

CÁC GIAI ĐOẠN PHÁT TRIỂN NHÂN LỰC TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Hồng Chí

Trường Đại học FPT Cần Thơ

TÓM TẮT

Bài báo phân tích chính sách phát triển nhân lực của Chính phủ Việt Nam từ năm 1986 đến nay nhằm đạt được 2 mục tiêu: (1) xác định các giai đoạn phát triển nhân lực và (2) nêu ra đặc điểm của từng giai đoạn. Các chính sách liên quan đến nhân lực tại Việt Nam được phân tích theo từng giai đoạn và đối chiếu với các giai đoạn trước và sau đó. Kết quả của sự phân tích cho thấy rằng, nhân lực Việt Nam được phát triển theo 4 giai đoạn với 6 đặc điểm. Bài báo kết luận rằng trong khi lý thuyết phát triển nhân lực hiện tại tập trung giải thích việc tính toán giữa lợi ích và chi phí, nhưng quá trình phát triển nhân lực Việt Nam chứng minh rằng việc đầu tư vào du học và di cư của cá nhân không hoàn toàn tạo nên tài sản cá nhân mà nó có thể trở thành nguồn tài nguyên biểu trưng cho xã hội.

Từ khóa: *Du học; du học sinh Việt Nam; nhân lực Việt Nam; phát triển; di cư*

Ngày nhận bài: 10/8/2020; Ngày hoàn thiện: 15/9/2020; Ngày đăng: 22/9/2020

STAGES IN VIETNAM'S HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT PROJECTS

Nguyen Hong Chi

FPT University, Can Tho Campus

ABSTRACT

This paper analyses human capital development policies enacted by the Vietnamese Government since 1986, and it aims to achieve 2 objectives: (1) to identify human capital development stages and (2) to point out major characteristics in each stage. The policies related to human capacity building in Vietnam are analysed in each historical stage and then compared and contrasted with the ones before and after these. The findings of this policy analysis show that Vietnam's human capital projects have been developed in 4 stages with 6 features. This paper concludes that while the extant human capital development theories tend to focus on cost-benefit calculation, Vietnam's human capital development processes prove that individuals' investment in studying overseas and migration does not completely create their own property, but it can become a symbolic resource for society.

Keywords: *Studying overseas; Vietnamese international students; Vietnam's human capital; development; migration*

Received: 10/8/2020; Revised: 15/9/2020; Published: 22/9/2020

1. Giới thiệu

Sau thập niên 90, khái niệm “tài năng” trở nên phổ biến trong nền kinh tế tri thức toàn cầu [1, tr. 1]. Chính phủ, nhất là ở các nước đã phát triển, nỗ lực tạo ra nguồn nhân lực cao để đối phó với tình trạng thiếu hụt kỹ năng trong các lĩnh vực cụ thể. Các tập đoàn đa quốc gia thường thu hút nhân tài với nhiều ưu đãi về công việc và thu nhập, tạo ra cuộc cạnh tranh kỹ năng trên khắp thế giới. Tài năng sẽ tăng lợi thế cạnh tranh quốc gia thông qua đổi mới và sáng tạo [1, tr. 2]. Ví dụ, cứ mỗi 10% gia tăng tỷ lệ sinh viên quốc tế sẽ giúp Hoa Kỳ tăng thêm 6,8% bằng sáng chế từ các đại học. Theo lý thuyết nhân lực, nguồn vốn con người có thể đạt được thông qua giáo dục dưới sự phân tích có lý trí của từng cá nhân về lợi ích và chi phí. Thu nhập và khả năng lao động của các cá nhân có thể giúp gia tăng tổng năng suất sản xuất tập thể, tạo tăng trưởng bền vững và hỗ trợ xóa đói giảm nghèo [2]. Vốn nhân lực của tập thể xã hội sẽ thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế tri thức [3].

Chính sách phát triển nhân lực ở Việt Nam cho thấy rằng vốn con người được quy hoạch, phát triển và sử dụng khác nhau theo từng giai đoạn phát triển xã hội và ngoại giao. Kết quả của sự đầu tư vào giáo dục không còn mang tính sở hữu cá nhân, mà nó trở thành tài sản chung của xã hội và mang tính đại diện cho nền kinh tế tri thức tại Việt Nam. Để chứng minh tranh luận này, bài báo này phân tích các giai đoạn xây dựng nguồn vốn con người ở Việt Nam từ năm 1986 đến nay. Bằng cách phân tích các chính sách về phát triển nhân lực tại Việt Nam do các cơ quan Chính phủ và một số kết quả nghiên cứu của các học giả trong và ngoài nước, bài báo phân tích 4 giai đoạn phát triển nhân lực tại Việt Nam kể từ sau năm 1986. Kết quả của việc phân tích 4 giai đoạn này phản ánh nỗ lực đa phương hóa quan hệ quốc tế của Việt Nam trong bối cảnh hội nhập toàn cầu và gia tăng vị thế chính trị của đất nước trong việc phân công lao động quốc tế. Từ năm 1975 đến 1986, việc đào tạo và sử dụng nhân lực bậc cao hầu như không được quy hoạch chiến lược vì Chính phủ đang

tập trung vào sản xuất nông nghiệp và công nghiệp nặng với sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính của khối các nước xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, sau khi cải cách kinh tế vào năm 1986 và sự sụp đổ của chủ nghĩa Cộng sản ở Đông Âu, các chiến lược đào tạo và quản lý nguồn vốn con người đã được thay đổi để đáp ứng linh hoạt với tình hình chính trị trong nước và quốc tế.

Thông qua việc phân tích các chính sách có liên quan đến nhân lực, bài báo mở rộng 6 điểm mới cho lý thuyết nhân lực hiện hành và tranh luận rằng nhân lực luôn tạo ra các giá trị khác nhau tùy vào chiến lược phát triển kinh tế xã hội và ngoại giao của Chính phủ. Kết quả nghiên cứu 4 giai đoạn với 6 đặc điểm phát triển nhân lực tại Việt Nam đóng góp thêm hiểu biết về lý thuyết nhân lực dựa trên quá trình tính toán lý trí của cá nhân. Theo đó, từng cá nhân sẽ tính chi phí và lợi ích khi tham gia quá trình giáo dục và đào tạo và kết quả sẽ đem lại lợi ích kinh tế và địa vị xã hội cho bản thân [3, tr. 411]. Ngược lại, kết quả nghiên cứu của bài báo này cho rằng việc phát triển nhân lực cá nhân còn là một tài sản xã hội được quy hoạch và sử dụng theo hướng phát triển hội nhập quốc tế của quốc gia.

2. Từ 1986 đến 1991: Sử dụng nhân lực để thúc đẩy mở cửa

Kế hoạch Phát triển Kinh tế và Xã hội 5 năm của Đại hội Đảng lần VI đã xác định bảy vấn đề chính phải thực hiện: (1) phát triển đầy đủ về lương thực, hàng tiêu dùng và hàng xuất khẩu; (2) phát triển các ngành công nghiệp nặng và cơ sở hạ tầng; (3) ổn định giá cả, thương mại, tài chính, và tiền bạc; (4) đầu tư vào khoa học và công nghệ; (5) ổn định các vấn đề xã hội và đời sống nhân dân; (6) quy định các định hướng và cơ chế đầu tư; và (7) đổi mới cơ chế quản lý kinh tế [4]. Chính sách này đặt trọng tâm vào việc giảm bất ổn trong kinh tế vĩ mô và xóa bỏ các khoản trợ cấp tập trung quan liêu. Để gia tăng sản xuất hàng hóa, Đảng Cộng sản Việt Nam đã quyết định dựa vào nông nghiệp, vì chúng ta có hàng triệu héc-ta đất hoang có thể được khai thác để trồng lúa hoặc hoa màu ngắn hạn. Để tăng sản lượng tiêu thụ trong nước và xuất

khẩu, Việt Nam đã dựa vào các mối quan hệ song phương với các nước xã hội chủ nghĩa, Campuchia và Lào, cũng như một số nước châu Phi [5]. Những mối quan hệ này giúp tìm được sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho Việt Nam để vượt qua suy thoái kinh tế và tăng cường ứng dụng khoa học và công nghệ trong các lĩnh vực giáo dục, xã hội và kinh tế.

Các chương trình hợp tác lao động được quản lý thông qua các hiệp định của Chính phủ Việt Nam về trao đổi lao động với các nước xã hội chủ nghĩa được thực thi. Cụ thể, thông qua Hiệp ước Hữu nghị và Hợp tác Việt Nam – Liên Xô ký kết vào năm 1978, Việt Nam đã cử 24.000 công nhân lành nghề và sinh viên thực tập kỹ thuật tại Liên Xô trong giai đoạn này [5, tr. 183]. Theo [5], đã có 9.012 người lao động lành nghề và bán kỹ năng đã được gửi đến Liên Xô, Đông Đức, Hungary, và Slovakia vào năm 1986. Con số này nhanh chóng tăng lên 244.186 vào năm 1989. Ngoài ra, Chính phủ Việt Nam gửi 7.200 lao động làm việc trong các ngành y tế, giáo dục và nông nghiệp sang Libya, Algeria, Angola, Mozambique, Congo, và Madagascar để nâng cao quan hệ song phương hiện có. Các chương trình hợp tác lao động đã tạo ra thu nhập hơn 300 triệu đô la Mỹ (USD) vào cuối những năm 1980, giúp Việt Nam tăng cường quan hệ quốc tế với các nước xã hội chủ nghĩa và mở rộng sự ảnh hưởng chính trị tại một số nước châu Phi [5, tr. 183]. Hợp tác lao động với các nước xã hội chủ nghĩa cũng nhằm cải thiện chất lượng lực lượng lao động và tăng nguồn thu quốc gia thông qua nguồn tiền hoa hồng và kiều hối, cũng như gia tăng những mối quan hệ nghề nghiệp mà nguồn lao động này có thể mang về phục vụ cho sự phát triển kinh tế nội địa.

3. Từ năm 1991 đến 1996: Nhân lực góp phần đa dạng hóa quan hệ ngoại giao và phát triển kinh tế

Sau năm 1991, Việt Nam chuyển hướng quan hệ kinh tế từ các nước xã hội chủ nghĩa sang Đông Á và Đông Nam Á bằng cách thừa hưởng những cơ hội có từ việc bãi bỏ lệnh cấm vận thương mại, viện trợ và đầu tư do Nhật Bản và các nước láng giềng đã từng áp

đặt. Ví dụ, Việt Nam đã gia nhập ASEAN và Khu vực Mậu dịch Tự do ASEAN vào năm 1995 [6]. Những thay đổi chính trị và ngoại giao này đã dẫn tới một sự chuyển đổi lớn trong các mối quan hệ kinh tế [7]. Ví dụ, Việt Nam đã bình thường hóa quan hệ với Trung Quốc và Hoa Kỳ, nhận được hỗ trợ chính thức từ Nhật Bản và ký kết các thỏa thuận kinh tế với Liên minh châu Âu. Việt Nam thiết lập quan hệ với năm thành viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên Hiệp Quốc cũng như châu Âu, Bắc Mỹ và Đông Á. Năm 1994, lệnh cấm vận thương mại của Mỹ đối với Việt Nam đã được bãi bỏ và vào năm 1995, Tổng thống Mỹ Bill Clinton tuyên bố bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Việt Nam. Đến năm 1996, Việt Nam đã xây dựng quan hệ ngoại giao với 163 quốc gia [6, tr. 5]. Sự đa dạng trong quan hệ ngoại giao tạo ra việc giảm sự phụ thuộc vào các nước chủ nghĩa xã hội trước đây và tạo nhiều cơ hội đổi mới kinh tế trong nước. Đại hội Đảng lần VII (1991 - 1995) đề xuất những thay đổi vĩ mô trong nền kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại [8]. Chính phủ dự đoán rằng các công ty nước ngoài và đầu tư sẽ đến với thị trường trong nước sau khi Việt Nam đã đạt được cột mốc quan trọng trong mặt trận ngoại giao. Chính phủ đã thông qua luật về đầu tư nước ngoài vào năm 1990. Luật này được sửa đổi vào năm 1992 để làm giảm những quy định rườm rà cho các công ty nước ngoài và đề xuất quy trình xây dựng-hoạt động-chuyển giao khi hợp tác với các nhà đầu tư nước ngoài. Việt Nam cũng đã ký một thỏa thuận thương mại xuất khẩu hàng may mặc với Liên minh châu Âu. Đầu tư ASEAN tăng gấp mười lần từ năm 1991 đến năm 1994 với 147 dự án, trị giá 1,4 tỷ USD với 37 thỏa thuận phát triển ký kết vào cuối kỳ [6, tr. 4].

Một trong những ngành xuất khẩu chính tại thời điểm đó là xuất khẩu lao động để thay thế cho các chương trình hợp tác lao động trước đó. Thay vì sử dụng nguồn nhân lực như một chiến lược chính trị để tăng cường quan hệ song phương với các nước xã hội chủ nghĩa và các nước châu Phi như trước, Chính phủ Việt Nam xem đây là một sáng kiến để

tăng thu nhập kinh tế và giải quyết thất nghiệp trong nước bị gây ra bởi sự dịch chuyển từ sản xuất nông nghiệp sang công nghiệp hóa. Việc xuất khẩu nguồn vốn con người cũng được sử dụng như là một chiến lược duy trì và đa dạng hóa các quan hệ đối ngoại cũng như hội nhập vào nền kinh tế khu vực. Từ năm 1991 đến 1996, có khoảng 1.024.100 nhân lực có trình độ trung cấp nghề được gửi đến Thái Lan, Philippines và Indonesia để làm việc trong nông nghiệp, thủy sản, xây dựng và kỹ thuật [5, tr. 185]. Nhân lực được xem như nguồn vốn kinh tế quốc gia và được thương mại hóa thông qua các chương trình xuất khẩu lao động. Giáo dục và đào tạo phải đáp ứng các nhu cầu đặt ra từ các lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ. Giáo dục được xem là “ưu tiên hàng đầu của quốc gia” [8, tr. 4]. Theo đó, số lượng các cơ sở giáo dục đại học trong nước đã tăng từ chỉ một vài trường sau năm 1975 lên đến con số 103 vào năm 1993 [9, tr. 132]. Sinh viên bắt đầu được khuyến khích du học bằng các nguồn lực tài chính của mình và các nguồn học bổng khác nhau thông qua các mối quan hệ ngoại giao đa phương [10, tr. 5].

4. Từ năm 1996 đến 2000: Nhân lực cần thiết cho công nghiệp hóa và hiện đại hóa

Sau năm 1995, Việt Nam đã mở rộng quan hệ với các nước ASEAN, tiếp theo là Trung Quốc, Hoa Kỳ, và sau đó các nước khác và các khối khu vực, bao gồm cả Nhật Bản, Hàn Quốc, Liên minh châu Âu và Australia. Đại hội Đảng lần thứ VIII năm 1996 [10] tái khẳng định sự chuyển dịch theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa vào năm 2020. Để thúc đẩy quá trình này, Chính phủ hoạch định tăng GDP bình quân đầu người gấp đôi với mức dự kiến hàng năm 9-10%, trong khi đó lạm phát được quản lý để giảm xuống dưới 3% vào năm 1996. Mặc dù các tác động lan rộng của cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997 và các thiên tai trong nước, Việt Nam đã có thể duy trì sự phát triển ổn định với GDP 7% và công nghiệp dịch vụ tăng 5,2% [11, tr. 2]. Sự chuyển đổi từ sản xuất nông nghiệp sang dịch vụ cho thấy nỗ lực của Chính phủ trong việc gia nhập nền kinh tế tri thức toàn cầu, trong đó kiến thức, ngoại ngữ và

kỹ năng làm việc trở nên cần thiết để tăng lợi thế cạnh tranh quốc gia. Kế hoạch Phát triển Kinh tế và Xã hội 1996 nhấn mạnh sự đóng góp quan trọng của nguồn vốn con người vào quá trình hiện đại hóa, kêu gọi huy động các nguồn tài chính trong nước cũng như hợp tác quốc tế trong việc đào tạo nhân lực bậc cao [12]. Trong thời gian này, Chính phủ đã chi 24-25% ngân sách để cải thiện nhân lực song song với kế hoạch hóa gia đình, xóa đói giảm nghèo, nâng cao giải pháp việc làm, phát triển giáo dục và xây dựng hạ tầng y tế ở khu vực nông thôn [13, tr. 5]. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội của Việt Nam thành lập Trung tâm lao động ở nước ngoài để tuyển dụng lao động không có tay nghề và bán lành nghề, và hỗ trợ người lao động về mặt pháp lý. Hiệp hội Xuất khẩu lao động Việt Nam cũng đã được thành lập để phối hợp với các cơ quan môi giới lao động và cơ quan sử dụng lao động tiềm năng ở nước ngoài.

Kể từ năm 1999, Nhà nước sử dụng chương trình xuất khẩu lao động để thúc đẩy chất lượng nhân lực cần thiết cho tiến trình hiện đại hóa. Các chương trình này cũng là một hoạt động kinh tế góp phần vào việc nâng cao chất lượng lực lượng lao động, giảm tỷ lệ thất nghiệp trong nước, tăng thu nhập quốc gia và tăng cường quan hệ đối ngoại của Việt Nam [14, tr. 1]. Chương trình xuất khẩu lao động trong thời kỳ này mang lại cho Việt Nam khoảng 2 tỷ USD hàng năm. Các nước đón nhận số lượng người lao động Việt Nam lớn nhất là Đài Loan, kế tiếp là Hàn Quốc và Nhật Bản [4, tr. 189]. Chính phủ tiếp tục đặt trọng tâm vào việc tạo ra một lực lượng lao động có tay nghề cao bằng cách cải thiện chất lượng giáo dục đại học, cho phép tư nhân thành lập trường đại học và cao đẳng bán công, mở và tư nhân. Tổng số tổ chức đại học công lập và ngoài công lập trong năm 2000 đạt 153 [15]. Điều này tạo cơ hội cho sinh viên được quyền lựa chọn học tại các trường này thay vì phải làm các công việc tay chân do sự cạnh tranh khốc liệt của kỳ thi tuyển sinh đại học. Sinh viên có khả năng học tập và/hoặc khả năng về kinh tế cũng được khuyến khích đi du học. Số lượng sinh viên Việt Nam du học tại Nga thông qua Hội đồng

Tương trợ Kinh tế Xã hội Chủ nghĩa (the Socialist Council on Mutual Economic Assistance) tiếp tục tăng từ năm 1981 đến cuối giai đoạn này. Mặc dù Nga đã giảm hỗ trợ kỹ thuật và tài chính sau sự sụp đổ của chủ nghĩa xã hội ở Đông Âu, hai nước vẫn duy trì quan hệ đối ngoại thông qua các dự án song phương và các thỏa thuận xử lý nợ [9, tr. 136]. Australia cũng cam kết cung cấp học bổng toàn phần cho sinh viên Việt Nam có thành tích học tập xuất sắc để theo đuổi chương trình đại học và sau đại học tại Australia thông qua sáng kiến tài trợ của Cơ quan Phát triển Quốc tế AusAID. Tương tự, Hoa Kỳ cung cấp chương trình học bổng Fulbright hay Vương quốc Anh với chương trình học bổng Chevening, tạo cơ hội cho hàng trăm sinh viên theo học sau đại học tại các nước này. Là một thuộc địa của Pháp trước đây và là thành viên trong Cộng đồng Pháp ngữ, Việt Nam cũng đã gửi khoảng 17.000 sinh viên đến Pháp, 10% trong số đó là dưới sự tài trợ của Pháp [16, tr. 60]. Tuy nhiên, điều này gây ra cho Việt Nam nạn chảy máu chất xám từ sau năm 2000.

Chính phủ giải quyết chảy máu chất xám theo hai hướng. Một mặt, việc tự do ra nước ngoài là dấu hiệu dân chủ trong việc tôn trọng nhân quyền và khắc phục những chỉ trích từ các nước phương tây. Khả năng xuất ngoại để học tập và lao động có thể nâng cao kinh nghiệm làm việc, kiến thức chuyên môn và kỹ thuật, kỹ năng ngoại ngữ và mạng lưới nghề nghiệp. Mạng lưới nghề nghiệp xuyên quốc gia với những kiều bào di dân vì lý do chính trị sau năm 1975 có thể được coi là nỗ lực của Nhà nước trong việc hòa giải dân tộc vì sự đoàn kết quốc gia.

5. Từ năm 2001 đến nay: hiền tài là nguyên khí quốc gia

Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 5 năm của Đại hội Đảng lần thứ IX ghi nhận sự chuyển biến nền kinh tế từ nông nghiệp (chiếm khoảng 20,9%) thành công nghiệp và dịch vụ (lần lượt là 36,7% và 38,1%) [12]. Một trong những nhiệm vụ chính mà Đảng phải nhanh chóng hoàn thành là đưa Việt Nam ra khỏi

danh sách các nước có thu nhập thấp và gia tăng vị thế trong nền kinh tế tri thức toàn cầu. Để đạt được các mục tiêu này, Nhà nước ưu tiên phát triển khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo bằng cách đầu tư 4% tổng GDP cho giáo dục, tư nhân hóa cơ sở giáo dục và tạo ra các bước đột phá trong lĩnh vực dịch vụ. Ưu tiên đầu tư được tập trung cho các ngành dịch vụ có tiềm năng lớn và sức cạnh tranh cao, bao gồm vận tải, thương mại, du lịch, ngân hàng và viễn thông. Kế hoạch này cho thấy việc phát triển một nền kinh tế dựa trên tri thức trong giai đoạn chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới. Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội năm 2011-2020 cho rằng Việt Nam có thể gia nhập các nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình [17]. Chiến lược này ghi nhận tầm quan trọng của Hiệp hội các nước Đông Nam Á (ASEAN) và Tổ chức Hợp tác Kinh tế châu Á-Thái Bình Dương (APEC) đối với việc hội nhập khu vực và toàn cầu. Quá trình quốc tế hóa lao động và phân công lao động quốc tế cho phép Việt Nam tham gia vào mạng lưới sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu. Các báo cáo của Đảng và Chính phủ trong Đại hội Đảng lần X năm 2006 và lần thứ XI năm 2011 luôn nhấn mạnh đến việc phát triển và bồi dưỡng nhân tài để tạo lực đẩy cho việc hội nhập vào nền kinh tế tri thức toàn cầu [18], [19]. Nhân lực bậc cao được xem là nguyên khí của quốc gia. Chính phủ quyết định đào tạo cán bộ chủ chốt trong lĩnh vực khoa học và công nghệ cũng như thu hút nhân tài trong và ngoài nước.

Tuy nhiên, Việt Nam đang phải đối mặt với tình trạng thiếu lao động có kỹ năng, mặc dù dân số 90,7 triệu người vào năm 2014, trong đó 69,83% sống ở nông thôn và 41,3% làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp [20], [21]. 6,4% dân số có bằng cao đẳng và đại học trong năm 2010 và 6,9% trong năm 2013, và chỉ có 0,2% đạt trình độ sau đại học [20, tr. 2]. Sự thiếu lao động có kỹ năng bị gây ra bởi tỷ lệ sinh viên thấp và chất lượng đào tạo đại học chưa thỏa đáng. Năm 2011, Chính phủ Việt Nam ban hành Quyết định 579/QĐ-TTg, phê duyệt chiến lược phát triển nguồn vốn nhân lực từ năm 2011 đến năm 2020. Quyết

định này đánh giá năng lực con người như “lợi thế quan trọng nhất” cho phát triển bền vững và gia tăng lợi thế cạnh tranh [22, tr. 1]. Chính phủ hướng đến việc đào tạo công dân có khả năng chuyên môn, kỹ năng học tập suốt đời và “khả năng đáp ứng yêu cầu của Việt Nam trong thời kỳ hội nhập và ứng phó với những sự thay đổi trên thế giới” [22, tr. 2]. Nhân lực bậc cao phải có khả năng thực hiện nghiên cứu độc lập, tiếp nhận và chuyển giao kiến thức khoa học. Để đạt được mục tiêu này, Chính phủ gia tăng số lượng các viện đào tạo đại học ngang tầm quốc tế lên đến hơn 10 vào năm 2020, và các trường đại học đẳng cấp thế giới lên đến hơn 4 vào năm 2020, thông qua việc mở rộng quan hệ với các trường đại học quốc tế, kêu gọi sự đầu tư từ khu vực tư nhân, cung cấp chương trình giảng dạy bằng tiếng Anh và liên kết với các trường đại học hàng đầu nước ngoài. Chính phủ cũng khuyến khích sinh viên du học bằng ngân sách nhà nước, tự túc và từ các nguồn tài trợ ở nước ngoài. Số lượng giảng viên đại học có trình độ tiến sĩ được kỳ vọng tăng đến 35% vào năm 2020 thông qua các Đề án học bổng 322 và 165, các chương trình học bổng của địa phương và học bổng quốc tế. Đề án 911 (sự tiếp tục của Đề án 322) hỗ trợ kinh phí đào tạo 10.000 giảng viên theo học chương trình tiến sĩ tại các trường đại học hàng đầu thế giới, 3.000 người học chương trình tiến sĩ dạng sandwich, và 10.000 người đăng ký trong các chương trình tiến sĩ tại các trường trong nước từ năm 2010 đến 2020. Đề án 165, bắt đầu vào năm 2008 với ngân sách hàng năm là 500 tỷ đồng, cung cấp cho các lãnh đạo đi du học để nâng cao ngoại ngữ, kỹ năng lãnh đạo và khả năng hợp tác quốc tế. Nếu ứng viên có thể được nhận vào chương trình sau đại học tại các trường đại học nước ngoài, họ sẽ được tài trợ toàn phần để theo học các chương trình đó.

Cũng trong năm 2011, Quyết định 1216/QĐ-TTg được ban hành, quy định các mục tiêu đã được đặt ra trong Quyết định 579/QĐ-TTg. Theo đó, các dự án phát triển nguồn nhân lực tại Việt Nam phải được thực hiện một cách

linh hoạt theo “những bước đi phù hợp với yêu cầu phát triển đất nước trong từng giai đoạn,” và mỗi khu vực sẽ vạch ra kế hoạch nhằm đáp ứng nhu cầu ngành nghề của từng vùng [22, tr. 1]. Sau quyết định này, mỗi tỉnh chuẩn bị các đề án xây dựng nguồn nhân lực riêng của họ. Các chương trình thu hút nhân tài được các tỉnh thành đồng loạt thực hiện để nâng cao lợi thế cạnh tranh nội địa, đẩy mạnh phát triển kinh tế-xã hội và đầu tư. Ngoài ra, sinh viên tốt nghiệp và người đi làm cũng có thể được cử đi du học tại các nước phát triển. Đề án học bổng Mekong 1000 là một ví dụ. Tháng 10 năm 2005, Bộ Giáo dục và Đào tạo ký Quyết định số 6143/QĐ-BGD&ĐT, với mục tiêu tài trợ cho 1.015 sinh viên tại đồng bằng sông Cửu Long đi du học (với 81,3% các ứng viên theo học các khóa học thạc sĩ và phần còn lại theo học các chương trình tiến sĩ). Trong khoảng thời gian bắt đầu vào năm 2005 cho đến tháng 4 năm 2015, Đề án đã gửi 502 học viên thạc sĩ và 50 nghiên cứu sinh đi du học. Những sinh viên này học tại 160 cơ sở giáo dục ở 23 quốc gia, với 51% ở châu Âu, 24% ở châu Á, 19% ở Úc và 6% ở Bắc Mỹ. Báo cáo năm 2015 của Đề án này nhận thấy rằng sự trở về của những sinh viên này có thể nâng cao môi trường làm việc hiện tại thông qua khả năng ứng dụng kiến thức và kỹ năng đạt được trong thời gian đi du học.

Một chiến lược khác là gửi lao động và công nhân có kỹ năng đến các nước khác như một biện pháp để tham gia vào thị trường lao động toàn cầu và nâng cao chất lượng của lực lượng lao động. Nhà nước khuyến khích lao động có kỹ năng ra nước ngoài làm việc có thời hạn để giúp đất nước “đào sâu các mối quan hệ đa phương với bạn bè quốc tế và tạo ra lợi ích kinh tế cho đất nước” [22, tr. 2]. Năm 2011, kiều hối từ nguồn lao động Việt Nam có kỹ năng và bán kỹ năng làm việc ở nước ngoài đạt từ 1,5 tỷ đến 2 tỷ USD, kiều hối từ Việt kiều đạt 9 tỉ USD, chiếm 8% GDP. Trong khi việc xuất ngoại đã từng một thời gắn liền với sự phản bội Tổ quốc, thì nay dòng chảy sinh viên du học cũng như những người lao động có tay nghề và lao động phổ

thông đã được định hướng nhằm cải thiện chất lượng của lực lượng lao động và thay đổi hình ảnh chính trị của Việt Nam trên trường quốc tế.

Để quản lý được khả năng quay về của nguồn nhân lực này, Chính phủ áp dụng phương pháp sóng đôi. Một mặt, người lao động có tay nghề và lao động phổ thông được khuyến khích và hỗ trợ để làm việc ở nước ngoài. Họ có thể xin giấy phép làm việc và di cư đến các nước có quan hệ song phương với Việt Nam. Sinh viên cũng được khuyến khích tìm kiếm học bổng trong nước và quốc tế để du học. Những biện pháp cởi mở này được xem như là chiến lược tăng nguồn thu quốc gia, giảm bớt áp lực việc làm trong nước và nâng cao vị thế của Việt Nam trên mặt trận ngoại giao quốc tế. Mặt khác, để giảm thiểu tình trạng không quay trở về của sinh viên du học và lao động nhập cư, Chính phủ đã ban hành một số nghị định (ví dụ như Nghị định 81/2003/NĐ-CP và 144/2007/NĐ-CP), áp đặt hình phạt tài chính đến gia đình của họ ở Việt Nam, tịch thu tiền đặt cọc và cấm họ đi làm việc ở nước ngoài trong thời hạn 5 năm nếu họ trở về nước muộn. Đối với sinh viên du học bằng học bổng quốc tế và học bổng Việt Nam, Bộ Giáo dục và Đào tạo yêu cầu họ ký hợp đồng làm việc tại Việt Nam sau khi trở về với thời gian hơn gấp ba lần khoảng thời gian học tập ở nước ngoài (và khoảng thời gian này có thể thay đổi tùy theo địa phương dựa trên nhu cầu của thị trường lao động). Vi phạm hợp đồng này có thể dẫn đến bị truy tố và tịch thu tài sản thân nhân của họ. Chính phủ cũng kêu gọi cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài đóng góp trí tuệ và kinh tế bằng cách mời họ quay về Việt Nam đóng góp cho đất nước và xây dựng sự đoàn kết dân tộc. Quyết định số 40/2004/QH11 năm 2004 đưa ra các điều kiện thuận lợi cho người Việt định cư ở nước ngoài trở về và đóng góp cho Việt Nam. Hiện nay, Việt kiều có thể thuê nhà ở tại Việt Nam trên cơ sở lâu dài, thành lập chi nhánh cho công ty của họ, được giảm thuế thu nhập và nhận được hỗ trợ trong xử lý thủ tục giấy tờ. Quyết định này cũng đã hoạch định thành lập

trung tâm nghiên cứu chuyên sâu tại các trường đại học quốc gia để thu hút cả các nhà khoa học trong nước và quốc tế, đặc biệt là những người đã được đào tạo ở nước ngoài, để giảng dạy và nghiên cứu. Kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2009, người Việt Nam định cư ở nước ngoài có thể giữ lại quốc tịch Việt Nam trong trường hợp họ sống ở các nước cho phép mang hai quốc tịch và được hưởng đầy đủ các quyền như những công dân Việt Nam khác. Nghị định số 87/2014/NĐ-CP quy định việc nâng cao chất lượng vốn nhân lực bằng cách thu hút người Việt Nam sống ở nước ngoài và người nước ngoài có sáng chế trong nông nghiệp và công nghệ, có công trình nghiên cứu khoa học xuất sắc và có bằng tiến sĩ.

6. Kết luận

Bài báo phác thảo 4 giai đoạn chủ yếu của quá trình phát triển nhân lực tại Việt Nam từ sau năm 1986. Trong giai đoạn đầu, nhân lực được Nhà nước đào tạo và sử dụng như một chiến lược tạo động lực mở cửa nền kinh tế sang các nước trong khối xã hội chủ nghĩa theo hiệp định song phương. Trong các giai đoạn tiếp theo, nhân lực trở thành nguồn lực phát triển quan hệ ngoại giao theo hướng đa phương sang các nước tư bản. Một mặt, nhân lực bậc cao giúp phát triển chất lượng của lực lượng lao động nội địa, giải quyết vấn đề việc làm và tăng thu nhập quốc dân. Mặt khác, nguồn nhân lực được đưa ra nước ngoài để lao động và du học giúp nâng cao vị trí chính trị và tri thức của Việt Nam trong tiến trình hội nhập quốc tế. Các chiến lược quản lý nhân lực của Việt Nam cho thấy những nỗ lực tham gia vào thị trường lao động toàn cầu và xây dựng hình ảnh chính trị của một quốc gia xã hội chủ nghĩa dân chủ và tiến bộ.

Chính sách phát triển và sử dụng nhân lực tại Việt Nam có 6 đặc điểm sau. Đầu tiên, nhân lực ở Việt Nam được sử dụng như một loại hàng hóa để gia tăng lợi thế cạnh tranh quốc gia. Loại hàng hóa này được chia sẻ trong cộng đồng, có thể đo lường được và đại diện cho những nỗ lực của chính phủ trong cuộc

đưa tài năng toàn cầu và cải thiện hình ảnh của xã hội dân chủ. Thứ hai, loại hàng hóa này được sản xuất bởi sự hợp tác giữa nhà nước, chính phủ ở một số quốc gia có quan hệ ngoại giao với Việt Nam, các trường đại học trong và ngoài nước, sinh viên và người lao động. Thứ ba, lực lượng lao động có tay nghề sẽ đạt được trình độ ngoại ngữ, kiến thức chuyên sâu, các mối quan hệ xã hội xuyên quốc gia của họ sẽ đem lại lợi ích cho sự phát triển. Như vậy, việc đầu tư và sử dụng nhân lực mang tính chính trị hơn là thuộc sở hữu cá nhân. Thứ tư, số lượng người có bằng cấp từ các trường đại học ở phương Tây, người xuất khẩu lao động trong các chương trình hợp tác và xuất khẩu lao động và người Việt nam định cư ở nước ngoài quay trở lại Việt Nam đều đại diện cho sự thành công của Chính phủ trong việc gia tăng dân chủ, làm phong phú thêm nguồn thu của quốc gia và vươn ra cho thị trường toàn cầu. Đóng góp thứ năm của bài báo này là tính biểu trưng của nhân lực. Số lượng nguồn vốn con người tượng trưng cho sự cải thiện của tính dân chủ trong giáo dục và xã hội, cho phép Việt Nam mở rộng hình ảnh của mình như là một đất nước xã hội chủ nghĩa thân thiện trong chính trị và ngoại giao. Thứ sáu, trách nhiệm đào tạo chất lượng cho nhân lực có kỹ năng thường được giao phó cho các trường đại học ở nước ngoài. Nói theo khía cạnh giáo dục quốc tế, điều này khiến cho giáo dục nội địa xem các mô hình giáo dục nước ngoài là chuẩn mực. Nhân lực bậc cao được đào tạo theo chuẩn mực của các nước phát triển, phần nào giúp Việt Nam rút ngắn thời gian thử nghiệm trong giáo dục và đẩy nhanh khả năng hội nhập quốc tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO/ REFERENCES

- [1]. G. Chellaraj, M. E. Keith, and A. Mattoo, "The contribution of skilled immigration and international graduate students to US innovation", *World Bank policy research working paper 3588*, Washington DC: World Bank, 2005, doi:10.1596/1813-9450-3588.
- [2]. H. H. Son, "Human capital development," *ADB economic working papers*, no. 225. Manila: ADB, 2010, doi: 10.2139/ssrn.1695806.
- [3]. E. Tan, "Human capital theory: a holistic criticism," *Review of Educational Research*, vol. 84, no. 3, pp. 411-445, 2014.
- [4]. The Community Party of Vietnam, "The Five-Year Plan for Socio-Economic Development in the 6th Party Congress (in Vietnamese)," 1986. [Online]. Available: http://www.chinhphu.vn/portal/page?_pageid=517,39579382&_dad=portal&_schema=PORTAL. [Accessed June 13, 2020].
- [5]. C. H. Nguyen, "Development and brain drain: a review of Vietnamese labour export and skilled migration," *Migration and Development Journal*, vol. 3, no. 2, pp. 181-202, 2014.
- [6]. The Community Party of Vietnam, *Report by the Central Standing Committee for the 8th Party Congress* (in Vietnamese). Ha Noi: Foreign Language Publishing House, 1996.
- [7]. C. A. Thayer, "Vietnamese foreign policy: multilateralism and the threat of peaceful evolution," in *Vietnamese Foreign Policy in Transition*, C. A. Thayer and R. Amer, Eds. New York: St. Martin's Press, 1999, pp. 1-24.
- [8]. The Community Party of Vietnam, "Foundations for Accelerating the Country to Socialism (in Vietnamese)," 1991. [Online]. Available: http://www.cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30145&cn_id=8101. [Accessed May 15, 2020].
- [9]. C. H. Nguyen, "Vietnamese international student mobility: past and current trends," *Asian Education and Development Studies*, vol. 2, no. 2, pp. 127-148, 2013.
- [10]. The Community Party of Vietnam, "Strategies for Education and Training Development in the Industrialization and Modernization Processes and Missions to 2000 (in Vietnamese)," 1996. [Online]. Available: http://daihoi12.dangcongsan.vn/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=28340653&cn_id=402362. [Accessed July 13, 2020].
- [11]. T. T. Do, and T. P. L. Nguyen, "Basic achievements in socio-economic development in Vietnam since the Doi Moi," (in Vietnamese), *Communist Review*, 2013. [Online]. Available: <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Viet-nam-tren-duong-doi-moi/2013/21694/Nhung-thanh-tuu-co-ban-ve-phat-trien-kinh-te-xa.aspx>. [Accessed June 4, 2020].
- [12]. The Community Party of Vietnam, "The Socio-Economic Development Five-Year Plan by the 9th Party Congress (in Vietnamese)," 2001. [Online]. Available: http://www.cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30618&cn_id=6775. [Accessed July 6, 2020].

- [13]. X. N. Pham, “An overview of Vietnamese society in the renovation processes for development and international integration,” (in Vietnamese) in The 3rd International Conference on Vietnam’s Studies, Hanoi, December 5-8, 2008. [Online]. Available: http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn/c/document_library/get_file?uuid=3ddff82d-d4b4-4ab4-ad2b-54b70d5469ee&groupId=13025. [Accessed July 13, 2020].
- [14]. Ministry of Justice, Decree 152/1999/NĐ-CP (in Vietnamese). Ha Noi: Ministry of Justice, 1999. [Online]. Available: http://www.moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=6989. [Accessed July 13, 2020].
- [15]. VnExpress, “Shortage of Kindergartens, Abundance of Universities (in Vietnamese),” 2012. [Online]. Available: <http://vnexpress.net/tin-tuc/cong-dong/thieu-truong-mam-non-thua-truong-dai-hoc-2229177.html>. [Accessed July 16, 2020].
- [16]. S. Wright “Allegiance, influence and language: the case of Francophonie and Vietnam,” *Synergies Europe*, vol. 3, pp. 51-67, 2008. [Online]. Available: <http://gerflint.fr/Base/Europe3/wright.pdf>. [Accessed May 16, 2020].
- [17]. Ministry of Planning and Investment, “Strategies for Socio-Economic Development 2011 – 2020” (in Vietnamese), 2011. [Online]. Available: http://www.mpi.gov.vn/portal/page/portal/bkhdtpkttxh/thptktxh/tctbvclpt?p_cateid=20650044&item_id=20650999&article_details=1. [Accessed July 16, 2020].
- [18]. The Government, “Improving Leadership and Fighting Capacities for the Party, Mobilizing the National Strength, Speeding the Modernization processes, and Lifting our Country out of Underdevelopment” (in Vietnamese), 2006. [Online]. Available: <http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/noidungvankiendaihoi dang?categoryId=10000715&articleId=10038386>. [Accessed June 9, 2020].
- [19]. The Government, “Platform for Accelerating the Country to Socialism” (in Vietnamese), 2011. [Online]. Available: <http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/noidungvankiendaihoi dang?categoryId=10000716&articleId=10038370>. [Accessed June 9, 2020].
- [20]. General Statistics Office of Vietnam, “Summary of the Vietnamese Household Living Standard Survey 2010,” 2011. [Online]. Available: http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=483&idmid=4&ItemID=11148. [Accessed June 8, 2020].
- [21]. General Statistics Office of Vietnam, “Vietnam’s Population Reach More Than 90 Million,” 2015. [Online]. Available: <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=382&idmid=2&ItemID=15148>. [Accessed May 28, 2020].
- [22]. The Community Party of Vietnam, “The Party’s Perspectives on Human Capacity Buiding during the Industrialization and Modernization Speeding Processes (in Vietnamese),” 2011. [Online]. Available: <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2012/17716/Quan-diem-cua-Dang-ve-phat-trien-nguon-nhan-luc-trong-thoi.aspx>. [Accessed May 16, 2020].