CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC: TỪ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH ĐẾN QUẢN LÝ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI

TS. Trần Thị Huyền Trang[1]

Trong tiến trình phát triển của các mô hình quản lý công, sự chuyển đổi từ hành chính công truyền thống sang quản trị công mới và quản lý phát triển xã hội phản ánh sự thay đổi căn bản trong tư duy điều hành xã hội, theo hướng đa chủ thể, lấy con người làm trung tâm và hướng tới phát triển bao trùm. Trong bối cảnh thị trường lao động đang chứng kiến sự gia tăng mạnh mẽ của khu vực lao động phi chính thức, làm bộc lộ các khoảng trống thể chế, đặc biệt trong bảo đảm an sinh và khả năng chống chịu rủi ro. Trên cơ sở vận dụng lý thuyết quản lý phát triển xã hội, bài viết phân tích các thách thức đa chiều đặt ra đối với nhóm lao động này, đồng thời chỉ ra yêu cầu chuyển đổi mô hình, qua đó đề xuất giải pháp chính sách nhằm thúc đẩy phát triển bền vững trong lĩnh vực lao động – việc làm ở Việt Nam hiện nay.

• Từ khóa: *lao động phi chính thức, quản lý phát triển xã hội, hành chính công, an sinh xã hội, chính sách lao động.*

In the evolution of public management models, the shift from traditional public administration to new public management and social development management reflects a fundamental change in the philosophy of social governance, towards a multi-stakeholder, people-centred approach aimed at inclusive development. The labour market is witnessing a sharp expansion of the informal sector, which has exposed institutional gaps, particularly in ensuring social security and resilience to risks. Drawing on the theory of social development management, this article analyses the multidimensional challenges facing informal workers, identifies the need for a shift in the management model, and proposes policy solutions to promote sustainable development in the field of labour and employment in Vietnam today.

• Key words: informal workers, social development management, public administration, social security, labour policy.

Ngày nhận bài: 22/7/2026
Ngày gửi phản biện: 31/7/2026
Ngày duyệt đăng: 05/8/2026

1. Xu hướng chuyển từ quản lý theo mô hình hành chính công truyền thống đến quản lý phát triển xã hội

Lịch sử tư tưởng chính trị và khoa học quản trị ghi nhận sự ra đời và vận hành có tính quy luật của các mô hình tổ chức xã hội. Bản chất của sự chuyển giao giữa các hệ tư duy này không đơn thuần là những cải cách về kỹ thuật hay nới lỏng thủ tục hành chính. Sâu xa hơn, đó là một cuộc cách mạng về triết lý chính trị trong việc tái định vị mối quan hệ giữa nhà nước và xã hội, đánh dấu sự chuyển đổi phương thức thực thi quyền lực: từ bỏ tư duy kiểm soát áp đặt từ trên xuống để chuyển sang kiến tạo một mạng lưới quản lý đa chủ thể.

Thứ nhất, mô hình Hành chính công truyền thống (Traditional Public Administration) là sự giao thoa giữa thuyết quản lý khoa học của F. Taylor (1912) và "lý thuyết về bộ máy quan liêu hợp lý - hợp pháp (rational bureaucracy) do Max Weber" (1922) đề xướng (1). Đặc trưng của mô hình là sự tuyệt đối hóa vai trò độc tôn của các thiết chế chính quyền, đề cao đội ngũ công chức chuyên nghiệp và các quy trình công vụ mang tính quy chuẩn nghiêm ngặt. Trong cấu trúc này, quyền lực nhà nước được thiết kế theo thứ bậc tuyến tính (từ trên xuống), lấy nguyên tắc mệnh lệnh - phục tùng. Mô hình có ưu điểm tạo ra hiệu lực và hiệu quả cao trong việc thực thi chính sách nhờ tính kỷ luật và trật tự phân cấp rõ ràng. Tuy nhiên, tư duy này bộc lộ những hạn chế khi quá tin tưởng rằng chính quyền là chủ thể duy nhất có khả năng bảo vệ lợi ích công. Trên thực tế, các vấn đề công ngày càng phức tạp khiến bộ máy hành chính truyền thống trở nên xơ cứng, chậm chạp và dễ bị động trước thay đổi bất định của thời cuộc.

Thứ hai, nhằm giải quyết sự trì trệ của bộ máy quan liêu truyền thống, tư duy Quản lý công mới (New Public Management - NPM) dần hình thành vào đầu những năm 1980. Mô hình này chủ trương "thương mại hóa" khu vực công thông qua việc nội hóa các quy luật cạnh tranh thị trường, kỹ thuật quản trị doanh nghiệp và cơ chế "hợp đồng" vào quá trình vận hành của bộ máy nhà nước. Sự dịch chuyển phần nào làm tăng tính linh hoạt. Tuy nhiên, các giá trị cốt lõi của sự phát triển bền vững như bình đẳng, quyền con người, trách nhiệm giải trình và sự minh bạch không thể đo lường đơn thuần bằng lợi nhuận hay cổ phần.

Sự tiến hóa của các mô hình nêu trên là tiền đề lý luận cho tư duy Quản lý phát triển xã hội. Quản lý phát triển xã hội là "sự tác động có định hướng, có tổ chức của chủ thể quản lý đến khách thể nhằm mục tiêu phát triển xã hội bền vững" (3). Hiện thực hóa nội hàm này, Quản lý phát triển xã hội được thể hiện qua các phương diện cốt lõi: "Thúc đẩy phát triển con người, phát triển xã hội, Phát triển hài hòa

[1]*Học viện Chính sách và Phát triển; email: huyenanhtrang89@gmail.com*

cơ cấu xã hội, Bảo đảm bình đẳng xã hội; Thực hiện an sinh xã hội; Bảo đảm phúc lợi xã hội; Định hướng, kiểm soát các biến đổi xã hội; Thực thi chính sách xã hội với từng đối tượng, Bảo đảm an toàn xã hội, như ngăn chặn và đấu tranh với tội phạm xã hội, tệ nạn xã hội, lệch chuẩn xã hội; Quản lý xung đột xã hội; Xử lý các vấn đề xã hội mới nảy sinh" (4). Quá trình chuyển đổi sang quản lý phát triển xã hội thể hiện ở việc kiến tạo một hệ sinh thái đa chủ thể, trong đó: Nhà nước là chủ thể đóng vai trò định hướng, kiến tạo thể chế, điều tiết các khiếm khuyết của thị trường và hỗ trợ các nhóm yếu thế. Nhân dân, cộng đồng được xác lập ở vị thế chủ thể mang quyền lực quyết định. Năng lực làm chủ của nhân dân được thực thi một cách toàn diện thông qua sự kết hợp giữa phương thức dân chủ đại diện và phương thức dân chủ trực tiếp để phát huy trọn vẹn quyền công dân và quyền con người. Đối tác (như doanh nghiệp, gia đình và các tổ chức cung ứng dịch vụ xã hội…) đóng vai trò chia sẻ trách nhiệm và nguồn lực, tham gia cung ứng dịch vụ và giám sát phản biện.

2. Quản lý phát triển xã hội theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIV của Đảng

Tư duy quản lý phát triển xã hội được Đảng Cộng sản Việt Nam từng bước xác lập trong hệ thống các văn kiện chiến lược quốc gia: "xây dựng, thực hiện các chính sách phù hợp với các giai tầng xã hội; có các giải pháp quản lý hiệu quả để giải quyết hài hòa các mối quan hệ xã hội"(5). Đại hội XIV của Đảng tiếp tục khẳng định rõ: "Quản lý phát triển xã hội bền vững; bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội, chăm lo đời sống nhân dân" (6). Theo đó, quản lý phát triển xã hội thể hiện một cấu trúc phức tạp nhưng thống nhất, bao gồm 10 phương diện cốt lõi như đã phân tích ở trên (7). Các phương diện này tập trung vào ba nhóm chức năng chính phản ánh sự vận hành của quản lý phát triển xã hội trong bối cảnh Việt Nam hiện nay:

Một là, chức năng kiến tạo động lực phát triển. Xoay quanh triết lý cốt lõi "lấy con người làm trung tâm", chức năng này có vai trò khơi dậy năng lực nội tại và khai thác nguồn lực xã hội, trong đó trọng tâm là nguồn lực con người. Điểm đột phá của chức năng này là sự dịch chuyển phương thức thực hiện quyền lực: từ kiểm soát, áp đặt của Nhà nước sang thiết lập mạng lưới quản lý đa chủ thể. Trong đó, Nhà nước tái định vị thành "nhà kiến tạo phát triển", thiết lập hành lang pháp lý minh bạch nhằm trao quyền để các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, nhóm nghề nghiệp và cộng đồng phát huy tối đa năng lực.

Hai là, chức năng bảo đảm phúc lợi, điều tiết phân phối và thúc đẩy công bằng xã hội. Về mặt khách quan, sự vận hành của nền kinh tế thị trường luôn tiềm ẩn những khuyết tật, tiêu biểu là xu hướng phân cực giàu - nghèo và sự gia tăng tính dễ bị tổn thương của các nhóm yếu thế. Quản lý phát triển xã hội khẳng định vai trò là một thiết chế điều tiết vĩ mô nhằm khắc phục giới hạn của thị trường. Vai trò này được hiện thực hóa thông qua việc thiết lập một mạng lưới an sinh xã hội đa tầng, bao trùm. Cách tiếp cận này không chỉ mang ý nghĩa trợ giúp thụ động, mà cốt lõi là trao quyền, tạo điều kiện thuận lợi để nâng cao năng lực chống chịu và khả năng thích ứng dài hạn.

Ba là, chức năng quản trị và kiểm soát rủi ro. Xã hội hiện đại được đặc trưng bởi tính bất định (VUCA). Do đó, khả năng dự báo và quản trị sự biến đổi là thước đo năng lực quản lý xã hội của nhà cầm quyền. Chức năng này được thể hiện định hướng, kiểm soát các biến đổi xã hội; Xử lý các vấn đề xã hội mới nảy sinh như tác động chuyển đổi số, đấu tranh tội phạm trong bối cảnh mới, và đặc biệt là ứng phó với các mối đe dọa an ninh phi truyền thống, nâng cao năng lực chống chịu của quốc gia trước các cú sốc đan xen từ khủng hoảng kinh tế - tài chính, biến đổi môi trường sinh thái và biến động địa chính trị toàn cầu.

Sự hội tụ của ba nhóm chức năng nêu trên không tồn tại biệt lập mà đan xen, tương hỗ lẫn nhau, tạo nên một khung quản lý phát triển xã hội một cách toàn diện.

3. Chính sách đối với lao động phi chính thức ở Việt Nam hiện nay - Những hạn chế đặt ra trong bối cảnh mới

3.1. Tình hình lao động phi chính thức ở Việt Nam

Khái niệm "khu vực phi chính thức" (informal sector) lần đầu tiên được nhắc đến tại Nghị quyết của Hội nghị thống kê lao động quốc tế lần thứ 15 (1993), khu vực phi chính thức gồm: "Các đơn vị sản xuất nhỏ, thường do hộ gia đình sở hữu; Không có tư cách pháp nhân riêng, không tách biệt vốn – lao động rõ ràng; Quy mô nhỏ, ít hoặc không đăng ký kinh doanh; Quan hệ lao động chủ yếu dựa trên quan hệ cá nhân, gia đình hoặc việc làm tạm thời, ít hợp đồng chính thức" (8). Khái niệm "việc làm phi chính thức" (informal employment) được ILO mở rộng: "Tất cả các công việc không được điều chỉnh hoặc bảo vệ đầy đủ bởi pháp luật lao động, hệ thống thuế và bảo hiểm xã hội (BHXH)" (9)(10).

Lao động phi chính thức thường được xác định gắn với "việc làm phi chính thức" với vai trò là việc làm chính của lao động. Cách tiếp cận này phù hợp với chuẩn trong thống kê lao động quốc tế và bảo đảm tính nhất quán trong đo lường. Những người có việc làm chính thức nhưng đồng thời tham gia vào các việc làm phi chính thức chỉ được ghi nhận là có việc làm phi chính thức thứ cấp, và không được xếp vào nhóm lao động phi chính thức trong các thống kê tiêu chuẩn.

Như vậy, lao động phi chính thức được xác định là lao động có việc làm phi chính thức là sinh kế cốt lõi, chiếm phần lớn quỹ thời gian và nguồn thu nhập. Họ không được bảo đảm bởi pháp luật lao động và hệ thống an sinh xã hội chính thức của quốc gia, cả về phương diện pháp lý lẫn thực tiễn.

Lao động có việc làm phi chính thức chung ở Việt Nam là những người có việc làm nhưng thuộc một trong các trường hợp sau: "Lao động gia đình không được hưởng lương, hưởng công; Người chủ của cơ sở, lao động tự làm thuộc khu vực phi chính thức; Người làm công hưởng lương nhưng không được ký hợp đồng lao động, hoặc được ký hợp đồng có thời hạn nhưng cơ sở tuyển dụng không đóng BHXH theo hình thức bắt buộc; Xã viên hợp tác xã không đóng BHXH bắt buộc; Lao động làm việc trong khu vực hộ nông, lâm nghiệp và thủy sản" (11).

Tỷ lệ lao động phi chính thức ở Việt Nam vẫn ở mức cao, "chiếm 63,1% tổng số lao động có việc làm (tương đương khoảng 33,1 triệu người). Trong quý IV năm 2025, lao động phi chính thức chung (bao gồm cả lao động làm việc trong hộ nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản) là 32,7 triệu người" (12).

3.2. Thách thức của Quản lý phát triển xã hội đối với lao động phi chính thức

Với quy mô và tính chất như trên, lao động khu vực phi chính thức không còn là một hiện tượng mang tính quá độ mà là một hợp phần ngày càng quan trọng trong cấu trúc thị trường lao động hiện nay. Vận dụng lý luận về quản lý phát triển xã hội đối với nhóm lao động phi chính thức, qua hệ ba chức năng cốt lõi: kiến tạo động lực; điều tiết phúc lợi; và quản trị rủi ro – là cơ sở để nghiên cứu đề xuất chính sách.

Thứ nhất, thách thức đặt ra đối với chức năng kiến tạo động lực phát triển cho lao động phi chính thức. Chức năng này phản ánh triết lý "lấy con người làm trung tâm", hướng tới thúc đẩy phát triển năng lực cá nhân, bảo đảm không ai bị bỏ lại phía sau. Tuy nhiên, trong thị trường lao động cạnh tranh gay gắt hiện nay, lao động phi chính thức có xu hướng năng suất lao động bị giảm theo thời gian, bởi các công việc phi chính thức thường ít cơ hội phát triển kỹ năng, hạn chế đào tạo và có ít động lực đổi mới sáng tạo. Tuy nhiên, thu nhập của lao động phi chính thức thường chỉ bằng 60-65% so với lao động chính thức. "Lao động chính thức có thu nhập bình quân khoảng 8,2 - 8,5 triệu đồng, trong khi lao động phi chính thức chỉ dao động quanh mức 4,8 - 5,5 triệu đồng/tháng" (13). Mặc dù chiếm hơn 60% lực lượng lao động, nhưng "khu vực phi chính thức (không bao gồm hộ nông nghiệp) chỉ đóng góp khoảng 20-25% vào tổng GDP của Việt Nam" (14). Theo tính toán của ILO dựa trên dữ liệu VHLSS (Khảo sát mức sống dân cư), năng suất lao động trong "khu vực chính thức cao gấp 2,5 đến 3 lần so với khu vực phi chính thức" (15). Nguyên nhân là do khu vực phi chính thức hạn chế về vốn, công nghệ lạc hậu và quy mô sản xuất nhỏ lẻ. Phần lớn lao động phi chính thức tập trung vào các ngành dịch vụ giá trị gia tăng thấp, chủ yếu là thương mại và dịch vụ cá nhân.

Bên cạnh đó, lao động phi chính thức thường có trình độ không cao, nguồn lực hạn chế, có xu hướng chấp nhận bất kỳ cơ hội việc làm nào có sẵn, mà phần lớn thuộc khu vực phi chính thức. Tỷ lệ hoàn thành bậc trung học phổ thông rất thấp: Theo số liệu khảo sát, chỉ có 15,7% lao động trong khu vực phi chính thức có trình độ học vấn từ cấp Trung học phổ thông trở lên. Con số này cực kỳ khiêm tốn khi đặt lên bàn cân với các khu vực khác: khu vực Nhà nước (79,3%), doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (51,8%), doanh nghiệp trong nước (47,3%) và hộ kinh doanh chính thức (31,2%). Trình độ học vấn của lực lượng này chưa đạt mức trung bình của cả nước (23,1%) và chỉ cao hơn duy nhất khu vực nông nghiệp (9,2%) (20). Trình độ học vấn thấp không chỉ là nguyên nhân mà còn là hệ quả của việc kẹt trong khu vực phi chính thức. Do không có nguồn lực tài chính tốt, họ không có điều kiện để tiếp tục đào tạo, cập nhật kiến thức, kĩ năng. Điều này dễ tạo nên một vòng quẩn quanh, không lối thoát: kĩ năng thấp nên thu nhập thấp, và thu nhập thấp nên khó có cơ hội để cải thiện kĩ năng. Thực tế đặt ra thách thức trong kiến tạo nền tảng phát triển đối với lực lượng lao động này, nâng cao chất lượng đào tạo, phát triển nguồn nhân lực.

Thứ hai, lao động phi chính thức thường gắn với chất lượng việc làm thấp hơn so với lao động chính thức, do khả năng tiếp cận hạn chế đối với hệ thống an sinh xã hội, các quyền tại nơi làm việc, an toàn lao động và sự ổn định việc làm vẫn còn bị bỏ ngỏ. Đây là coi là rào cản lớn đối với hệ thống an sinh. Tỷ lệ tham gia BHXH tự nguyện của lao động phi chính thức nói chung tại Việt Nam thường duy trì ở mức rất thấp (dưới 5%), điều này đã được khẳng định trong các niên giám thống kê giai đoạn 2022-2024 (16). Các nhà nghiên cứu gọi lao động phi chính thức là "nhóm giữa mất tích" trong hệ thống an sinh xã hội, bởi họ rơi vào một khoảng trống chính sách: không đủ nghèo để được nhận trợ cấp xã hội từ nhà nước, nhưng cũng không nằm trong khu vực kinh tế chính thức để được tham gia và bảo vệ bởi hệ thống BHXH bắt buộc.

Thứ ba, thách thức đặt ra đối với chức năng quản trị và kiểm soát rủi ro đối với lao động phi chính thức. Sự gia tăng của các nền tảng kỹ thuật số biến một số lao động chính thức thành phi chính thức, đồng thời tạo ra các việc làm linh hoạt nhưng thiếu cơ chế bảo vệ đối với nhóm đối tượng này. Tác động từ công nghệ, tự động hóa và trí tuệ nhân tạo (AI). Sự bùng nổ của các nền tảng lao động kỹ thuật số (như ứng dụng gọi xe, giao hàng, dán nhãn dữ liệu) tạo ra hàng triệu việc làm linh hoạt, làm gia tăng lao động phi chính thức. Kinh tế Gig (Gig economy) xuất hiện như một mô hình kinh tế trong đó các công việc ngắn hạn, linh hoạt thay thế cho các công việc toàn thời gian truyền thống, theo từng nhiệm vụ cụ thể, thay vì có quan hệ lao động ổn định lâu dài. Quy mô "lao động Việt Nam đang tham gia vào nền kinh tế Gig khoảng 14% thị

trường" (17). Người lao động trên nền tảng (gig workers) bị phân loại là "đối tác độc lập" thay vì "người lao động", do đó bị tước đoạt các quyền lợi lao động cơ bản. Những lao động nền tảng này đối mặt với các rủi ro mới: tiền lương bị ép giá do nguồn cung lao động vượt cầu, bị kiểm soát bởi các thuật toán không minh bạch, thu nhập biến động mạnh và hạn chế trong tiếp cận an toàn lao động.

Thêm vào đó, lao động phi chính thức chịu tác động mạnh của các biến động toàn cầu (biến đổi khí hậu, dịch bệnh, cú sốc thương mại hoặc làn sóng tự động hóa). Lao động phi chính thức thiếu các cơ chế dự phòng để chống chịu trước khủng hoảng. Trước biến đổi khí hậu, họ là những người dễ bị tổn thương nhất do thường làm việc trong điều kiện không được bảo vệ, sinh kế phụ thuộc vào yếu tố ngoại cảnh, thời tiết. Cuộc khủng hoảng như đại dịch COVID-19 khiến hàng triệu lao động phi chính thức bị mất thu nhập nghiêm trọng nhưng lại gặp vướng mắc pháp lý nhất định trong việc tiếp cận các gói cứu trợ khẩn cấp của nhà nước. Bên cạnh đó, sự phát triển của công nghệ đang tạo ra những tác động kép đầy thách thức đối với lao động phi chính thức, trong đó có "Hiệu ứng đẩy". Việc ứng dụng robot công nghiệp mang lại lợi ích cho lao động kỹ năng cao nhưng lại đánh bật hàng triệu lao động kỹ năng thấp (làm các công việc chân tay rập khuôn) ra khỏi dây chuyền sản xuất chính thức.

4. Các giải pháp chính sách để từng bước hiện thực hóa Quản lý phát triển xã hội đối với lao động phi chính thức

Việc đề xuất các giải pháp chính sách nhằm từng bước hiện thực hóa quản lý phát triển xã hội đối với lao động phi chính thức không chỉ có ý nghĩa lý luận mà còn mang tính thực tiễn sâu sắc trong việc thúc đẩy phát triển công bằng, bền vững và ổn định xã hội.

Thứ nhất, thúc đẩy đa dạng việc làm chính thức, chuyển dịch lao động từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức. Để làm được điều này, về phía doanh nghiệp, cần đẩy mạnh hỗ trợ các hộ kinh doanh cá thể và doanh nghiệp nhỏ đăng ký hoạt động hợp pháp, quản lý lao động và tham gia BHXH đầy đủ, đồng thời giảm thiểu chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp. Về phía người lao động, cần chú trọng nâng cao năng lực thông qua phát triển kỹ năng số, tư duy phân tích và giải quyết vấn đề, thúc đẩy học tập suốt đời trong bối cảnh chuyển đổi công nghệ. Bên cạnh đó, chính sách thị trường lao động chủ động cần được củng cố theo hướng vượt ra ngoài các biện pháp hỗ trợ thụ động, tập trung vào cung cấp dịch vụ việc làm, định hướng nghề nghiệp, đào tạo lại và hỗ trợ khởi nghiệp, qua đó nâng cao khả năng thích ứng và chuyển dịch của lực lượng lao động.

Thứ hai, Quản lý phát triển xã hội đặt ra yêu cầu nhà nước không thể đơn độc gánh vác toàn bộ trách nhiệm an sinh, mà phải thiết lập cơ chế quản trị chia sẻ trách nhiệm. Doanh nghiệp và các nền tảng kỹ thuật số phải được coi là đối tác chiến lược và cùng chia sẻ trách nhiệm xã hội. Nhà nước kiến tạo cần ban hành các khung pháp lý yêu cầu hoặc khuyến khích các công ty nền tảng đóng góp vào quỹ an sinh, bảo hiểm tai nạn cho người lao động, tương tự như các thông lệ tốt đang định hình trên toàn cầu. Đồng thời, cần phát huy vai trò nòng cốt của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (như công đoàn, hiệp hội nghề nghiệp phi chính thức, hợp tác xã) vận hành theo nguyên tắc tự quản, tự lập để bảo vệ quyền lợi và cung cấp dịch vụ tương trợ cho các lao động tự do. Từ đó, hệ thống chính sách bảo đảm an sinh cho nhóm lao động phi chính thức theo hướng công nhận pháp lý lao động nền tảng công nghệ, yêu cầu các công ty công nghệ, nền tảng công nghệ phải cung cấp hợp đồng rõ ràng, đầy đủ, trên cơ sở đó, người lao động này là lao động chính thức của một tổ chức chứ không chỉ là đối tác cộng tác như hiện nay, đồng thời các tổ chức này cần đóng góp vào quỹ an sinh xã hội, bảo đảm bồi thường tai nạn lao động. Bên cạnh đó, để chương trình BHXH tự nguyện trở nên hấp dẫn hơn với lao động phi chính thức, hệ thống có thể mở rộng mô hình cho phép rút bảo hiểm trước thời hạn trong các trường hợp khó khăn hoặc gặp biến cố bất ngờ, mở rộng diện bao phủ của bảo hiểm thất nghiệp để bảo đảm quyền lợi và giảm rủi ro an sinh dài hạn cho nhóm này.

Thứ ba, sử dụng dữ liệu lớn và công nghệ số cần được xem là trụ cột trong việc xây dựng hệ thống an sinh xã hội linh hoạt. Yêu cầu cá biệt hóa chính sách và tiếp cận dựa trên dữ liệu (Data-driven Governance). Tính đa dạng và "phân mảnh" là bản chất của khu vực phi chính thức. Trong đó, có những lao động sinh tồn, "The Survivors", tức là làm việc vì không còn lựa chọn nào khác, nhưng cũng có những lao động tự nguyện "The Professionals" - lựa chọn phi chính thức để linh hoạt hoặc tối ưu hóa thu nhập. Quản lý phát triển xã hội hiện đại đòi hỏi một tư duy chính sách không cào bằng (one-size-fits-all). Việc xây dựng hệ thống thông tin an sinh xã hội tích hợp, liên thông dữ liệu dân cư quốc gia với định danh điện tử, cho phép nhận diện kịp thời và chính xác các nhóm lao động dễ bị tổn thương, phân loại chính xác các nhóm đối tượng phi chính thức, đặc biệt trong khu vực phi chính thức vốn khó tiếp cận bằng các phương pháp thống kê truyền thống. Nhờ đó, Nhà nước có thể thiết kế các công cụ can thiệp chính xác: hỗ trợ nhân đạo khẩn cấp cho nhóm sinh tồn khi có cú sốc (dịch bệnh, biến đổi khí hậu); và cung cấp các gói tín dụng vi mô, hỗ trợ thông tin thị trường, hoặc ưu đãi về thuế để khuyến khích nhóm có năng lực chuyển đổi tự nguyện sang khu vực chính thức.

Việc ứng dụng công cụ phân tích dữ liệu và trí tuệ nhân tạo có thể hỗ trợ phân loại mức độ rủi ro, dự báo biến động thu nhập và thiết kế các gói hỗ trợ phù hợp theo thời gian thực. Cách tiếp cận này không chỉ nâng cao hiệu quả mục tiêu của chính

sách an sinh xã hội, mà còn góp phần giảm thiểu sai lệch trong phân bổ nguồn lực và mở rộng độ bao phủ đối với các nhóm lao động ngoài khu vực chính thức. Qua đó, hệ thống an sinh xã hội có thể chuyển dịch từ mô hình thụ động sang chủ động, thích ứng tốt hơn với các biến động kinh tế – xã hội.

Vận dụng lý thuyết quản lý phát triển xã hội hiện đại, chính sách lao động của Nhà nước cần được thiết kế trên nền tảng tư duy quản lý phát triển xã hội hiện đại, trong đó đồng thời thực hiện các chức năng kiến tạo động lực phát triển, bảo đảm phúc lợi xã hội, điều tiết phân phối và thúc đẩy công bằng, gắn với quản trị rủi ro đối với lao động phi chính thức. Trong định hướng đó, việc từng bước tích hợp lao động phi chính thức vào hệ thống an sinh xã hội bao trùm, đồng thời mở rộng cơ hội nâng cao kỹ năng và thúc đẩy sự tham gia của doanh nghiệp, tổ chức và cộng đồng, không chỉ góp phần giải phóng năng suất lao động, mà còn là cơ chế để hiện thực hóa quản lý phát triển xã hội trong lĩnh vực lao động – việc làm.

Tài liệu tham khảo:

(1) Weber, M. (1922), Economy and Society, Wirtschaft und Gesellschaft German.

(2) Nguyễn Văn Đáng (2020), Phát triển xã hội ở Việt Nam - "Quản lý" hay "Quản trị" ?, tạp chí Việt Nam Hội nhập, tháng 5/2020, Hà Nội.

(3) (4) (7) Đoàn Minh Huấn (2016), Quản lý phát triển xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội theo tinh thần Đại hội XII của Đảng, Tạp chí Cộng sản điện tử, Hà Nội.

(5) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016, tr.135-137.

(6) Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2026, tr. 7.

(8) Hội nghị thống kê lao động quốc tế (1993), Nghị quyết của Hội nghị thống kê lao động quốc tế lần thứ 15.

(9) Hội nghị thống kê lao động quốc tế (2003), Nghị quyết của Hội nghị thống kê lao động quốc tế lần thứ 17.

(10) Giulio Bordon - ILO (2024), Workers in the Cambodian informal economy Insights into labour statistics from the 2019 LFS1.

(11) (12) Tổng cục Thống kê (2025), Thông cáo báo chí Về tình hình dân số, lao động, việc làm quý IV và năm 2025, tr. 7.

(13) (16) Tổng cục Thống kê (2024), Niêm giám Thống kê 2022, 2023, 2024.

(14) Tổng cục Thống kê (GSO) và Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), Báo cáo Lao động phi chính thức tại Việt Nam.

(15) Tổ chức Lao động Quốc tế - ILO (2026), "World of Work Series", International Labour Office, tr.38.

(17) Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng - IRSD (2024), Nghiên cứu về quy mô lao động tham gia nền kinh tế Gig, Hà Nội.