

HOÀN THIỆN CÁC CHÍNH SÁCH VỀ BẢO HIỂM XÃ HỘI TỰ NGUYỆN ĐỐI VỚI LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC TẠI VIỆT NAM

Ths. Nguyễn Hải Vân*

Đã có các nghiên cứu gần đây về lao động phi chính thức tại Việt Nam đã khẳng định rằng nhóm lao động này đóng vai trò rất quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội của nước ta trong bối cảnh hiện nay và đồng thời góp phần giảm thiểu tình trạng thiếu việc làm và tăng thu nhập cho nhiều người. Tuy nhiên, phần lớn người lao động trong nhóm này vẫn chưa được hưởng đầy đủ các chính sách an sinh xã hội (ASXH). Để làm rõ hơn những vấn đề về ASXH của nhóm lao động trong khu vực phi chính thức, bài viết của tác giả sẽ đề cập đến khái niệm ASXH đối với lao động phi chính thức, phân tích thực trạng cùng những rào cản trong giai đoạn hiện nay, từ đó sẽ đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả chính sách trong tương lai.

• Từ khóa: an sinh xã hội, lao động phi chính thức, BHXH tự nguyện.

Many recent studies on informal labor in Vietnam have confirmed that this labor group plays a crucial role in the country's socio-economic development in the current context while also helping to reduce unemployment and increase income for many people. However, most workers in this group have yet to fully benefit from social welfare policies. To clarify social welfare issues for informal workers, this article will discuss the concept of social welfare for informal labor, analyze the current situation and existing barriers, and propose solutions to enhance policy effectiveness in the future.

• Key words: social security, informal labor, voluntary social insurance.

Ngày nhận bài: 19/4/2025

Ngày gửi phản biện: 12/6/2025

Ngày chấp nhận đăng: 15/9/2025

DOI: <https://doi.org/10.71374/jfar.v25.i297.04>

1. Giới thiệu

Lao động phi chính thức chiếm tỷ lệ rất lớn trong tổng số lao động tại Việt Nam, phần lớn chưa được tiếp cận đầy đủ với các chính sách an sinh xã hội (ASXH). Lao động phi chính thức tại Việt Nam hiện nay thường không có hợp đồng lao động, thu nhập không ổn định trước các biến động kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, để hệ thống chính sách ASXH ở nước ta hiện nay vẫn gặp nhiều hạn chế trong việc bảo vệ lao động phi chính thức tại Việt Nam. Việc hoàn thiện các chính sách bảo đảm an sinh xã hội tự nguyện là yêu cầu cấp thiết nhằm mở rộng, đảm bảo quyền lợi và nâng cao chất lượng cuộc

sống cho nhóm người lao động này. Điều này bắt nguồn từ cả nguyên nhân chủ quan và khách quan của người lao động, đòi hỏi phải có sự nghiên cứu toàn diện hơn nữa nhằm đề ra các giải pháp đồng bộ, hiệu quả để đảm bảo quyền thụ hưởng ASXH cho người lao động trong khu vực kinh tế phi chính thức trong thời gian tới. Chúng ta cần có các giải pháp đồng bộ từ cải thiện cơ chế bảo hiểm xã hội (BHXH), bảo hiểm y tế đến xây dựng các chương trình hỗ trợ tài chính và nâng cao hơn nhận thức về an sinh xã hội trong thời đại hiện nay.

2. Quan điểm cần thiết về việc an sinh xã hội trong bối cảnh hiện nay

An sinh xã hội (ASXH) là khái niệm chỉ sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên của xã hội. Bằng việc áp dụng các chính sách và biện pháp công, mục tiêu là đảm bảo những điều kiện thiết yếu cho cuộc sống, bao gồm an toàn, sức khỏe, giáo dục, việc làm, thu nhập, hỗ trợ xã hội và các quyền lợi khác. ASXH có thể chỉ các chương trình hành động của chính phủ nhằm thúc đẩy phúc lợi xã hội bao gồm các biện pháp hỗ trợ để đảm bảo người dân được tiếp cận đầy đủ với các nguồn lực thiết yếu như lương thực, nhà ở, chăm sóc sức khỏe và phúc lợi xã hội. Đặc biệt, các chương trình này tập trung vào các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương như trẻ em, người cao tuổi, người mắc bệnh và người thất nghiệp, nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống và đảm bảo an sinh xã hội cho toàn dân.

Tại văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã nhấn mạnh rằng: “Thực hiện hiệu quả chính sách xã hội, bảo đảm an sinh và phúc lợi xã hội, an ninh con người; tạo bước chuyển biến mạnh mẽ trong quản

* Trường Đại học Công đoàn; email: vannh@dhcd.edu.vn

lý phát triển xã hội, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội; nâng cao chất lượng cuộc sống và hạnh phúc của nhân dân”. Điều này đã được khẳng định vai trò hết sức quan trọng và xuyên suốt của ASXH trong quá trình phát triển đất nước ta hiện nay. Trong đó, Đảng giữ vai trò lãnh đạo toàn diện các mặt của đời sống xã hội, chỉ đạo các cơ quan nhà nước và toàn dân thực hiện mục tiêu xây dựng, bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ASXH để người dân có cuộc sống ổn định.

Thứ nhất, Nhà nước đang giữ vai trò chủ đạo trong việc định hướng phát triển và tổ chức thực hiện chính sách ASXH trên phạm vi cả nước. Nhà nước xác định các nội dung cốt lõi của chính sách ASXH và ưu tiên triển khai theo từng giai đoạn, phù hợp với điều kiện thực tiễn của từng khu vực.

Thứ hai, Nhà nước chịu trách nhiệm phân bổ ngân sách cho các ngành, lĩnh vực liên quan đến ASXH. Thực tế cho thấy, Chính phủ đã linh hoạt sử dụng các nguồn lực nhằm bảo đảm công tác ASXH. Đặc biệt, trong thời kỳ đại dịch Covid-19, việc ban hành và triển khai các chính sách hỗ trợ cho người dân, nhất là các nhóm yếu thế, đã khẳng định sự quan tâm sâu sắc của Nhà nước đối với ASXH, đảm bảo không ai bị bỏ lại phía sau.

Thứ ba, Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết các vấn đề ASXH cả trong nước và quốc tế. Trong bối cảnh chuyển đổi số, việc điều tiết các mối quan hệ liên quan đến ASXH ngày càng trở nên cấp thiết. Nhiều hoạt động ASXH đòi hỏi sự hợp tác và hỗ trợ từ cộng đồng quốc tế, do đó, Nhà nước cần tiếp tục phát huy vai trò điều phối để duy trì sự ổn định và hiệu quả trong công tác ASXH.

Thứ tư, Nhà nước không chỉ quản lý hoạt động ASXH mà còn định hướng, đặt ra các mục tiêu để các cơ quan chức năng thực hiện. Nhân dân vừa là đối tượng thụ hưởng chính sách ASXH, vừa đóng vai trò giám sát việc triển khai thực tế, đồng thời phát hiện và tố giác các hành vi tiêu cực, tham nhũng có thể gây ảnh hưởng đến xã hội.

3. Thực trạng an sinh xã hội đối với lao động phi chính thức và những rào cản hiện nay

3.1. Về thực trạng hiện nay

Với quy mô của người lao động phi chính thức tại Việt Nam là tương đối lớn với quy mô lên đến gần 20 triệu người. Tỷ lệ bao phủ ước tính chỉ đạt xấp xỉ 28%. Tỷ lệ này cho chúng ta thấy rằng việc bao phủ BHXH của lao động phi chính thức chỉ đạt 1/3 số lao động phi chính thức tham gia BHXH, một tỷ lệ quá thấp cho một đất nước đang phát triển như hiện nay. Nhận thức được vai trò của lao động

di cư, nhiều quốc gia trong đó có Việt Nam ngày càng chú trọng hơn trong việc bảo vệ quyền lợi hợp pháp, điều kiện làm việc và chính sách an sinh xã hội cho nhóm lao động này. Tại Việt Nam, số người tham gia BHXH tự nguyện vào năm 2023 vẫn còn hạn chế so với tổng số lao động phi chính thức, dẫn đến tỷ lệ bao phủ chưa cao. Điều này cho thấy thách thức trong việc mở rộng chính sách an sinh xã hội đến nhóm lao động này, dù họ đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế.

Một số lao động buộc phải ngừng đóng BHXH do khó khăn về kinh tế, dẫn đến rủi ro khi họ mất sức lao động hoặc gặp vấn đề sức khỏe. Đặc biệt, trong bối cảnh dịch bệnh như hiện nay, việc tiếp cận bảo hiểm y tế, BHXH và các chính sách hỗ trợ trở nên cần thiết hơn bao giờ hết. Tuy nhiên, lao động di cư thường gặp trở ngại về thông tin, rào cản về ngôn ngữ và khó tiếp cận dịch vụ y tế, làm gia tăng nguy cơ mắc bệnh cũng như ảnh hưởng đến sức khỏe và tinh thần.

Ngoài ra, việc tiếp cận thông tin về an sinh xã hội vẫn là vấn đề lớn. Nhiều lao động di cư không biết nơi tư vấn về BHXH và quyền lợi lao động. Mạng lưới xã hội hạn chế khiến họ ít có cơ hội tham gia các hoạt động cộng đồng hay nhận hỗ trợ từ chính quyền địa phương. Một số nhóm lao động, như giúp việc gia đình, may mắn nhận được sự hỗ trợ từ các tổ chức xã hội, nhưng nhìn chung, phần lớn lao động di cư vẫn phải tự tìm hiểu thông tin và đối mặt với nhiều rủi ro về việc làm cũng như an sinh xã hội.

3.2. Các rào cản trong an sinh xã hội đối với lao động phi chính thức tại Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

Thứ nhất, hệ thống về chính sách và pháp luật của an sinh xã hội

Hiện nay, hệ thống pháp luật về an sinh xã hội (ASXH) tại Việt Nam được phân thành năm nhóm chính: BHXH, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, trợ giúp xã hội và các chính sách ưu đãi xã hội. Các quy định này đóng vai trò nền tảng, tạo cơ sở pháp lý cho việc triển khai các chính sách ASXH trên phạm vi toàn quốc. Tuy nhiên, hệ thống này vẫn còn nhiều hạn chế cần khắc phục để đảm bảo quyền lợi cho toàn bộ người dân, đặc biệt là nhóm lao động phi chính thức.

Trong số các chính sách ASXH, BHXH được coi là trụ cột quan trọng nhất. Tuy nhiên, do không có hợp đồng lao động, lao động khu vực phi chính thức không thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt

buộc và bảo hiểm thất nghiệp theo quy định tại Điều 43 Luật Việc làm năm 2013. Họ chỉ có thể tham gia BHXH tự nguyện. Theo Luật BHXH năm 2014, BHXH tự nguyện chỉ bao gồm hai chế độ là hưu trí và tử tuất, trong khi BHXH bắt buộc có năm chế độ: ốm đau, thai sản, tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp, hưu trí và tử tuất. Sự khác biệt này khiến lao động phi chính thức, đặc biệt là lao động nữ, ít mặn mà với việc tham gia BHXH tự nguyện.

Theo Điều 87 Luật BHXH, người tham gia BHXH tự nguyện phải đóng 22% thu nhập hàng tháng vào quỹ hưu trí và tử tuất, trong khi người tham gia BHXH bắt buộc chỉ đóng 8%, phần còn lại do người sử dụng lao động đóng. Điều này dẫn tới bất bình đẳng, khi lao động tham gia BHXH tự nguyện phải chịu mức đóng cao hơn nhưng quyền lợi lại hạn chế hơn so với BHXH bắt buộc.

Thứ hai, thu nhập và trình độ đào tạo

Thu nhập thấp là một rào cản lớn đối với việc tiếp cận các dịch vụ ASXH của lao động phi chính thức. Bên cạnh đó, hạn chế về nhận thức cũng khiến nhiều lao động chưa hiểu rõ chính sách BHXH, thậm chí nhầm lẫn với các loại bảo hiểm thương mại, dẫn tới tâm lý e dè khi tham gia.

Thứ ba, công tác quản lý, kiểm tra, giám sát đối với khu vực kinh tế phi chính thức

Theo Tổng điều tra kinh tế năm 2017, khu vực kinh tế phi chính thức chiếm tới 87,7% số cơ sở sản xuất kinh doanh và sử dụng khoảng 32% lao động trên cả nước. Phần lớn hoạt động trong các lĩnh vực dịch vụ như xe ôm, bán hàng rong, bán lẻ nhỏ lẻ. Tình trạng phân tán, thiếu tổ chức này vừa do ý thức của người sử dụng lao động vừa do sự thiếu chặt chẽ trong quản lý nhà nước.

Các hộ kinh doanh cá thể hiện là nguồn lực tiềm năng để mở rộng khu vực doanh nghiệp và tăng thu ngân sách. Tuy nhiên, nhiều hộ vẫn e ngại chuyển đổi thành doanh nghiệp do lo ngại nghĩa vụ đóng BHXH, bảo hiểm y tế cho lao động và các quy định thuế chặt chẽ hơn. Ước tính, đến năm 2022, có khoảng một nửa số hộ kinh doanh cá thể chưa đăng ký kinh doanh, phổ biến trong các lĩnh vực vận tải, dịch vụ ăn uống, làm đẹp, xây dựng, kinh doanh trực tuyến...

Thứ tư, là điều kiện kinh tế xã hội tại địa phương, cơ sở

Hạn chế về điều kiện kinh tế - xã hội địa phương khiến cơ hội việc làm, thu nhập và chất lượng sống của người lao động bị thu hẹp. Đồng thời, điều này

cũng gây khó khăn cho việc thực hiện hiệu quả chính sách ASXH do thiếu nguồn lực.

Chênh lệch phát triển giữa các vùng đã dẫn tới các dòng di cư lao động. Theo Tổng cục Thống kê năm 2022, Việt Nam có bốn dòng di cư chính: từ nông thôn lên thành thị chiếm 36,2%, giữa các khu vực thành thị chiếm 31,6%, từ thành thị về nông thôn chiếm 12,6% và giữa các khu vực nông thôn chiếm 19,6%. Trong đó, di cư từ nông thôn lên thành thị là chủ yếu, gấp ba lần so với chiều ngược lại.

Phần lớn lao động di cư từ nông thôn tham gia vào khu vực phi chính thức, làm việc trong các hộ kinh doanh cá thể hoặc cơ sở nhỏ lẻ, tại nhà hàng, nhà xưởng, gia đình hoặc các địa điểm công cộng.

Cuối cùng, là nhận thức chủ quan của người lao động

Dù BHXH tự nguyện được triển khai từ những năm 2008, tỷ lệ tham gia vẫn rất thấp, chỉ đạt khoảng 5% số lao động thuộc diện tham gia. Nguyên nhân chủ yếu là do nhiều lao động chưa biết đến BHXH tự nguyện, hoặc biết nhưng không thấy cần thiết. Công tác truyền thông về BHXH tự nguyện còn hạn chế, chưa đồng bộ và chưa hiệu quả trong việc cung cấp đầy đủ thông tin. Đặc biệt, lao động phi chính thức do không có tổ chức đại diện nên càng khó tiếp cận thông tin. Với thu nhập bấp bênh và ưu tiên chi tiêu cho nhu cầu thiết yếu hằng ngày, nhiều người lao động không quan tâm đến việc tham gia BHXH.

Ngoài ra, một số lao động cho rằng tham gia BHXH chủ yếu có lợi cho người khác, còn bản thân chưa chắc hưởng được quyền lợi, dẫn đến tâm lý thờ ơ, không chủ động tìm hiểu và tham gia. Bên cạnh đó, cả người lao động và người sử dụng lao động đôi khi có tình không khai báo lao động để tránh nghĩa vụ đóng BHXH, gây ảnh hưởng lâu dài đến quyền lợi của người lao động, đặc biệt là chế độ hưu trí sau này.

4. Các giải pháp để hoàn thiện bảo đảm an sinh xã hội tự nguyện cho lao động phi chính thức tại Việt Nam trong thời kỳ đổi mới

Trước hết, cần tiếp tục bảo đảm các mục tiêu và định hướng về an sinh xã hội cho lao động di cư, trong đó đặc biệt chú trọng mở rộng và cải thiện chính sách BHXH. Nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong xây dựng và triển khai các chương trình này, đồng thời khuyến khích doanh nghiệp, tổ chức xã hội và cộng đồng cùng tham gia xã hội hóa nguồn lực. Khi hệ thống an sinh xã hội được củng cố,

người lao động di cư sẽ dễ dàng tiếp cận việc làm ổn định, giảm nghèo bền vững, cũng như hưởng đầy đủ quyền lợi về BHXH và y tế. Ngoài ra, họ còn được cung cấp các dịch vụ cơ bản như chăm sóc sức khỏe, giáo dục, nhà ở, nước sạch và thông tin thiết yếu, góp phần nâng cao thu nhập và cải thiện chất lượng cuộc sống, hướng tới bình đẳng với các nhóm lao động khác.

Vấn đề lao động di cư cần được lồng ghép vào chương trình giảm nghèo quốc gia và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Chính sách BHXH, lao động, việc làm và bảo trợ xã hội phải đồng bộ, tránh chồng chéo và mâu thuẫn. Việc xóa bỏ các rào cản về hộ khẩu, cư trú sẽ giúp người lao động di cư dễ dàng thụ hưởng các dịch vụ xã hội thiết yếu như các đối tượng khác.

Thứ hai, công tác truyền thông về quyền lợi và chế độ BHXH, bảo hiểm y tế dành cho lao động di cư cần được đẩy mạnh. Cần có hướng dẫn chi tiết về nội dung mới của Luật BHXH 2024, giúp người lao động - nhất là phụ nữ - nắm rõ các quyền lợi được bổ sung, để tự tin tham gia và bảo vệ chính mình.

Thứ ba, phải xây dựng cơ chế bảo vệ lao động di cư không chính thức thông qua mạng lưới công tác xã hội tại địa phương. Đội ngũ nhân viên công tác xã hội sẽ tư vấn, hỗ trợ về mặt tinh thần, xã hội, đồng thời hướng dẫn kỹ năng sống và giúp họ thích nghi với môi trường mới. Họ cũng đóng vai trò cầu nối để người lao động di cư liên hệ với cơ quan chức năng khi gặp khó khăn.

Thứ tư, nguồn lực cho an sinh xã hội cần được huy động mạnh mẽ hơn. Ngân sách nhà nước nên được nâng lên ngang mức trung bình khu vực Đông Nam Á (khoảng 7% GDP), kết hợp đóng góp của doanh nghiệp, tổ chức xã hội và người dân. Khuyến khích phát triển đa dạng các mô hình xã hội hóa, thúc đẩy hoạt động từ thiện, tình nguyện nhằm chia sẻ rủi ro với nhóm yếu thế. Đồng thời, tăng cường hợp tác quốc tế để học hỏi kinh nghiệm và tận dụng nguồn lực bên ngoài.

Thứ năm, chính sách hỗ trợ riêng biệt cần được xây dựng cho từng nhóm lao động khu vực phi chính thức, tạo điều kiện chuyển đổi việc làm không ổn định sang chính thức. Bao gồm tư vấn việc làm, đào tạo nghề gắn với nhu cầu thị trường, qua đó nâng cao kỹ năng và năng suất lao động. Cần tăng cường liên kết giữa cơ sở đào tạo nghề, doanh nghiệp và thị trường lao động để bảo đảm chương trình đào tạo sát thực tế, đồng thời phát triển hệ thống thông

tin thị trường lao động, phù hợp với yêu cầu của Cách mạng công nghiệp 4.0.

Thứ sáu, cần siết chặt công tác thanh tra, kiểm tra việc tuân thủ pháp luật lao động và BHXH. Đặc biệt xử lý nghiêm các hành vi trốn đóng, chậm đóng BHXH và không ký hợp đồng lao động cho người lao động phi chính thức. Song song với đó, đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong triển khai chính sách ưu đãi, trợ cấp xã hội để củng cố niềm tin của người dân vào chủ trương của Đảng và Nhà nước.

Cuối cùng, phải mở rộng và đa dạng hóa hình thức tuyên truyền, vận động để khuyến khích lao động phi chính thức tham gia các quỹ an sinh xã hội như BHXH và BHYT. Nâng cao nhận thức của cả người sử dụng lao động và người lao động về tầm quan trọng của việc đóng bảo hiểm sớm, giúp họ tích lũy đủ thời gian và số tiền đóng để đảm bảo quyền lợi hưu trí về sau. Hoạt động tuyên truyền cần linh hoạt, sử dụng đa dạng kênh: báo chí, mạng xã hội, truyền thông cộng đồng, kết hợp tổ chức hội thảo, phát tờ rơi tại từng khu dân cư để tiếp cận rộng rãi và hiệu quả.

4. Kết luận

Việc thực hiện chính sách ASXH cho toàn dân luôn là mối quan tâm hàng đầu của Đảng và Nhà nước. Theo đó, mọi tầng lớp và thành phần kinh tế trong xã hội cần được đảm bảo quyền lợi và nghĩa vụ bình đẳng khi tiếp cận các dịch vụ ASXH. Trong hệ thống ASXH, BHXH và bảo hiểm y tế đóng vai trò trụ cột.

Người lao động, dù thuộc khu vực chính thức hay phi chính thức, đều cần có cơ hội tiếp cận ASXH công bằng. Vì vậy, việc mở rộng phạm vi bao phủ ASXH cho toàn xã hội, đặc biệt là với người lao động trong mọi lĩnh vực, trở thành một yêu cầu cấp thiết. Điều này hướng tới mục tiêu đảm bảo mọi công dân được hưởng quyền lợi công bằng từ các chính sách ASXH của Nhà nước.

Tài liệu tham khảo:

- Tổng cục Thống kê. (2019). Báo cáo điều tra lao động việc làm quý 1 năm 2019. <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2020/07/BCLDVL-Q1.2019.pdf>
- Tổng cục Thống kê. (2021). Thông cáo báo chí Tình hình Lao động việc làm Quý II và 6 tháng đầu năm.
- Trần Thị Bích Nhân, Đỗ Thị Minh Hương. (15/4/2019). Kinh tế phi chính thức ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp. Tài chính online. <https://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-kinh-doanh/kinh-te-phi-chinh-thuc-o-viet-nam-thuc-trang-va-giai-phap-305487.html>
- Nguyễn Thị Ngọc Bích, Đào Phương Hiền. (2022). Ảnh hưởng của dịch covid-19 đến việc tham gia BHXH tự nguyện của Lao động phi chính thức. Nguồn nhân lực và an sinh xã hội. Số 11.
- Nguyễn Thanh Tùng. (2023). Bảo đảm an sinh xã hội đối với lao động phi chính thức ở Việt Nam. Nguồn Tạp chí Nghiên cứu khoa học Công đoàn.