

# ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH XÃ HỘI TRONG ĐIỀU KIỆN DI DÂN NÔNG THÔN - THÀNH THỊ Ở NƯỚC TA

TS BÙI SỸ LỢI

Phó Chủ nhiệm Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội

**Bài viết đưa ra những đánh giá tổng quan về di cư nông thôn - thành thị: nguyên nhân và tác động của di cư đối với nơi đi (nông thôn) và nơi đến (thành thị), các đặc điểm của di cư... Trên cơ sở đó, đề xuất một số quan điểm và hướng hoàn thiện chính sách xã hội trong điều kiện di dân nông thôn - thành thị ở nước ta thời gian tới.**

## Tổng quan về di cư ở Việt Nam

Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 đã cho thấy, trong giai đoạn 2004-2009, cả nước có 6,6 triệu người trên 5 tuổi di cư, tăng đáng kể so với 4,5 triệu người di cư trong giai đoạn 1994-1999 (chưa bao gồm các loại hình di cư như ngắn hạn, tạm thời, hay số người di cư không đăng ký), thành phần chủ yếu trong các luồng di cư nông thôn - thành thị rơi vào nhóm dân số trẻ. Di cư góp phần vào tăng trưởng dân số đô thị là 3,4% (so với 0,4% ở khu vực nông thôn) do cơ hội việc làm ở đô thị tốt hơn. Các nghiên cứu ở cấp độ hộ và cá nhân ở khu vực nông thôn cho thấy, di cư là một trong những chiến lược chính để có được sự an toàn về kinh tế, giúp giảm nghèo và phát triển tại địa phương. Nhìn chung, người di cư thường thích nghi nhanh với môi trường sống và làm việc mới ở đô thị. Đối với di cư nông thôn - thành thị, mối quan ngại là tạo áp lực lên hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cộng vốn đang quá tải ở đô thị, làm ảnh hưởng

đến an ninh, trật tự và gây ra tình trạng xuống cấp cho môi trường sinh sống ở khu vực này cũng như mất mát sức lao động đối với khu vực nông thôn.

### *Nguyên nhân và tác động của di cư*

Trong thời gian qua, ở nước ta, hiện tượng di cư diễn ra khá mạnh. Điều này bắt nguồn từ sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đặc biệt là sự phát triển nhanh của kinh tế tư nhân và đầu tư trực tiếp nước ngoài tập trung vào các đô thị lớn thu hút người lao động và quá trình hiện đại hóa trong sản xuất nông nghiệp khiến khu vực nông thôn nhàn rỗi hơn. Trên thực tế, mức sống của người dân ở các đô thị lớn nước ta không cách biệt quá lớn so với các vùng khác.

Hiện nay, mặc dù muốn hạn chế việc di cư gây quy mô dân số quá lớn cho các đô thị, song các biện pháp hạn chế bằng quản lý hành chính hay hộ khẩu mà chúng ta đang áp dụng đã trở nên lạc hậu trong khi các biện pháp kiểm soát về trình độ chuyên môn, tay

nghề của người lao động, giá cả sinh hoạt đều chưa được nghiên cứu đưa vào áp dụng.

*Tác động của di cư đối với cộng đồng nơi đi:* một trong những "chiến lược" của nhiều hộ gia đình nông dân để đối phó với những rủi ro cũng như để tận dụng được các cơ hội nâng cao thu nhập là di cư. Tuy nhiên, tại cộng đồng nơi đi cũng bị ảnh hưởng phi kinh tế của di cư, ví dụ như tác động về mặt tâm lý hay xã hội đối với những người còn lại trong gia đình. Các lao động chính và người trẻ tuổi di cư để lại công việc nhà cho người già và trẻ em, di cư ở nữ giới còn ảnh hưởng đến trách nhiệm chăm sóc người già và trẻ em trong gia đình.

*Tác động của di cư đối với cộng đồng nơi đến:* nhiều kết quả nghiên cứu trên thế giới đã chứng minh rằng, ở mọi nền kinh tế, kể cả ở các nước phát triển, luôn có những nghề nghiệp không thu hút lao động ngay chính ở địa phương mà sẽ được đáp ứng bởi lao động di cư - những người có ít lựa chọn nghề nghiệp hơn do những hạn



chế về kỹ năng, kiến thức kỹ thuật. Mặc dù phần lớn các công việc này thường được các nhà nghiên cứu xếp vào loại các công việc 3K (khó khăn, không sạch sẽ, không an toàn) nhưng vẫn không thể thiếu được trong bất kỳ nền kinh tế đô thị nào.

Trong tác động của di cư bao gồm “dòng chảy” của tiền giữa nơi đi và nơi đến thông qua di cư, nhận thức của người di cư và dân thành thị về các tác động kinh tế - xã hội của di cư cũng như thái độ của 2 nhóm dân cư này đối với việc nên hay không nên có di cư. Nhiều ý kiến cho rằng, người di cư gây áp lực lên các cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội vốn đã quá tải ở đô thị; dễ dính líu đến các “tệ nạn xã hội” như: sử dụng ma túy, mại dâm và các hoạt động trái pháp luật. Tuy nhiên, đây chỉ là những quan điểm dựa trên giả định nhiều hơn là được minh chứng bằng dữ liệu cụ thể. Chắc chắn, người di cư xứng đáng được quan tâm và nhìn nhận như một bộ phận cấu thành của dân cư đô thị và có quyền được hưởng lợi từ những đóng góp của họ.

### **Một số đặc điểm và biến động chính của di cư**

*Thứ nhất, tỷ lệ dân số di cư tăng so với trước đó và hiện nay vẫn tiếp tục tăng*

Tỷ lệ dân số di cư tăng từ 2,5% (năm 1989) lên 2,9% (năm 1999) và lên 4,3% (năm 2009) trong khi tỷ lệ không di cư giảm từ 2,4% trong giai đoạn 1989-1999 xuống 1,1% trong giai đoạn 1999-2009, tỷ lệ tăng dân số hàng năm của dân số di cư giữa các huyện tăng từ 0,6% lên 4,2% và tỷ lệ này trong nhóm dân số di cư giữa các tỉnh tăng từ 4,0% lên 5,4% qua cùng thời kỳ. Theo dự đoán, dân số di cư giữa các tỉnh sẽ tăng lên gần 6 triệu người, chiếm 6,4% tổng dân số vào năm 2019. Do dân số di cư đang tăng nhanh và dần chiếm một phần đáng kể trong tổng dân số nên các kế hoạch và chính sách phát triển cần tính đến và quan tâm nhiều hơn đến nhóm dân số này.

*Thứ hai, dân số di cư, đặc biệt là phụ nữ di cư, là những người trẻ tuổi; dân số di cư giữa các tỉnh đang dần trẻ hóa trong khi nhóm*

*dân số không di cư đang ngày càng già hóa*

Nữ giới chiếm trên một nửa dân số di cư trong hầu hết các loại hình và dạng di cư giữa nông thôn - thành thị trong năm 2009 (trừ nhóm di cư từ thành thị về nông thôn, nhưng tỷ lệ nữ trong nhóm này cũng xấp xỉ 50%). Một điểm đáng chú ý là trong 3 thập kỷ qua, tỷ lệ nữ trong nhóm dân số di cư tăng lên trong khi tỷ lệ nữ trong nhóm dân số không di cư lại giảm xuống. Bên cạnh đó, nữ có xu hướng di cư lớn hơn khi ranh giới hành chính xác định di cư giảm xuống (từ cấp tỉnh xuống cấp huyện xuống cấp xã). Các nghiên cứu hiện có về di cư nữ giới cho thấy nữ giới dễ bị tổn thương hơn nam giới sau khi di cư.

Đa số người di cư là những người trẻ tuổi, tập trung cao trong nhóm từ 15 đến 29 tuổi. Người di cư giữa các tỉnh có độ tuổi trẻ nhất với tuổi trung vị là 24 tuổi; người di cư giữa các huyện và nội huyện nhiều tuổi hơn một chút và tuổi trung vị tương ứng của 2 nhóm này là 25 và 26 tuổi. So

sánh cấu trúc tuổi của người di cư và không di cư qua 3 cuộc Tổng điều tra dân số cho thấy, dân số di cư, đặc biệt là nhóm phụ nữ di cư, có độ tuổi trung bình ngày càng thấp hơn trong khi độ tuổi trung bình của nhóm dân số không di cư ngày càng cao hơn. Tuổi trung vị của nhóm phụ nữ di cư giảm từ 25 tuổi (năm 1989) xuống 24 tuổi (năm 1999) và 23 tuổi (năm 2009). Trong khi tuổi trung vị của phụ nữ không di cư tăng mạnh từ 25 (năm 1989) lên 28 tuổi (năm 1999) và lên tới 31 tuổi (năm 2009). Những khác biệt về tuổi tác giữa nhóm dân số di cư và không di cư cho thấy nơi đến nhận được nhiều lao động trẻ trong khi nơi đi phải đối mặt với các vấn đề liên quan tới già hóa dân số (như tăng tỷ lệ người phụ thuộc, giảm hiệu suất lao động và an sinh xã hội cho người già). Tại các nơi đến chủ yếu của di cư, đặc biệt là các thành phố, cần quan tâm đến các vấn đề gắn với người di cư trẻ tuổi, đặc biệt là phụ nữ trẻ di cư, như điều kiện học hành, công ăn việc làm và sức khỏe sinh sản.

*Thứ ba, có sự khác biệt rõ rệt trong mô hình di cư và cả sự biến động của các mô hình này giữa các vùng kinh tế - xã hội*

Nếu như vùng Đông Nam Bộ là điểm đến chủ yếu của người di cư trong giai đoạn 1994-1999 và tiếp tục tăng nhanh trong giai đoạn 2004-2009 thì ngược lại, vùng Bắc Trung Bộ, duyên hải miền Trung và Đồng bằng sông Cửu Long lại là nơi xuất phát chủ yếu của người di cư. Mặc dù di cư có thể đem lại nhiều lợi ích cho bản thân người di cư và gia đình họ (ở cả nơi đi và nơi đến) nhưng di cư dường như cũng làm

gia tăng khoảng cách kinh tế giữa các vùng, cụ thể là góp phần đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế ở Đông Nam Bộ trong khi có đóng góp ít hơn hoặc làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung.

*Thứ tư, giữa các tỉnh có sự khác biệt rõ rệt trong mô hình di cư*

Dân số di cư đóng góp tới trên 10% tổng số dân của một số tỉnh. Đặc biệt, hơn 1/3 số dân của tỉnh Bình Dương năm 2009 là người từ nơi khác di cư đến trong giai đoạn 2004-2009. Ngược lại, dân số di cư chỉ chiếm dưới 1% tổng số dân ở nhiều tỉnh khác. Về số lượng, số người di cư thuần (số dân nhập cư trừ số dân xuất cư) ở thành phố Hồ Chí Minh là khoảng gần một triệu người và ở Bình Dương là khoảng nửa triệu người. Ngược lại, Thanh Hóa “mất” gần 200.000 người và Nghệ An “mất” hơn 100.000 người do di cư. Các con số này còn cao hơn nhiều khi tính cả dân số di cư tạm thời và di cư ngắn hạn.

*Thứ năm, di cư nông thôn - thành thị làm gia tăng khoảng cách kinh tế - xã hội giữa nông thôn và thành thị*

Người không di cư sống ở thành thị có nhiều lợi thế hơn người không di cư sống ở nông thôn: người không di cư sống ở thành thị có tỷ lệ người trong độ tuổi lao động được đào tạo cao hơn, có mức sống cao hơn, có tỷ lệ người từ 15 tuổi trở lên đã tốt nghiệp tiểu học cao hơn, có tỷ lệ sử dụng nguồn nước hợp vệ sinh và hố xí hợp vệ sinh cao hơn. Các kết quả phân tích cũng cho thấy một điểm chung khác là người di cư từ nông thôn ra thành thị có

nhiều lợi thế hơn người không di cư sống ở nông thôn và thậm chí hơn cả người không di cư sống ở thành thị trên một số mặt. Một mặt, các kết quả phân tích cho thấy, chất lượng sống của người di cư từ nông thôn ra thành thị có những cải thiện đáng kể sau di cư do điều kiện sống ở khu vực thành thị cao hơn hẳn khu vực nông thôn. Mặt khác, các kết quả trên phần nào bị ảnh hưởng bởi tính chọn lọc của người di cư từ nông thôn ra thành thị (nhìn chung người di cư xuất phát từ các hộ khá giả hơn và có vốn xã hội lớn hơn những người không di cư ở nơi họ ra đi). Tính chọn lọc của di cư cùng với tỷ trọng lớn hơn của dòng di cư từ nông thôn ra thành thị so với chiều ngược lại sẽ góp phần làm gia tăng khoảng cách giữa nông thôn và thành thị.

### **Quan điểm và định hướng hoàn thiện chính sách**

Di dân là quy luật tất yếu và là động lực của quá trình phát triển kinh tế - xã hội, do vậy, cần phải được coi là một bộ phận quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững của quốc gia. Vấn đề di dân đô thị cần sự quan tâm giải quyết kịp thời để theo đúng quy luật kinh tế - xã hội. Điều này cũng đã được đề cập tại Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X: “*Trên cơ sở đầu tư phát triển kinh tế, phải hết sức quan tâm tới yêu cầu chuyển dịch cơ cấu lao động, giải quyết việc làm cho người lao động; tạo điều kiện giải quyết ngày càng nhiều việc làm, đặc biệt là cho nông dân*”. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển

năm 2011) cũng chỉ rõ: "tạo môi trường và điều kiện để mọi người lao động có việc làm và thu nhập tốt hơn. Có chính sách tiền lương và chế độ đãi ngộ tạo động lực để phát triển; điều tiết hợp lý thu nhập trong xã hội. Khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với xóa nghèo bền vững; giảm dần tình trạng chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, miền, các tầng lớp dân cư. Hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội".

Có thể nói, việc quản lý lao động di cư theo hướng phát triển một thị trường lao động thống nhất, xóa bỏ sự phân biệt giữa lao động đô thị và lao động nhập cư là điều kiện cơ bản và quyết định để lao động di cư hòa nhập vào đời sống xã hội nơi đến (đô thị). Sắp tới, không nên áp dụng các biện pháp, công cụ hành chính để hạn chế dòng di chuyển này mà nên hướng tới một số chính sách cụ thể như:

*Một là*, tập trung phát triển nông nghiệp, nông thôn, kinh tế trang trại, tạo việc làm ở khu vực nông thôn, nâng cao năng suất của khu vực này và tăng các thị trường đầu vào cho sản xuất nông nghiệp, phát triển các thị trường tài chính nông thôn...

*Hai là*, tăng cường đào tạo và phát triển nguồn nhân lực và củng cố, phát triển các chương trình an sinh xã hội, đảm bảo cho lao động di chuyển được đối xử công bằng và quan tâm giải quyết vấn đề đói nghèo ở đô thị từ góc nhìn đa chiều, đặc biệt là trong việc bảo đảm cho lao động di cư được thụ hưởng các dịch vụ xã hội cơ bản tại nơi đến.

*Ba là*, hoàn thiện thể chế, phát

triển thông tin thị trường lao động, nâng cao hiệu quả của dịch vụ việc làm và các chương trình thị trường lao động tích cực khác.

Để thực hiện các phương hướng này, Nhà nước cần tiếp tục quan tâm thể chế hóa các quan điểm, chính sách về di cư vào nội dung các dự án luật, pháp lệnh liên quan, đặc biệt là các dự án luật. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cư trú, dự án Luật Dân số, dự án Luật Hộ tịch... nhằm tạo cơ chế đồng bộ, nhất quán trong điều chỉnh, quản lý vấn đề di cư theo đúng quy luật phát triển của kinh tế - xã hội, phát huy được các lợi ích của di cư, đồng thời bảo đảm được quyền và lợi ích của người di cư. Cần quan tâm đến địa phương nhận nhiều dân di cư khi phân bổ ngân sách cho các tỉnh, quận, huyện..., đồng thời công khai khoản phân bổ dành cho người di cư.

Phân công cụ thể cho một bộ/ngành chịu trách nhiệm về quản lý nhà nước về vấn đề di dân đến đô thị, để từ đó chủ động xây dựng chính sách và pháp luật về di cư đô thị. Khuyến khích các địa phương có các biện pháp chăm lo và tạo điều kiện cho người di cư hòa nhập, phát triển; tránh phân biệt đối xử đối với đối tượng này.

Thay đổi cách tính dân số ở mỗi địa phương cho phù hợp với tình hình di cư, làm cơ sở cho việc phân bổ nguồn ngân sách một cách công bằng hơn. Cách quản lý dân số cần thiết thực và hiệu quả hơn, bảo đảm nguyên tắc đối xử công bằng, tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tạo điều kiện thuận lợi cho người di cư ổn định sinh kế và thụ hưởng các dịch vụ xã

hội cơ bản. Coi đăng ký hộ khẩu chỉ phục vụ cho công tác quản lý xã hội, bảo vệ quyền cư trú của công dân chứ không làm cơ sở để giải quyết các chính sách xã hội khác.

Sớm triển khai thực hiện chính sách khuyến khích và ưu đãi đối với doanh nghiệp, tổ chức cung ứng nhà ở cho công nhân tại các khu công nghiệp, khu chế xuất và nhà ở cho người di cư. Nghiên cứu đề xuất các vấn đề liên quan đến thu nhập của người lao động trong các doanh nghiệp để bảo đảm quyền lợi cho người lao động. Quan tâm chăm sóc sức khỏe cho người di cư, đặc biệt trong công tác phòng bệnh, phòng chống HIV/AIDS, chăm sóc sức khỏe sinh sản, phòng chống các bệnh xã hội và vệ sinh an toàn thực phẩm.

Bên cạnh đó, các thành phố lớn cần hạn chế tiếp nhận các dự án đầu tư cần nhiều lao động phổ thông ở các vùng đô thị nhằm tạo ra hàng rào về kỹ thuật và công nghệ để gián tiếp hạn chế di cư về các đô thị lớn. Lồng ghép những thông tin về người di cư vào quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của thành phố. Cuối cùng, tiếp tục huy động sự hỗ trợ của các tổ chức liên quan như: Quỹ dân số của Liên hợp quốc cho các nghiên cứu toàn diện hơn về di cư, đặc biệt là các quy định của địa phương về từng lĩnh vực như: giáo dục, chăm sóc sức khỏe, đăng ký kinh doanh, sở hữu tài sản... ■