

DI CƯ LAO ĐỘNG Ở ASEAN VÀ HÀM Ý ĐỐI VỚI CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

TS. Lê Ái Lâm*

Bài viết sẽ phân tích hiện trạng di cư lao động kỹ năng ở ASEAN và các yếu tố mang tính cơ hội và thách thức đối với các nước này trong quá trình tiến tới tự do hoá di cư dòng lao động kỹ năng để từ đó gợi ra một số hàm ý đối với các nước đang phát triển. Trong bài viết này, ASEAN và khu vực Đông Nam Á được sử dụng thay đổi lẫn nhau và về cơ bản đều có một hàm ý là 10 nước thuộc Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN).

1. THỰC TRẠNG VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI DI CƯ LAO ĐỘNG KỸ NĂNG Ở ASEAN

a. Thực trạng di cư lao động kỹ năng ở ASEAN

Trước hết có thể lưu ý rằng phạm vi nghiên cứu ở đây là di cư lao động tạm thời, để phân biệt với di cư vĩnh viễn tức chuyển ra sống ở nước ngoài.

Di cư lao động tạm thời diễn ra khá nhộn nhịp ở các nước ASEAN trong những thập kỷ gần đây do các nước trong khu vực tiến hành công nghiệp hoá cũng như do những thay đổi về nhu cầu đối với lao động, do chuyển đổi cơ cấu và già hoá dân số ở một số nền kinh tế ngoài khu vực. Tuy nhiên, dịch chuyển lao động có kỹ năng ở khu vực diễn ra ở quy mô nhỏ hơn nhiều so với dịch chuyển lao động nói chung.

Như số liệu bảng 1 cho thấy, tổng số lao động kỹ năng đến ba nước trong khu vực là Malaixia, Philipin và Xingapo là khoảng 130.000 người năm 2001-2002, song số lao động xuất phát từ hai nước cung cấp lao động kỹ năng chủ chốt trong khu vực chỉ khoảng 10.000 người, chiếm

chưa đến 8%. Nguồn lao động kỹ năng chính di cư trong nội bộ ASEAN là xuất phát từ Philipin và Xingapo. Nhóm di cư xuất phát từ hai nước trên chiếm 11,8% trong tổng số lao động nước ngoài có kỹ năng làm việc tại Malaixia, chiếm 4% trong tổng số lao động nước ngoài có kỹ năng làm việc tại Thái Lan và 1,3% tổng số lao động nước ngoài có kỹ năng làm việc tại Philipin.

Ngoài ra, trong nội bộ ASEAN, có một dòng lao động rất nhỏ di cư đến các nước kém phát triển hơn trong khu vực như Campuchia, Lào, Mianma và Việt Nam (CLMV). Dòng lao động di cư đến các nước kém phát triển như vậy thường là dòng lao động có kỹ năng cao dưới dạng các nhà tư vấn tham gia cung cấp dịch vụ tư vấn thông qua các dự án FDI và các dự án từ các nguồn viện trợ song phương và đa phương. Năm 2001, có khoảng 2000 lao động như vậy từ Philipin và Thái Lan đến các nước CLMV.

Trên thực tế, không có đủ cơ sở dữ liệu để tính xem số liệu về di cư lao động kỹ năng trong các nước ASEAN chính xác là bao nhiêu. Song từ nguồn số liệu ban đầu đưa ra nói trên có thể ước lượng được dòng di cư lao động kỹ năng của khu vực trong những năm đầu 2000 chỉ ở quy mô khoảng từ 12.000 - 15.000 người.

Dòng di cư lao động kỹ năng trong nội bộ khu vực như vậy có quy mô không lớn so với dòng di cư lao động tạm thời trong nội bộ khu vực cũng như so với tổng dòng di cư lao động tạm thời vào khu vực.

Manning *et al* (2003) đưa ra một ước tính về di cư lao động tạm thời tại Đông Nam Á (xem bảng 2). Tuy nhiên ông cũng

* Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới

lưu ý rằng số liệu về di cư lao động nói chung trong các nước ASEAN còn có rất nhiều vấn đề do có nhiều lao động di cư

bất hợp pháp, hoặc một vài bất cập khó thống nhất trong hệ thống số liệu ở các nước xuất khẩu và nhập khẩu lao động.

Bảng 1. Phân bố lao động kỹ năng di cư tạm thời tính theo nước đi ở một số nước Đông Nam Á, 2001-2002

	Số lượng			%		
	Malaixia	Thái Lan	Philipin	Malaixia	Thái Lan	Philipin
Nhật Bản	10791	13675	3576	18,0	23,3	33,3
Đài Loan	2739	3681	506	4,6	6,3	4,7
Hàn Quốc	-	-	1900	-	-	17,7
<i>Tổng tiêu</i>	<i>13530</i>	<i>17356</i>	<i>5982</i>	<i>22.5</i>	<i>29.6</i>	<i>55.7</i>
Trung Quốc	4050	4593	1098	6,7	7,8	10,2
Ấn Độ	12864	5135	589	21,4	8,8	5,5
<i>Tiểu tổng số</i>	<i>169914</i>	<i>9728</i>	<i>1687</i>	<i>28,2</i>	<i>16,6</i>	<i>15,7</i>
Philipin	2938	2337	xx	4,9	4,0	xx
Xingapo	4177	-	144	7,0	-	1,3
<i>Tiểu tổng số</i>	<i>7115</i>	<i>2337</i>	<i>144</i>	<i>11,8</i>	<i>4,0</i>	<i>1,3</i>
Anh	3990	5148	584	6,6	8,8	5,4
Mỹ	2097	4099	515	3,5	7,0	4,8
Ôxtrâylia	2354	2089	226	3,9	3,6	2,1
Đức	-	1783	301	-	3,0	2,8
<i>Tổng tiêu</i>	<i>8423</i>	<i>13119</i>	<i>1626</i>	<i>14,0</i>	<i>22,4</i>	<i>15,1</i>
Nguồn khác	12649	14513	1300	21,1	24,8	12,1
<i>Toàn tổng</i>	<i>60069</i>	<i>58597</i>	<i>10739</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Nguồn: Manning et al (2003) tr 32, bảng 6

Bảng 2. Ước tính di cư lao động tạm thời ở Đông Nam Á từ 1970 đến 2002 (nghìn người)

Dòng di cư	Đầu những năm 1970	Đầu những năm 1980	Đầu những năm 1990	1996-1997	2001-2002
Trong nội bộ	300-500	500-1000	2000-25000	3000-3500	3.000-3.250
Từ khu vực ra thế giới	500-750	1000-1500	2000-2500	2000-2500	2500-3000
Từ thế giới vào khu vực	50-100	100-200	500-750	750-1000	500-750
Dòng lao động đi ra khỏi ASEAN thuận	450- 600	900-1200	1500-2000	1250-1500	2000-2250

Nguồn: Manning et al (2003) tr 32, bảng 3

Bảng 3. Nước đến và đi của dòng lao động di cư tạm thời trong nội bộ Đông Nam Á (ước tính 2000-2001), nghìn người

Nước đi	Nước đến				
	Trong ASEAN				Tổng số
	Malaixia	Thái Lan	Xingapo	Nước khác	
Indônêxia	1500	-	200	50	1750
Burma	5	500	2	5	512
Philipin	300	10	150	20	480
Malaixia	xx	5	300	10	315
Đông Dương	25	75	5	5	110
Các nước khác	10	5	2	20	37
Tổng số	1840	595	659	110	3204

Nguồn: Manning et al (2003) tr 32, bảng 4

Dòng di cư lao động trong nội bộ khu vực năm 2001-2002 là khoảng 3.000 - 3.250 nghìn người. So sánh số liệu ở bảng 1 và bảng 2 có thể thấy, dòng lao động kỹ năng chỉ chiếm khoảng 0,4% đến 0,5% tổng số dòng lao động dịch chuyển trong nội bộ ASEAN.

Sự phân tích ở trên nói lên rằng, thật ra dòng di cư lao động trong phạm vi nội bộ ASEAN chủ yếu là dòng lao động không kỹ năng, chứ không phải là dòng lao động kỹ năng. Điều này chứng tỏ rằng, đối với khu vực ASEAN, quy mô cung và cầu hiện nay đối với lực lượng lao động không kỹ năng lớn hơn nhiều so với lao động kỹ năng. Thật ra, điều này cũng dễ hiểu bởi vì ở trình độ phát triển hiện nay của nhiều nước có quy mô dân số và kinh tế lớn ở khu vực, quá trình công nghiệp hoá vẫn đang do các ngành sử dụng nhiều lao động chi phối, đồng thời quá trình phát triển nông nghiệp và đô thị hoá cũng đang đẩy lao động dôi dư ra khỏi ngành nông nghiệp. Phát kiến này có một ý nghĩa rất quan trọng vì với tính chất chi phối của dòng lao động không kỹ năng trong di cư lao động ở nội bộ ASEAN, thì liệu việc chỉ tự do hoá dòng lao động kỹ năng có tạo ra được hiệu ứng đáng kể không?

Cũng theo ước tính của Manning et. al. (2003), năm 2001-2002, có khoảng 500.000 - 750.000 lao động ngoài ASEAN di cư vào làm việc tại các thị trường lao động trong khu vực (bảng 2), trong đó dòng lao động kỹ năng chiếm khoảng 30-40%, tức ở quy mô khoảng 150.000 người hoặc hơn. Nếu so sánh dòng lao động kỹ năng di cư trong nội bộ ASEAN với tổng dòng lao động kỹ năng di cư đến khu vực thì quy mô của dòng di cư nội bộ cũng chỉ chiếm ở mức 5-8% tổng dòng lao động kỹ năng vào khu vực.

Tuy vậy, nhìn chung trong tương quan thế giới, Đông Nam Á hay là các nước ASEAN được coi là khu vực có di cư lao động nhộn nhịp. Bảng 2 và bảng 3 trình bày về dòng di cư lao động và cơ cấu theo khu vực và nội bộ.

Có thể thấy, ASEAN là khu vực xuất khẩu lao động thuần cho cả thế giới. Đồng thời sự dịch chuyển lao động trong nội bộ diễn ra tích cực với dòng lao động xuất xứ từ ASEAN chi phối trong dòng lao động nước ngoài làm việc trong các nền kinh tế khu vực. Ước tính vào thời điểm cao nhất, trước khủng hoảng kinh tế châu Á, có khoảng 4 triệu lao động nước ngoài làm việc tại các nền kinh tế ASEAN và phần lớn trong số họ, khoảng 70-75%, là lao động di cư từ các nước trong khu vực. Điều quan trọng là di cư lao động trong nội bộ ASEAN tăng liên tục trong hai thập kỷ qua và sự gia tăng có thể đạt tới mức 6,5 - 10 lần trong thời kỳ từ đầu những năm 1970 đến đầu những năm 2000.

Về cơ bản, những nguyên nhân khiến cho lao động kỹ năng di cư cũng giống như các nguyên nhân khiến cho lao động nói chung di cư trong nội bộ ASEAN. Điều khác nhau chỉ là ở tác động của mỗi nguyên nhân đối với từng dòng lao động không giống nhau.

Thứ nhất, do sự phát triển của quá trình công nghiệp hoá, một số nền kinh tế có nhu cầu lao động tăng nhanh hơn sự gia tăng cung lao động trong nước. Các nền kinh tế chính trong khu vực có nhu cầu nhập khẩu lao động cao là các nền kinh tế có thu nhập cao hơn trong khu vực, như Xingapo, Brunây, Malaixia. Ví dụ, Malaixia hiện nay có tỷ lệ lao động nước ngoài chiếm khoảng 10% tổng số lao động có việc làm trong nước. Năm 2000, ước tính có 850.000 lao động nước ngoài làm việc tại Malaixia, trong đó khoảng 2/3 xuất phát từ Indônêxia, ngoài ra chủ yếu từ các nước Băngladet, Thái Lan và Philipin (Stephen Castles & Mark J. Miller 2003, tr 166).

Thứ hai, một số nền kinh tế trong khu vực có khả năng cung lao động lớn do quy mô dân số lớn và tỷ lệ gia tăng dân số nhanh hơn khả năng thu hút việc làm. Những nền kinh tế xuất khẩu lao động lớn trong khu vực là Philipin, Việt Nam và

Indônêxia. Dân số của Indônêxia hiện nay khoảng trên 206 triệu người, của Việt Nam và Philipin ở mức xấp xỉ nhau, khoảng 80 triệu người. Trong ASEAN, Philipin là nước có tốc độ gia tăng dân số cao nhất, khoảng 2,3% một năm trong những năm 1990 và khoảng 2% trong những năm 2000. Hơn nữa, nhóm dân số trên 15 tuổi còn có mức tăng cao hơn, khoảng 2,9% (Ashwani Saith 1997, tr 7). Indônêxia và Việt Nam hiện nay có tỷ lệ gia tăng dân số thấp hơn Philipin, 1,1% và 1,4% tương ứng năm 2000, song trong những năm gần đây, cả hai nước này tốc độ gia tăng dân số đang tăng lên khoảng 1,4% và 1,5% tương ứng trong năm 2003 (ADB, 2004). Áp lực việc làm là khá lớn đối với các nền kinh tế này vì ở đó tỷ lệ thất nghiệp cao, tỷ lệ thiếu việc làm lớn. Trong thời kỳ 1998-2003, tỷ lệ thất nghiệp của Việt Nam dao động trong khoảng 5,7% -6,7%, tỷ lệ thiếu việc làm ở nông thôn là khoảng 50% cuối những năm 1990 và có xu hướng tăng lên trong giai đoạn 2000-2002 (Nguyễn Thanh Bình, Cù Chí Lợi và Nguyễn Chiến Thắng 2005). Tại Philipin, tỷ lệ thất nghiệp khá cao so với khu vực khoảng 10%, và tỷ lệ thiếu việc làm ở mức 17% năm 2002. Tại Indônêxia, tỷ lệ thất nghiệp đạt mức 9,1% năm 2002.

Thứ ba, hội nhập khu vực và xu hướng tự toàn cầu hoá khiến cho các hàng rào ngăn cách về ngôn ngữ, văn hoá và chính trị đang giảm xuống đáng kể. Đồng thời, sự giảm giá thông tin liên lạc và giao thông cũng như việc phổ biến rộng rãi các thông tin việc làm qua internet khiến cho cơ hội kiếm việc làm ở nước ngoài trở nên lớn hơn đối với người lao động.

Thứ tư, chênh lệch mức sống và khác biệt cơ cấu kinh tế khá lớn giữa các nước trong khu vực thể hiện rất rõ trong sự chênh lệch lớn về thu nhập đầu người và chênh lệch tiền lương. Lý do này liên quan rất chặt chẽ tới di cư lao động kỹ năng, bởi vì đối với lao động kỹ năng các hàng rào về ngôn ngữ, văn hoá thậm chí chính trị được giảm thiểu và thường lý do kinh tế mang

tính chi phối trong quyết định di cư. Thu nhập đầu người của Xingapo và Brunây cao gấp 50 lần, của Malaixia và Thái Lan cao gấp khoảng 10 lần so với các nước thu nhập thấp ở khu vực Mê Kông như Việt Nam, Lào, Campuchia. Cũng tương tự, thu nhập đầu người của Xingapo và Brunây cao gấp 20-30 lần và của Malaixia và Thái Lan cao gấp 3-5 lần so với Philipin và Indônêxia (Manning *et. al.* 2003, tr 8). Cũng như vậy, sự chênh lệch tiền lương là rất lớn giữa các nước trong khu vực. Sự chênh lệch lớn tồn tại ngay cả trong nhóm ASEAN phát triển hơn. Trong thời kỳ 1990-1994, so với một công nhân làm việc trong khu vực chế tạo của Xingapo, một công nhân trong cùng khu vực ở Indônêxia chỉ kiếm được số tiền bằng 5%, một công nhân ở Philipin chỉ kiếm được khoản tiền lương bằng 11%. Nếu so sánh với nhóm các thành viên ASEAN kém phát triển hơn thì sự chênh lệch còn lớn hơn. Năm 1993, một lao động trong khu vực công nghiệp của Việt Nam nhận tiền lương trung bình là 600 USD, tức chỉ hơn 1% số tiền lương mà một lao động trong khu vực chế tạo của Xingapo. Kể cả sau khi điều chỉnh theo sức mua của đồng tiền, sự chênh lệch thu nhập từ sức lao động vẫn tồn tại khá lớn (bảng 4).

Một lý do quan trọng nữa liên quan đến di cư lao động kỹ năng trong ASEAN, đặc biệt nguồn nhân lực doanh nghiệp là dòng FDI với các dòng lao động chuyển dịch trong nội bộ công ty. Hiện nay, đầu tư FDI lẫn nhau trong nội bộ ASEAN không lớn lắm song đang gia tăng.

Ngoài ra, còn có một số lý do khác khiến cho dòng di cư lao động trở nên nhộn nhịp hơn trong khu vực, đó là nhu cầu gia tăng ở nhiều nền kinh tế về các loại dịch vụ "giải trí" như ca sĩ, phục vụ hộp đêm và quán bar v.v hoặc về các loại dịch vụ cá nhân như chăm sóc người già, người ốm. Dòng lao động di cư từ Philipin đặc biệt có khả năng cung cấp những loại dịch vụ như vậy. Hiện nay, ca sĩ của Philipin hành nghề ở rất nhiều câu lạc bộ trong các thành phố lớn ở Đông Nam Á.

Bảng 4. Chi phí lao động cho một công nhân trong khu vực chế tạo ở ASEAN, 1980 -1984, 1990 - 1994

	USD theo năm		Chỉ số tiền lương				Điều chỉnh theo PPP
	1980-1984	1990-1994	Indônêxia = 1.0		Xingapo = 1.0		
			1980-1984	1990-1994	1980-1984	1990-1994	1990-1994
Các nước xuất khẩu lao động							
Indônêxia	898	1008	1,00	1,00	0,16	0,05	0,14
Philipin	1240	1459	1,38	2,44	0,22	0,11	0,4
Thái Lan	2305	2705	2,57	2,68	0,41	0,13	0,30
Malaixia	2519	3429	2,81	3,40	0,45	0,16	0,35
Xingapo	5576	21534	6,21	21,36	1,00	1,00	1,00

Nguồn: Manning et. al. (2003), tr 33.

b. Chính sách của các nước ASEAN đối với di cư lao động

Đặc điểm quan trọng của Đông Nam Á là sự chênh lệch hoặc khác biệt lớn giữa các nước về nhiều vấn đề. Chính sách đối với di cư lao động cũng không phải là một ngoại lệ. Có thể nói trong số các nước ASEAN, Xingapo là nước có chính sách thông thoáng hơn cả đối với lao động nhập cư, đặc biệt lao động kỹ năng. Malaixia cũng đã bắt đầu có chính sách cởi mở hơn với lao động nhập cư trong những năm gần đây. Nói chung, các nước còn lại vẫn còn khá dè dặt với lao động nhập cư.

Những lĩnh vực được coi là mở nhất trong các nền kinh tế khu vực hiện nay đối với lao động kỹ năng nước ngoài là lĩnh vực FDI và lĩnh vực dịch vụ y tế và giáo dục. Vấn đề sử dụng lao động nhập cư được đưa vào chính sách phát triển kinh tế của Xingapo từ những năm 1970 và cho đến nay, đối với lao động kỹ năng, sự khác biệt trong đối xử với lao động nhập cư và lao động có quốc tịch Xingapo không khác nhau là mấy. Xingapo mở rộng cửa cho các đối tượng kinh doanh và lao động kỹ năng nước ngoài vào đi kèm cùng với các khoản đầu tư đã từ ba thập kỷ trước và hiện nay vẫn tiếp tục phát triển dưới hình thức "chính sách thu hút tài năng nước ngoài" nhằm thu hút lao động có kỹ năng vào một số ngành dịch vụ và chế tạo trong nước. Chính sách mở cửa trong các lĩnh vực giáo dục và y tế hiện nay của Xingapo

là nhằm giúp cho người tiêu dùng trong nước có được những dịch vụ tốt hơn.

Cũng giống như Xingapo, Malaixia mở rộng cửa cho nguồn nhân lực trình độ cao đi kèm với đầu tư. Gần đây, lĩnh vực giáo dục của Malaixia cũng đang mở cửa cho giáo viên nước ngoài vào dạy và tiếng Anh được phát triển mạnh trong giáo dục đại học. Nhiều thoả thuận giữa các trường đại học cho phép nhiều giáo viên và các nhà nghiên cứu hàn lâm nước ngoài vào giảng dạy và nghiên cứu.

Các nước còn lại trong khu vực cũng đều khá thông thoáng trong chính sách đối với nguồn nhân lực đi kèm đầu tư. Thái Lan áp dụng chính sách một cửa trong việc cấp visa cho đối tượng lao động đi kèm đầu tư. Tuy nhiên, ở các nước còn lại vẫn còn nhiều hạn chế hơn so với hai nền kinh tế hàng đầu khu vực là Xingapo và Malaixia. Nhiều nước trong khu vực, ví dụ như Philipin vẫn chỉ cấp visa du lịch 2-3 tháng khi lao động kỹ năng vào và sau đó khi chuyên gia vào trong nước mới được cấp visa dài hạn hơn.

2. NHỮNG CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC CỦA CÁC NƯỚC ASEAN TRONG VẤN ĐỀ THÚC ĐẨY TỰ DO HOÁ DI CƯ LAO ĐỘNG KỸ NĂNG TRONG KHU VỰC

a. Cơ hội

Các cơ hội có thể tồn tại ở nhiều hình thức khác nhau, ví dụ xu thế tự do hoá và

toàn cầu hoá các vấn đề kinh tế xã hội, sự phát triển công nghệ và mạng thông tin toàn cầu. Song trong phạm vi bài viết này, sẽ tập trung phân tích chủ yếu những cơ hội dưới dạng điểm mạnh tiềm năng của các nước ASEAN. Những điểm mạnh mang tính nội lực của ASEAN trong vấn đề mở rộng dòng di cư lao động kỹ năng trong nội bộ khu vực bao gồm:

Thứ nhất, cầu đối với lao động kỹ năng của ASEAN là khá lớn. Như bảng 1 cho thấy, tổng lao động kỹ năng vào ba nước Malaixia, Thái Lan và Philipin đã đạt khoảng 130.000 người trong năm 2001-2002. Ngoài ra, Xingapo là một nước có nhu cầu lớn đối với lao động kỹ năng. Năm 2000, số lượng các nhà quản lý và lao động chuyên môn lành nghề chiếm 12% trong tổng số hơn 612.000 lao động nước ngoài làm việc tại Xingapo. Người Xingapo chỉ chiếm 24% tổng số việc làm trong các nghề quản lý và lao động chuyên môn lành nghề, điều này cho thấy quy mô dòng lao động kỹ năng nước ngoài làm việc tại nước này rất lớn (Iredale, tr 5).

Thứ hai, tuy lương ở ASEAN thấp hơn so với nhiều nước phát triển bên ngoài ASEAN, song có ngày càng nhiều lao động kỹ năng từ bên ngoài ASEAN vào ASEAN, điều đó chứng tỏ ASEAN có sức hấp dẫn. Vấn đề này đòi hỏi phải nghiên cứu kỹ hơn, song có thể quan sát thấy những yếu tố có tính tích cực làm cho sức hấp dẫn của ASEAN lớn hơn. Đó là sự đa dạng về văn hoá, sức mua của đồng tiền tốt hơn, chính sách cởi mở của một số nước v.v...

Thứ ba, các nước ASEAN có cung lao động kỹ năng khá lớn. Đó là nguồn lao động kỹ năng của các nước ASEAN di cư ra ngoài khu vực. Năm 1990, riêng Philipin có khoảng hơn 300.000 lao động có trình độ đại học trở lên tại các nước OECD và khoảng hơn 200.000 tại Mỹ (Linsay Lowell (2001), tr 12). Từ tháng 1 đến tháng 10 năm 2002, Philipin gửi ra nước ngoài xấp xỉ 87.000 lao động thuộc hai loại hình ngành nghề là lao động

chuyên nghiệp, lao động kỹ thuật và lao động quản lý, hành chính, là những loại hình được coi là thuộc nhóm lao động kỹ năng, chiếm khoảng 36% tổng số lao động Philipin gửi ra nước ngoài trong thời gian đó (IOM (2003), tr 167). Năm 2002, hệ thống y tế Anh sử dụng 30.000 điều dưỡng viên nước ngoài, trong đó khoảng 25% (7.235 người) là từ Philipin.

Ngoài ra, nguồn dân số trẻ với khả năng nhập học đại học ngày càng tăng cũng như tỷ lệ thất nghiệp trong số lao động có trình độ sau trung học cũng là những yếu tố tạo cung lao động kỹ năng rất lớn của nhiều nước xuất khẩu lao động thuần trong khu vực như Philipin và Việt Nam.

b. Thách thức

Quá trình tự do hoá dịch chuyển lao động trong khuôn khổ Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) là một quãng đường khá dài phải đi và gặp rất nhiều thách thức. Trước hết có thể lưu ý một số thách thức lớn sau:

Thứ nhất, việc dỡ bỏ các hàng rào cho tự do dịch chuyển lao động có những thách thức lớn hơn so với dịch chuyển hàng hoá vì có những vấn đề nhạy cảm chính trị. Ngoài ra, các hàng rào về văn hoá và ngôn ngữ là những vấn đề luôn tồn tại, cho dù với toàn cầu hoá và trao đổi giao lưu văn hoá gia tăng trong vài thập niên lại đây những rào cản này đã giảm đi đáng kể.

Thứ hai, thu hút lao động kỹ năng hiện nay đang là một lĩnh vực có sự cạnh tranh quốc tế gay gắt. Nhiều nước có các kế hoạch và chương trình thu hút lao động có kỹ năng thông qua việc đưa ra các thủ tục visa đơn giản hơn đối với nhập cư và các biện pháp kinh tế hấp dẫn.

Bên cạnh các quá trình đơn giản hoá về thủ tục hành chính và mở rộng cửa cấp visa cho dòng lao động có kỹ năng vào, các nước, đặc biệt các nước phát triển đưa ra những khuyến khích rất cạnh tranh trong

vấn đề giảm thuế thu nhập cá nhân và thuế thu nhập công ty. Trong giai đoạn 1986-2000, thuế thu nhập công ty loại cao nhất, bình quân cho 26 nước OECD chủ chốt đã giảm 9%. Hầu hết các nước OECD đều giảm mức thuế thu nhập công ty đối với loại hình cao nhất. Nước giảm nhiều nhất là Ailen, 26% trong thời kỳ nói trên. Trong giai đoạn 7 năm 1996-2002, thuế thu nhập công ty loại hình cao nhất ở 30 nước OECD đã giảm 6%. Cũng trong thời kỳ 1986-2000, thuế thu nhập cá nhân trong 26 nước OECD đã giảm 20%. Nhiều nước có mức giảm rất lớn như Anh 43%, Mỹ 28% (Chris Edwards & Veronique de Rugy (2002), tr 13).

Thực tiễn cho thấy mức thuế, đặc biệt thuế thu nhập cá nhân, có một sự ảnh hưởng trực tiếp ngày càng tăng đến dòng di cư lao động trong thời gian gần đây. Điều này cũng dễ hiểu vì thuế thu nhập cá nhân thường được đánh theo phương pháp lũy tiến và thuế này tăng lên khi thu nhập tăng lên. Chính lực lượng lao động kỹ năng cao với mức thu nhập cao là những người nhạy cảm với các khoản thuế thu nhập cá nhân. Trong thời đại toàn cầu hoá và tự do hoá hiện nay, khi người lao động có thể di cư một cách dễ dàng hơn từ nước này sang nước khác, thì thuế thu nhập cá nhân là một phương thức thu hút lao động kỹ năng đặc biệt hấp dẫn. Trường hợp của Mỹ và Canada là một ví dụ. Trong khuôn khổ Khu vực Tự do Thương mại Bắc Mỹ (NAFTA), nhằm tự do hoá dịch chuyển lao động trong nội bộ khu vực, loại visa "TN" cho lao động kỹ năng đã được phát hành. Ước tính rằng, sau khi hiệp ước có hiệu lực, số lao động có kỹ năng của Canada sử dụng loại visa nói trên lớn gấp 6 lần số lao động kỹ năng của Mỹ. Các nghiên cứu của Canada đã chỉ ra rằng chính sự khác biệt trong thuế thu nhập đã tạo ra sự rò rỉ chất xám đối với Canada (Chris Edward & Veronique de Rugy).

Ailen là một trường hợp thú vị khác. Trong nhiều năm, hàng loạt người trẻ tuổi

có học của Ailen đã di cư sang Anh và Mỹ. Song việc giảm thuế gần đây của Ailen, trước hết là thuế thu nhập công ty, theo sau đó là thuế thu nhập cá nhân đã thay đổi hẳn mô hình di cư của nước này. Hiện nay, Ailen mỗi năm nhận một dòng lao động di cư vào thuần là 20.000 người do tăng dòng lao động vào và giảm dòng lao động ra trong thập kỷ qua.

Trong làn sóng cắt giảm thuế thu nhập công ty và cá nhân này, các nước trong khu vực Đông Á cũng đặc biệt tích cực. Hàn Quốc giảm thuế thu nhập cá nhân 45% trong thời kỳ 1980-2000, Nhật Bản giảm 25%. Điều này có ảnh hưởng trực tiếp trong cạnh tranh thu hút dòng lao động kỹ năng vào ASEAN vì với nền văn hoá khá tương đồng của các nước trong khu vực, các rào cản văn hoá trở nên ít hơn, do vậy tầm quan trọng của các biện pháp kinh tế sẽ lớn hơn.

Thứ ba, trong khi các nước bên ngoài ASEAN có những nỗ lực đơn giản hoá thủ tục và tạo nhiều tự do hơn cho dòng lao động kỹ năng nước ngoài vào, thì ở nhiều nước ASEAN hiện nay vẫn còn có những rào cản hạn chế nhiều quyền lợi cho người lao động có kỹ năng. Ví dụ, ở Malaixia hiện nay vẫn còn quy định lao động nước ngoài không có quyền tham gia công đoàn. Tại nhiều nước, thủ tục visa còn phức tạp và công kênh. Thuế thu nhập cá nhân cũng không phải là một lợi thế hấp dẫn của ASEAN. Một số nước thành viên ASEAN, ví dụ như Việt Nam hiện nay có mức thuế thu nhập khá cao.

Thứ tư, đó là những thách thức liên quan đến cách tiếp cận theo ngành hiện nay của AEC. AEC đặt ra việc đẩy nhanh liên kết trong 11 ngành ưu tiên, song trên thực tế để đưa ra được một định nghĩa thống nhất về "lao động kỹ năng" trong 11 lĩnh vực đó và thống nhất được các chuẩn mực về chất lượng lao động, kỹ năng và công nhận lẫn nhau để lao động kỹ năng có thể tự do dịch chuyển trên thị trường là những thách thức rất lớn.

Hơn nữa, việc công nhận lẫn nhau kỹ năng và chất lượng lao động nói chung cũng có thể không có tác động trực tiếp đến việc thúc đẩy dịch chuyển lao động kỹ năng. Vấn đề là xác định các loại kỹ năng đó thường do các nhà tuyển dụng đánh giá và được sử dụng rộng rãi trong ngành mà họ phục vụ. Ví dụ, trong trường hợp của EU, thông tin về trình độ chuyên môn nghề nghiệp được cung cấp qua các hiệp định công nhận lẫn nhau, song trên thực tế các nhà sử dụng lao động lại đánh giá cao kỹ năng nghề nghiệp, kỹ năng và kiến thức về ngoại ngữ của lao động nhập cư.

Thứ năm, để khuyến khích việc tự do hoá dịch chuyển lao động, các nước trong khu vực cần phải tạo ra những mối liên kết sâu hơn trong lĩnh vực xã hội. Đặc biệt, hệ thống hiệp ước về an sinh xã hội có ý nghĩa quan trọng, vì những phúc lợi xã hội, đặc biệt các đảm bảo về vấn đề hưu trí trong các thời hạn làm việc ngắn ở mỗi nước sẽ bảo đảm được sự liên tục trong bảo hiểm hưu trí cho người làm việc và nó sẽ khuyến khích người lao động sẵn sàng đi ra nước ngoài làm việc. Đây là một kinh nghiệm thực tế trong hệ thống phúc lợi xã hội ở EU. Các hiệp định cũng cần tránh việc phải nộp bảo hiểm xã hội nhiều lần nhất là đối với công ty nước ngoài khi họ chuyển lao động trong nội bộ công ty từ nước chủ nhà đến nước nhận đầu tư. Vì vậy, các hiệp định an sinh xã hội cũng phải được xem là một phần không tách rời trong liên kết kinh tế.

Thứ sáu, tuy dòng lao động di cư trong ASEAN khá nhộn nhịp, song trên thực tế tình trạng khuôn khổ luật pháp và thể chế cho việc di cư lao động còn rất yếu và chính sách đối xử với lao động kỹ năng khác nhau khá lớn ở trong các nước. Ví dụ, Indônêxia là nước xuất khẩu lao động khá lớn, song cho đến nay ở quy mô hiệp định liên quốc gia, nước này chỉ mới ký được với Giocđani (IOM (2003) tr 165). Trong phạm vi ASEAN, chưa có một hiệp định khung quốc gia nào được ký giữa

Indônêxia và các nước trong hiệp hội. Việc thiếu vắng khung pháp lý song phương ban đầu trong di cư lao động nội bộ, cũng như sự thiếu đồng bộ trong chính sách đối xử với lao động nhập cư giữa các nước trong hiệp hội sẽ khiến cho khối lượng công việc phải rà soát và xem xét là rất lớn khi đưa ra và thực hiện các hiệp định đa phương. Một trong những hậu quả to lớn của việc thiếu khuôn khổ pháp lý đối với di cư lao động ở ASEAN là dòng di cư lao động bất hợp pháp khá lớn trong khu vực. Đó cũng là vấn đề cấp bách cần xem xét khi đưa ra và thực hiện hiệp định di cư lao động đa phương.

3. KẾT LUẬN VÀ HÀM Ý ĐỐI VỚI CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

Những phân tích về tình hình di cư lao động kỹ năng trong khu vực cho thấy quy mô dòng di cư lao động kỹ năng trong khu vực hiện nay nhỏ bé. Trên thực tế, dòng lao động di cư trong nội bộ ASEAN rất nhộn nhịp và đó chủ yếu là dòng di cư lao động không kỹ năng. Điều này chứng tỏ rằng, đối với khu vực ASEAN, quy mô cung và cầu hiện nay đối với lực lượng lao động không kỹ năng lớn hơn nhiều so với lao động kỹ năng. Nó đặt ra câu hỏi liệu việc chỉ tự do hoá dòng lao động kỹ năng có thật sự tạo ra cú hích cho liên kết kinh tế khu vực không? Đây là vấn đề đòi hỏi cần nghiên cứu nhiều hơn trước khi đi đến được kết luận cuối cùng. Đồng thời, đây cũng là vấn đề không chỉ đối với các nước ASEAN mà còn đối với các nước đang phát triển nói chung.

Để tiến tới tự do hoá hoàn toàn dòng lao động kỹ năng trong nội bộ, các nước trong hiệp hội ASEAN sẽ có một số cơ hội và phải đối mặt với nhiều thách thức. Ngoài những cơ hội mang tính thời đại như toàn cầu hoá, tự do hoá và sự phổ biến các công nghệ thông tin liên lạc, ASEAN còn có những cơ hội gắn với nội lực của các nước như sự gia tăng cầu đối với lao động kỹ năng của một số nền kinh tế công nghiệp hoá nhanh hơn, khả năng đáp ứng tốt hơn

của các nền kinh tế trong khu vực nhờ có dòng lao động kỹ năng di cư ra ngoài thuần như Philipin cũng như cơ cấu dân số trẻ, có cơ hội đi học đại học ngày càng nhiều và lực lượng lao động thất nghiệp có học khá lớn.

Những thách thức đặt ra đối với các nước trong khu vực là khá lớn, đó là các thách thức liên quan đến cuộc cạnh tranh quốc tế gay gắt trong thu hút lao động kỹ năng, sự yếu kém của thể chế và khuôn khổ sẵn có cho di cư lao động kỹ năng trong khu vực, sự khác biệt về chính sách và mức độ mở cửa đối với dòng lao động kỹ năng, sự khó khăn của việc đưa ra một định nghĩa thống nhất đối với lao động kỹ năng trong khuôn khổ tiếp cận theo ngành của AEC cũng như của việc thông qua được các hiệp ước công nhận lẫn nhau về chuyên môn.

Đối mặt với các thách thức, các nước trong khu vực phải có những cải tổ trong hệ thống phát triển nguồn nhân lực và các hệ thống hỗ trợ liên quan. Đối với những nước ở trình độ phát triển thấp hơn như CLMV, các cải cách cần phải thực hiện còn nhiều hơn. Ví dụ, Việt Nam để tham gia vào các hiệp định MRA một mặt phải cải cách, chuyển đổi và nâng các chuẩn mực về đào tạo để phù hợp với cách đánh giá dựa trên kỹ năng của các nhà sử dụng lao động. Mặt khác phải cải cách thuế, đặc biệt thuế thu nhập bởi Việt Nam hiện đang có mức thuế thu nhập cao trong khu vực.

Tài liệu tham khảo

1. ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors, Vientian, 29/11/2004, http://www.tourism.gov.th/xmfiles/adoc_11114_89743.pdf
2. Denis Hew (2003), *Toward an ASEAN Economic Community by 2020, Vision or Reality?* <http://www.iseas.edu.sg/viewpoint/dhjun03.pdf>
3. Chris Manning & Pradip Bhatnagar (2003), *The Movement of Natural Persons in Southeast Asia: How Natural?*, ANU, paper

presented on ASEAN Economic Forum, 12/2003.

4. Stephen Castles & Mark J Miller (2003), *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, Palgrave, Macmilan.
5. Chris Edward & Veronique de Rugy (2002), *International Tax Competition: A 21 st century Restraint on Government, Policy Analysis*, No 431, 4/2002.
6. Yasushi Iguchi (2004), *Determinants of Intra-regional Migration and Effects of Economic Partnership Agreement in East Asia*, www.kli.re.kr/iira2004/pro/papers/yasushiIGU_CHI.pdf
7. Linsay Lowell (2001-a), *Some Developmental Effects of the International Migration of Highly Skilled Persons*, ILO, International Migration Papers No. 46.
8. Linsay Lowell (2001-b), *Policy Responses to the International Mobility of Skilled Persons*, ILO, International Migration Papers No. 45.
9. Philip L. Martin (2003), *Highly Skilled: Sharing the Benefits*, ILO, International Institute for Labour Studies.
10. Jeroen Doomernik (1998), *Labour Immigration and Integration in Low and Middle Income Countries: Towards and Evaluation of the Effectiveness of Migration Policies*, International Migration paper, No 24. Institute for Migration and Ethnic Studies, University of Amsterdam.
11. IOM - International organization on Migration (2003), *Labour Migration in Asia: Trends, Challenges and Policy Responses*, <http://www.iom.int/documents/publication/en/labourmigasia.pdf>.
12. ADB (2004), *Key Indicators*
13. Báo Diễn đàn Doanh nghiệp 22/6/2005
14. Nguyễn Thanh Bình, Cù Chí Lợi và Nguyễn Chiến Thắng (2005), *Thị trường lao động, tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam*