về vốn và kỹ thuật nước ngoài (Inagami 1998). Năm 1979, Quỹ Phát triển kỹ năng được thành lập để hỗ trợ giáo dục và đào tạo các lao động được trả lương thấp. Nguồn tiền của quỹ được thu từ người sử dụng chính các lao động đó. Cũng trong năm 1979, Ủy ban Giáo dục chuyên nghiệp và kỹ thuật và hội đồng đào tạo ngành và nghề cũng được thành lập. Hội đồng Giáo dục chuyên nghiệp và kỹ thuật là cơ quan lập kế hoạch cho những chuyên gia, lao động có kỹ thuật và có tay nghề, trong khi Ủy ban đào tạo ngành và nghề chịu trách nhiệm phát triển kỹ năng cho các lao động đã hoàn thành bậc phổ thông. Tất cả những biện pháp này thể hiện cam kết của chính phủ Xing-ga-po trong việc theo đuổi mục tiêu nâng cao tay nghề của lực lượng lao động. Cũng lưu ý rằng chính phủ Xing-ga-po đồng quan điểm với chính phủ Hàn Quốc về trách nhiệm của các công ty là phải giáo dục và đào tạo lao động của mình. Trong khi chính phủ Hàn Quốc áp đặt trực tiếp yêu cầu này cho các công ty, chính phủ Xing-ga-po tiến hành đào tạo bằng tiền của chủ doanh nghiệp.

Xing-ga-po cũng thành lập Hội đồng tiền lương quốc gia, bao gồm các nhà lãnh đạo thuộc chính phủ, hiệp hội và các cấp quản lý. Hội đồng Tiền lương quốc gia đưa ra các gợi ý liên quan tới các chính sách về tiền lương và thị trường lao động cho chính phủ, vốn không bị ràng buộc về mặt pháp lý nhưng có tầm quan trọng lớn.

A3.3. Ma-lai-xi-a

Chiến lược phát triển con người: Mặc dù Ma-lai-xi-a luôn rất coi trọng công tác giáo dục và đào tạo, nhưng nước này lại không tập trung vào đào tạo nghề cho tới tận giữa thập niên 1980 theo kế hoạch 5 năm lần thứ 5 (1985-1990) của nước này (Mansor và các đồng tác giả 2001). Việc làm này bắt nguồn từ tình trạng thiếu lao động có kỹ năng ngày càng tăng khi nước này tiến tới bước ngoặt Lewis (đầu thập niên 1990s) và nhằm hỗ trợ quá trình chuyển sang nền kinh tế công nghiệp và dựa vào công nghệ cao hơn. Nhiều trường kỹ thuật và dạy nghề và các tổ chức giáo dục được thành lập, trong khi những trường và tổ chức hiện thời được mở rộng và cải cách. Như lệ thường, hầu hết các cải cách đều có sự tham gia của các cơ quan nhà nước. Không

giống như Hàn Quốc và Xing-ga-po, trong đó chính phủ chuyển một phần trách nhiệm giáo dục và đào tạo cho các công ty, tại Ma-lai-xi-a, nhiệm vụ này thường do các tổ chức đào tạo công hoặc của chính phủ thực hiện. Tuy nhiên, khu vực tư nhân bao gồm các công ty nước ngoài thường đảm nhận vai trò lớn hơn kể từ đầu thập niên 1990. Có một sự học hỏi rõ rệt từ kinh nghiệm của Xing-ga-po. Tương tự như Xing-ga-po và Hàn Quốc, Ma-lai-xi-a cũng tiếp nhận hỗ trợ từ nước ngoài nhằm phát triển nguồn lực con người của nước mình, ví dụ như Đức và Nhật Bản. Luật Phát triển nguồn nhân lực năm 1992 cũng tương tự như Quỹ Phát triển Kỹ năng của Xing-ga-po, đòi hỏi các công ty phải đóng góp tiền vào quỹ để đào tạo lao động. Đạo luật về các Trường đại học tư năm 1996 cho phép thành lập các tổ chức được phép cấp bằng do tư nhân sở hữu, cũng như thành lập các chi nhánh của các trường đại học nước ngoài (Inagami 1998).

Mặc dù đào tạo giáo dục và dạy nghề khá thành công ở Ma-lai-xi-a, nhưng vẫn còn tồn tại nhiều thiếu sót. Đó là thiếu sự hợp tác ở cấp quốc gia và việc lập kế hoạch bữa bãi dẫn tới sự chòng chéo giữa các loại bằng cấp và chương trình giảng dạy (Mansor và các đồng tác giả 2001). Các tổ chức công thường mở các khóa học tương tự nhau về một số kỹ năng hạn hẹp và tại một số ít địa điểm. Điều đó cho thấy rằng họ không có khả năng xác định xu hướng phát triển của thị trường và mở các khóa học đáp ứng được xu hướng đó. Thiếu những thông tin cần thiết và kịp thời về yêu cầu đối với nguồn nhân lực trong các ngành và tình trạng của thị trường lao động. Thêm vào đó, chất lượng đào tạo của các tổ chức công thường bị đặt dấu hỏi và thường bị coi là không theo yêu cầu của thị trường. Sự hợp tác giữa các cơ sở đào tạo trong khu vực công với ngành là rất cần thiết để giải quyết vấn đề này.

Mạng lưới an sinh xã hội: Ma-lai-xi-a không có bảo hiểm thất nghiệp hoặc bất cứ hỗ trợ thu nhập trực tiếp nào cho người thất nghiệp. Tuy nhiên, nước này có cơ chế tiết kiệm bắt buộc, Quỹ tiết kiệm của người lao động (EPF), do người lao động và người sử dụng lao động trực tiếp đóng góp hàng tháng. Người lao động có thể rút số tiền của mình (số lượng thay đổi tùy trường hợp) khi họ đến tuổi nghỉ hưu, mất việc, bị tàn tật, muốn di cư,... Thêm vào đó, chính phủ Ma-lai-xi-a cũng hỗ trợ người nghèo bằng cách phát triển khu vực phi chính thức (các doanh nghiệp nhỏ và vừa), nơi mà người lao động có thể trông cậy vào khi họ không thể tìm được việc ở khu vực chính thức. Amanah Ikhtiar Malaysia là một quỹ của chính phủ nhằm giúp những người nghèo nhất thành lập các doanh nghiệp nhỏ. Yayasan Tekun Nasional là một chương trình khác hỗ trợ những người buôn bán nhỏ và lao động không chính thức. Những chương trình này giúp người lao động không có việc làm duy trì được thu nhập, đặc biệt trong giai đoạn khủng hoảng tài chính châu Á. Tuy nhiên, phạm vi hạn chế đồng nghĩa với việc các chương trình này sẽ trở nên không phù hợp trước các cú sốc lớn, ví dụ như khủng hoảng tài chính.

Viện Chiến lược phát triển
Bộ Kế hoạch và Đầu tư
65 Văn Miếu, Đống Đa, Hà Nội
Phone: +84-4-3843 1848 / 3747 5334
Fax: +84-4- 3845 2209 / 3747 5334
E-mail: clpt@mpi.gov.vn
project50577.vn@undppartners.org
Web: dsi.mpi.gov.vn

Chương trình phát triển Liên hợp quốc
Phòng Giảm nghèo và Phát triển xã hội
25-29 Phan Bội Châu, Hà Nội
Phone: +84-4-3942 1495, ext. 281
Fax: +84-4-3942 2267
E-mail: registry.vn@undp.org
Web: www.undp.org.vn