

# 1.

## **Chính sách giáo dục-đào tạo và chính sách việc làm**

***TS. Nolwen Henaff, TS. Jean-Yves Martin***

Đường lối đối mới nhằm đưa đất nước thoát khỏi cuộc khủng hoảng kinh tế và bước vào con đường tăng trưởng. Những mục tiêu đặt ra từ khi thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đòi hỏi phải tiến quân trên nhiều mặt trận, những thành tựu đã đạt được đủ để Nhà nước lựa chọn và xác định lại các mục tiêu ưu tiên của mình cũng như phạm vi tham gia của Nhà nước. Trong khi Nhà nước không còn duy trì vị trí độc quyền của mình và, do đó, Nhà nước cho phép các đối tác xã hội khác tham gia hoạt động ở những lĩnh vực hiện chưa có đối tác nào hay thành phần kinh tế nào đảm nhiệm. Từng bước, thông qua thực tiễn, các quy luật hoạt động được xác định lại, từ nay Nhà nước đảm nhiệm vai trò trọng tài giữa các thành phần kinh tế: quốc doanh, tập thể và tư nhân. Tính chất nhiều thành phần của nền kinh tế được thừa nhận. Đồng thời, quá trình này là quá trình cơ cấu lại các thể thức cung cấp kinh phí cho các hoạt động. Các nguyên tắc phân phối lại dần dần nhường chỗ cho việc thường xuyên nghiên cứu, tìm tòi nhằm đạt được hiệu quả kinh tế và tài chính, theo đó mọi hoạt động, dù là của ngành, của cơ quan hay của cá nhân, đều do các nguồn kinh phí mà các kết quả của các hoạt động này tạo ra. Từ nay, chế độ bao cấp không còn nữa. Làm như vậy Nhà nước đã gỡ bỏ mọi hàng rào ngăn cách nhưng cũng xóa bỏ

mọi hình thức bảo hộ. Mỗi người đều được khuyến khích tìm mọi cách để giải quyết những khó khăn của chính mình và do đó có khả năng huy động mọi tiềm năng để phục vụ cho mình. Ngược lại, trong khuôn khổ tự do mới này, mỗi cá nhân lại phải đối mặt với những rủi ro. Trong thời kỳ trước đó, khi còn độc tôn, chủ nghĩa bình quân có thể đã che lấp đi nhiều bất bình đẳng trong thực tế, và chính những bất bình đẳng đó lại nằm ngay trong khuôn khổ của một hệ thống phân phối lại, của một khung lương eo hẹp, của chế độ tem phiếu và một hệ thống đẳng cấp không mang tính thừa kế. Trước đây, hệ thống đẳng cấp này giành cho các thành viên mới tùy thuộc vào ba bộ phận cấu thành của xã hội: Đảng, quân đội, nhân dân. Đường lối *đối mới* soát xét khuôn khổ của quy luật xã hội và thay đổi các quy luật của hoạt động kinh tế. Những thay đổi này thể hiện thông qua các chính sách giáo dục-đào tạo và chính sách việc làm.

## **Chính sách giáo dục-đào tạo**

Những thay đổi do đường lối *đối mới* tạo ra đã có tác động mạnh mẽ trong lĩnh vực giáo dục-đào tạo. Liên quan đến vai trò của nền giáo dục trong nền kinh tế và xã hội, tầm quan trọng của những thay đổi này trong việc hình thành chính sách giáo dục và phương thức thực thi chính sách giáo dục, hay chính sách giáo dục đáp ứng nhu cầu đa dạng, có thể được đánh giá thông qua đặc trưng của nền giáo dục trong những năm qua. Ta cũng cần phải xem xét bản thân quá trình diễn biến so với thành tựu đã đạt được và các mục tiêu đặt ra cho ngành giáo dục.

Cuộc cải cách giáo dục trước khi ban hành đường lối *đối mới* là cuộc cải cách năm 1981. Đây là cuộc cải cách thứ ba, còn cuộc cải cách đầu tiên vào năm 1950, ngay trong thời kỳ kháng chiến chống thực dân. Cuộc cải cách năm 1981 này được soạn thảo trong bối cảnh đất nước vừa thống nhất và trong điều kiện công tác kế hoạch

hoá tập trung còn đang hiện hành. Mang nặng dấu ấn của chủ nghĩa duy ý chí lịch sử, cuộc cải cách lần này còn chứa đựng nhiều tham vọng hơn hai cuộc cải cách trước. Không những cuộc cải cách lần này nhằm thống nhất hai hệ thống giáo dục tồn tại ở hai miền Bắc - Nam trong thời kỳ 1954-1975 mà còn nhằm từng bước phổ cập giáo dục trong toàn dân, trẻ em cũng như người lớn. Mục tiêu đầu tiên là nhằm thực hiện chương trình giáo dục liên tục từ 6 tháng tuổi cho tới 17 tuổi. Mục tiêu thứ hai là tổ chức việc bổ túc văn hoá một cách liên tục cho công nhân, nông dân và người lao động trong cả nước nói chung, bao gồm cả đồng bào thuộc các dân tộc thiểu số. Dựa vào những thắng lợi quân sự và kết hợp với những ưu tiên từ khi lập nước, cuộc cải cách lần này vừa mang ý nghĩa suy tôn vừa có ý nghĩa phục hưng. Tuy nhiên cần giải quyết hai loại khó khăn. Trước tiên, về mặt nghiệp vụ, cần giải quyết thành công việc thống nhất hai hệ thống giáo dục, hệ 10 năm (của miền Bắc) và hệ 12 năm (của miền Nam và cũng là của thời kỳ thực dân). Cho đến nay, việc đánh giá nỗ lực trong việc xây dựng trường sở, giáo trình, phương tiện sư phạm cần thiết để kéo dài cấp tiểu học thêm một năm và cấp trung học cơ sở thêm một năm đối với hàng triệu học sinh miền Bắc là chưa chính xác. Khó khăn thứ hai mang tính xã hội học và cũng mang tính chính trị, đó là việc đưa miền Nam vượt lên ngang với trình độ của miền Bắc về diện đi học và tỷ lệ biết đọc biết viết, trước đây ở miền Nam, nhà trường chỉ tồn tại ở các trung tâm đô thị. Ở đây cũng vậy, nỗ lực - thực hiện ngay từ năm 1975 - là rất đáng kể, nhưng cũng như trong bất cứ trường hợp nào, để xây dựng (hay xây dựng lại) các lớp học, đưa học sinh đến lớp đông đủ, điều hành các lớp đòi hỏi phải tiết kiệm về các phương diện đến mức làm cho chất lượng của cung trong giáo dục, ở tất cả các cấp học đều từng bước bị giảm sút trong suốt thập niên 80. Trong điều kiện thiếu thốn chung, những dấu hiệu của hiện tượng khủng hoảng giáo dục đã xuất hiện trước khi đường lối *đổi mới* ra đời, đó là tình trạng bỏ học tăng, vị thế xã hội và kinh tế của người giáo viên giảm

sút và những khó khăn trong việc huy động con em trong lứa tuổi tới trường.

Những định hướng chủ yếu của đường lối *đổi mới* đã được xác định từ 1986-1989. Những thay đổi do đường lối *đổi mới* tạo ra sẽ có tác động trở lại - dù là tiến bộ hay mang tính chất kim hãm - chính sách giáo dục và ngay cả vị thế của nhà trường trong xã hội Việt Nam. Những thay đổi này thuộc ba phạm trù. Phạm trù thứ nhất có liên quan đến những thay đổi về cơ cấu. Khi tạo điều kiện cho nền kinh tế nhiều thành phần ra đời, nghĩa là “hợp pháp hóa” sự tồn tại thành phần kinh tế tư nhân bên cạnh thành phần kinh tế Nhà nước và tập thể, các cơ quan Nhà nước đã mở đường cho những đổi thay không những sẽ có liên quan đến các doanh nghiệp, trong các hoạt động sản xuất và trao đổi mà cả trong lĩnh vực y tế và giáo dục. Đồng thời khi xóa bỏ “bao cấp” và khuyến khích đa dạng hóa các nguồn cung cấp kinh phí trong tất cả các lĩnh vực hoạt động, các cơ quan Nhà nước cũng chuẩn bị cho việc chuyển từ kế hoạch hóa tập trung sang công tác kế hoạch hóa chỉ còn mang tính định hướng. Do đó các cơ quan Nhà nước cũng báo hiệu việc chấm dứt mối quan hệ tự động đào tạo-việc làm và chấm dứt vai trò độc quyền về mặt cung cấp các dịch vụ y tế và giáo dục. Một mặt, y tế và giáo dục không còn miễn phí, mặt khác, các dịch vụ này còn có thể mang tính chất hàng hóa.

Phạm trù thứ hai liên quan đến những thay đổi trong ngôn từ chính thức. Trong khi cuộc cải cách giáo dục 1981 vẫn đang kêu gọi coi giáo dục như “một bộ phận quan trọng của cuộc cách mạng tư tưởng văn hóa, một nhân tố quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế, văn hóa, khoa học và kỹ thuật” [Phạm Minh Hạc, 1998: 18] thì Đại hội VI của Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), rồi Đại hội VII (1991) đánh dấu một thời kỳ điều chỉnh cuộc cải cách 1981 và xác định lại vị trí của giáo dục trong nền kinh tế và xã hội. Quan niệm giáo dục như một bộ phận của cuộc cách mạng tư tưởng văn hóa

được coi như cách nhìn trước đây. Hơn nữa, việc đầu tư cho giáo dục không thể được coi như một loại kinh phí phục vụ cho sự sung túc mà như một nguồn đầu tư cho phát triển, một phần hữu cơ của chiến lược kinh tế-xã hội, ngang tầm với ví như đầu tư trong lĩnh vực viễn thông.

Phạm trù thứ ba liên quan đến những thay đổi trong cung cách thực thi chính sách giáo dục. Chủ nghĩa duy ý chí nhường chỗ cho chủ nghĩa thực tiễn. Từ năm 1991, Nhà nước tiếp tục đảm nhiệm việc điều hành chung hệ thống giáo dục, cung cấp bộ khung giáo dục và xác định các chương trình giáo dục còn các kế hoạch giáo dục chỉ xác định các mục tiêu chung, việc thực hiện để đạt được các mục tiêu đó được phân cấp một cách rộng rãi cho các tỉnh, quận/huyện và phường/xã. Bản thân các mục tiêu chung này, nhất là công tác xoá nạn mù chữ ở người lớn, lại được xét lại trong một khuôn khổ thực tế hơn. Ngoài ra còn kêu gọi, khuyến khích mọi sáng kiến, đóng góp của tất cả các thành viên, thành phần của toàn xã hội tham gia vào sự nghiệp phát triển giáo dục. Định hướng cuối cùng này, ra đời tại Hội nghị Giáo dục tổ chức tại Vũng Tàu năm 1987 [Phạm Minh Hạc, 1998: trang 31], mang tên “chính sách xã hội hóa giáo dục”.

Trong bối cảnh tính năng động của nền giáo dục phải chèo chống với những khó khăn do thiếu vật lực và nhân lực, việc thông báo các giải pháp này vào năm 1986 và việc tăng cường những giải pháp đó vào năm 1989 sẽ tạo một tác động mạnh (tạo một cú sốc). Cuộc khủng hoảng giáo dục về mặt quản lý sẽ bùng nổ và hệ thống giáo dục sẽ bị rung chuyển mạnh. Kể từ khi giành được độc lập, lần đầu tiên một lần sóng bão học xuất hiện trên toàn quốc và ở tất cả các cấp học của hệ thống giáo dục. Từ năm 1954 đến 1975, ở miền Bắc, nhà trường phát triển và thăng hoa một cách đáng trân trọng. Trong cả nước, từ sau năm 1975, nhà trường lại vụt lên và đầu những năm 80, dù suy yếu, nhà trường đã đối phó với cuộc khủng hoảng.

Đó là nhờ truyền thống giáo dục luôn gắn bó với dân tộc Việt Nam và mối quan hệ khăng khít của giáo dục với các định hướng xã hội chủ nghĩa, tức là định hướng bình đẳng và phân phối lại của Nhà nước, với các thể thức tạo khuôn khổ và bảo trợ xã hội hiện hành và vị trí của giáo dục trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung. Năm 1989 đánh dấu bước ngoặt. Phong trào hợp tác hóa yếu kém, nhất là ở vùng nông thôn, làm cho một số lớn các hợp tác xã tan rã và do đó các chức năng do hợp tác xã đảm nhiệm trước đây - không được bổ sung kịp thời - về xã hội và giáo dục cũng bị phó mặc, trong đó có giáo dục mầm non và nhà trẻ. Việc Nhà nước thôi bao cấp các doanh nghiệp quốc doanh, không những làm giảm biên chế hàng trăm nghìn công nhân viên chức dôi dư mà, cũng như trường hợp các hợp tác xã, còn ngưng các hoạt động “phi sản xuất” của Nhà nước, đó là những hoạt động phục vụ lợi ích các gia đình công nhân viên chức: nhà ở, y tế, giáo dục. Từ nay, các dịch vụ giáo dục, y tế không còn miễn phí, ngoài ra, các kế hoạch giáo dục không còn có quan hệ với kế hoạch kinh tế. Cuối cùng, nếu như mỗi cá nhân được khuyến khích sáng tạo, được quyền hưởng thụ kết quả sáng tạo của mình thì cũng đòi hỏi mỗi cá nhân phải tìm cho mình cách giải quyết những khó khăn của chính mình.

Những định hướng mới này, cả trong lĩnh vực tư tưởng cũng như trong cung cách tham gia của Nhà nước, làm thay đổi các căn cứ nền móng của xã hội. Thực vậy, những định hướng mới này làm thay đổi các mối quan hệ đã gắn bó cá nhân với Nhà nước, với xã hội, với lao động và giáo dục được hình thành và tồn tại bấy lâu nay. Các trung gian hòa giải về kinh tế, xã hội và giáo dục của trung ương hoạt động bấy lâu nay cũng không còn. Nhà trường mất đi mối quan hệ gắn bó, tính mạch lạc và ý nghĩa của nó, tình trạng này lại càng trở nên trầm trọng khi khuyến khích các giải pháp cá nhân trong khi trước đây tư tưởng, ý thức tập thể là thống soái, đã tác động xấu tới yếu tố “cầu” giáo dục trong bối cảnh “cung” đã mỏng manh. Cuộc khủng

hoảng giáo dục này phản ánh trung thực cuộc khủng hoảng xã hội mà đất nước đang trải qua, biểu hiện của cuộc khủng hoảng này là làn sóng bỏ học và không đi học. Đường cong tỷ lệ đi học theo nhóm tuổi của cuộc tổng điều tra dân số 1999 minh họa điều này (bảng 1.1).

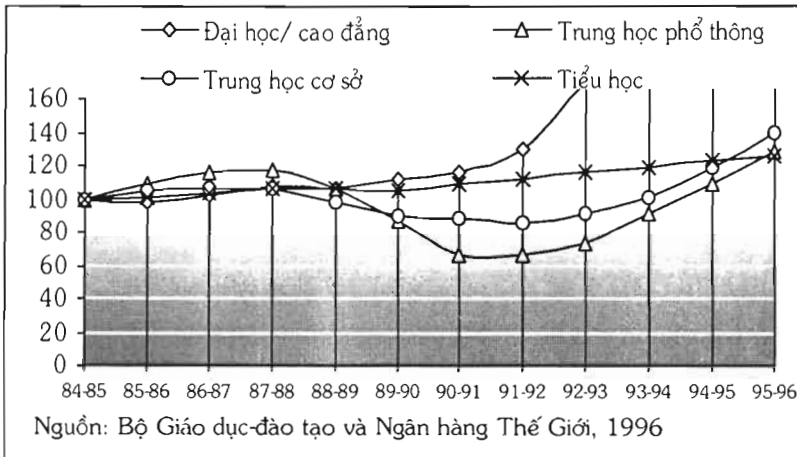
**Bảng 1.1. Tỷ lệ đi học theo nhóm tuổi**

Tuổi	50 và +	40-49	30-39	20-29	15-19	10-14	5-9
Tỷ lệ	77,5	94,5	95,5	94,6	95,6	96,6	76,2

Nguồn: TCTK, Tổng điều tra dân số 1999

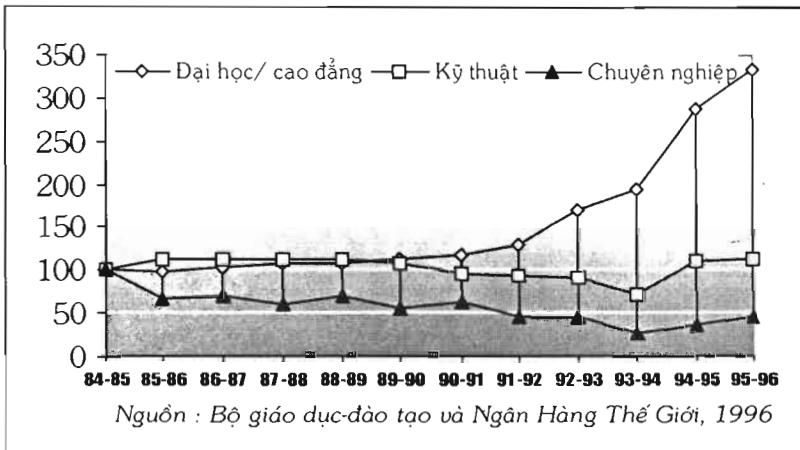
Nhóm tuổi 20-29, tức là những người ở tuổi 10-19 vào năm 1989, bị ảnh hưởng nhiều nhất. Nhóm tuổi này giảm đi một điểm so với nhóm tuổi liền kề trước đó (30-39), và nhóm tiếp theo (15-19) chỉ là bù lại bước lùi của nhóm 20-29 mà thôi. Tuy nhiên, nhóm 10-14 tuổi khẳng định việc đi học đã được phục hồi, đây cũng là nhóm tuổi có tỷ lệ đi học cao nhất. Phân tích một cách chi tiết hơn ta thấy các cấp học chịu ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng một cách khác nhau và sau đó cũng không diễn biến như nhau.

**Biểu đồ 1.1. Diễn biến của trình độ giáo dục (Gốc 100 năm 1984)**



Biểu đồ 1.1, xuất phát từ năm học 1984-85 (mốc 100) cho thấy diễn biến của bốn cấp học trước, trong và sau khi có đường lối đổi mới. Cấp tiểu học, nền móng của hệ thống, chững lại trong năm học 88-89 và giảm đôi chút vào năm học 89-90. Sau đó cấp tiểu học lại tiếp tục phát triển để đạt được 125% vào năm 95-96. Cấp trung học cơ sở bắt đầu chững lại ngay từ năm học 86-87 và sau đó giảm mạnh cho tới năm 91-92 (85%), nhưng sau đó phục hồi và phát triển một cách đáng kể (140% vào năm 95-96). Bản thân cấp trung học phổ thông lại đi theo con đường hình sin. Cấp trung học phổ thông tăng mạnh từ năm 84-85 đến 87-88 (107%), lại giảm đi với cùng nhịp độ như khi tăng cho tới năm 91-92 (66%), cấp này cũng chịu ảnh hưởng cộng dồn của cấp tiểu học và cấp trung học cơ sở, và sau đó lại tiếp tục một cách suôn sẻ (129% vào năm 95-96). Đối với giáo dục đại học/cao đẳng, đường cong cho thấy cấp này diễn biến một cách trái ngược. Trong khi các cấp học đạt được tiến bộ thì đại học/cao đẳng lại giảm vào năm 85-86 (98%), chững lại chút ít vào năm 88-89 và bắt đầu vươn lên từ năm 89-90 một cách khác thường (334% vào năm 95-96).

**Biểu đồ 1.2. Diễn biến theo trình độ đào tạo  
(Gốc 100 vào 1984)**





Ngoài ra, mẫu giáo, nhà trẻ và dạy nghề trong nhà trường cũng chịu những mức độ ảnh hưởng khác nhau trước những thay đổi và cuộc khủng hoảng. Ngọn roi do hợp tác xã không còn tồn tại đã giáng xuống mẫu giáo và nhà trẻ. Vào năm 95-96, nhà trẻ chỉ còn 38% so với con số ban đầu (mốc), mẫu giáo giảm liên tục trong thời kỳ từ 1989-1992 và khó khăn lắm mới đạt được mức 1988. Dạy nghề đáng để ta quan tâm (biểu đồ 1.2), đó là trung cấp dạy nghề (đào tạo công nhân kỹ thuật) và trung cấp kỹ thuật (đào tạo kỹ thuật viên trung cấp) và đại học/cao đẳng (kỹ thuật viên cao đẳng, kỹ sư, cán bộ). Ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng và của những thay đổi kinh tế đối với các cấp học này cũng khác nhau một cách rõ ràng, tùy thuộc vào thời gian đào tạo và trình độ đạt được sau khi tốt nghiệp. Do đó dạy nghề bị rung chuyển ngay từ năm 85-86 và tiếp tục giảm gần như đều đặn. Trung cấp kỹ thuật đối phó khá hơn nhưng diễn biến của nó cũng chỉ là phục hồi được mức độ trước đây của bản thân nó mà thôi. Còn đại học/cao đẳng, bản thân nó bay bổng, như ta đã nhấn mạnh.

Những diễn biến khác nhau, thậm chí trái ngược nhau, của các bộ phận cấu thành hệ thống học đường, biểu hiện những xu thế hình thành cấu trúc giáo dục mới. Xu thế quan trọng nhất là phục hồi được tính năng động của học đường với cấp tiểu học được củng cố và nhất là việc kéo dài thêm cấp tiểu học cũng như cấp trung học phổ thông. Chính sách giáo dục của *đổi mới*, sau khi vượt qua giai đoạn bất ổn định, rõ ràng đã thành công trong việc hàn gắn mối quan hệ cung cầu trong bối cảnh chung của nền kinh tế của đất nước đã phục hồi. Từ các bài học rút ra qua tổng kết hiện trạng nguy kịch của hệ thống giáo dục [Bộ GD-ĐT, UNDP, UNESCO, 1992], bắt đầu từ năm 1992, các cơ quan Nhà nước đã thực hiện ba ưu tiên: củng cố quan hệ giữa giáo dục, đào tạo và phát triển kinh tế-xã hội; mở rộng cơ sở các nguồn lực của giáo dục và đào tạo; cải thiện và mở rộng giáo dục cơ bản. Tình hình chung của nền kinh tế được cải

thiện tạo đà cho việc đa dạng hóa và mở rộng các nguồn tài chính giành cho nhà trường. Ngân sách giáo dục tăng cho phép cải thiện chất lượng của dịch vụ giáo dục và như vậy giảm được tình trạng bỏ học và các trường hợp lưu ban ở cấp tiểu học và trung học. Chính sách xã hội hóa giáo dục nhằm tìm ra những giải pháp thay thế và bù đắp cho những hợp tác xã đã không còn tồn tại hoặc cho những doanh nghiệp Nhà nước hiện không còn “được bao cấp” nhằm hỗ trợ công tác giáo dục, chính sách này đã thành công trong việc huy động các tỉnh, các quận/huyện, các xã/phường, các hội, các tổ chức quần chúng và “Nhân dân” tham gia vào công tác giáo dục.

Hơn nữa, câu “không miễn phí” có thể được thể hiện, đến mức có thể tạo ra được cung bản thân cho mình thông qua việc thành lập ngày càng nhiều trường tư thục. Cuối cùng những điều khó dự kiến trước, nảy sinh do giảm biên chế hàng loạt và do không còn mối quan hệ tự động giữa đào tạo-việc làm, và trong khi mỗi cá thể cần tìm cho bản thân mình giải pháp cho những khó khăn của chính mình, thì đối với số đông (cá nhân và gia đình) lại biến thành những lựa chọn mạnh dạn cho tương lai thông qua việc đầu tư dài hơi cho giáo dục. Việc đầu tư này hướng theo con đường học vẫn có nhiều khả năng mang lại văn bằng cao nhất phục vụ cho việc làm tốt nhất, nghĩa là hành trình học vẫn dài nhất và đạt mức cao nhất.

Còn đối với trung cấp dạy nghề và trung cấp kỹ thuật, trung cấp dạy nghề và trung cấp kỹ thuật lại không theo xu hướng chung của giáo dục phổ thông. Do trong đa số trường hợp là chặng cuối cùng của hành trình, mỗi cấp này (dạy nghề và kỹ thuật) không còn là cứu cánh cho những ai tham gia vào nấc thang học vấn. Do đó, các cơ quan Nhà nước gặp nhiều khó khăn trong việc hiện đại hóa cũng như cải cách để làm cho nó có hiệu quả hơn và hấp dẫn hơn trong bối cảnh kinh tế mới. Thực vậy, trung cấp dạy nghề chứa đựng nội dung phục vụ cho những ưu tiên kinh tế cũ, nằm trong khuôn khổ của những mối quan hệ cũ gắn bó với cơ chế kế hoạch hóa tập trung và

với những phương tiện thuộc trình độ công nghệ thấp. Không được phù hợp lắm với khuôn khổ học đường, cấp học này còn bị “cung” công lập và tư nhân nhanh nhậy hơn, sát với nhu cầu hơn cạnh tranh [Henaff, Martin, 1999]. Do vậy, chính sách đào tạo còn là một vấn đề cần giải quyết đối mặt với những kết quả thu được thông qua cuộc tổng điều tra dân số 1999 liên quan đến trình độ nghề nghiệp đã được cấp chứng chỉ hay có văn bằng của dân số trong độ tuổi từ 13 trở lên (bảng 1.2).

**Bảng 1.2. Trình độ tay nghề của dân số trong độ tuổi lao động**

Trình độ	Không có tay nghề	CNKT	Kỹ thuật viên	Đại học/CĐ
%	92,5	2,5	2,8	2,5

Nguồn: TCTK, Tổng điều tra dân số 1999

Do vậy, những uốn nắn, điều chỉnh trong chính sách giáo dục-đào tạo nằm trong khuôn khổ của đổi mới, sau một thời gian bất ổn định, đã góp phần phục hồi nền tảng của hệ thống học đường. Tuy nhiên, diễn biến của nó có xu hướng làm thay đổi gương mặt của hệ thống học đường thông qua việc mở rộng cửa hơn nữa cho các cấp học cao hơn trong hệ thống giáo dục phổ thông và đại học/cao đẳng, nhưng cũng buông lỏng giáo dục chuyên nghiệp trung cấp.

### **Chính sách việc làm**

Được thừa nhận ngay từ ban đầu như một quyền cơ bản, vị thế của lao động đã thay đổi theo dòng đổi thay cơ bản của lịch sử nước Việt Nam độc lập. Việc tổ chức lại hệ thống sản xuất và việc chuyển nền kinh tế sang một nền kinh tế thị trường đã buộc Nhà nước Việt Nam xác định lại những thể thức tham gia của Nhà nước trong lĩnh vực việc làm, một lĩnh vực mới mẻ chưa từng diễn ra về quy mô khi chuyển sang cơ chế phân cấp kế hoạch hóa.

Vị thế của lao động đã thay đổi theo lịch sử của đất nước thông qua bốn giai đoạn lịch sử. Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Hiến pháp năm 1946 đặt nền móng cho một nước Việt Nam độc lập và dân chủ, quan tâm bảo vệ công dân, nghĩa vụ của công dân là bảo vệ Tổ quốc, tôn trọng Hiến pháp, tuân theo pháp luật và thực hiện nghĩa vụ quân sự. Luật pháp bảo đảm quyền lợi của người lao động. Giai đoạn thứ hai là giai đoạn củng cố miền Bắc, đưa miền Bắc tiến lên chủ nghĩa xã hội và tiếp tục cuộc đấu tranh hòa bình thống nhất Tổ quốc và hoàn thành cuộc cách mạng dân tộc dân chủ trong cả nước [Hiến pháp 1959: Lời nói đầu]. Năm 1950 Đảng Cộng sản Đông Dương đổi tên thành Đảng Lao Động Việt Nam nhằm tập hợp toàn dân, huy động mọi lực lượng vì thống nhất đất nước, lần đầu tiên Hiến pháp 1959 xác định lao động là một quyền lợi, một nghĩa vụ và một vinh dự. Nhà nước cam kết đảm bảo việc làm đầy đủ thông qua cơ chế kế hoạch hóa tập trung. Giai đoạn thứ ba là giai đoạn tiến lên xã hội chủ nghĩa trên phạm vi toàn quốc [Hiến pháp 1980: Lời nói đầu]. Hiến pháp 1980 đánh dấu việc thống nhất công tác kế hoạch hóa nền kinh tế trên phạm vi cả nước và nêu rõ vai trò của Nhà nước, “Nhà nước dựa vào kế hoạch phát triển kinh tế và văn hoá mà tạo thêm việc làm, bố trí công tác căn cứ vào năng lực, nguyện vọng cá nhân và nhu cầu của xã hội, nâng cao trình độ nghề nghiệp, bồi dưỡng sức lao động, không ngừng cải thiện điều kiện làm việc của lao động chân tay và lao động trí óc.” [Hiến pháp 1980, điều 58].

Hiến pháp năm 1992 đánh dấu giai đoạn đổi mới [Hiến pháp 1992: Lời nói đầu]. Nhà nước không huy động nữa. Nhà nước quản lý, phân bố, phân cấp, điều hòa... [Hiến pháp 1992, điều 26]. Cùng với việc ban hành đường lối *đổi mới*, hệ thống dựa trên kế hoạch hóa tập trung không còn nữa. Về mặt việc làm có ba hậu quả chính. Một là, việc làm đầy đủ cho mọi công dân không còn nữa. Trong khuôn khổ của cơ chế kế hoạch hóa tập trung, Nhà nước không thực hiện chính sách việc làm theo đúng nghĩa của nó mà là thực hiện một

chính sách nguồn nhân lực nhằm đào tạo và bố trí toàn bộ lao động phục vụ các mục tiêu khác nhau của sản xuất. Trong hệ thống này, việc làm đầy đủ là một dữ liệu. Cùng với đổi mới, việc làm đầy đủ trở thành một mục tiêu. Hai là, điều này là hệ quả trực tiếp của việc không còn việc làm đầy đủ, đó là sự xuất hiện của những người sử dụng lao động ngoài khu vực Nhà nước. Nhà nước không có điều kiện đảm bảo một việc làm cho mọi người lao động, phải chấp nhận để nhân công này tự tổ chức để tìm được việc làm cho bản thân vì cuộc sống của chính mình. Bước đầu, tự tạo việc làm phát triển rất mạnh, nhất là trong nông nghiệp, khoán sản phẩm trong nông nghiệp cho phép người nông dân tự tổ chức lại thành cơ sở gia đình, và cả ở ngoài ngành nông nghiệp cũng vậy. Việc thực hiện các quyết định 176 và 111<sup>1</sup> đã tạo ra những thay đổi về việc làm, biểu hiện của những thay đổi đó là, trong thực tế đa số các trường hợp chuyển thành tự tạo việc làm, nhất là trong thương mại và dịch vụ. Một mặt, việc thừa nhận một nền kinh tế nhiều thành phần cho phép khu vực tư nhân ra đời và phát triển, mặt khác, việc mở cửa ra nước ngoài sẽ cho phép đầu tư nước ngoài trực tiếp vào các doanh nghiệp có 100% hay một phần vốn đầu tư nước ngoài. Kết quả là các nguồn việc làm tiềm tàng phát triển và đa dạng hóa. Ba là, thực chất gắn liền với hai hệ quả nêu trên: việc làm vĩnh viễn không còn, đi cùng với việc làm vĩnh viễn là các ưu đãi, như nhà ở, học văn hoá và học nghề, dịch vụ y tế... cho bản thân và gia đình của công nhân viên chức hầu như miễn phí. Thực vậy, nếu như công nhân viên chức hành chính sự nghiệp và khu vực Nhà nước còn được hưởng thụ, chí ít, chế độ việc làm vĩnh viễn, thì các chế độ ưu đãi trước đây áp dụng cho cả gia đình họ không còn nữa. Tuy nhiên, các quyết định 176 và 111 cũng

---

<sup>1</sup> Quyết định số 176/HDBT ngày 9 tháng 10 năm 1989 đã xác định các chính sách và các phương pháp chủ yếu để thực hiện việc tổ chức lại lao động trong các đơn vị kinh tế của Nhà nước trong các năm 1989 và 1990. Quyết định số 111/HDBT ngày 12 tháng 4 năm 1991 nhằm mục đích giảm 20% biên chế hành chính sự nghiệp. [Ngân hàng Thế Giới, 1993].

cho thấy việc làm vĩnh viễn vẫn có thể có thời hạn của nó ngay cả khi người công nhân viên chức chưa đến tuổi về hưu. Hơn nữa, các kế hoạch cổ phần hóa các doanh nghiệp khu vực Nhà nước cũng dự kiến một số lượng lớn những trường hợp chuyển, nghỉ công tác trong đó người lao động không còn có khả năng được hưởng một khoản tiền thưởng khi chuyển, nghỉ công tác như trường hợp của những năm 1989-1994 nữa.

Chính là để đáp ứng những hệ quả đó mà Nhà nước Việt Nam đã triển khai những thể thức tham gia của mình trong lĩnh vực việc làm. Theo văn bản Hiến pháp, “Nhà nước và xã hội có kế hoạch tạo ngày càng nhiều việc làm cho người lao động” và “Nhà nước ban hành chính sách, chế độ bảo hộ lao động” [Hiến pháp 1992: điều 55 và 56]. Nếu như mối quan hệ phức tạp giữa tăng trưởng, tăng năng suất và việc làm không được thảo luận, trao đổi khi chuyển từ chế độ kế hoạch hóa tập trung sang hệ thống kinh tế thị trường do Nhà nước quản lý thì có lẽ là vì lúc đó vấn đề cấp bách là đưa Việt Nam thoát ra khỏi cuộc khủng hoảng trầm trọng mà đất nước đang trải qua. Tuy nhiên, sau khi đã thoát ra khỏi cuộc khủng hoảng thì vẫn còn một mục tiêu là nâng cao mức sống của nhân dân, mục tiêu này còn phụ thuộc vào tăng trưởng việc làm. Thực vậy, trong 10 năm qua, tăng trưởng đã cho phép nền kinh tế Việt Nam thu hút toàn bộ những người lao động đã thay đổi việc làm, những người lao động đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài trở về, những người đã ra đi (di tản) từ Hồng Kông trở về, trong đó những người cuối cùng, rất gần đây mới trở về Việt Nam, và thanh niên bước vào tuổi lao động. Như vậy, một phần quan trọng của vai trò của Nhà nước về mặt việc làm thoát khỏi tầm quản lý của Bộ Lao động, và thuộc phạm vi của các bộ Kế hoạch và các bộ quản lý nghiệp vụ kỹ thuật như Nông nghiệp, Công nghiệp hay Thương mại.

Hoạt động trực tiếp về mặt việc làm chủ yếu thuộc Bộ Lao động, với sự giúp đỡ của các sở thuộc các tỉnh/thành phố, bản thân các sở

lại có đại diện là các phòng Lao động ở cấp quận/huyện, phường/xã trực thuộc các UBND nhưng quan hệ nghiệp vụ mật thiết với các sở. Bộ máy được các tổ chức quần chúng hỗ trợ bổ sung hoàn thiện (tổ chức phụ nữ, thanh niên, cựu chiến binh...), các hội này thường bổ sung, thay mặt tại chỗ cho hoạt động của Nhà nước. Đóng vai trò một tổ chức phi chính phủ - theo định nghĩa nhiều hơn là theo bản chất - các hội này có quan hệ phối hợp với các cơ quan ngay cả khi Nhà nước quan niệm hoạt động của các hội như một hoạt động hỗ trợ của xã hội. Hoạt động này đồng thời vừa có ý nghĩa xúc tác, khuyến khích, tạo thuận lợi cho việc tạo việc làm của những người sử dụng lao động ngoài khu vực Nhà nước, lại vừa có ý nghĩa bảo vệ, khuyến khích mọi người tôn trọng các quy định, luật hiện hành, nhất là bộ Luật Lao động, và cả những quy định liên quan đến lao động từ những địa phương khác tới.

Việc khuyến khích tạo việc làm thông qua “Chương trình quốc gia xúc tiến việc làm”, nguyên tắc của nó là dựa vào việc cấp kinh phí cho những dự án tạo việc làm. Trong năm 1997, việc cấp kinh phí cho 2 467 dự án đã cho phép tạo được 52 195 việc làm [BLĐ-TB-XH, 1997]. Chương trình cũng quản lý việc hỗ trợ kinh phí cho các doanh nghiệp của thương, bệnh binh và người tàn tật, việc đầu tư cho các Trung tâm xúc tiến việc làm, và cả các chương trình ngắn hạn hỗ trợ tạo việc làm như Chương trình Việt-Đức năm 1997 là chương trình tái hòa nhập giành cho những người lao động từ Đức trở về. Các Trung tâm xúc tiến việc làm và Chương trình Việt-Đức tập trung hoạt động của mình vào công tác đào tạo. Hiện các Trung tâm xúc tiến việc làm chỉ đóng một vai trò rất phụ trong việc làm trung gian giữa người sử dụng lao động và người lao động. Trên thực tế, quan niệm, nhận thức trong việc tuyển dụng và tìm việc làm còn rất dè dặt, bảo thủ, chúng ta sẽ có dịp đề cập chi tiết hơn trong chương sau. Ngược lại, các trung tâm đóng vai trò ngày càng lớn trong công tác đào tạo, và nhất là công tác đào tạo phục vụ cho chuyển đổi, đào tạo lại. Điều cần lưu ý ở đây là, bên cạnh các Trung tâm xúc tiến việc

làm do Bộ Lao động thành lập và quản lý còn có những Trung tâm cùng loại do các tổ chức quần chúng và các UBND quản lý, vì mạng lưới các trung tâm của Bộ còn chưa rộng khắp cả nước.

Hoạt động của Bộ Lao động còn bao gồm cả công tác đưa lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài và quản lý những người đã ra đi (di tản) trở về Việt Nam [BLĐ-TB-XH, 1997]. Như vậy, trong năm 1997, Việt Nam đã chính thức đưa 17 000 lao động đi làm việc ở nước ngoài, chủ yếu ở châu Á (86% trong đó 51% ở Lào), và một số ít ở châu Phi và Trung Đông (11%). Ở nước ngoài, những người lao động này chủ yếu làm trong ngành xây dựng (49%), đánh cá (16%), và lao động phổ thông (13%). Số lượng người ra đi bất hợp pháp (di tản) lên tới 110 000 người trong khoảng thời gian từ 1989-1997, và năm 1997 chỉ có 5 992. So với con số 1 400 000 việc làm tạo được trong năm 1997 thì số lượng việc làm do các chính sách việc làm tạo ra là rất nhỏ bé. Xin lưu ý, trong lĩnh vực này, từ nay, Nhà nước không đóng vai trò chính. Tùy theo nguồn, các đánh giá về tỷ lệ thất nghiệp ở Việt Nam rất khác nhau. Trái ngược với các nước phương Tây, các số liệu ước tính chính thức của các nước này luôn cung cấp các tỷ lệ thất nghiệp ở mức thấp hơn thì ở Việt Nam, các ước tính chính thức về tỷ lệ thất nghiệp lại cho ta những con số cao nhất. Giải thích về những số liệu khác nhau, ta cần quan tâm tới các thể thức khác nhau trong việc thu thập thông tin, cách hiểu và định nghĩa khác nhau và mong muốn của Nhà nước là không coi thường hiện tượng này, một hiện tượng chính thức xuất hiện ở Việt Nam cùng với đường lối *đổi mới*. Hoạt động của Nhà nước trong lĩnh vực này, một mặt do các Trung tâm xúc tiến việc làm thực hiện, mặt khác do công tác bảo trợ xã hội. Thực vậy, vấn đề đặt ra là phải thành lập hệ thống bảo hiểm thất nghiệp.

Nhưng công tác trực tiếp giúp đỡ để tạo việc làm không phải lĩnh vực tham gia duy nhất của Nhà nước. Số lượng và loại những người sử dụng lao động tăng lên làm cho Nhà nước nhanh chóng nhận thấy cần thiết phải tham gia vào công tác bảo vệ người lao động. Bộ Luật



Lao động đã được Quốc hội thông qua và có hiệu lực pháp luật vào năm 1994. Quá trình diễn biến, các thể thức áp dụng của Luật và công tác kiểm tra việc thực hiện Luật thuộc trách nhiệm của Nhà nước, đồng thời Nhà nước với tư cách là người sử dụng lao động cũng thuộc đối tượng phải chấp hành Luật này. Chính thanh tra lao động có trách nhiệm kiểm tra việc thực hiện Luật Lao động. Hiện nay, việc áp dụng Luật này còn rất tùy tiện ở ngoài khu vực Nhà nước, và đôi khi ngay cả ở trong khu vực Nhà nước. Thế nhưng Nhà nước không do dự nêu gương. Trong khi nước Pháp đang tranh luận, dần vật để chuyển sang chế độ làm việc 35 giờ/tuần, thì ở Việt Nam, khu vực hành chính sự nghiệp đã chuyển từ chế độ làm việc 48 giờ/tuần sang 40 giờ/tuần từ tháng 10/1999. Đi trước đa số các nước đang phát triển về mặt bảo vệ người lao động, hiện nay Việt Nam chưa đặt vấn đề đưa ra trao đổi, thảo luận về tính linh hoạt của lao động. Tuy nhiên, ta có thể tự hỏi phải chăng cách đối xử của người sử dụng lao động với người lao động không khỏi thôi thúc Nhà nước Việt Nam đặt ra thảo luận và trao đổi về vấn đề này.

Ngược lại, vấn đề di dân tự do<sup>1</sup> đã được đặt ra từ lâu. Dù rằng di dân tự do thể hiện mặt xã hội nhiều hơn, không tránh khỏi là vấn đề này không đụng chạm tới vấn đề lao động, khi mà cải thiện đời sống và tìm việc làm là những động cơ chính thôi thúc di dân. Như vậy, việc cấp giấy phép lao động lại chông chéo lên công tác đăng ký hộ khẩu là công tác nhằm chủ yếu vào người di dân từ nông thôn vào thành phố để kiếm một việc làm được trả công, những người này không có chỗ dựa là những người đồng hương, gia đình, hay một chỗ dựa nào khác. Một cuộc điều tra tiến hành ở Hà Nội năm 1996 cho thấy, trong số 1 080 người từ các địa phương tới Hà Nội chỉ có 9% có đăng ký với chính quyền địa phương, phần lớn những người

---

<sup>1</sup> Di dân tự do hay tự phát là di dân không do Nhà nước tổ chức. [Tìm hiểu chi tiết Hardy, 1998]

không có giấy phép lao động cho rằng thủ tục này là không cần thiết. Nhân công này chính là nguyên nhân đã từng làm nảy sinh ý định tổ chức “chợ lao động”, nay gọi là “nơi chờ việc”, chợ lao động nhằm kiểm soát nhiều hơn là bảo vệ quyền lợi của những người lao động này.

Như vậy, cho tới nay, dưới giác độ khuyến khích, thôi thúc, các chính sách việc làm ở Việt Nam còn rất hạn chế, còn dưới giác độ bảo vệ, cho tới nay, hiệu quả cũng hạn chế. Do bản chất của chính sách là chính sách nguồn nhân lực nhiều hơn là chính sách việc làm, trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, về mặt lý thuyết, ngày nay các chính sách có mục tiêu là làm thế nào để tạo thuận lợi cho cung gặp cầu trên thị trường. Điều đó có nghĩa là các chính sách này cần phổ biến thông tin. Nhưng để làm được như vậy, Nhà nước cần biết thông tin để phổ biến. Vấn đề đặt ra là việc thu thập thông tin về việc làm và đào tạo. Các bộ, ngành, Tổng cục Thống kê, các UBND đều thu thập thông tin nhưng lại không có phối hợp với nhau theo những mục tiêu tương ứng của bộ, ngành và UBND. Thông tin này thường không đồng nhất và đôi khi mâu thuẫn nhau, nhiều khi manh mún, hiếm khi được theo dõi cập nhật, điều đó ngăn cản việc đánh giá những thay đổi, và lại còn rất ít khi trao đổi với nhau. Bản chất của các nhu cầu về thông tin về cơ bản đã thay đổi khi chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang một nền kinh tế thị trường, nhưng các cơ quan, tổ chức lại chưa thích nghi với những thay đổi này.

## **Kết luận**

Từ khi thực hiện đường lối *đổi mới*, những thay đổi đầy ấn tượng trong lĩnh vực giáo dục đã thể hiện rõ nét hoạt động của Nhà nước, đã thay đổi bộ mặt và vai trò của giáo dục trong nền kinh tế và trong xã hội Việt Nam. Sau một thời gian ngẩn lúng túng, tính năng động của nền giáo dục đã được phục hồi nhưng lại theo những con đường mà ta không trông đợi. Khi thực hiện chính sách xã hội hóa nền giáo

dục, Nhà nước không còn nắm vai trò độc quyền và đã mở cửa mặt trận giáo dục cho những đối tác mới tham gia vào phát triển sự nghiệp giáo dục. Giáo dục phổ thông được củng cố, nhưng những tiến bộ này không thể che giấu được bước thoái lui của giáo dục nghề nghiệp. Về mặt việc làm, hoạt động của Nhà nước cũng có một bước thoái lui so với thời kỳ trước trong đó Nhà nước, thông qua các doanh nghiệp và các hợp tác xã đảm bảo cho công nhân viên chức của mình mọi thứ mà họ và gia đình của họ cần trong cuộc sống hàng ngày và trong suốt cuộc đời của họ. Không những nền kinh tế Việt Nam phải đối mặt với thất nghiệp và giải quyết các tệ nạn xã hội có thể bắt nguồn từ hoàn cảnh nhân rồi bất đắc dĩ mà ngay cả vị thế của người làm công ăn lương cũng cần được Luật Lao động bảo vệ một cách đặc biệt. Thực vậy, đổi mới đã thôi thúc cả một quá trình tổ chức lại nền kinh tế đang diễn ra từ hơn 15 năm nay, quá trình này mang lại những kết quả quan trọng đối với lao động và việc làm và cùng với quá trình này là quá trình cơ cấu lại xã hội cũng đang diễn ra.

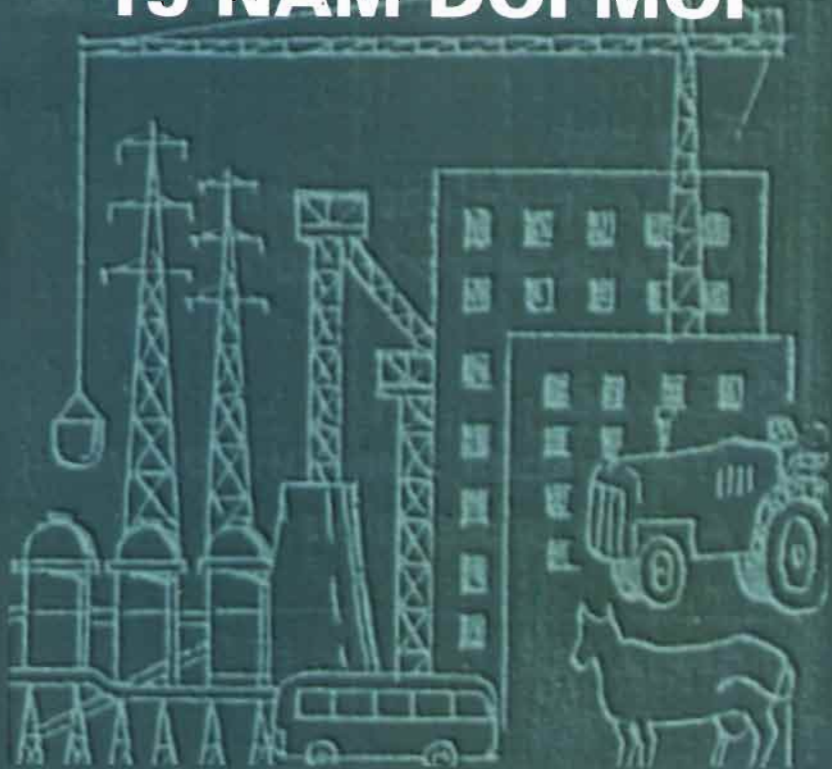
## Tài liệu tham khảo

- [1995] *Hiến pháp của Việt Nam - 1946-1959 - 1980-1992*, Hà Nội: Nhà xuất bản Thế Giới, 216 trang.
- Bộ Giáo dục-Đào tạo, UNDP, UNESCO [1992], *Báo cáo cuối cùng - Phân tích Giáo dục và nguồn nhân lực Việt Nam*, Dự án quốc gia VIE89/022, Hà Nội, 437 trang.
- Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội [1998], *Niên giám thống kê Lao động-Thương binh và Xã hội 1997*, Nhà xuất bản Thống kê.
- Hardy A. [1998], *Lịch sử di dân lên vùng cao ở Việt Nam vào thế kỷ 20*, Luận án tiến sỹ, Trường Đại học tổng hợp quốc gia Australia, tháng 10, 488 trang.
- Henaff N., Martin J.-Y. [1999], *Hệ thống quan sát lao động, việc làm và nguồn nhân lực ở Việt Nam*, Báo cáo điều tra hộ gia đình, vòng 2, tháng 11-12 năm 1997, Hà Nội: Nhà xuất bản Lao động và Xã hội, 105 trang.
- Ngân hàng Thế Giới [1993], *Việt Nam, Quá độ sang cơ chế thị trường*, Vụ I của Ngân hàng Thế Giới - khu vực Châu Á Thái Bình Dương: Tháng 9.

- Phạm Minh Hạc [1998], *Giáo dục của Việt Nam - Vị trí hiện nay và viễn cảnh*, Hà Nội: Nhà xuất bản Thế Giới, 208 trang.
- Tổng cục Thống kê [2000], *Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam 1999, Kết quả điều tra mẫu*, Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê, 238 trang.
- World Bank [1996], *Education Financing Sector Study*, Human resources Operations Division, Country Department 1, East Asia and Pacific Region, Oct., 145 p.

Biên tập khoa học:  
Nolwen HENAFF Jean-Yves MARTIN

# LAO ĐỘNG, VIỆC LÀM VÀ NGUỒN NHÂN LỰC Ở VIỆT NAM 15 NĂM ĐỔI MỚI



THẾ GIỚI

**IRD**  
Institut de recherche  
pour le développement

**LAO ĐỘNG, VIỆC LÀM  
VÀ NGUỒN NHÂN LỰC Ở VIỆT NAM  
15 NĂM ĐỔI MỚI**

Biên tập khoa học:

**Nolwen Henaff    Jean-Yves Martin**

**NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI  
HÀ NỘI - 2001**

Nhà xuất bản Thế Giới, 2001  
In tại Việt Nam  
VN-TG-61601-0