

Báo cáo Quốc gia

VIỆT NAM

Báo cáo cung cấp thông tin độc lập thường niên về các vấn đề chính trị, kinh tế và xã hội của một quốc gia đang trong quá trình chuyển đổi

Số 7 | 2024



Thực hiện Chính sách ở Việt Nam



USSH
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC XÃ HỘI VÀ NHÂN VĂN, HÀ NỘI
THE UNIVERSITY OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES, HANOI



JUSTUS-LIEBIG-
UNIVERSITÄT
GIESSEN



NHÀ XUẤT BẢN THANH NIÊN

NHÀ XUẤT BẢN THANH NIÊN

Trụ sở chính: 64 Bà Triệu, TP. Hà Nội | Điện thoại: (024) 62631704

Website: nxbthanhnien.vn | **Email:** info@nxbthanhnien.vn

Chi nhánh: 145 Pasteur, P.6, Q3, TP. Hồ Chí Minh | Điện thoại: (028) 39106963

Báo cáo Quốc gia Việt Nam –

Báo cáo cung cấp thông tin độc lập thường niên về các vấn đề chính trị, kinh tế và xã hội của một quốc gia đang trong quá trình chuyển đổi.

Chủ biên: Phạm Quang Minh - Detlef Briesen - Nguyễn Thị Thùy Trang

Chịu trách nhiệm xuất bản:

Giám đốc - Tổng Biên tập: Lê Thanh Hà

Biên tập của Nhà xuất bản: Nguyễn Tiến Thăng

Liên kết xuất bản:

Quỹ Hanns Seidel Stiftung

Địa chỉ: P. 703, Tòa nhà Opera Business Center, 60 Lý Thái Tổ, Hà Nội, Việt Nam.

Bìa & Trình bày: Công ty CP Truyền thông Thương mại Xanh

Ảnh trang bìa: Tòa nhà Quốc hội Việt Nam
Nguồn: iStock.com/Paul Chu

In 200 cuốn, khổ 20,8 x 29,5cm, tại công ty TTHH Mỹ Thuật Hoàng Gia
Số 22/122 Đường Láng, Phường Thịnh Quang, Đống Đa, TP. Hà Nội.

Số xác nhận XB:

Theo QDDXB Số:

In xong và nộp lưu chiểu tháng 12 năm 2024



“

*Mọi hành vi sao chép, phân phối lại và dịch lại tài liệu đều bị cấm.
Bản quyền và quyền xuất bản ấn phẩm này thuộc về trường Đại học
Khoa học Xã hội và Nhân văn.*

*Hanns Seidel Foundation chỉ hỗ trợ về mặt tài chính và kỹ thuật cho
việc xuất bản ấn phẩm này, các bài viết trong ấn phẩm chỉ phản
ánh quan điểm cá nhân của các tác giả được nêu tên trong mỗi bài
viết và không nhất thiết thống nhất với quan điểm của Hanns Seidel
Foundation và/ hoặc trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn.*

”

Về tổ chức Hanns Seidel Foundation

Tổ chức Hanns Seidel Foundation (HSF) là một tổ chức phi chính phủ của CHLB Đức được thành lập năm 1967 với trụ sở chính tại thành phố Munich, CHLB Đức. Tôn chỉ của HSF là nâng cao đời sống của người dân và thúc đẩy phát triển bền vững qua việc củng cố hòa bình, dân chủ và mô hình kinh tế thị trường xã hội. HSF liên kết với Đảng Liên minh Xã hội Thiên chúa giáo (CSU), và có trọng tâm hoạt động tập trung vào phát triển nhân cách, sự dung hòa và bổ trợ, phát triển bền vững cũng như tự do và đoàn kết. Với hơn 70 dự án được triển khai trên 57 quốc gia, HSF hợp tác chặt chẽ với mạng lưới đối tác rộng khắp và các tổ chức có cùng định hướng.

HSF đã và đang triển khai các dự án ở Việt Nam trong suốt ba thập kỷ qua. Kể từ khi thành lập văn phòng đại diện tại Hà Nội vào năm 2011, HSF đã tăng cường hợp tác với các đối tác Việt Nam nhằm thúc đẩy phát triển xã hội, kinh tế và thể chế, đặc biệt tập trung vào bảo trợ xã hội cũng như phát triển bền vững và quản trị bao trùm.

Theo dõi HSF Việt Nam trên Facebook để biết thêm thông tin và cập nhật thường xuyên về công việc của chúng tôi: <https://www.facebook.com/HSF.Vietnam>

Lời tựa



Prof. Dr. Hoang Anh Tuan

Trong một thế giới đang thay đổi nhanh chóng với những thách thức liên kết với nhau – từ biến đổi khí hậu đến bất bình đẳng kinh tế xã hội, nhu cầu về những nghiên cứu giàu thông tin nhằm kết nối tri thức học thuật với các giải pháp thực tiễn ngày càng tăng. Ấn phẩm Báo cáo Quốc gia về Việt Nam số này thể hiện sức mạnh của hợp tác quốc tế trong việc định hướng những vấn đề cấp bách đó. Ấn phẩm mang đến nhiều góc nhìn đa dạng, những phân tích chặt chẽ và cách tiếp cận đổi mới, cung cấp các góc nhìn giá trị không chỉ dành cho các nhà hoạch định chính sách và học giả mà cả đông đảo công chúng đang đối diện với những thách thức này trên thực tế.

Kể từ khi thành lập đến nay, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội đã chủ động phát triển các hoạt động nghiên cứu và tư vấn chính sách, góp phần cung cấp luận cứ phục vụ cho quá trình hoạch định và thực thi chính sách của các cơ quan Đảng, Nhà nước và các bên liên quan. Báo cáo “Thực hiện Chính sách ở Việt Nam” nằm trong chuỗi Báo cáo Quốc gia về các vấn đề kinh tế - xã hội của Việt Nam, một trong những hoạt động hợp tác nghiên cứu và tư vấn chính sách của Nhà trường. Sự hợp tác giữa Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội và Tổ chức Hanns Seidel phản ánh một tầm nhìn chung về việc thúc đẩy đối thoại, khuyến khích nghiên cứu liên ngành và tạo ra tri thức ứng dụng. Bằng cách vượt qua các ranh giới về địa lý và chuyên môn, sự hợp tác này minh chứng cho sức mạnh của nỗ lực tập thể trong việc nâng cao hiểu biết và đóng góp cho sự phát triển bền vững của Việt Nam.

Tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành tới tất cả các tác giả đã đóng góp tâm huyết và chuyên môn của mình, cũng như tới Quý Hanns Seidel vì sự hỗ trợ không ngừng nghỉ trong việc thúc đẩy sáng kiến chung này. Tôi tin rằng ấn phẩm này sẽ truyền cảm hứng cho các cuộc đối thoại, nghiên cứu và hành động trong tương lai, đồng thời là nguồn tài liệu giá trị cho những ai mong muốn xây dựng một tương lai toàn diện và bền vững hơn cho đất nước Việt Nam.

GS. TS. Hoàng Anh Tuấn

Hiệu Trưởng

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn

Đại học Quốc gia Hà Nội

Lời tựa



Michael Siegner

Thực thi chính sách về bản chất là việc diễn giải các chính sách trên giấy thành hành động cụ thể. Sự thành công hay thất bại của các chính sách thường không được đánh giá dựa trên chất lượng của công cụ chính sách mà dựa vào tác động thực tế của chúng. Thường có một "khoảng cách" giữa kế hoạch ban đầu và kết quả thực hiện chính sách. Xây dựng chính sách sao cho khoảng cách này nhỏ nhất là một thách thức đối với tất cả các lĩnh vực và cấp hành chính. Các chính sách không phải là những hệ thống độc lập mà tác động của chúng chủ yếu phụ thuộc vào tính phù hợp của chúng trong một khung pháp lý lớn hơn. Do đó, việc phối hợp hiệu quả với đa dạng các bên liên quan trong giai đoạn thiết kế chính sách là rất quan trọng để đạt được thành công. Dù các nhà hoạch định và điều tiết chính sách không thể dự đoán tất cả các hệ quả của một chính sách, họ vẫn có thể thu hẹp khoảng cách giữa chính sách và việc thực thi thông qua tham vấn đa ngành, sự tham gia của các bên liên quan, và ý kiến đóng góp của các chuyên gia. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các quốc gia đang nhanh chóng hoàn thiện khung pháp lý trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Với tốc độ phát triển nhanh chóng trong vài thập kỷ qua, Việt Nam là một trường hợp thú vị để nghiên cứu về việc thực hiện chính sách.

Ấn phẩm Báo cáo Quốc gia số này phân tích một số lĩnh vực quan trọng từ góc độ thực thi chính sách. Qua đó, ấn phẩm này đóng góp vào lĩnh vực nghiên cứu mới về thực thi chính sách ở Việt Nam, đồng thời mang lại những kiến thức thực tế về tình hình thực hiện chính sách trong các lĩnh vực và ngành này.

Báo cáo Quốc gia là sản phẩm của sự hợp tác giữa Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn (ĐHKHXH&NV)/ Đại học Quốc gia Hà Nội và Đại học Justus-Liebig Gießen (JLU Gießen). Thay mặt Tổ chức Hanns Seidel Foundation tại Việt Nam, tôi xin gửi lời cảm ơn đến tất cả những người đã tham gia vào số báo cáo này. Đầu tiên, tôi xin chân thành cảm ơn Tiến sĩ Nguyễn Thị Thùy Trang - Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội và Giáo sư, Tiến sĩ Detlef Briesen - Đại học JLU Gießen, những người đã dành nhiều thời gian, công sức và tâm huyết cho dự án này. Tôi cũng muốn gửi lời cảm ơn đến tất cả các tác giả. Cuối cùng, tôi xin gửi lời cảm ơn đặc biệt đến cô Trịnh Ngọc Mai - HSF Việt Nam vì sự điều phối tận tâm cho dự án này.

Michael Siegner

Resident Representative

Hanns Seidel Foundation in Vietnam



Tòa nhà Quốc hội Việt Nam
Nguồn: iStock.com/Paul Chu

Giới thiệu



Detlef Briesen



Nguyễn Thị Thùy Trang

Báo cáo Quốc gia về Việt Nam số này tập trung vào chủ đề **thực hiện** các chính sách công tại Việt Nam. Thực hiện là một thuật ngữ kỹ thuật trong khoa học xã hội. Nghiên cứu về vấn đề này hướng đến cách chính phủ và cơ quan nhà nước cố gắng tác động tích cực đến thực tế xã hội thông qua luật pháp, quy định và các biện pháp khác, ví dụ như giải quyết các vấn đề xã hội, kinh tế, giáo dục hoặc môi trường. Mặt khác, mục tiêu chính của nghiên cứu về chủ đề này là xác định mức độ thành công của các cơ quan, tổ chức trong thực hiện chính sách công. Ngoài ra, các đề xuất có cơ sở khoa học về các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của quá trình thực hiện chính sách cũng được đưa ra. Do đó, nghiên cứu về thực hiện chính sách tập trung vào các khó khăn, thách thức của toàn xã hội và đây chắc chắn là một trong những lĩnh vực trọng tâm của khoa học xã hội đa ngành.

Ở Việt Nam, trong bối cảnh đất nước chuyển đổi nhanh chóng, tạo ra những thay đổi lớn trong xã hội, việc thực hiện các chính sách của chính phủ là một lĩnh vực nghiên cứu mới với nhiều vấn đề quan trọng mà các cấp chính quyền của đất nước đang cố gắng giải quyết. Với tốc độ phát triển hiện nay, dù ở CHLB Đức hay ở Việt Nam, có thể thấy rõ những thách thức của quá trình xây dựng chính sách hay thực hiện các chính sách đó trên thực tế để có thể đạt được các kết quả mong muốn.

Báo cáo số này của chúng tôi xem xét một số lĩnh vực trọng tâm và nghiên cứu về cách thức triển khai chính sách trong các lĩnh vực đó tại Việt Nam và so sánh với Đức và Châu Âu. Do đó, ấn phẩm này ghi nhận một diễn ngôn khoa học quan trọng đang diễn ra tại đây.

Như thường lệ, ban biên tập xin cảm ơn Tổ chức Hanns Seidel (HSF) tại Việt Nam đã hỗ trợ dự án của chúng tôi, đặc biệt là ngài Michael Siegner, Trưởng đại diện thường trú của HSF và bà Trịnh Ngọc Mai, giám đốc chương trình. Chúng tôi trân trọng ghi nhận sự ủng hộ của Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, đặc biệt là Giáo sư, Tiến sĩ Hoàng Anh Tuấn - Hiệu trưởng Nhà Trường, và tất cả các tác giả đã đóng góp cho Báo cáo.

Detlef Briesen

Detlef Briesen

<https://www.ussv.vnu.edu.vn>

<https://www.uni-giessen.de>

Thùy Trang

Nguyễn Thị Thùy Trang



POLICY

Tìm kiếm chính sách phù hợp
Nguồn: iStock.com/Minwan
Hochgeladen am:31. Juli 2024

Mục lục

Từ sự chỉ đạo của chính phủ đến các chính sách điều tiết: Việc thực thi chính sách của Chính phủ Việt Nam Detlef Briesen	11
Thực hiện đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo ở Việt Nam Lưu Bích Ngọc	21
Thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị ở Việt Nam Nguyễn Văn Chiêu và Hoàng Thanh Lịch	33
Tăng cường việc làm thỏa đáng ở Việt Nam Nguyễn Tuấn Anh	45
Phụ nữ bán hàng rong và việc thực hiện vai trò giới: Nghiên cứu và kiến nghị chính sách Dương Kim Anh	51
Chính sách khí hậu và việc thực thi chính sách ở CHLB Đức và Việt Nam Nguyễn Thị Thùy Trang và Detlef Briesen	61
Hợp tác và hội nhập quốc tế của Việt Nam trong thời kỳ Đổi Mới Nguyễn Văn Đáp và Nguyễn Thị Thùy Trang	73
Thực thi chính sách trong không gian công Nguyễn Thị Thúy Hằng	85
Cải cách Hành chính Vũ Thị Anh Thư	95
Xây dựng và thực thi chính sách ở Việt Nam qua các thời kỳ Nguyễn Thị Thùy Trang	103



Từ sự chỉ đạo của chính phủ đến các chính sách điều tiết: Việc thực thi chính sách của Chính phủ Việt Nam

● Detlef Briesen

Ấn phẩm số bảy của Báo cáo Quốc gia về Việt Nam đề cập đến việc thực thi các chính sách của chính phủ, với trọng tâm là Việt Nam. Có nhiều thuật ngữ đồng nghĩa với khái niệm “thực thi” trong các ngôn ngữ Châu Âu, chẳng hạn như trong tiếng Anh có các thuật ngữ “realisation” (hiện thực hóa), “enforcement” (thi hành), “practical application” (ứng dụng thực tiễn), “fulfilment” (hoàn thành) và “enactment” (ban hành).

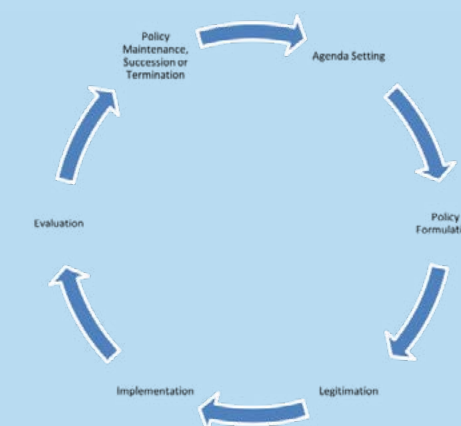
Tất cả những thuật ngữ này đều đề cập đến việc thực hiện hoặc áp dụng một kế hoạch, phương pháp hoặc thiết kế, ý tưởng, mô hình, quy cách, tiêu chuẩn hoặc chính sách nào đó. Trong Báo cáo Quốc gia này, chúng tôi đề cập đến các chính sách. Việc thực thi các chính sách của chính phủ (theo truyền thống của Đức được gọi là thực thi các chương trình chính trị) là một thuật ngữ chuyên môn trong khoa học chính trị và hành chính, đề cập đến mức độ hành động sau khi đưa ra quyết định chính trị. Do đó, việc thực thi đề cập đến việc hiện thực hóa nội dung các biện pháp chính trị của nhà nước. Các thuật ngữ liên quan khác bao gồm các phương pháp tiếp cận chính sách điều tiết và quản lý công. Cả hai thuật ngữ này sẽ được giải thích chi tiết hơn dưới đây.

Điểm khởi đầu trong Báo cáo Quốc gia về việc thực thi các kế hoạch của chính phủ trên thực tế là một nhận xét quan trọng: rõ ràng là các chính phủ ở khắp nơi trên thế giới đều cố gắng tác động đến đời sống xã hội theo nhiều cách khác nhau thông qua các quyết định và việc thực thi sau đó. Các phương thức quan trọng để thực hiện điều này chính là luật pháp, được nghị viện ở hầu hết các quốc gia trên thế giới thông qua, cũng như các nghị định thực thi các luật này cũng có thể được chính phủ của một quốc gia hoặc các tổ chức trực thuộc của quốc gia đó ban hành. Sau khi hoạch định chính sách, các chính sách này được thể chế hóa bởi các cơ quan có thẩm quyền. Tuy nhiên, mỗi công dân đều có thể đưa ra những ví dụ trong cuộc sống hàng ngày của mình về những biện pháp không phải lúc nào cũng được thực hiện thành công. Có những thiếu sót trong việc thực thi chính sách xuất hiện nhiều hơn ở một số lĩnh vực chính sách và ít hơn ở những lĩnh vực khác.

Việt Nam hướng tới xây dựng chính sách xã hội toàn diện vì sự phát triển bền vững của đất nước
 Nguồn: <https://vovworld.vn/en-US/vietnams-chosen-path/vietnam-aims-to-develop-universal-social-policies-for-sustainable-national-development-1241117.vov>

Chu trình chính sách

Nguồn: https://books.google.com.vn/books?id=07In-5ClecQC&printsec=frontcover&hl=de&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

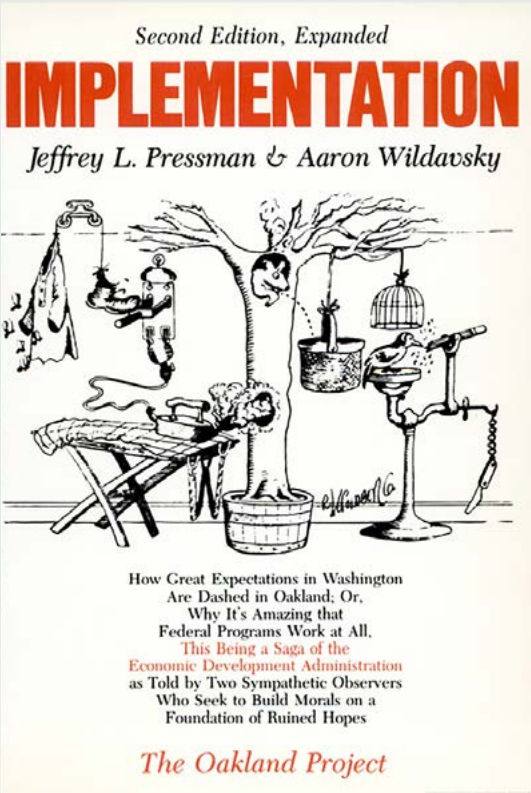


1. Nghiên cứu khoa học về hành động của Chính phủ

Nghiên cứu về thực thi chính sách tập trung vào những khác biệt này và điều tra nguyên nhân của chúng. Ý tưởng chính là sự tồn tại của các cấp độ hành động khác nhau: các cơ quan nhà nước xây dựng và ban hành luật, chính quyền cấp quốc gia và địa phương cũng như các nhà cung cấp dịch vụ công và tư nhân được giao nhiệm vụ thực thi chính sách và tất cả những điều này diễn ra trong thực tế xã hội mà các chính phủ và cơ quan chức năng không thể kiểm soát hoàn toàn từ trên xuống. Điều này có thể dẫn đến những khác biệt đáng kể giữa mục tiêu của luật pháp và kết quả thực tế.

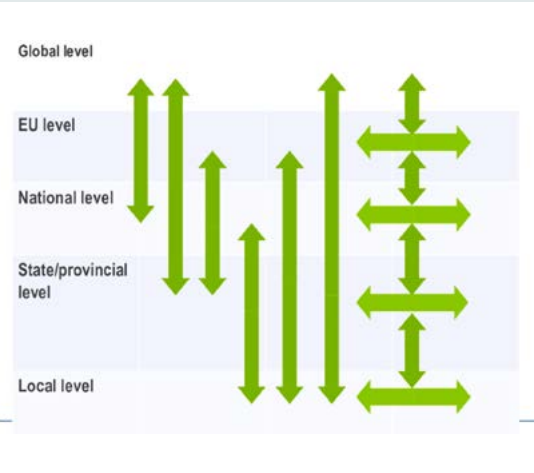
Nghiên cứu về thực thi chính sách tập trung vào những khác biệt đó và do đó là nhân tố quan trọng để hiện thực hóa tốt hơn các biện pháp chính trị trong thực tế xã hội. Điều này đặt ra những câu hỏi quan trọng như:

- Làm thế nào và ở mức độ nào các luật và quy định, cơ sở chủ yếu để hành động của chính phủ, thực sự được chuyển thành những sự kiện cụ thể và lợi ích vật chất?
- Các chiến lược hiệu quả nhất là gì và làm thế nào để cải thiện công việc hành chính hàng ngày? Liệu các cơ quan có thẩm quyền có thực sự có khả năng hoàn thành nhiệm vụ được giao theo nguồn lực của họ không?
- Các mục tiêu rõ ràng và tiềm ẩn của luật hoặc quy định quyết định việc thực thi chính sách trên thực tế như thế nào? Các mục tiêu này có thể giải quyết vấn đề không? Các mục tiêu thực tế có được xây dựng không hay các vấn đề được đề cập đến có được giải quyết không?
- Các cấu trúc và thực tiễn truyền thống của các đơn vị hành chính có ảnh hưởng như thế nào đến sự thành công hay thất bại của các chương trình chính sách của chính phủ và có bằng chứng nào cho thấy những chính sách này được cải thiện?
- Làm thế nào để tổ chức lại và cải thiện các hoạt động hiện tại để đáp ứng những thách thức mới?
- Đây là các chiến lược tốt nhất để thay thế luật pháp, quy định cũng như các biện pháp hành chính có liên quan đến chính sách bằng các giải pháp tốt hơn khi các chính sách trở nên không hiệu quả hoặc có thể chưa bao giờ mang lại lợi ích?



Triển khai: kỳ vọng lớn lao ở Washington bị phá vỡ như thế nào ở Oakland, hoặc tại sao thật đáng kinh ngạc khi các chương trình cấp liên bang lại có hiệu quả ở... Berkeley.
Nguồn: https://books.google.com.vn/books?id=07In-5ClecQC&printsec=frontcover&hl=de&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Danh mục các câu hỏi như vậy cho thấy một đặc điểm cơ bản của khoa học chính trị và hành chính kể từ những năm 1960 là sự hoài nghi kéo dài kể từ đó đối với các dự án cải cách đầy tham vọng khi phải đối mặt với các vấn đề đôi khi nghiêm trọng trong việc triển khai. Ở Đức, điểm khởi đầu là phát hiện ra rằng các chính quyền thường không có khả năng thực hiện những cải cách đầy tham vọng. Một sự thất vọng tương tự xuất phát từ sự thất bại trên diện rộng của dự án chính trị - xã hội mà Tổng thống Hoa Kỳ Lyndon B. Johnson đã phát động với tên gọi là *Cuộc chiến chống đói nghèo*. Chính trong bối cảnh đó mà nghiên cứu của Jeffrey Pressman và Aron Wildavsky được công bố vào năm 1974 và kể từ đó được xem là có thẩm quyền quốc tế. Nghiên cứu này cho thấy việc thực thi chính sách không hề đơn giản như các chính trị gia ở Washington, DC ban đầu



Quản trị đa cấp độ: các tương tác theo chiều ngang và chiều dọc có thể có.
Nguồn: https://www.researchgate.net/figure/Multilevel-governance-possible-horizontal-and-verticalinteractions_fig2_282188892

ngiht. Chẳng hạn như, trong bối cảnh địa phương của các dự án xã hội ở Oakland, California mà Pressman và Wildavsky đã điều tra, rõ ràng là việc thực thi chính sách có thể là một vấn đề vô cùng phức tạp với nhiều thất bại, ngay cả trong những điều kiện tốt nhất.

Kết luận từ nhiều nghiên cứu tiếp theo không phải là các cấp độ chính trị và hành chính nên từ bỏ nỗ lực giải quyết các mục tiêu lớn hơn. Tuy nhiên, một mức độ thực tế nhất định chắc chắn sẽ là lời khuyên hợp lý. Nghiên cứu về việc thực thi chính sách có thể đóng góp đáng kể vào việc đạt được các mục tiêu thực tế và các công cụ phù hợp để đạt được các mục tiêu đó. Mục tiêu mang tính xây dựng ở đây là làm cho các biện pháp của chính phủ và việc thực thi chính sách có liên quan hiệu quả hơn, có mục tiêu hơn và cũng ít tốn kém hơn vì lợi ích của tất cả công dân.

2. Việc thực thi, Nghiên cứu thực thi chính sách và Chu trình chính sách

Tầm quan trọng của việc thực thi chính sách và nghiên cứu thực thi chính sách càng trở nên rõ ràng hơn khi cả hai đều được phản ánh vào chu trình chính sách phổ biến. Mô hình này (chắc chắn là điển hình lý tưởng) nhìn chung đã được thiết lập trong khoa học chính trị và hành chính quốc tế. Khái niệm này lần đầu tiên được nhà khoa học chính trị người Mỹ Harold Dwight Lasswell đưa ra thảo luận vào năm 1956. Mô hình này thường chia quy trình chính trị thành sáu hoặc bảy bước. Nếu chúng ta theo mô hình sáu giai đoạn, chu trình chính sách có thể được mô tả như sau:

- *Xác định vấn đề:* Chu trình của một chương trình của chính phủ bắt đầu với quyết định giải quyết vấn đề. Cách các quyết định như vậy được đưa ra phụ thuộc vào hệ thống chính trị của quốc gia đó.
- *Thiết lập chương trình nghị sự:* Vấn đề được xác định trước đó được đưa vào chương trình nghị sự chính trị, thường là do các đảng chính trị thiết lập, chẳng hạn như thông qua các đại hội đảng. Tuy nhiên, việc thiết lập chương trình nghị sự cũng diễn ra thông qua áp lực từ giới truyền thông. Do đó, đây là yếu tố quyết định vì chỉ một số tác nhân nhất định mới có thể công khai chủ đề đã chọn một cách thành công.
- *Xây dựng chính sách:* Chẳng hạn như nếu một vấn đề được coi là quan trọng đến mức cần phải thay đổi luật pháp của nhà nước, thì quá trình ra quyết định sẽ diễn ra. Quá trình này bao gồm các chủ thể có liên quan như các thành viên chính phủ, nghị sĩ, đại diện các tổ chức xã hội và các cơ quan chức năng, cùng các chuyên gia khoa học. Tùy vào sự phân phối quyền lực, lợi ích và cấu trúc thể chế, cuối cùng thì một quyết định chính trị sẽ được đưa ra, ví dụ như bằng cách thông qua một luật để cải thiện việc bảo vệ môi trường.
- *Thực thi chính sách:* Một luật đã được thông qua, ví dụ như luật giảm nghèo, được thông qua để đưa vào các văn bản pháp luật hiện hành và sau đó được đưa vào các cấp chính quyền hành pháp tương ứng. Biện pháp mới của chính phủ thường được tích hợp vào thực tiễn hành chính hiện có. Chỉ thông qua việc thực thi chính sách này, một giai đoạn mới được bắt đầu, trong đó cố gắng hiện thực hóa những sự kiện cụ thể và những thành tựu vật chất vốn là một phần mục tiêu của một chương trình của chính phủ.

- **Đánh giá:** Các vấn đề cơ bản thực sự trở nên rõ ràng trong quá trình áp dụng luật hoặc pháp lệnh. Chẳng hạn như, có thể một luật có những thiếu sót nhất định mà nhà lập pháp không lường trước được. Dấu hiệu của những thiếu sót như vậy có thể được tìm thấy, một lần nữa, tùy thuộc vào hiến pháp nhà nước, trong việc tự đánh giá của các cơ quan thực thi tương ứng, trong các phán quyết của tòa án, trong phản ứng của những người tham gia chương trình, trong tin tức báo chí và cuối cùng là trong nghiên cứu việc thực thi chính sách. Phần sau giải quyết một cách khoa học việc thực thi chính sách và những thiếu sót có thể xảy ra trong quá trình thực thi.

- **Tái định nghĩa hoặc chấm dứt:** Giai đoạn cuối cùng của chu trình chính sách được đặc trưng bởi quyết định có tiếp tục, thay đổi hay từ bỏ một biện pháp nhất định. Những quyết định như vậy thường liên quan đến câu hỏi về cách các chương trình của chính phủ được thực thi như thế nào: thông qua can thiệp hành chính, điều hướng theo hướng các điều kiện mong muốn hoặc thông qua phân bổ dịch vụ. Việc quản lý chỉ đạo và thực hiện nhằm thực thi các biện pháp tạm thời như chính sách môi trường, kinh tế, xã hội và giáo dục. Do đó, những luật với các biện pháp khuyến khích hoặc lợi ích thường bị thay đổi hơn và là đối tượng ưa thích của các nghiên cứu thực thi.

Tất nhiên, các quy trình chính trị không phải lúc nào cũng được thực hiện theo cách này. Tuy nhiên, cách trình bày điển hình lý tưởng như vậy giúp chúng ta nhận thức rõ tầm quan trọng của việc thực thi trong toàn bộ chu trình chính sách: Sự thành công hay thất bại của một chương trình chính phủ phụ thuộc rất lớn vào việc thực hiện hóa chương trình chính sách đó.

Điều này là do việc thực thi chính sách bao gồm tất cả các bước và biện pháp cần thiết từ việc chính thức thông qua luật cho đến khi ban hành luật trên thực tế: xác định mục tiêu của chương trình chính sách, phân bổ trách nhiệm, cung cấp ngân sách và nhân lực và cuối cùng là các quyết định đối với từng trường hợp cụ thể, chẳng hạn như về phúc lợi xã hội. Từ đó, người ta quyết định liệu một dự án lập pháp có được thực thi thành công hay không, cách đánh giá dự án sau đó và liệu có nên tiếp tục dự án đó hay không. Có nhiều lý do giải thích tại sao giai đoạn thực thi lại quan trọng đến vậy. Nghiên cứu đã chỉ ra rằng hành động hành chính

không thể hoàn toàn được kiểm soát bởi các quy định pháp lý. Việc thực thi một luật hoặc chỉ thị có thể bị cơ quan hành chính thay đổi hoàn toàn hoặc trì hoãn. Câu hỏi cũng được đặt ra là liệu các cơ quan hành chính có thể áp đặt một số chính sách nhất định hay không: các chính sách có thể thất bại do thực tế xã hội mà chính sách đã được thiết kế ban đầu.

3. Thành công và thất bại trong thực thi chính sách

Nhưng tại sao một số chương trình chính sách lại thất bại, còn những chương trình khác lại thành công? Nghiên cứu từ những năm 1970 ban đầu đã xác định ba nhóm yếu tố chính:

- Đặc điểm của các luật và quy định được thông qua, tức là các luật và quy định này bao gồm các biện pháp khuyến khích hoặc trừng phạt, ví dụ như thưởng tiền hoặc phạt tiền. Các biện pháp khuyến khích hoặc trừng phạt được lựa chọn có đủ không?
- Đặc điểm đối tượng mà các chương trình chính sách hướng đến, chẳng hạn như người nghèo hoặc người ốm đau được hưởng từ các phúc lợi xã hội hoặc từ một số loại hình doanh nghiệp trong lĩnh vực kinh tế. Các chính sách tương ứng có giải quyết thỏa đáng nhu cầu và khả năng của họ không?
- Đặc điểm của cái gọi là hệ thống thực thi, tức là các cơ quan có thẩm quyền được giao nhiệm vụ thực hiện các chương trình khuyến khích hoặc phúc lợi. Các cơ quan này có đủ trang thiết bị để thực hiện nhiệm vụ của mình không?

Một kết quả quan trọng của nghiên cứu về Tây Âu và Bắc Mỹ (và sau đó mở rộng sang các khu vực khác trên thế giới) là gần như không thể khái quát hóa cuối cùng dự án nào thành công và dự án nào thất bại. Sự tương tác giữa các yếu tố biện pháp, đối tượng và cơ quan hành chính tạo ra các trường hợp riêng lẻ với các tình huống vấn đề rất cụ thể: sự khác biệt này thậm chí còn trở nên rõ ràng hơn trong các so sánh quốc tế, chẳng hạn như thông qua các yếu tố như khả năng khác nhau của các quốc gia trong việc xây dựng chính sách thực tế, sự kỳ vọng khác nhau của người dân đối với nhà nước và các đặc điểm cụ thể của nền hành chính quốc gia. Ngoài ra, người dân có mức độ phản ánh khác nhau đối với các biện pháp kiểm soát của nhà nước trong một số

lĩnh vực nhất định, chẳng hạn như chính sách y tế và giao thông. Các biện pháp khuyến khích tài chính, như giảm thuế, thường chỉ dẫn đến cái gọi là hiệu ứng vô tác dụng, nghĩa là người nhận tìm cách tận dụng lợi ích của chương trình chính sách mà không thay đổi hành vi của họ.

Đặc biệt các nghiên cứu về hệ thống thực thi chính sách đã cho thấy một bức tranh phức tạp. Một mặt, nếu có nhiều cấp hành chính tham gia vào việc thực thi luật thì kết quả có thể là việc thực thi chính sách sẽ đi chệch hướng đáng kể so với các mục tiêu đã xác định ban đầu. Nói một cách đơn giản, các mục tiêu của chương trình chính sách (chẳng hạn như giảm nghèo, bảo vệ môi trường, an toàn giao thông, và cải cách hành chính) là bị loãng. Mặt khác, cũng có những lợi thế về cấu trúc hành chính phân quyền, những nơi có thể điều chỉnh tốt hơn các chương trình chính sách của chính quyền trung ương phù hợp với hoàn cảnh khu vực hoặc địa phương. Đây là một lập luận quan trọng ủng hộ quyền tự chủ của chính quyền khu vực hoặc địa phương.

4. Từ quản lý theo hệ thống cấp bậc đến nhà nước hợp tác

Như đã đề cập, nghiên cứu thực thi chính sách đã bắt đầu ở các quốc gia như Cộng hòa Liên bang Đức và Hoa Kỳ. Các mô hình được thể hệ các nhà khoa học đầu tiên sử dụng là mô hình kiểm soát đời sống xã hội theo cấp bậc của nhà nước. Theo quan điểm này, nhà nước ban hành các luật và quy định bao gồm các biện pháp khuyến khích tích cực và các biện pháp trừng phạt tiêu cực để có thể giám sát hành vi của công dân. Các cơ quan thực thi chính sách phần lớn được xem đơn thuần là các cơ quan điều hành. Nghiên cứu thực nghiệm đã sửa đổi đáng kể quan điểm này. Dưới cấp độ chính trị theo nghĩa hẹp, sự tồn tại độc lập đáng kể của tất cả các cơ quan và cá nhân đã trở nên rõ ràng. Sau đây chỉ là một vài ví dụ điển hình:

- Các cơ quan điều hành thường ít quan tâm đến việc công khai các vấn đề thực thi chính sách. Các cơ quan này phải chịu một phần trách nhiệm về những thiếu sót trong việc thực hiện các biện pháp và sau đó phải đối mặt với những xung đột và chỉ trích. Vì vậy, ngay cả thông tin về các biện pháp của chính phủ thành công hay thất bại cũng bị loại bỏ.
- Hoạt động hành chính thường không dựa trên việc tuân thủ nghiêm ngặt các tiêu chuẩn trong

việc thực thi chính sách. Thay vào đó, các cơ quan thực thi sẽ đàm phán một cách tích cực và có hệ thống với các đối tượng. Chẳng hạn như về các chương trình phát triển kinh tế, các cơ quan có trách nhiệm tính toán khả năng phản kháng của các đối tượng, mức độ liên quan về chính trị và kinh tế tương ứng cũng như chi phí theo dõi hành chính một cách chính xác liên quan đến việc thực thi nghiêm ngặt các tiêu chuẩn.

- Ngoài ra, các cơ quan thực thi chính sách thường tham gia vào các mối quan hệ mạng lưới phức tạp với các đối tượng của họ. Chẳng hạn như ở Đức, có thể thấy trong các dịch vụ việc làm và các chương trình hỗ trợ liên quan giữa các văn phòng việc làm, các công ty và một lĩnh vực rộng lớn về giáo dục và đào tạo nghề nâng cao hoặc các giải pháp nâng cao trình độ chuyên môn trong thị trường lao động dành cho người thất nghiệp.

Nhìn chung, thực tế cho thấy sự phân tách lý tưởng giữa việc xây dựng và thực thi chính sách có thể rất mờ nhạt. Có rất nhiều sự tương tác giữa các cấp này và đại diện các cơ quan có thẩm quyền, các nhóm lợi ích và các tổ chức xã hội khác thường tham gia vào việc xây dựng chính sách. Những điểm chỉ trích này đã khiến các nghiên cứu về thực thi chính sách phải sửa đổi đáng kể về *góc độ pháp lý* và chuyển từ khái niệm “từ trên xuống” thành khái niệm “từ dưới lên”. Ngày nay, việc thực thi chính sách không còn được xem là nỗ lực để kiểm soát xã hội từ trên xuống mà là phát triển các biện pháp có thể được thực hiện sau khi phân tích thực tiễn xã hội về việc quản lý.

Điều này cũng làm nảy sinh ý tưởng về việc *quản lý hợp tác* hoặc một nhà nước hợp tác. Theo quan điểm này, có những cơ hội để kiểm soát theo thứ bậc “từ trên xuống”, nhưng tiềm năng của chúng có hạn. Ngày nay, nhiều chính sách phần lớn được thực hiện trong khuôn khổ quá trình đàm phán và cũng được xác định một phần bởi việc tự quản lý và tự điều chỉnh của xã hội.

Một mặt, điều này đã dẫn đến một mô hình mới, cái gọi là chính sách điều tiết. Tuy nhiên, các chính sách đó không công bố bất kỳ thành quả nào mà chỉ rút ra kết luận từ các nghiên cứu thực thi chính sách trước đó. Các chính sách điều tiết không chỉ là “*bình cũ rượu mới*” mà còn là tổng kết khá tốt kết quả 50 năm nghiên cứu thực thi chính sách và mở ra triển vọng quản trị tốt hơn. Các khuyến nghị quan trọng cho toàn bộ chu trình chính sách, từ xác định vấn đề đến tái xây dựng chính sách, bao gồm:

Trên hết, việc xây dựng chính sách tốt hơn thông qua
Tham vấn các bên liên quan trong suốt chu trình chính sách
Phân tích tác động trước khi ra quyết định
Đảm bảo rằng các quy định đều tính đến rủi ro
Xem xét các phát hiện của khoa học hành vi
Thiết lập tốt hơn các cơ quan giám sát ngay từ đầu
Việc tiếp tục đánh giá các quy định hiện hành
Cải thiện việc thực thi các quy định, đặc biệt là trong khuyến khích bằng lợi ích kinh tế
Cải thiện sự hợp tác trong các nhiệm vụ xuyên biên giới

Cấu trúc hành chính nội bộ cũng được cải cách lại dựa trên những kết quả nghiên cứu đôi khi gây thất vọng theo hướng Quản lý công mới. Tuy nhiên, điều này lần đầu tiên được đưa vào thực tiễn hành chính trước khi được hệ thống hóa về mặt lý thuyết. Các công cụ quan trọng bao gồm:

Đưa ra quyền tự do hành động nhiều hơn cho các nhà quản lý theo mô hình doanh nghiệp thương mại, thiết lập các tiêu chuẩn để thực hiện các biện pháp, giám sát có hệ thống kết quả của hành động hành chính, trao hợp đồng cho các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân và tạo ra sự cạnh tranh giữa họ, hội tụ các phương pháp làm việc từ khu vực tư nhân ngành và đặc biệt là thông qua mọi thứ, giảm chi phí.

Về mặt này, kết quả của nghiên cứu thực thi chính sách chắc chắn đã thay đổi đáng kể quan điểm về hành động hành chính và chính phủ trong những năm gần đây và đã góp phần vào sự xuất hiện các mô hình mới để xây dựng, thực thi và đánh giá các biện pháp của nhà nước. Tuy nhiên, vẫn phải nói thêm rằng nhà nước hợp tác có một giới hạn xuất phát từ tính hợp pháp bắt buộc trong hành động của nhà nước. Điều này phải luôn được kiểm chứng trên cơ sở pháp lý và luật định, đồng thời phải tuân thủ các nguyên tắc hợp pháp về hình thức và tính hợp pháp về nội dung.

5. Nghiên cứu thực thi chính sách ở Việt Nam

Trong 20 năm gần đây, Việt Nam đã trở thành đối tượng nghiên cứu của nghiên cứu thực thi chính sách, đặc biệt trong bối cảnh hợp tác phát triển. Một mặt, điều này phản ánh thực trạng nghiên cứu cũng đã được tổng hợp trong các nghiên cứu của các quốc gia tương đồng với Việt Nam, đặc biệt là các quốc gia khác trong khối ASEAN. Tất cả các quốc gia này đều đã trải qua con đường phức tạp là xây dựng chủ quyền đất nước sau khi kết thúc thời kỳ thuộc địa và đôi khi vẫn còn tồn tại những hạn chế trong lĩnh vực này. Mặt khác, nghiên cứu thực thi chính sách ở Việt Nam cũng phản ánh những ưu tiên chương trình đã được chính phủ Việt Nam, các tổ chức quốc tế hoặc các mối quan tâm nghiên cứu của các nhà nghiên cứu nước ngoài đặt ra.

Ngoài ra, Việt Nam đã có bước nhảy vọt đáng kể kể từ những năm 1980; từ một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới trở thành một “con hổ” mới của Đông Á và Đông Nam Á. Trong một khoảng thời gian tương đối ngắn, chỉ hơn ba thập kỷ, điều này không chỉ dẫn đến những thay đổi xã hội đáng kể cho đất nước mà còn tạo ra những vấn đề quản trị hoàn toàn khác. Do đó, các chính sách của chính phủ phải đối mặt với nhiệm

vụ khó khăn là theo kịp tốc độ phát triển nhanh chóng, điều này đồng thời mang lại một góc nhìn thú vị cho nghiên cứu đổi mới. Do đó, chủ đề *thực thi chính sách* ở Việt Nam đặc biệt gắn liền với vấn đề cơ bản là phát triển nhanh chóng để bắt kịp và những thách thức liên quan đến chính trị và hành chính của đất nước. Mặt khác, Việt Nam đã trải qua quá trình phi điều tiết (bãi bỏ quy định) toàn diện kể từ thời kỳ Đổi Mới. Chẳng hạn như nhà nước phần lớn đã rút khỏi quyền kiểm soát kế hoạch trực tiếp đối với nền kinh tế.

Do đó, nghiên cứu thực thi chính sách ở Việt Nam là một chỉ số tuyệt vời về những gì đang hoặc cần được coi là phù hợp với sự phát triển của đất nước theo quan điểm của các nhân tố chính trong hợp tác nghiên cứu và phát triển quốc tế. Nhìn vào các công bố quốc tế có một số điểm trọng tâm, đặc biệt là:

Chính sách y tế và sức khỏe cộng đồng (Viện Chiến lược và Chính sách Y tế 2011; Vương Quân-Hoàng 2022), bảo vệ khí hậu (Schmidt-Thomé 2015), phát triển đô thị (Shah/Ranghie 2012), giảm nghèo và chính sách xã hội cho các nhóm thiểu số (Klasen 2018, Wagstaff 2007), quản lý công và cải cách hành chính (Haque/Wilson/Ko eds. 2023; Briesen/von Alemann/Lai Quốc Khánh eds. 2017).

Trên đây không phải là một danh sách đầy đủ về các nghiên cứu, nhưng theo quan điểm của chúng tôi, chỉ cần đề cập một số lĩnh vực chính. Tuy nhiên, có một góc nhìn khác, có lẽ quan trọng hơn, đó là góc nhìn của chính công dân Việt Nam. Những lĩnh vực nào mà các nhà nghiên cứu Việt Nam (và công chúng trong nước) xem là quan trọng trong việc thực thi các chính sách của chính phủ và việc xem xét đánh giá các chính sách đó?

Do đó, trong Báo cáo này chúng tôi nỗ lực cung cấp cái nhìn tổng quan về các lĩnh vực quan trọng trong phát triển chính sách của Việt Nam và đánh giá thực thi chính sách từ góc độ học thuật và góc nhìn của công dân Việt Nam. Điều này quan trọng là thể hiện rõ quan điểm của các nhà nghiên cứu trong nước. Do đó, đối với chúng tôi, một lần nữa câu hỏi đặt ra là Việt Nam hiện đang ở đâu trong quá trình xem xét đánh giá các chính sách do Chính phủ đề ra. Cách tiếp cận này đã ảnh hưởng đáng kể đến việc lựa chọn các chủ đề được nêu ra và trình bày để thảo luận trong Báo cáo này, bao gồm:

- Thực hiện đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo ở Việt Nam: Lưu Bích Ngọc
- Thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị ở Việt Nam: Nguyễn Văn Chiêu và Hoàng Thanh Lịch
- Tăng cường việc làm thỏa đáng ở Việt Nam: Nguyễn Tuấn Anh
- Phụ nữ bán hàng rong và việc thực hiện vai trò giới: Nghiên cứu và kiến nghị chính sách
- Chính sách khí hậu và việc thực thi chính sách ở Cộng hòa Liên bang Đức và Việt Nam: Nguyễn Thị Thùy Trang và Detlef Briesen

Hai bài viết tiếp theo xem xét những thay đổi trong cơ sở thực hiện các chương trình chính trị, cải cách hành chính (Vũ Thị Anh Thu) và câu hỏi về cách thức công chúng trong nước đón nhận những chương trình này (Nguyễn Thị Thúy Hằng). Một chủ đề quan trọng khác là câu hỏi liệu Việt Nam có đang và sẽ phản ứng như thế nào trước những thách thức của quá trình hội nhập quốc tế ngày càng tăng và việc thực hiện các thỏa thuận và tiêu chuẩn quốc tế (Nguyễn Văn Đáp và Nguyễn Thị Thùy Trang). Trong phần thứ ba, như thường lệ, Nguyễn Thị Thúy Trang cung cấp thông tin chung quan trọng về quá trình xây dựng và thực thi chính sách ở Việt Nam qua các thời kỳ.

Tóm lại, chúng tôi đặc biệt quan tâm đến:

- đặc điểm và mục tiêu của các luật và quy định đã được thông qua,
- đối tượng mà các chương trình chính sách hướng đến và các đặc điểm giả định của các chính sách đó, và
- đặc điểm của các cơ quan có liên quan chịu trách nhiệm thực thi chính sách.

Tuy nhiên, quan trọng là chúng tôi đang cố gắng xác định mức độ mà *góc nhìn pháp lý* hiện đã bị bỏ qua ở Việt Nam, tức là liệu các nỗ lực kiểm soát “từ trên xuống” có nhường chỗ cho các chiến lược phân tích thực tiễn xã hội nhằm xây dựng các biện pháp có khả năng được thực thi tốt hơn hay không. Về phương diện này, chúng tôi cho rằng Việt Nam cũng như các nước trong khu vực đang đi đúng hướng.

6. Tài liệu tham khảo

Briesen, Detlef/von Alemann, Ulrich/Lai Quốc Khánh (eds.) (2017): Nhà nước pháp quyền. Quan điểm quốc tế. Dusseldorf.

Haque, M. Shamsul/Wilson, Wong/Ko, Kilkon (eds.) (2023): Sổ tay về hành chính công Châu Á. Cheltenham.

Hood, Christopher (1991): Quản lý công cho mọi thời kỳ? Hành chính công, 69 (1), 3–19.

Klasen, Stephan (ed.) (2018): Đo lường đói nghèo. Cheltenham.

Laswell, Harold Dwight (1956): Quy trình ra quyết định: Bảy loại phân tích chức năng. Cục Nghiên cứu Chính phủ, Trường Cao đẳng Kinh doanh và Hành chính Công, Đại học Maryland.

Mayntz, Renate (ed.) (1980) Thực thi các chương trình chính trị. Opladen.

OECD (2022): Chính sách điều tiết. Thế giới đã thay đổi và việc ban hành quy tắc cũng phải thay đổi. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/rpo-standalone.pdf>.

Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron (1974): Thực thi chính sách: tại sao những kỳ vọng lớn ở Washington đã bị phá vỡ như thế nào ở Oakland, hoặc, ngạc nhiên là tại sao các chương trình liên bang lại có hiệu quả... Berkeley.

Raczkowski, Konrad (2016): Quản lý công: lý thuyết và thực hành. Cham.

Scharpf, Fritz W. (ed.) (1993): Trò chơi trong hệ thống phân cấp và mạng lưới: Phương pháp nghiên cứu phân tích và thực nghiệm về các thể chế quản trị. Frankfurt.

Schmidt-Thomé, Philipp (et al.): (2015): Các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu ở Việt Nam: xây dựng và thực thi. Cham.

Shah, Fatima/Ranghieri, Federica (2012): Sổ tay lập kế hoạch cho khả năng chống chịu của đô thị trước thảm họa: áp dụng kinh nghiệm từ các thành phố của Việt Nam sang các thành phố khác. Washington.

Viện Chiến lược và Chính sách Y tế/Bộ Y tế Việt Nam (2011): Bài học cho Tự chủ Bệnh viện: Việc thực thi Chính sách ở Việt Nam từ Kinh nghiệm Quốc tế. Washington.

Vuong, Quan-Hoang/Hong, Khuat Thu (eds.) (2022): Hệ thống y tế công cộng xã hội và tính bền vững. MDPI - Viện xuất bản số đa ngành.

Wagstaff, Adam (2007): Bảo hiểm y tế cho người nghèo. Những tác động ban đầu của Quỹ chăm sóc sức khỏe Việt Nam. Washington.



GS. TS. Detlef Briesen
Hướng nghiên cứu: Lịch sử đương đại
Khoa Lịch sử và nghiên cứu văn hóa
Đại học Justus-Liebig Gießen
Cố vấn giáo dục của DAAD tại Vietnam
Email: detlef.briesen@geschichte-uni.giessen.de

Thực hiện đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo ở Việt Nam

● Lưu Bích Ngọc

Phát triển con người Việt Nam toàn diện, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao đã trở thành nhu cầu cấp bách, là những “đột phá chiến lược” cho thực hiện mục tiêu phát triển đất nước Việt Nam đến 2030 và tầm nhìn 2045. Đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu song cũng là giải pháp căn bản để hiện thực hoá các mục tiêu phát triển. Giáo dục và đào tạo cần hướng tới phát triển toàn diện con người, phát huy hết tiềm năng cá nhân phục vụ cho sự nghiệp phát triển đất nước. Những đổi mới giáo dục và đào tạo cả về mục tiêu, nội dung, phương pháp giáo dục trong 10 năm qua đã thu nhận được nhiều thành tựu nhất định. Giáo dục phổ thông đã chuyển mạnh từ trang bị kiến thức sang phát triển toàn diện năng lực và phẩm chất người học. Giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học đã đổi mới theo hướng thực hiện triển khai Khung trình độ quốc gia, đáp ứng cung – cầu thị trường lao động. Hệ thống giáo dục quốc dân được hoàn thiện theo hướng hệ thống giáo dục mở, học tập suốt đời và xây dựng xã hội học tập để nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Bên cạnh những thành tựu, tuy vậy, vẫn còn những hạn chế tồn tại trong đổi mới giáo dục, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực. Quan điểm và định hướng chính sách phát triển và đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo trong dài hạn đã được khẳng định song căn cứ vào những hạn chế tồn tại hiện có và mục tiêu cần đạt, các định hướng giải pháp tiếp tục thực hiện đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo được xác định và cần được hiện thực hoá.



Thanh niên sử dụng công nghệ
Nguồn: Stock-Fotografie

Giáo dục thể chất tại trường Đại học Tôn Đức Thắng
Nguồn: iStock.com/Khanchit Khirisutchalual



Đào tạo hàn chất lượng cao tại Trường Cao đẳng Kỹ thuật Nghề nghiệp và Du lịch Quang Minh
 Nguồn: Quang Minh Vocational Technical and Tourism College

1. Giới thiệu

Truyền thống dân tộc Việt hàng nghìn đời vẫn luôn coi sự học rất quan trọng và cần được ưu tiên số 1. Các gia đình dù nghèo cũng cố gắng dành dụm, tiết kiệm chi tiêu trong sinh hoạt, kể cả chi tiêu cho ăn mặc, chi tiêu cho cải thiện các điều kiện sống để có thể có tiền gửi con tới trường. Văn hoá dân tộc Việt Nam vẫn lưu giữ truyền thống *tôn sư, trọng đạo, bán tự vi sư, nhất tự vi sư, không thấy đổ mày làm nên* cũng xuất phát từ quan niệm trân trọng sự học, trau dồi kỹ năng, thu nhận thêm kiến thức. Xưa kia, sự học được quan niệm giới hạn phần nhiều trong phạm vi trường lớp học. Dần dần, sự học được hiểu rộng với quan điểm *học mọi nơi, học mọi lúc* và bước sang thế kỷ 21, tiến trình phát triển của khoa học – công nghệ, kinh tế - xã hội đã khiến sự học ngày nay phải là *học tập suốt đời*.

Ở Việt Nam, phát triển giáo dục cũng được coi là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài. Điều này được ghi rõ trong Hiến pháp năm 2013 (Khoản 1, Điều 61). Bên cạnh đó, theo quy định tại Điều 4 - Luật Giáo dục 2019 ghi rõ:

“Điều 4. Phát triển giáo dục

1. Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu.
2. Phát triển giáo dục phải gắn với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, tiến bộ khoa học, công nghệ, củng cố quốc phòng, an ninh; thực hiện chuẩn hóa, hiện đại hóa, xã hội hóa; bảo đảm cân đối cơ cấu ngành nghề, trình độ, nguồn nhân lực và phù hợp vùng miền; mở rộng quy mô trên cơ sở bảo đảm chất lượng và hiệu quả; kết hợp giữa đào tạo và sử dụng.

3. Phát triển hệ thống giáo dục mở, xây dựng xã hội học tập nhằm tạo cơ hội để mọi người được tiếp cận giáo dục, được học tập ở mọi trình độ, mọi hình thức, học tập suốt đời.”

Ngoài việc coi giáo dục là quốc sách hàng đầu, phát triển giáo dục phải gắn với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, tiến bộ khoa học, công nghệ, củng cố quốc phòng, an ninh; thực hiện chuẩn hóa, hiện đại hóa, xã hội hóa; bảo đảm cân đối cơ cấu ngành nghề, trình độ, nguồn nhân lực và phù hợp vùng miền.... Sản phẩm của giáo dục tạo ra là những thế hệ con người mới phục vụ cho phát triển đất nước trong tương lai cả về mặt văn hoá, chính trị, kinh tế - xã hội.

2. Định hướng và chính sách phát triển giáo dục

Nguồn nhân lực chất lượng cao trở thành nhu cầu cấp bách, mang tính “đột phá” cho mục tiêu phát triển đất nước đến 2030 và tầm nhìn 2045

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia giai đoạn 2021- 2030 đã xác định:

"Khơi dậy khát vọng phát triển đất nước, phát huy mạnh mẽ giá trị văn hóa, con người Việt Nam và sức mạnh thời đại, huy động mọi nguồn lực, phát triển nhanh và bền vững trên cơ sở khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, phấn đấu đến năm 2030 là nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao và đến năm 2045 trở thành nước phát triển, thu nhập cao" (Đảng cộng sản Việt Nam, 2021).

Đối với Việt Nam lúc này, để thực hiện chiến lược phát triển nhanh và bền vững trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và hội nhập quốc tế sâu rộng thì phải chú trọng phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao. Ngay khi bước vào Thế kỷ 21, khi xác định Việt Nam sẽ bước đi trên con đường thực hiện công nghiệp hoá – hiện đại hoá, tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (năm 2001), Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định phát triển nguồn nhân lực là một trong ba “đột phá” của chiến lược phát triển đất nước, bên cạnh việc hoàn thiện thể chế và phát triển hạ tầng (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2001).

Đại hội Đảng lần thứ XI (năm 2011), Đảng nhấn mạnh:

“Phát triển và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao là một đột phá chiến lược, là yếu tố quyết định đẩy mạnh phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ, cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng và là lợi thế cạnh tranh quan trọng nhất, bảo đảm cho phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2011).

Đại hội XII (năm 2016) của Đảng tiếp tục khẳng định vai trò quan trọng của nguồn nhân lực chất lượng cao, thông qua quan điểm:

“Công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong giai đoạn tới là tiếp tục đẩy mạnh thực hiện mô hình công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế gắn với phát triển kinh tế tri thức, lấy khoa học, công nghệ, tri thức và nguồn nhân lực chất lượng cao làm động lực chủ yếu”.

Trên cơ sở đó, Đại hội XII đề ra phương hướng, nhiệm vụ:

“Xây dựng chiến lược phát triển nguồn nhân lực cho đất nước, cho từng ngành, từng lĩnh vực, với những giải pháp đồng bộ, trong đó tập trung cho giải pháp đào tạo, đào tạo lại nguồn nhân lực trong nhà trường cũng như trong quá trình sản xuất kinh doanh, chú trọng nâng cao tính chuyên nghiệp và kỹ năng thực hành” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2016).

Kế thừa tinh thần các đại hội trước, Đại hội XIII (năm 2021) của Đảng tiếp tục xác định:

“Phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao; ưu tiên phát triển nguồn nhân lực cho công tác lãnh đạo, quản lý và các lĩnh vực then chốt trên cơ sở nâng cao, tạo bước chuyển biến mạnh mẽ,

toàn diện, cơ bản về chất lượng giáo dục và đào tạo gắn với cơ chế tuyển dụng, sử dụng, đãi ngộ nhân tài, đẩy mạnh nghiên cứu, chuyển giao ứng dụng và phát triển mạnh khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo” là một trong ba đột phá chiến lược. Đại hội cũng đặt ra yêu cầu phải “Đào tạo con người theo hướng có đạo đức, kỷ luật, kỷ cương, ý thức trách nhiệm công dân, xã hội; có kỹ năng sống, kỹ năng làm việc, ngoại ngữ, công nghệ thông tin, công nghệ số, tư duy sáng tạo và hội nhập quốc tế (công dân toàn cầu)” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021).

Giáo dục và đào tạo cần hướng tới phát triển toàn diện con người, phát huy hết tiềm năng cá nhân, phục vụ cho phát triển đất nước

Nhằm tạo ra nguồn nhân lực có chất lượng phục vụ cho sự phát triển của quốc gia, hệ thống giáo dục và đào tạo quốc dân cần phải được đổi mới căn bản vào toàn diện. Ngày 11/4/2013, Ban chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành Nghị quyết số 29-NQ/TW về *đổi mới căn bản, toàn diện Giáo dục và Đào tạo, đáp ứng nhu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế* (Ban chấp hành Trung ương Đảng, 2013). Từ đây trở đi, giáo dục Việt Nam bắt đầu giai đoạn vận mệnh và chuyển đổi.

Trước đây, Luật Giáo dục năm 2005 đặt ra mục tiêu giáo dục là “đào tạo con người Việt Nam phát triển toàn diện, có đạo đức, tri thức, sức khỏe, thẩm mỹ và nghề nghiệp, trung thành với lý tưởng độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội; hình thành và bồi dưỡng nhân cách, phẩm chất và năng lực của công dân, đáp ứng yêu cầu của dự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc” (Quốc hội, 2005).

Tuy nhiên, đến *Luật Giáo dục năm 2019*, mục tiêu giáo dục đã được làm mới phù hợp với triết lý giáo dục hiện đại cũng như phù hợp với mục tiêu phát triển nguồn nhân lực phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước. Đó là: “giáo dục nhằm phát triển toàn diện con người Việt Nam, có đạo đức, tri thức, văn hoá, sức khỏe, thẩm mỹ và nghề nghiệp; có phẩm chất, năng lực và ý thức công dân; có lòng yêu nước, tinh thần dân tộc, trung thành với lý tưởng độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội; phát huy tiềm năng, khả năng sáng tạo của mỗi cá nhân; nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng, bảo vệ tổ quốc và hội nhập quốc tế” (Quốc hội, 2019).

Đại hội Đảng XIII (2021) đã xác định:

“giáo dục và đào tạo cần xây dựng nên con người Việt Nam phát triển toàn diện, có sức khỏe, năng lực, trình độ, có ý thức, trách nhiệm cao đối với bản thân, gia đình và Tổ quốc; đồng thời, phát triển đội ngũ chuyên gia, nhà khoa học đầu ngành; chú trọng đội ngũ nhân lực kỹ thuật, nhân lực số, nhân lực quản trị công nghệ, nhân lực quản lý, quản trị doanh nghiệp; nhân lực quản lý xã hội và tổ chức cuộc sống, chăm sóc con người” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021).

Qua đây có thể thấy tư duy và triết lý giáo dục của Việt Nam hiện đã được đổi mới hoàn toàn so với trong quá khứ. Giáo dục hướng tới phát triển toàn diện con người, phát huy sức mạnh cá nhân, thu hút đội ngũ trí thức phục vụ cho phát triển đất nước.

3. Thực hiện đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo để tạo nên nguồn nhân lực, thế hệ con người Việt Nam mới

Hơn 10 năm qua, hệ thống giáo dục quốc dân của Việt Nam đã có rất nhiều đổi mới căn bản từ mục tiêu đến nội dung và phương pháp giáo dục. Đổi mới toàn diện giáo dục thể hiện ở mọi cấp bậc học từ giáo dục mầm non tới giáo dục phổ thông, giáo dục thường xuyên, giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học. Đổi mới từ xây dựng và phát triển chất lượng đội ngũ giáo viên tới cơ chế huy động nguồn lực cho giáo dục, phương thức quản trị nhà trường hay sự phối kết hợp giữa gia đình – nhà trường và cộng đồng trong giáo dục và đào tạo. Thực hiện chuyển đổi mục tiêu giáo dục từ chỉ chú trọng truyền thụ kiến thức (dạy chữ) sang mục tiêu chú trọng hình thành năng lực, phẩm chất tạo nên nhân cách con người (dạy người). Giáo dục để phát huy truyền thống lịch sử, văn hoá dân tộc tới giáo dục để thích ứng với cuộc sống xã hội hiện đại (công dân số, công dân toàn cầu...).

Đổi mới giáo dục phổ thông: Chuyển mạnh từ trang bị kiến thức sang phát triển toàn diện năng lực và phẩm chất người học

Nhìn vào thành tựu của đổi mới giáo dục, trước nhất phải kể đến công cuộc đổi mới căn bản và toàn diện Chương trình giáo dục phổ thông (GDPT). Lần đầu tiên trong lịch sử giáo dục nước nhà, Chương trình GDPT mới, từ lớp 1 đến lớp 12 được xây dựng và hoàn thành vào năm 2018 (Thông tư 32/2018/TT-BGDĐT ngày 25/12/2018), gồm Chương trình tổng thể (bộ khung của Chương trình GDPT) và 27 chương trình môn học, hoạt động giáo dục. Chương trình đang được tổ chức

triển khai thực hiện trên toàn quốc, sẽ hoàn thành toàn bộ các cấp bậc học phổ thông vào năm học 2024-2025. Chương trình thể hiện sự chuyển mạnh quá trình giáo dục từ chủ yếu trang bị kiến thức sang phát triển toàn diện năng lực và phẩm chất người học. Nếu như các chương trình GDPT trước đây trả lời cho câu hỏi: *Học xong chương trình, học sinh biết được những gì?* thì Chương trình GDPT mới tập trung trả lời cho câu hỏi: *Học xong chương trình, học sinh làm được những gì?*

Chương trình GDPT mới xác định mục tiêu hình thành và phát triển cho học sinh những phẩm chất chủ yếu: *yêu nước, nhân ái, chăm chỉ, trung thực, trách nhiệm*. Trong Chương trình GDPT mới, phẩm chất của người học được hình thành và phát triển bằng hai con đường là:

- Thứ nhất, thông qua nội dung kiến thức của một số môn học (ví dụ, tinh thần yêu nước có thể được hun đúc thông qua nội dung của các môn Lịch sử, Giáo dục công dân, Giáo dục quốc phòng và an ninh, Hoạt động trải nghiệm và một số nội dung của các môn Ngữ văn, Địa lí, Sinh học,... Phần lớn các môn học này cũng bồi dưỡng cho học sinh lòng nhân ái, khoan dung, ý thức tôn trọng các nền văn hoá khác nhau, tôn trọng sự khác biệt giữa mọi người);
- Thứ hai, thông qua phương pháp giáo dục (ví dụ, tính chăm chỉ, thái độ trung thực và tinh thần trách nhiệm từng bước được hình thành và phát triển thông qua lao động học tập hằng ngày dưới sự hướng dẫn, rèn luyện của thầy cô. Tinh thần yêu nước và lòng nhân ái cũng chỉ có thể hình thành và phát triển bền vững thông qua các hoạt động thực tế).

Chương trình GDPT mới xác định nhiệm vụ hình thành và phát triển cho học sinh những năng lực cốt lõi sau:

- Những năng lực chung được tất cả các môn học và hoạt động giáo dục góp phần hình thành, phát triển: năng lực tự chủ và tự học, năng lực giao tiếp và hợp tác, năng lực giải quyết vấn đề và sáng tạo;
- Những năng lực chuyên môn được hình thành, phát triển chủ yếu thông qua một số môn học và hoạt động giáo dục nhất định: năng lực ngôn ngữ, năng lực tính toán, năng lực khoa học, năng lực công nghệ, năng lực tin học, năng lực thẩm mỹ, năng lực thể chất. Bên cạnh việc hình thành, phát triển các năng lực cốt lõi, Chương trình giáo dục phổ thông mới còn góp phần phát hiện, bồi dưỡng năng lực đặc biệt (năng khiếu) của học sinh. Chương trình GDPT mới hình thành, phát triển năng lực của người học bằng ba con đường: Dạy học phân hoá; Dạy học tích hợp; Dạy học thông qua hoạt động tích cực của người học (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).



Doanh nhân trẻ

Nguồn: iStock.com

Nội dung giáo dục được xây dựng theo hướng giảm tải khối lượng kiến thức, tăng cường thực hành, hài hoà đức, trí, thể, mỹ; tích hợp cao ở các lớp học dưới, phân hoá dần ở các lớp học trên; khắc phục sự chồng lấn giữa các môn học; bảo đảm kết nối giữa các lớp học, cấp học, giữa các chương trình môn học; tổ chức giáo dục phát huy tính chủ động và tiềm năng của mỗi học sinh thông qua đa dạng hóa phương pháp, hình thức tổ chức hoạt động giáo dục. Phương thức thi, kiểm tra đánh giá đã được chuyển dần từ kiểm tra kiến thức sang đánh giá năng lực, phẩm chất người học (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Cấp tiểu học và trung học cơ sở là chương trình giáo dục cơ bản, cấp trung học phổ thông được thực hiện theo giáo dục phân hoá và định hướng nghề nghiệp phù hợp với năng lực của học sinh. Ngoại ngữ và tin học được đưa vào trong Chương trình GDPT từ lớp 3. Phương pháp giảng dạy cũng thay đổi căn bản khi Khung chương trình và chuẩn đầu ra về năng lực của học sinh là *pháp lệnh* còn sách giáo khoa là tài liệu tham khảo cho việc dạy và học. Việc thực hiện *một Chương trình, nhiều sách giáo khoa* đã được thực hiện tạo không gian mở trong dạy và học, phát huy tính sáng tạo của cả giáo viên và học sinh (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Đổi mới giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học: triển khai Khung trình độ quốc gia, dẫn dắt ứng cung – cầu thị trường lao động

Mục tiêu của giáo dục nghề nghiệp được quy định cụ thể tại Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014 (Điều 4) nhằm đào tạo nhân lực trực tiếp cho sản xuất, kinh doanh và dịch vụ, có năng lực hành nghề tương ứng với trình độ đào tạo; có đạo đức, sức khỏe; có trách nhiệm nghề nghiệp; có khả năng sáng tạo, thích ứng với môi trường làm việc trong bối cảnh quốc tế; bảo đảm năng cao năng suất, chất lượng lao động; tạo điều kiện cho người học sau khi hoàn thành khóa học có khả năng tìm việc làm hoặc học lên trình độ cao hơn (Quốc hội 2014).

Mục tiêu đào tạo, chuẩn đầu ra của từng bậc học trong từng ngành, nghề đào tạo được xác định theo quy định của Khung trình độ quốc gia Việt Nam và quy định về khối lượng kiến thức, kỹ năng tối thiểu và năng lực tự chủ tự chịu trách nhiệm của người học sau khi tốt nghiệp mỗi cấp trình độ của giáo dục nghề nghiệp (chuẩn đầu ra), tạo hướng mở để cho các cơ sở giáo dục nghề nghiệp tự chủ trong việc công bố Chuẩn đầu ra phù hợp với năng lực và điều kiện vùng, miền theo từng ngành, nghề đào tạo của trường.

Chương trình đào tạo đã được điều chỉnh theo chuẩn đầu ra, tăng cường kết nối doanh nghiệp, đa dạng hóa các hình thức đào tạo, đào tạo lại, đào tạo nâng cao trình độ kỹ năng nghề cho người lao động, để đáp ứng yêu cầu chuyển đổi nghề, chuyển đổi công việc của người lao động trong doanh nghiệp và thích ứng được với sự thay đổi của sản xuất, kinh doanh trong kỷ nguyên số và cuộc *Cách mạng công nghiệp lần thứ 4* (Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1446/QĐ-TTg ngày 30/8/2021).

Phương pháp dạy và học từng bước được đổi mới theo hướng phát huy tính chủ động, tích cực, độc lập, tăng thời gian tự rèn luyện tay nghề và làm việc theo nhóm của học sinh, sinh viên và có sự tham gia góp ý từ phía các doanh nghiệp, đơn vị sử dụng lao động. Việc tổ chức đào tạo đã dần chuyển sang đào tạo theo hình thức tích lũy tín chỉ theo Luật Giáo dục nghề nghiệp (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Đổi mới giáo dục đại học, mục tiêu của giáo dục đại học được quy định cụ thể tại Luật Giáo dục Đại học 2012 và sửa đổi năm 2018 (Điều 5) nhằm đào tạo nhân lực, nâng cao dân trí, bồi dưỡng nhân tài; nghiên cứu khoa học, công nghệ ra trí thức, sản phẩm mới, phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế; đào tạo người học có phẩm chất chính trị, đạo đức, có kiến thức, kỹ năng thực hành nghề nghiệp, năng lực nghiên cứu và phát triển ứng dụng khoa học và công nghệ tương xứng với trình độ đào tạo; có sức khỏe; có khả năng sáng tạo và trách nhiệm nghề nghiệp, thích nghi với môi trường làm việc; có ý thức phục vụ nhân dân (Quốc hội 2012; Quốc hội 2018).

Chuẩn chương trình đào tạo cho các ngành được xây dựng cho từng trình độ và theo từng lĩnh vực hoặc theo một số nhóm ngành, làm cơ sở giám sát, đánh giá chất lượng đào tạo. Các cơ sở giáo dục đại học chủ động phát triển, đa dạng hóa chương trình đào tạo đối với tất cả các lĩnh vực ngành nghề khác nhau. Việc phát triển chương trình đào tạo trong các cơ sở giáo dục đại học đã có sự tham gia của các nhà quản lý, các nhà sử dụng lao động. Tất cả chương trình đào tạo, bao gồm cả mục tiêu và chuẩn đầu ra, được công khai cho thí sinh, người học và xã hội theo quy định.

Các cơ sở giáo dục đại học đã tích cực, chủ động đổi mới nội dung, phương pháp giảng dạy theo hướng tiếp cận năng lực, tăng cường kỹ năng ứng dụng và thực hành, chú trọng đạo đức nghề nghiệp và hiểu biết xã hội; quan tâm hơn đến phát triển năng lực ngoại ngữ, các kỹ năng mềm, hoạt động ngoại khóa giúp sinh viên phát triển năng khiếu và tính sáng tạo; tăng thực hành,

thực nghiệp, gắn đào tạo kết hợp với doanh nghiệp. Chú trọng giáo dục sinh viên trở thành những công dân năng động, sáng tạo, có nhân cách, kỹ năng thực hành, đạo đức nghề nghiệp và hiểu biết xã hội, từng bước tiếp cận trình độ khoa học và công nghệ tiên tiến của thế giới.

Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong dạy và học, người học được tiếp cận với các phương pháp học tập mới để luôn tự cập nhật và đổi mới tri thức, kỹ năng, phát triển năng lực. Chương trình đào tạo đã tổ chức theo các hình thức học tập đa dạng, kết hợp trực tiếp và trực tuyến, kết hợp các hoạt động nghiên cứu khoa học và thực hành thực tập tại doanh nghiệp. Nhiều cơ sở đào tạo (Đại học Quốc gia Hà Nội, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, Đại học Bách khoa Hà Nội, Trường Đại học Cần Thơ, Trường Đại học Xây dựng Hà Nội,...) đã phát triển chương trình đào tạo theo hướng tiếp cận chuẩn quốc tế, thực hiện chuyển đổi số mạnh mẽ trong giáo dục đại học (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023). Tính đến năm học 2016 - 2017 đã có 35 chương trình tiên tiến ở 23 cơ sở đào tạo; 16 chương trình kỹ sư chất lượng cao theo tiêu chuẩn của Cộng hòa Pháp ở 04 cơ sở đào tạo và 56 chương trình chất lượng cao ở các cơ sở khác. Ngoài ra, các trường đại học còn có hơn 500 chương trình liên kết đào tạo quốc tế với các trường đại học ở các nước trên thế giới.

Hoàn thiện hệ thống giáo dục quốc dân theo hướng hệ thống giáo dục mở, học tập suốt đời và xây dựng xã hội học tập để nâng cao chất lượng nguồn nhân lực

Sau 10 năm thực hiện Nghị quyết 29-NQ/TW, khung cơ cấu hệ thống giáo dục đã cho thấy tính mở, linh hoạt, liên thông giữa các cấp học, trình độ và giữa các phương thức giáo dục, đào tạo, bảo đảm tính tương thích với các bằng phân loại giáo dục quốc tế, tạo cơ hội cho người học được học tập suốt đời và xây dựng xã hội học tập. Hệ thống giáo dục quốc dân đã được quy định trong Luật Giáo dục năm 2019 nhằm triển khai thực hiện bảo đảm tính ổn định lâu dài. Bên cạnh đó, với các phương thức giáo dục và đào tạo linh hoạt và mềm dẻo, bao gồm chính quy trong nhà trường, giáo dục thường xuyên với các hình thức học tập đào tạo từ xa, đào tạo vừa làm vừa học, đào tạo liên thông đã tạo ra môi trường học tập theo hướng mở, học tập suốt đời và góp phần xây dựng xã hội học tập (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Năm 2016, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Khung cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân mới (Quyết định 1981/QĐ-TTg ngày 18/10/2016) và Khung trình độ quốc gia Việt Nam (Quyết định 1982/QĐ-TTg ngày 18/10/2016)



Giáo dục - Mọi trẻ em đều có quyền được đến trường và học tập
Nguồn: <https://www.unicef.org/vietnam/education>

làm cơ sở để thực hiện đổi mới căn bản toàn diện giáo dục và đào tạo. Khung cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân và Khung trình độ quốc gia cũng cơ bản tương thích với các bằng phân loại giáo dục chung của quốc tế (Các bằng phân loại giáo dục chung của quốc tế của UNESCO năm 2011) và bảo đảm tính so sánh được các trình độ, hình thành các con đường học tập đa dạng, tạo cơ hội cho mọi người học có khả năng và có nhu cầu được học tập suốt đời, góp phần phát triển xã hội học tập (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Hệ thống giáo dục phổ thông được ổn định 12 năm, gồm 3 cấp học: giáo dục tiểu học 5 năm (từ lớp 1 đến lớp 5), giáo dục trung học cơ sở 4 năm (từ lớp 6 đến lớp 9) và giáo dục trung học phổ thông (10 đến lớp 12), phù hợp với đặc điểm của từng lứa tuổi, phù hợp với quốc gia và xu thế phát triển hệ thống giáo dục phổ thông quốc tế (163/206 nước (79,1%) có hệ thống giáo dục phổ thông 12 năm), bảo đảm tính tương thích với các bằng phân loại giáo dục chung của quốc tế và bảo đảm thời lượng học tập tương đương với các nước trên thế giới. Hệ thống giáo dục phổ thông hiện nay đảm bảo tính liên thông, kế thừa về mục tiêu, nội dung giáo dục giữa các cấp học, trình độ đào tạo. Bên cạnh đó,

việc triển khai thí điểm một số mô hình trường học mới (như: mô hình trường học chất lượng cao, trường học thông minh, trường học tiến tiến, trường học song ngữ, ...) đã giúp học sinh được học trong môi trường giáo dục hiện đại với những phương pháp giảng dạy tiên tiến, học tập kết hợp với trải nghiệm và khám phá, xây dựng và rèn luyện kỹ năng một cách tự nhiên đồng thời hoàn thiện phát triển nhân cách. Các loại hình trường của giáo dục phổ thông về cơ bản đáp ứng được nhu cầu của các đối tượng khác nhau, đã thực hiện dạy học tích hợp ở trung học cơ sở và phân hóa ở trung học phổ thông, tạo điều kiện phân luồng học sinh (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Khung trình độ quốc gia của Việt Nam hiện nay với cấu trúc 8 bậc (sơ cấp bậc 1, 2, 3, trung cấp, cao đẳng, đại học, thạc sĩ, tiến sĩ) phù hợp với cơ cấu hệ thống giáo dục quốc dân và pháp luật hiện hành, tương đối phù hợp với Khung tham chiếu trình độ khu vực ASEAN, Khung trình độ Châu Âu và khoảng 70% số khung trình độ của các quốc gia trên thế giới, góp phần thúc đẩy hợp tác về giáo dục và công nhận văn bằng, trình độ người lao động trong bối cảnh Việt Nam hội nhập quốc tế sâu rộng (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Mạng lưới cơ sở giáo dục thường xuyên được củng cố và phát triển, đáp ứng nhu cầu học tập của mọi người dân. Các trung tâm học tập cộng đồng xã, phường, thị trấn từng bước được củng cố kiện toàn về tổ chức và trang bị các điều kiện để duy trì và hoạt động có hiệu quả thiết thực, phù hợp, thực hiện tốt các chương trình xóa mù chữ, chống mù chữ đáp ứng nhu cầu người học trong cộng đồng dân cư. Các trung tâm, cơ sở ngoại ngữ, tin học với đa dạng loại hình đã góp phần xây dựng phong trào học ngoại ngữ, học kỹ năng sống cho học viên và người dân. Các lớp tập huấn bồi dưỡng ngắn hạn, chuyển giao khoa học kỹ thuật... được tổ chức nhằm đáp ứng nhu cầu học tập của người dân. Việc thực hiện xây dựng xã hội học tập dựa trên nền tảng phát triển đồng thời, gắn kết liên thông giữa giáo dục chính quy và giáo dục thường xuyên, trong đó thực hiện các chương trình học tập, tạo các điều kiện tốt nhất đáp ứng mọi nhu cầu học tập của người dân (Bộ Giáo dục và Đào tạo, 2023).

4. Định hướng tiếp tục thực hiện đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo trong giai đoạn mới

Một số hạn chế tồn tại trong đổi mới giáo dục, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao

Mặc dù, chất lượng giáo dục phổ thông có nhiều chuyển biến tích cực nhưng vẫn chưa đồng đều giữa các địa phương, giữa khu vực nông thôn và thành thị, giữa các cấp học, giữa loại hình trường công lập và ngoài công lập); chưa đáp ứng tốt yêu cầu giáo dục toàn diện cũng như yêu cầu đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao cho đất nước; chưa hoàn thành mục tiêu thực hiện giáo dục bắt buộc 9 năm từ sau năm 2020. Giáo dục hướng nghiệp, phân luồng học sinh sau tốt nghiệp trung học cơ sở, trung học phổ thông hiệu quả chưa cao. Phần lớn các tỉnh/thành đều có hơn 70% học sinh tốt nghiệp THCS học tiếp lên THPT, thậm chí có địa phương hơn 80%. Tỷ lệ học sinh tốt nghiệp THCS vào học sơ cấp và trung cấp nghề, trung cấp chuyên nghiệp thấp; còn một tỷ lệ không nhỏ học sinh tốt nghiệp THCS tham gia thị trường lao động mà không qua đào tạo đã làm ảnh hưởng đến chất lượng và cơ cấu đào tạo của lực lượng lao động. Tỷ lệ thanh niên trong độ tuổi đạt trình độ giáo dục trung học phổ thông và tương đương mới chỉ đạt 68,3% (chưa đạt so với mục tiêu đề ra là 80%). Việc triển khai thực hiện Chương trình Giáo dục phổ thông 2018 còn gặp nhiều khó khăn, lúng túng (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Bên cạnh những thành tựu đạt được, chất lượng và trình độ đào tạo bậc giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học vẫn còn hạn chế, mới đáp ứng được yêu cầu nguồn nhân lực cho sự phát triển của đất nước ở trình độ trung bình, theo chiều rộng, chưa đáp ứng được yêu cầu nguồn nhân lực chất lượng cao, chưa đủ tầm bứt phá để thu hẹp khoảng cách so với các nước tiên tiến trong khu vực và thế giới. Báo cáo Chỉ số đổi mới sáng tạo toàn cầu của WIPO (GII) có 2 chỉ số chính liên quan tới GDĐH bao gồm chỉ số TE (Tertiary Education) và chỉ số R&D (Research & Development): năm 2023 chỉ số TE ở vị trí 89/132 và xếp sau 4 nước trong khu vực (Singapore, Thailand, Malaysia và Philippines), chỉ số R&D ở vị trí 44/132 và xếp sau 3 nước trong khu vực (Singapore, Malaysia và Indonesia). Cơ cấu ngành nghề, trình độ đào tạo và chất lượng đào tạo chưa theo kịp yêu cầu phát triển của nền kinh tế và nhu cầu của người học thế hệ mới; sự thiếu hụt nguồn nhân lực chất lượng cao, trình độ cao trở thành điểm nghẽn lớn trong thu hút đầu tư và phát triển các ngành công nghiệp công nghệ cao (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Đến năm 2022, cả nước có khoảng 4,28 triệu người có trình độ từ cao đẳng, đại học trở lên, trong đó có khoảng gần 25 nghìn tiến sĩ (trong đó có 12,5 nghìn tiến sĩ hoạt động trong lĩnh vực khoa học và công nghệ, 41% làm việc trong các trường đại học và cao đẳng), Khoảng 110 nghìn thạc sĩ (trong đó 35% làm việc trong các trường đại học và cao đẳng) (Tổng cục Thống kê 2023). Năm 2022, quy mô đào tạo thạc sĩ chiếm tỉ trọng xấp xỉ 5,0%, ở trình độ tiến sĩ chưa đạt 0,6%, trong khi các tỉ trọng đó ở Malaysia là lần lượt là 10,9% và 7,0%, ở Singapore là 9,5% và 2,2%, tính bình quân các nước có thu nhập trung bình là 10,7% và 1,3%, tính bình quân các nước OECD là 22,0% và 4,0%. Tính chung trên tổng quy mô đào tạo các trình độ của tất cả lĩnh vực, số học viên sau đại học khối STEM của Việt Nam chỉ chiếm dưới 1,1%, chỉ tương đương 1/3 so với Hàn Quốc, 1/4 so với Israel, 1/9 so với Phần Lan và trung bình khối EU, 1/11 so với Đức. Nếu chỉ tính riêng số nghiên cứu sinh theo học các lĩnh vực STEM, tỉ lệ này của Việt Nam chỉ xấp xỉ 0,14%, chưa bằng 1/10 so với Hàn Quốc, Israel và trung bình khối EU, và chưa bằng 1/16 lần so với Phần Lan và Đức (Bộ Giáo dục và Đào tạo 2023).

Kinh tế - xã hội của Việt Nam trong 10 năm qua đã có sự phát triển mạnh nhưng nhìn chung vẫn chưa tương xứng với tiềm năng, lợi thế của đất nước và còn nhiều khó khăn, thách thức; quy mô, năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế chưa cao; nguồn lực đầu tư từ ngân sách nhà nước ưu tiên nhiều

hơn cho các nhiệm vụ phát triển kinh tế do đất nước ta đang trong quá trình phát triển; đời sống của một bộ phận nhân dân còn khó khăn, đã ảnh hưởng không nhỏ tới sự quan tâm và quyết tâm đầu tư cho giáo dục và việc thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ, giải pháp mà Nghị quyết 29-NQ/TW đã đề ra. Thực hiện tinh giản biên chế giáo viên trong bối cảnh gia tăng dân số tự nhiên của cả nước và gia tăng dân số cơ học ở các khu đô thị, thành phố lớn, khu công nghiệp làm tăng áp lực lên hệ thống giáo dục và đào tạo. Trong khi đó, đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo là nhiệm vụ lớn, phức tạp, chưa có tiền lệ ở nước ta; việc học tập kinh nghiệm thế giới gặp khó khăn khi áp dụng vào thực tiễn Việt Nam do có nhiều khác biệt về văn hóa, chính trị, điều kiện kinh tế - xã hội.

Giải pháp tiếp tục thực hiện đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo

Để có thể đạt được các mục tiêu phát triển đến năm 2030, cần phải tiếp tục có những đột phá trong đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, thực sự coi giáo dục và đào tạo là *quốc sách hàng đầu*, là sự nghiệp của Đảng, Nhà nước và của toàn dân; đầu tư cho giáo dục là đầu tư phát triển, được ưu tiên đi trước trong các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Trong giai đoạn tới, cần tiếp tục đổi mới mạnh mẽ, đồng bộ các yếu tố cơ bản của giáo dục nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục, đào tạo. Một số giải pháp chính sách được đề xuất hướng tới gồm:

- Sau đổi mới Chương trình giáo dục phổ thông và đổi mới trong đào tạo cao đẳng và đại học, cần thực hiện đổi mới Chương trình giáo dục mầm non. Nội dung, chương trình, phương pháp giáo dục mầm non cần được đổi mới theo hướng tiếp cận năng lực, bảo đảm quyền được chăm sóc, giáo dục cho mọi trẻ em, bám sát mục tiêu: chất lượng - công bằng - hòa nhập trong công tác bảo vệ, chăm sóc, nuôi dưỡng kết hợp giáo dục trẻ mầm non, đặt nền móng vững chắc cho nguồn nhân lực có chất lượng trong tương lai.
- Tiếp tục triển khai có hiệu quả Chương trình Giáo dục phổ thông 2018. Tiếp tục đổi mới chương trình phổ thông theo hướng chuyển mạnh quá trình giáo dục từ chủ yếu trang bị kiến thức sang phát triển toàn diện năng lực và phẩm chất người học. Đổi mới nội dung, phát triển các chương trình giáo dục thường xuyên đáp ứng nhu cầu học tập đa dạng của người dân.

- Đổi mới, phát triển giáo dục nghề nghiệp theo hướng mở, linh hoạt, hiện đại, hiệu quả, hội nhập, chú trọng cả số lượng, cơ cấu, chất lượng đào tạo; quan tâm đầu tư, phát triển một số cơ sở giáo dục nghề nghiệp, ngành, nghề đào tạo đạt trình độ tương đương với khu vực và thế giới theo tinh thần bắt kịp, tiến cùng và vượt lên ở một số lĩnh vực ngành nghề; phát huy tối đa năng lực, phẩm chất của người học; thúc đẩy khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo; gắn kết chặt chẽ giáo dục nghề nghiệp với nhu cầu của thị trường lao động, việc làm, an sinh xã hội và phát triển bền vững, bao trùm.

- Nâng cao chất lượng giáo dục đại học, tạo sự chuyển biến mạnh mẽ về chất lượng đào tạo, nghiên cứu khoa học, đổi mới sáng tạo và chuyển giao công nghệ đáp ứng nhu cầu nguồn nhân lực chất lượng cao; đổi mới quản lý, chương trình và phương pháp đào tạo; xây dựng và ban hành chuẩn cơ sở giáo dục đại học, chuẩn các chương trình đào tạo theo hướng hội nhập quốc tế. Ưu tiên đầu tư phát triển một số ngành đào tạo quan trọng cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước, nhất là kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn và nhu cầu học tập của nhân dân; góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.

- Chú trọng đổi mới và nâng cao chất lượng công tác giáo dục chính trị, tư tưởng, đạo đức, lối sống cho học sinh, sinh viên; quan tâm giáo dục lý tưởng cách mạng, lòng yêu nước, lòng tự hào, tự tôn dân tộc, ý thức tuân thủ pháp luật, trách nhiệm với cộng đồng, có ước mơ, hoài bão và khát vọng cống hiến cho học sinh, sinh viên, góp phần hình thành hệ giá trị con người Việt Nam trong thời kỳ hội nhập và phát triển. Tăng cường sự phối hợp giữa gia đình, nhà trường và xã hội trong giáo dục học sinh, sinh viên.

- Tăng cường giáo dục thể chất, rèn luyện kỹ năng lao động, kỹ năng sống, kỹ năng giao tiếp, năng lực tự học cho học sinh, sinh viên; giúp học sinh, sinh viên biết gắn kết việc thực hành, vận dụng các kiến thức, kỹ năng đã được trang bị trong quá trình học tập để giải quyết các vấn đề trong thực tiễn cuộc sống; chú trọng xây dựng môi trường học đường an toàn, hạnh phúc, lành mạnh, thân thiện để trẻ em, học sinh, sinh viên phát triển toàn diện về phẩm chất và năng lực.

- Chuyển mạnh phương thức giáo dục, đào tạo từ cung cấp kiến thức, kỹ năng của môn học, lĩnh vực học tập sang phát triển năng lực người học, nâng cao năng lực tự học, năng lực sáng tạo của người học, đa dạng hóa các loại hình đào tạo và hình thức học tập; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin và các công nghệ hiện đại trong dạy và học, phát triển các mô hình trường học, trường đại học số. Nâng cao chất lượng dạy và học ngoại ngữ, đặc biệt là tiếng Anh ở tất cả các cấp học và trình độ đào tạo. Đổi mới đánh giá người học theo hướng phát triển phẩm chất, năng lực; đẩy mạnh công tác đảm bảo chất lượng, kiểm định chất lượng giáo dục theo tiêu chuẩn trong nước và quốc tế.
- Xây dựng đội ngũ nhà giáo, cán bộ quản lý giáo dục đủ về số lượng, bảo đảm về chất lượng, hợp lý và đồng bộ về cơ cấu; Đổi mới mô hình, phương thức đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ nhà giáo theo hướng phát triển năng lực, đạo đức nghề nghiệp đáp ứng yêu cầu đổi mới; Đổi mới cơ chế, chính sách tuyển dụng, quản lý, sử dụng, đãi ngộ, trọng dụng nhân tài trong ngành giáo dục.
- Tiếp tục đổi mới quản lý nhà nước về giáo dục, đào tạo và quản trị nhà trường theo hướng chuẩn hóa, hiện đại hóa, dân chủ hóa và hội nhập quốc tế. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước về giáo dục, bảo đảm tính hệ thống, liên thông và thống nhất trong quản lý giáo dục từ trung ương đến địa phương. Đẩy mạnh giao quyền tự chủ gắn với nâng cao trách nhiệm giải trình trước xã hội, người học, cơ quan quản lý đối với các cơ sở giáo dục và đào tạo. Thực hiện quy hoạch mạng lưới các cơ sở giáo dục và đào tạo đáp ứng nhu cầu học tập của người dân, nhu cầu phát triển nguồn nhân lực, phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương, vùng miền và nhu cầu phát triển bền vững quốc gia. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thể chế hóa các chủ trương của Đảng về giáo dục và đào tạo và việc thực hiện chính sách pháp luật trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo./.

5. Tài liệu tham khảo

Ban chấp hành Trung ương Đảng (2013); Nghị quyết số 29-NQ/TW về đổi mới căn bản, toàn diện Giáo dục và Đào tạo, đáp ứng nhu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Hà Nội.

Bộ Giáo dục và Đào tạo (2023): Báo cáo Tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết số 29-NQ/TW, ngày 04/11/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI Về đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Báo cáo trình Ban chấp hành Trung ương Đảng. Hà Nội.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2001): Văn kiện Đại hội toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật. Hà Nội.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2016): Văn kiện Đại hội toàn quốc lần thứ XII của Đảng Cộng sản Việt Nam. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật. Hà Nội.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021): Văn kiện Đại hội toàn quốc lần thứ XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật. Hà Nội.

Ngân hàng thế giới (2023): Đánh giá khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo ở Việt Nam – Báo cáo tóm tắt. IBRD World Bank Group và OECD Better Policies for Better Lives.

Quốc hội (2005): Luật Giáo dục của Quốc hội Nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 38/2005/QH11 ngày 14 tháng 6 năm 2005. Hà Nội.

Quốc hội (2012): Luật Giáo dục đại học của Quốc hội Nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 08/2012/QH13 ngày 18 tháng 6 năm 2012. Hà Nội.

Quốc hội (2014): Luật Giáo dục nghề nghiệp của Quốc hội Nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIII số 74/2014/QH13 ngày 27 tháng 11 năm 2014. Hà Nội.

Quốc hội (2018): Luật sửa đổi Luật Giáo dục đại học của Quốc hội Nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 34/2018/QH14 ngày 19 tháng 11 năm 2018. Hà Nội.

Quốc hội (2019): Luật Giáo dục của Quốc hội Nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 43/2019/QH14 ngày 14 tháng 6 năm 2019. Hà Nội.

UNDP (2022): Báo cáo phát triển con người HDI 2021. Chương trình phát triển của Liên Hợp quốc. New York.



PGS.TS. Lưu Bích Ngọc

Hướng nghiên cứu: Nhân khẩu học, Dân số và Phát triển, Chính sách công về Giáo dục, Đào tạo và Phát triển nhân lực, Y tế và An sinh xã hội

Chánh Văn phòng Hội đồng Quốc gia Giáo dục và Phát triển nhân lực,

Bộ Giáo dục và Đào Tạo

Email: bichngocluu@gmail.com



Chung cư hiện đại tại Thành phố Hồ Chí Minh
Nguồn: iStock.com

Thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị ở Việt Nam

● Nguyễn Văn Chiêu và Hoàng Thanh Lịch

1. Mở đầu

Việt Nam là một trong những quốc gia có tốc độ đô thị hoá nhanh. Đô thị hóa đóng vai trò quan trọng trong sự thành công của Việt Nam, với tỷ lệ dân số sống ở các thị trấn và thành phố tăng từ ít hơn 20% năm 1990 lên hơn 37,55% vào năm 2022 (Tổng cục Thống kê 2023). Để quản lý phát triển xã hội nói chung và ở các đô thị nói riêng, Việt Nam đã có nhận thức và thực hiện nhiều giải pháp nhằm thúc đẩy sự phát triển bền vững, toàn diện. Trong những năm qua, để nâng cao chất lượng cuộc sống, cùng với khu vực nông thôn - miền núi, các nhóm dân cư đô thị cũng được thụ hưởng các chính sách xã hội. Tuy nhiên, trong bối cảnh tốc độ đô thị hóa ở Việt Nam tiếp tục diễn ra mạnh mẽ, cư dân ở các khu vực đô thị vẫn đang phải đối mặt với nhiều thách thức an sinh xã hội như nghèo đói, thất nghiệp, bệnh tật, chất lượng dịch vụ y tế, giáo dục và việc làm, v.v. thì việc thực hiện chính sách xã hội hiệu quả là giải pháp quan trọng để đô thị phát triển một cách bền vững. Đặc biệt, các đô thị lớn như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, tình trạng thiếu nhà ở, quá tải về y tế, giáo dục, ô nhiễm môi trường, vẫn là những thách thức không nhỏ với hệ thống chính sách xã hội, v.v. Nguyên nhân của tình trạng này là do tốc độ đô thị hóa quá nóng, năng lực nội tại, khả năng hấp thụ của các đô thị còn nhiều hạn chế cũng như những bất cập trong cơ chế, chính sách, quy hoạch đô thị của Nhà nước và các địa phương v.v. Điều đó dẫn đến những biểu hiện phát triển các đô thị còn mang tính chấp vá, quá tải về hạ tầng xã hội, giao thông, môi trường, y tế giáo dục, v.v. Hệ quả là người dân đô thị không được thụ hưởng đầy đủ những thành quả của đô thị hóa, chất lượng sống không cao.

2. Thách thức đô thị hoá và vai trò của chính sách xã hội đối với sự phát triển đô thị bền vững ở Việt Nam

Đô thị hoá và những thách thức xã hội đặt ra ở Việt Nam

Quá trình đổi mới của Việt Nam trong gần 40 năm qua là một câu chuyện thành công đáng chú ý. Việt Nam từ một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới đã trở thành quốc gia có thu nhập trung bình thấp nhờ thực hiện cải cách toàn diện và chuyển đổi cơ cấu nhanh chóng từ nền kinh tế nông nghiệp sang công nghiệp hóa và thúc đẩy đô thị hóa một cách có hệ thống. Đến năm 2023, trong tổng số 100,3 triệu người, khu vực đô thị có khoảng 38,2 triệu người, chiếm 38,1%, còn lại là khu vực nông thôn, miền núi chiếm 61,9% với khoảng 62,1 triệu người.

Tốc độ đô thị hóa ở Việt Nam tiếp tục diễn ra mạnh mẽ do việc di cư dân số cơ học từ khu vực nông thôn đến thành thị và việc mở rộng địa giới hành chính các khu vực thành thị. So với năm 2022, tỷ lệ dân số thành thị tăng 0,6 điểm phần trăm vào năm 2023 và tăng 1 điểm phần trăm so với năm 2021 (Tổng cục Thống kê 2023). Dòng người đổ đến các đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và các khu vực xung quanh, với tỷ lệ nhập cư cao hơn đáng kể so với mức trung bình cả nước, đã làm gia tăng áp lực về việc làm, nhà ở và dịch vụ an sinh xã hội. Tỷ lệ nhập cư ở hai thành phố đặc biệt là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh cao gấp 2,7 lần mức trung bình cả nước và gấp 5,3 lần so với khu vực nông thôn (Quỹ dân số Liên hợp quốc tại Việt Nam 2021). Áp lực nhập cư đối với đô thị đặc biệt là lớn nhất, cứ 1000 người sống tại các đô thị đặc biệt thì có tới gần 200 người là người nhập cư, cao gấp 2,7 lần mức chung của cả nước (Đặng Thị Ánh Tuyết/ Vũ Thái Hạnh 2023).



Nhà ở phố cổ Hà Nội

Nguồn: Stock-Fotografie-ID:520741570. Hochgeladen am:14. April 2016

Tại Việt Nam cũng như nhiều quốc gia trên thế giới, quá trình di dân đến các đô thị thường gắn liền với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, trong đó lao động di cư là lực lượng chính của các cuộc di dân, có thể kéo theo gia đình của họ. Điểm chung của các cuộc di dân đều là động lực tích cực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, góp phần phân bổ lại dân cư, chuyển dịch cơ cấu kinh tế lao động, giải quyết việc làm, xóa đói giảm nghèo và đảm bảo phát triển bền vững với lực lượng lao động di cư giữ vai trò quan trọng (Mạc Văn Tiến 2023). Mặc dù lao động di cư có vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội đất nước nhưng họ vẫn là nhóm dễ bị tổn thương nhất và khó tiếp cận được với các chính sách về an sinh xã hội như lao động, việc làm, giảm nghèo, bảo hiểm xã hội, bảo trợ xã hội, các dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch (Trương Thị Ly 2022; Nghiêm Thị Thủy 2023; Đặng Thị Ánh Tuyết/ Vũ Thái Hạnh 2023; Phạm Thị Kim Xuyên/ Nguyễn Thị Minh Thúy 2023). Thời điểm diễn ra đại dịch Covid-19, người dân cả nước đều bị ảnh hưởng, đặc biệt là nhóm dân di cư ở các đô thị. Lao động di cư ở các đô thị dù làm việc tại các khu vực chính thức hay tại các khu vực phi chính thức đều dễ bị tổn thương trong giai đoạn này. Đại dịch Covid-19 đã làm trầm trọng thêm các điểm yếu sẵn có của những lao động di cư trong

nước (Tổ chức Lao động Quốc tế, 2020). Ngoài ra, tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu trên toàn cầu cũng đang làm trầm trọng hóa các thách thức ở đô thị và ảnh hưởng trực tiếp đến người dân, trong đó có nhóm dân di cư với nhiều yếu tố.

Vai trò của chính sách xã hội trong phát triển đô thị bền vững ở Việt Nam

Với mục tiêu và nội dung cơ bản

"là chính sách chăm lo cho con người, vì con người, lấy con người làm trung tâm, là chủ thể, mục tiêu, động lực, nguồn lực để phát triển bền vững đất nước" (Đảng Cộng sản Việt Nam 2021),

chính sách xã hội đóng vai trò quan trọng trong đảm bảo công bằng xã hội, phúc lợi xã hội cho cư dân đô thị.

Về chủ trương, trên cơ sở các nghị quyết được thông qua tại các kỳ Đại hội (đặc biệt là Đại hội XI, XII, XIII), Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định định hướng, nhiệm vụ phát triển chính sách xã hội trong từng giai đoạn. Năm 2012, tại Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI ban hành *Nghị quyết số 15-NQ/TW một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020*. Nghị quyết tập trung vào hai nhóm chính

sách cơ bản, quan trọng trong hệ thống các chính sách xã hội là chính sách ưu đãi người có công và chính sách an sinh xã hội. Nghị quyết này cho thấy sự quan tâm của Đảng trong thực hiện chính sách xã hội nhằm mục tiêu phát triển nhanh và bền vững. Năm 2023, tại Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 42-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về *Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng chính sách xã hội, đáp ứng yêu cầu sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong giai đoạn mới*. Nghị quyết xác định mục tiêu tổng quát đến năm 2030:

"Xây dựng hệ thống chính sách xã hội theo hướng bền vững, tiến bộ và công bằng, không ngừng nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của Nhân dân, góp phần cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Hoàn thiện chính sách an sinh xã hội đa dạng, đa tầng, toàn diện, hiện đại, bao trùm, bền vững; tạo cơ hội cho Nhân dân, nhất là người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn, người sống ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, đặc biệt là về y tế, giáo dục, nhà ở, thông tin. Phát triển thị trường lao động linh hoạt, hiệu quả, hội nhập quốc tế gắn với việc làm bền vững; nâng cao chất lượng quản lý phát triển xã hội gắn với bảo đảm quyền con người, quyền công dân" (Đảng Cộng sản Việt Nam 2021).

Có thể thấy, từ 2012 đến nay, Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành đã tích cực thể chế hóa các chủ trương và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về chính sách xã hội. Hệ thống chính sách ưu đãi người có công và bảo đảm an sinh xã hội từng bước được hoàn thiện.

Cụ thể hoá chủ trương của Đảng, Hiến pháp 2013 đã khẳng định

"Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội" (Điều 34) và "Nhà nước, xã hội tôn vinh, khen thưởng, thực hiện chính sách ưu đãi đối với người có công với nước", "Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội, có chính sách trợ giúp người cao tuổi, người khuyết tật, người nghèo và người có hoàn cảnh khó khăn khác" (Điều 59).

Các vấn đề khác về việc làm, y tế, giáo dục, nhà ở được đề cập trong một số điều của Hiến pháp như

"Công dân có quyền và nghĩa vụ học tập" (Điều 39), "Mọi người có quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe, bình đẳng trong việc sử dụng các dịch vụ y tế và có nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh" (Điều 38), "Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tạo việc làm cho người lao

động" (Điều 57), "Nhà nước có chính sách phát triển nhà ở, tạo điều kiện để cho mọi người có chỗ ở" (Điều 59).

Cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp 2013, trên các lĩnh vực cụ thể của chính sách xã hội, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đã được ban hành và thực hiện, cụ thể:

- Hệ thống văn bản pháp luật về lao động, việc làm và an toàn lao động đã được hoàn thiện đáng kể từ năm 2012 đến nay với nhiều điểm mới phù hợp với thực tế. Bên cạnh Bộ luật Lao động sửa đổi năm 2019, Luật Việc làm năm 2013, Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2015, Chương trình mục tiêu Quốc gia về việc làm và dạy nghề giai đoạn 2011-2015 và Chương trình mục tiêu Giáo dục nghề nghiệp - Việc làm và An toàn lao động giai đoạn 2016-2020, có khoảng 60 văn bản quy phạm pháp luật gồm 14 nghị định của Chính phủ, 13 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 30 thông tư và thông tư liên tịch.
- Về lĩnh vực giảm nghèo, hệ thống chính sách được hoàn thiện, các chương trình mục tiêu quốc gia được triển khai hiệu quả và cơ chế chính sách được đổi mới. Từ 2012 đến nay có hơn 100 văn bản pháp luật về giảm nghèo đã được ban hành, hai chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững đã được triển khai, hỗ trợ tích cực cho các đối tượng hộ nghèo. Chính sách giảm nghèo được điều chỉnh theo hướng ưu tiên cả hộ nghèo, cận nghèo và mới thoát nghèo, mở rộng hỗ trợ bảo hiểm y tế, cho vay vốn tín dụng ưu đãi, hỗ trợ sản xuất, tạo sinh kế cho các đối tượng này. Giảm nghèo được gắn kết chặt chẽ với tạo sinh kế, việc làm, đào tạo nghề và xuất khẩu lao động.
- Về lĩnh vực bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thất nghiệp, hệ thống chính sách, pháp luật hoàn thiện, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Bên cạnh Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội, Luật Việc làm năm 2013, còn có trên 70 văn bản quy phạm pháp luật khác được ban hành, trong đó có 01 nghị quyết Quốc hội, 04 nghị quyết của Trung ương, 23 nghị định của Chính phủ, 04 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 25 thông tư và thông tư liên tịch.
- Về lĩnh vực trợ giúp xã hội, hệ thống luật pháp về trợ giúp xã hội được hoàn thiện, mở rộng đối tượng với nhiều hình thức hỗ trợ phù hợp, nâng mức trợ cấp, từng bước tiệm cận xu hướng quốc tế. Chính sách trợ giúp xã hội bao phủ hầu hết các nhóm đối tượng, đáp ứng nhu cầu cơ bản, tạo lưới an toàn xã

hội rộng khắp, đan xen. Hiện có trên 10 luật và bộ luật; 07 pháp lệnh và hơn 30 nghị định, quyết định của Chính phủ; hơn 40 thông tư, thông tư liên tịch và nhiều văn bản chỉ đạo khác có nội dung liên quan trực tiếp đến trợ giúp xã hội, đặc biệt là Luật Người cao tuổi, Luật Người khuyết tật, Luật Trẻ em.

- Về bảo đảm giáo dục tối thiểu, đến nay đã ban hành trên 70 văn bản quy phạm pháp luật, gồm 03 luật, 01 nghị quyết của Trung ương, 01 kết luận của Ban Bí thư, 01 nghị quyết của Chính phủ, 17 nghị định của Chính phủ, 21 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 25 thông tư và thông tư liên tịch. Các chính sách hỗ trợ giáo dục cho học sinh thuộc hộ nghèo, thuộc diện đối tượng bảo trợ xã hội, dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn đã góp phần cải thiện tính công bằng trong giáo dục, có ý nghĩa xã hội to lớn, góp phần quan trọng nâng cao dân trí, đào tạo nguồn nhân lực, giảm nghèo.
- Về bảo đảm y tế tối thiểu, từ năm 2012 đến nay đã có trên 50 văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, trong đó có 01 luật, 03 nghị quyết của Trung ương, 01 nghị quyết của Chính phủ, 06 nghị định của Chính phủ, 15 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 24 thông tư, thông tư liên tịch. Hệ thống luật pháp và chính sách bảo hiểm y tế được hoàn thiện, hướng đến bảo hiểm y tế toàn dân.
- Về bảo đảm nhà ở tối thiểu, hệ thống các chính sách, chương trình hỗ trợ nhà ở cho những đối tượng yếu thế đã hình thành và triển khai thực hiện. Từ 2012 đến nay đã ban hành 18 văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có 1 luật, 1 nghị quyết của Chính phủ, 4 nghị định của Chính phủ, 1 chỉ thị và 6 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 5 thông tư và thông tư liên tịch.
- Về bảo đảm nước sạch, từ năm 2012 đến nay đã ban hành 8 văn bản quy phạm pháp luật bao gồm 01 nghị định của Chính phủ, 01 chỉ thị và 03 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 03 thông tư. Bên cạnh đó, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 có một số điều quy định về bảo vệ môi trường đô thị, khu dân cư, hộ gia đình và quản lý chất thải, nước thải.
- Về bảo đảm thông tin, mọi công dân đều bình đẳng, không bị phân biệt đối xử trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin và Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi để người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Bên cạnh Luật tiếp cận thông tin năm

2016, 14 văn bản quy phạm pháp luật khác đã được ban hành trong giai đoạn 2012-2019 gồm 08 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 06 thông tư, thông tư liên tịch.

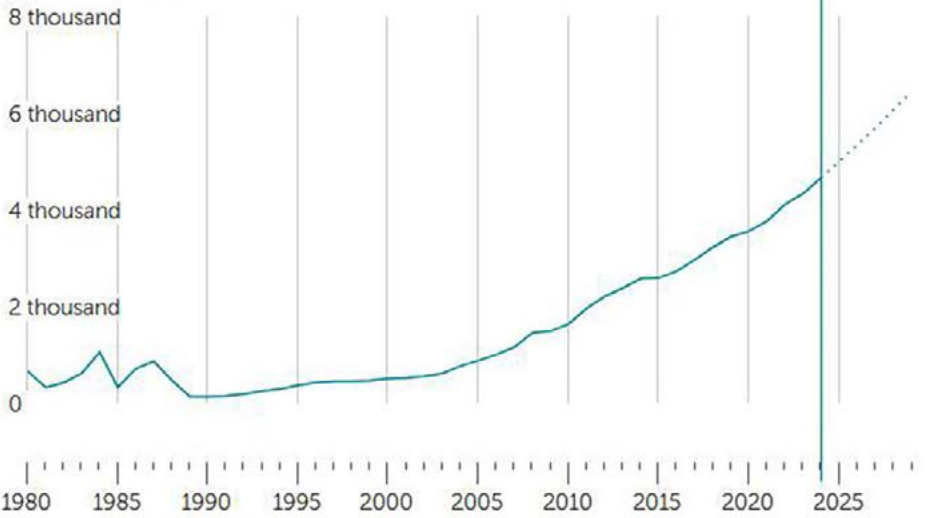
Nhìn chung, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về chính sách xã hội đã được ban hành đã tạo khung khổ pháp lý thuận lợi để các cơ quan, tổ chức, gia đình, cá nhân tham gia tích cực vào các hoạt động đảm bảo phúc lợi xã hội cho cư dân đô thị, tạo sự đồng thuận trong xã hội và tạo điều kiện thuận lợi để người dân xây dựng cuộc sống, tiếp tục khẳng định vai trò trong cộng đồng và xã hội.

Đại dịch Covid-19 không chỉ là cuộc khủng hoảng trầm trọng về y tế mà còn là cuộc khủng hoảng khá nghiêm trọng về các vấn đề an sinh xã hội (Nguyễn Thị Thanh Tùng/ Kim Hồng Linh/ Lê Minh Công 2022). Dịch bệnh Covid-19 xảy ra đã làm ảnh hưởng tới việc làm, thu nhập của người di cư tại các đô thị. Trước tình trạng đó, một số văn bản chính sách ra đời nhằm hỗ trợ cho người dân như: Nghị quyết số 42/NQ-CP, Quyết định số 15/2020/QĐ-TTg về việc mở rộng đối tượng được hưởng hỗ trợ do bị ảnh hưởng bởi Covid-19. Tuy nhiên, việc triển khai các chính sách này chưa thực sự mang lại kết quả như mong đợi (Nghiêm Thị Thủy 2023). Vì vậy, để giải quyết tốt hơn chính sách an sinh xã hội cho người dân, ngày 24/11/2021, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Kết luận số 92-KL/TW ngày 05/11/2020 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XI *Một số vấn đề về chính sách xã hội* (Quyết định số 1983/ QĐ-TTg). Một trong những nhiệm vụ của Kế hoạch này là phát triển hệ thống dịch vụ xã hội đáp ứng nhu cầu của người di cư và các nhóm yếu thế trong xã hội. Về thực hiện các mục tiêu của Chính phủ trong bối cảnh dịch COVID-19, năm 2020 và 2021, Quốc hội và Chính phủ đã ban hành một loạt các chính sách để hỗ trợ người dân gặp khó khăn một cách kịp thời, không để ai bị bỏ lại phía sau (Bộ Lao động Thương binh và Xã hội 2022).

Có thể thấy được rằng chính sách xã hội có vai trò quan trọng trong phát triển đô thị bền vững ở Việt Nam. Nhờ thực hiện đầy đủ và hiệu quả, các chính sách xã hội đã tạo điều kiện cho cư dân đô thị có cơ hội bình đẳng để phát triển, được tiếp cận nguồn lực chung và được tham gia, đóng góp và hưởng lợi, tạo ra những nền tảng vật chất, tri thức và văn hóa tốt đẹp cho thế hệ mai sau, đáp ứng ngày càng đầy đủ hơn về nhu cầu vật chất và tinh thần của mọi tầng lớp nhân dân, giúp cho người dân sống ở các khu đô thị được thoải mái, hạnh phúc (Dương Đức Tâm 2019).

TREND (1980-2029)

U.S. dollars per capita



GDP bình quân đầu người của Việt Nam tính theo đô la Mỹ b

Nguồn: Quỹ Tiền tệ Quốc tế

<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/VNM?zoom=VNM&highlight=VNM>

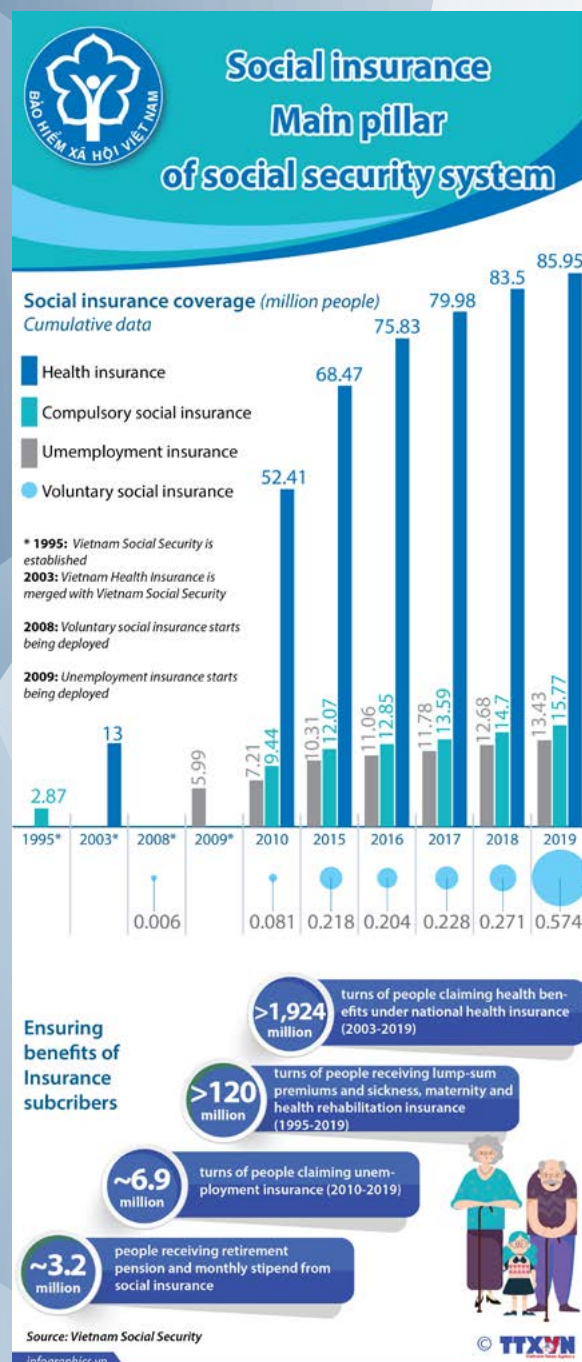
3. Kết quả thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị ở Việt Nam

Có thể nói, giai đoạn từ 2012 đến nay, các chính sách xã hội đã góp phần quan trọng vào việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội do đô thị hóa. Hạ tầng kỹ thuật đô thị và hạ tầng xã hội đã được quan tâm đầu tư, tăng quy mô và cải thiện chất lượng phục vụ. Chất lượng sống tại đô thị từng bước được nâng cao, tỷ lệ thất nghiệp và tỷ lệ hộ nghèo ngày càng giảm; sự phát triển của một số đô thị đã tạo động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực nông thôn. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi khu vực thành thị có xu hướng giảm dần, từ mức 4,3% năm 2010 xuống còn 3,1% năm 2019. Trong khu vực đô thị, tỷ lệ hộ nghèo 3% thấp hơn gần ba lần khu vực nông thôn. Tuổi thọ trung bình của cả nước tăng từ 73,3 tuổi năm 2015 lên 73,7 tuổi năm 2020, trong đó các vùng có mức độ đô thị hóa lớn có tuổi thọ bình quân cao hơn các vùng khác (Cổng thông tin điện tử Bộ Xây dựng 2022).

Thu nhập bình quân đầu người là một trong những chỉ tiêu quan trọng nhất, thể hiện rõ thành tựu đạt được trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân nhờ phát triển kinh tế của bất cứ địa phương hay quốc gia nào trên thế giới. Tại Việt Nam, sau hơn một

thập kỷ từ năm 2012-2022, thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam đã tăng hơn 2 lần. Theo Báo cáo kết quả khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm (Tổng cục Thống kê 2022), thu nhập bình quân 1 người 1 tháng (thu nhập bình quân) của người dân Việt Nam đã tăng từ 2 triệu đồng năm 2012 lên 4,67 triệu đồng năm 2022. Trong đó, thu nhập bình quân của người dân ở khu vực thành thị tăng từ 2,98 triệu đồng lên 5,94 triệu đồng, gấp gần 2 lần. Như vậy, với thu nhập tăng lên, đời sống của người dân, nhất là người dân sống ở khu vực nông thôn cũng được cải thiện đáng kể. Đáng nói là thu nhập bình quân năm 2022 còn cao hơn con số 4,29 triệu đồng/người/tháng của năm 2019, khi đại dịch Covid-19 chưa xảy ra; trong đó, thu nhập trung bình của 20% dân số giàu nhất đạt 10,23 triệu đồng/người/tháng. Điều này cho thấy sự hồi phục mạnh mẽ của nền kinh tế, tạo động lực cho tăng trưởng toàn xã hội dẫn đến thu nhập tăng lên.

Về ưu đãi người có công với cách mạng, Việt Nam đã làm tốt công tác chăm lo cho đời sống người có công và gia đình người có công với cách mạng ở các đô thị, đến nay cơ bản không còn hộ gia đình người có công thuộc diện hộ nghèo, đảm bảo gia đình người có công có mức sống bằng hoặc cao hơn mức trung bình của cộng đồng dân cư. Công tác giải quyết hồ sơ tồn đọng, công tác xác nhận người có công được tổ chức thực



Bảo hiểm xã hội ở Việt Nam

Nguồn: Vietnam Social Security

<https://en.infographics.vn/social-insurance-main-pillar-of-social-security-system/15264.vna>

hiện dứt điểm, đảm bảo không bỏ sót những người có đóng góp cho sự nghiệp đấu tranh giải phóng dân tộc và thực hiện nghĩa vụ quốc tế. Đến cuối năm 2019, về cơ bản đã hoàn thành hỗ trợ nhà ở cho hộ người có công có khó khăn về nhà ở tại các đô thị trên cả nước (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội 2022).

Về việc làm ở đô thị, trong hơn mười năm qua, tỷ lệ thất nghiệp chung luôn duy trì ở mức dưới 4% ở khu vực thành thị. Tuy nhiên, do tác động của đại dịch COVID-19, tỷ lệ thất nghiệp ở đô thị năm 2021 là 4,42%. Thu nhập bình quân 1 người 1 tháng năm 2022 ở khu vực thành thị đạt gần 5,95 triệu đồng (tăng 10,3 điểm % so với năm 2021) cao gấp 1,54 lần thu nhập bình quân ở khu vực nông thôn là 3,86 triệu đồng (tăng 10,8 điểm % so với năm 2021) (Tổng cục Thống kê 2022).

Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi khu vực thành thị có xu hướng giảm dần, từ mức 4,3% năm 2010 xuống còn 3,1% năm 2019. Trong khu vực đô thị, tỷ lệ hộ nghèo 3% thấp hơn gần ba lần khu vực nông thôn (Tổng cục Thống kê 2022).

Trên cả nước, tỷ lệ lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm xã hội đã tăng đều hàng năm, đạt 32,6% năm 2020, 36% năm 2021. Tỷ lệ lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm thất nghiệp cũng tăng đều hàng năm, đạt 26,8% năm 2020, 30% năm 2021 (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội 2022). Tại Hà Nội, tính đến năm 2021, số người tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc chiếm 37,59% tổng số người trong độ tuổi lao động; tỷ lệ tham gia bảo hiểm xã hội nguyện chiếm 0,81%; tỷ lệ tham gia bảo hiểm thất nghiệp đạt 36% (Bảo hiểm Xã hội Việt Nam 2021). Tính đến hết năm 2023, số lượng người lao động ở thành phố Hồ Chí Minh tham gia bảo hiểm xã hội chiếm 54,4% lực lượng lao động trong độ tuổi; số lượng người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp chiếm 52,61% số lao động tham gia bảo hiểm xã hội (Bảo hiểm Xã hội Việt Nam 2024). Chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện hiện nay chưa thực sự hấp dẫn lao động di cư, nhất là đối với lao động di cư nữ giới (Mạc Văn Tiến 2023).

Về trợ giúp xã hội những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn ở đô thị, số người hưởng trợ giúp xã hội thường xuyên tăng lên hàng năm. Số người hưởng trợ cấp tiền mặt hàng tháng tăng lên vượt mục tiêu Nghị quyết 15-NQ/TW. Chính sách trợ giúp xã hội đột xuất đã bao phủ các nhóm đối tượng cần hỗ trợ, đảm bảo người dân khi gặp rủi ro, thiên tai được hỗ trợ kịp thời (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội 2022).

Về bảo đảm giáo dục tối thiểu, phổ cập giáo dục đã hoàn thành trước thời hạn từ cấp mầm non đến trung học cơ sở. Năm 2022, tỷ lệ đi học đúng tuổi các cấp tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông lần lượt là 95,8%, 90,6% và 77,2%. Trong vòng 10 năm từ 2012 đến 2022, các tỷ lệ đi học đúng tuổi đều có xu hướng tăng, đặc biệt là tỷ lệ đi học đúng tuổi trung học phổ thông (tăng từ 59,4% năm 2012 lên 77,2% năm 2022) (Tổng cục Thống kê 2022). Người di cư chuyển nơi sinh sống đến các đô thị để con cái họ có cơ hội học hành tốt hơn, được tiếp cận với môi trường giáo dục tốt hơn, chất lượng hơn cả về vật chất và đội ngũ giáo viên. Người lao động di cư làm việc ở khu vực phi chính thức phải mất thêm chi phí để con học trái tuyến ở các trường công lập nhận trẻ em có hộ khẩu thường trú tại địa phương (Mạc Văn Tiến 2023).

Năm 2021, cả nước có 88,8 triệu người tham gia bảo hiểm y tế, chiếm 91% dân số. Tỷ lệ trẻ dưới 1 tuổi được tiêm chủng đầy đủ luôn đạt 96% - 98% - vượt mục tiêu nghị quyết (trên 90%). Tỷ lệ trẻ dưới 5 tuổi suy dinh dưỡng thể nhẹ cân, giảm từ 16,2% năm 2012 xuống 12,5% năm 2020. Tỷ lệ dân số mắc bệnh lao đã giảm từ 215/100.000 người năm 2012 xuống còn 182/100.000 người năm 2018. Việt Nam không thuộc nhóm 20 nước có tỷ lệ người mắc bệnh lao cao nhất thế giới (Bộ Y tế, 2019). Thành thị có mức chi y tế bình quân 1 người có khám, chữa bệnh cao hơn nông thôn (2,8 triệu đồng so với 2,3 triệu - chênh lệch gần 500 nghìn/người có khám, chữa bệnh) (Tổng cục Thống kê 2022).

Về đảm bảo nhà ở tối thiểu ở đô thị, điều kiện nhà ở cho người nghèo, người có thu nhập thấp ở đô thị, nhà ở cho người lao động tại các khu công nghiệp và học sinh, sinh viên... từng bước được cải thiện. Chương trình phát triển nhà ở xã hội cho người có thu nhập thấp tại khu vực đô thị đã hoàn thành việc đầu tư xây dựng 149 dự án, quy mô xây dựng khoảng 90.000 căn hộ, với tổng diện tích khoảng 4.518.000 m² (Bộ Lao động Thương binh và Xã hội 2022). Xây dựng nhà ở xã hội đáp ứng một phần cho người lao động di cư (Nghiêm Thị Thủy 2023).

Ưu điểm của hệ thống chính sách xã hội Việt Nam trong thời gian qua là đã hỗ trợ đắc lực cho người nghèo, người yếu thế và nhiều đối tượng khác ở đô thị có điều kiện và quản lý các rủi ro tốt hơn. Các chính sách xã hội từng bước được mở rộng về phạm vi, đối tượng và mức ảnh hưởng. Các chính sách hỗ trợ ngày càng nhận được sự ủng hộ, tham gia của cá nhân, cộng đồng dựa trên tinh thần đoàn kết, chia sẻ và tương trợ (Nghiêm Thị Thủy 2023).

4. Đánh giá kết quả thực hiện chính sách xã hội tại đô thị ở Việt Nam

Thành tựu và nguyên nhân

Nhận thức của hệ thống chính trị và nhân dân về vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng của các chính sách xã hội tại các đô thị trong phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ngày càng đầy đủ và sâu sắc hơn. Các chính sách xã hội tại các đô thị không ngừng được hoàn thiện theo hướng tiến bộ và công bằng.

Chính sách ưu đãi người có công tại các đô thị được quan tâm đặc biệt và là chính sách tốt nhất trong các chính sách xã hội. Các chính sách xã hội được ban hành và thực hiện tại các đô thị trong giai đoạn này đã đáp ứng nhu cầu cơ bản thiết yếu của các tầng lớp dân cư, đảm bảo công bằng xã hội; đồng thời khuyến khích người dân chủ động tham gia xây dựng, thực hiện và thụ hưởng chính sách, phát huy nội lực của cộng đồng và bản thân mỗi người dân nỗ lực vươn lên thoát nghèo và làm giàu cho bản thân, đóng góp cho cộng đồng, dân tộc và đất nước.

Trong điều kiện ngân sách nhà nước còn hạn hẹp, Nhà nước đã tập trung được nguồn lực đáng kể để thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị. Một số địa phương, tùy thuộc vào điều kiện kinh tế xã hội đã bổ sung thêm nguồn lực để mở rộng diện đối tượng thụ hưởng và nâng mức thụ hưởng.

Hạn chế và nguyên nhân

Thứ nhất, thực hiện các chính sách xã hội tại các đô thị còn thiếu tính bao trùm, liên kết trong hỗ trợ đối tượng và chưa bao phủ hết đối tượng, chưa có sự tương trợ, kết nối của các trụ cột chính sách trong tổ chức thực hiện; chênh lệch mức sống giữa vùng miền, nhóm đối tượng còn lớn.

Thứ hai, quá trình tổ chức thực hiện các chính sách xã hội tại các đô thị chưa đồng bộ, thiếu đồng đều giữa các địa phương.

Thứ ba, chất lượng dịch vụ xã hội còn hạn chế. Hệ thống cung cấp dịch vụ xã hội, chăm sóc xã hội còn nhiều yếu kém chưa đáp ứng được các yêu cầu về đổi mới theo hướng chuyên nghiệp hóa.



Hội nghị Văn hóa toàn quốc năm 2021 triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng.
 Nguồn: <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/lists/news&ItemID=71136>

Thứ tư, nguồn lực thực hiện các chính sách xã hội tại các đô thị còn hạn chế và thiếu chủ động. Các chính sách này thường gắn với đảm bảo ngân sách từ nhà nước, vì vậy việc thực hiện nhiều chính sách xã hội phụ thuộc rất lớn vào tăng trưởng kinh tế, khả năng cân đối ngân sách nhà nước; chưa tạo được cơ chế đầy đủ động viên, thu hút được nhiều sự tham gia của xã hội và khuyến khích người thụ hưởng chính sách tự vươn lên. Chưa liên kết được các nguồn lực của chính sách xã hội, an sinh xã hội, phúc lợi xã hội và nguồn lực xã hội hóa để đáp ứng một cách linh hoạt, kịp thời và hiệu quả nhu cầu đời sống người dân đảm bảo an sinh xã hội.

Nguyên nhân của những hạn chế nêu trên là do:

Thứ nhất, nhận thức của một số cấp ủy đảng, chính quyền, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp về vai trò, vị trí của chính sách xã hội tại các đô thị chưa đầy đủ, toàn diện, chưa phù hợp với thực tiễn và chưa theo kịp xu hướng phát triển và hội nhập quốc tế. Việc lãnh đạo, chỉ đạo của một số cấp ủy đảng, chính quyền còn chưa được quan tâm đúng mức.

Thứ hai, hệ thống chính sách, pháp luật còn chưa đồng bộ, chất lượng chưa cao; việc tổ chức triển khai thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị còn nhiều hạn chế, chưa kịp thời, thiếu nhất quán, thiếu linh hoạt; chế tài xử lý sai phạm chưa đủ mạnh.

Thứ ba, phương thức quản lý, quản trị nhà nước trong các lĩnh vực xã hội chậm đổi mới, chưa hiện đại, chưa bảo đảm tính liên thông, linh hoạt và kịp thời; một số lĩnh vực phân cấp, phân quyền chưa tạo điều kiện để các địa phương chủ động xử lý chính sách; nghiên cứu, thống kê cơ bản trong quản lý và phát triển xã hội chưa có nhiều đột phá, ứng dụng công nghệ chậm; thiếu các dự báo dài hạn.

Thứ tư, tổ chức bộ máy, nhân lực chưa đồng bộ và chưa đáp ứng yêu cầu ngày càng cao trong tình hình mới. Nguồn lực thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị có nơi, có lĩnh vực hiệu quả quản lý, sử dụng còn hạn chế trong khi lĩnh vực chính sách rộng, bao phủ nhiều nhóm đối tượng; chưa liên kết được các nguồn lực từ ngân sách và nguồn lực xã hội hóa để đáp ứng một cách linh hoạt, kịp thời và hiệu quả; chưa có cơ chế điều phối linh hoạt để thích ứng với các biến động lớn như dịch bệnh, thiên tai trên diện rộng.

5. Kiến nghị nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị ở Việt Nam

Để hiện thực hoá tầm nhìn đến 2045 được xác định là: *Hệ thống chính sách xã hội phát triển toàn diện, bền vững, tiến bộ và công bằng, bảo đảm an sinh và phúc lợi xã hội cho Nhân dân, góp phần thực hiện mục tiêu phát triển đất nước và xây dựng con người Việt Nam toàn diện. Việt Nam nằm trong nhóm quốc gia có chỉ số phát triển con người (HDI) cao trên thế giới* (Đảng Cộng sản Việt Nam 2021), việc thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị cần tập trung vào các giải pháp ưu tiên sau:

Tiếp tục nâng cao nhận thức về vị trí, vai trò của chính sách xã hội trong việc đảm bảo và thúc đẩy phát triển đô thị bền vững

Tăng cường tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về vai trò đặc biệt quan trọng, quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp của chính sách xã hội tại các đô thị trong giai đoạn mới. Xây dựng và thực thi chính sách xã hội tại các đô thị theo hướng bền vững; dựa trên tiếp cận quyền con người, tạo động lực góp phần phát triển đất nước.

Nâng cao năng lực, hiệu lực quản lý nhà nước về chính sách xã hội tại các đô thị

Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về chính sách xã hội nói chung và đặc thù tại các đô thị nói riêng, vừa bảo đảm thống nhất, đồng bộ, khả thi, vừa phù hợp, đáp ứng đòi hỏi của quá trình đô thị hoá. Hiện đại hoá công tác quản lý nhà nước về thực hiện chính sách xã hội tại đô thị; đẩy mạnh chuyển đổi số, số hoá quy trình quản lý và tổ chức thực hiện chính sách. Từng bước áp dụng mã số an sinh xã hội cho người dân đô thị, hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia và chuyên ngành liên quan đến chính sách xã hội, bảo đảm liên thông, an toàn, bảo mật thông tin chung và dữ liệu cá nhân.

Đổi mới cơ chế huy động nguồn lực thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị theo hướng hiệu quả; ngoài nguồn lực nhà nước giữ vai trò chủ đạo, đồng thời cần huy động hợp lý nguồn lực xã hội và hợp tác quốc tế; tăng cường xã hội hoá, hợp tác công - tư trong thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị.

Hoàn thiện và phát triển thị trường lao động, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, tạo việc làm bền vững cho người lao động

Thực hiện hiệu quả chính sách dân số, quản lý dân cư và phát triển theo hướng có quy mô, cơ cấu, phân bố hợp lý dân số đô thị. Đổi mới, hoàn thiện khung chính sách xã hội tại các đô thị thích ứng với quá trình già hoá dân số.

Tạo bước đột phá trong cung ứng dịch vụ xã hội thiết yếu tại các đô thị như: Y tế, giáo dục, nước sạch, vệ sinh môi trường, thông tin, pháp lý. Phát triển thị trường lao động theo hướng linh hoạt, hội nhập, hiệu quả, đồng bộ với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Hiện đại hoá, chuyển đổi số trong thông tin dự báo thị trường, kết nối cung - cầu, quản lý nguồn nhân lực và xây dựng cơ sở dữ liệu lao động, việc làm để nâng cao hiệu quả giải quyết việc làm tại các đô thị. Thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu lao động phù hợp với cơ cấu kinh tế, từng bước thu hẹp số lao động trong khu vực phi chính thức; tăng cơ hội việc làm bền vững cho người trong và sau độ tuổi lao động để thích ứng với tốc độ già hoá dân số. Mở rộng tín dụng chính sách xã hội nhằm hỗ trợ vốn vay tạo việc làm, sinh kế cho người dân, nhất là người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn. Thúc đẩy thực hiện chính sách việc làm công, nhất là trong điều kiện nền kinh tế gặp khó khăn, người lao động mất việc làm, thiếu việc làm.

Xây dựng, hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội tại các đô thị

Phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, có tính chia sẻ giữa Nhà nước, xã hội, người dân và giữa các nhóm dân cư, bảo đảm bền vững và công bằng xã hội. Chú trọng phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội linh hoạt, đa dạng, đa tầng, hiện đại, hội nhập quốc tế, bao phủ được toàn bộ lực lượng lao động; Nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế; Hoàn thiện hệ thống trợ giúp xã hội theo hướng quan tâm cả đời sống vật chất và tinh thần, giúp người dân kịp thời khắc phục khó khăn do tác động của khủng hoảng kinh tế, xã hội, thiên tai, dịch bệnh và các rủi ro khác. Tiếp tục nâng mức chuẩn trợ giúp xã hội tại các đô thị theo hướng bảo đảm mức sống tối thiểu, an sinh xã hội quốc gia;

Tiếp tục triển khai đồng bộ các giải pháp giảm nghèo đô thị bền vững theo hướng đa chiều, bao trùm, bảo đảm mức sống tối thiểu và các dịch vụ xã hội cơ bản; hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng sinh kế, từng bước nâng cao thu nhập, ổn định cuộc sống lâu dài cho hộ nghèo, hộ cận nghèo, người dân ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi.

Đẩy mạnh hợp tác và huy động các nguồn lực trong thực hiện chính sách xã hội tại các đô thị

Nâng cao hiệu quả huy động và sử dụng hiệu quả nguồn lực đầu tư cho thực hiện chính sách xã hội tại đô thị, tài trợ như: Ngân sách, xã hội hoá, các hoạt động hỗ trợ kỹ thuật của các nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế cho chính sách xã hội. Đẩy mạnh chuyển giao khoa học - công nghệ hướng tới việc làm bền vững, nâng cao năng suất lao động, bảo đảm an sinh xã hội, trợ giúp xã hội.

6. Kết luận

Sử dụng phương pháp tổng hợp, phân tích tài liệu và số liệu thứ cấp, bài viết này trước hết đã cho thấy những thách thức đô thị hoá và vai trò của chính sách xã hội trong phát triển đô thị bền vững ở Việt Nam, kết quả thực hiện các chính sách xã hội tại các đô thị ở Việt Nam, xác định những khó khăn trong quá trình này và đề xuất một số kiến nghị phù hợp.

7. Tài liệu tham khảo

Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (2021): Hà Nội: Phấn đấu đến năm 2025 tỷ lệ bao phủ BHYT đạt 95%.

Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (2024): TP.HCM: Phấn đấu năm 2024 đạt tỷ lệ bao phủ BHXH 58,36%.

Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2022): Tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XI liên quan tới một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012 – 2020.

Bộ Y tế (2019): Báo cáo số 685/BC-BYT ngày 26/6/2019 sơ kết thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 khóa XI một số vấn đề về chính sách xã hội.

Cổng thông tin điện tử Bộ Xây Dựng (2022): Phát triển đô thị Việt Nam – những vấn đề đặt ra trong giai đoạn tới. <https://moc.gov.vn/tl/tin-tuc/74077/phan-trien-do-thi-viet-nam-nhung-van-de-dat-ra-trong-giai-doan-toi.aspx>

Dương Đức Tâm (2019): Phát triển đô thị bền vững ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp đổi mới, Kỷ yếu Hội thảo: "Đô thị hóa trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0 tại Việt Nam: Xu hướng đổi mới và điều kiện phát triển".

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021): Nghị quyết 42-NQ/TW năm 2023 tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng chính sách xã hội, đáp ứng yêu cầu sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong giai đoạn mới.

Mạc Văn Tiến (2023): Hệ thống an sinh xã hội và vấn đề an sinh xã hội đối với lao động di cư trong nước ở Việt Nam. Kỷ yếu Hội thảo Khoa học Quốc tế về Chính sách an sinh xã hội đối với lao động di cư ở Việt Nam.

Nghiêm Thị Thủy (2023): Chính sách xã hội cho người di cư ở Việt Nam hiện nay và tầm nhìn đến năm 2045. Kỷ yếu Hội thảo Khoa học Quốc tế về Chính sách an sinh xã hội đối với lao động di cư ở Việt Nam.

Nguyễn Thị Thanh Tùng, Kim Hồng Linh, Lê Minh Công (2022): Chính sách trợ giúp xã hội cho trẻ em mồ côi do đại dịch Covid-19 tại thành phố Hồ Chí Minh. Kỷ yếu Hội thảo Khoa học về An sinh xã hội – Những vấn đề lý luận và thực tiễn.

Phạm Thị Kim Xuyên, Nguyễn Thị Minh Thúy (2023): Di cư lao động nông thôn đến đô thị hiện nay: Nghiên cứu trường hợp di cư từ nông thôn tới Hà Nội. Kỷ yếu Hội thảo Khoa học Quốc tế về Chính sách an sinh xã hội đối với lao động di cư ở Việt Nam.

Quốc hội (2013): Hiến pháp Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. https://vbpl.vn/FileData/TW/Lists/vbpq/Attachments/32801/VanBanGoc_Hien%20phap%202013.pdf

Quỹ dân số Liên hợp quốc tại Việt Nam (2021): Tờ thông tin về Di cư và Đô thị hóa ở Việt Nam.

Tạp chí con số sự kiện (2023): Chất lượng sống của người dân Việt tăng cao sau hơn một thập kỷ. <https://consosukien.vn/chat-luong-song-cua-nguoi-dan-viet-nam-tang-cao-sau-hon-mot-thap-ky.htm>

Tổ chức Lao động Quốc tế (2020): Đánh giá nhanh tác động của đại dịch Covid-19 tới doanh nghiệp và người lao động trong một số ngành kinh tế chính: Ứng phó, điều chỉnh và khả năng phục hồi.

Tổng cục Thống kê (2022): Thông cáo báo chí kết quả khảo sát mức sống dân cư 2022. <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2023/05/thong-cao-bao-chi-ket-qua-khao-sat-muc-song-dan-cu-2022/>

Tổng cục Thống kê (2023): Thông cáo báo chí về tình hình dân số, lao động việc làm quý IV và năm 2023. <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2023/12/thong-cao-bao-chi-ve-tinh-hinh-dan-so-lao-dong-viec-lam-quy-iv-va-nam-2023/>

Trương Thị Như (2023): Bảo đảm nhà ở và việc làm cho lao động di cư ở Việt Nam: Quan điểm, thực trạng, giải pháp. Kỷ yếu Hội thảo Khoa học Quốc tế về Chính sách an sinh xã hội đối với lao động di cư ở Việt Nam.

Nguyen Thi Thanh Tung/, Kim Hong Linh/, Le Minh Cong (2022): Social Assistance Policies for Orphaned Children due to COVID-19 Pandemic in Ho Chi Minh City, Proceedings of the Scientific Conference on Social Security – Theoretical and Practical Issues.

Pham Thi Kim Xuyen/Nguyen Thi Minh Thuy (2023): Rural-to-Urban Labour Migration Today: A Case Study of Migration from Rural Areas to Hanoi, Proceedings of the International Scientific Conference on Social Security Policies for Migrants in Vietnam.

Social Insurance of Vietnam (2021): Hanoi: Striving to achieve a 95 percent health insurance coverage rate by 2025.

Social Insurance of Vietnam (2024): Ho Chi Minh City: Striving to achieve a 58.36 percent social insurance coverage rate by 2024.

Truong Thi Nhu (2023): Housing and Employment Assurance for Migrant Workers in Vietnam: Perspectives, Current Situation, Solutions, Proceedings of the International Scientific Conference on Social Security Policies for Migrants in Vietnam.

United Nations Population Fund in Vietnam (2021): Information Sheet on Migration and Urbanisation in Vietnam.



PGS.TS. Nguyễn Văn Chiêu

Hướng nghiên cứu: Các lý thuyết quản lý, Khoa học Chính trị, Chính trị và Chính sách công, An sinh xã hội và Chính sách xã hội, Quản lý phát triển xã hội

Trưởng Khoa, Khoa Khoa Học Chính trị

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

Email: nguyenchieu5579@yahoo.com



ThS. Hoàng Thanh Lịch

Hướng nghiên cứu: Chính sách công

Email: tlich1996@gmail.com

Việc làm thỏa đáng và tăng trưởng kinh tế
Nguồn: iStock.com

Tăng cường việc làm thỏa đáng ở Việt Nam

● Nguyễn Tuấn Anh

1. Dẫn nhập

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nhấn mạnh:

“Phát triển thị trường lao động, hướng đến việc làm bền vững. Xác lập các nguyên tắc sử dụng và quản lý lao động phù hợp với sự phát triển của thị trường, xây dựng mối quan hệ lao động hài hòa, ổn định, tiến bộ.... Chuyển dịch cơ cấu lao động phù hợp với cơ cấu kinh tế, nâng cao tỉ trọng lao động trong khu vực chính thức, tập trung giải quyết việc làm cho lao động khu vực phi chính thức, đặc biệt là lao động nông nghiệp chuyển đổi ngành nghề” (Đảng Cộng sản Việt Nam 2021, 149-150).

Nhìn một cách tổng thể, đây là định hướng quan trọng để tăng cường việc làm thỏa đáng ở Việt Nam.

Liên quan đến việc làm thỏa đáng, Tổng giám đốc Tổ chức Lao động Quốc tế đã khẳng định đây là một trong những ưu tiên hàng đầu trong các cuộc tham vấn toàn cầu cho Chương trình Nghị sự 2030. Việc làm thỏa đáng không chỉ là mục tiêu mà còn là động lực cho phát triển bền vững. Việc làm thỏa đáng giúp tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ và bao trùm. Việc làm thỏa đáng mang lại thu nhập cho cá nhân và gia đình người lao động. Việc làm thỏa đáng cho tất cả mọi người giúp giảm bất bình đẳng và tăng cường khả năng phục hồi (International Labour Organization No Date-b).

Trong khuôn khổ bài viết này, một số chiều cạnh cụ thể của việc làm thỏa đáng ở Việt Nam sẽ được thảo luận. Trước hết, bài viết sẽ đề cập đến các đặc điểm quan trọng của việc làm thỏa đáng. Trên cơ sở đó, dựa vào những dữ liệu cập nhật, thực tế một số chiều cạnh quan trọng của việc làm thỏa đáng ở Việt Nam hiện nay sẽ được bàn đến. Cụ thể là bài viết sẽ tập trung vào ba chiều cạnh quan trọng của việc làm thỏa đáng hiện nay ở Việt Nam, bao gồm: cơ hội việc làm, năng suất lao động và thu nhập của người lao động.

2. Việc làm thỏa đáng và khung quốc gia về việc làm thỏa đáng

Theo Tổ chức Lao động Quốc tế, việc làm thỏa đáng là quan niệm phản ánh nguyện vọng của mọi người trong cuộc sống về việc làm của họ, bao gồm các cơ hội làm việc có năng suất và mang lại thu nhập công bằng, an toàn tại nơi làm việc và bảo trợ xã hội cho tất cả mọi người, viễn cảnh tốt hơn cho sự phát triển cá nhân và hòa nhập xã hội, mọi người tự do bày tỏ mối quan tâm, tổ chức và tham gia vào các quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ, bình đẳng về cơ hội và bình đẳng trong đối xử đối với tất cả phụ nữ và nam giới (International Labour Organization No Date-a).

Với quan niệm này, việc làm thỏa đáng có những đặc điểm quan trọng.

- Thứ nhất là người lao động có cơ hội làm việc. Tức là bảo đảm khả năng có việc làm cho tất cả người lao động có nhu cầu làm việc.
- Thứ hai là việc làm có năng suất. Như vậy, điểm quan trọng là việc làm thỏa đáng phải là việc làm có năng suất.
- Thứ ba là đảm bảo thu nhập công bằng, thỏa đáng. Dưới một góc nhìn cụ thể, có việc làm và việc làm năng suất là cơ sở để có thu nhập công bằng, thỏa đáng.
- Thứ tư là an toàn tại nơi làm việc và bảo trợ xã hội cho tất cả mọi người. Đây là điều kiện quan trọng để người lao động được bảo vệ, được chăm sóc sức khỏe, được tham gia và thụ hưởng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm tai nạn lao động.
- Thứ năm là việc làm mang lại triển vọng tốt hơn cho sự phát triển cá nhân và hòa nhập xã hội của người lao động.
- Thứ sáu là sự tự do cho mọi người bày tỏ mối quan tâm của họ, tự do cho mọi người tổ chức và tham gia vào các quyết định ảnh hưởng đến cuộc sống của họ. Thứ bảy là mọi người bình đẳng với nhau về cơ hội và tất cả phụ nữ, nam giới được đối xử bình đẳng.



Chương trình quốc gia về Việc làm thỏa đáng tại Việt Nam 2022-2026: Tương lai việc làm do chúng ta tạo ra
 Nguồn: <https://beavccvietnam.com.vn/en/detail.asp?id=19260>

Vietnam Chamber of Commerce & Industry

Một trong những cơ sở quan trọng để đạt mục tiêu việc làm thỏa đáng ở Việt Nam là Khung Chương trình Quốc gia về Việc làm Thỏa đáng tại Việt Nam. Ngày 28 tháng 03 năm 2023, *Bản ghi nhớ giữa Chính phủ Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, các tổ chức đại diện của người lao động và người sử dụng lao động và Tổ chức Lao động Quốc tế về Khung Chương trình Quốc gia về Việc làm Thỏa đáng tại Việt Nam, 2022-2026* đã được ký kết. Đây là Khung chương trình Quốc gia về Việc làm Thỏa đáng tại Việt Nam lần thứ tư. Khung chương trình này là cơ sở quan trọng để “giải quyết các thách thức trong việc đảm bảo đem lại cơ hội làm việc có hiệu quả và thu nhập công bằng cho tất cả phụ nữ và nam giới ở Việt Nam” (Tổ chức Lao động Quốc tế 2023).

Khung Chương trình Quốc gia về Việc làm Thỏa đáng tại Việt Nam giai đoạn 2022-2026 có ba ưu tiên quốc gia.

Thứ nhất là: “Đến năm 2026, người dân Việt Nam, đặc biệt là những người có nguy cơ bị bỏ lại phía sau, sẽ được thụ hưởng và thụ hưởng một cách công bằng từ quá trình chuyển đổi kinh tế bền vững, toàn diện và đáp ứng giới dựa trên đổi mới sáng tạo, tinh thần kinh doanh, nâng cao năng suất, khả năng cạnh tranh và việc làm thỏa đáng” (Tổ chức Lao động Quốc tế et al. 2023, V).

Thứ hai là: “Đến năm 2026, người dân Việt Nam, đặc biệt là những người có nguy cơ bị bỏ lại phía sau, sẽ được thụ hưởng từ các dịch vụ xã hội và hệ thống an sinh xã hội có tính toàn diện, có trách nhiệm giới, nhạy cảm với người khuyết tật, công bằng, chi phí hợp lý và có chất lượng, với mục tiêu giảm nghèo đa chiều, toàn diện, bền vững và tăng quyền cho người dân để giúp họ phát

huy tối đa tiềm năng của mình” (Tổ chức Lao động Quốc tế et al. 2023, V).

Thứ ba là: “Đến năm 2026, người dân ở Việt Nam, đặc biệt là những người có nguy cơ bị bỏ lại phía sau, sẽ được thụ hưởng và đóng góp vào một xã hội công bằng, an toàn và toàn diện hơn dựa trên nền tảng quản trị công được cải thiện, các thể chế phản hồi nhanh hơn, tăng cường pháp quyền, tăng cường bảo vệ và tôn trọng quyền con người, bình đẳng giới và loại trừ mọi hình thức bạo lực và phân biệt đối xử, phù hợp với các cam kết quốc tế của Việt Nam” (Tổ chức Lao động Quốc tế et al. 2023, V).

Như vậy, nhìn một cách tổng thể, nhiều chiều cạnh khác nhau tạo nên việc làm thỏa đáng. Trong khuôn khổ của bài viết này, dựa trên các dữ liệu cập nhật từ các nguồn khác nhau, những phần viết bên dưới sẽ tập trung vào một số chiều cạnh liên quan đến việc làm thỏa đáng. Cụ thể là các phần viết này sẽ đề cập đến cơ hội việc làm, năng suất lao động, và thu nhập của người lao động. Đây là những chiều cạnh quan trọng của việc làm thỏa đáng.

3. Cơ hội việc làm

Đánh giá về xu hướng việc làm trên toàn cầu, trong ấn phẩm *Triển vọng Việc làm và Xã hội Thế giới: Xu hướng 2024*, Tổ chức Lao động Quốc tế đã nhận định rằng môi trường kinh tế vĩ mô trên thế giới xấu đi đáng kể trong năm 2023. Đáng chú ý là tăng trưởng của các nền kinh tế tiên tiến giảm, các nền kinh tế lớn mới nổi tăng trưởng chậm lại, lạm phát gia tăng đã tác động tiêu cực đến công nghiệp, đầu tư, thương mại toàn cầu. Mặc dù vậy, “tăng trưởng việc làm vẫn duy trì được sức chống chịu và tỷ lệ thất nghiệp tiếp tục giảm” (Tổ chức Lao động Quốc tế 2024: 11). Mặc dù suy thoái kinh tế, thị trường lao động vẫn khả quan. Cụ thể là Tổ chức Lao động Quốc tế khẳng định:

“Nhờ tốc độ tăng trưởng việc làm mạnh mẽ, cả tỷ lệ thất nghiệp và khoảng cách việc làm đều giảm xuống dưới mức trước đại dịch. Tỷ lệ thất nghiệp toàn cầu năm 2023 là 5,1%, đã cải thiện hơn một chút so với năm 2022” (Tổ chức Lao động Quốc tế 2024, 11).

Ở trong nước, theo số liệu thống kê, lực lượng lao động của cả nước vào thời điểm quý II năm 2024 là khoảng 52,5 triệu người (Tổng Cục Thống kê 2024). Nếu so với quý IV năm 2020, lúc đó lực lượng lao động là 52,1 triệu người thì quý IV năm 2020 thì lực lượng lao động cả nước đã ta tăng thêm 0,4 triệu người (Tổng Cục Thống kê 2024). Số người thiếu việc làm trong độ tuổi lao động quý II năm 2024 là 948 nghìn người. Như vậy, tỷ lệ thiếu việc làm trong độ tuổi lao động quý II năm 2024

là 2,06% (Tổng Cục Thống kê 2024). Tỷ lệ thất nghiệp trong độ tuổi lao động quý II năm 2024 là 2,29%; trong đó tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị là 2,71% và tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực nông thôn là 2,01% (Tổng Cục Thống kê 2024). Nếu so sánh với tỷ lệ thất nghiệp chung trên quy mô toàn cầu là 5,1% như đã trình bày ở trên (Tổ chức Lao động Quốc tế 2024: 11) thì tỷ lệ thất nghiệp chung ở Việt Nam năm 2024 chưa bằng một nửa so với tỷ lệ thất nghiệp chung trên toàn cầu. Điều này cho thấy cơ hội có việc làm của người trong độ tuổi lao động ở Việt Nam cao hơn so với cơ hội có việc làm của người lao động ở trên thế giới. Đây là một điểm tích cực phản ánh việc làm thỏa đáng ở Việt Nam.

Tuy nhiên, điểm đáng lưu ý là tỷ lệ thất nghiệp trong thanh niên Việt Nam ở mức cao. Tổng Cục Thống kê cho biết tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên từ 15 đến 24 tuổi trong quý II năm 2024 là 8,01%; trong đó tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên khu vực thành thị là 10,19% và tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên khu vực nông thôn là 6,86% (Tổng Cục Thống kê 2024). Nếu so với tỷ lệ thất nghiệp trong độ tuổi lao động thì tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên luôn cao hơn và cao gấp hơn 3 lần (Tổng Cục Thống kê 2024). Trong quý II năm 2024, khoảng 1,3 triệu thanh niên từ 15 đến 24 tuổi trên cả nước không có việc làm và không tham gia học tập, đào tạo. Số lượng này chiếm 10,2% tổng số thanh niên; trong đó tỷ lệ thanh niên không có việc làm và không tham gia học tập, đào tạo ở khu vực nông thôn là 11,3%, tỷ lệ thanh niên không có việc làm và không tham gia học tập, đào tạo ở khu vực thành thị là 8,5% (Tổng Cục Thống kê 2024).

Nếu so sánh tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên Việt Nam với tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên ở châu Á và Thái Bình Dương thì tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên ở Việt Nam vẫn thấp hơn. Tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên ở châu Á và Thái Bình Dương năm 2023 ước tính trung bình vào khoảng 14,4%. Đáng lưu ý là tỷ lệ thất nghiệp thanh niên đặc biệt cao ở khu vực thành thị của Trung Quốc, với tỷ lệ 20,4% vào tháng 4 năm 2023 (Tổ chức Lao động Quốc tế 2024, 48).

Như vậy, mặc dù so với tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên ở châu Á và Thái Bình Dương, tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên Việt Nam thấp hơn. Tuy nhiên, tỷ lệ thất nghiệp của thanh niên Việt Nam vẫn ở mức cao. Đây là thực tế rất đáng quan tâm đối với quá trình thực hiện mục tiêu phát triển việc làm thỏa đáng ở Việt Nam.

Một điểm đáng lưu ý nữa liên quan đến việc làm thỏa đáng là tỷ lệ lao động làm trong khu vực phi chính thức ở Việt Nam rất lớn. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, tổng số lao động có việc làm phi chính thức quý II năm

2024 là 33,5 triệu người. Số lượng này chiếm đến 65,2% trong tổng số lao động có việc làm (Tổng Cục Thống kê 2024). Nếu so sánh số lượng lao động làm việc trong khu vực phi chính thức ở quý I năm 2024 thì số lượng lao động làm việc trong khu vực phi chính thức ở quý II năm 2024 tăng thêm 271,7 nghìn người (Tổng Cục Thống kê 2024). Nếu tính chung sáu tháng đầu năm 2024 thì tỷ lệ lao động có việc làm phi chính thức của cả nước là 65%. Trong đó, tỷ lệ lao động làm việc trong khu vực phi chính thức ở thành thị là 49,7% và tỷ lệ lao động làm việc trong khu vực phi chính thức ở nông thôn là 74,5% (Tổng Cục Thống kê 2024).

Như vậy, thực tế là tỷ lệ lao động làm việc ở khu vực phi chính thức rất lớn. Đây là điểm rất đáng lưu ý liên quan đến việc làm thỏa đáng. Bởi vì, nếu so với lao động làm việc trong khu vực chính thức thì lao động làm việc trong khu vực phi chính thức thường phải đối mặt với thực trạng thiếu hụt việc làm thỏa đáng. Nhóm lao động làm việc trong khu vực phi chính thức là nhóm xã hội dễ bị tổn thương hơn nhóm lao động làm việc trong khu vực chính thức do chất lượng công việc thường thấp hơn, thời gian làm việc thường dài hơn, và công việc hay bị ngắt quãng. Ngoài ra, những người lao động làm việc trong khu vực phi chính thức ít được tiếp cận với bảo hộ lao động hơn, và ít được tiếp cận bảo trợ xã hội hơn so với lao động làm việc trong khu vực chính thức. Vì thế, lao động làm việc trong khu vực phi chính thức rất dễ bị tổn thương trước những cú sốc kinh tế (International Labour Organization et al. 2023, 14). Như vậy, tỷ lệ lao động làm việc trong khu vực phi chính thức ở Việt Nam cao là một trong những điểm rất đáng lưu ý nữa trong tiến trình thực hiện mục tiêu phát triển việc làm thỏa đáng ở Việt Nam.



Tăng thu nhập

Nguồn: iStock.com/Gwengoat



4. Năng suất lao động

Một trong những vấn đề quan trọng nữa đặt ra đối với việc làm thỏa đáng ở Việt Nam là năng suất lao động. Trong bối cảnh hiện tại, với sự phát triển nhanh chóng của khoa học kỹ thuật và hội nhập quốc tế, nhiều loại hình công việc mới sẽ xuất hiện đòi hỏi nhiều kỹ năng lao động mới liên quan đến tự động hóa, robot, trí tuệ nhân tạo và dữ liệu lớn. Tuy nhiên, phần lớn lực lượng lao động của Việt Nam vẫn chưa được chuẩn bị một cách phù hợp để tăng cường đóng góp của lao động có tay nghề cao cho nền kinh tế (International Labour Organization et al. 2023, 22).

Tổng Cục Thống kê cho biết quý II năm 2024, tỷ lệ lao động qua đào tạo có bằng, chứng chỉ là 28,1%. Nếu tính chung sáu tháng đầu năm 2024 thì tỷ lệ lao động qua đào tạo có bằng, chứng chỉ là 28% (Tổng Cục Thống kê 2024). Như vậy, chưa đến một phần ba lực lượng lao động được đào tạo có bằng, chứng chỉ. Đây là một yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến năng suất lao động.

Trên thực tế, năng suất lao động của Việt Nam ở mức thấp so với nhiều nước trong khu vực. Tổng cục Thống kê cho biết tính theo PPP (tính theo sức mua tương đương) 2017, năng suất lao động của Việt Nam năm 2020,

“chỉ bằng 11,3% mức năng suất của Xin-ga-po; 23% của Hàn Quốc; 24,4% của Nhật Bản; 33,1% của Ma-lai-xi-a; 59,1% của Thái Lan; 60,3% của Trung Quốc; 77% của In-đô-nê-xi-a và bằng 86,5% năng suất của Phi-li-pin. Năng suất lao động của Việt Nam trong khu vực Đông Nam Á chỉ cao hơn năng suất lao động của Cam-pu-chia (gấp 2,4 lần); My-an-ma (1,6 lần); Lào (gấp 1,2 lần)” (Tổng cục Thống kê 2023, 32).

Năng suất lao động của Việt Nam năm 2022 tính bằng USD 2017 theo ngang giá sức mua PPP là 2.400 USD, chỉ bằng 11,4% so với Singapore, 35,4% so với Malaysia, 79% so với Indonesia (Chinhphu.vn 2024). Điểm đáng lưu ý là theo tính toán của các chuyên gia thì năng suất lao động của khu vực doanh nghiệp tư nhân của Việt Nam ở mức quá thấp. Các doanh nghiệp tư nhân tạo ra khoảng 59% việc làm trong khu vực doanh nghiệp nhưng năng suất lao động trong khu vực doanh nghiệp tư nhân chỉ bằng 3,6% khu vực doanh nghiệp nhà nước và 28,5% khu vực doanh nghiệp FDI (Chinhphu.vn 2024). Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và ngân sách nhà nước năm 2023; tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và ngân sách nhà nước những tháng đầu năm 2024 của Chính phủ trình bày

tại phiên khai mạc kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XV đã đánh giá tốc độ tăng năng suất lao động chưa đạt yêu cầu (Chính phủ 2024a).

Như vậy, một trong những vấn đề đặt ra đối với tiến trình đảm bảo việc làm thỏa đáng nói riêng, phát triển kinh tế xã hội nói chung của Việt Nam là tăng năng suất lao động. Để tăng năng suất lao động, các chuyên gia cho rằng nhiều giải pháp khác nhau cần được thực thi. Một số giải pháp quan trọng được đề xuất bao gồm: cải thiện môi trường kinh doanh, tăng khả năng tiếp cận các nguồn lực, giảm chi phí thủ tục hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước để phát triển nhanh hơn số lượng doanh nghiệp, tăng quy mô của doanh nghiệp, thúc đẩy ngành chế biến chế tạo, hỗ trợ hình thành nên các doanh nghiệp lớn, thúc đẩy cụm liên kết ngành thông qua tích tụ các ngành gần nhau vào các khu công nghiệp, khu kinh tế, thúc đẩy chuyển dịch lao động từ khu vực có năng suất lao động thấp sang khu vực có năng suất lao động cao, từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức, thực hiện chính sách tiền lương hiệu quả (Chính phủ 2024a). Nói tóm lại, trên thực tế, năng suất lao động của Việt Nam còn thấp. Điều này đòi hỏi thực thi nhiều giải pháp khác nhau để tăng năng suất lao động nhằm góp phần thực

5. Thu nhập của người lao động

Bên cạnh cơ hội việc làm và năng suất lao động, một trong những chiều cạnh quan trọng của việc làm thỏa đáng là đảm bảo thu nhập công bằng cho người lao động. Đảm bảo thu nhập cho người lao động là một trong những yêu cầu quan trọng không chỉ đối với việc làm thỏa đáng mà còn đối với phát triển xã hội. Theo Nghị quyết số 142/2024/QH15 của Quốc hội tại Kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XV, từ 01 tháng 07 năm 2024 điều chỉnh mức lương cơ sở từ 1,8 triệu đồng/tháng lên 2,34 triệu đồng/tháng (tăng 30%), điều chỉnh tăng 15% mức lương hưu và trợ cấp bảo hiểm xã hội hiện hưởng (Quốc hội 2024). Ngày 30 tháng 06 năm 2024 Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 73/2024/NĐ-CP quy định mức lương cơ sở và chế độ tiền thưởng đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang (Chính phủ 2024b). Chính sách quan trọng này đã nâng mức thu nhập đáng kể cho một bộ phận lớn lực lượng lao động.

Số liệu của Tổng cục Thống kê cho thấy thu nhập bình quân của người lao động trong quý II năm 2024 là 7,5 triệu đồng/tháng. Mức thu nhập này giảm 137 nghìn đồng so với quý I năm 2024 và tăng 490 nghìn đồng so với cùng kỳ năm 2023 (Tổng Cục Thống kê 2024). Nếu so sánh thu nhập bình quân của lao động nam và lao



Tăng năng suất lao động thông qua tự động hóa

Nguồn: iStock.com/invincible_bulldog

động nữ trong quý II năm 2024 thì thu nhập bình quân của lao động nam là 8,5 triệu đồng/tháng, thu nhập bình quân của lao động lao động nữ là 6,3 triệu đồng/tháng (Tổng Cục Thống kê 2024).

Nếu so sánh thu nhập bình quân của lao động ở khu vực thành thị và lao động ở khu vực nông thôn trong quý II năm 2024 thì thu nhập bình quân của lao động ở khu vực thành thị là 9 triệu đồng/tháng, khu vực nông thôn là 6,5 triệu đồng/tháng. Như vậy, thu nhập bình quân tháng của lao động ở khu vực thành thị cao gấp 1,39 lần khu vực nông thôn (Tổng Cục Thống kê 2024).

Tính chung 6 tháng đầu năm 2024, thu nhập bình quân tháng của lao động làm công hưởng lương là 8,4 triệu đồng/tháng; trong đó lao động nam có mức thu nhập bình quân là 8,9 triệu đồng/tháng và thu nhập bình quân của của lao động nữ là 7,8 triệu đồng/tháng (Tổng Cục Thống kê 2024).

Trên thực tế, dữ liệu gần đây cho thấy mức lương trung bình ở Việt Nam chỉ bằng 1/7 so với mức lương trung bình ở khu vực Châu Á Thái Bình Dương (International Labour Organization et al. 2023, 14). Theo một cuộc khảo sát được thực hiện vào năm 2018 về mức sống và thu nhập của người lao động ở Việt Nam, 43,7% số người lao động có mức lương đủ để trang trải chi phí sinh hoạt, 26,5% sống tiết kiệm, và 12,5% không đủ thu nhập và phải làm thêm giờ để đảm bảo cuộc sống (International Labour Organization et al. 2023, 14-15).

Nhìn một cách tổng thể, những dữ liệu trên cho thấy thu nhập của lao động ở Việt Nam còn ở mức thấp. Điểm đáng lưu ý là khi thu nhập của người lao động không cao, họ khó có thể yên tâm tập trung vào công việc. Thêm vào đó, thu nhập không đảm bảo còn ảnh

hưởng đến cuộc sống hàng ngày của người lao động và gia đình họ, từ đó tác động đến hạnh phúc, sự hài lòng với cuộc sống, cũng như việc chăm sóc sức khỏe và tái tạo sức lao động. Điều này ảnh hưởng đến triển vọng tốt hơn cho sự phát triển cá nhân và hòa nhập xã hội của người lao động – một đặc điểm quan trọng tạo nên việc làm thỏa đáng.

6. Kết luận

Nhìn một cách tổng thể, bài viết này tập trung vào bốn nội dung chính.

- Nội dung thứ nhất của bài viết đề cập đến bản chất của việc làm thỏa đáng và những chiều cạnh quan trọng của việc làm thỏa đáng. Dưới một góc nhìn nhất định, việc làm thỏa đáng không chỉ là một mục tiêu cần hướng tới mà còn là một động lực quan trọng để phát triển bền vững. Phát triển việc làm thỏa đáng không chỉ góp phần phát triển kinh tế bền vững mà còn mở ra triển vọng tốt hơn cho sự phát triển của mỗi cá nhân.
- Nội dung thứ hai của bài viết tập trung phân tích cơ hội việc làm của người lao động ở Việt Nam. Nhìn một cách tổng thể, cơ hội có việc làm của người trong độ tuổi lao động ở Việt Nam cao hơn so với cơ hội có việc làm của người lao động ở trên thế giới nói chung. Tuy nhiên, tỷ lệ thất nghiệp trong thanh niên Việt Nam vẫn ở mức cao và tỷ lệ lao động làm việc trong khu vực chính thức của Việt Nam còn lớn. Thực tế này ảnh hưởng quan trọng đến quá trình phát triển việc làm thỏa đáng ở Việt Nam.
- Nội dung thứ ba của bài viết bàn về năng suất lao động. Dữ liệu cập nhật cho thấy năng suất lao động của Việt Nam ở mức thấp so với nhiều nước trong khu vực. Gần đây, Chính phủ cũng đánh giá tốc độ tăng năng suất lao động chưa đạt yêu cầu. Thực tế này cho thấy cần thực thi nhiều giải pháp khác nhau để tăng năng suất lao động hướng đến mục tiêu tăng cường việc làm thỏa đáng nói riêng và phát triển kinh tế xã hội nói chung.
- Nội dung thứ tư của bài viết bàn về thu nhập của người lao động. Vừa qua, chính sách mới về mức lương cơ sở và chế độ tiền thưởng đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang đã cải thiện thu nhập của một bộ phận lớn người lao động. Tuy nhiên, mức lương trung bình ở Việt Nam vẫn còn thấp so với mức lương trung bình ở khu vực Châu Á Thái Bình Dương. Vì vậy, tăng thu nhập của người lao động là một trong những yếu tố quan trọng trong quá trình tăng cường việc làm thỏa đáng ở Việt Nam.

7. Tài liệu trích dẫn

Chính phủ (2024a). Báo cáo đánh giá bổ sung kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách Nhà nước năm 2023; tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước những tháng đầu năm 2024. Báo điện tử Chính phủ (<https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/toan-van-bao-cao-kt-xh-va-nsnn-cua-chinh-phu-tai-ky-hop-thu-7-quoc-hoi-khoa-xv-119240520101815972.htm>). Truy cập ngày 06 tháng 08 năm 2024.

— (2024b). "Nghị định quy định mức lương cơ sở và chế độ tiền thưởng đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang." Cổng thông tin điện tử Chính phủ (<https://chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=210537&classid=1>). Truy cập ngày 06 tháng 08 năm 2024.

Chinhphu.vn(2024):Tốngthuật:Diễnđànăngcaonăngsuấtlaođộngquốcgia2024.BáodiệntửChínhphủ(<https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/tong-thuat-dien-dan-nang-cao-nang-suat-lao-dong-quoc-gia-nam-2024-119240526115809845.htm>). Truy cập ngày 06 tháng 08 năm 2024.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021): Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập I). Hà Nội: Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật.

International Labour Organization. No Date-a. "Decent Work " International Labour Organization, Geneva, Switzerland. <https://www.ilo.org/topics/decent-work>. Truy cập ngày 20 tháng 07 năm 2024.

—. No Date-b. Decent work and the 2030 Agenda for sustainable development. International Labour Organization. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-lisbon/documents/event/wcms_667247.pdf. Truy cập ngày 06 tháng 08 năm 2024.

International Labour Organization, Invalids and Social Affairs Ministry of Labour, Vietnam General Federation of Labour, Vietnam Chamber of Commerce and Industry, and Vietnam Cooperative Alliance (2023): Decent Work Country Programme Viet Nam 2022 - 2026: The future of work we create. ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_872736.pdf. Truy cập ngày 07 tháng 10 năm 2023.

Quốc hội (2024): Nghị quyết kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XV. Cổng thông tin điện tử Chính phủ. <https://datafiles.chinhphu.vn/cpp/files/vbpbq/2024/7/142-qh15.signed.pdf>. Truy cập ngày 06 tháng 08 năm 2024.

Tổ chức Lao động Quốc tế (2023): Khung chương trình Quốc gia về Việc làm Thỏa đáng tại Việt Nam giai đoạn 2022-2026: Tương lai việc làm do chúng ta tạo ra. Tổ chức Lao động Quốc tế. <https://www.ilo.org/vi/publications/khung-chuong-trinh-quoc-gia-ve-viec-lam-thoa-dang-tai-viet-nam-giai-doan>. Truy cập ngày 20 tháng 07 năm 2024.

— (2024): Triển vọng Việc làm và Xã hội Thế giới: Xu hướng 2024. Geneva: Văn phòng Lao động Quốc tế. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-hanoi/documents/publication/wcms_910645.pdf. Truy cập ngày 01 tháng 08 năm 2024.

Tổ chức Lao động Quốc tế, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, and Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (2023): Khung Chương trình Quốc gia về Việc làm Thỏa đáng tại Việt Nam giai đoạn 2022-2026: Tương lai việc làm do chúng ta tạo ra. Văn phòng ILO tại Việt Nam. <https://www.ilo.org/vi/publications/khung-chuong-trinh-quoc-gia-ve-viec-lam-thoa-dang-tai-viet-nam-giai-doan>. Truy cập ngày 20 tháng 07 năm 2024.

Tổng cục Thống kê (2023): Năng suất lao động của Việt Nam giai đoạn 2011-2020: Thực trạng và giải pháp. Tổng cục Thống kê. <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2023/02/Nang-suat-lao-dong-2011-2020.pdf>. Truy cập ngày 01 tháng 08 năm 2024.

— (2024): Thông cáo báo chí về tình hình lao động, việc làm quý II và 6 tháng đầu năm 2024. <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2024/06/thong-cao-bao-chi-ve-tinh-hinh-lao-dong-viec-lam-quy-ii-va-6-thang-dau-nam-2024/>. Truy cập ngày 01 tháng 05 năm 2024.



GS.TS. Nguyễn Tuấn Anh

Tổng Biên tập Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn
Khoa Xã hội học
Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội
Email: xhhanh@gmail.com

Phụ nữ bán hàng rong và Việc thực hiện vai trò giới Nghiên cứu và Kiến nghị chính sách

● Dương Kim Anh

Lao động, việc làm là vấn đề quan trọng đối với mỗi quốc gia, quyết định sự phát triển bền vững của đất nước. Chương trình nghị sự 2030 về sự phát triển bền vững của Liên Hợp Quốc đề ra 17 Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDGs), trong đó có nhiều mục tiêu liên quan đến lao động, việc làm như SDG1 về xóa nghèo, SDG2 về xóa đói, SDG5 về bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái, SDG8 về tăng trưởng kinh tế và việc làm bền vững, SDG12 về sản xuất và tiêu dùng bền vững. Nghiên cứu về lao động, việc làm nói chung khá nhiều, nhưng nghiên cứu về phụ nữ trên thị trường lao động phi chính thức, trong đó có phụ nữ bán hàng rong còn ít, đặc biệt là các nghiên cứu khai thác vấn đề lao động việc làm của phụ nữ bán hàng rong từ góc độ giới.



Người bán hàng rong ở Hà Nội
Nguồn: iStock.com

1. Đặt vấn đề

Theo Tổng cục Thống kê và Tổ chức Lao động Quốc tế (2022), Việt Nam có tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động tham gia thị trường lao động ở mức cao - chiếm tới 75%; tuy nhiên, tỷ lệ tham gia vào thị trường phi chính thức còn cao. Do ảnh hưởng của dịch bệnh Covid-19, tỷ lệ lao động phi chính thức năm 2021 đã lên đến mức 68,5%, tăng 0,3% so với năm 2020, đảo chiều xu hướng giảm của tỷ lệ lao động phi chính thức nhiều năm trước đó. Trước đó, Tổng cục Thống kê (2019) cũng chỉ ra rằng, nếu tính theo số giờ làm việc, cả nước có gần 700 ngàn lao động thiếu việc làm, trong đó có tới 77,9% lao động thiếu việc làm hiện sinh sống ở khu vực nông thôn. Khu vực nông thôn cung cấp nguồn lao động quan trọng cho nền kinh tế, tuy nhiên lực lượng lao động qua đào tạo ở khu vực này thấp hơn nhiều so với khu vực thành thị (14,8% so với 38,7%). Điều này cũng lý giải cho việc lao động nông thôn tham gia công việc phi chính thức nhiều. Công việc phi chính thức có đóng góp quan trọng trong giải quyết việc làm và tạo thu nhập cho người lao động, trong bối cảnh nước ta là nước có thu nhập trung bình thấp.

Phụ nữ chịu nhiều rào cản trên thị trường lao động phi chính thức, trong đó có các rào cản giới như phân biệt đối xử theo giới với các rủi ro bạo lực trên cơ sở giới. Mong đợi và kỳ vọng xã hội với những việc phụ nữ nên làm, nam giới nên làm khiến phụ nữ phải thực hiện nhiều công việc chăm sóc không lương, ảnh hưởng tới sự phát triển đầy đủ của phụ nữ; hay hạn chế trong tiếp cận và thụ hưởng các chế độ phúc lợi, an sinh, hạn chế trong tiếp cận và kiểm soát các nguồn lực lao động, sản xuất. Khác biệt giới về thu nhập của phụ nữ và nam giới trong thị trường lao động thể hiện rõ nét. Theo Tổng cục Thống kê và Tổ chức Lao động Quốc tế (2022), phụ nữ làm công việc phi chính thức có thu nhập bình quân thấp hơn nam giới và chịu tổn thương nhiều hơn nam giới với mức thu nhập giảm sâu. Trải qua 2 năm đại dịch, thu nhập bình quân của lao động nữ phi chính thức

giảm hơn 100 nghìn đồng/tháng; trong khi mức giảm của nam giới chỉ là 26 nghìn đồng/tháng. Kết quả điều tra lao động việc làm của Tổng cục Thống kê (2021) cho thấy, mặc dù số người có việc làm giảm trong đại dịch, nhưng số phụ nữ có việc làm phi chính thức lại tăng lên, tăng mạnh hơn so với nam giới. Điều này được lý giải bởi việc nữ giới không có nhiều lựa chọn khi tham gia thị trường lao động như nam giới, họ bắt buộc phải chấp nhận các công việc kém ổn định và dễ bị tổn thương để có thu nhập trang trải cho bản thân và con cái, gia đình.

Tại Việt Nam, hình ảnh những người phụ nữ bán hàng rong trở nên quen thuộc ở mọi tỉnh thành trên cả nước, đặc biệt là ở các vùng đô thị. Bán hàng rong chính là hoạt động buôn bán mưu sinh của một bộ phận người dân, nhằm đáp ứng nhu cầu hàng hoá dịch vụ một cách linh hoạt, tiện lợi, giá cả phải chăng, tiết kiệm được thời gian, dễ dàng, tiện lợi, và có thể trả giá. Có thể nói, hình ảnh người phụ nữ bán hàng rong đã trở thành một hình ảnh đẹp, hình ảnh người phụ nữ hay làm, chăm chỉ trong gia đình, và bước ra ngoài cộng đồng vẫn giữ nét đẹp tần tảo ấy. So với các chủ đề nghiên cứu khác, nghiên cứu về phụ nữ bán hàng rong còn hạn chế về số lượng và độ chuyên sâu. Tiếng nói, tâm tư nguyện vọng của phụ nữ bán hàng rong, vì thế còn mờ nhạt, chưa được nhiều người biết đến. Trong khi đó, lao động trong lĩnh vực phi chính thức, phụ nữ bán hàng rong bị hạn chế về phúc lợi, an sinh, điều kiện sống, chất lượng sống.

Bài viết chia sẻ một phần kết quả nghiên cứu của Đề tài nghiên cứu khoa học *Phụ nữ bán hàng rong: Vai trò giới trong gia đình và xã hội* được thực hiện năm 2023. Đề tài nghiên cứu việc thực hiện vai trò giới của phụ nữ bán hàng rong, các yếu tố ảnh hưởng tới việc thực hiện vai trò giới, từ đó đưa ra các khuyến nghị thúc đẩy thực hiện hiệu quả vai trò giới, nâng cao vị thế của nhóm phụ nữ này trong gia đình và xã hội. Nghiên cứu được thực hiện tại địa bàn nội thành Hà Nội, nơi thu hút nhiều người bán hàng rong. Phụ nữ bán hàng rong là khách thể nghiên cứu chính. Tiêu chí lựa chọn là phụ nữ bán hàng rong, đã có gia đình để làm rõ vai trò giới của họ trong gia đình và ngoài xã hội. Phụ nữ bán hàng rong được lựa chọn là người đã thực hiện công việc bán hàng rong ít nhất một năm, tính tới thời điểm phỏng vấn, để họ có trải nghiệm thực tế liên quan đến công việc này.

Đề tài thực hiện 27 phỏng vấn sâu với các khách thể nghiên cứu là phụ nữ bán hàng rong (20 phỏng vấn sâu) và các phỏng vấn sâu với nam giới bán hàng rong, lãnh đạo Hội Phụ nữ cấp Thành phố, chuyên gia giới, chuyên

Người bán hàng rong ở Hà Nội
Nguồn: iStockcom



gia xã hội. Nghiên cứu áp dụng cách tiếp cận phát triển bền vững, phương pháp luận nữ quyền, kỹ thuật nghiên cứu định tính, kết hợp số liệu sơ cấp và thứ cấp.

Đề tài nghiên cứu việc thực hiện vai trò giới của những người bán hàng rong, các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện vai trò giới, và đề xuất các khuyến nghị nhằm thúc đẩy việc thực hiện hiệu quả vai trò giới cũng như nâng cao vị thế của nhóm phụ nữ này trong gia đình và xã hội.

2. Chân dung phụ nữ bán hàng rong và vai trò giới đa dạng

Bán hàng rong là một vấn đề giới. Mặc dù chưa có thống kê cụ thể, dễ nhận thấy rằng, số lượng người bán hàng là phụ nữ nhiều hơn nam giới, do đặc thù linh hoạt của công việc. Do không có đăng ký kinh doanh, không có sự quản lý của cơ quan, tổ chức, nên người bán hàng rong là đối tượng dễ bị tổn thương, cần được quan tâm. Tại Việt Nam, xu hướng *nữ hoá* bán hàng rong thể hiện rõ với tỷ lệ nữ giới tham gia bán hàng rong nhiều hơn nam giới. Bán hàng rong cũng gắn liền với di cư trong nước, vì thế mang cùng bản chất *nữ hoá* của di cư. Tuy nhiên, các nghiên cứu về bán hàng rong cũng như nghiên cứu về các khía cạnh giới của công việc này chưa nhiều.

Vai trò giới là chức năng, trách nhiệm của phụ nữ và nam giới theo quan niệm, kỳ vọng xã hội, cộng đồng đối với mỗi giới. Có thể nói, vai trò giới là vai trò xã hội, bao gồm một loạt các hành vi, thái độ thường được coi là chấp nhận được, phù hợp hoặc được mong muốn đối với một người dựa trên giới tính của người đó. Vai trò giới trong mỗi xã hội có thể khác nhau. Ở Việt Nam, quan điểm giới truyền thống *nam ngoại, nữ nội* (xã hội kỳ vọng nam giới ra ngoài kiếm tiền, lo việc lớn; phụ nữ ở nhà lo việc bếp núc) đã có nhiều thay đổi. Tuy nhiên, vai trò, vị thế của người phụ nữ vẫn còn hạn chế so với nam giới, do ảnh hưởng của tư tưởng phụ quyền. Trong bài viết này, vai trò giới được hiểu là các vai trò sản xuất, tái sản xuất, vai trò cộng đồng mà phụ nữ bán hàng rong thực hiện trong gia đình và ngoài xã hội.

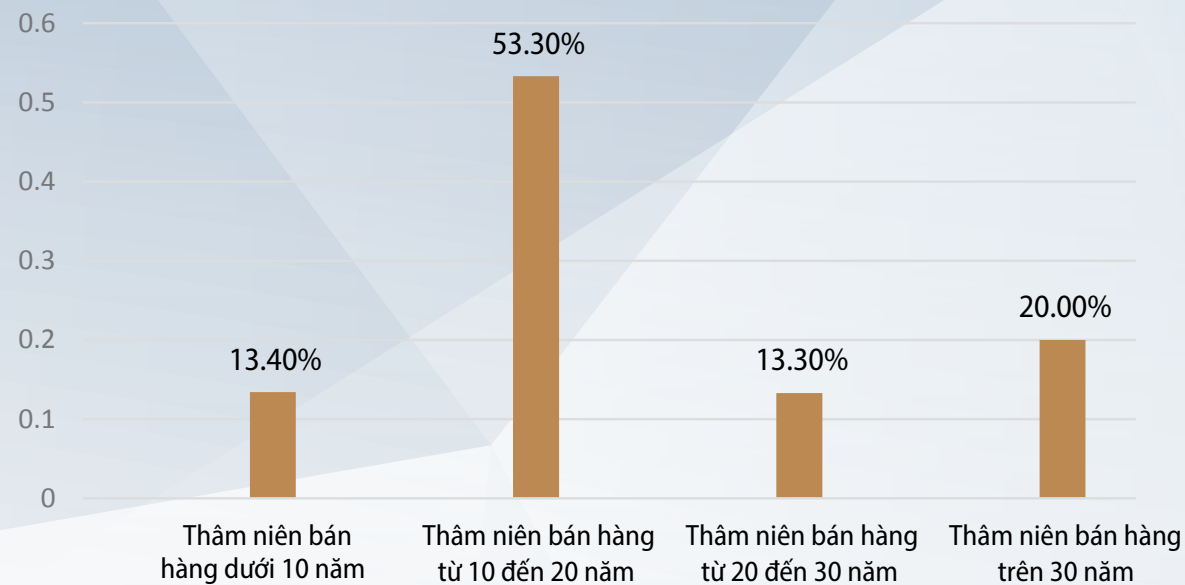
Phụ nữ bán hàng rong trong nghiên cứu này đa phần di cư từ nông thôn ra Hà Nội hoặc nhà ở khu vực ven đô, sáng đi tối về. Theo nhiều nghiên cứu, chân dung xã hội của người lao động khu vực phi chính thức trong đó có nhóm bán hàng rong được mô tả là nhóm người lao động nghèo, trình độ học vấn thấp, không có tay nghề, không có phương tiện hành nghề ngoài sức lao động, công việc giản đơn. Về mặt kinh tế, người phụ nữ bán hàng rong tuy có thu nhập nhưng không cao, thiếu sự ổn định. Bán hàng không có địa điểm cố định: trên

via hè, đường phố, không thuộc đối tượng phải đăng ký kinh doanh, quy mô nhỏ lẻ, thời gian làm việc dài, không đóng BHXH, BHYT, không có các chế độ phụ cấp. Mặt hàng chủ yếu của họ là nông sản, hoa tươi, trái cây hay mua bán sắt vụn, dán màn hình điện thoại, bán cặp tóc, bông tai... chủ yếu là những mặt hàng vốn thấp, giá trị không cao nhưng cần thiết cho tiêu dùng. Nghiên cứu cho thấy một số đặc điểm chính của phụ nữ bán hàng rong.

Thứ nhất, phụ nữ bán hàng rong ở độ tuổi khó cạnh tranh trên thị trường lao động. Phụ nữ bán hàng rong tham gia khảo sát đều ở độ tuổi từ 40 đến ngoài 60 tuổi. Người trẻ nhất sinh năm 1984, người lớn tuổi nhất sinh năm 1961. Trên thực tế, lao động ở độ tuổi ngoài 40 gặp nhiều khó khăn trong tìm việc làm ở các cơ quan, nhà máy, xí nghiệp do các rào cản về tuổi tác, sức khoẻ và các yêu cầu khắt khe từ các doanh nghiệp tuyển dụng. Nhiều doanh nghiệp chỉ sử dụng lao động trong độ tuổi từ 18-35. Với lao động nữ không có trình độ chuyên môn thì cơ hội việc làm càng thấp hơn. Như vậy, trong khi phần lớn người di cư tập trung ở độ tuổi trẻ, từ 20-39 tuổi, tuổi trung vị là 28. Theo Kết quả điều tra Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019 của Tổng cục Thống kê và Quỹ dân số Liên Hợp Quốc, người di cư bán hàng rong phần lớn không phải là người trẻ tuổi.

Thứ hai, phụ nữ bán hàng rong có trình độ chuyên môn thấp. Người có trình độ học vấn cao nhất là 12/12, đa phần nghỉ học từ khi còn học trung học cơ sở. Không ít phụ nữ bán hàng rong nuôi tiếc vì bỏ học sớm, hoặc gia đình không có điều kiện cho đi học. Tuy nhiên, họ quan tâm đến việc học tập của con cái, để con cái có được nghề nghiệp, công ăn việc làm trong tương lai. Tất cả phụ nữ bán hàng rong trong khảo sát đều không qua đào tạo, không có nghề nghiệp ổn định, vì vậy chọn bán hàng rong để có thu nhập nuôi sống bản thân và gia đình. Có người có thâm niên bán hàng rong đã 34 năm, nhiều trường hợp khác gần bó với nghề đã 10-20 năm. Biểu đồ 1 cho thấy có tới 53,3% phụ nữ bán hàng rong tham gia khảo sát gần bó với việc bán hàng rong từ 10-20 năm, 13,3% có thâm niên 20-30 năm, 20% có thâm niên hơn 30 năm, chỉ 13,4% có thâm niên dưới 10 năm nhưng ít nhất cũng đã 7 năm 2 tháng cho tới thời điểm tham gia khảo sát. Như vậy, với họ, bán hàng rong thực sự là một nghề. Một trong những lý do lao động phi chính thức, trong đó có người bán hàng rong gần bó lâu dài với việc làm phi chính thức, theo Tổng cục Thống kê và Tổ chức Lao động quốc tế (2022) là do hạn

Biểu đồ 1. Thâm niên bán hàng rong của người cung cấp thông tin



Nguồn: Tác giả

chế về trình độ chuyên môn kỹ thuật khiến họ không thể chuyển đổi công việc của mình mặc dù thu nhập từ công việc đó đôi khi không đảm bảo điều kiện sống tối thiểu. Có thể nói công việc bán hàng rong đã mang lại cho họ không chỉ thu nhập, mà bán hàng rong đã trở thành kế sinh nhai của họ. Bán hàng rong với họ đơn giản là đi chợ, họ gắn bó với nghề bán hàng rong bởi sự linh hoạt, không gò bó về thời gian, lại có đồng ra, đồng vào, không phải ngồi không và không có thu nhập. Bán hàng, với họ, là công việc thú vị vì được giao lưu với khách, được đi lại, được ra ngoài, thay vì quanh quẩn ở nhà, không có công việc, không có thu nhập nuôi sống bản thân và gia đình. Nhiều nơi, bán hàng rong là một nghề, cả làng đi chợ.

Thứ ba, phụ nữ bán hàng rong tham gia khảo sát đều đã kết hôn, xuất thân từ nông thôn và có con cái. Một số mang theo con cái ra Hà Nội để tiện chăm sóc. Cũng có trường hợp để con lại quê cho chồng và cha mẹ chăm sóc, tập trung vào việc kiếm thu nhập gửi về cho gia đình. Khu vực nông thôn, theo Tổng cục Thống kê và Tổ chức Lao động Quốc tế (2022), chịu nhiều yếu tố hơn so với khu vực thành thị với gần ba phần tư lao động phi chính thức của Việt Nam cư trú ở nơi đây. Tỷ lệ lao động phi chính thức ở khu vực nông thôn cao hơn khá nhiều so với khu vực thành thị, 77,9% so với 52,0%.

Tôi chỉ đi chợ, không làm gì khác. Nhà không có ruộng, ngày xưa thu hồi ruộng nhà chị được đền bù mấy chục triệu, giờ hết đất rồi. (PVS chị P, phụ nữ bán hàng rong, 47 tuổi)

Ở nhà làm ruộng nương cũng vất vả, đóng học này kia cho con nhiều khi không đủ. Một kỳ đóng học ở quê cấy 3 sào ruộng, mỗi lần đóng học cho con bán cả chỗ lúa ấy ra không đủ tiền đóng học. Nên mới thành thử phải lên đây đi chợ kiếm tiền nuôi con. Mới đầu lên đây cũng đi nhặt đồng nát rồi lại chuyển sang buôn bán hoa quả kiếm đồng nuôi các con ăn học. (PVS chị P, phụ nữ bán hàng rong, 47 tuổi)

Thứ tư, phụ nữ bán hàng rong có điều kiện gia đình và điều kiện sống khó khăn. Họ thuê ở trọ trong diện tích chật hẹp 10-15m², với các đồ dùng đơn giản, ở chung với bạn trọ hoặc ở cùng với gia đình. Đa phần là người ngoại thành Hà Nội, người ngoại tỉnh không có việc làm, ruộng ít nên phải ra thành phố bán hàng rong. Cũng có trường hợp phụ nữ bán hàng rong có nhà cửa ở Hà Nội, tranh thủ bán hàng, sáng đi, tối về. Một



Chương trình hành động quốc gia của Việt Nam về phụ nữ, hòa bình, an ninh giai đoạn 2024-2030

Nguồn: <https://english.vov.vn/en/society/government-ap-proves-national-action-programme-on-women-peace-security-post1074408.vov>

số trường hợp chồng ốm đau, tai biến, hoặc chồng cờ bạc, rượu chè, con cái còn nhỏ nên rất khó khăn. Có trường hợp cả hai vợ chồng cùng bán hàng rong hoặc vợ bán hàng rong, chồng làm thợ xây. Không có trường hợp nào chồng có công việc được trả lương ổn định theo tháng. Cả vợ và chồng đều làm công việc phi chính thức, hoặc chồng không có việc làm, người vợ là trụ cột kinh tế trong gia đình.

Thứ năm, lý do di cư bán hàng rong của họ rất đa dạng. Có người di cư bán hàng rong vì ở quê không có việc làm nên cả làng bỏ ruộng ra thành phố bán hàng. Có người di cư bán hàng rong vì điều kiện kinh tế khó khăn, không đảm bảo thu nhập. Hoặc chồng cờ bạc, rượu chè, bạo hành nên vợ bỏ quê ra thành phố buôn bán lưu động, thỉnh thoảng quay về, giữ hoà khí cho gia đình. Có trường hợp ra thành phố bán hàng rong do bạn bè rủ đi. Cũng có trường hợp vợ chồng ly hôn ở quê, người vợ mang con ra thành phố sinh sống và bán hàng rong. Cũng có người bán hàng rong vì hết tiền, vì nợ tiền, trong khi không có sinh kế khác nên phải tích cóp để sinh sống và trả nợ. Lý do chung của việc bán hàng rong đó là mưu sinh, bên cạnh đó bán hàng rong có nhiều lợi thế với họ, trong đó có việc không phải lo mặt bằng như bán hàng cố định, trong khi thuê mặt bằng là điều không thể thực thi với hoàn cảnh kinh tế của họ.

Thiếu đất đai cũng là lý do, bên cạnh đó là do chi tiêu gia đình nhiều trong khi thu nhập nông nghiệp thấp.

Thứ sáu, mặt hàng bán rong của phụ nữ bán hàng rong khá đa dạng như hoa, hoa quả, đồ ăn vặt. Hoa quả có thể buôn bán theo mùa - mùa cam bán cam, mùa nhãn bán nhãn, mùa xoài bán xoài và có khi là bán hỗn hợp một vài thứ hoa quả. Một số trường hợp bán trước cổng trường học, trường đại học thì bán cả cá viên, thịt xiên nướng, bánh kẹo, xôi, bánh mì, đồ ăn vặt; bán đồ khô, hành, tỏi khô, trứng; hoặc bán rau, bán thức ăn ở chợ

dân sinh. Mỗi phụ nữ bán hàng rong cũng xác định linh hoạt mặt hàng buôn bán, đáp ứng nhu cầu của thị trường và địa điểm kinh doanh của họ. Một số trường hợp xoay nhiều mặt hàng khác nhau để chọn mặt hàng phù hợp, như đầu tiên bán bánh mì, sau đó quay sang bán xôi, bán khoai sắn, rồi cuối cùng quyết định chuyển sang bán hoa quả quanh năm. Địa điểm bán hàng cũng linh hoạt, không bán được ở khu vực này thì lại chạy sang khu vực khác. Như vậy, có thể thấy phụ nữ bán hàng rong luôn linh hoạt, trăn trở về chiến lược kinh doanh để việc kinh doanh, buôn bán được thuận lợi và ổn định nhất có thể trong vòng xoáy bán hàng rong bất ổn định về tính chất công việc.

3. Việc thực hiện vai trò giới của phụ nữ bán hàng rong

Việc thực hiện vai trò sản xuất của phụ nữ bán hàng rong

Phụ nữ bán hàng rong thực hiện ba vai trò giới cơ bản là vai trò sản xuất, vai trò tái sản xuất và vai trò cộng đồng. Cho dù cả ba vai trò này đều quan trọng và thiết yếu, vai trò sản xuất phụ nữ bán hàng rong đảm nhiệm góp phần xoá đói, giảm nghèo, trước mắt là ở cấp độ hộ gia đình. Sự tham gia của phụ nữ vào hoạt động kinh tế, ở mức độ nào, loại hình công việc nào cũng đóng góp cho sự phát triển kinh tế của quốc gia và hộ gia đình (Jones, 2014).

Bán hàng rong là sinh kế được nhiều phụ nữ nông thôn lựa chọn, đơn giản bởi đó là *nghề bán hàng*, được gặp gỡ, giao lưu, *được đi đây đi đó ngắm phố phường*, và có thu nhập. Điều này được nhiều phụ nữ bán hàng rong tham gia phỏng vấn nhắc đến. Có người cho rằng bán hàng rong là niềm vui. Người bán hàng rong thích công việc của mình do họ được giao lưu, được nghe, được thấy những thay đổi của cuộc sống (Mori, 2008). Phụ

nữ, đặc biệt là phụ nữ ở độ tuổi 40 trở lên lựa chọn bán hàng rong vì lý do sức khỏe, tuổi tác, không đáp ứng được yêu cầu của thị trường lao động. Bên cạnh đó, quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá và đô thị hoá ảnh hưởng không nhỏ tới sự vận động, biến đổi và phát triển của gia đình, sự di chuyển mạnh mẽ người lao động từ nông thôn ra đô thị và các khu công nghiệp. Với nhiều chị, bán hàng rong chính là sinh kế cuối cùng, “không thích cũng phải thích, vì làm gì có nghề khác” (Chị H, phụ nữ bán hàng rong, 54 tuổi). Bán hàng rong trở thành giải pháp kiếm sống cho rất nhiều người.

Phụ nữ bán hàng rong đều tâm huyết với công việc của mình, thức khuya dậy sớm, tảo tần sớm hôm để mưu sinh. Không quản mưa gió, cái lạnh cắt da cắt thịt mùa đông, nhiều chị đi từ 3-4 giờ sáng lấy hàng từ chợ đầu mối; ngày tuần đôi khi phải đi từ 1 giờ sáng để lấy hàng. Có chị còn tranh thủ làm thêm việc khác để có tiền lo cho con cái, gia đình. Giờ giấc, thời gian nghỉ ngơi cũng hạn hẹp. Như vậy, mặt hàng kinh doanh có thể khác biệt, nhưng những người phụ nữ bán hàng rong đều tảo tần, chịu khó mưu sinh.

Thu nhập của phụ nữ bán hàng rong ở mức phổ biến là hai trăm, ba trăm ngàn đồng mỗi ngày nếu thời tiết thuận lợi, việc lấy hàng được thuận lợi. Mỗi tháng phụ nữ bán hàng rong có thể kiếm được sáu triệu, bảy triệu đồng. Có chị kết hợp 2 việc một lúc thì được 10 triệu đồng nhưng vẫn khó khăn do mức chi tiêu ở thành phố, chi phí sinh hoạt, chi phí thuê nhà cao.

Phụ nữ bán hàng rong có những chiến lược sinh tồn khá chủ động, từ việc lựa chọn hàng hóa, địa điểm bán hàng đến mỗi mua hàng. Họ chủ động trong việc tìm tòi mỗi hàng, tìm hiểu qua bạn buôn, không cần người giới thiệu để giảm các chi phí không cần thiết. Đây cũng chính là lợi ích do quan hệ mạng lưới xã hội tạo ra, góp phần gắn kết những người buôn bán, kinh doanh với nhau, giúp giảm các chi phí trung gian và tăng lợi nhuận. Nghiên cứu của Nguyen Duy Linh (2022) về người bán hàng rong ở Hà Nội cũng cho thấy, người bán hàng rong khá linh hoạt và thông minh. Họ linh hoạt sử dụng chiến thuật “*du kích*” điển hình của người buôn bán trên đường phố. Theo Nguyen Duy Linh (2022) người bán hàng rong được chia làm ba nhóm: lưu động, bán lưu động, và tĩnh. Nhóm lưu động là những người luôn mang theo hàng hóa bên mình và luôn sẵn sàng ở trạng thái di chuyển. Nhóm bán di động sẵn sàng di chuyển khi “*có biến*”. Họ nhanh chóng di chuyển khi công an, tuần tra đến. Nhóm cố định là những người bán theo địa điểm cố định trong một thời gian dài. Việc lựa chọn địa điểm bán hàng của phụ nữ bán hàng rong, trong nghiên cứu này là chiến lược, đa phần chọn địa điểm thu hút được đông khách hàng,

phù hợp với mặt hàng kinh doanh. Những người bán rau, hoa quả thường chọn địa điểm ở các chợ dân sinh; người bán đồ ăn vặt chọn địa điểm gần trường học; người bán bánh mì chọn hình thức lưu động đi qua các khu dân cư; người bán hàng ăn chọn địa điểm gần các cơ quan hoặc gần chợ.

Chiến lược ứng phó của phụ nữ bán hàng rong còn thể hiện ở việc cân đối chi tiêu hàng tháng, đặc biệt là với những người có gia cảnh khó khăn và thu nhập từ bán hàng rong không nhiều. Đa phần phụ nữ bán hàng rong không có ý định mở rộng quy mô bán hàng, chỉ mong được hỗ trợ sạp hàng để bán ổn định trong các chợ lớn. Hoặc chỉ mở rộng kinh doanh khi có mặt hàng ổn định. Với đa số các chị, việc mở rộng quy mô kinh doanh là khó khăn, vì nhiều lý do khác nhau như thích sự linh hoạt, thiếu vốn, khó thu xếp mặt bằng kinh doanh, hoặc sức khỏe yếu không chờ được nhiều hàng.

Việc thực hiện vai trò tái sản xuất của phụ nữ bán hàng rong

Tính chất di động, linh hoạt của công việc bán hàng rong và thời gian làm việc dài khiến việc thực hiện vai trò tái sản xuất của phụ nữ bán hàng rong. Kết quả nghiên cứu cho thấy, phụ nữ bán hàng rong hoạt động luôn tay, ngay cả khi nghỉ ở nhà họ vẫn phải làm việc. Phụ nữ bán hàng rong tham gia phòng vấn đều là những phụ nữ thuần nông, chăm chỉ. Vì vậy việc dọn dẹp nhà cửa, chăm sóc các thành viên trong gia đình (trong trường hợp sống cùng gia đình), hay dọn dẹp nhà cửa nơi thuê trọ không phải là công việc nặng nhọc đối với họ. Tính linh hoạt trong công việc cũng giúp họ chủ động hơn trong việc điều chỉnh việc buôn bán, kinh doanh. Với phụ nữ bán hàng rong di cư từ tỉnh lên Hà Nội và thuê nhà sống cùng bạn bè, họ vẫn phải thực hiện vai trò chăm sóc con cái và các thành viên trong gia đình thông qua việc hỏi han, hướng dẫn từ xa. Mặc dù đã có những tiến bộ đáng kể so với trước đây. Tuy nhiên, quan điểm phụ nữ làm việc nhà, chăm sóc chồng con vẫn tồn tại, khiến phụ nữ bán hàng rong phải hy sinh những thói quen, sở thích của mình để lo cho chồng, con, gia đình.

Một số phụ nữ bán hàng rong có sự hỗ trợ, chia sẻ công việc từ các thành viên khác trong gia đình như chồng, con, cha mẹ một cách tự nguyện. Đây cũng chính là động lực khiến họ yên tâm mưu sinh nơi đất khách và hy vọng một tương lai tốt đẹp hơn cho con cái của mình. Ước mơ của người mẹ về những đứa con ngoan, có công việc, nghề nghiệp ổn định trong tương lai giúp họ vững vàng hơn. Có một điểm chung ở những người phụ nữ bán hàng rong là họ rất yêu thương con cái, không muốn con cái phải vất vả như mình.

Việc nuôi nấng, chăm sóc con cái được phụ nữ bán hàng rong quan tâm và trăn trở. Với nhiều chị, đây là chiến lược quan trọng, để các con của mình có được nền tảng học vấn, hướng tới tương lai tốt đẹp cho các con. Đây chính là ý nghĩa tốt đẹp mà công việc bán hàng rong mang lại cho xã hội và gia đình. Ngoài việc nâng cao quyền năng kinh tế cho phụ nữ thông qua việc tạo việc làm, tạo thu nhập, bán hàng rong còn giúp nâng cao quyền năng giáo dục cho thế hệ tương lai. Phụ nữ bán hàng rong sống xa gia đình thường đau đầu với con cái ở quê, lo an toàn cho con, đặc biệt là với con gái. Vì vậy, họ về thăm quê khá thường xuyên, khi ở quê có giỗ chạp, cưới xin, hoặc về thăm con cái. Có thể nói tính linh hoạt của công việc giúp thắt chặt mối quan hệ giữa người bán hàng rong với gia đình, với xóm giềng, cũng như mối liên hệ giữa nông thôn và đô thị.

Quan tâm chăm sóc tới các thành viên gia đình như vậy, nhưng phụ nữ bán hàng rong không quan tâm được nhiều tới bản thân mình cả về thể chất lẫn tinh thần. Thời gian nghỉ ngơi, tái tạo sức lao động, chăm sóc bản thân của phụ nữ bán hàng rong là rất ít. Thư giãn chủ yếu của họ là xem ti vi. Một số chị thì “*buôn chuyện với hàng xóm*”. Nếu ốm đau thì nghỉ ngơi 1-2 ngày lại dậy bán hàng, tự đi mua thuốc uống chứ không đi khám. Bình thường cũng không chăm sóc gì cho bản thân. Có chị còn cho rằng, ngủ với mình còn là quá xa xỉ. Việc đi khám bệnh hay khám sức khỏe theo định kỳ lại càng xa xỉ hơn đối với đa số phụ nữ bán hàng rong.

Việc thực hiện vai trò cộng đồng của phụ nữ bán hàng rong

Do di cư lên thành phố, hoặc một số trường hợp người bán hàng rong ở ngoại thành Hà Nội, không tham gia vào các hoạt động cộng đồng ở nơi đi. Việc tham gia hoạt động cộng đồng của người bán hàng rong tại nơi đến cũng hết sức hạn chế. Hầu hết phụ nữ không tham gia hoạt động cộng đồng tại địa phương, kể cả phụ nữ bán hàng rong có nơi ở cố định. Họ cũng chưa nhận thức đầy đủ lợi ích của các hoạt động cộng đồng. Bên cạnh đó, hoạt động cộng đồng tại địa phương chưa thu hút được họ. Đa số lấy lý do là không có thời gian.

Sự gắn kết với cộng đồng địa phương nơi đi, nơi đến vì thế rất hạn chế. Sự tham gia hạn chế vào hoạt động cộng đồng ảnh hưởng lớn tới sự hoà nhập xã hội của họ ở đô thị. Ngược lại, sự hoà nhập xã hội tạo cảm hứng cho người di cư tham gia vào các hoạt động cộng đồng. Điều này cũng được khẳng định trong nghiên cứu của Zhang và cộng sự (2023). Các tác giả nhấn mạnh rằng, ba nhân tố chính của sự tham gia cộng đồng là vốn xã hội, việc sử dụng không gian công cộng, và chiến



Người bán hàng rong ở Hà Nội

Nguồn: iStock.com/tonyshawphotography

lược tham gia cộng đồng. Sự tham gia của cộng đồng hỗ trợ người di cư giải quyết tình trạng bất bình đẳng, bị gạt ra ngoài lề xã hội và thích ứng giữa nông thôn và thành thị. Việc tham gia hoạt động cộng đồng cũng giúp giảm bớt căng thẳng giữa người di cư và người dân địa phương; đáp ứng nhu cầu của người di cư, mở rộng mạng lưới xã hội và tạo điều kiện hòa nhập tâm lý. Việc đổ lỗi cho “không có thời gian”, hay không có hoạt động gì tham gia cho thấy, phụ nữ bán hàng rong chưa quan tâm tới hoạt động cộng đồng, chưa có chiến lược tham gia cộng đồng cụ thể.

Nhận thức giới về hoạt động cộng đồng của một số phụ nữ bán hàng rong còn hạn chế. Với một số chị, quan điểm giới truyền thống “*nam ngoại, nữ nội*” còn ăn sâu trong tâm tưởng. Điều đó khiến họ khó thoát ra khỏi sự phụ thuộc vào nam giới. Quan điểm này có mâu

thuận với thực tế, khi nữ giới tham gia các công việc cộng đồng, không được trả công nhiều hơn nam giới.

Đáng ngạc nhiên là, thách thức đối với phụ nữ trong việc tham gia các hoạt động cộng đồng không phải là tuổi tác, hay kiến thức, trình độ học vấn hoặc sự thiếu thiện chí của chính quyền địa phương, hay người dân nơi tạm trú, mà là “thiếu thời gian” hay “không hứng thú”. Thiếu thời gian, trên thực tế là lý do ứng phó, sự không hứng thú mới là nguyên nhân sâu xa. Một mặt, do các hoạt động cộng đồng không mới mẻ, không hấp dẫn người di cư. Mặt khác, người di cư không nhìn thấy lợi ích khi tham gia hoạt động cộng đồng tại nơi đến, có thể là các hỗ trợ đối với họ hạn chế hoặc không có. Việc sinh sống tạm thời, nơi ở không ổn định cũng là nguyên nhân khiến việc tham gia cộng đồng của phụ nữ bán hàng rong nói riêng và người di cư nói chung bị hạn chế.

4. Khuyến nghị

Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ cho những người bán hàng rong để họ được phép buôn bán trong các chợ truyền thống, có chỗ ngồi ổn định với giá thuê ưu đãi. 100% phụ nữ bán hàng rong được phỏng vấn đều bày tỏ mong muốn có nơi buôn bán ổn định, không phải chạy trốn khi bị công an đuổi bắt và không bị tịch thu hàng hóa. Họ muốn có thu nhập cho bản thân và gia đình nên chấp nhận nghề bán hàng rong, mặc dù biết rằng đôi khi họ vi phạm luật về việc buôn bán trên đường phố đô thị, lấn chiếm vỉa hè, hoặc vô tình vi phạm các quy định bán hàng. Một số phụ nữ bán hàng rong thậm chí còn giữ lại một vài biên lai phạt như một kỷ niệm nghề nghiệp.

Nhà nước cần có các quy định cụ thể về kinh doanh quầy bán hàng, kích thước quầy, tránh việc dựng quầy bán hàng quá khổ, lấn chiếm không gian, ảnh hưởng đến trật tự công cộng. Cần có các chính sách ưu đãi cho người bán hàng rong, tạo môi trường kinh doanh công bằng, đảm bảo vệ sinh an toàn thực phẩm theo quy định pháp luật. Cần xem bán hàng rong như một nghề chính thức, có các quy định cụ thể để người bán hàng rong có thể kiếm sống và đóng góp cho sự phát triển.

Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam cần tổ chức các khóa đào tạo kỹ năng bán hàng trực tuyến để phụ nữ bán hàng rong có thể tiếp cận công nghệ hiện đại trong sinh kế của họ. Ngoài ra, cần đào tạo phụ nữ bán hàng rong các kỹ năng bán hàng, kỹ năng tự bảo vệ, và kỹ năng tố cáo khi quyền lợi và nhân phẩm của họ bị xâm phạm. Cần



Phụ nữ nấu ăn trên phố

Nguồn: iStock.com

thiết lập mô hình tín dụng tiết kiệm cho phụ nữ bán hàng rong, tương tự như mô hình tín dụng vi mô của quỹ TYM hiện đang được triển khai tại nhiều tỉnh thành. Mô hình này cần được triển khai tại địa phương giúp cho phụ nữ bán hàng rong quản lý thu nhập của mình một cách hiệu quả nhất.

Cộng đồng cần có cái nhìn đúng đắn về công việc và sự đóng góp của những người bán hàng rong; tôn trọng và bảo vệ họ khỏi các nguy cơ vi phạm nhân quyền và nhân phẩm. Ngoài ra, nam giới trong gia đình và các thành viên gia đình cần chia sẻ công việc nhà, khuyến khích, trân trọng nỗ lực và đóng góp của những phụ nữ bán hàng rong cho gia đình và cộng đồng.

Ngoài ra, những người bán hàng rong cần tăng cường học hỏi và nâng cao kiến thức xã hội để có thể phát huy tốt nhất tiềm năng và thể mạnh của bản thân, đóng góp cho sự phát triển của cá nhân, gia đình và xã hội. Những người bán hàng rong cần tham gia nhiều hơn vào các hoạt động xã hội, các khóa đào tạo về giới, kiến thức xã hội, kiến thức pháp luật; và quan tâm đến sức khỏe thể chất, tinh thần và sự an toàn cá nhân của mình.

5. Kết luận

Phụ nữ bán hàng rong là chủ thể kinh tế phi chính thức quan trọng, có đóng góp tích cực cho sự phát triển kinh tế của đất nước, góp phần phác họa nên bức tranh đô thị sôi động và đa dạng. Phụ nữ bán hàng rong còn gặp nhiều khó khăn trong việc thực hiện vai trò giới của mình, đặc biệt là vai trò cộng đồng, do ý thức về tham gia các hoạt động cộng đồng còn hạn chế, bản thân phụ nữ bán hàng rong còn thiếu tự tin, tự chủ khi tham gia. Nghiên cứu về phụ nữ bán hàng rong còn hạn chế, so với nhiều chủ đề nghiên cứu khác. Cần có thêm nhiều nghiên cứu về bán hàng rong cũng như khai thác khía cạnh giới, làm cơ sở cho việc đưa ra các chính sách can thiệp, một mặt, tăng cường sự đóng góp của người bán hàng rong, của phụ nữ bán hàng rong về mặt kinh tế, xã hội; mặt khác, thúc đẩy bảo vệ quyền và nhân phẩm cho đối tượng dễ bị tổn thương này. Bên cạnh đó, cần công nhận bán hàng rong như một ngành nghề chính thức, hướng tới việc thành lập Hiệp hội bán hàng rong, có các quy định bảo vệ quyền, lợi ích của người bán hàng rong. Ngoài ra có thể nghiên cứu một số ngành nghề đặc trưng của nam giới để từ đó có bằng chứng đánh giá tác động, mức độ ảnh hưởng và sự khác biệt giới.

6. Tài liệu tham khảo

- Jones, O. W. (2014):. Women's productive and economic roles towards household poverty reduction in Ghana: A survey of Bongo District in Northern Ghana. *Research on Humanities and Social Sciences*, 4(19), pp.148-155.
- Liên Hợp Quốc (2015):. Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững.
- Mori, S. (2008):. Negotiating space in the rural-urban social world: Mobility and marketing strategies among female petty traders on the streets of Hanoi, Vietnam. MA Thesis of Chiang Mai University.
- Nguyen Duy Linh (2022):. Street vending - a perpetual hustle: How street vendors in Hanoi's Walking Street negotiate their existence. *Pacific Geographies* #57, pp. 16-23. DOI: 10.23791/571623.
- Tổng cục Thống kê & Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) (2022):. Tổng quan về lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam. Hà Nội: Nxb Thanh niên.
- Tổng cục Thống kê (2019):. Báo cáo điều tra lao động việc làm Quý 2, 2019. Hà Nội: Tổng cục Thống kê.
- Tổng cục Thống kê (2021):. Báo cáo tác động của dịch Covid-19 đến tình hình lao động, việc làm Quý I năm 2021. Hà Nội: Tổng cục Thống kê.
- Zhang, Y., You, C., Pundir, P., Meijering, L. (2023):. Migrants' community participation and social integration in urban areas: A scoping review. Elsevier, volume 141.



PGS. TS. Dương Kim Anh

Hướng nghiên cứu: Các vấn đề về phụ nữ, giới và phát triển

Phó Giám đốc Học viện Phụ nữ Việt Nam

Email: duongkimanh@vwa.edu.vn



Làm việc vì mục tiêu phát thải ròng bằng 0
 Nguồn: iStock.com

Chính sách khí hậu và việc thực thi chính sách ở CHLB Đức và Việt Nam

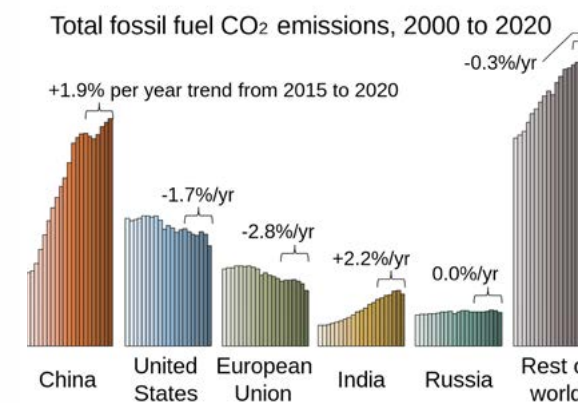
● Nguyễn Thị Thùy Trang và Detlef Briesen

Biến đổi khí hậu đã trở thành ưu tiên toàn cầu, đòi hỏi sự hợp tác giữa các quốc gia nhằm giảm thiểu tác động và thích ứng với tác động của biến đổi khí hậu. Bài viết này xem xét các chính sách về biến đổi khí hậu của hai quốc gia với bối cảnh kinh tế-xã hội khác nhau: Cộng hòa Liên bang (CHLB) Đức, một quốc gia công nghiệp phát triển với lịch sử lâu đời về các quy định môi trường, và Việt Nam, một quốc gia đang phát triển đã nhanh chóng lồng ghép các vấn đề biến đổi khí hậu vào khung chính sách của đất nước trong những thập kỷ gần đây. Trong khi các chính sách môi trường của CHLB Đức đã được phát triển qua nhiều thập kỷ công nghiệp hóa và tăng cường nhận thức về môi trường, cách tiếp cận của Việt Nam được định hình bởi quá trình chuyển đổi kinh tế và các cam kết quốc tế, đặc biệt là theo Công ước Khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC) và Thỏa thuận Paris. Phân tích mang tính so sánh này tìm hiểu sự phát triển, thực thi và những thách thức của chính sách khí hậu ở cả hai quốc gia, nêu bật những thành công và trở ngại đang diễn ra mà mỗi quốc gia phải đối mặt trong nỗ lực hướng tới phát triển bền vững và bảo vệ môi trường. Thông qua lăng kính này, bài viết cung cấp những hiểu biết sâu sắc về sự phức tạp của việc chuyển đổi các thỏa thuận khí hậu quốc tế thành hành động quốc gia hiệu quả, đồng thời rút ra những bài học từ kinh nghiệm của CHLB Đức và Việt Nam.

1. Bảo vệ Môi trường và Khí hậu từ góc nhìn chính sách

Bảo vệ khí hậu là một phần của chính sách bảo vệ môi trường và do đó, không phải là một lĩnh vực chính sách riêng biệt: nhiều biện pháp bảo vệ khí hậu thường được lồng ghép trong các quy định về môi trường; đôi khi bảo vệ khí hậu có thể xung đột với một số mục tiêu môi trường khác, chẳng hạn như bảo tồn thiên nhiên và cảnh quan. Bảo vệ khí hậu là điểm kết thúc tạm thời của một quá trình phát triển bắt đầu mạnh mẽ từ khoảng năm 1970 và kể từ đó đã trở thành một lĩnh vực chính sách có tầm quan trọng hàng đầu trên thế giới. Nhiều chủ thể xã hội tham gia vào lĩnh vực này (giống như đối với các vấn đề môi trường nói chung), bao gồm các tổ chức chính phủ và phi chính phủ, các doanh nghiệp thương mại và các cá nhân. Tất cả đều hoạt động trong một loạt các mối liên kết tại các cấp độ địa phương, khu vực, quốc gia, siêu quốc gia, quốc tế và toàn cầu. Đối với các tổ chức nhà nước, bên cạnh các bộ và cơ quan môi trường quốc gia, đã có nhiều tổ chức xuất hiện trong 50 năm qua với phạm vi hoạt động xuyên biên giới hoặc toàn cầu. Một tổ chức đặc biệt quan trọng là Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu của Liên Hợp Quốc, IPCC (Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu 2024).

Bảo vệ môi trường và khí hậu đã phát triển thành một chức năng cốt lõi thiết yếu của chính sách nhà nước và đã chứng kiến hàng loạt các cách thực thi khác nhau. Nhà nước cố gắng ứng phó với các thách thức sinh thái và các tác động môi trường bên ngoài vì những mục tiêu nội tại (chẳng hạn như các chức năng bảo vệ chung), vì lý do kinh tế và vì có nhu cầu xã hội về vấn đề này. Tất cả các biện pháp cụ thể đều phải đối mặt với một tình thế tiến thoái lưỡng nan, vì bảo vệ khí hậu/môi trường là một chính sách liên ngành. Chính sách này giao thoa với các lĩnh vực chính sách khác như công nghiệp, nông nghiệp, năng lượng, giao thông, phát triển đô thị và y tế (Edenhofer 2019; Dessler/Parson 2020).



Kể từ năm 2000, lượng phát thải CO₂ của Trung Quốc và các nước khác trên thế giới đã vượt qua tổng lượng phát thải của Mỹ và châu Âu.

Nguồn: By Efbrazil - Own work, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=87714574>

Chính sách môi trường hiện đại bắt đầu từ thế kỷ 19 với các luật đầu tiên nhằm bảo vệ không khí, nước và đất. Từ việc kiểm soát khí thải địa phương đến việc bảo vệ khí hậu toàn cầu ngày nay, các phạm vi trách nhiệm đã mở rộng liên tục, và các hình thức kiểm soát và công cụ chính sách cũng đã thay đổi. Điều này diễn ra thông qua quá trình thể chế hóa và thay đổi liên tục trong khuôn khổ các chu kỳ chính sách khác nhau. Các chu kỳ này diễn ra ở cấp quốc gia và, đặc biệt trong bảo vệ khí hậu, cũng diễn ra ở cấp quốc tế, dẫn đến sự ra đời của nhiều tổ chức chính phủ và phi chính phủ, cũng như các nhóm vận động hành lang hoạt động mạnh mẽ gắn bó với ngành công nghiệp và truyền thông với các mức độ khác nhau ở cấp độ quốc gia. Do đó, chính sách khí hậu không trung lập về mặt xã hội-chính trị, mà là đối tượng của các xung đột lợi ích: ở cấp quốc gia và thậm chí còn rõ rệt hơn ở cấp quốc tế (Könneke/Adolphsen 2024).

Vai trò của các thỏa thuận khí hậu quốc tế

Bảo vệ khí hậu là một lĩnh vực chính sách, ít nhất về mặt tham vọng, phần lớn được đặc trưng bởi các chủ thể toàn cầu: đặc biệt là Liên Hợp Quốc, thông qua Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC 2024), tổ chức mà Liên Hợp Quốc đồng sáng lập cùng với nhiều tổ chức chính phủ và phi chính phủ quốc tế cũng như các nhà tài trợ tư nhân lớn. Cùng với vô số các hội nghị, các nghiên cứu và dự án giảm thiểu, các thỏa thuận khí hậu quốc tế là kết quả đáng kể nhất của các hoạt động đa dạng này. Tuy nhiên, trong bảo vệ môi trường nói chung hay đặc biệt là trong bảo vệ khí hậu, không tồn tại một chính phủ thế giới nào có thẩm quyền (Lieven 2020), ngay cả khi một số tổ chức phi chính phủ tự đặt mình trong vị thế này. Khuôn khổ điều chỉnh các các biện pháp của chính phủ, các cuộc tranh luận xã hội và các sáng kiến tư nhân vẫn được tạo lập bởi các nhà nước và ở châu Âu có thêm Liên minh Châu Âu ở cấp độ siêu quốc gia. Tuy nhiên, điều này không làm giảm tính chi phối của các diễn giải có tính chọn lọc cao của hơn 1.300 thỏa thuận môi trường đa phương đã được thương lượng, chỉ tính riêng đến năm 2020, đặc biệt là trong diễn ngôn của các nhà hoạt động môi trường. Tuy nhiên, ngay cả các chuyên gia cũng không thể có cái nhìn tổng quan về những thỏa thuận này (Mitchell 2020).

Các thỏa thuận khí hậu quốc tế quan trọng đã được thương lượng kể từ năm 1992 được liệt kê theo thứ tự thời gian như sau:

- Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất tại Rio de Janeiro: Chương trình nghị sự 21 & COP (1992)
- Hội nghị Thượng đỉnh Khí hậu COP3 và Nghị định thư Kyoto (1997)

- COP9 và Cơ chế Phát triển Sạch (Milan 2003)
- COP18 và Nghị định thư Kyoto II (Doha 2012)
- COP 21 và Thỏa thuận Paris (Paris 2015)

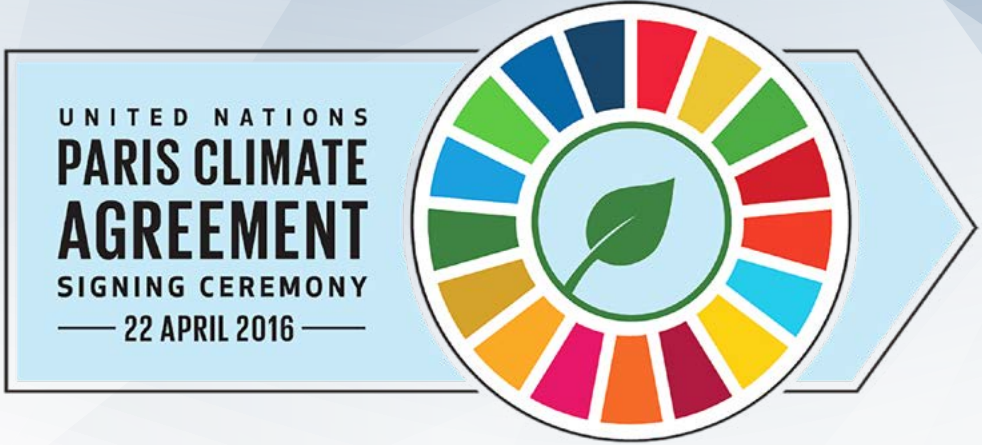
Công ước quan trọng nhất hiện nay là *Thỏa thuận Paris* (Liên Hiệp Quốc, Bộ sưu tập Hiệp ước 2024). Mục tiêu của Thỏa thuận này được nêu trong Điều 2 là *cải thiện việc thực hiện* Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC). Điều này được thực hiện thông qua ba nhóm biện pháp:

- Mục tiêu 1: Giới hạn mức tăng nhiệt độ trung bình toàn cầu ở mức thấp hơn 2°C so với mức trước cách mạng công nghiệp, được định nghĩa là mức trung bình của các năm từ 1850 đến 1900. Mục tiêu là giảm thiểu rủi ro và tác động của biến đổi khí hậu.
- Mục tiêu 2: Tăng cường khả năng thích ứng với các tác động bất lợi của biến đổi khí hậu, thúc đẩy sự phục hồi và phát triển với lượng khí nhà kính thấp và không làm nguy hại cho sản xuất lương thực.
- Mục tiêu 3: Điều chỉnh các dòng tài chính theo hướng giảm phát thải khí nhà kính và có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu.

Thỏa thuận Paris đề ra nhiều biện pháp cụ thể để thực hiện ba mục tiêu này, một số biện pháp có thể được tóm tắt dưới đây.

- Mục tiêu 1: Tạo ra các kế hoạch hành động khí hậu quốc gia với các mục tiêu giảm CO₂ tương ứng và nghĩa vụ báo cáo cho Liên Hiệp Quốc về sự thành công của các biện pháp trong khuôn khổ của một cơ chế minh bạch.
- Mục tiêu 2: Thúc đẩy khả năng chống chịu với khí hậu thông qua các biện pháp cấu trúc trong các lĩnh vực như bảo vệ bờ biển, nông nghiệp, quản lý nhiệt đô thị, quản lý nước và năng lượng. Ngoài ra, chẳng hạn như thúc đẩy giảm phát thải khí nhà kính thông qua việc chuyển đổi sản xuất năng lượng.
- Mục tiêu 3: Mở rộng tài chính khí hậu, đặc biệt là nhằm giúp các quốc gia đang phát triển chuyển đổi sang nền kinh tế trung hòa với khí hậu hơn và giảm thiểu thiệt hại.

Các thỏa thuận khí hậu toàn cầu không phải là kết quả khoa học thuần túy mà dựa trên các thỏa hiệp được đàm phán trên phương diện chính trị. Các chính trị gia và các chủ thể khác như các tổ chức phi chính phủ đại diện cho



Ngày 22 tháng 4 năm 2016 - Lễ ký kết cấp cao Hiệp định Paris
Nguồn: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/04/parisagreementsignatures/>

lợi ích của các quốc gia, các nhóm cử tri hoặc những người ủng hộ và thường sử dụng các diễn giải chọn lọc về kết quả của nghiên cứu khí hậu (Bojanowski 2024). Tuy nhiên, nghiên cứu nghiêm túc cũng nên đề cập những bất định và rủi ro trong các tuyên bố kết quả nghiên cứu; một ví dụ là điều này áp dụng cho các dự báo phức tạp được đề cập trong Báo cáo Khí hậu Thế giới (IPCC 2023). Mặt khác, các dự báo được xem là những tiên đoán có thể tranh luận, có nghĩa là luôn có sự sai lệch giữa dự báo và sự kiện thực tế. Do đó, gần như không có dự đoán khoa học nào không chứa tham số và do đó có thể hoàn toàn không chính xác. Xem xét sự phức tạp của vấn đề cơ bản của *biến đổi khí hậu toàn cầu* và sự đa dạng của các phương pháp giảm thiểu chỉ được gợi ý ở đây, rõ ràng chính sách khí hậu toàn cầu đang hoạt động khá độc lập với câu hỏi liệu các biện pháp đã được đề ra có được thực hiện trong bối cảnh quốc gia hay không.

2. Ví dụ về Chính sách Môi trường và Khí hậu tại Cộng hòa Liên bang Đức

Vai trò của chính sách khí hậu quốc gia đối với việc thực hiện các thỏa thuận khí hậu quốc tế đã trở nên rõ rệt. Để mô tả điều này cụ thể hơn, chúng tôi sử dụng Cộng hòa Liên bang Đức và Liên minh Châu Âu làm nghiên cứu trường hợp vì những lý do rõ ràng.

CHLB Đức là một quốc gia công nghiệp với truyền thống phát triển nhiều ngành công nghiệp có ảnh hưởng lớn đến môi trường (chẳng hạn như năng lượng, giao thông đường bộ, hóa chất, xây dựng). Những ngành này đã phát triển mạnh mẽ trong những năm từ 1949 đến 1973. Đến thời điểm này, các vấn đề môi trường liên quan đã trở nên nghiêm trọng, tương tự như ở các quốc gia công nghiệp phát triển khác. Do đó,

chính sách môi trường của CHLB Đức có thể được dùng làm ví dụ để cho thấy các chính sách môi trường, bao gồm cả bảo vệ khí hậu, đã tăng lên đáng kể theo thời gian. Đặc biệt quan trọng ở đây là việc thực thi, các hình thức kiểm soát, phát triển công cụ, tạo ra năng lực hành động và sự tích hợp dọc trong khuôn khổ Liên minh Châu Âu (Jänicke 2024).

Việc thực thi

Khái niệm về chu kỳ chính sách và việc thực thi các chương trình chính trị đã được nêu sơ lược trong phần giới thiệu là yếu tố quyết định cho việc phân tích sự xuất hiện và phát triển của chính sách môi trường và khí hậu của CHLB Đức: Xác định vấn đề, thiết lập chương trình nghị sự, xây dựng chính sách, việc thực thi, đánh giá và tái định nghĩa hoặc chấm dứt. Ở CHLB Đức, toàn bộ vấn đề này lần đầu tiên được đưa vào chương trình nghị sự chính trị với quy mô lớn vào những năm 1960, và quá trình thể chế hóa bắt đầu từ những năm 1970 thông qua:

- việc thiết lập các cơ sở pháp lý (thẩm quyền liên bang về các vấn đề môi trường với nhiều luật ban hành sau đó, và *Chiến lược Quốc gia về Phát triển Bền vững* năm 2001),
- và việc thành lập các tổ chức liên bang (ví dụ: Cơ quan Môi trường Liên bang năm 1974).

Chính sách môi trường ở CHLB Đức diễn ra theo các chu kỳ rõ ràng, chịu ảnh hưởng đáng kể bởi các yếu tố như sự thay đổi chính phủ, các tác động bên ngoài (ví dụ như thảm họa Chernobyl và Fukushima) và các hoạt động của các tổ chức chính phủ và phi chính phủ quốc gia và quốc tế (Hünemörder 2004). Kể từ cuối những năm 1990, CHLB Đức đã theo xu hướng mở rộng chính sách môi trường để bao gồm cả chính sách khí hậu. Các kết quả quan trọng nhất của việc mở rộng chính sách này là:



Chính sách môi trường: Kế hoạch bảo vệ khí hậu được thiết lập như thế nào?

Nguồn: <https://www.umwelt-im-unterricht.de/wochenthemen/umweltpolitik-wie-wird-klimaschutz-geplant>

- **Luật Nguồn Năng lượng Tái tạo (2000)** và tám lần sửa đổi sau đó: Luật này điều chỉnh việc ưu tiên đưa điện từ các nguồn tái tạo vào lưới điện và đảm bảo bán giá điện cố định cho các nhà sản xuất thương mại và tư nhân.
- **Luật Giao dịch Phát thải Khí nhà kính (2004)**: Tại CHLB Đức, đây là cơ sở pháp lý cho việc giao dịch trong phạm vi quốc gia các quyền phát thải khí nhà kính trong hệ thống chung của Liên minh Châu Âu (EU ETS).
- **Luật Bảo vệ Khí hậu Liên bang năm 2019 (KSG)**: Luật này nhằm đảm bảo thực hiện các mục tiêu bảo vệ khí hậu quốc gia và tuân thủ các mục tiêu của châu Âu. Luật này thiết lập các mục tiêu chung và mục tiêu theo từng lĩnh vực đầu tiên trong Kế hoạch Bảo vệ Khí hậu 2050. Mục tiêu là giảm ít nhất 65% lượng phát thải khí nhà kính vào năm 2030 so với mức năm 1990. Đến năm 2040, con số này sẽ giảm 88% và đạt mức trung hòa khí nhà kính vào năm 2045.

Luật Bảo vệ Khí hậu Liên bang là một luật khung, đặt ra các nguyên tắc và nghĩa vụ cho chính sách khí hậu ở cấp liên bang, bang và thành phố. Do đó, các biện pháp tiếp theo sau Luật này và bản sửa đổi năm 2024 khó có thể được mô tả chi tiết.

Đối với toàn Cộng hòa Liên bang, có thể nói rằng Luật Bảo vệ Khí hậu đã có tác động sâu sắc đến các chính sách công nghiệp, nông nghiệp, năng lượng, giao thông và nhà ở. Những ảnh hưởng này là chủ đề của các cuộc tranh luận xã hội-chính trị đáng kể và các xung đột lợi ích, khi các biện pháp đã dẫn đến sự gia tăng giá năng lượng đáng kể cho ngành công nghiệp và người tiêu dùng. CHLB Đức hiện có một trong những mức giá năng lượng cao nhất trên thế giới (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024).

Khi nhìn vào các bang và các thành phố, Luật Bảo vệ Khí hậu đã kéo theo một loạt các quy định mới. Sự đa dạng của các biện pháp chỉ có thể được minh họa sơ bộ ở đây thông qua ví dụ về bang Baden-Württemberg và các đô thị của bang, trong đó có quy định của bang:

- nghĩa vụ của các cơ quan địa phương phải ghi nhận mức tiêu thụ năng lượng và thực hiện kế hoạch sưởi ấm,
- bắt buộc lắp đặt hệ thống điện mặt trời trên các tòa nhà mới xây và khi cải tạo mái nhà cơ bản,
- xây dựng khái niệm tích hợp năng lượng và bảo vệ khí hậu (IEKK),
- các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu,
- chuẩn bị các kế hoạch di cư do khí hậu,
- các thỏa thuận bảo vệ khí hậu với các công ty, và
- tăng cường việc gắn kết xây dựng bền vững trong các chương trình hỗ trợ.

Các hình thức kiểm soát

Nếu nhận định cho rằng các biện pháp khí hậu gần đây đã mang lại nhiều cách tiếp cận từ trên xuống trong chính sách môi trường là đúng, thì điều này thực sự sẽ là một sự thay đổi sâu sắc. Chính sách môi trường ở CHLB Đức thực sự bắt đầu theo mô hình từ trên xuống. Tuy nhiên, kể từ đó, các chủ thể tham gia đã trở nên ngày càng đa dạng: Thông qua nhiều cấp độ hành động, sự tham gia rộng rãi của các tổ chức lợi ích quan trọng và thông qua sự tăng cường trách nhiệm cá nhân của các doanh nghiệp, chẳng hạn như nếu không có điều này, bảo vệ môi trường hướng tới đổi mới sẽ khó có thể thực hiện được. *Quản trị môi trường* không còn diễn ra thông qua kiểm soát của chính phủ, mà thông qua các mối quan hệ hợp tác, thường trong một mạng lưới rộng lớn gồm các tác nhân nhà nước và phi nhà nước, vì điều này, thuật ngữ *“nhà nước hợp tác”* đã được đưa ra. Các mục tiêu bền vững theo chiến lược tương ứng của CHLB Đức cũng ngày càng được thực hiện thông qua các hệ thống đa cấp độ (toàn cầu, châu Âu, quốc gia, khu vực, thành phố). Các hệ thống này mang lại nhiều cơ hội cho sự *học hỏi ngang hàng* từ các nhà đổi mới và cho việc chuyển giao các đổi mới.

Phát triển các công cụ

Cho đến các sửa đổi pháp lý gần đây nhất, các công cụ của chính sách môi trường cũng đã trở nên ngày càng đa dạng. Chính sách môi trường hiện đại ở CHLB Đức bắt đầu với các luật của nhà nước và các tiêu chuẩn, quy trình cấp phép, lệnh và quy định cấm. Tuy nhiên,

rất nhanh sau đó, người ta nhận ra rằng sự phát triển nhanh chóng của các quy định đã làm quá tải hệ thống lập pháp, các cơ quan thực thi và các đối tượng được nhắm đến trong các chương trình này. Theo các kết quả nghiên cứu thực thi được nêu trên, một sự chuyển đổi từ kiểm soát từ trên xuống đến các chính sách điều tiết đã diễn ra đối với chính sách môi trường. Những công cụ này cho phép có nhiều phạm vi thích ứng hơn và huy động trách nhiệm cá nhân của các tác nhân. Ví dụ điển hình từ châu Âu và CHLB Đức là việc mua bán khí thải trong bảo vệ khí hậu. Mặc dù việc mua bán này đòi hỏi các giới hạn bắt buộc đối với lượng phát thải chất gây ô nhiễm, điều này cho phép sự điều chỉnh linh hoạt, ví dụ như bởi các doanh nghiệp riêng lẻ. Một ví dụ khác về các chính sách điều tiết là công cụ về giá bán điện cố định đối với điện từ các nguồn năng lượng tái tạo ở CHLB Đức. Do đó, chính sách môi trường và khí hậu hiện đại dựa trên một vài mục tiêu chiến lược có thể kiểm chứng được và có thể được thực hiện bằng nhiều công cụ khác nhau. Các nhà phê bình vì vậy chỉ trích rằng các quyết định gần đây trong chính sách năng lượng (việc dừng sử dụng năng lượng hạt nhân, cấm động cơ đốt cháy, ban đầu chỉ khuyến khích sử dụng máy bơm nhiệt theo Đạo luật Năng lượng về Xây dựng) đã khởi xướng một bước ngoặt trở lại kiểm soát từ trên xuống.

Khả năng thực thi chính sách môi trường

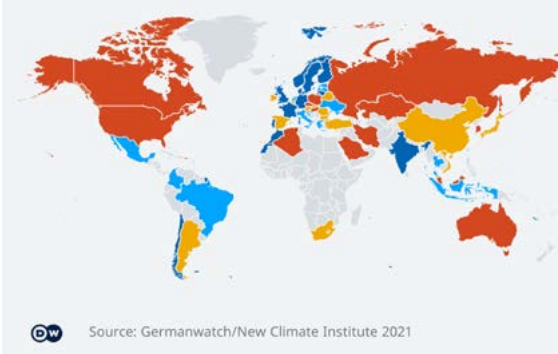
Các nhận xét trước đó đã chỉ ra năng lực cao của CHLB Đức trong việc giải quyết các vấn đề môi trường. Điều này chủ yếu xuất phát từ hai yếu tố:

Thứ nhất, vai trò của CHLB Đức trong việc giải quyết vấn đề bằng công nghệ. Kể từ cuối những năm 1990, quốc gia này đã giành được vị trí hàng đầu quốc tế trong các công nghệ kiểm soát ô nhiễm không khí, chính sách chất thải và bảo vệ khí hậu. Đặc biệt, ngành công nghiệp sản xuất xem bảo vệ môi trường là một phần của chính sách công nghiệp và hiện đại hóa sinh thái. Điều này được phản ánh trong một ngành công nghiệp môi trường mạnh mẽ, với tỷ lệ doanh thu ước tính chiếm 15% GDP vào năm 2016 (Bundesumweltamt 2018). Ngành này có tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm là 8,8% đến năm 2018 và có thị phần toàn cầu cao đạt 14% (Bundesumweltamt 2018). Đến nay, CHLB Đức vẫn là một quốc gia công nghiệp phát triển với tiềm năng đổi mới đáng kể nhờ vào mức độ nghiên cứu và phát triển cao (nghiên cứu công nghiệp, Fraunhofer Gesellschaft, các trường đại học khoa học ứng dụng), cùng với sự hỗ trợ tài chính từ các tổ chức như Quỹ Môi trường Liên bang CHLB Đức (DBU) và Ngân hàng Tái thiết CHLB Đức (KfW).

Climate Change Performance Index 2022

Overall rating of the top 61 emitters

Very low Low Medium High Very high (not awarded)



So sánh kết quả thực hiện chính sách bảo vệ khí hậu trên thế giới

Nguồn: <https://www.dw.com/en/climate-change-performance-index-scandinavians-top-of-the-class/a-59760889>

Thứ hai, có một nhóm vận động môi trường mạnh mẽ với hơn sáu triệu thành viên trong số các Phong trào Xã hội mới. Tham gia cùng các nhóm này là các tổ chức doanh nghiệp cam kết bảo vệ môi trường (B.A.U.M.) hoặc Hội đồng Doanh nghiệp Thế giới về Phát triển Bền vững. Đảng Xanh (Đảng sinh thái) cũng là một nhân tố ảnh hưởng quan trọng. Đảng này từng là một phần của liên minh cầm quyền ở cấp liên bang từ năm 1998 đến 2005 và kể từ năm 2021. Đáng chú ý là hiện tại đảng này đang có mặt ở 15 trong số 16 nghị viện bang và tham gia vào 10 trong số 16 chính quyền bang. Các điều kiện thuận lợi tích cực còn bao gồm giáo dục môi trường trong các trường phổ thông và trường đại học. Các phương tiện truyền thông đại chúng, đặc biệt là các đài phát thanh truyền hình công cộng và một số phương tiện truyền thông chủ chốt, hiện rõ ràng đang hướng tới việc báo cáo ủng hộ việc chuyển đổi sinh thái và nhu cầu về các biện pháp chính sách khí hậu để bảo vệ CHLB Đức và thậm chí cả thế giới.

Tích hợp dọc: Chính sách môi trường và khí hậu trong hệ thống đa cấp độ của Liên minh Châu Âu

Cộng đồng Châu Âu và Liên minh Châu Âu đã trở thành những nhân tố quyết định trung tâm trong chính sách môi trường của CHLB Đức kể từ khi chính sách được ghi nhận trong Hiệp ước *Châu Âu duy nhất* vào năm 1986 và đặc biệt là từ Hiệp ước Amsterdam (1997). Kể từ đó, các quốc gia thành viên phải xem xét các quy định của Liên minh châu Âu về bảo vệ môi trường và phát triển bền

vững trong các chính sách quốc gia của mình (Dupont et al. 2023). Kết quả là, tầm quan trọng của Liên minh châu Âu đối với bảo vệ môi trường, thiên nhiên và khí hậu quốc gia đã tăng đáng kể trong 30 năm qua. Tuy nhiên, ví dụ cho thấy sự gia tăng mức độ quy định của Liên minh Châu Âu đi kèm với các thiếu sót trong việc thực thi ở CHLB Đức.

Điều quan trọng là Liên minh châu Âu có thể ban hành các chỉ thị trong các lĩnh vực chính sách môi trường sau: Đa dạng sinh học, bảo vệ nguồn nước, kinh tế tuần hoàn và ô nhiễm không khí. Những chỉ thị này thường xuyên được xem xét thông qua các báo cáo quốc gia bắt buộc.

Với Quy định (EU) 2021/1119 (*Luật Khí hậu Châu Âu*), Liên minh Châu Âu đã đưa ra một luật khung với các mục tiêu khí hậu đầy tham vọng, điều này vốn cũng đã định hướng chính sách ở CHLB Đức. Luật Khí hậu chỉ có thể được trình bày ở đây với các đặc điểm chính (Ủy ban Châu Âu 2022; EUR-Lex, xem Luật Châu Âu 2024). Quy định này áp dụng cho tất cả các phát thải khí nhà kính do con người tạo ra, đặc biệt là carbon dioxide (CO₂) và methane (CH₄) cũng như sự phân hủy của chúng trong các bể chứa khí nhà kính (đặc biệt là rừng).

- Mục tiêu của Luật Khí hậu là giảm lượng khí thải nhà kính của các quốc gia thành viên Liên minh Châu Âu xuống *mức phát thải ròng bằng không* vào năm 2050. Từ năm đó trở đi, không có khí nhà kính nào được phát thải nhiều hơn lượng khí được hấp thụ bởi các bể chứa carbon. Từ năm 2050, Liên minh Châu Âu thậm chí còn hướng tới mục tiêu giảm ròng lượng khí thải nhà kính từ các quốc gia thành viên. Các mục tiêu của Luật Khí hậu Châu Âu chỉ áp dụng cho toàn bộ Liên minh Châu Âu. Tuy nhiên, các quốc gia thành viên phải đệ trình các mục tiêu khử carbon trong các kế hoạch năng lượng và khí hậu quốc gia tích hợp (NECP) và các chiến lược về cách thức thực hiện chúng. Các nỗ lực bảo vệ khí hậu phải được chia sẻ một cách công bằng và đoàn kết giữa các quốc gia thành viên Liên minh Châu Âu. Các mục tiêu cắt giảm cụ thể cho các lĩnh vực kinh tế khác nhau và cho các quốc gia thành viên được xác định trong các đạo luật khác: thông qua các quy định về *Hệ thống Giao dịch Phát thải của Liên minh Châu Âu*, bao gồm và giới hạn lượng phát thải trong các ngành công nghiệp, năng lượng, hàng không và vận tải biển trên toàn Liên minh Châu Âu; thông qua Quy định Chia sẻ Nỗ lực cho các lĩnh vực kinh tế khác (xây dựng và giao thông) với các giới hạn phát thải cụ thể. Quy định LULUCF có các nghĩa vụ bảo

vệ khí hậu cho các quốc gia thành viên trong các lĩnh vực sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp. Ngoài ra, còn có nhiều văn bản pháp lý khác về bảo vệ khí hậu ở cấp Liên minh Châu Âu.

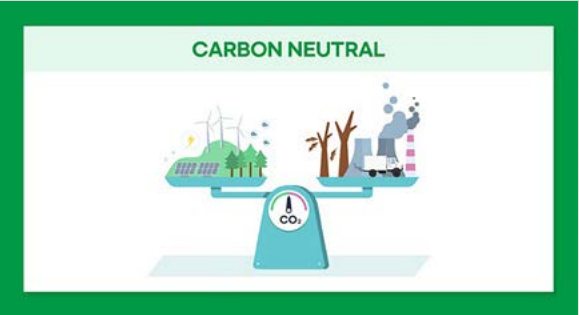
- Luật Khí hậu cũng nhằm liên tục cải thiện các biện pháp thích ứng với sự nóng lên toàn cầu. Liên minh Châu Âu và các quốc gia thành viên có nghĩa vụ phát triển các chiến lược thích ứng nhất quán. Vì bảo vệ khí hậu là một nhiệm vụ liên ngành điển hình, các chiến lược này phải được tích hợp vào tất cả các lĩnh vực chính sách. Cách tiếp cận của Châu Âu được ghi nhận trong Chiến lược Thích ứng ngày 24/02/2021 với tiêu đề *Xây dựng một Châu Âu có khả năng chống chịu và thích ứng với khí hậu*.

Luật Khí hậu Châu Âu cho phép Liên minh Châu Âu can thiệp sâu rộng vào hành động của các chính phủ quốc gia. Ngoài thủ tục xử phạt kinh điển của Liên minh Châu Âu, còn có các lựa chọn kiểm soát khác: thông qua việc báo cáo bắt buộc của các quốc gia thành viên cho Ủy ban Châu Âu, đánh giá các biện pháp quốc gia bởi Ủy ban này và cuối cùng là thông qua nghĩa vụ công khai với Liên minh Châu Âu về những thành công hoặc thất bại của các biện pháp quốc gia tương ứng. Điều này có thể có ảnh hưởng đáng kể, đặc biệt là ở các quốc gia có mức độ huy động cao về các vấn đề môi trường.

3. Ví dụ khác: Chính sách Khí hậu của Việt Nam

Khác với nước CHLB Đức, trong những năm 1990 và đầu những năm 2000, Việt Nam vẫn là một quốc gia kém phát triển, phụ thuộc nhiều vào hỗ trợ bên ngoài, ưu tiên phát triển kinh tế và giảm nghèo theo các cải cách kinh tế thời kỳ Đổi Mới. Mặc dù tác động của biến đổi khí hậu đã được ghi nhận, các mối quan tâm kinh tế cấp bách đã lấn át kế hoạch môi trường dài hạn. Tuy nhiên, Việt Nam là một trong những nước đầu tiên ký Công ước Khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi khí hậu (UNFCCC) và các cam kết khí hậu toàn cầu khác.

Việt Nam đã ký Công ước Khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi khí hậu vào ngày 11/06/1992 và phê chuẩn vào ngày 16/11/1994. Việt Nam cũng đã ký Nghị định thư Kyoto vào ngày 03/12/1998 và phê chuẩn vào ngày 25/09/2002. Với tư cách là một quốc gia *không thuộc Phụ lục I*, Việt Nam không bị ràng buộc cắt giảm phát thải khí nhà kính theo các chỉ tiêu định lượng của Nghị định thư Kyoto quy định. Tuy nhiên, cũng như các quốc gia đang phát triển khác, Việt Nam vẫn phải thực hiện một số nghĩa vụ chung, bao gồm:



Việt Nam có thể cần 600 tỷ đô la Mỹ để đạt được mục tiêu trung hòa carbon trước năm 2050

Nguồn: <https://en.baochinhphu.vn/viet-nam-may-need-us-600-billion-to-achieve-carbon-neutrality-111230216170320316.htm>

- Xây dựng các Thông báo quốc gia gửi Công ước Khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu.
- Thực hiện kiểm kê quốc gia về lượng phát thải khí nhà kính từ các hoạt động của con người và đánh giá lượng khí được hấp thụ bởi các bể chứa.
- Đánh giá tác động của biến đổi khí hậu đối với các lĩnh vực xã hội - kinh tế và xác định các khu vực và lĩnh vực dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu và mực nước biển dâng.
- Phát triển và thực hiện các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu.
- Xây dựng các chương trình và kế hoạch giảm phát thải khí nhà kính dựa trên việc nhận hỗ trợ tài chính và chuyển giao công nghệ thích hợp từ các nước phát triển và các tổ chức quốc tế.
- Thực hiện các hoạt động nghiên cứu và giám sát liên quan đến khí hậu và biến đổi khí hậu.
- Cập nhật và phổ biến thông tin nhằm nâng cao nhận thức cho các nhà hoạch định chính sách và công chúng về biến đổi khí hậu và Cơ chế Phát triển Sạch (CDM) (Bộ Tài nguyên và Môi trường 2019).

Mặc dù động lực chính để ký kết UNFCCC là do Việt Nam là quốc gia dễ bị ảnh hưởng bởi tác động của biến đổi khí hậu, Việt Nam cần có thời gian để hiện thực hóa việc phát triển các chính sách khí hậu của quốc gia. Vào đầu những năm 1990, nhận thức về biến đổi khí hậu vẫn đang trong quá trình phát triển, và tính cấp thiết của các chính sách cụ thể vẫn chưa thấm nhuần trong diễn ngôn quốc gia. Việc Việt Nam tham gia ký kết UNFCCC và Nghị định thư Kyoto có thể được xem như một phần trong chiến lược đổi mới và mở rộng quan hệ quốc tế, đa phương hóa và đa dạng hóa các quan hệ đối ngoại. Thông qua những bước đi này, Việt Nam đã thể hiện sự công nhận tầm quan trọng của hợp tác quốc tế trong



Khả năng phục hồi và giảm phát thải carbon của Việt Nam

Nguồn: <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/brief/key-highlights-country-climate-and-development-report-for-vietnam>

việc giải quyết các thách thức toàn cầu như biến đổi khí hậu. Sự tham gia này cũng đã củng cố quan hệ ngoại giao với các quốc gia và các tổ chức quốc tế khác, tạo điều kiện cho Việt Nam nhận được sự hỗ trợ và trợ giúp cần thiết để giải quyết các thách thức trong công cuộc Đổi Mới. Mãi đến những năm 2000, Việt Nam mới bắt đầu thiết lập một khung pháp lý toàn diện và phát triển các chính sách và luật liên quan đến biến đổi khí hậu.

Phát triển chính sách và nội luật hóa các quy định quốc tế

Kể từ năm 2005, Việt Nam đã ban hành một số chính sách và luật pháp liên quan trực tiếp đến biến đổi khí hậu, bao gồm:

- Chỉ thị số 35* (2005): Do Thủ tướng Chính phủ ban hành nhằm thực hiện Nghị định thư Kyoto theo Công ước Khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi Khí hậu.
- Nghị quyết số 60/2007/NQ-CP* (2007): Giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi khí hậu (NTP-RCC), chính thức được phát động vào năm 2008.
- Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi khí hậu (NTP-RCC)* (2008): Đánh dấu sự chuyển biến quan trọng, nhận thức biến đổi khí hậu là thách thức chính đối với sự phát triển bền vững của Việt Nam.
- Chiến lược Quốc gia về Biến đổi khí hậu* (2011): Tập trung vào việc lồng ghép giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu vào các chính sách quốc gia.
- Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng Xanh* (2012): Nhằm tái cấu trúc nền kinh tế theo hướng bền vững, giảm phát thải khí nhà kính và thúc đẩy công nghệ xanh và năng lượng tái tạo.

Sự phát triển của Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi khí hậu vào năm 2008 đánh dấu một sự chuyển biến quan trọng trong việc nhận thức biến đổi khí hậu là một thách thức quan trọng đối với sự phát triển bền vững của quốc gia. Chương trình này nhấn mạnh cả hai chiến lược giảm thiểu và thích ứng, tập trung vào việc đánh giá và quản lý các rủi ro do biến đổi khí hậu gây ra trên nhiều lĩnh vực, bao gồm nông nghiệp, tài nguyên nước và quản lý vùng ven biển (Bộ Tài nguyên và Môi trường 2008). Chiến lược Quốc gia về Biến đổi khí hậu (2011) và Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng Xanh (2012) đã nhấn mạnh nhu cầu tái cấu trúc nền kinh tế theo hướng bền vững, với các mục tiêu đầy tham vọng về việc giảm phát thải và lồng ghép tăng trưởng xanh vào các kế hoạch phát triển quốc gia.

Ngoài những khung chiến lược này, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong việc phát triển các công cụ lập pháp và chính sách để thực hiện các biện pháp ứng phó với biến đổi khí hậu. Một trong những phát triển nổi bật trong lĩnh vực này là việc ban hành Luật Bảo vệ Môi trường (LEP). Luật này được ban hành vào năm 2005 và sửa đổi vào các năm 2014 và 2020, bản sửa đổi năm 2020 đặc biệt quan trọng vì Luật bao gồm các điều khoản cụ thể về biến đổi khí hậu, và trở thành luật đầu tiên ở Việt Nam trực tiếp giải quyết vấn đề này. Luật Bảo vệ Môi trường yêu cầu việc lồng ghép các yếu tố biến đổi khí hậu vào kế hoạch quốc gia, khu vực và ngành, đồng thời yêu cầu chính phủ phát triển các kế hoạch hành động chi tiết cho việc giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu.

Ngoài các chính sách then chốt đã đề cập ở trên, gần đây Việt Nam đã ban hành nhiều luật và chính sách liên quan đến biến đổi khí hậu trên nhiều lĩnh vực khác nhau, bao gồm tài nguyên thiên nhiên, sinh học, nông nghiệp, lâm nghiệp, xây dựng, môi trường, thủy lợi, giao thông vận tải, năng lượng, công nghiệp và y tế. Những luật quan trọng bao gồm Luật Đê điều, Luật Sử dụng Năng lượng Tiết kiệm và Hiệu quả, và Pháp lệnh Phòng, chống lụt, bão. Ngoài ra, một số chiến lược quốc gia và hoạt động thích ứng đã được thực hiện ở cả cấp trung ương và địa phương, bao gồm:

- *Quyết định số 1055/QĐ-TTg* (ngày 20/07/2020): Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định này công bố Kế hoạch Quốc gia về Thích ứng với Biến đổi Khí hậu giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050.
- *Quyết định số 148/QĐ-TTg* (ngày 28/01/2022): Quyết định này thiết lập Hệ thống Giám sát và Đánh giá Thích ứng với Biến đổi Khí hậu Quốc gia.
- *Thông tư số 01/2022/TT-BTNMT* (ngày 07/01/2022): Do Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành, thông tư này quy định về đánh giá tác động

của biến đổi khí hậu và cung cấp hướng dẫn cho đánh giá khí hậu quốc gia.

- *Quyết định số 896/QĐ-TTg* (ngày 26/07/2022): Quyết định này phê duyệt Chiến lược Quốc gia về Biến đổi Khí hậu đến năm 2050.

Theo Chiến lược Quốc gia về Biến đổi Khí hậu của Việt Nam giai đoạn đến năm 2050, mục tiêu đến năm 2030 là giảm tổng lượng khí nhà kính quốc gia xuống 43,5% so với kịch bản phát triển thông thường (BAU), với mục tiêu giảm 32,6% trong lĩnh vực năng lượng, đảm bảo lượng khí thải không vượt quá mức tương đương với 457 triệu tấn CO₂ (CO₂e) (Thủ tướng Chính phủ 2022). Đến năm 2050, mục tiêu là đạt mức phát thải ròng bằng không, với mức phát thải đạt đỉnh vào năm 2035, và sau đó giảm nhanh chóng. Cụ thể, lĩnh vực năng lượng dự kiến sẽ giảm 91,6% lượng phát thải, giới hạn ở mức không vượt quá mức tương đương 101 triệu tấn CO₂e (Thủ tướng Chính phủ 2022). Những mục tiêu này phù hợp với các cam kết của Việt Nam tại COP26, đảm bảo đạt được mức phát thải ròng bằng không vào năm 2050.

Để thực hiện những mục tiêu đầy tham vọng này về giảm thải khí nhà kính và hướng nền kinh tế phát triển carbon thấp, Việt Nam đã nỗ lực đáng kể trong việc xây dựng và ban hành các chính sách và quy định ở các cấp quốc gia, ngành và địa phương.

Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020 bao gồm các quy định cụ thể về trách nhiệm của các doanh nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp phải thực hiện kiểm kê khí nhà kính, như được nêu tại Khoản 7, Điều 91. Để thực hiện các quy định này, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 07/01/2022, quy định về giảm phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ozone. Ngoài ra, vào ngày 18/01/2022, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 01/2022/QĐ-TTg, quy định danh mục các lĩnh vực và cơ sở phải thực hiện kiểm kê khí nhà kính. Các văn bản này góp phần củng cố khung pháp lý cần thiết để đạt được các mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính được đề ra trong Đóng góp do quốc gia tự quyết định và Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu của Việt Nam.

Thực hiện các cam kết và nghĩa vụ quốc tế

Chính sách về biến đổi khí hậu của Việt Nam gắn chặt với các cam kết quốc tế, đặc biệt là theo Thỏa thuận Paris. Vào tháng 10/2016, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2053/QĐ-TTg, phác thảo kế hoạch thực hiện Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu. Kế hoạch này xác định các cam kết của Việt Nam với cộng đồng quốc tế trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu và bao gồm năm thành phần chính:

- Giảm phát thải khí nhà kính
- Thích ứng với biến đổi khí hậu

- Huy động nguồn lực
 - Thiết lập hệ thống giám sát minh bạch và công khai
 - Phát triển và hoàn thiện các chính sách và thể chế
- Là một phần của cam kết quốc tế, Việt Nam đề trình Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC), trong đó đặt ra mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính của quốc gia xuống 9% vào năm 2030 so với kịch bản phát triển thông thường, và có thể tăng mục tiêu này lên 27% nếu nhận được sự hỗ trợ quốc tế.

Chính phủ đã tích hợp các cam kết này vào các kế hoạch hành động quốc gia. Kế hoạch Hành động Quốc gia về Biến đổi Khí hậu của Việt Nam (NAPCC), được cập nhật định kỳ, là công cụ chính để triển khai Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC). Kế hoạch này chi tiết các biện pháp cụ thể về giảm phát thải, thích ứng với biến đổi khí hậu, và thúc đẩy năng lượng tái tạo. Kế hoạch cũng bao gồm các điều khoản về giám sát và đánh giá tiến độ thực hiện các biện pháp này, đảm bảo Việt Nam đạt được các mục tiêu khí hậu theo đúng cam kết quốc tế của mình.

4. Kết quả của Chính sách Môi trường và Khí hậu của CHLB Đức và Việt Nam

Bảo vệ môi trường và khí hậu rõ ràng là một lĩnh vực chính sách rất phức tạp. Do đó, việc đi sâu vào từng thành công hoặc thất bại cụ thể của các chương trình chính trị đã được thực thi gần như là không thể trong bài viết này.

Tuy nhiên, nói chung, có thể khẳng định rằng chính sách môi trường của CHLB Đức đã đạt được những kết quả đáng kể trong so sánh từ góc độ lịch sử và quốc tế. Điều này đặc biệt đúng đối với các lĩnh vực mà các vấn đề môi trường được nhận diện dễ dàng, gây hại trực tiếp đến sức khỏe con người và tạo ra mối quan tâm lớn trong công chúng: chẳng hạn như việc giảm các chất độc hại trong không khí, nước và đất, cùng với những tác động tiêu cực liên quan trực tiếp đến sức khỏe hoặc gây phiền hà cho người dân. Trong các lĩnh vực này, các giải pháp kỹ thuật có thể thương mại hóa cho các vấn đề đã nhanh chóng xuất hiện và có thể được triển khai dựa trên sự đồng thuận của nhiều nhóm lợi ích. Tuy nhiên, đối với những vấn đề môi trường truyền thống đã chiếm ưu thế cho đến nay, rõ ràng có ít thành công ở những lĩnh vực mà sự suy thoái dần dần đã xảy ra, chẳng hạn như tiêu thụ đất hoặc mất đa dạng sinh học, và đặc biệt là ở những nơi mà chính sách môi trường dựa trên công nghệ và đổi mới (hiện đại hóa sinh thái) không thể áp dụng.

Việc đánh giá các biện pháp chính sách khí hậu cho đến nay còn là một nỗ lực khó khăn hơn. Dù vậy, phương

pháp dựa trên công nghiệp và công nghệ trong việc bảo vệ khí hậu cũng đã đạt được một số thành công ban đầu, chẳng hạn như việc đạt được các mục tiêu của Nghị định thư Kyoto vào năm 2008 hoặc thay thế một phần sản xuất năng lượng truyền thống bằng các công nghệ được gọi là trung hòa với khí hậu, chủ yếu thông qua việc mở rộng năng lượng gió. Tuy nhiên, việc khử carbon toàn diện cho toàn nước CHLB Đức là một dự án đầy tham vọng với chi phí rất cao. Câu hỏi ngày càng được đặt ra là liệu các đóng góp tài chính lớn của CHLB Đức có ảnh hưởng đáng kể đến khí hậu toàn cầu hay không, đặc biệt khi nhiều khu vực lớn trên thế giới không theo con đường khử carbon này (Sinn 2008).

Mặc dù chính phủ Việt Nam bắt đầu phát triển chính sách và khung pháp lý về môi trường và biến đổi khí hậu muộn hơn nhiều so với các quốc gia công nghiệp phát triển như CHLB Đức, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng chú ý trong lĩnh vực này. Một trong những thành công lớn nhất của chính phủ Việt Nam là việc phát triển một khung pháp lý và chính sách toàn diện, bao gồm cả các chiến lược giảm thiểu và thích ứng trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Chính phủ cũng đã đảm bảo được sự hỗ trợ tài chính và kỹ thuật, đồng thời đầu tư vào các chương trình nâng cao năng lực cho các cán bộ nhà nước, nhà nghiên cứu và cộng đồng địa phương, nhằm nâng cao năng lực thực hiện và giám sát hiệu quả các chính sách khí hậu.

Việt Nam cũng đã thành công trong việc tích hợp các cam kết quốc tế vào các chính sách quốc gia, với những nỗ lực trong việc giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu được quốc tế công nhận. Việt Nam được coi là hình mẫu cho các quốc gia đang phát triển khác đối mặt với những thách thức tương tự. Những bước tiến quan trọng đã được thực hiện trong việc nâng cao nhận thức cộng đồng về biến đổi khí hậu, với giáo dục biến đổi khí hậu hiện đã được lồng ghép vào chương trình giảng dạy ở nhiều cấp độ, chuẩn bị cho các thế hệ tương lai để đối phó tốt hơn với các thách thức khí hậu. Cách tiếp cận chủ động của Việt Nam đối với biến đổi khí hậu mở ra nhiều cơ hội. Cam kết của Việt Nam đối với tăng trưởng xanh và phát triển năng lượng tái tạo có tiềm năng thu hút đầu tư nước ngoài và thúc đẩy đổi mới công nghệ. Thêm vào đó, kinh nghiệm của Việt Nam trong việc quản lý các thảm họa liên quan đến khí hậu đã đặt Việt Nam ở vị trí lãnh đạo khu vực trong việc thích ứng với khí hậu, mang lại những bài học quý giá cho các quốc gia đang phát triển khác.

Mặc dù đã đạt được thành tựu quan trọng, Việt Nam vẫn phải đối mặt với nhiều thách thức đang tồn tại. Một trong những trở ngại chính là sự cần thiết phải cải thiện sự phối hợp giữa các cấp chính quyền và các lĩnh vực khác nhau. Nguồn tài chính cần thiết để đạt được các

mục tiêu đầy tham vọng do Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) và các kế hoạch khác để ra là rất lớn, và Việt Nam vẫn phụ thuộc vào sự hỗ trợ quốc tế để lấp đầy các thiếu hụt tài chính. Việc chuyển đổi sang nền kinh tế carbon thấp và thực hiện hiệu quả các biện pháp thích ứng đòi hỏi phải tiếp cận với công nghệ tiên tiến. Tuy nhiên, Việt Nam thường gặp khó khăn trong việc tiếp cận các công nghệ này do chi phí cao và năng lực phát triển và triển khai trong nước còn hạn chế.

Sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của Việt Nam thường xung đột với các mục tiêu bảo vệ môi trường và biến đổi khí hậu. Việc tiếp tục phụ thuộc vào than đá và các nhiên liệu hóa thạch khác để sản xuất năng lượng góp phần đáng kể vào việc phát thải khí nhà kính, tạo ra một thách thức trong việc cân bằng giữa phát triển kinh tế và giảm phát thải. Mặc dù đã có những nỗ lực để nâng cao nhận thức cộng đồng về biến đổi khí hậu, vẫn còn cần nhiều hơn nữa sự tham gia của cộng đồng và thay đổi hành vi. Nhiều cộng đồng, đặc biệt là ở các vùng nông thôn, có thể chưa

hiểu đầy đủ những tác động của biến đổi khí hậu hoặc tầm quan trọng của các biện pháp giảm thiểu và thích ứng, dẫn đến sự phản đối một số chính sách, chẳng hạn như thay đổi trong sử dụng đất hoặc mô hình tiêu thụ năng lượng. Hơn nữa, việc giảm phát thải khí nhà kính, như một yêu cầu mới về quy định cũng đặt ra nhiều thách thức. Các năng lực kỹ thuật và công nghệ, cũng như nguồn lực doanh nghiệp cần thiết cho các hoạt động giảm phát thải còn hạn chế, và các chính sách hiện tại chưa tạo ra đủ động lực để khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân. Đây là những khó khăn đáng kể trong việc thực hiện các quy định hiện hành về giảm phát thải khí nhà kính.

Cả CHLB Đức và Việt Nam đều cho thấy sự phức tạp của việc chuyển đổi các thỏa thuận khí hậu quốc tế thành các hành động quốc gia hiệu quả. Mặc dù con đường của mỗi quốc gia khác nhau, nhưng kinh nghiệm của từng quốc gia đều mang lại những bài học quý giá trong việc cân bằng giữa phát triển kinh tế và môi trường bền vững.

5. Tài liệu tham khảo

Bộ Tài nguyên và Môi trường (2008): Chương trình mục tiêu quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu năm 2008, Hà Nội, tháng 07/2008.

Bộ Tài nguyên và Môi trường (2019): Hội nhập quốc tế trong ứng phó với biến đổi khí hậu. <https://monre.gov.vn/Pages/hoi-nhap-quoc-te-ve-ung-pho-voi-bien-doi-khi-hau.aspx>.

Bojanowski, Axel (2024): Was Sie schon immer übers Klima wissen wollten, aber bisher nicht zu fragen wagten: Der Klimawandel zwischen Lobbygruppen und Wissenschaft (Những điều bạn luôn muốn biết về khí hậu nhưng chưa dám hỏi: Biến đổi khí hậu giữa các nhóm vận động hành lang và khoa học). Neu-Isenburg.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024): Energiepreise. (Bộ Kinh tế và Bảo vệ Khí hậu Liên bang (2024): Giá năng lượng). <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/Energiepreise/faq-energiepreise.html>

Bundesumweltamt (2018): Industriebranchen (Cơ quan Môi trường Liên bang (2018): Các ngành công nghiệp).

Chính phủ (2007): Nghị quyết của cuộc họp Chính phủ thường kỳ vào tháng 11/2007, ngày 03/12/2017.

Dessler, Andrew/Parson, Edward A. (2020): Khoa học và Chính trị của Biến đổi Khí hậu Toàn cầu: Hướng dẫn về Cuộc tranh luận. Cambridge.

Dupont, Claire (và cộng sự) (2023): Ba thập kỷ chính sách khí hậu của Liên minh Châu Âu: Cuộc đua hướng đến tập trung khí hậu? Đánh giá Cao. WIREs Biến đổi khí hậu. Tháng 10/2023.

Edenhofer, Ottmar (2019): Klimapolitik. Ziele, Konflikte, Lösungen (Chính sách khí hậu. Mục tiêu, xung đột, giải pháp). München.

EUR-Lex. Luật Châu Âu (2024): Môi trường và biến đổi khí hậu. <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/20.html?locale=en>.

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industriebranchen>.

Hünemörder, Kai F. (2004): Die Frühgeschichte der globalen Umweltkrise und die Formierung der deutschen Umweltpolitik. Lịch sử ban đầu của cuộc khủng hoảng môi trường toàn cầu và sự hình thành chính sách môi trường của CHLB Đức (1950–1973). Stuttgart.

IPCC (2023): Các phần. Báo cáo Tổng hợp về Biến đổi Khí hậu 2023. Đóng góp của các Nhóm Cộng tác I, II và III vào Báo cáo Đánh giá Thứ sáu của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu (Đội ngũ biên soạn: Lee, H./Romero, J.). Geneva. 35–115.

Jänicke, Martin (2024): Umweltpolitik (Chính sách môi trường). <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202196/umweltpolitik/>

Könneke, Jule/Adolphsen, Ole (2024): Xung đột truyền thống và các liên minh động tại Hội nghị khí hậu thế giới COP28: Không gian mới cho các chiến lược trong chính trị khí hậu quốc tế. Bình luận SWP 2024. <https://www.swp-berlin.org/publikation/traditional-conflicts-and-dynamic-coalitions-at-the-world-climate-conference>.

Liên Hiệp Quốc. Bộ sưu tập Hiệp ước (2024): CHƯƠNG XXVII. Môi trường. 7. d Thỏa thuận Paris. Paris, 12/12/2015. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en.

Lieven, Anatol (2020): Biến đổi khí hậu và Quốc gia. Random House.

Mitchell, Ronald B. (và cộng sự) (2020): Những gì chúng ta biết (và có thể biết) về các hiệp định môi trường quốc tế. Chính trị Môi trường Toàn cầu. Tháng 02/2020. <https://direct.mit.edu/glep/article/20/1/103/14983/What-We-Know-and-Could-Know-About-International>.

Sinn, Hans Werner (2008): Nghịch lý xanh: Kêu gọi một chính sách khí hậu không ảo tưởng. Berlin.

Thủ tướng (2022): Quyết định số 896/QĐ-TTg ngày 26/07/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược Quốc gia về Biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050.

Ủy ban Châu Âu (2022): Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik (Đánh giá việc thực hiện chính sách môi trường). Umsetzung der Umweltpolitik: Kommission fordert verbesserte Anwendung der EU-Umweltvorschriften zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt. (Thực hiện chính sách môi trường: Ủy ban yêu cầu cải thiện việc áp dụng các quy định môi trường của Liên minh Châu Âu để bảo vệ sức khỏe con người và môi trường. https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/examen-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-politique-environnementale-eir-2022-09-08_de.

Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi Khí hậu (2024): <https://www.ipcc.ch/>.



GS. TS. Detlef Briesen

Hướng nghiên cứu: Lịch sử đương đại

Khoa Lịch sử và nghiên cứu văn hóa

Đại học Justus-Liebig Gießen

Cố vấn giáo dục của DAAD tại Vietnam

Email: detlef.briesen@geschichte-uni.giessen.de



TS. Nguyễn Thị Thùy Trang

Hướng nghiên cứu:

Quan hệ quốc tế, Nghiên cứu phát triển quốc tế

Khoa Quốc tế học

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn,

Đại học Quốc gia Hà Nội

Email: trangqt@vnu.edu.vn | trangntt84@yahoo.com



Lực lượng gìn giữ hòa bình Việt Nam hỗ trợ Phái bộ Liên hợp quốc tại Nam Sudan
'Sáng kiến Bể chứa Carbon'

Nguồn: UNMISS/Lieutenant Phuc Nguyen Tien
Public domain

Hợp tác và hội nhập quốc tế của Việt Nam trong thời kỳ Đổi Mới

● Nguyễn Văn Đáp và Nguyễn Thị Thùy Trang

1. Mở đầu

Hợp tác quốc tế được hiểu theo nghĩa là các chương trình, hoạt động mang tính phối hợp của Việt Nam với các đối tác quốc tế, cả các quốc gia cũng như các chủ thể phi quốc gia về các vấn đề, nội dung khác nhau hoặc cùng thực hiện một hoạt động, cùng hướng đến một mục tiêu nhất định.

Hoạt động hợp tác quốc tế ở đây giới hạn trong các hoạt động được thực thi bởi các tổ chức, cá nhân nhân danh Chính phủ Việt Nam. Các nội dung, hoạt động hợp tác quốc tế, do đó, được định hình nằm trong tổng thể chính sách đối ngoại, phục vụ các mục tiêu đối ngoại và rộng hơn là các mục tiêu quốc gia của Việt Nam. Vì vậy, việc xác định rõ đường lối chính sách đối ngoại, ở cấp độ cao hơn là chiến lược phát triển quốc gia, là điều cần thiết để xác định được định hướng cho hoạt động hợp tác quốc tế của Việt Nam.

Đối với Việt Nam, chính sách đối ngoại đã có một sự thay đổi mang tính chiến lược vào giữa những năm 1980 với nội dung chính là chuyển sang chính sách đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ đối ngoại. Mục tiêu của sự thay đổi này, trước hết là để giải quyết tình trạng bị bao vây, cô lập về mặt ngoại giao trong thập niên 1980 và sau đó là để phục vụ việc hội nhập sâu rộng với khu vực và thế giới của Việt Nam từ khi tiến hành công cuộc *Đổi Mới* cho đến nay. Tuy nhiên, một điểm cần lưu ý là việc mở rộng quan hệ đối ngoại được tuyên bố là *phải dựa trên nền tảng đảm bảo chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của Việt Nam*. Cụ thể, phương châm của chính sách đối ngoại của Việt Nam được xác định là độc lập, tự chủ, hòa bình, hữu nghị và hợp tác, đa phương hóa và đa dạng hóa quan hệ đối ngoại, hội nhập quốc tế tích cực.

Cùng với sự chuyển hướng của chính sách đối ngoại, các hoạt động hợp tác quốc tế của Việt Nam cũng đã thay đổi: dần được mở rộng về lĩnh vực hợp tác, đối tác hợp tác và đi vào chiều sâu về mức độ hợp tác, tần suất hợp tác và nội dung hợp tác. Trải qua gần 40 năm triển khai, các hoạt động hợp tác quốc tế có thể nói là đã đạt được những thành tựu đáng kể, góp phần thực hiện hiệu quả chính sách đối ngoại, tiến trình phát triển đất nước của Việt Nam, bất chấp việc còn tồn tại một số hạn chế trong cả việc hoạch định, triển khai và đánh giá về chính sách này.

Phần tiếp theo phân tích những thay đổi trong tư duy về đối ngoại và hợp tác quốc tế của Đảng Cộng sản và Chính phủ Việt Nam qua các thời kỳ. Sau đó, bài viết trình bày thực tiễn triển khai các chính sách và hoạt động hợp tác quốc tế trong từng lĩnh vực cụ thể của Việt Nam. Từ đó, bài viết đưa ra một số đánh giá về kết quả và hạn chế của quá trình hợp tác quốc tế của Việt Nam kể từ khi thực hiện công cuộc *Đổi Mới*.



Lực lượng gìn giữ hòa bình Việt Nam hỗ trợ Phái bộ Liên hợp quốc tại Nam Sudan 'Sáng kiến Bể chứa Carbon'
 Nguồn: UNMISS/Lieutenant Phuc Nguyen Tien
 Public domain

2. Chủ trương, đường lối hợp tác và hội nhập quốc tế của Việt Nam

Năm 1986, trước những biến động của tình hình quốc tế và để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, Đảng Cộng sản (ĐCS) Việt Nam đã đề ra đường lối đổi mới toàn diện, bắt đầu từ đổi mới tư duy kinh tế đến tư duy đối ngoại (Nguyễn Phú Trọng, 2023, 25). Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 20/5/1988 của Bộ Chính trị Khóa VI chủ trương xây dựng “một nền đối ngoại rộng mở” như một trong ba điều kiện tiên quyết cho việc đảm bảo an ninh quốc gia. Bước chuyển quan trọng đó là tiền đề cho những đột phá trong hoạt động đối ngoại, là cơ sở xây dựng đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, đa phương hóa, đa dạng hóa và hội nhập quốc tế. Từ đó, ĐCS Việt Nam từng bước đổi mới nhận thức, tư duy đối ngoại. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VII năm 1991 ghi rõ:

“Việt Nam muốn là bạn với tất cả các nước trong cộng đồng thế giới, phấn đấu vì hòa bình, độc lập và phát triển.” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2007, 49, 51)

Trong bối cảnh toàn cầu hóa ngày càng sâu rộng, ĐCS Việt Nam kiên định chủ trương hội nhập quốc tế theo lộ trình, vừa có trọng tâm, vừa có trọng điểm. Trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng năm 1996, lần đầu tiên, ĐCS Việt Nam đưa ra thuật ngữ “hội nhập kinh tế” và nhấn mạnh: “đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2007, 55) nhằm mục tiêu phục vụ sự nghiệp phát triển của đất nước. Điều này đánh dấu một bước chuyển biến cơ bản trong nhận thức về nhu cầu cần tích cực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam.

Bước sang thế kỷ 21, Đại hội Đảng lần thứ IX năm 2001 thống nhất:

“Thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập tự chủ, rộng mở, đa phương hóa, đa dạng hóa các quan hệ quốc tế. Việt Nam sẵn sàng là bạn, là đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng quốc tế, phấn đấu vì hòa bình, độc lập và phát triển.” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2007, 60)

Đến Đại hội X năm 2006, ĐCS Việt Nam nêu rõ:

“Chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời mở rộng hợp tác quốc tế mở rộng hợp tác quốc tế trên các lĩnh vực khác.” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2007, 65) Với định hướng này, hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, văn hóa, xã hội được đẩy mạnh, nhất là trong khuôn khổ các cơ chế hợp tác của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và do ASEAN làm chủ đạo.

Đến Đại hội XI năm 2011, sau 10 năm hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam đã có bước phát triển tư duy quan trọng với việc chuyển từ *hội nhập kinh tế quốc tế* “sang” *chủ động, tích cực hội nhập quốc tế*, tức là mở rộng phạm vi, lĩnh vực và tính chất của hội nhập. Ngày 10-4-2013, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 22-NQ/TW *Về hội nhập quốc tế*. Đây là văn kiện có ý nghĩa chiến lược, thống nhất nhận thức về hội nhập quốc tế trong tình hình mới, xác định mục tiêu, quan điểm chỉ đạo và phương hướng nhiệm vụ hội nhập quốc tế của Việt Nam giai đoạn tới.

Hộp 1: Một số nghị quyết và chỉ thị về hợp tác, hội nhập quốc tế

Nghị quyết số 22-NQ/TW (2013) của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế: Định hướng các hoạt động hội nhập quốc tế, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế, nhằm thúc đẩy phát triển bền vững và nâng cao vị thế quốc gia.

Nghị quyết số 06-NQ/TW (2016) của Bộ Chính trị về thực hiện hiệu quả tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới: Đưa ra các nhiệm vụ và giải pháp cụ thể để tận dụng cơ hội từ các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, đảm bảo ổn định chính trị - xã hội trong quá trình hội nhập.

Nghị quyết 93/NQ-CP (2023): của Chính phủ về nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế, thúc đẩy kinh tế phát triển nhanh và bền vững giai đoạn 2023 - 2030

Chỉ thị 15/CT-TTg (2014) của Chính phủ về tăng cường công tác hội nhập quốc tế trong tình hình mới: Nhấn mạnh việc tận dụng cơ hội từ hội nhập quốc tế để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ an ninh quốc gia, và nâng cao vị thế quốc tế của Việt Nam.

Chỉ thị 25/CT-TTg (2018) của Chính phủ về đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế: Tập trung vào việc nâng cao hiệu quả của các hoạt động hợp tác quốc tế, đặc biệt trong các lĩnh vực kinh tế, giáo dục, khoa học công nghệ, và quốc phòng.

Chỉ thị 38/CT-TTg (2020) của Chính phủ về tăng cường công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế trong bối cảnh mới: Đề ra các biện pháp cụ thể để tăng cường công tác đối ngoại, thúc đẩy hội nhập quốc tế và bảo vệ lợi ích quốc gia trong bối cảnh tình hình quốc tế có nhiều biến động.

Hội nghị Trung ương 4 khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 06-NQ/TW, ngày 5-11-2016, Về thực hiện có hiệu quả tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Nghị quyết đặt mục tiêu giữ vững ổn định chính trị - xã hội, tăng cường khả năng tự chủ của nền kinh tế, mở rộng thị trường, tranh thủ thêm vốn, công nghệ, tri thức, kinh nghiệm quản lý, bảo đảm phát triển nhanh và bền vững, nâng cao đời sống nhân dân; bảo tồn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc; giữ vững độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ; nâng cao uy tín và vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế (Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam 2016).

Đại hội XIII của Đảng năm 2021 xác định:

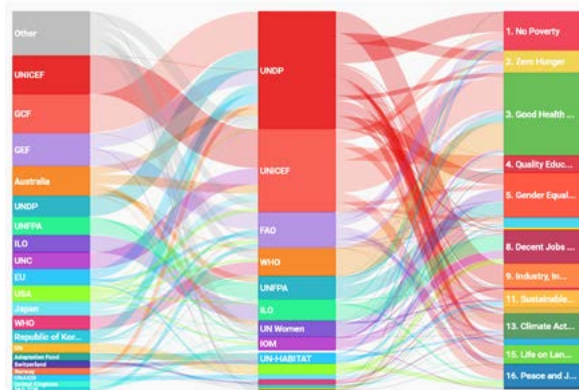
“Thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển, đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ đối ngoại. Bảo đảm cao nhất lợi ích quốc gia - dân tộc trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản của Hiến chương Liên hợp quốc và luật pháp quốc tế, bình đẳng, hợp tác, cùng có lợi. Kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại, chủ động và tích cực hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng.” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021, 161-162)

3. Chính sách hợp tác quốc tế và thực tiễn triển khai

Chính sách hợp tác quốc tế của Việt Nam được xây dựng dựa trên các nguyên tắc cơ bản của chủ nghĩa xã hội, nhằm mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội, duy trì hòa bình và ổn định khu vực, đồng thời nâng cao vị thế của đất nước trên trường quốc tế. Các chính sách có tính linh hoạt và thích ứng với bối cảnh quốc tế, nhưng luôn giữ vững nguyên tắc cơ bản là vì lợi ích quốc gia, bảo vệ chủ quyền và thúc đẩy phát triển bền vững. Chính sách hợp tác quốc tế của Việt Nam được thể hiện qua các lĩnh vực cụ thể như sau:

Trong lĩnh vực chính trị - ngoại giao

Với chủ trương đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ quốc tế, Việt Nam chủ trương mở rộng quan hệ với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị hay hệ tư tưởng. Việt Nam không phụ thuộc vào một quốc gia hoặc một nhóm quốc gia nào, mà thiết lập quan hệ với nhiều đối tác khác nhau, từ các nước lớn đến các nước nhỏ, từ các khu vực phát triển đến các khu vực đang phát triển.



Các nhà tài trợ, các cơ quan quốc tế và các lĩnh vực mục tiêu tại Việt Nam
 Nguồn: <https://vietnam.un.org/en/sdgs>

Trong quan hệ song phương: Việt Nam tăng cường quan hệ hữu nghị, hợp tác toàn diện với các nước láng giềng, các đối tác chiến lược, các nước có tầm quan trọng về kinh tế, chính trị và an ninh.

Trong các khuôn khổ đa phương: Việt Nam tích cực tham gia vào các tổ chức quốc tế và khu vực như Liên Hợp Quốc, Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á – Thái Bình Dương (APEC), Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), ... cũng như tham gia các nỗ lực quốc tế chung để giải quyết các thách thức toàn cầu và khu vực.

Trong lĩnh vực kinh tế

Sau khi thực hiện chính sách Đổi Mới năm 1986, Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng trong việc mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế. Chính sách này đặc biệt chú trọng đến các lĩnh vực thương mại và đầu tư với mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao vị thế quốc gia và cải thiện đời sống người dân. Về cơ bản, hợp tác, hội nhập về mặt kinh tế của Việt Nam là việc mở cửa và gắn nền kinh tế Việt Nam vào nền kinh tế khu vực và thế giới.

Giai đoạn 1986 - 1995

Về thương mại, Việt Nam dần mở cửa thị trường, giảm bớt các rào cản thương mại như thuế xuất nhập khẩu và các quy định hạn chế; khuyến khích các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân tham gia vào các hoạt động xuất khẩu, với trọng tâm đặt vào các ngành Việt Nam có lợi thế như nông sản, thủy sản và dệt may.

Về đầu tư, việc ban hành Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987 đã tạo cơ sở pháp lý cho việc thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Các khu công nghiệp và khu chế xuất bắt đầu được phát triển. Môi trường đầu tư cũng dần được cải thiện qua các biện pháp như đơn giản hóa thủ tục hành chính, đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư và bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ.

Giai đoạn 1995 – 2006

Việt Nam gia nhập ASEAN năm 1995 và chủ trương “hội nhập kinh tế quốc tế” được khẳng định trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam bắt đầu diễn ra sâu rộng. Trong giai đoạn này, Việt Nam đã ký kết một số Hiệp định Thương mại tự do (FTA) trong khuôn khổ ASEAN và tiến hành các cải cách pháp lý và chính sách chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Về đầu tư, một số chính sách ưu đãi cho nhà đầu tư nước ngoài, đặc biệt trong các lĩnh vực công nghệ cao và cơ sở hạ tầng. Năm 2005 Quốc hội đã ban hành Luật Đầu tư có hiệu lực từ ngày 01/7/2006, thay thế Luật Đầu tư nước ngoài và Luật Khuyến khích đầu tư trong nước. Sự thay đổi này thể hiện sự quan tâm của Đảng và Nhà nước ta đối với thành phần kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, một bộ phận quan trọng của nền kinh tế.

Giai đoạn 2007 – 2020

Đây là giai đoạn Việt Nam hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế khu vực và thế giới. Gia nhập WTO đã giúp Việt Nam mở rộng thị trường xuất khẩu, đặc biệt vào các thị trường phát triển như Mỹ, Liên minh Châu Âu (EU), Nhật Bản. Việt Nam cũng ký kết nhiều Hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương.

Về đầu tư, Việt Nam tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao tính minh bạch và hiệu quả của các quy định pháp lý. Giai đoạn này, Việt Nam đã có những chính sách khuyến khích đầu tư vào một số lĩnh vực chiến lược như công nghệ thông tin, năng lượng tái tạo và công nghiệp chế biến chế tạo.

Giai đoạn từ năm 2020 đến nay

Do tác động của đại dịch COVID-19, Việt Nam đã có một số điều chỉnh trong chính sách thương mại để thích ứng với điều kiện mới, thúc đẩy thương mại điện tử và các hình thức giao dịch mới.

Về đầu tư, Việt Nam đẩy mạnh thu hút đầu tư nhiều hơn vào các lĩnh vực phát triển bền vững, bao gồm năng lượng sạch và công nghệ xanh.

Vietnam – Free Trade Agreements (FTAs)

Signed and Effective



Các Hiệp định thương mại tự do của Việt Nam có hiệu lực vào năm 2022
 Nguồn: <https://vietnam.un.org/en/sdgs>

Trong lĩnh vực quốc phòng - an ninh

Giai đoạn 1986 – 1995

Bước vào thời kỳ đổi mới, Việt Nam đã có sự chuyển biến trong tư duy về quốc phòng, chuyển từ tư duy phòng thủ truyền thống sang tư duy hợp tác, đối thoại và cùng phát triển. Giai đoạn này, Việt Nam bắt đầu thiết lập và mở rộng quan hệ quốc phòng với một số quốc gia trong khu vực và trên thế giới, tập trung vào hợp tác đào tạo, chia sẻ kinh nghiệm và tham vấn chiến lược.

Giai đoạn 1995 – 2006

Sau khi gia nhập ASEAN, Việt Nam đã tham gia các hoạt động hợp tác quốc phòng và an ninh trong khuôn khổ ASEAN như Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN (ADMM), Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF). Đồng thời, Việt Nam cũng tăng cường đối thoại quốc phòng song phương và đa phương, góp phần xây dựng lòng tin và ổn định khu vực, hợp tác ứng phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống.

Giai đoạn 2007 -2020

Giai đoạn này, bên cạnh việc mở rộng hợp tác và hội nhập quốc tế về kinh tế, Việt Nam cũng đẩy mạnh quá trình hợp tác và hội nhập quốc tế về quốc phòng và an ninh:

- Thiết lập các mối quan hệ đối tác chiến lược về quốc phòng với các nước lớn như Nga, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Mỹ và một số nước châu Âu.
- Tham gia các cuộc diễn tập quân sự đa phương, trao đổi đoàn quân sự, hợp tác nghiên cứu và sản xuất quốc phòng.
- Tăng cường hợp tác bảo vệ an ninh biển, bao gồm tuần tra chung, chia sẻ thông tin và đối phó với các thách thức an ninh phi truyền thống.

Giai đoạn 2020 đến nay

Đại dịch COVID-19 và các biến động an ninh khu vực đã đặt ra nhiều thách thức mới cho chính sách quốc phòng và an ninh. Một số chính sách trong giai đoạn này:

- Tăng cường hợp tác quốc tế trong phòng chống dịch bệnh, chia sẻ thông tin và hỗ trợ y tế.
- Đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong lĩnh vực an ninh mạng, bao gồm trao đổi kinh nghiệm, công nghệ và nâng cao năng lực bảo vệ an ninh mạng.
- Tăng cường khả năng tự chủ về quốc phòng, đồng thời duy trì và mở rộng hợp tác quốc tế trong sản xuất và nghiên cứu quốc phòng.

VIETNAM ESTABLISHES COMPREHENSIVE STRATEGIC PARTNERSHIP WITH 7 COUNTRIES



Quan hệ đối tác chiến lược toàn diện của Việt Nam

Nguồn: <https://vietnamnet.vn/en/which-countries-have-set-up-comprehensive-strategic-partnership-with-vietnam-2258550.html>

Trong lĩnh vực khoa học - công nghệ và giáo dục - đào tạo

Sau khi thực hiện chính sách Đổi Mới vào năm 1986, Việt Nam đã chú trọng vào việc phát triển các lĩnh vực khoa học, công nghệ và giáo dục nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế. Các chính sách hợp tác quốc tế trong ba lĩnh vực này đã góp phần quan trọng vào việc nâng cao năng lực và vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế.

Giai đoạn 1986 – 1995

Đây là giai đoạn mở rộng hợp tác quốc tế với việc thiết lập quan hệ hợp tác với các tổ chức quốc tế như Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên Hợp Quốc (UNESCO), Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và các quốc gia phát triển. Việt Nam cũng đã gửi sinh viên và nghiên cứu sinh ra nước ngoài học tập, nghiên cứu, tạo nền tảng cho việc thực hiện các chính sách hợp tác trong khoa học, công nghệ và giáo dục.

Giai đoạn 1995 – 2006

Việt Nam gia nhập ASEAN năm 1995, mở ra nhiều cơ hội mới cho hợp tác khu vực trong lĩnh vực khoa học, công nghệ và giáo dục. Việt Nam đã tham gia các chương trình hợp tác khoa học và giáo dục của ASEAN, như Mạng lưới các trường đại học ASEAN (AUN) và Ủy ban Khoa học và Công nghệ ASEAN (ASEAN COST); Hợp tác với các quốc gia phát triển trong việc chuyển giao công nghệ, đặc biệt trong các lĩnh vực như công nghệ thông tin, nông nghiệp công nghệ cao và công nghệ sinh học; tiến hành cải cách giáo dục, đổi mới chương trình và phương pháp giảng dạy, tăng cường học tập từ các mô hình giáo dục tiên tiến trên thế giới.

Giai đoạn 2007 – 2020

Trong giai đoạn này, Việt Nam thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu và đổi mới sáng tạo thông qua hợp tác quốc tế, thiết lập các phòng thí nghiệm liên kết và các dự án nghiên cứu chung; Ký kết các hiệp định hợp tác giáo dục với nhiều quốc gia, tăng cường trao đổi sinh viên và giảng viên, và phát triển các chương trình liên kết đào tạo quốc tế.

Giai đoạn 2020 đến nay

Đại dịch COVID-19 đã đặt ra nhiều thách thức và cơ hội mới cho hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực khoa học, công nghệ và giáo dục. Việt Nam tăng cường hợp tác quốc tế trong nghiên cứu và phát triển (R&D), đặc biệt là trong các lĩnh vực y tế và công nghệ sinh học để ứng phó với đại dịch; đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong phát triển các nền tảng và chương trình giáo dục trực tuyến, đáp ứng nhu cầu học tập từ xa trong bối cảnh đại dịch.

Hộp 2: Một số quyết định của Chính phủ liên quan đến hợp tác quốc tế

Quyết định 182/QĐ-TTg (2014) về phê duyệt Chiến lược tổng thể hội nhập quốc tế đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030: Phê duyệt chiến lược tổng thể về hội nhập quốc tế với mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội, củng cố an ninh quốc phòng và nâng cao vị thế quốc gia.

Quyết định 146/QĐ-TTg (2015) về phê duyệt Đề án Tăng cường quan hệ hợp tác giữa Việt Nam và các tổ chức quốc tế: Nhằm tăng cường quan hệ hợp tác giữa Việt Nam và các tổ chức quốc tế, thúc đẩy việc thực hiện các cam kết quốc tế và tăng cường hiệu quả hợp tác phát triển.

Quyết định 879/QĐ-TTg (2016) về phê duyệt Đề án Tăng cường hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ đến năm 2020: Đề ra các mục tiêu và biện pháp cụ thể để thúc đẩy hợp tác quốc tế trong lĩnh vực khoa học và công nghệ, nhằm nâng cao năng lực nghiên cứu và ứng dụng khoa học công nghệ của Việt Nam.

Quyết định 200/QĐ-TTg (2017) về phê duyệt Chương trình hành động của Chính phủ về hội nhập kinh tế quốc tế: Nhằm tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế, tận dụng cơ hội từ các hiệp định thương mại tự do và thúc đẩy cải cách kinh tế trong nước.

Quyết định 522/QĐ-TTg (2018) về phê duyệt Đề án Tăng cường hợp tác quốc tế về giáo dục và đào tạo đến năm 2025: Nhằm tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao.

Quyết định 1196/QĐ-TTg (2019) về phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững: Nhằm thực hiện Các mục tiêu Phát triển Bền vững (SDGs) của Liên Hợp Quốc, bao gồm các biện pháp cụ thể để thúc đẩy hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phát triển bền vững.

Trong lĩnh vực môi trường, biến đổi khí hậu

Giai đoạn 1986 – 1995

Đây là giai đoạn thiết lập cơ sở pháp lý cho các hoạt động bảo vệ môi trường với việc ban hành các luật và quy định cơ bản về bảo vệ môi trường, như Luật Bảo vệ môi trường năm 1993. Đây cũng là giai đoạn thiết lập quan hệ hợp tác ban đầu với các tổ chức quốc tế như Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) để nhận hỗ trợ kỹ thuật và tài chính.

Giai đoạn 1995 – 2006

Trong giai đoạn này, Việt Nam đã ký kết và tham gia các công ước quốc tế về môi trường như Công ước khung của Liên hợp quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC) và Nghị định thư Kyoto; Tham gia vào các sáng kiến và chương trình môi trường của ASEAN, như Chương trình Hành động Môi trường ASEAN; Triển khai các dự án hợp tác quốc tế nhằm bảo vệ môi trường và quản lý tài nguyên thiên nhiên, nhận hỗ trợ kỹ thuật và tài chính từ các tổ chức quốc tế và các nước phát triển.

Giai đoạn 2007 – 2020

Trong giai đoạn này, Việt Nam tiếp tục đẩy mạnh việc tham gia các nỗ lực khí hậu chung của cộng đồng quốc tế thông qua việc xây dựng và triển khai Chương trình mục tiêu quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu (2008); tham gia Hiệp định Paris về Biến đổi khí hậu năm 2015, cam kết giảm phát thải khí nhà kính và tăng cường các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu; tăng cường hợp tác với các nước phát triển và tổ chức quốc tế trong việc chuyển giao công nghệ sạch và xây dựng năng lực ứng phó với biến đổi khí hậu.

Giai đoạn 2020 đến nay

Các ưu tiên hợp tác quốc tế của Việt Nam trong lĩnh vực môi trường giai đoạn này bao gồm: triển khai Kế hoạch hành động quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021-2030, với sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế và các đối tác phát triển; tăng cường hợp tác quốc tế trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), đặc biệt là các mục tiêu liên quan đến môi trường và khí hậu; và đẩy mạnh các biện pháp bảo vệ môi trường và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu trong bối cảnh phục hồi sau đại dịch COVID-19, bao gồm phát triển năng lượng tái tạo và công nghệ xanh.



Các đại biểu tại Tuần lễ các nhà lãnh đạo kinh tế APEC, 2017
Nguồn: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:APEC_Economic_Leaders%27_Week.jpg

4. Kết quả đạt được

Về Chính trị - Ngoại giao

Việc thực hiện đường lối mở rộng quan hệ đối ngoại đã giúp Việt Nam phá thế bao vây, cấm vận của các thế lực thù địch, tạo dựng môi trường quốc tế thuận lợi cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Hiện Việt Nam có quan hệ ngoại giao với hơn 190 quốc gia, thiết lập mối quan hệ đối tác chiến lược toàn diện với 7 trong số các cường quốc hàng đầu thế giới, gồm Nga, Trung Quốc, Ấn Độ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Hoa Kỳ, Australia. Các khuôn khổ quan hệ đối tác giúp gắn kết Việt Nam với các quốc gia trong việc xử lý một loạt các thách thức chung, đồng thời góp phần giúp Việt Nam đạt được các mục tiêu về phát triển kinh tế, xã hội.

Hợp tác quốc tế và ngoại giao đã góp phần quan trọng trong việc huy động các nguồn lực từ bên ngoài để đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và phát triển kinh tế - xã hội. Việt Nam là thành viên tích cực và có trách nhiệm của hơn 70 tổ chức, diễn đàn quốc tế quan trọng của khu vực và thế giới như Liên hợp quốc (UN), Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Đại hội đồng Liên nghị viện Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (AIPA), Đại hội đồng Liên minh nghị viện thế giới (IPU), Diễn đàn hợp tác Á – Âu (ASEM), Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á – Thái Bình Dương (APEC), Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), ... (Nguyễn Phú Trọng, 2023, 33).

Tham gia vào nền chính trị thế giới, Việt Nam để lại nhiều dấu ấn và thể hiện là một thành viên tích cực, có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế. Việt Nam đã hai lần được bầu làm Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc (nhiệm kỳ 2008 - 2009 và nhiệm kỳ 2020 - 2021); hai lần được bầu vào Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc (nhiệm kỳ 2014 - 2016 và nhiệm kỳ 2023 - 2025). Việt Nam đã đăng cai và chủ trì tổ chức thành công nhiều hội nghị quốc tế quan trọng, như Hội nghị cấp cao Tổ chức các nước sử dụng tiếng Pháp (năm 1997), Hội nghị cấp cao ASEAN (các năm 1998, 2010 và 2020), Hội nghị cấp cao ASEM (năm 2005), Hội nghị cấp cao APEC (các năm 2006 và 2017), ... Từ năm 2014, Việt Nam đã cử một số sĩ quan và đơn vị quân đội, sĩ quan công an tham gia lực lượng gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc.

Về Kinh tế

Việt Nam có quan hệ kinh tế - thương mại với 230 quốc gia và vùng lãnh thổ, tham gia hơn 500 hiệp định song phương và đa phương (trong đó có 17 FTA). So với những năm đầu thời kỳ đổi mới, tổng kim ngạch xuất, nhập khẩu đến nay đã đạt gần 800 tỷ đôla Mỹ, gấp khoảng 130 lần. Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đạt 440 tỷ đôla Mỹ, tăng 22 lần (Nguyễn Phú Trọng, 2023, 34).

Bảng 1: Tổng hợp các FTA của Việt Nam tính đến tháng 8 năm 2023

STT	FTA	Hiện trạng	Đối tác
FTAs đã có hiệu lực			
1.	AFTA	Có hiệu lực từ 1993	ASEAN
2.	ACFTA	Có hiệu lực từ 2003	ASEAN, Trung Quốc
3.	AKFTA	Có hiệu lực từ 2007	ASEAN, Hàn Quốc
4.	AJCEP	Có hiệu lực từ 2008	ASEAN, Nhật Bản
5.	VJEPA	Có hiệu lực từ 2009	Việt Nam, Nhật Bản
6.	AIFTA	Có hiệu lực từ 2010	ASEAN, Ấn Độ
7.	AANZFTA	Có hiệu lực từ 2010	ASEAN, Australia, New Zealand
8.	VCFTA	Có hiệu lực từ 2014	Việt Nam, Chi Lê
9.	VKFTA	Có hiệu lực từ 2015	Việt Nam, Hàn Quốc
10.	VN – EAEU FTA	Có hiệu lực từ 2016	Việt Nam, Nga, Belarus, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan
11.	CPTPP (Tiền thân là TPP)	Có hiệu lực từ 30/12/2018, có hiệu lực tại Việt Nam từ 14/1/2019	Việt Nam, Canada, Mexico, Peru, Chi Lê, New Zealand, Australia, Nhật Bản, Singapore, Brunei, Malaysia, Vương quốc Anh (ký Nghị định thư gia nhập ngày 16/07/2023)
12.	AHKFTA	Có hiệu lực tại Hong Kong (Trung Quốc), Lào, Myanmar, Thái Lan, Singapore và Việt Nam từ 11/06/2019 Có hiệu lực đầy đủ với toàn bộ các nước thành viên từ ngày 12/02/2021.	ASEAN, Hong Kong (Trung Quốc)
13.	EVFTA	Có hiệu lực từ 01/08/2020	Việt Nam, EU (27 thành viên)
14.	UKVFTA	Có hiệu lực tạm thời từ 01/01/2021, có hiệu lực chính thức từ 01/05/2021	Việt Nam, Vương quốc Anh
15.	RCEP	Có hiệu lực từ 01/01/2022	ASEAN, Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Australia, New Zealand
16.	VIFTA	Khởi động đàm phán tháng 12/2015. Hoàn tất đàm phán tháng 4/2023. Chính thức ký kết ngày 25/07/2023	Việt Nam, Israel
FTAs đang đàm phán			
17.	Việt Nam – EFTA FTA	Khởi động đàm phán tháng 5/2012	Việt Nam, EFTA (Thụy Sĩ, Na uy, Iceland, Liechtenstein)
18.	ASEAN - Canada	Tái khởi động đàm phán tháng 11/2021	ASEAN - Canada
19.	Việt Nam – UAE FTA	Đang trong quá trình khởi động đàm phán	Việt Nam, các Tiểu Vương quốc Ả-rập Thống nhất (UAE)

Nguồn: Trung tâm WTO và Hội nhập

Tăng trưởng kinh tế năm 2021 đạt 2,56%, trong khi nhiều nền kinh tế trên thế giới tăng trưởng âm. Năm 2022, tăng trưởng kinh tế đạt 8,02%, là nước tăng trưởng cao so với các quốc gia trong khu vực và trên thế giới. Lần đầu tiên GDP Việt Nam vượt 400 tỷ đôla Mỹ, thuộc nhóm 40 nền kinh tế lớn nhất thế giới (Nguyễn Phú Trọng, 2023, 34).

Về Quốc phòng – An ninh

Kể từ khi thực hiện chính sách Đổi Mới vào năm 1986, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng trong lĩnh vực đối ngoại quốc phòng. Những kết quả này không chỉ góp phần nâng cao năng lực quốc phòng của đất nước mà còn giúp tăng cường hòa bình, ổn định và hợp tác trong khu vực và trên thế giới.

Việt Nam đã bình thường hóa quan hệ quốc phòng với nhiều quốc gia, đáng chú ý là việc thiết lập quan hệ quốc phòng với Mỹ sau khi bình thường hóa quan hệ ngoại giao vào năm 1995. Việt Nam đã thiết lập và mở rộng quan hệ đối tác chiến lược và toàn diện về quốc phòng với nhiều quốc gia như Nga, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và các nước ASEAN. Việt Nam đã hợp tác với nhiều quốc gia trong việc chuyển giao công nghệ quốc phòng, nâng cao năng lực sản xuất và tự chủ về công nghiệp quốc phòng. Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực huấn luyện và đào tạo quân sự đã giúp nâng cao trình độ và kỹ năng của các lực lượng vũ trang Việt Nam.

Việt Nam cũng đã tham gia và đóng góp vào các cơ chế hợp tác quốc phòng và an ninh đa phương như các cơ chế thuộc ASEAN (ADMM+, ARF).

Về các lĩnh vực khác

Hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực khác cũng đã đóng góp tích cực vào việc nâng cao vai trò, vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế, quảng bá hình ảnh và thành tựu của Việt Nam đến bạn bè quốc tế. Việt Nam đã và đang tham gia giải quyết nhiều vấn đề quốc tế, đề xuất các sáng kiến, giải pháp hợp lý, dựa trên luật pháp quốc tế, được cộng đồng quốc tế đồng tình, ủng hộ và đánh giá cao.

Hội nhập về văn hóa, lao động, an sinh xã hội, y tế, giáo dục-đào tạo, khoa học-công nghệ,... ngày càng phát triển cả chiều rộng lẫn chiều sâu, đa dạng về hình thức, phương thức, đối tác và có nhiều chuyển biến về chất lượng. Trên bình diện song phương, Việt Nam tham gia ký kết nhiều thỏa thuận, hiệp định hợp tác dựa trên một

số chuẩn mực chung như các thỏa thuận bảo tồn, thúc đẩy các giá trị văn hóa-nghệ thuật; các điều ước, thỏa thuận về lao động, tài nguyên và môi trường, và nâng cao năng lực của các tổ chức, cá nhân hoạt động trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, khoa học, công nghệ.... về đa phương, Việt Nam đóng góp tích cực vào việc xây dựng Cộng đồng văn hóa-xã hội ASEAN, đẩy mạnh hội nhập trên tất cả các lĩnh vực của Cộng đồng. Đồng thời, Việt Nam tham gia sâu rộng vào các thể chế, diễn đàn đa phương cấp khu vực và toàn cầu, trước hết là các tổ chức thuộc hệ thống Liên Hợp Quốc như Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên hợp quốc (UNESCO); Tổ chức Y tế Thế giới (WHO); Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO)...

Nhìn chung, hội nhập về giáo dục, đào tạo, y tế, khoa học, công nghệ đóng vai trò quan trọng giúp phát triển nguồn nhân lực cho đất nước, đặc biệt nguồn nhân lực chất lượng cao, và góp phần xây dựng nền khoa học, hệ thống giáo dục và y tế quốc gia ngày càng tiên tiến, hiện đại, tiến tới thu hẹp khoảng cách phát triển với khu vực và thế giới trong các ngành, lĩnh vực này (Chính phủ Việt Nam, 2013).

Trong khi đó, hợp tác quốc tế lĩnh vực tài nguyên và môi trường đã góp phần thúc đẩy các hoạt động bảo vệ môi trường ở nước ta như huy động nguồn vốn, tăng cường năng lực khoa học công nghệ lĩnh vực tài nguyên và môi trường; tiếp cận được phương pháp luận hiện đại, tiếp thu kinh nghiệm của các nước vào công tác quản lý môi trường.

5. Hạn chế và đề xuất chính sách

Mặc dù đã đạt được nhiều thành tựu, hoạt động hợp tác quốc tế của Việt Nam vẫn còn gặp phải nhiều hạn chế và thách thức.

Thứ nhất, một số lĩnh vực hợp tác quốc tế của Việt Nam còn thiếu định hướng và chiến lược phát triển rõ ràng, dài hạn, dẫn đến việc khai thác chưa hiệu quả các cơ hội hợp tác. Các ưu tiên trong hợp tác quốc tế còn chưa được xác định rõ ràng, dẫn đến việc phân bổ nguồn lực và nỗ lực chưa hợp lý.

Thứ hai, quan hệ với một số đối tác, kể cả các đối tác chiến lược, chưa đủ sâu sắc và vẫn còn những trở ngại, hạn chế việc khai thác toàn diện tiềm năng hợp tác. Hiệu quả hợp tác và hội nhập quốc tế vẫn chưa tương xứng với tiềm năng, và chưa tận dụng được toàn bộ lợi ích của việc hợp tác và hội nhập.

Thứ ba, nhận thức và năng lực hợp tác và hội nhập quốc tế không đồng đều giữa các ban, bộ, ngành, các địa phương và người dân. Việc thực hiện các thỏa thuận quốc tế mà Việt Nam đã tham gia còn chậm trễ do thiếu sự giám sát chặt chẽ hoặc chưa được cụ thể hóa kịp thời. Công tác đào tạo cán bộ cho lĩnh vực hợp tác và hội nhập quốc tế chưa đáp ứng đủ yêu cầu thực tiễn.

Thứ tư, cơ sở hạ tầng và năng lực kỹ thuật chưa đồng bộ. Cơ sở hạ tầng ở một số vùng của Việt Nam vẫn còn lạc hậu, gây khó khăn trong việc thu hút đầu tư và triển khai các dự án hợp tác quốc tế. Một số ngành công nghiệp và lĩnh vực khoa học công nghệ của Việt Nam còn thiếu công nghệ tiên tiến và chuyên môn cao, hạn chế khả năng hợp tác và tiếp thu công nghệ từ đối tác nước ngoài.

Để khắc phục những hạn chế này, Việt Nam cần tiếp tục cải thiện cơ sở hạ tầng, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, tăng cường năng lực quản lý và điều phối, cũng như xác định rõ ràng định hướng và chiến lược hợp tác quốc tế. Việc cải thiện cơ sở hạ tầng và năng lực kỹ thuật để phục vụ cho các hoạt động hợp tác quốc tế, đặc biệt trong các lĩnh vực mang tính chuyên môn sâu như khoa học - công nghệ, môi trường và biến đổi khí hậu cần được quan tâm, đẩy mạnh.

6. Tài liệu tham khảo

Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2016): Nghị quyết Hội nghị lần thứ Tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII về Thực hiện có hiệu quả Tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Ngày 05/11/2016. Hà Nội.

Chính phủ Việt Nam (2014): Chiến lược tổng thể hội nhập quốc tế đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Quyết định số 40/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Về việc phê duyệt Chiến lược tổng thể hội nhập quốc tế đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 (chinhphu.vn).

Đảng Cộng sản Việt Nam (2007): Văn kiện Đảng toàn tập. Nxb. Chính trị Quốc gia. Hà Nội.

Đảng Cộng sản Việt Nam (2021): Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. t. I. Nxb. Chính trị Quốc gia sự thật. Hà Nội.

Nguyễn Phú Trọng (2023): Xây dựng và Phát triển nền đối ngoại, ngoại giao Việt Nam: Toàn diện, hiện đại, mang đậm bản sắc “cây tre Việt Nam”. Nxb. Chính trị Quốc gia sự thật. Hà Nội.

Phạm Quang Minh (2013): Chính sách đối ngoại đổi mới của Việt Nam (1986 – 2010). NXB Thế giới. Hà Nội.

Trung tâm WTO và Hội nhập: Tổng hợp các FTA của Việt Nam tính đến tháng 8 năm 2023. <https://trungtamwto.vn/thong-ke/12065-tong-hop-cac-fta-cua-viet-nam-tinh-den-thang-112018>.

Việc giải quyết những hạn chế này sẽ giúp Việt Nam tận dụng tốt hơn các cơ hội hợp tác quốc tế và nâng cao hiệu quả của các hoạt động hợp tác, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Từ đó, củng cố cơ sở cho việc thực thi đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, đa dạng hóa, đa phương hóa, là thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế, phấn đấu vì hòa bình, hợp tác và tiến bộ của nhân loại.

Trong thời gian tới, môi trường trong nước và quốc tế sẽ tiếp tục có nhiều biến chuyển sâu sắc, ảnh hưởng đến hoạt động hợp tác và hội nhập quốc tế của Việt Nam. Các thay đổi về điều kiện, động lực thúc đẩy và tiến trình hợp tác và hội nhập sẽ xảy ra. Do đó, việc tổng kết, đánh giá và kịp thời rút kinh nghiệm, cũng như dự báo và lên kế hoạch chuẩn bị là yêu cầu quan trọng cho việc nâng cao hơn nữa hiệu quả của hoạt động hợp tác quốc tế của Việt Nam.



TS. Nguyễn Thị Thùy Trang

Hướng nghiên cứu:

Quan hệ quốc tế, Nghiên cứu phát triển quốc tế

Khoa Quốc tế học

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

Email: trangqt@vnu.edu.vn | trangntt84@yahoo.com



TS. Nguyễn Văn Đáp

Hướng nghiên cứu: Châu Mỹ học

Khoa Quốc tế học

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

Email: vandap.qth@ussh.edu.vn

Thực thi chính sách trong không gian công

● Nguyễn Thị Thúy Hằng

1. Giới thiệu

Trong vài thập kỷ qua, Việt Nam đã trải qua những biến đổi to lớn về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội. Kể từ khi thực hiện chính sách *Đổi Mới* vào năm 1986, Việt Nam đã chuyển đổi từ một nền kinh tế tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Sự thay đổi này không chỉ giúp đất nước đạt được những bước tiến vượt bậc về tăng trưởng kinh tế mà còn cải thiện đáng kể đời sống của người dân.

Bối cảnh chính trị ổn định cùng với những chính sách kinh tế linh hoạt đã tạo điều kiện thuận lợi cho Việt Nam hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu. Các chính sách xóa đói giảm nghèo, thu hút đầu tư nước ngoài, phát triển cơ sở hạ tầng, và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực v.v.. đã góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế bền vững của đất nước. Các chính sách không chỉ định hình hướng đi quốc gia mà còn là công cụ chủ chốt để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội. Thực thi chính sách hiệu quả giúp đảm bảo sự phân bổ tài nguyên hợp lý, giảm thiểu bất bình đẳng xã hội và tăng cường chất lượng cuộc sống của người dân. Đồng thời, nó cũng giúp củng cố niềm tin của người dân vào chính quyền, từ đó tạo nền tảng cho sự phát triển bền vững của đất nước.

Tuy nhiên, bên cạnh những chính sách thực thi thành công, một số chính sách cũng gặp khó khăn, thách thức trong việc triển khai. Câu hỏi đặt ra là làm sao để các chính sách công được công chúng đón nhận? Bài viết này hướng tới ba mục tiêu cụ thể:

- *Thứ nhất*, hệ thống hóa các khái niệm chính sách công, thực thi chính sách và không gian công.
- *Thứ hai*, làm rõ thảo luận về thực thi chính sách trên báo điện tử VnExpress, báo tiếng Việt nhiều người xem nhất, trong một năm từ tháng 5/2023 đến tháng 5/2024, xem những chính sách nào được báo đề cập và những thảo luận của công chúng xung quanh các chính sách đó.
- *Thứ ba*, chỉ ra các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách từ góc nhìn công chúng. Phương pháp nghiên cứu tài liệu, phương pháp phân tích nội dung với việc phân tích 135 bài trên báo điện tử VnExpress với từ khóa *chính sách*, *thực thi chính sách* và phương pháp nghiên cứu trường hợp được sử dụng trong nghiên cứu báo điện tử VnExpress và một số chính sách thành công hay thất bại qua thảo luận của độc giả.

2. Chính sách công, thực thi chính sách và không gian công

Chính sách công là thuật ngữ được sử dụng phổ biến trên các phương tiện truyền thông. Cho đến nay, có nhiều quan niệm khác nhau về chính sách công. Trong bài viết này, chính sách công được hiểu như sau

“Chính sách công là một tập hợp các quyết định liên quan với nhau do nhà nước ban hành, bao gồm các mục tiêu và giải pháp để giải quyết một vấn đề công nhằm đạt được các mục tiêu phát triển” (Lê Như Thanh/ Lê Văn Hòa, 2016, 10).

Có nhiều cách phân loại chính sách công: phân loại theo cấp ban hành (chính sách Trung ương, địa phương); phân loại theo lĩnh vực (chính sách kinh tế, khoa học-công nghệ, giáo dục, y tế, an ninh-quốc phòng, tài nguyên-môi trường..); phân loại theo thời gian tồn tại (chính sách dài hạn, trung hạn, ngắn hạn); phân loại theo tính chất đối phó (chính sách chủ động, thụ động), v.v.. Để hiểu cụ thể và thuận lợi cho việc bàn về thực thi và đánh giá chính sách, bài viết này phân loại các chính sách theo các lĩnh vực.

Có nhiều cách phân chia khác nhau về chu trình chính sách công. Có thể chia thành 3 giai đoạn gồm: hoạch định chính sách, thực thi chính sách và đánh giá chính sách. Chia 4 giai đoạn bao gồm: Xác lập, nghị trình; Lập kế hoạch, tổ chức thực hiện; Thực hiện chính sách; Kiểm tra, đánh giá chính sách. Chia theo 5 giai đoạn của chu trình chính sách công gồm: Thiết lập chương trình nghị sự; Soạn thảo chính sách; Quyết định chính sách; Thực thi chính sách; Đánh giá chính sách.

Thực thi chính sách là một giai đoạn trong chu trình chính sách công, nhằm đưa chính sách từ lý thuyết trở thành thực tế, là quá trình đưa chính sách công vào thực tiễn đời sống xã hội thông qua việc ban hành các văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách công và tổ chức thực hiện chúng nhằm hiện thực hóa mục tiêu chính sách công. Đã có những khoảng cách nhất định trong những nỗ lực của Chính phủ thông qua các chương trình chính trị (các luật, quy định) và những ảnh hưởng thực tế của nó mà bài viết này bàn luận thông qua việc nghiên cứu những thảo luận về thực thi chính sách trong không gian công.

Jurgen Habermas, người khởi xướng lý thuyết về “không gian công” (public sphere) quan niệm không gian công là một vũ đài độc lập với chính phủ, “cùng tồn tại với cơ quan công quyền” và cũng mang phẩm chất tự trị xét

trong quan hệ với các phe phái kinh tế cũng như chính trị, vốn sinh ra là để cho những cuộc tranh luận duy lý (tức là tranh luận và thảo luận về lợi ích, về sự che đậy hay về sự thao túng) và mở ngỏ hoàn toàn cho sự giám sát của công dân. Chính ở đó, dư luận xã hội (public opinion) được hình thành. Ông cũng nhấn mạnh

“phương tiện truyền thông đặc biệt quan trọng để xây dựng và duy trì một không gian công. Các phương tiện truyền thông như các diễn viên trong các lĩnh vực chính trị công” và “có hai loại diễn viên mà không có họ thì không lĩnh vực chính trị công nào có thể làm việc: chuyên gia trong các hệ thống truyền thông và chuyên gia về chính trị” (Habermas, 1962, trans 1989).

Nhưng Habermas cũng nhận định không phải toàn thể đại chúng đều tham gia vào các quá trình thảo luận xã hội mà chỉ một bộ phận nhỏ của đại chúng.

Có thể thấy, quá trình thảo luận trên không gian công của báo điện tử ngoài những đặc điểm cơ bản được Habermas đề xuất, còn có những đặc trưng riêng.

- Thứ nhất, đó là một không gian ảo, khiến cho tính tự chịu trách nhiệm về ý kiến cá nhân khó được đảm bảo.
- Thứ hai, dù tham gia thảo luận trong một không gian công song các thành viên tham gia vào quá trình thảo luận là những cá nhân riêng biệt.
- Thứ ba, dù các nội dung thảo luận rộng rãi nhưng về cơ bản vẫn phải giới hạn trong một chủ đề được đề xuất ban đầu. Thứ tư, dù là diễn đàn công, nhưng không gian thảo luận trên báo điện tử luôn được một “thủ lĩnh ý kiến” (opinion leader) dẫn dắt bằng một hoặc nhiều bài viết mang tính định hướng, đó chính là nhà báo. Đặc trưng này cho thấy, không gian công trên báo điện tử là một không gian mở trong định hướng (Phan Văn Kiển, 2023).

Trong những năm qua, truyền thông của Việt Nam đã thực hiện tốt vai trò cung cấp thông tin, tuyên truyền, phổ biến nội dung các chính sách của Nhà nước, truyền tải tới người dân những kinh nghiệm, thực tế để người dân hiểu rõ chính sách của đất nước đang được triển khai.

“Việc sử dụng truyền thông trong các bước của chu trình chính sách nhằm xây dựng đồng thuận xã hội, điều tiết dư luận xã hội ngày càng được chú trọng” (Học viện Báo chí và Tuyên truyền, Cổng Thông tin Điện tử Chính phủ, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Hàn Quốc, 2018). Các vấn đề như Truyền thông chính sách và năng lực tiếp

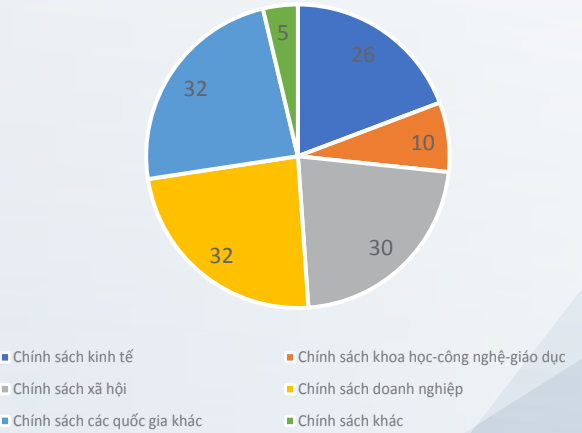
nhận của công chúng, Công nghệ truyền thông chính sách trong kỷ nguyên 4.0, Truyền thông chính sách trong bối cảnh chuyển đổi số và hội nhập quốc tế cũng đã được nghiên cứu (Học viện Báo chí và Tuyên truyền, 2019, 2022, 2023).

Tuy nhiên, ở Việt Nam ngoài một số bài viết về Tiếp cận liên ngành trong nghiên cứu không gian công cộng (Trịnh Văn Tùng, 2020) bàn về nghiên cứu không gian công, Thảo luận của công chúng về chính sách công trên báo điện tử (Phan Văn Kiển, 2023), v.v.. rất ít công trình bàn về thực thi chính sách trong không gian công. Bài viết này sẽ tập trung làm rõ việc thảo luận về thực thi chính sách trên không gian công, cụ thể trên báo điện tử VnExpress và những yếu tố tác động đến hiệu quả thực thi chính sách công từ góc nhìn công chúng.

3. Thảo luận về thực thi chính sách trên báo điện tử VnExpress

Để tìm hiểu việc truyền thông chính sách và thảo luận về thực thi chính sách công trên báo điện tử VnExpress, tác giả đã sử dụng từ khóa “chính sách”, “thực thi chính sách” và tìm kiếm được 135 bài trong khoảng thời gian 1 năm từ tháng 5/2023 đến tháng 5/2024 để cập trực tiếp đến thực thi chính sách ở Việt Nam. Số liệu cụ thể như sau:

Biểu đồ 1: Số lượng bài viết bàn về chính sách trên báo VnExpress (tháng 5/2023 - tháng 5/2024)



Nguồn: Tác giả

Tuy nhiên, trong tổng số 135 bài có đến 32 bài giới thiệu về chính sách của các doanh nghiệp, không phải là chính sách công và 32 bài viết về chính sách của các quốc gia khác như các chính sách của Mỹ, châu Âu và Trung Quốc, v.v.. không phải là đối tượng bàn luận trong bài viết này. Vì vậy, bài viết chỉ tập trung phân tích 71 bài viết về chính sách công theo các lĩnh vực cụ thể như trên và 1.041 bình luận của độc giả liên quan đến những bài viết này.

Trong tổng số các bài báo về chính sách công, chính sách xã hội được bàn nhiều nhất (30/71 bài), sau đó đến chính sách kinh tế (26/71) rồi mới đến các chính sách về khoa học, công nghệ, giáo dục (10/71) và chỉ có 5/71 bài về chính sách đối ngoại, an ninh quốc phòng... Ngay cả những vấn đề nổi cộm như chính sách về môi trường cũng chỉ có 04 bài bàn luận về chính sách môi trường gắn với kinh tế xanh, với phát triển bền vững. Vào ngày đầu tiên của tháng VnExpress thường có một bài báo tổng hợp về Các chính sách nổi bật có hiệu lực từ tháng... để cập 4-5 chính sách nổi bật có hiệu lực trong tháng. Để đảm bảo thống kê chính xác số lượng, trong bài viết này chỉ tính mỗi bài như vậy là một bài truyền thông chính sách. Nhưng tổng hợp lại trong 12 bài báo về Chính sách nổi bật có hiệu lực từ tháng 5/2023 đến tháng 5/2024, có 58 chính sách đã được đề cập, như vậy có ít nhất 129 chính sách công đã được phản ánh trên báo điện tử VnExpress từ tháng 5/2023 đến tháng 5/2024.

Các chính sách xã hội được quan tâm và thảo luận nhiều nhất

Chính sách xã hội được bàn đến ở đây là các chính sách phúc lợi và hưởng phúc lợi, chính sách xóa đói, giảm nghèo, đảm bảo an sinh xã hội, bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thất nghiệp... Việt Nam đã dành 20% tổng chi ngân sách Nhà nước cho chính sách xã hội. Khảo sát VnExpress tháng 5/2023 đến tháng 5/2024 có đến 30/71 bài bàn về về các chính sách xã hội. Đây cũng là những bài viết nhận được sự tương tác lớn nhất từ độc giả.

Cụ thể, bài báo nhận được lượt bình luận lớn nhất của độc giả là bài Đề xuất chính sách hạn chế rút bảo hiểm xã hội một lần (VnExpress ngày 30/6/2023) với 306 ý kiến bình luận của độc giả. Bài báo thông tin Ủy ban Xã hội của Quốc hội đề nghị nghiên cứu sửa Luật Bảo hiểm xã hội theo hướng hạn chế và sớm chấm dứt tình trạng rút Bảo hiểm Xã hội (BHXH) một lần khi còn tuổi lao động. Trước đây, Điều 60 Luật Bảo hiểm xã hội 2014 quy

định theo hướng lao động không được hưởng BHXH một lần sau nghỉ việc mà phải đợi đến tuổi nghỉ hưu; trong thời gian này, lao động được hưởng trợ cấp thất nghiệp, tư vấn việc làm và cộng dồn số năm đóng nếu tiếp tục tham gia. Quy định này đã khiến nhiều công nhân phản ứng, ngừng việc tập thể để phản đối. Chính phủ sau đó kiến nghị Quốc hội xây dựng Nghị quyết 93 sửa đổi quy định theo hướng để người lao động tự chọn hưởng BHXH một lần hoặc bảo lưu để đóng tiếp nếu có điều kiện. Nhưng chính sách đó đã tạo ra một làn sóng rút BHXH một lần.

Với 306 bình luận của độc giả, đã thể hiện ý kiến của người dân về vấn đề rút BHXH một lần. Phần lớn là những lo lắng, trăn trở của người dân, lý giải vì sao phải rút BHXH một lần:

“Rút BHXH một lần toàn là những công nhân lớn tuổi bị nhà máy sa thải, họ không thể xin tiếp công việc. Họ khó khăn mới rút BHXH một lần, để có vốn làm ăn nuôi sống bản thân sau này. Tiền của họ thì phải trả lại cho họ, có sao lại hạn chế không cho họ rút?”

“Rút thì là gánh nặng những năm hết tiền. Giữ tiền của người lao động thì họ khó khăn tất cả các năm thì ai lo gánh nặng cuộc sống cho họ?”

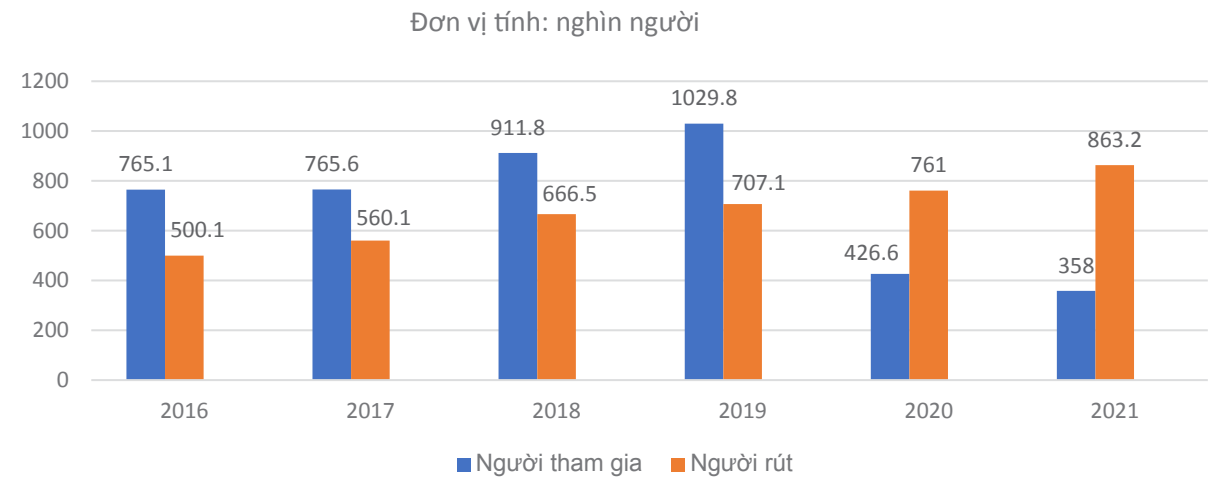
“Hãy để người lao động tự quyết định làm gì với tiền của mình.”

“Cần phải giải quyết được vấn đề việc làm. Người lao động cần có việc làm thì mới tính ở lại hệ thống BHXH được”... (VnExpress ngày 30/6/2023).

Qua các bình luận, có thể thấy đến số lượng người ủng hộ rút BHXH một lần gấp nhiều lần số lượng người đồng thuận với chính sách hạn chế rút BHXH một lần, đòi hỏi những người ban hành chính sách cần nhìn nhận lại.

“Người ta có cả trăm ngàn lý do để rút BHXH một lần, rút trước tuổi nghỉ hưu, nếu ko hạn chế. Muốn có quỹ BHXH đủ lo cho tất cả người già, người tàn phế và muốn trong tương lai không còn người già, người tàn phế ko có lương hưu, trợ cấp để sống, thì phải thay đổi chính sách BHXH” (VnExpress ngày 30/6/2023).

Biểu đồ 2: Lao động tham gia và số người rút BHXH một lần giai đoạn 2016-2021



Nguồn: Tác giả

Nhìn biểu đồ có thể thấy số lượng người rút BHXH một lần đã tăng đều hàng năm, từ 500.100 người năm 2016 lên đến hơn 863.200 người rút BHXH một lần vào năm 2021. Khoảng thời gian 2019-2021, do ảnh hưởng nặng nề bởi đại dịch Covid 19, phần lớn người rút BHXH một lần là bởi những khó khăn về mất việc làm và thu nhập. Nhưng số lượng người rút BHXH một lần hơn gấp đôi số người tham gia BHXH trong năm là con số báo động. Bài báo cũng đưa ra số liệu:

“Tổng kết 7 năm thực hiện Nghị quyết 93, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội cho biết giai đoạn 2016-2022, cả nước có gần 4,85 triệu người rút BHXH một lần. Gần 1,3 triệu người trong số này sau đó đã quay trở lại hệ thống khi tiếp tục đi làm và đóng BHXH (26%). Bình quân cứ 1,5 người vào lưới an sinh thì 1 người rời khỏi hệ thống” (VnExpress ngày 30/6/2023).

Báo cáo Thủ tướng Chính phủ ngày 30/5/2023, Ban Nghiên cứu phát triển kinh tế tư nhân (Ban IV) nhận định xu hướng rút BHXH một lần chưa dừng lại bởi “làn sóng cắt giảm nhân sự kéo dài tới cuối năm nay”. Cơ quan này kiến nghị cho lao động hưởng số BHXH thế chấp, vay tiêu dùng ngắn hạn khi thu nhập bấp bênh. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội cho biết sẽ trình Chính phủ, đồng thời báo cáo xin ý kiến Quốc hội cả hai phương án rút BHXH một lần: Giữ nguyên như hiện

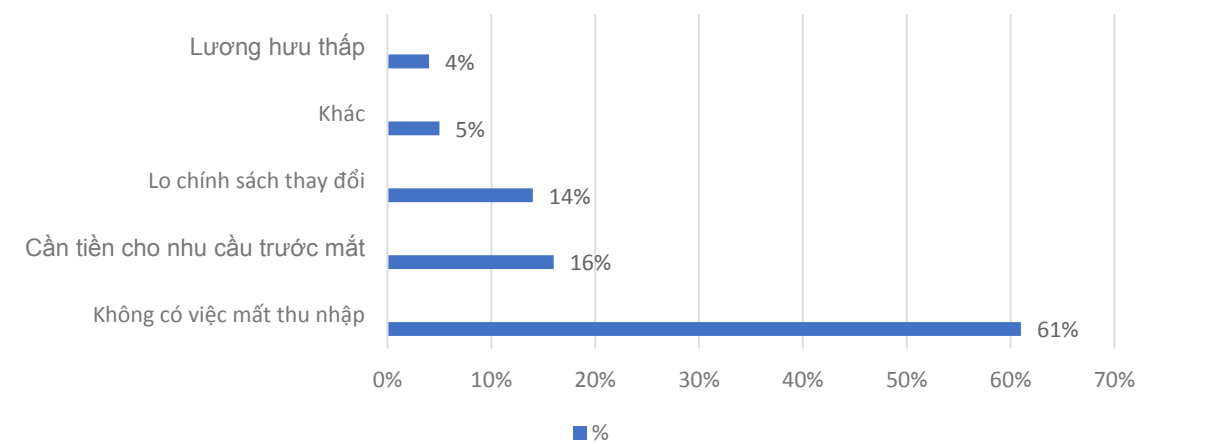
hành hoặc chỉ giải quyết 50% tổng thời gian đóng và phần còn lại bảo lưu trong hệ thống để sau này lao động hưởng chế độ. Đến cuối năm 2022, Quỹ Bảo hiểm xã hội đạt 1,2 triệu tỷ đồng; hơn 17,2 triệu người tham gia, đạt gần 38% lực lượng lao động trong độ tuổi. (VnExpress ngày 30/6/2023).

Câu chuyện đó tiếp tục nóng lên trên báo chí khi Quốc hội bàn chính sách rút BHXH một lần vào tháng 11/2023. Một trong những bài báo có lượng tương tác lớn của độc giả với 106 bình luận tiếp tục là

“Hôm nay Quốc hội bàn chính sách rút bảo hiểm xã hội một lần” (VnExpress, ngày 23/11/2023).

Chính phủ trình Quốc hội hai phương án: Giữ quy định hiện hành đối với lao động có thời gian đóng bảo hiểm xã hội trước ngày Luật này có hiệu lực; hoặc chỉ giải quyết một phần nhưng không quá 50% tổng thời gian đã đóng vào quỹ hưu trí, tử tuất. Ủy ban Xã hội cho biết có ý kiến chưa đồng ý với cả hai phương án vì cho rằng phương án 1 sẽ tạo sự bất bình đẳng, tiềm ẩn nguy cơ ô ạt rút bảo hiểm một lần. Phương án 2 cho rút 50% không hợp lý vì đây là tiền của người lao động và cơ quan soạn thảo cũng chưa lý giải về tỷ lệ 50%. Do đây là vấn đề phức tạp, nhạy cảm, ảnh hưởng đến quyền lợi của người lao động và vấn đề an sinh xã hội lâu dài, Ủy ban đề nghị Chính phủ rà soát, cân nhắc tính toán thêm các lựa chọn, làm căn cứ trình Quốc hội cho ý kiến.

Biểu đồ 3: Lý do lao động rút BHXH một lần



Nguồn: Ban Nghiên cứu phát triển kinh tế tư nhân (Ban IV). VnExpress, ngày 30/6/2023

107 ý kiến bình luận của độc giả tiếp tục xoáy sâu vào những vấn đề:

“Không có việc tiền đầu mà đóng?”

“Đã không tìm được việc thì lấy tiền đầu mà đóng tự nguyện được?”

“Theo tôi nộp bao nhiêu năm thì nên hưởng tỷ lệ tương ứng, không nên quy định số năm tối thiểu để tránh tình trạng rút một lần.”

“Luật BHXH hiện nay còn rất nhiều bất cập, cần xây dựng luật để thu hút người người dân thực hiện ASXH lâu dài bền vững, lợi ích thiết thực của người tham gia BHXH.”

Ngày 29/6/2024, Quốc hội đã thông qua Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) với 454/465 đại biểu tham gia biểu quyết tán thành (bằng 93,42% tổng số đại biểu Quốc hội). Luật có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2025. Quốc hội tán thành người lao động có thời gian đóng bảo hiểm xã hội trước ngày Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) có hiệu lực thi hành, sau 12 tháng không tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, tự nguyện và thời gian đóng bảo hiểm xã hội chưa đủ 20 năm, có đề nghị thì được rút bảo hiểm xã hội một lần. Sau thời gian luật có hiệu lực thi hành sẽ không được rút bảo hiểm xã hội một lần nữa. Như vậy, những vấn đề thảo luận của công chúng đã được các nhà hoạch định chính sách quan tâm và Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) đã có những điều chỉnh nhất định so với các bản dự thảo trước đó.

Chính sách khoa học - công nghệ, môi trường... chưa được quan tâm đúng mức

Nhưng bên cạnh đó, có thể thấy các chính sách khoa học - công nghệ, môi trường,... chưa được quan tâm đúng mức. Chỉ có 10/71 bài viết bàn về các chính sách khoa học, công nghệ, giáo dục, và phần lớn những ý kiến thảo luận đều thể hiện sự không đồng tình về chính sách giáo dục. Chẳng hạn bài viết *Chính sách nổi bật có hiệu lực từ tháng 2* (VnExpress, 1/2/2024) có đến 20/35 ý kiến bình luận của độc giả là bản khoản về chính sách “Trường học tự chọn sách giáo khoa”, như:

“Nhức đầu việc chọn sách giáo khoa. Chọn xong lại thiếu sách rồi phải sử dụng bộ khác. Ví dụ bộ Chân trời sáng tạo thiếu sách Tin học nên phụ huynh phải đi mua sách Tin học của bộ Tri thức”, “Đổi mới giáo dục như vậy nhiều bất cập quá. Mong đơn vị ban ngành cân nhắc xem xét lại”...

Chính sách nổi bật có hiệu lực từ tháng 3 (VnExpress, 1/3/2024) có đến 23/55 ý kiến bình luận xung quanh chính sách *Đại học không đạt chuẩn nếu tỷ lệ sinh viên bỏ học quá 10%* và 32/55 ý kiến bình luận về giá vé máy bay nội địa. Chỉ có 04/71 bài bàn về chính sách môi trường, trong khi vấn đề môi trường đang là vấn đề cấp bách và thời sự hiện nay.

4. Yếu tố ảnh hưởng đến thực thi chính sách công từ góc nhìn công chúng

Từ những thảo luận của công chúng, câu hỏi đặt ra đầu tiên là những yếu tố ảnh hưởng đến thực thi chính sách công? Đã có những nghiên cứu về các yếu tố tác động đến hiệu quả thực thi chính sách công. T.B.Smith trong bài viết *Thực thi chính sách* (1973) cho rằng, các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách công bao gồm:

- Chất lượng chính sách.
- Cơ quan hoặc tổ chức thực thi chính sách.
- Đối tượng chính sách.
- Nhân tố môi trường.

Hai tác giả McLaughlin và Mibrey cho rằng, việc thực thi có hiệu quả chính sách công phụ thuộc vào các yếu tố như:

- Mức độ thống nhất, đồng thuận về mặt nhu cầu và quan điểm giữa chủ thể thực thi chính sách và đối tượng chính sách.
- Mức độ tương tác, chia sẻ thông tin theo hướng bình đẳng giữa chủ thể thực thi chính sách và đối tượng chính sách.
- Sự linh hoạt về mục tiêu và phương thức thực hiện chính sách theo sự thay đổi của môi trường của chủ thể thực thi chính sách.
- Lợi ích và định hướng giá trị của đối tượng chính sách (Nguyễn Trọng Bình, 2020).

Qua các bài viết về thực thi chính sách trên báo điện tử VnExpress và 1.041 bình luận của các độc giả, có thể nhận thấy một số yếu tố nổi bật ảnh hưởng đến việc thực thi chính sách như sau:

Thứ nhất là chất lượng của chính sách. Đây là yếu tố then chốt đến việc thực thi chính sách có hiệu quả hay không. Sự ảnh hưởng của chất lượng chính sách đến hiệu quả thực thi chính sách thể hiện qua hai điểm

chủ yếu là tính đúng đắn và tính rõ ràng, cụ thể của chính sách. Chính sách đúng đắn là chính sách phù hợp với quy luật khách quan và phục vụ cho lợi ích công, thúc đẩy cho sự phát triển của xã hội. Chính sách đúng đắn thể hiện cả ở nội dung, phương thức cũng như việc hoạch định chính sách phải trên cơ sở lý luận và thực tiễn đầy đủ. Bên cạnh đó là sự rõ ràng, cụ thể của chính sách, thể hiện ở mục tiêu của chính sách phù hợp với thực tế, có thể tiến hành so sánh và đo lường được. Trong việc thực thi chính sách, việc thiếu rõ ràng, cụ thể của chính sách sẽ dẫn đến sự khó khăn trong việc thực hiện, ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách. Đơn cử ví dụ về chính sách triển khai tuyến buýt nhanh BRT đầu tiên ở Hà Nội, một chuyên gia từ Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) đã gọi đó là “Chính sách vô cảm” (Đậu Anh Tuấn, VnExpress, 8/8/2022) với 144 độc giả bình luận bày tỏ sự đồng tình. Phát triển giao thông công cộng, khuyến khích người dân dùng xe buýt là rất cần thiết ở Việt Nam. Nhưng với chính sách xe buýt nhanh, một nửa làn đường dành riêng cho xe buýt nhanh, nửa đường còn lại là xe buýt thường, ô tô, xe máy... chen chúc nhau lại gây nên những tranh cãi.

“Người ta không thể chen chúc trên nửa con đường, nhường nửa còn lại cho loại phương tiện phải hơn 10 phút mới có một chuyến. Điều bức xúc nhất là từ khi đưa tuyến buýt nhanh vào hoạt động, tất cả phương tiện công cộng khác như taxi và xe hợp đồng đều bị cấm vào tuyến đường này, trong giờ cao điểm buổi sáng và chiều, tổng cộng khoảng 6 giờ mỗi ngày. Nền về tổng thể, trên tuyến đường này, cả biển xe máy, xe ô tô, xe buýt trộn lẫn vào nhau; ô tô ở giữa, xe máy bao quanh. Trong giờ cao điểm, buýt nhanh đương nhiên không thể đi nhanh. Mục tiêu của chính sách vì vậy đã không thể đạt được.

Tuyến đường này có mấy cây cầu vượt, thuộc nhóm cầu vượt đầu tiên ở Hà Nội. Từ khi có buýt nhanh, người ta cấm biển cấm xe máy lên cầu vượt vào giờ cao điểm. Nhưng từ khi cấm biển đến nay có lẽ chưa giờ phút nào quy định này được tuân thủ. Pháp luật có, được để ra nhưng không được tuân thủ và chuyện đó đã trở nên bình thường. Không chỉ người dân ngó lơ quy định mà cơ quan nhà nước cũng không tính đến hiệu ứng phụ của sự nhờn luật” (Đậu Anh Tuấn, VnExpress, 8/8/2022)

Đó là điển hình cho một chính sách giao thông không hiệu quả ở Việt Nam. Bởi một chính sách ban hành phải tính đến khả năng thực thi của người dân, không để

tình trạng “nhờn luật” xảy ra, phải đặt lợi ích của người dân lên hàng đầu và phải tính đến hiệu ứng phụ của chính sách.

Thứ hai, nguồn lực thực thi chính sách. Nguồn lực thực thi chính sách có đầy đủ hay không cũng là một yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi chính sách. Nguồn lực thực thi chính sách bao gồm nguồn lực kinh phí, nguồn lực con người (nhân lực), nguồn lực thông tin, nguồn lực thiết bị... Các ý kiến của công chúng thông qua các bài viết về thực thi chính sách thảo luận rất nhiều về các nguồn lực để thực thi chính sách này, đặc biệt là nguồn lực kinh phí, nguồn lực con người, nguồn lực thông tin. Ví dụ, với bài viết “34 triệu lao động khó tiếp cận chính sách xã hội” (VnExpress, ngày 22/3/2024) đã khẳng định:

“Gần 70% lao động trong độ tuổi chưa được thu thập thông tin về việc làm khiến họ khó tiếp cận và thụ hưởng các chính sách xã hội”.

Người đọc cũng nêu ra các ý kiến bình luận: “Thiếu thông tin, thông tin không chính xác sẽ khó khăn trong hoạch định chính sách cho thị trường lao động”, “Người lao động trong các công ty còn chưa biết hết thông tin và quyền lợi BHXH thì lao động tự do còn khó hơn gấp vạn lần”...

Thứ ba, chủ thể thực thi chính sách. Công chúng đã bàn luận về năng lực của cơ quan hoặc tổ chức chịu trách nhiệm thực thi chính sách. Việc người thực thi chính sách am hiểu, nắm vững chính sách, đầu tư cho việc thực thi chính sách, có tinh thần đổi mới, sáng tạo... sẽ góp phần quan trọng cho việc thực thi chính sách hiệu quả. Các ý kiến của bàn luận của độc giả đã đề cập đến việc người thực thi chính sách thiếu tri thức và năng lực cần thiết, không có sự tương tác và trao đổi giữa các bên liên quan sẽ làm giảm hiệu quả thực thi chính sách. Cụ thể trong bài viết “Chính sách vô cảm” (VnExpress, ngày 8/8/2022), phần lớn 144 ý kiến bình luận đều bày tỏ sự đồng tình với tác giả về chính sách xe buýt nhanh BRT:

“Không có bóng dáng người dân trong khi hoạch định chính sách này”, “Sự tuân thủ kém các quy định giao thông có nguyên nhân từ chính quyền, không phải từ người dân. Đó là cách tổ chức giao thông có vấn đề”, “Tôi thấy BRT này từ khi là dự án cho đến nay đã tốn nhiều giấy mực rồi. Người dân thì biết chắc chắn rằng BRT lợi ít hại nhiều vậy sao cơ quan chức năng và những người có trách nhiệm không hoặc chưa biết nhỉ?”...

Thứ tư, đối tượng chính sách (đối tượng bị tác động bởi chính sách). Mức độ tiếp nhận và ủng hộ của đối tượng chính sách quyết định rất lớn đến hiệu quả thực thi chính sách. Nếu đối tượng chính sách tiếp nhận và ủng hộ chính sách thì việc thực thi chính sách sẽ thuận lợi. Ngược lại, nếu đối tượng chính sách không ủng hộ thì việc thực thi chính sách sẽ khó khăn, làm cho chi phí thực thi chính sách tăng lên. Một chính sách nếu mang lại lợi ích cho đối tượng chính sách ban hành, hoặc mức độ điều chỉnh của chính sách đối với đối tượng chính sách không lớn thì thường được đối tượng chính sách tiếp nhận, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả thực thi chính sách. Ngược lại, nếu đối tượng chính sách cho rằng chính sách đó không mang lại lợi ích cho họ, hay mức độ điều chỉnh của chính sách đối tượng chính sách lớn thì đối tượng chính sách thường ít tiếp nhận, thậm chí cản trở việc thực hiện chính sách. Ví dụ, khi Bộ Giao thông Vận tải điều chỉnh giá trần vé máy bay nội địa từ 1/3/2024, ngay lập tức 32 ý kiến của độc giả bình luận:

“Giá vé máy bay đúng là nằm ngoài sự tưởng tượng của tôi”, “Vé máy bay quá cao so với mặt bằng thu nhập hiện nay”, “Giá tăng delay có giảm hay vẫn tăng vậy”...

Thứ năm, nhân tố môi trường, gồm môi trường kinh tế, chính trị, văn hóa và xã hội. Một môi trường thuận lợi sẽ đảm bảo cho việc thực thi chính sách hiệu quả. Môi trường không thích hợp sẽ cản trở việc thực thi chính sách. Tác giả Nguyễn Trọng Bình đã từng khẳng định:

“Nếu trình độ kinh tế phát triển, nhất là kinh tế thị trường phát triển thì cơ quan thực thi chính sách càng có điều kiện để thu hút nguồn lực cho thực thi chính sách; trình độ văn hóa và sự hiểu biết của người dân sẽ tạo thuận lợi cho việc thực thi chính sách và ngược lại; dư luận xã hội, tính tự chủ và sự phát triển của các tổ chức xã hội cũng ảnh hưởng đến thực thi chính sách” (Nguyễn Trọng Bình, 2020).

5. Kết luận

Trong thời gian vừa qua, Chính phủ Việt Nam đã rất nỗ lực đưa các chính sách vào cuộc sống. Có những chính sách triển khai rất thành công, như các chính sách xóa đói giảm nghèo, chính sách y tế công cộng,... nhưng một số chính sách về giao thông, môi trường... lại gặp những khó khăn và thách thức trong việc triển khai. Qua việc tìm hiểu việc truyền thông chính sách và thảo luận về thực thi chính sách công trên báo điện tử VnExpress trong một năm, từ tháng 5/2023 đến tháng 5/2024, có thể thấy chính sách xã hội được công chúng quan tâm và bàn luận nhiều nhất, trong khi chính sách khoa học - công nghệ, môi trường... chưa được báo chí quan tâm và công chúng thảo luận nhiều. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực thi chính sách hiệu quả qua thảo luận của công chúng tập trung vào chất lượng của chính sách, nguồn lực thực thi chính sách, chủ thể thực thi chính sách và đối tượng chính sách và nhân tố môi trường chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội... Thảo luận của công chúng về thực thi chính sách trên không gian công của báo điện tử có điểm đặc thù đó là không gian ảo, khiến cho tính tự chịu trách nhiệm về ý kiến cá nhân khó được đảm bảo, mặc dù tham gia vào thảo luận là những cá nhân riêng biệt. Các nội dung thảo luận thường xoay vào chủ đề được bài báo nêu ra và dù là diễn đàn công nhưng không gian thảo luận trên báo điện tử thường được dẫn dắt bởi một “thủ lĩnh ý kiến” là nhà báo hoặc chuyên gia, cho thấy không gian công trên báo điện tử là không gian mở trong định hướng. Việc thực thi chính sách có hiệu quả hay không là sự tổng hòa của nhiều yếu tố, trong đó then chốt là chất lượng chính sách, chủ thể thực thi chính sách và đối tượng bị tác động bởi chính sách (đối tượng chính sách).

6. Tài liệu tham khảo

Nguyễn Trọng Bình (2020): Nâng cao hiệu quả thực thi chính sách công ở Việt Nam. Nghiên cứu Lập pháp, 23/3/2020.

Habermas, Jürgen (German 1962, English Translation 1989), The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society, Thomas Burger, The MIT Press, Cambridge Massachusetts.

Học viện Báo chí và Tuyên truyền, Báo Đại biểu Nhân dân, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Hàn Quốc (2017): Truyền thông chính sách – Kinh nghiệm Việt Nam và Hàn Quốc. Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật. Hà Nội.

Học viện Báo chí và Tuyên truyền, Cổng Thông tin Điện tử Chính phủ, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Hàn Quốc (2018): Truyền thông chính sách và đồng thuận xã hội. Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật. Hà Nội.

Học viện Báo chí và Tuyên truyền, Báo Đại biểu Nhân dân, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Hàn Quốc (2019): Truyền thông chính sách và năng lực tiếp nhận của công chúng. Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật. Hà Nội.

Học viện Báo chí và Tuyên truyền, Đài Tiếng nói Việt Nam, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Hàn Quốc (2022): Công nghệ truyền thông chính sách trong kỷ nguyên 4.0. Nxb Khoa học Xã hội. Hà Nội.

Phan Văn Kiên (2023): Thảo luận của công chúng về chính sách công trên báo điện tử Việt Nam. Học viện Báo chí và Tuyên truyền/ Báo Nhân Dân/ Cơ quan Hợp tác quốc tế Hàn Quốc: Truyền thông chính sách trong bối cảnh chuyển đổi số và hội nhập quốc tế. Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật. Hà Nội.

Lê Như Thanh, Lê Văn Hòa (2016): Hoạch định và thực thi chính sách công, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, 2016.

Trịnh Văn Tùng (2020): Tiếp cận liên ngành trong nghiên cứu không gian công cộng. Tạp chí Xã hội học, số 1 (149), 2020, 77-88.

T.B.Smith (1973): The policy implementation process. Policy Sciences, June, Volume 4, Issue 2, pp. 197-209



TS. Nguyễn Thị Thúy Hằng

Viện Đào tạo Báo chí và Truyền thông

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

Email: hangkhct@vnu.edu.vn



Cải cách. Cải thiện luật pháp
Nguồn: Stock-Fotografie-ID:1053430056

Cải cách Hành chính

● Vũ Thị Anh Thư

1. Giới thiệu

Cải cách hành chính nhà nước (CCHC) được xác định là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của quá trình đổi mới, phát triển đất nước và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trên cơ sở các chủ trương về CCHC được ghi nhận trong các Nghị quyết của đại hội Đảng lần thứ VII đến XIII, Chính phủ đã ban hành ba chương trình tổng thể cải cách cho ba giai đoạn: 2001-2010; 2011-2020 và 2021- 2030 với mục tiêu chung là xây dựng một nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân.

Nội dung bao trùm của các chương trình tổng thể CCHC từ năm 2001 đến năm 2030 bao gồm các vấn đề chính:

cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; cải cách thủ tục hành chính; cải cách nền hành chính công vụ; cải cách tài chính công; và hiện đại hóa hành chính (xây dựng và phát triển chính phủ điện tử và chính phủ số).

Mỗi chương trình tổng thể CCHC xác định các nhiệm vụ cụ thể khác nhau phù hợp với bối cảnh và tính cấp thiết của từng nội dung cải cách ở mỗi giai đoạn (Chính phủ 2001; 2011; 2021b).

Bài viết này không thảo luận chi tiết từng nội dung CCHC của mỗi giai đoạn. Hơn thế, dựa vào các số liệu và tài liệu đã được công bố, chương này chỉ đưa ra một sự tổng quan về mục tiêu cải cách và những kết quả thực hiện CCHC trong một số lĩnh vực, khía cạnh có tính chất liên quan và tác động lẫn nhau, được đánh giá là có sự thay đổi rõ rệt khi hướng đến nền hành chính phục vụ và có tác động tích cực đến xã hội, người dân. Chương trình tổng thể CCHC năm 2021-2030 là sự kế thừa, phát huy những kết quả đã đạt được của hai Chương trình trước đó, đồng thời nó đang tiếp tục triển khai cải cách và hoàn thiện các nội dung cải cách hành chính trong bối cảnh Việt Nam và các nước thực hiện quá trình chuyển đổi số. Do đó, các nội dung của Chương trình CCHC 2021 - 2023 này được tập trung phân tích nhiều hơn. Ngoài ra các báo cáo về chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), chỉ số cải cách thủ tục hành chính (PAR INDEX) và chỉ số hài lòng của người dân được thực hiện từ năm 2020 đến 2023 là nguồn tài liệu tin cậy để khẳng định CCHC ở Việt Nam có sự thay đổi đáng ghi nhận.



Tại sao một nền hành chính hoạt động tốt lại quan trọng đến vậy?

Nguồn: <https://www.sigmaweb.org/ouexpertise/strategic-framework-public-administration-reform.htm>

2. Tổng quan về định hướng và mục tiêu cải cách hành chính

Ba chương trình tổng thể CCHC đặt ra định hướng và mục tiêu hoàn thành trong từng giai đoạn. Tổng quát chung có 4 vấn đề chính sau đây:

Thứ nhất, cải cách thể chế phù hợp với bối cảnh Việt Nam nhằm thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Cải cách thể chế về phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính đồng bộ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và năng lực kiến tạo phát triển được ưu tiên thực hiện. Khung pháp lý về chuyển đổi số được hoàn thiện để phục vụ cho phát triển Chính phủ số, nền kinh tế số và xã hội số nhằm hướng đến một nền hành chính phục vụ hiện đại.

Một số văn bản pháp luật liên quan được yêu cầu rà soát để sửa đổi hoặc ban hành mới nhằm thực hiện mục tiêu này:

Luật Đất đai, Luật Doanh nghiệp, Luật Xây dựng, Luật Phá sản, Luật Cạnh tranh, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương v.v

Thứ hai, cải cách thủ tục hành chính theo hướng đơn giản hóa và thực hiện trên môi trường điện tử theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông hướng tới đạt 80% thủ tục hành chính được tích hợp và cung cấp trên Cổng

Dịch vụ công quốc gia vào năm 2025. Tỷ lệ hồ sơ được giải quyết trực tuyến ở cấp độ 3 và 4 đạt 50% trên tổng số (có nghĩa là các giao dịch trong quá trình nộp và xử lý hồ sơ điện tử và cung cấp các dịch vụ được thực hiện trên môi trường mạng, người sử dụng có thể thanh toán phí, lệ phí trực tuyến) (Bộ Thông tin và Truyền thông 2017).

Thứ ba, cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước theo hướng phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phân cấp, phân quyền giữa các cơ quan quản lý nhà nước, phân định rõ mô hình tổ chức chính quyền nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, sắp xếp hệ thống các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng tinh gọn, có cơ cấu hợp lý và nâng cao hiệu quả hoạt động. Mục tiêu đạt tối thiểu 90% mức độ hài lòng của người dân và tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước vào năm 2025 (Chính phủ 2021b).

Thứ tư, cải cách chế độ công vụ theo hướng xây dựng nền công vụ chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài đáp ứng tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và khung năng lực theo quy định vào năm 2025.

Thứ năm, cải cách tài chính công theo hướng đổi mới cơ chế phân bổ, sử dụng ngân sách nhà nước cho các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập gắn với nhiệm vụ được giao và sản phẩm đầu ra. Đẩy mạnh tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, đổi mới cơ chế quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. 100% đơn vị sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác có đủ điều kiện để hoàn thành việc chuyển đổi thành công ty cổ phần hoặc chuyển sang tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư vào năm 2025 (Chính phủ 2021b)

Thứ sáu, xây dựng và phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số theo hướng đến năm 2025 có 100% cơ sở dữ liệu quốc gia tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử được kết nối, chia sẻ trên toàn quốc; 100% Cổng Dịch vụ công, Hệ thống thông tin một cửa điện tử cấp bộ, cấp tỉnh được kết nối, chia sẻ dữ liệu với Cổng Dịch vụ công quốc gia; 100% người dân, doanh nghiệp sử dụng dịch vụ công trực tuyến được phân cấp định danh và xác thực điện tử thông suốt và hợp nhất trên tất cả các hệ thống tin của các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương. Việt Nam sẽ xếp vào nhóm 70 nước dẫn đầu về Chính phủ điện tử (EGDI) (Chính phủ 2021b).

3. Kết quả và các công việc cần tiếp tục cải cách

Kết quả thực hiện CCHC được xác định trên cơ sở chỉ số cải cách hành chính của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và chỉ số hài lòng của người dân được thực hiện theo định kỳ. Bộ Nội vụ đã thực hiện khảo sát 12 năm liên tục về chỉ số cải cách hành chính (PAR) trong giai đoạn 2011 - 2023. Bộ Nội vụ khảo sát 7 năm liên tục về đánh giá sự hài lòng của người dân ở 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về phục vụ hành chính (SIPAS) trong giai đoạn 2016-2023. Ngoài ra, từ năm 2009 đến 2023, Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc đã phối hợp với một số trung tâm nghiên cứu để thực hiện khảo sát người dân về hiệu quả và chất lượng thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công của chính quyền địa phương ở 63 tỉnh thành phố trực thuộc trung ương (PAPI).

Chương này sẽ trình bày về kết quả cải cách theo các chỉ số PAR, SIPAS và PAPI trong ba năm gần nhất để cho thấy sự thay đổi của ba chương trình cải cách hành chính xuyên suốt các giai đoạn. Chương này sẽ tập trung phân tích chỉ số của một số nội dung chính trong khảo sát.

Chỉ số cải cách hành chính nhà nước của các bộ và địa phương (PAR INDEX) - Chỉ số cải cách hành chính nhà nước của các Bộ, cơ quan ngang Bộ

Chỉ số CCHC được đo lường gồm bảy thành phần:

cải cách công tác chỉ đạo, điều hành CCHC; cải cách bộ máy hành chính nhà nước; cải cách thể chế; cải cách chế độ công vụ; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tài chính công; và xây dựng và phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số của các Bộ và cơ quan ngang Bộ.

Giá trị trung bình Chỉ số cải cách hành chính tổng hợp của 17 Bộ và cơ quan ngang Bộ được đánh giá ở mức 86,07% (năm 2021), 84,05% (năm 2022) và 84,38% (năm 2023). Năm 2022 là năm đầu tiên thực hiện việc đánh giá với nhiều tiêu chí và tiêu chí thành phần mới theo Quyết định số 876/QĐ-BNV ngày 10/11/2022 để phù hợp với Chương trình tổng thể CCHC giai đoạn 2021-2030 nên Chỉ số CCHC năm 2022 giảm 2,02% so với năm 2021. Nhìn chung, nhóm đạt kết quả chỉ số CCHC trên 80% - dưới 92% có 14/17 Bộ và cơ quan ngang Bộ; nhóm đạt kết quả chỉ số CCHC trên 70% - dưới 80% có 3 hoặc 4 trong tổng số 17 Bộ trong giai đoạn 2021- 2023 (Bộ Nội vụ 2022b, 2023b, 2024b).

Bảng 1: So sánh giá trị trung bình của các chỉ số thành phần trong giai đoạn 2021-2023

STT	Các chỉ số thành phần	Average value in 2021 (%)	Average value in 2022 (%)	Average value in 2023 (%)
1	Chỉ số công tác chỉ đạo, điều hành	96,31	91,88	94,90
2	Chỉ số cải cách thể chế	81,35	79,55	78,96
3	Chỉ số cải cách thủ tục hành chính	85,96	89,04	82,14
4	Chỉ số cải cách tổ chức bộ máy	81,18	89,12	89,87
5	Chỉ số cải cách chế độ công vụ	85,11	86,17	90,49
6	Chỉ số cải cách tài chính công	84,94	74,92	78,47
7	Chỉ số xây dựng và phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số	90,83	78,45	78,35

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Biểu đồ 1: Giá trị trung bình Chỉ số CCHC giai đoạn 2012 - 2022



Nguồn: PAR INDEX 2023 (Bộ Nội vụ 2024b)

Bảng trên cho thấy Chỉ số xây dựng và phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số không đạt được như kỳ vọng. Năm 2023 cho thấy mặc dù 16/17 Bộ hoàn thành tiêu chí thành phần tỷ lệ dịch vụ công trực tuyến toàn trình (đạt 94,12%) tuy nhiên chỉ có 3/17 Bộ đạt điểm tối đa về tiêu chí thành phần Tỷ lệ hồ sơ trực tuyến toàn trình (đạt 65,31% và 8/17 Bộ không đạt điểm số của tiêu chí thành phần “Triển khai số hóa giải quyết thủ tục hành chính” (chiếm 52,94%) (Bộ Nội vụ 2024b). Kết quả đánh giá này cũng tương ứng với khảo sát của UNDP về Quản trị điện tử trong 4 năm với mức điểm lần lượt là: 2,77 (năm 2020), 2,87 (năm 2021), 3,01 (năm 2022) và 3,18 (năm 2023) trên thang điểm 10 (CECODES, RTA & UNDP (2024).

Chỉ số cải cách hành chính nhà nước của các bộ và địa phương (PAR INDEX) - Chỉ số cải cách hành chính nhà nước ở các tỉnh, thành phố

Chỉ số CCHC ở các tỉnh, thành phố dựa vào 8 tiêu chí thành phần: bao gồm 7 tiêu chí thành phần của các Bộ và tác động của CCHC đến người dân, tổ chức và phát triển kinh tế - xã hội

Biểu đồ trên thể hiện sự biến động rõ rệt của giá trị trung bình Chỉ số CCHC ở cấp địa phương. Trong giai đoạn 2012-2015, chỉ số CCHC tăng dần vào các năm sau ở khoảng mức chênh lệch từ 1,48% - 3,90%. Tuy nhiên chỉ số CCHC năm 2016 sụt giảm (-10,47%) vì đây là năm đầu tiên thực hiện xác định chỉ số CCHC theo các tiêu chí và tiêu chuẩn mới nên có sự khác biệt về cách đo lường các chỉ số thành phần CCHC ở cấp địa phương (Bộ Nội vụ 2016). Các năm sau đó, chỉ số CCHC có xu hướng tăng dần trên 80% từ năm 2019-2023.

Kết quả xếp hạng Chỉ số CCHC năm 2023 ở các tỉnh, thành phố phân theo hai nhóm:

- Nhóm A: có 7 tỉnh, thành phố đạt kết quả Chỉ số CCHC từ 90% trở lên (so với năm 2022 có 2 tỉnh, thành phố)
- Nhóm B: có 56 tỉnh, thành phố đạt kết quả Chỉ số CCHC từ 80% - dưới 90% (so với năm 2022 có 56 tỉnh, thành phố đạt kết quả từ 80%-dưới 90% và 5 tỉnh, thành phố đạt kết quả chỉ số từ 70% - dưới 80% (Bộ Nội vụ 2023b, 2024b).

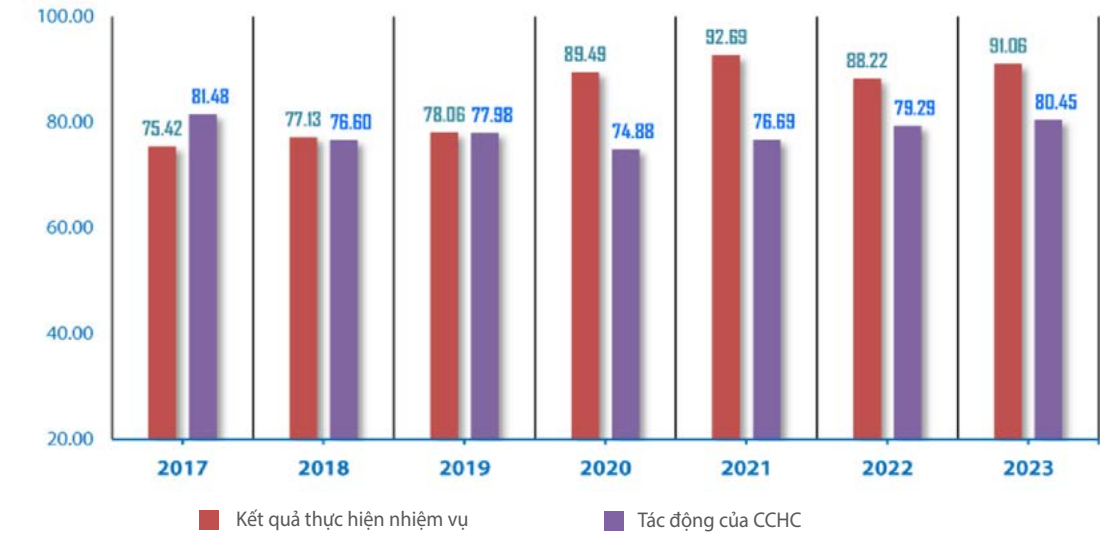
Kết quả thực hiện nhiệm vụ trong giai đoạn 2017-2023 phản ánh sự chỉ đạo quyết liệt của các cấp lãnh đạo và những nỗ lực của cơ quan hành chính cấp địa phương triển khai các biện pháp cụ thể, tháo gỡ khó khăn, rào cản về thể chế, cơ chế và chính sách nhằm nâng cao hiệu quả cải cách trong từng lĩnh vực, đặc biệt là cải cách thủ tục hành chính, chế độ công vụ, chuyển đổi số nhằm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công (Bộ Nội vụ 2024b).

4. Đánh giá tác động của CCHC

Kết quả đánh giá tác động của CCHC dựa vào ba trụ cột:

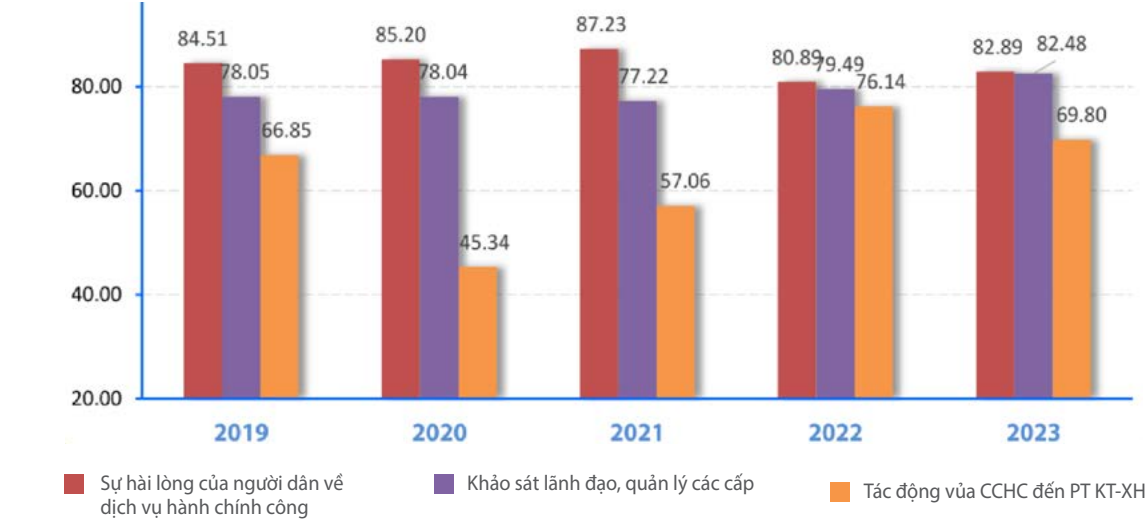
- Kết quả khảo sát, đo lường sự hài lòng của người dân về dịch vụ hành chính công;
- Kết quả khảo sát ý kiến đánh giá đội ngũ lãnh đạo, quản lý tại các sở, ngành và cơ quan hành chính cấp huyện;
- Kết quả đánh giá mức độ thực hiện các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Biểu đồ 2: So sánh kết quả thực hiện nhiệm vụ CCHC và kết quả đánh giá tác động của CCHC giai đoạn 2017 -2023



Nguồn: PAR INDEX 2023 (Bộ Nội vụ 2024b)

Biểu đồ 3: So sánh kết quả các nhóm tiêu chí đánh giá tác động CCHC tại địa phương giai đoạn 2019- 2023



Nguồn: PAR INDEX 2023 (Bộ Nội vụ 2024b)

Kết quả khảo sát về chỉ số hài lòng của người dân (SIPAS) cho thấy mức độ hài lòng của người dân về tiếp cận dịch vụ của cả nước trong giai đoạn 2019 - 2023 luôn đặt mức trên 80% Mức độ hài lòng trung bình đối với tiếp cận dịch vụ đánh giá cho bốn nội dung: cơ quan nhà nước cung cấp thông tin theo nhiều hình thức đa dạng, dễ tiếp cận, dễ hiểu; trụ sở cơ quan nhà nước tiếp nhận hồ sơ, trả kết quả có biển hiệu, hướng dẫn rõ ràng, dễ thấy; trụ sở cơ quan nhà nước tiếp nhận hồ sơ, trả kết quả sạch sẽ, văn minh; có trang thiết bị đầy đủ, chất

lượng tốt giúp giải quyết công việc dễ dàng hơn (Bộ Nội vụ 2023a). Mức độ hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong phạm vi cả nước năm 2023 ở mức 82,66% (tăng nhẹ 1,88% so với năm 2022). Mức độ hài lòng với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước đóng tại 63 tỉnh, thành phố ở trong khoảng 75,03% - 90,61%. Có 49/63 tỉnh, thành phố đạt tỷ lệ điểm đánh giá sự hài lòng trên 80%. Bên cạnh đó, các chỉ số về mức độ mong đợi của người dân đối với 10 nội dung cần tiếp tục cải thiện ở trong

khoảng 83,44% - 85,12%, trong đó người dân mong muốn cải thiện nhiều hơn nữa ba nội dung là nâng cao thái độ phục vụ của cán bộ, công chức, viên chức trong việc giải quyết công việc của người dân (với mức mong đợi là 85,12%); nâng cao chất lượng tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của người dân (với mức 85,11%); và nâng cao năng lực của cán bộ, công chức, viên chức trong việc giải quyết công việc của người dân (với mức 83,03%) (Bộ Nội vụ 2024a).

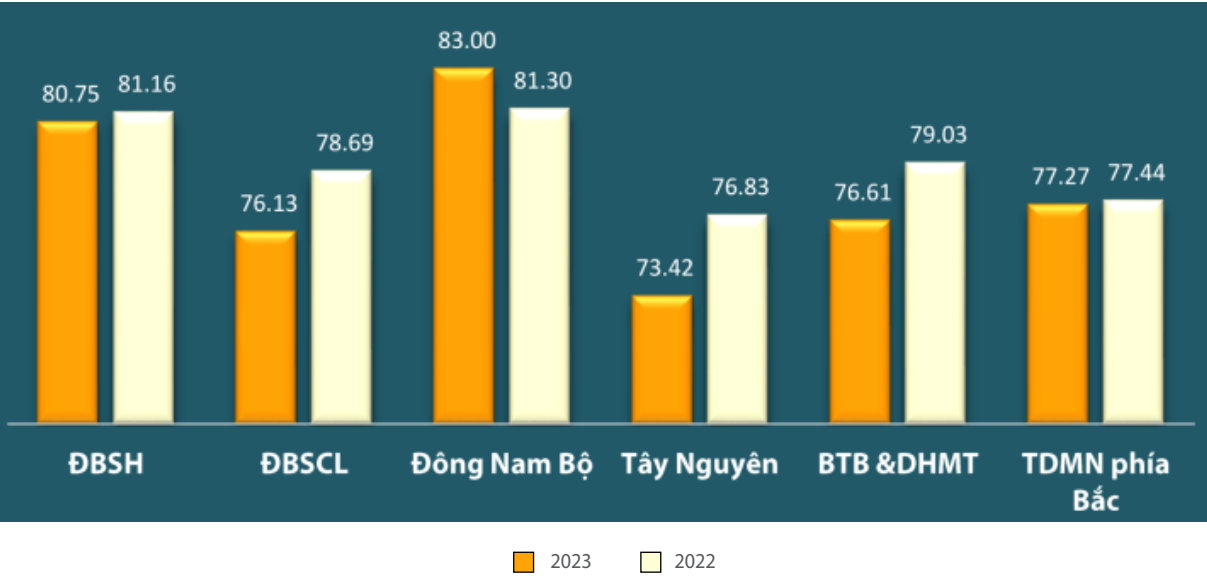
Mặc dù việc đo lường các chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh năm 2023 sử dụng phương pháp và đối tượng phỏng vấn khác nhưng cũng phản ánh mức độ hài lòng của người dân đối với một số nội dung được khảo sát tương tự SIPAS 2023:

Bảng 2: Mức độ hài lòng của người dân đối với sự hiệu quả quản trị và hành chính công năm 2021-2023

Chỉ số thành phần	Thang điểm		Điểm trung bình toàn quốc			
	Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2020	PAPI 2021	PAPI 2022	PAPI 2023
Tham gia của người dân ở cấp cơ sở	1	10	4,78	4,71	4,97	4,88
Công khai, minh bạch trong hoạch định chính sách	1	10	5,28	5,19	5,25	5,12
Trách nhiệm giải trình với người dân	1	10	4,91	4,29	4,28	4,24
Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công	1	10	6,96	6,84	6,69	6,79
Thủ tục hành chính công	1	10		7,19	7,22	7,20
Cung ứng dịch vụ công	1	10	7,06	7,74	7,52	7,52
Quản trị điện tử	1	10	2,77	2,87	3,01	3,18

Nguồn: CECODES, RTA & UNDP (2024)

Biểu đồ 4: So sánh Chỉ số thành phần “Tác động của CCHC đến người dân, tổ chức và phát triển kinh tế - xã hội theo vùng kinh tế - xã hội trong năm 2022 và 2023



Nguồn: PAR INDEX 2023 (Bộ Nội vụ 2024b)

Biểu đồ trên cho thấy vùng Đông Nam Bộ có giá trị trung bình tăng cao nhất và vùng Tây Nguyên có giá trị bị giảm sút ở năm 2023 so với năm 2022. 45/63 tỉnh, thành phố có mức độ thu hút đầu tư cao. 28/63 tỉnh, thành phố có mức độ phát triển doanh nghiệp về chất lượng và số lượng đạt điểm tối đa (2 điểm) (Bộ Nội vụ 2024b).

Chỉ số hài lòng của người dân trong các năm qua đã cho thấy sự chuyển biến tích cực trong nhận thức của lãnh đạo các Bộ và chính quyền địa phương, thay đổi nhận thức và hành động theo hướng xây dựng nền hành chính phục vụ, lấy người dân làm trung tâm và mang đến sự hài lòng cho người dân. Đồng thời các kết quả đánh giá chỉ số hài lòng của người dân cũng cho thấy sự quan tâm, ủng hộ, giám sát của người dân và các cơ quan hành chính sẵn sàng phản hồi ý kiến của người dân hơn. Kết quả chỉ số hài lòng của người dân và tổ chức năm 2023 (cao nhất là 83,15%) cũng cho thấy cả cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương cần tiếp tục đổi mới để đáp ứng nhiều hơn nữa sự mong đợi của xã hội.

5. Kết luận

Việt Nam thực hiện cải cách tổng thể hành chính hơn hai mươi năm đã cho thấy một kết quả tích cực rõ rệt: chuyển đổi từ cơ chế hành chính quan liêu sang cơ chế hành chính phục vụ. Các Trung tâm hành chính công được thành lập và hoạt động trên môi trường điện tử, thực hiện các thủ tục hành chính theo cơ chế “một cửa”. Quản trị hành chính hiện đại đã giúp chuyển đổi căn bản trong thủ tục và quan hệ giải quyết công việc giữa cơ quan hành chính nhà nước với tổ chức, công dân nhằm tiết kiệm thời gian và chi phí, chống tệ nạn quan liêu, tham nhũng, cửa quyền của cán bộ và công chức, nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước. Các chỉ số đánh giá và đo lường hành năm như PAR, SIPAS, PAPI là minh chứng cho các kết quả cải cách trong giai đoạn vừa qua, đồng thời nó cũng là cơ sở cho Chính phủ, các Bộ và địa phương cần duy trì và tiếp tục cải cách để hướng tới “nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo và phát triển liêm chính, phục vụ nhân dân” (Chính phủ 2021b).

6. Tài liệu tham khảo

Bộ Nội vụ. (2016): Quyết định 4361/QĐ-NV của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ngày 28 tháng 12 năm 2016 về việc phê duyệt Đề án “Xác định Chỉ số cải cách hành chính của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương”.

Bộ Nội vụ. (2022a): Quyết định 352/QĐ-BNV của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ngày 29/4/2022 về việc Phê duyệt và công bố Chỉ số hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2021.

Bộ Nội vụ. (2022b): Quyết định 362/QĐ-BNV của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ngày 6/5/2022 về việc Phê duyệt và công bố Chỉ số cải cách hành chính nhà nước năm 2021 của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Bộ Nội vụ. (2023a): Quyết định 288/QĐ-BNV của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ngày 14/4/2023 về việc Phê duyệt và công bố Chỉ số hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2022.

Bộ Nội vụ. (2023b): Quyết định 289/QĐ-BNV của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ngày 14/4/2023 về việc Phê duyệt và công bố Chỉ số cải cách hành chính nhà nước năm 2022 của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Bộ Nội vụ. (2024a): Quyết định 272/QĐ-BNV của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ngày 10/4/2024 về việc Phê duyệt và công bố Chỉ số hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2023. <https://moha.gov.vn/tintuc/Pages/listbnv.aspx?Cat=610&ItemID=56020>.

Bộ Nội vụ (2024b): Quyết định số 273/QĐ- BNV ngày 10/4/2024 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc phê duyệt và công bố Chỉ số cải cách hành chính năm 2023 của các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, <https://moha.gov.vn/tintuc/Pages/listbnv.aspx?Cat=610&ItemID=56020>.

Bộ Thông tin và Truyền thông. (2017): Thông tư 32/2017/TT-BTTTT quy định về cung cấp dịch vụ công trực tuyến và bảo đảm khả năng truy cập thuận tiện đối với trang thông tin điện tử hoặc cổng thông tin điện tử của cơ quan nhà nước. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Cong-nghe-thong-tin/Thong-tu-32-2017-TT-BTTTT-cung-cap-bao-dam-kha-nang-truy-cap-thuan-tien-trang-thong-tin-dien-tu-341078.aspx>. Truy cập ngày 24 tháng 4 năm 2024.

CECODES, RTA & UNDP. (2024): Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở

Việt Nam (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân, năm 2023; <https://congo2023.papi.org.vn>. Truy cập ngày 15 tháng 4 năm 2024.

Chính phủ. (2011): Nghị quyết 30c/NQ-CP về ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020. <https://vbpl.vn/bonoivu/Pages/vbpq-toanvan.aspx?ItemID=67957>. Truy cập ngày 12 tháng 4 năm 2024

Chính phủ. (2021a): “Báo cáo tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 và định hướng giai đoạn 2021-2030”. <http://caicachhanhchinh.gov.vn/view-file/1675?path=YWxsLzlwMjMvMD>. Truy cập ngày 8 tháng 4 năm 2024.

Chính phủ. (2021b): Nghị quyết 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-20230. <https://chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=203657&tagid=7&type=1>. Truy cập ngày 12 tháng 4 năm 2024

Thủ tướng Chính phủ. (2011): Quyết định 136/2001/QĐ-CP ngày 17/9/2001 về Phê duyệt chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2011. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Quyết-dinh-136-2001-QĐ-TTg-phe-duyet-Chuong-trinh-tong-the-cai-cach-hanh-chinh-nha-nuoc-giai-doan-2001-2010-48236.aspx>. Truy cập ngày 12 tháng 4 năm 2024.



TS. Vũ Thị Anh Thư

Hướng nghiên cứu: Nghiên cứu phát triển quốc tế, Luật quốc tế

Phó Trưởng Khoa, Khoa Quốc tế học

Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

Email: vuanhthu@ussh.edu.vn

Xây dựng và thực thi chính sách ở Việt Nam qua các thời kỳ

● Nguyễn Thị Thùy Trang

1. Hoạch định và thực thi chính sách ở Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử

Quy trình hoạch định và thực thi chính sách ở Việt Nam đã trải qua nhiều thay đổi quan trọng kể từ khi Hiến pháp đầu tiên được ban hành vào năm 1946, đánh dấu những bước tiến lớn trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật và quản lý nhà nước. Sự thay đổi này phản ánh sự phát triển của Việt Nam qua các thời kỳ lịch sử và bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước. Dưới đây là những điểm chính về sự thay đổi của quy trình hoạch định và thực thi chính sách qua các lần sửa đổi Hiến pháp.

Thời kỳ Hiến pháp 1946: Quy trình hoạch định và thực thi chính sách mang tính tập trung cao độ

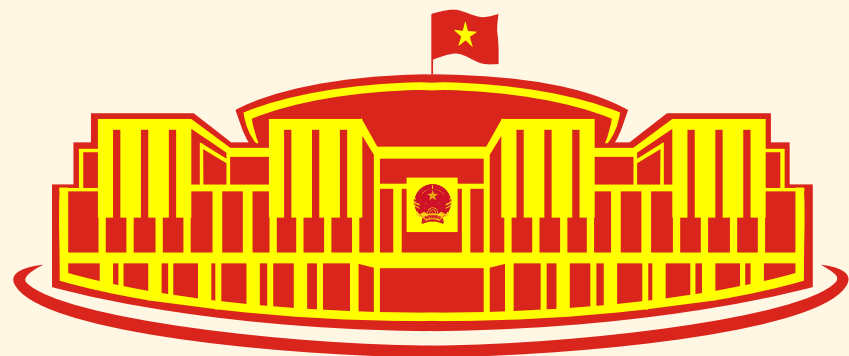
- Quy trình hoạch định chính sách: Hiến pháp 1946 được ban hành trong bối cảnh đất nước mới giành độc lập, với các thách thức lớn từ chiến tranh và sự thiếu ổn định. Hiến pháp 1946 đã cố gắng phân định rõ các quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp, theo đó, quyền lập pháp được trao cho Nghị viện nhân dân - cơ quan cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa; quyền hành pháp thuộc về Chính phủ và tòa án nắm quyền tư pháp. Chế độ “hành pháp hai đầu” cũng được áp dụng trong bản Hiến pháp này của nước ta. Trong đó, một phần quyền lực hành pháp thuộc về Chủ tịch nước, một phần thuộc về Thủ tướng, nhưng chủ yếu tập trung vào Chủ tịch nước (Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam 2011).¹
- Thực thi chính sách: Việc thực thi chính sách được tiến hành theo mô hình tập trung từ trên xuống, với sự chỉ đạo mạnh mẽ từ các cơ quan chính quyền địa phương.

Thời kỳ Hiến pháp 1959: Quy trình chính sách trong thời kỳ kế hoạch hóa

- Quy trình hoạch định chính sách: Hiến pháp 1959 được ban hành trong giai đoạn Việt Nam đang thực hiện công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc, với mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung và đất nước còn chia cắt. Quy trình hoạch định chính sách giai đoạn này vẫn tiếp tục mang tính tập trung cao, nhưng bắt đầu có sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa Đảng và các cơ quan nhà nước trong việc đưa ra các chính sách phát triển kinh tế-xã hội, đặc biệt là thông qua các kế hoạch 5 năm (Nguyễn Bảo Ngọc 2015).²
- Thực thi chính sách: Các chính sách được thực hiện với sự tham gia của các đơn vị kinh tế quốc doanh và các tổ chức nhà nước, phản ánh mô hình kế hoạch hóa của Liên Xô, nơi mọi hoạt động được nhà nước kiểm soát và phân bổ.

¹ Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam (2011): Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay. <https://noidung.quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/an-pham.aspx?AnPhamItemID=248>.

² Nguyễn Bảo Ngọc (2015): Sự ra đời và phát triển của nền lập hiến nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. <https://vksndtc.gov.vn/vanban/Pages/van-ban-moi.aspx?ItemID=211>.



QUỐC HỘI VIỆT NAM NATIONAL ASSEMBLY OF VIET NAM

Quốc hội Việt Nam
Nguồn: Wiki Commons

Hiến pháp 1980: Sự gia tăng vai trò của Nhà nước trong việc hoạch định chính sách

- Quy trình hoạch định chính sách: Sau khi Việt Nam thống nhất vào năm 1975, Hiến pháp 1980 được ban hành trong bối cảnh cả nước bước vào giai đoạn xây dựng và phát triển xã hội chủ nghĩa với nền kinh tế tập trung, bao cấp. Quy trình hoạch định chính sách trong thời kỳ này vẫn phụ thuộc vào cơ chế kế hoạch hóa tập trung, nhưng với phạm vi toàn quốc.
- Thực thi chính sách: Chính quyền địa phương được giao nhiệm vụ tổ chức thực hiện chính sách, nhưng quá trình thực thi gặp nhiều khó khăn do thiếu thốn về tài chính và cơ sở hạ tầng. Việc điều chỉnh chính sách dựa trên phản hồi từ địa phương cũng rất hạn chế.

Hiến pháp 1992: Sự thay đổi căn bản trong quy trình hoạch định chính sách sau Đổi Mới

- Quy trình hoạch định chính sách: Hiến pháp 1992 được ban hành sau chính sách Đổi Mới năm 1986, đánh dấu bước ngoặt lớn trong sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam, chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Giai đoạn này chứng kiến sự phân quyền mạnh mẽ hơn trong quá trình hoạch định chính sách. Các cơ quan nhà nước, đặc biệt là Quốc hội và Chính phủ, tham gia tích cực vào việc lập pháp và ra quyết định. Cơ chế tham vấn được mở rộng, bao gồm việc tham vấn chuyên gia, doanh nghiệp và người dân (Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam 2012).³

- Thực thi chính sách: Việc thực thi chính sách trở nên linh hoạt hơn, với sự gia tăng vai trò của các thành phần kinh tế ngoài nhà nước. Các chính quyền địa phương được trao quyền nhiều hơn trong việc thực hiện chính sách, và sự phản hồi từ xã hội cũng được xem xét một cách nghiêm túc hơn trong việc điều chỉnh chính sách.

Hiến pháp 2013: Quy trình hoạch định chính sách có sự tham gia rộng rãi

- Quy trình hoạch định chính sách: Hiến pháp 2013 ra đời trong bối cảnh Việt Nam hội nhập quốc tế sâu rộng và đối mặt với nhiều thách thức từ toàn cầu hóa. Đây cũng là thời điểm Việt Nam tập trung cải cách hành chính và pháp luật, nhấn mạnh tầm quan trọng của việc quản trị tốt, bảo vệ quyền con người và cải thiện nền pháp lý. Hiến pháp 2013 đã tạo nền tảng pháp lý cho việc nâng cao tính minh bạch và dân chủ trong quá trình hoạch định chính sách. Việc tham gia của người dân và các tổ chức xã hội trong quá trình này được đẩy mạnh thông qua các hình thức lấy ý kiến công chúng, tổ chức hội thảo và các kênh tham vấn khác (Võ Trí Hào 2014).⁴
- Thực thi: Chính quyền các cấp chịu trách nhiệm nhiều hơn trong việc thực thi chính sách, và quy trình giám sát cũng được tăng cường. Việc đánh giá, sửa đổi chính sách trở thành một phần quan trọng trong quá trình này, giúp chính sách linh hoạt và phù hợp hơn với tình hình thực tiễn.

Từ Hiến pháp 1946 đến Hiến pháp 2013, quy trình hoạch định và thực thi chính sách của Việt Nam đã trải qua nhiều thay đổi quan trọng, phản ánh sự phát triển của đất nước từ thời kỳ chiến tranh, qua thời kỳ kế hoạch hóa tập trung, đến giai đoạn Đổi Mới và hội nhập quốc tế. Quy trình này ngày càng mang tính dân chủ, minh bạch, và có sự tham gia rộng rãi hơn từ nhiều thành phần trong xã hội, đồng thời phản ánh sự thay đổi trong mô hình quản trị của nhà nước từ tập trung sang phân quyền và thích nghi với các chuẩn mực quốc tế.

2. Quy trình hoạch định và thực thi chính sách ở Việt Nam hiện nay

Đối với một chu trình chính sách thường bắt đầu từ việc hoạch định chính sách, tiếp theo là thực thi chính sách và sau một khoảng thời gian thực hiện cần tiến hành phân tích chính sách để điều chỉnh, bổ sung chính sách... Như vậy, hoạch định chính sách là bước khởi đầu trong chu trình chính sách. Đây là bước đặc biệt quan trọng. Hoạch định chính sách đúng đắn, khoa học sẽ xây dựng được chính sách tốt, là tiền đề để chính sách đó đi vào cuộc sống và mang lại hiệu quả cao. Ngược lại, hoạch định sai cho ra đời chính sách không phù hợp với thực tế, thiếu tính khả thi sẽ mang lại hậu quả không mong muốn trong quá trình quản lý. Những tổn hại này không chỉ tạm thời, cục bộ, mà nó ảnh hưởng lâu dài, liên quan tới nhiều lĩnh vực, ngành nghề khác nhau.

Hoạch định chính sách công là công việc thường xuyên của Nhà nước và được xây dựng thành quy trình. Quy trình hoạch định chính sách công chính là trình tự, công đoạn để tạo ra một chính sách công. Quy trình này thường được thực hiện dưới sự giám sát của các cơ quan nhà nước, đảm bảo rằng các chính sách đáp ứng được nhu cầu phát triển của quốc gia, tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Một cách khái quát chung, chu trình chính sách công bao gồm các bước chính như sau:

1. Xác định vấn đề

- Nguồn gốc: Vấn đề có thể được xác định thông qua nghiên cứu khoa học, phản hồi của người dân, các tổ chức, hoặc từ các cơ quan quản lý nhà nước.
- Phân tích vấn đề: Cần có sự đánh giá và phân tích về tính chất, mức độ quan trọng của vấn đề, cũng như các yếu tố tác động đến vấn đề này.

2. Lập dự thảo chính sách

- Xây dựng chính sách: Các cơ quan chức năng (như bộ, ban ngành) sẽ tiến hành nghiên cứu, soạn thảo các phương án chính sách dựa trên phân tích vấn đề. Quá trình này thường bao gồm sự tham vấn từ các chuyên gia, tổ chức nghiên cứu và ý kiến công chúng.



Thủ tướng Phạm Minh Chính chủ trì Hội nghị đô thị toàn quốc phổ biến Nghị quyết số 148/NQ-CP ngày 11/11/2022 của Chính phủ

Nguồn: [https://binhdinh.gov.vn/tin-tuc/hoat-dong-cua-lanh-dao/thu-tuong-pham-minh-chinh-chu-tri-hoi-nghi-do-thi-toan-quoc.html/-strong1/-strong/-strong/-heart:>:o:-\(h](https://binhdinh.gov.vn/tin-tuc/hoat-dong-cua-lanh-dao/thu-tuong-pham-minh-chinh-chu-tri-hoi-nghi-do-thi-toan-quoc.html/-strong1/-strong/-strong/-heart:>:o:-(h)

- Tham vấn: Các dự thảo chính sách thường được công bố để lấy ý kiến từ cộng đồng và các bên liên quan, đảm bảo rằng chính sách được thiết kế phù hợp với thực tiễn.

3. Thông qua chính sách

- Trình duyệt: Dự thảo chính sách sau khi hoàn thiện sẽ được trình lên các cấp quản lý cao hơn (như Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng Nhân dân) để xem xét và thông qua.
- Phê duyệt: Quá trình này yêu cầu các cấp lãnh đạo cân nhắc tính khả thi, tính pháp lý, và lợi ích kinh tế - xã hội trước khi quyết định thông qua.

4. Thực thi chính sách

- Tổ chức thực thi: Sau khi được thông qua, chính sách sẽ được chuyển giao cho các cơ quan chức năng chịu trách nhiệm tổ chức triển khai, thực hiện chính sách trong thực tế.

- Giám sát và điều chỉnh: Trong quá trình thực thi, các cơ quan sẽ giám sát, đánh giá mức độ hiệu quả của chính sách, và có thể điều chỉnh nếu gặp phải khó khăn hoặc không đạt được mục tiêu đề ra.

5. Đánh giá chính sách

- Đánh giá hiệu quả: Các cơ quan, tổ chức sẽ tiến hành đánh giá mức độ thành công của chính sách thông qua các tiêu chí định sẵn. Điều này bao gồm đánh giá về mặt kinh tế, xã hội, và mức độ hài lòng của người dân.
- Phản hồi và cải thiện: Dựa trên các kết quả đánh giá, các khuyến nghị về điều chỉnh hoặc thay đổi chính sách sẽ được đưa ra để đảm bảo chính sách đạt hiệu quả cao hơn trong tương lai.

³ Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2012): Hiến pháp 1992: Đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của lịch sử lập hiến Việt Nam. <https://dangcongsan.vn/chinh-tri/hien-phap-1992-danh-dau-mot-giai-doan-phat-trien-moi-cua-lich-su-lap-hien-viet-nam-144647.html>.

⁴ Võ Trí Hào (2015): Xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ trực tiếp cho nhân dân, nâng cao phân biện xã hội theo quy định của Hiến pháp năm 2013. https://tcnn.vn/news/detail/21492/Xay_dung_nha_nuoc_phap_quyen_phat_huy_dan_chu_truc_tiep_cho_nhan_dan_nang_cao_phan_bien_xa_hoi_theoall.html.

6. Chính sửa hoặc chấm dứt chính sách

- Nếu chính sách không còn phù hợp hoặc đã đạt được mục tiêu, nó có thể được chấm dứt. Trong trường hợp chính sách còn cần thiết nhưng cần cải tiến, quá trình sửa đổi sẽ diễn ra để đảm bảo tính thích ứng với tình hình thực tế.

Trên thực tế, các chính sách công của nước ta chủ yếu được thể chế hoá bằng nghị quyết của Chính phủ nên quy trình hoạch định chính sách công được tiến hành theo quy định ban hành nghị quyết của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

3. Các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam

Quy trình hoạch định và thực thi chính sách chịu ảnh hưởng từ nhiều yếu tố khác nhau, bao gồm các yếu tố chính trị, kinh tế, xã hội, và môi trường quốc tế. Việc nhận thức rõ các yếu tố này có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo quy trình chính sách hiệu quả và phù hợp với thực tiễn. Dưới đây là phân tích chi tiết về các yếu tố ảnh hưởng chính đến quy trình hoạch định và thực thi chính sách:

Yếu tố chính trị

- Sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước: Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam đóng vai trò lãnh đạo toàn diện trong việc hoạch định chính sách. Các nghị quyết của Đảng thường là nền tảng để xây dựng các chính sách quốc gia. Chính sách phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, và ngoại giao đều do Đảng định hướng.
- Tính ổn định của hệ thống chính trị: Một hệ thống chính trị ổn định giúp quá trình hoạch định và thực thi chính sách diễn ra suôn sẻ, tránh được những biến động không mong muốn. Ngược lại, bất ổn chính trị sẽ cản trở quá trình này, gây ra sự gián đoạn hoặc thay đổi đột ngột trong chính sách.
- Sự phân quyền và quản trị địa phương: Ở Việt Nam, sự phân cấp giữa trung ương và địa phương đã gia tăng trong những năm qua. Điều này cho phép các địa phương tham gia sâu hơn vào việc hoạch định và thực thi các chính sách phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của từng vùng.



Hội nghị toàn quốc quán triệt, triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ mười Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII

Nguồn: <https://baochinhphu.vn/hoi-nghi-toan-quoc-quan-triet-trien-khai-thuc-hien-nghi-quyet-hoi-nghi-lan-thu-muoi-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xi-ii-102241020094100688.htm#img-lightbox-1>

Yếu tố kinh tế

- Tình hình kinh tế quốc gia: Sự phát triển kinh tế của Việt Nam có ảnh hưởng lớn đến quy trình hoạch định và thực thi chính sách. Khi nền kinh tế phát triển, các chính sách thường tập trung vào thúc đẩy đầu tư, cải thiện môi trường kinh doanh và thúc đẩy hội nhập quốc tế. Ngược lại, khi nền kinh tế gặp khó khăn, các chính sách thường hướng đến việc ổn định, kiểm soát lạm phát, và hỗ trợ các doanh nghiệp.
- Nguồn lực tài chính và ngân sách: Khả năng tài chính của quốc gia ảnh hưởng trực tiếp đến việc xây dựng và thực thi chính sách. Các chính sách đòi hỏi chi phí lớn, như đầu tư cơ sở hạ tầng, giáo dục, y tế, phải được cân đối với khả năng ngân sách. Thiếu hụt tài chính có thể làm giảm hiệu quả thực thi chính sách.
- Hội nhập kinh tế quốc tế: Quá trình hội nhập kinh tế, đặc biệt là việc tham gia các hiệp định thương mại tự do và tổ chức quốc tế, tác động mạnh đến việc hoạch định chính sách. Các chính sách cần được điều chỉnh để phù hợp với các quy định và chuẩn mực quốc tế, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư nước ngoài và nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp nội địa.

Yếu tố xã hội

- Dân số và cơ cấu dân số: Những biến đổi về dân số, như già hóa dân số, di cư, hay tăng trưởng dân số nhanh, ảnh hưởng lớn đến quá trình hoạch định và thực thi các chính sách về giáo dục, y tế, lao động, và

an sinh xã hội. Ví dụ, khi cơ cấu dân số già hóa, các chính sách phải điều chỉnh để đáp ứng nhu cầu về chăm sóc sức khỏe và phúc lợi cho người cao tuổi.

- Nhận thức và sự tham gia của người dân: Sự hiểu biết và tham gia của người dân vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách ngày càng quan trọng. Khi người dân có nhận thức cao về chính sách và tích cực tham gia đóng góp ý kiến, chính sách sẽ phản ánh đúng nhu cầu và mong muốn của xã hội, từ đó tăng tính khả thi và hiệu quả.
- Giá trị văn hóa và truyền thống: Các chính sách cần phải phù hợp với văn hóa và truyền thống của địa phương để có thể được thực thi hiệu quả. Ví dụ, trong các chính sách về gia đình, giáo dục, và tôn giáo, yếu tố văn hóa đóng vai trò then chốt trong việc xây dựng và điều chỉnh chính sách.

Yếu tố pháp lý

- Hệ thống pháp luật và thể chế: Một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và minh bạch là yếu tố quan trọng giúp đảm bảo quá trình hoạch định và thực thi chính sách diễn ra theo đúng quy định. Sự không đồng bộ, chồng chéo trong các văn bản pháp luật có thể gây ra sự lúng túng trong quá trình thực thi, và đôi khi dẫn đến việc vi phạm quyền lợi của các đối tượng liên quan.
- Tính tuân thủ và giám sát: Khả năng giám sát và tuân thủ pháp luật có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của việc thực thi chính sách. Nếu cơ quan chức năng không đủ năng lực để giám sát, thực thi kém có thể xảy ra, dẫn đến các vấn đề như tham nhũng, lãng phí, hoặc vi phạm pháp luật.

Yếu tố môi trường quốc tế

- Quan hệ đối ngoại và hội nhập quốc tế: Việt Nam ngày càng hội nhập sâu rộng vào cộng đồng quốc tế, điều này đòi hỏi việc hoạch định chính sách phải phù hợp với các cam kết quốc tế, như các hiệp định thương mại, cam kết về môi trường và biến đổi khí hậu. Điều này làm tăng tính cạnh tranh và đòi hỏi chính sách phải linh hoạt để thích ứng với sự thay đổi nhanh chóng của môi trường quốc tế.
- Áp lực từ các tổ chức quốc tế: Các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) hoặc Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) có ảnh hưởng lớn đến việc hoạch định và thực thi chính sách thông qua các chương trình hỗ trợ tài chính, tư vấn chính sách, hoặc áp lực cải cách. Những yếu tố

này tạo ra các yêu cầu về tính minh bạch, hiệu quả, và trách nhiệm giải trình trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách.

- Biến đổi khí hậu và các vấn đề toàn cầu: Các thách thức toàn cầu như biến đổi khí hậu, khủng hoảng năng lượng, dịch bệnh cũng ảnh hưởng đến việc xây dựng các chính sách về phát triển bền vững, năng lượng tái tạo, và quản lý rủi ro thiên tai.

Yếu tố kỹ thuật và công nghệ

- Sự phát triển của công nghệ: Sự tiến bộ của khoa học và công nghệ đang tạo ra những thay đổi mạnh mẽ trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Những thành tựu về công nghệ thông tin, tự động hóa, trí tuệ nhân tạo (AI), và dữ liệu lớn (Big Data) đang tạo ra các cơ hội mới cho việc hoạch định và thực thi chính sách dựa trên dữ liệu. Điều này giúp cho các cơ quan nhà nước có thể dự đoán xu hướng và ra quyết định chính sách chính xác hơn.
- Chuyển đổi số: Trong bối cảnh chính phủ điện tử và chuyển đổi số, quá trình hoạch định và thực thi chính sách đang dần ứng dụng công nghệ số, giúp tăng cường tính minh bạch, hiệu quả và sự tham gia của người dân vào quy trình ra quyết định.

4. Một số vấn đề cần được quan tâm trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách

Chính sách công chưa theo kịp tình hình thực tiễn: Đời sống kinh tế - xã hội luôn vận động và phát triển, nảy sinh nhiều vấn đề mới, nhiều vấn đề cấp bách diễn ra đòi hỏi các giải pháp chính sách. Tuy nhiên, các chính sách thường được đưa ra chậm, chưa giải quyết kịp thời những vấn đề này. Nhiều chính sách được ban hành nhưng không thể triển khai được vào thực tế vì nhiều lý do khác nhau.

Quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam hiện được triển khai theo các bước cơ bản: Thiết lập nghị trình chính sách; xây dựng và đề xuất phương án chính sách; ban hành chính sách. Quá trình này vẫn mang tính khép kín, nội bộ, thậm chí đôi khi là “áp đặt” chủ quan của các cơ quan nhà nước có quyền ban hành chính sách quyết định. Điều này là do từ khâu thiết lập nghị trình chính sách cho đến xây dựng và đề xuất phương án chính sách vẫn thuộc các cơ quan nhà nước, sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, của các doanh nghiệp và người dân vào quá trình này còn khá hạn chế.

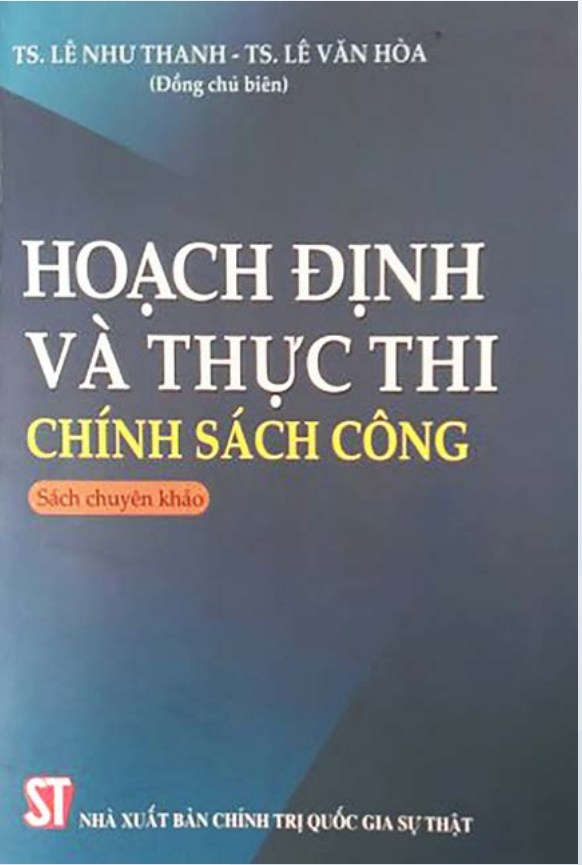
Sự thay đổi thường xuyên của các văn bản quy phạm pháp luật: Trong một số lĩnh vực, các quy định thường xuyên thay đổi. Xã hội vận động không ngừng và thay đổi theo thời gian, môi trường, vì thế các chính sách đưa ra cũng cần có sự điều chỉnh cho phù hợp với thực tế; Nhưng việc thay đổi liên tục các chính sách có thể gây khó khăn cho đối tượng thực thi và các đối tượng mà chính sách hướng tới. Trong lĩnh vực kinh tế, đặc biệt là lĩnh vực đầu tư, các văn bản pháp luật và chính sách thay đổi liên tục sẽ tạo ra tâm lý lo ngại cho các doanh nghiệp, làm hạn chế nguồn đầu tư vào Việt Nam.

Hạn chế trong việc thực thi chính sách: Tại Việt Nam, quá trình thực thi chính sách vẫn còn nhiều hạn chế như chậm trễ, thiếu nhất quán và thiếu sự phối hợp, đặc biệt trong các chính sách kinh tế và an sinh xã hội. Quá trình thể chế hóa chủ trương chính sách vào thực tế còn chậm. Sự phối hợp thực hiện giữa các cơ quan, bộ ngành chưa đồng bộ, chưa có cơ chế phối hợp rõ ràng. Công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách chưa kịp thời, phương pháp tuyên truyền chưa phù hợp dẫn đến các cơ quan, tổ chức và cá nhân hiểu không đầy đủ, thậm chí hiểu sai về chính sách. Sự phối hợp giữa các bộ với địa phương còn lỏng lẻo và không có một cơ chế rõ ràng trong quá trình hoạch định dẫn đến thông tin được cung cấp không đầy đủ và thiếu chính xác. Nguồn lực triển khai thực hiện chính sách còn hạn chế, nguồn lực tài chính còn nặng về cơ chế “xin – cho”. Năng lực, trình độ của cán bộ, công chức, đặc biệt là thái độ trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách còn hạn chế. Bên cạnh đó, công tác kiểm tra, giám sát chưa kịp thời, còn mang tính hình thức, làm ảnh hưởng tiêu cực đến thực hiện chính sách.

Hoạt động hoạch định và thực thi chính sách hiện đang thực hiện theo lối “thủ công”: Ứng dụng khoa học – công nghệ thông tin vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách còn khá hạn chế. Hoạt động hoạch định chính sách cần đến dữ liệu lớn, khối lượng thông tin rộng với nhiều lĩnh vực khác nhau. Để có được khối lượng thông tin lớn, xử lý thông tin chính xác, các nhà hoạch định chính sách phải áp dụng khoa học – công nghệ thông tin vào quá trình này một cách tối ưu

5. Kết luận

Quá trình xây dựng và thực thi chính sách ở Việt Nam đã có nhiều bước tiến đáng kể theo thời gian, từ cách tiếp cận mang tính tập trung cao trong các thời kỳ hiến pháp đầu tiên đến mô hình phân cấp, có sự tham gia nhiều hơn trong những năm gần đây. Tuy nhiên, bất chấp những tiến bộ này, vẫn còn nhiều thách thức cần được giải quyết để các chính sách công có thể trở nên hiệu quả hơn và phù hợp với bối cảnh kinh tế - xã hội thay đổi nhanh chóng. Khoảng cách giữa chính sách và thực tiễn, sự thay đổi thường xuyên của các khung pháp lý, hạn chế trong việc phối hợp giữa các cơ quan chính phủ, và phương pháp thu thập dữ liệu chính sách thủ công là những vấn đề chính cản trở tiềm năng đầy đủ của kết quả chính sách. Giải quyết những thách thức này thông qua việc ứng dụng công nghệ, cải thiện sự hợp tác giữa các bên liên quan và đảm bảo sự tham gia lớn hơn của công chúng sẽ là yếu tố then chốt để nâng cao hiệu quả của quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam. Bằng cách này, Việt Nam có thể đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân, thích ứng với các tiêu chuẩn toàn cầu, và tiếp tục phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững.



Sách chuyên khảo Hoạch định và Thực thi Chính sách công
Nguồn: <https://nxbctqg.org.vn/2017-02-16-02-11-02.html>

6. Tài liệu tham khảo

Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam (2011): Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay. <https://noidung.quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=248>.

Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2012): Hiến pháp 1992: Đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của lịch sử lập hiến Việt Nam. <https://dangcongsan.vn/chinh-tri/hien-phap-1992-danh-dau-mot-giai-doan-phat-trien-moi-cua-lich-su-lap-hien-viet-nam-144647.html>.

Hoàng Ngọc Giao (2016): Quy trình xây dựng chính sách dựa trên bằng chứng trong quy trình lập pháp và thực trạng. Nghiên cứu lập pháp số 5(309) tháng 03/2016.

Nguyễn Thị Hà (2023): Đổi mới quá trình hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam hiện nay. Tạp chí Quản lý Nhà nước. <https://www.quanlynhanuoc.vn/2023/06/06/doi-moi-qua-trinh-hoach-dinh-va-thuc-thi-chinh-sach-cong-o-viet-nam-hien-nay/>.

Võ Trí Hào (2015): Xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ trực tiếp cho nhân dân, nâng cao phản biện xã hội theo quy định của Hiến pháp năm 2013. https://tcnn.vn/news/detail/21492/Xay_dung_nha_nuoc_phap_quyen_phat_huy_dan_chu_truc_tiep_cho_nhan_dan_nang_cao_phan_bien_xa_hoi_theoall.html.

Nguyễn Bảo Ngọc (2015): Sự ra đời và phát triển của nền lập hiến nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. <https://vksndtc.gov.vn/vanban/Pages/van-ban-moi.aspx?ItemID=211>.

Lê Như Thanh, Lê Văn Hòa (2017): Hoạch định và Thực thi Chính sách công. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật. Hoàng Tiến Trung (2024): Vấn đề hoạch định và thực hiện Chính sách công ở Việt Nam. Tạp chí Pháp luật Quản lý. <https://phapluatquanly.vietnamhoinhap.vn/van-de-hoach-dinh-va-thuc-hien-chinh-sach-cong-o-viet-nam-5540.htm>.



TS. Nguyễn Thị Thùy Trang
Hướng nghiên cứu:
Quan hệ quốc tế, Nghiên cứu phát triển quốc tế
Khoa Quốc tế học
Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội
Email: trangqt@vnu.edu.vn | trangntt84@yahoo.com