

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI LAO ĐỘNG DI CƯ TRONG QUÁ TRÌNH CÔNG NGHIỆP HOÁ, ĐÔ THỊ HOÁ Ở THỦ ĐÔ HÀ NỘI

TS Phạm Thị Hồng Điệp*

Đặt vấn đề

Không có nước nào trở thành nước có thu nhập trung bình mà không phải tiến hành công nghiệp hoá và đô thị hoá. Quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế ngành vốn rất cần thiết cho tăng trưởng kinh tế đã đưa đến những thay đổi trong công việc và tổ chức từ những nền kinh tế thuần nông trở thành những nền kinh tế công nghiệp hoá và định hướng dịch vụ. Khi các nền kinh tế tăng trưởng từ mức thu nhập thấp đến mức thu nhập cao, sản xuất sẽ tập trung cao hơn theo không gian. Cũng trong quá trình này, sự chuyển đổi theo không gian của lực lượng lao động diễn ra theo hướng làm cho mật độ cao hơn, khoảng cách ngắn hơn và ít sự chia cắt hơn, đô thị hoá diễn ra cũng là một tất yếu kinh tế.

Cùng với quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá đang diễn ra mạnh mẽ ở Việt Nam, khu vực thành thị sẽ tiếp tục được mở rộng và vùng nông thôn ngày càng thu hẹp lại. Áp lực việc làm với khu vực nông thôn ngày càng gia tăng làm cho dòng lao động di chuyển từ nông thôn ra thành thị cũng diễn ra mạnh mẽ. Hà Nội là trung tâm kinh tế, chính trị, văn hoá của cả nước, với nhiều cơ sở y tế, văn hoá, giáo dục hàng đầu, có mạng lưới dịch vụ thuận tiện, hiện đại mà ít có đô thị nào trong cả nước so sánh được. Với sức hấp dẫn về nhiều mặt, Hà Nội đã tạo ra sự thu hút rất lớn đối với lực lượng lao động các vùng ngoại vi và các tỉnh lân cận đến tìm cơ hội việc làm và cải thiện cuộc sống.

Trong bối cảnh Hà Nội mở rộng địa giới hành chính và đẩy nhanh tốc độ công nghiệp hoá, đô thị hoá, vấn đề quản lý nhà nước đối với lực lượng lao động di chuyển về Hà Nội được đặt ra cấp thiết nhằm quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn lực quan trọng này cho sự phát triển bền vững của Thủ đô. Bài nghiên cứu sẽ điểm lại một số lý thuyết kinh tế học phát triển về tính quy luật của di chuyển lao động trong quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá và ảnh hưởng của các lý thuyết đó đối với quản lý và hoạch định

* Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

chính sách cho lao động nhập cư; phân tích thực trạng quản lý nhà nước đối với lao động nhập cư của Hà Nội hiện nay và đưa ra một số kiến nghị góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với lao động nhập cư về Hà Nội trong thời gian tới.

Tính quy luật của di chuyển lao động trong quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá

Cùng với sự cải thiện công nghệ giao thông vận tải và cơ sở hạ tầng, sự di chuyển của lao động trong phạm vi một quốc gia đã tăng đều đặn trong suốt thế kỷ XX và tăng đặc biệt nhanh trong hai thập kỷ cuối. Các nhà kinh tế học đã có những quan điểm khác nhau về động lực thúc đẩy lao động di chuyển và vai trò của sự di chuyển lao động xuất phát từ những lý thuyết tăng trưởng và sự hội tụ. Tuy vậy, cho dù được diễn tả theo các mô hình kinh điển (mô hình của Solow và Swan – 1956) hay những mô hình gần đây về “tăng trưởng nội sinh” (Romer – 1986 và Lucas – 1988) thì ở đâu mà con người được tự do di chuyển, họ sẽ sẵn sàng di chuyển để san bằng sự khác biệt về mức lương giữa các địa phương. Vì những mức lương cao hơn ở nơi mà họ đến phản ánh việc thiếu số lượng nhân công tương đối so với vốn, hoặc là quỹ vốn trên mỗi công nhân lớn. Sự có mặt của những lao động di cư sẽ làm chậm mức tích lũy vốn trên mỗi công nhân và sự tăng trưởng của mức lương. Ngược lại, mức tích lũy vốn trên mỗi công nhân ở những nơi mà lao động rời đi sẽ được đẩy mạnh vì khi họ đi, tiền lương cho những lao động ở lại sẽ tăng. Bởi cơ chế này, các nhà kinh tế học dự đoán thu nhập ở các vùng khác nhau cuối cùng sẽ hội tụ (cân bằng).

Những học thuyết đầu tiên về di chuyển lao động bắt đầu từ sự phân tích tăng trưởng kinh tế ở các nước đang phát triển. Arthur Lewis¹ đã phân chia một nền kinh tế đang phát triển thành một khu vực nông thôn truyền thống dựa trên nông nghiệp và một khu vực sản xuất chế tạo hiện đại tập trung ở những khu vực đô thị. Theo Lewis, quá trình tích lũy tư bản liên tục trong khu vực hiện đại sẽ thu hút dần lao động dư thừa trong khu vực truyền thống ở các quốc gia vừa mới công nghiệp hoá. Ông cho rằng công nghiệp hoá tạo ra nhiều cơ hội việc làm ở các thành thị và ở đó mức lương cao hơn khu vực nông thôn. Do vậy, luồng lao động di chuyển từ nông thôn ra thành thị tìm việc làm là một quy luật kinh tế tất yếu. Hơn nữa, mức thu nhập cao hơn và cơ hội việc làm sẵn có đủ để bù đắp những phí tổn của lao động nông thôn khi họ phải rời bỏ làng quê để lên đô thị kiếm sống. Giống như Lewis, Harris và Todaro² (1970) cũng cho rằng, dòng lao động di chuyển từ nông thôn ra thành thị là một quy luật kinh tế tất yếu đối với mọi quốc gia trong quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá. Tuy nhiên, theo hai tác giả này, ở các nước đang phát triển trong giai đoạn công nghiệp hoá thì khu vực thành thị cũng có tỷ lệ thất nghiệp tương đối cao và do vậy, cơ hội việc làm sẽ không dễ dàng có được. Trong lý thuyết về di chuyển lao động của mình, Harris và Todaro cho rằng những người di cư tiềm năng sẽ quyết định có di chuyển hay không bằng cách so sánh giữa dòng thu nhập kỳ vọng trong tương lai mà họ có thể kiếm được ở thành phố với ở quê nhà, sau khi đã tính đến chi phí di chuyển thực tế và chi phí tìm kiếm việc làm. Tuy nhiên, khi ứng dụng các mô hình trên vào phân tích vấn đề việc làm và di chuyển lao động ở các nước đang phát triển còn phải chú ý tới sự tồn tại song song một khu vực kinh tế (kinh tế phi chính thức) với khu vực kinh tế hiện đại ở các vùng thành thị. Khu vực kinh tế phi chính thức (hay khu vực kinh tế ngầm) tuy không thống kê được một cách đầy đủ và chính xác nhưng lại tạo ra một số lượng rất lớn công việc như thợ thủ công, người buôn bán nhỏ và các hoạt động sản xuất dịch vụ đa dạng khác với mức tiền công tương đối thấp, công việc không ổn định. Trong thực tế ở các nước đang phát triển, khu vực kinh tế này là nơi hấp thụ gần như toàn bộ số lao động di cư từ nông thôn ra đô thị kiếm việc làm.

Những mô hình di cư cổ điển được Lewis khởi nguồn đã giả định về một tốc độ tăng trưởng kinh tế bất biến và do các yếu tố ngoại sinh quyết định. Theo lý thuyết di cư cổ điển, cứ thêm một lao động di chuyển từ nông thôn ra thành thị là sẽ hạ thấp cơ hội việc làm, góp phần làm tăng thất nghiệp thành thị và chi phí tắc nghẽn. Đối lập với quan điểm này, những lý luận mới về tăng trưởng khởi nguồn từ Lucas³ cho rằng có tác động ngoại ứng tích cực từ sự quy tụ vốn con người, đã nội hoá tăng trưởng trong các mô hình cho phép có hiệu suất tăng dần theo quy mô (tăng trưởng nội sinh). Lucas (2000) đã nghiên cứu sự di chuyển lao động từ nông thôn ra thành thị và khẳng định rằng, sự dịch chuyển lao động từ khu vực truyền thống (dựa nhiều vào đất đai) tới khu vực hiện đại sử dụng nhiều vốn con người là một tiềm năng vô tận cho tăng trưởng kinh tế. Theo Lucas, thành phố là nơi lao động nhập cư có thể tích lũy những kỹ năng mà công nghệ sản xuất hiện đại đòi hỏi. Lý thuyết tăng trưởng mới này đã thừa nhận tác động lan toả từ việc quy tụ vốn con người vì, trong khi hiệu suất theo quy mô trong nông nghiệp là bất biến thì hiệu suất theo quy mô trong công nghiệp và dịch vụ lại không ngừng gia tăng. *Ý nghĩa chính sách khi nhìn nhận vấn đề di chuyển lao động theo cách của lý thuyết cổ điển và lý luận mới có sự khác biệt sâu sắc. Các nhà quản lý kinh tế và hoạch định chính sách theo cách nhìn cổ điển sẽ hạn chế sự di chuyển lao động, đặc biệt là dòng lao động di chuyển từ làng quê đến các thị trấn và thành phố. Ngược lại, các nhà quản lý kinh tế và hoạch định chính sách thừa nhận những lợi ích ngoại ứng của vốn con người sẽ tạo điều kiện cho di chuyển lao động và sự quy tụ, đặc biệt của lao động lành nghề.*

Thực trạng quản lý nhà nước đối với lao động nhập cư vào Hà Nội hiện nay

Hà Nội là Thủ đô của đất nước, là trung tâm kinh tế, chính trị, khoa học kỹ thuật, là đầu mối giao thông, là trung tâm văn hoá, du lịch, thương mại, giáo dục và đào tạo của cả nước. Quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá đã diễn ra mạnh mẽ ở Hà Nội trong những năm vừa qua. Quá trình này diễn ra cùng với việc di chuyển lao động nói riêng, di cư nói chung từ các vùng ngoại vi vào trung tâm Hà Nội. Các số liệu từ nhiều nghiên cứu khác nhau đều cho thấy xu hướng tăng dần của quy mô di cư vào Hà Nội trong những năm gần đây. Nếu năm 1999, tỷ lệ nhập cư vào Hà Nội là 2,12% thì con số này vào các năm 2004 là 2,96%; năm 2005 là 3,56%. Theo Báo cáo sơ bộ kết quả Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 của thành phố Hà Nội, từ năm 2000 đến 2009, bình quân mỗi năm dân số Hà Nội tăng thêm khoảng 55.000 người, trong đó số lượng di dân khoảng 22.000 người (chiếm 40%) và ¼ trong số này là di cư vào khu vực nội thành. Người di cư vào Hà Nội tập trung chủ yếu trong độ tuổi lao động, trong đó nhóm tuổi từ 20 đến 29, chiếm hơn 50%, 30 đến 39 tuổi chiếm hơn 6% [2].

Lao động di cư vào Hà Nội có những đóng góp không thể phủ nhận đối với sự phát triển của thành phố như: góp phần cung ứng nguồn nhân lực có chất lượng (cán bộ được đào tạo về khoa học kỹ thuật, quản lý...) cho các ngành kinh tế - xã hội; góp phần thúc đẩy phát triển ngành dịch vụ, cung cấp các dịch vụ thuận tiện cho dân cư đô thị; góp phần hình thành thị trường lao động phù hợp đối với một số ngành nghề đặc thù (vệ sinh, xây dựng...); góp phần thúc đẩy sự trao đổi về kinh tế, văn hoá, kỹ thuật giữa vùng đô thị (nơi đến) và nông thôn (nơi đi); góp phần thúc đẩy việc hình thành các khu đô thị mới... Tuy nhiên, ở góc độ quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội, làn sóng di chuyển lao động ồ ạt vào Hà Nội trong thời gian qua đã đặt ra nhiều thách thức cho chính quyền

thành phố. Trước hết là nguy cơ mất cân đối cơ cấu lao động xã hội khi một bộ phận lớn lao động nhập cư vào Hà Nội hiện nay là lao động giản đơn di cư tự do từ nông thôn, chủ yếu tìm kiếm việc làm ở khu vực kinh tế phi chính thức. Bùng phát lao động nhập cư còn có tác động xấu đến khung cảnh sống tại đô thị do sự hình thành và bành trướng tự phát của các khu ổ chuột, nơi nương thân của những người lao động nhập cư nghèo, tạo sức ép cơ sở hạ tầng, tăng thêm gánh nặng cho công tác quản lý trật tự an toàn xã hội... Theo tính toán của Bộ Xây dựng, nếu Hà Nội tăng dân số cơ học trên 3% thì hạ tầng đô thị sẽ không đủ đáp ứng nhu cầu của người dân. Do vậy, việc khống chế mật độ dân cư là yêu cầu và mục tiêu khi xây dựng và quản lý đô thị.

Để quản lý lao động di cư hiện nay, chính quyền thành phố mới sử dụng phương pháp hành chính là chủ yếu. Phương pháp hành chính trong quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội là cách thức tác động trực tiếp bằng các quyết định mang tính chất bắt buộc của nhà nước đối với đối tượng quản lý nhằm mục tiêu đã đề ra [3]. Phương pháp hành chính được xây dựng trên cơ sở sử dụng quyền lực của nhà nước nhằm duy trì tính trật tự, tính ổn định của các quá trình kinh tế - xã hội. Quản lý hành chính đối với dân cư và lao động di chuyển vào Hà Nội nói riêng, ở các tỉnh thành khác trong cả nước nói chung được thực hiện thông qua hệ thống đăng ký hộ khẩu. Hệ thống đăng ký hộ khẩu đã có từ lâu ở Việt Nam, được chia thành 4 loại chính: KT1, KT2, KT3, KT4. Khác với người dân có hộ khẩu thường trú (KT1, KT2), người di cư được phân loại theo hai diện KT3 và KT4. Trường hợp đến thành phố từ một năm trở lên và có ý định cư trú dài hạn, có nhà ở hợp pháp (hoặc nhà thuê do chủ nhà hợp pháp bảo lãnh) sẽ được đăng ký KT3 và hàng năm cần phải đăng ký tạm trú lại. Nhân khẩu KT3 không phải trở về quê lấy giấy tạm vắng hàng năm, chỉ cần lấy giấy tạm vắng một lần đầu tiên. Còn diện KT4 là những người tạm trú với thời gian từ 6 tháng trở lên, phải ở nhà thuê hay nhà trọ, hiện có việc làm ở thành phố, nhóm này phải đăng ký lại 6 tháng/lần. Đa số nhân khẩu KT4 là công nhân khu công nghiệp và lao động ngoại tỉnh, thường tập trung ở các nhà trọ, nhà tạm. Theo thống kê của công an thành phố Hà Nội, đến 2010, Hà Nội có hơn 6,5 triệu nhân khẩu sinh sống (chưa kể số người tạm trú, định cư không cố định). Đáng chú ý, chỉ tính riêng năm 2009, đơn vị này đã giải quyết cho hơn 143.000 hộ với hơn 361.000 nhân khẩu đăng ký thường trú. Ngoài ra còn có hơn 196.000 nhân khẩu lẻ - tức đăng ký thường trú một mình. Cũng theo số liệu của Sở Công an Hà Nội thì so với năm 2008, trong năm 2009, số trường hợp thường trú tăng thêm hơn 36.000 hộ với hơn 116.000 nhân khẩu. Sự thông thoáng của Luật Cư trú là một trong những lý do khiến tình trạng đăng ký hộ khẩu vào thành phố Hà Nội tăng nhanh. Theo Luật Cư trú (có hiệu lực từ ngày 1/7/2007), để đăng ký thường trú tại các thành phố trực thuộc trung ương, người dân ngoại tỉnh chỉ cần có chỗ ở hợp pháp và tạm trú liên tục tại thành phố đó từ một năm trở lên. Trường hợp chỗ ở hợp pháp do thuê, mượn, ở nhờ của cá nhân thì phải được người cho thuê, cho mượn, cho ở nhờ đồng ý bằng văn bản...

Với sự tăng lên nhanh chóng và khó kiểm soát của dòng lao động nhập cư vào Hà Nội, đã xuất hiện ý tưởng quản lý theo kiểu "siết chặt" quy chế nhập cư đối với lao động ngoại tỉnh vào Hà Nội. Ý tưởng này thể hiện cách nhìn nhận về di chuyển lao động theo quan điểm cổ điển, muốn tăng cường hơn nữa các biện pháp hành chính để quản lý và hạn chế lao động di chuyển vào thành phố.

Hộp 1

Một số “cửa ải” người ngoại tỉnh phải vượt qua để thành công dân Hà Nội

Theo dự thảo Luật Thủ đô, ngoài các điều kiện đã được pháp luật quy định, người ngoại tỉnh muốn trở thành công dân Hà Nội còn phải có thời gian tạm trú từ năm năm trở lên, phải có việc làm hợp pháp và mức lương cao gấp hai lần mức lương tối thiểu do pháp luật quy định.

Muốn làm việc ở Hà Nội phải xin giấy phép

Người không thường trú hoặc tạm trú tại Hà Nội muốn làm việc tại Thủ đô phải có giấy phép lao động do Sở Lao động - Thương binh và Xã hội của thành phố cấp. Quy định này không áp dụng đối với những người được chính quyền thành phố có chính sách ưu tiên tuyển dụng về làm việc tại Hà Nội.

(Trích mục a khoản 2 Điều 19 dự thảo Luật Thủ đô lần thứ ba)

Dự thảo Luật Thủ đô chỉnh sửa lần thứ ba đã đưa ra một số quy định mang tính đặc thù để quản lý chặt việc nhập cư vào Hà Nội. Tuy nhiên, nếu thực hiện theo dự thảo Luật Thủ đô chỉnh sửa lần thứ ba thì chính sách đối với người lao động di cư vào Hà Nội sẽ không phù hợp với quy định của Luật Cư trú 2007. Hơn nữa, cách quản lý như vậy là thụ động, mang tính chất đối phó và không hiện thực trong bối cảnh tốc độ công nghiệp hoá và đô thị hoá rất nhanh của Hà Nội tạo ra sức hút ngày càng lớn đối với dòng lao động di cư. Thực tế cho thấy không thể ngăn cản lao động di chuyển vào Hà Nội theo cách này vì một số lượng lớn người di cư sẽ giữ tình trạng đăng ký tạm trú hoặc không đăng ký hộ khẩu tại nơi đến, chấp nhận các điều kiện nhà ở không đầy đủ, thiếu thốn dịch vụ hoặc chấp nhận các dịch vụ đắt đỏ tại nơi đến. Đối với những người lao động này, di cư vẫn là một sự lựa chọn thay thế tốt hơn không di cư. Nhận thức được thực tế này, dự luật Thủ đô lần thứ tư đã được sửa đổi theo hướng: “Dân cư trên địa bàn được quản lý với quy mô, mật độ, cơ cấu hợp lý theo quy hoạch chung, phù hợp đặc điểm của Thủ đô. Chính quyền Thủ đô (hoặc Chính phủ) quy định về quản lý dân cư, các biện pháp kiểm soát nhập cư tự phát trên địa bàn Thủ đô, đặc biệt là khu vực nội đô” [9]. Với dự thảo Luật Thủ đô sửa đổi lần thứ tư, việc quản lý dân cư của Hà Nội và quản lý lao động nhập cư đã thể hiện quan điểm mềm dẻo hơn, kết hợp quản lý theo quy hoạch chung và quản lý hành chính đối với lao động nhập cư tự phát vào khu trung tâm thành phố.

Một số kiến nghị nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với lao động di chuyển vào Hà Nội

Để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với lao động di chuyển vào Hà Nội, trước hết cần thống nhất một số quan điểm cơ bản như: (1) Coi lao động di cư là động lực tích cực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, góp phần phân bố lại dân cư, chuyển dịch cơ cấu kinh tế - lao động, giải quyết việc làm, nâng cao mức sống. Lao động di cư cần trở thành một cấu thành của chiến lược phát triển bền vững. Đối với Thủ đô Hà Nội, cần coi trọng hàng đầu việc thu hút và sử dụng có hiệu quả đội ngũ lao động trình độ cao, có kỹ năng nghề nghiệp và phong cách lao động đáp ứng nhu cầu phát triển trong tương lai; (2) Nâng cao vai trò và trách nhiệm của chính quyền thành phố trong việc lập quy hoạch xây dựng Thủ đô trong dài hạn, hoạch định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Thủ đô theo lộ trình, trong đó có tính toán quy mô, cơ cấu dân số và lao động phù hợp với từng giai đoạn phát triển.

Trên cơ sở các quan điểm nói trên, Hà Nội có thể thực hiện một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với lao động nhập cư như sau:

Một là, nâng cấp hệ thống thông tin phục vụ cho việc hoạch định chính sách quản lý và điều tiết lao động di cư vào Hà Nội.

Thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế là công cụ để nắm bắt những tín hiệu mới, để nhà nước thu nhận, xử lý, sử dụng có hiệu quả từ đó đề ra những quyết định quản lý kinh tế đáp ứng sự phát triển của đất nước trong những thời kỳ, giai đoạn nhất định [3]. Để hoạch định chính sách đối với lao động và thực hiện việc quản lý lao động di chuyển vào Hà Nội, chính quyền thành phố cần có thông tin đầy đủ, cập nhật về số lượng và cơ cấu của lao động di cư. Tuy nhiên cho đến nay chưa có số liệu thống kê một cách hệ thống số lượng lao động di chuyển vào Hà Nội qua các năm. Các thông tin về di chuyển lao động vào Hà Nội có thể được lấy từ Tổng điều tra dân số, từ một số cuộc điều tra với quy mô lớn khác. Các cuộc điều tra lớn này thường mong muốn thu thập thông tin mang tính đại diện cho toàn bộ dân số. Nhưng trên thực tế, thông tin về một số loại hình lao động di chuyển ngắn hạn, theo mùa vụ, di chuyển không đăng ký thường không được thu thập do không nằm trong định nghĩa về di cư của các cuộc điều tra này [6]. Như vậy, chính sách quản lý lao động di chuyển vào Hà Nội hiện nay chưa thể bao trùm toàn bộ các đối tượng lao động nhập cư, đặc biệt là bộ phận lao động trong khu vực kinh tế phi chính thức. Việc chưa thống kê đầy đủ số lượng lao động di chuyển vào Hà Nội trong các cuộc điều tra lớn cũng dẫn tới việc đầu tư chưa đầy đủ trong hoạt động quy hoạch và lập kế hoạch đô thị. Để có các số liệu về di chuyển lao động phục vụ cho công tác hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng, cần chỉnh sửa lại các bảng hỏi và mẫu điều tra nhằm thu thập được thông tin của tất cả các loại hình lao động di cư (bao gồm cả di cư mùa vụ, di cư ngắn hạn và di cư không đăng ký hộ khẩu). Trên cơ sở đó phân tích và lồng ghép số liệu phù hợp về lao động di cư vào các hoạt động lập kế hoạch và hoạch định chính sách kinh tế - xã hội cho Thủ đô.

Hai là, lập và thực hiện quy hoạch, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội một cách đồng bộ trong từng giai đoạn phát triển để điều tiết dòng lao động nhập cư.

Trên bình diện quốc gia, Chính phủ đã phê duyệt bản Quy hoạch vùng Thủ đô Hà Nội đến năm 2020, tầm nhìn 2050 nhằm phát triển Thủ đô Hà Nội thành một đô thị hiện đại trong khu vực Đông Nam Á và Đông Á [8]. Trên cơ sở các định hướng chính phát triển vùng Thủ đô, Hà Nội cần có quy hoạch cụ thể hơn bao gồm: Quy hoạch tổng thể kinh tế xã hội, quy hoạch các ngành, các cấp (từ thành phố đến quận, huyện), quy hoạch xây dựng (quy hoạch chung và chi tiết). Chất lượng quy hoạch cần được quan tâm nhiều hơn nữa. Các quy hoạch phải được thực hiện nghiêm túc: Về mặt pháp luật, quy hoạch đô thị của Hà Nội được thực hiện thông qua các quy định của Nhà nước đối với các hoạt động xây dựng và các hoạt động khác của mọi chủ thể có liên quan đến việc sử dụng không gian, kết cấu hạ tầng đô thị và tài nguyên khác (đất đai, khoáng sản, nguồn nước, du lịch, văn hoá...) đã được xác định. Trên thực tế, tính khả thi của các quy hoạch hiện có ở Hà Nội chưa cao, các quy định pháp luật bị buông lỏng, một số quy hoạch không được thực hiện hoặc không thể thực hiện. Để phát triển đô thị bền vững, cần thực hiện quy hoạch một cách đồng bộ, rà soát, điều chỉnh và thực hiện tốt việc lập và thực thi quy hoạch. Trên cơ sở quy hoạch phát triển tốt, lực lượng lao động của Hà Nội và lực lượng lao động ngoại tỉnh di chuyển vào Hà Nội sẽ được điều tiết vào các địa điểm, các ngành, các lĩnh vực,

doanh nghiệp theo dự kiến. Một trong số những “lực hút” quan trọng kéo lao động di chuyển về Hà Nội là sự sôi động của thị trường lao động với nhiều cơ hội việc làm, mức thu nhập cao hơn ở các khu vực nông thôn và ngoại vi. Vì vậy, để kéo dân dòng lao động di chuyển vào trung tâm thành phố, việc xây dựng các đô thị vệ tinh xung quanh Hà Nội, phát triển các khu công nghiệp ra vùng ngoại vi theo quy hoạch, kế hoạch cần đặc biệt chú trọng và đẩy nhanh tiến độ.

Ba là, tăng cường điều tiết và quản lý lao động di chuyển vào Hà Nội bằng các phương pháp kinh tế, phù hợp với cơ chế thị trường và quy luật phát triển Thủ đô.

Phương pháp kinh tế là phương pháp tác động gián tiếp đến đối tượng quản lý thông qua các lợi ích kinh tế nhằm tạo ra các tình huống để đối tượng quản lý lựa chọn phương án hành động có hiệu quả nhất. Phương pháp kinh tế tạo ra sự quan tâm vật chất thiết thân của đối tượng được quản lý, chứa đựng nhiều yếu tố kích thích kinh tế, tạo động lực cho các hoạt động nhằm hướng tới thực hiện mục tiêu chung. Nếu như phương pháp hành chính tác động trực tiếp mang tính chất bắt buộc thì phương pháp kinh tế tác động gián tiếp và không mang tính bắt buộc. Sử dụng phương pháp kinh tế sẽ góp phần phát huy tính chủ động, sáng tạo cho người thực hiện. Các hình thức tác động của phương pháp kinh tế là định hướng phát triển chung bằng các mục tiêu, nhiệm vụ phù hợp với điều kiện thực hiện thực tế của hệ thống với những tiêu chí cụ thể cho từng thời gian, từng phân hệ, từng cá nhân của hệ thống; sử dụng các đòn bẩy kinh tế (thuế, lãi suất, tiền lương, thu nhập, tiền thưởng...), các biện pháp kích thích kinh tế để lôi cuốn, thu hút, khuyến khích các cá nhân, các doanh nghiệp phát triển theo hướng đảm bảo hài hoà lợi ích chung với lợi ích riêng; sử dụng chính sách ưu đãi kinh tế để điều chỉnh hoạt động kinh tế trong cả nước và thu hút được tiềm năng, nguồn lực của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước. Hà Nội cần chú ý hạn chế tiếp nhận các dự án đầu tư cần nhiều lao động phổ thông ở đô thị nhằm tạo ra hàng rào kỹ thuật và công nghệ để gián tiếp hạn chế di cư lao động phổ thông vào thành phố. Vùng đô thị hạt nhân trung tâm cần khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp có hàm lượng chất xám cao, công nghệ tiên tiến không gây ô nhiễm, sử dụng ít đất, sử dụng lao động có lựa chọn và gắn với các trung tâm nghiên cứu. Để phát triển kinh tế Thủ đô bền vững, các chính sách quản lý lao động nhập cư vào Hà Nội cần tập trung theo hướng tạo điều kiện cho lao động có trình độ cao. Hà Nội là một trung tâm đào tạo lớn nhất cả nước, mỗi năm có một lượng lớn lao động có trình độ cao ra trường. Tuy nhiên, rất nhiều nhân tài không có điều kiện làm việc tại Thủ đô – trung tâm kinh tế, văn hoá của cả nước – do những khó khăn trong vấn đề hộ khẩu, chế độ đãi ngộ và một số phân biệt trong tiếp cận dịch vụ công [5]. Để khắc phục tồn tại này, Hà Nội cần dành những ưu đãi thích hợp về chế độ nhập khẩu, nhà ở, tuyển dụng và các chính sách khác về lương, phụ cấp để thu hút, tuyển dụng những sinh viên, trí thức, chuyên gia tài năng trong lĩnh vực kinh tế quan trọng của Thủ đô như công nghệ thông tin, luật, tự động hoá, khoa học cơ bản... và các nhà doanh nghiệp trình độ cao ở các lĩnh vực phù hợp về công tác tại Thủ đô.

Bốn là, hoàn thiện bộ máy quản lý đô thị, nâng cao hiệu quả quản lý lao động nói chung và quản lý lao động di cư nói riêng ở Hà Nội.

Cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ bộ máy quản lý trong nền kinh tế thị trường. Tổ chức tốt bộ máy, đổi mới cơ cấu bộ máy chính quyền đô thị là một biện pháp quan trọng để quản lý đô thị. Chức năng bộ máy quản lý đô thị hiện nay phải tạo ra một hành lang pháp lý để các tổ chức, cá nhân hoạt động theo pháp luật. Để thực hiện được các

chức năng, nhiệm vụ chính trị cũng như các kế hoạch kinh tế - xã hội, bộ máy quản lý đô thị cần có đủ quyền và lực, nghĩa là Nhà nước giao quyền, phân bổ hợp lý các nguồn tài chính, còn chính quyền đô thị phải đủ mạnh để nắm quyền và sử dụng có hiệu quả các nguồn tài chính để thực hiện các chức năng của mình và thực hiện chiến lược phát triển của đô thị. Trong đó, xác định đúng nội dung công tác quản lý, phân công đúng người đúng việc, nâng cao trình độ chuyên môn của cán bộ là những việc làm cụ thể và quan trọng. Nâng cao hiệu quả quản lý lao động di cư vào Hà Nội không chỉ là nhiệm vụ của cơ quan công an, quản lý hộ khẩu mà còn cần thiết phải có một bộ phận chuyên trách thuộc Sở Lao động, Thương binh và Xã hội hỗ trợ chính quyền thành phố, đề xuất chính sách, cơ chế và trực tiếp quản lý bộ phận lao động nhập cư. Ngoài ra, uỷ ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn và quận, huyện của Hà Nội, các trung tâm giới thiệu việc làm cũng cần có thêm chức năng theo dõi, trợ giúp và quản lý lao động nhập cư vào Hà Nội. Sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức nêu trên sẽ là yếu tố quan trọng góp phần quản lý tốt hơn lực lượng lao động nhập cư vào Hà Nội, tạo điều kiện hỗ trợ người lao động tiếp cận các dịch vụ xã hội thiết yếu và khai thác có hiệu quả nguồn lực này cho phát triển kinh tế Thủ đô.

Năm là, đẩy nhanh tốc độ đô thị hoá và phát triển mạnh các khu kinh tế vệ tinh của Hà Nội, giảm dần các yếu tố thuộc "lực đẩy" người lao động di chuyển khỏi nơi cư trú.

Theo các nhà phân tích chính sách đối với việc điều tiết lao động di cư, thay vì cố gắng chống lại sức hút của tính kinh tế nhờ tích tụ đối với người lao động và gia đình họ ở các đô thị lớn, chính quyền các cấp cần cố gắng xoá bỏ những nhân tố đang xô đẩy người lao động "ly hương". Làm được như vậy, Chính phủ sẽ cải thiện được chất lượng lao động di cư và khuyến khích tăng trưởng kinh tế. Đối với Hà Nội, việc phát triển các khu kinh tế vệ tinh, các làng nghề tại địa phương quanh địa bàn Hà Nội sẽ thu hút lao động nông thôn tại chỗ, tạo sự liên kết kinh tế giữa các khu công nghiệp với nông thôn, giữa sản xuất công nghiệp với nông nghiệp và dịch vụ. Mối liên kết kinh tế giữa Hà Nội với các vùng phụ cận, vùng đệm của thành phố cũng sẽ mở ra nhiều cơ hội việc làm ổn định với mức lương hấp dẫn đối với người lao động, góp phần giảm thiểu di cư tự phát của lao động về Hà Nội. Bên cạnh đó, Hà Nội cũng như các địa phương có lao động di cư cần chú trọng công tác đào tạo nghề, bồi dưỡng kiến thức về kỹ năng sống cho người lao động, nhất là lao động trẻ. Việc kết hợp giữa dạy nghề và bồi dưỡng kiến thức xã hội giao tiếp cộng đồng giúp người lao động nông thôn có tác phong làm việc nghiêm túc, tuân thủ kỷ luật lao động, có tinh thần hợp tác... Đó là những kỹ năng và phẩm chất cần thiết giúp họ thích nghi với môi trường lao động của nông thôn mới và của các khu đô thị. Trong khi nhiều người lao động di chuyển để tìm kiếm một công việc tốt hơn thì một số người khác lại tìm kiếm một nền giáo dục và chăm sóc y tế cơ bản cho gia đình họ. Như vậy, nếu chú trọng không đúng mức việc cung cấp các dịch vụ xã hội thiết yếu cho các vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa (như trường học, trạm y tế, cơ sở hạ tầng cơ bản...), các nhà hoạch định chính sách đã vô tình tác động tới sự lựa chọn di cư, thúc đẩy các hộ gia đình di chuyển vì các lý do không phải để khai thác các cơ hội kinh tế. Bằng cách tập trung chú ý hơn vào việc cung cấp các dịch vụ giáo dục, sức khoẻ và xã hội tại các vùng tụt hậu về kinh tế, Chính phủ có thể đi một bước dài nhằm tiến tới xoá bỏ những lý do khiến các hộ gia đình bị buộc phải di cư. Về phần mình, các nỗ lực này có thể cải thiện chất lượng di cư. Tuy nhiên, để làm được việc này đòi hỏi sự quan tâm đầu tư của Nhà nước và sự phối hợp giữa các địa phương chứ không thể chỉ dựa vào nỗ lực đơn lẻ của chính quyền thành phố Hà Nội.

Kết luận

Di chuyển lao động giữa các địa phương trong quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá là một tất yếu kinh tế, Hà Nội cũng như nhiều thành phố trong cả nước đều phải đối mặt với thực tế này. Lao động nhập cư có vai trò quan trọng không thể phủ nhận đối với quá trình phát triển kinh tế ở các khu vực mới đô thị hoá, ở các thành phố lớn và đóng góp vào sự tăng trưởng kinh tế nói chung trên bình diện quốc gia. Tuy nhiên, với khoảng 12 - 13 vạn người nhập cư vào Hà Nội hàng năm và xu thế tăng 50 - 60% năm sau so với năm trước, Hà Nội đang phải đối mặt với nhiều vấn đề mới nảy sinh trong công tác quản lý nhà nước đối với bộ phận lao động di chuyển này. Nếu không có các phương án giải quyết kịp thời, vấn đề “quá tải” lao động nhập cư có thể ảnh hưởng tiêu cực tới sự phát triển của Thủ đô. Để tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước đối với lao động di chuyển vào Hà Nội trong thời gian tới, các cấp chính quyền thành phố cần kết hợp chặt chẽ hơn phương pháp quản lý hành chính với phương pháp kinh tế theo các quy luật thị trường. Hà Nội cũng cần sự hỗ trợ, phối hợp của Trung ương và các địa phương lân cận để đồng bộ hoá các giải pháp, góp phần điều tiết, quản lý và sử dụng có hiệu quả lực lượng lao động quan trọng này cho sự phát triển Thủ đô bền vững.

CHÚ THÍCH

- ¹ William Athur Lewis (1915 – 1991), nhà kinh tế học phát triển, đoạt giải Nobel kinh tế năm 1979.
- ² J. Harris và M. Todaro, "Di dân, thất nghiệp và phát triển: phân tích hai khu vực", *American Economic Review*, 1970, tập 60, trang 126-142.
- ³ Robert E Lucas, nhà kinh tế học phát triển Mỹ, đoạt giải Nobel kinh tế năm 1995.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Văn Dũng (2004), *Khu vực kinh tế phi chính thức: thực trạng và những vấn đề đặt ra với công tác quản lý*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
2. Thái Dương (2009), “Làn sóng nhập cư về Hà Nội: Hệ lụy và biện pháp quản lý”, tạp chí *Thuế Nhà nước*, số 21 (235).
3. Phan Huy Đường (2010), *Giáo trình quản lý nhà nước về kinh tế*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
4. Ngân hàng thế giới (2009), *Báo cáo phát triển thế giới: Tái định dạng địa kinh tế*, NXB Văn hoá - Thông tin, Hà Nội.
5. Nguyễn Thị Kim Nhã (2007), “Nguồn nhân lực cho phát triển kinh tế ở thành phố Hà Nội”, tạp chí *Thương mại*, số 34.
6. Liên hợp quốc (2010), *Di cư trong nước và phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam: Kêu gọi hành động*.
7. Nguyễn Văn Tiên, Nguyễn Hoàng Mai (2006), “Di dân đến các thành phố lớn ở Việt Nam: Những vấn đề thực tiễn và chính sách”, tạp chí *Xã hội học*, số 3 (95).
8. Quy hoạch xây dựng vùng Thủ đô Hà Nội đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2050, tạp chí *Kinh tế và Dự báo*, số 10/2008.
9. Dự thảo Luật Thủ đô Hà Nội lần thứ 4.