

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ DI CƯ CỦA CÔNG DÂN RA NƯỚC NGOÀI

PHAN THỊ MINH GIANG
Cục Lãnh sự, Bộ Ngoại giao

Nhận bài ngày 12/7/2026. Sửa chữa xong 18/8/2026. Duyệt đăng 23/8/2026.

Abstract

Citizens' outward migration has increasingly significant effects on countries' socio-economic development, national defense, security, foreign affairs, and international integration. This article clarifies the concept of policies for managing citizens' outward migration and examines their principal components and characteristics. The findings contribute to strengthening the theoretical foundations of outward-migration management policies and provide a reference for the research, formulation, and improvement of migration policies and legislation in Vietnam.

Keywords: Citizens' outward migration, migration governance, migration management, migration policy.

1. Đặt vấn đề

Di cư quốc tế là hiện tượng gắn liền với sự phát triển của lịch sử nhân loại và ngày càng tác động sâu sắc đến sự phát triển của mỗi quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế. Di cư đem lại cơ hội về việc làm, đầu tư, chuyển giao tri thức và giao lưu văn hóa, đồng thời cũng đặt ra nhiều thách thức như di cư trái phép, mua bán người xuyên biên giới. Điều đó đòi hỏi các quốc gia phải xây dựng, hoàn thiện chính sách quản lý di cư (QLDC) nhằm vừa bảo đảm quản lý hiệu quả các dòng di cư, vừa phát huy những đóng góp tích cực của di cư đối với phát triển kinh tế - xã hội.

Trong những năm qua, di cư của công dân Việt Nam ra nước ngoài ngày càng gia tăng cả về quy mô và hình thức, trong đó di cư lao động chiếm chủ yếu, với trên 150.000 người đi làm việc theo hợp đồng hàng năm. Thực tiễn đó đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện chính sách QLDC của công dân trên cơ sở những luận cứ khoa học và phù hợp với yêu cầu quản trị di cư trong bối cảnh mới. Do vậy, bài viết này tập trung làm rõ khái niệm, nội dung và đặc trưng của chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài, qua đó góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận phục vụ cho việc nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện chính sách của Việt Nam trong lĩnh vực này. Đây là kết quả của nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp Bộ năm 2026 “Định hướng chính sách QLDC của công dân Việt Nam ra nước ngoài trong kỷ nguyên mới” (Mã nhiệm vụ: BNG/NV/2026-23).

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Cơ sở lý luận về chính sách quản lý di cư của công dân ra nước ngoài

2.1.1. Khái niệm di cư và quản lý di cư

Di cư là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành khoa học như nhân khẩu học, xã hội học, kinh tế học, khoa học chính trị, luật học và quan hệ quốc tế. Cùng với sự gia tăng về quy mô và tính chất của các dòng di cư quốc tế, cách tiếp cận về di cư cũng không ngừng được mở rộng, từ việc xem di cư là sự dịch chuyển dân cư đến nghiên cứu di cư như một quá trình phát triển và là đối tượng của quản lý, quản trị ở cấp độ quốc gia và quốc tế (Castles et al., 2020).

Thứ nhất, di cư được tiếp cận theo hướng là hiện tượng dịch chuyển dân cư. Đây là cách tiếp cận được sử dụng phổ biến trong các nghiên cứu nhân khẩu học và trong các tài liệu của Liên hợp quốc cũng

Email: giang.phanminh@gmail.com

như Tổ chức Di cư quốc tế (IOM). Theo IOM, di cư là sự di chuyển của một người khỏi nơi cư trú thường xuyên của mình, qua biên giới quốc tế hoặc trong lãnh thổ một quốc gia. Đối với di cư quốc tế, IOM cho rằng không cần phân biệt thời gian, lý do hay tình trạng pháp lý của di cư (International Organization for Migration [IOM], 2019). Trong khi đó, theo *Các khuyến nghị về thống kê di cư quốc tế* của Liên hợp quốc, người di cư quốc tế là người thay đổi quốc gia cư trú thường xuyên trong một khoảng thời gian xác định, không bao gồm các mục đích giải trí, du lịch, nghỉ ngơi, thăm viếng bạn bè và người thân, điều trị y tế hoặc hành hương (United Nations, 1998). Khái niệm của Liên hợp quốc nhằm phục vụ thống kê dân số, trong khi khái niệm của IOM hướng tới phạm vi quản trị di cư rộng hơn, bao gồm nhiều hình thức dịch chuyển xuyên biên giới. Tuy vậy, các cách tiếp cận này chủ yếu nghiên cứu quy mô, cơ cấu, nguyên nhân, đặc điểm và xu hướng của các dòng di cư cũng như các yếu tố tác động đến quyết định di cư của cá nhân và hộ gia đình mà chưa chú trọng đến các quan hệ kinh tế, chính trị, pháp lý và xã hội phát sinh trong toàn bộ quá trình di cư.

Thứ hai, di cư được tiếp cận dưới góc độ là một quá trình phát triển. Nhiều học giả cho rằng di cư không chỉ là sự dịch chuyển dân cư mà còn là một bộ phận của quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở cả quốc gia xuất cư và quốc gia tiếp nhận. Theo Castles, de Haas và Miller, các dòng di cư quốc tế chịu sự tác động của nhiều yếu tố như chênh lệch trình độ phát triển, nhu cầu lao động, thay đổi nhân khẩu học, sự phát triển của khoa học - công nghệ và quá trình toàn cầu hóa (Castles et al., 2020). Ở chiều ngược lại, di cư cũng tác động đến quá trình phát triển của cả quốc gia xuất cư và quốc gia tiếp nhận thông qua chuyển dịch lao động, chuyển giao tri thức, kiều hối, đầu tư và giao lưu văn hóa. Với cách tiếp cận này, di cư là động lực và kết quả của quá trình phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế.

Thứ ba, di cư được tiếp cận từ góc độ quản lý và quản trị. Khác với hai hướng tiếp cận trên chủ yếu tập trung làm rõ bản chất và nguyên nhân của hiện tượng di cư, hướng nghiên cứu này quan tâm đến cách thức Nhà nước quản lý di cư và những công cụ được sử dụng để thực hiện hoạt động quản lý đó. Theo cách tiếp cận này, di cư không chỉ đơn thuần là sự di chuyển của con người mà còn là đối tượng của hoạt động quản lý nhà nước trong nhiều lĩnh vực như xuất cảnh, nhập cảnh, cư trú, lao động, học tập, quốc tịch, hộ tịch, bảo hộ công dân (IOM, 2019, 2024). Hướng nghiên cứu này phát triển mạnh từ cuối thế kỷ XX, khi các dòng di cư quốc tế gia tăng nhanh chóng đặt các quốc gia đứng trước hai yêu cầu phải giải quyết đồng thời: tạo điều kiện cho sự dịch chuyển của con người nhằm phục vụ phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế và bảo đảm chủ quyền, an ninh, trật tự xã hội, kiểm soát di cư trái phép (Ghosh, 2000).

Trong bối cảnh đó, cùng với khái niệm di cư, các khái niệm QLDC (migration management) và quản trị di cư (migration governance) cũng từng bước được hình thành và phát triển. Trong thực tiễn nghiên cứu và hoạch định chính sách, hai khái niệm này có mối quan hệ chặt chẽ nhưng không hoàn toàn đồng nhất (Newland, 2005). QLDC chủ yếu nhấn mạnh vai trò trung tâm của Nhà nước trong việc xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật nhằm điều chỉnh các dòng di cư; trong khi quản trị di cư có phạm vi rộng hơn, nhấn mạnh cơ chế phối hợp giữa Nhà nước với các tổ chức quốc tế, khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội, cộng đồng người di cư và các chủ thể liên quan trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách. Quan điểm này được phản ánh trong Khung quản trị di cư (Migration Governance Framework – MiGOF) của IOM, theo đó quản trị di cư hiệu quả cần có sự phối hợp giữa các chủ thể, hướng tới mục tiêu bảo đảm di cư diễn ra an toàn, có trật tự và mang lại lợi ích cho cả người di cư và xã hội (IOM, 2015).

Như vậy, sự phát triển của các nghiên cứu về di cư cho thấy sự chuyển dịch từ việc giải thích hiện tượng di cư sang nghiên cứu các cơ chế quản lý và quản trị các dòng di cư ở cấp độ quốc gia và quốc tế. Sự chuyển dịch này không chỉ mở rộng phạm vi nghiên cứu về di cư mà còn tạo nền tảng lý luận cho việc nghiên cứu chính sách QLDC, trong đó có chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài.

2.1.2. Các cách tiếp cận về chính sách quản lý di cư của công dân ra nước ngoài

Trong nghiên cứu quốc tế, chưa có thuật ngữ thống nhất tương ứng với khái niệm chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài. Các công trình nghiên cứu thường tiếp cận vấn đề này thông qua các khái niệm như chính sách di cư (migration policy), chính sách xuất cư (emigration policy), chính sách đối

với cộng đồng công dân ở nước ngoài (diaspora policy) và quản trị di cư (migration governance). Mỗi cách tiếp cận phản ánh một phương diện của chính sách di cư, nhưng có phạm vi và trọng tâm nghiên cứu khác nhau.

Khái niệm chính sách di cư (migration policy) thường được sử dụng với nghĩa rộng, chỉ tổng thể các mục tiêu, quy định pháp luật và công cụ mà Nhà nước sử dụng để điều chỉnh các dòng di cư quốc tế phù hợp với lợi ích quốc gia. Theo cách tiếp cận này, chính sách di cư bao gồm cả chính sách nhập cư, xuất cư, quốc tịch, lao động, bảo hộ công dân, hội nhập xã hội và các lĩnh vực liên quan khác. Ưu điểm của cách tiếp cận này là nhìn nhận chính sách di cư như một chỉnh thể thống nhất; tuy nhiên, do bao quát toàn bộ các dòng di cư nên chưa làm rõ đặc thù của chính sách đối với công dân của quốc gia xuất cư.

Đối với quốc gia xuất cư, nhiều nghiên cứu sử dụng khái niệm chính sách xuất cư (emigration policy) hoặc chính sách đối với cộng đồng công dân ở nước ngoài (diaspora policy). Theo Gamlen, cùng với sự gia tăng của các cộng đồng công dân ở nước ngoài, nhiều quốc gia đã chuyển từ việc quản lý hoạt động xuất cảnh đơn thuần sang xây dựng các chính sách duy trì quan hệ với công dân ở nước ngoài, bảo vệ quyền và lợi ích của họ, đồng thời huy động các nguồn lực từ cộng đồng này phục vụ phát triển đất nước (Gamlen, 2019). Đây là cách tiếp cận có nhiều điểm tương đồng với phạm vi nghiên cứu của bài viết. Tuy nhiên, các nghiên cứu hiện có chủ yếu tập trung vào chính sách đối với hoạt động xuất cư hoặc đối với cộng đồng công dân ở nước ngoài, chưa tiếp cận đầy đủ toàn bộ quá trình công dân ra nước ngoài, cư trú ở nước ngoài và trở về nước dưới góc độ quản lý nhà nước.

Gần đây, dưới ảnh hưởng của lý luận quản trị di cư (migration governance), nhiều nghiên cứu chuyển trọng tâm từ nội dung của từng chính sách sang phương thức quản trị các dòng di cư. Theo Betts, quản trị di cư là quá trình phối hợp giữa Nhà nước và các chủ thể khác trong hoạch định và thực thi chính sách (Betts, 2011).

Mỗi cách tiếp cận nêu trên phản ánh một phương diện của chính sách di cư và đều có giá trị giải thích nhất định. Tuy nhiên, chưa có cách tiếp cận nào kết hợp đồng thời các chính sách điều chỉnh hoạt động công dân ra nước ngoài, quản lý công dân trong thời gian cư trú ở nước ngoài và quản lý việc trở về nước trong một khuôn khổ thống nhất. Đây cũng là khoảng trống lý luận để bài viết đề xuất quan niệm về chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài ở mục tiếp theo.

2.1.3. Đề xuất quan niệm về chính sách quản lý di cư của công dân ra nước ngoài

Từ các cách tiếp cận nêu trên có thể thấy, chính sách di cư trong nghiên cứu quốc tế chủ yếu được xem xét dưới góc độ chính sách nhập cư, xuất cư, chính sách đối với cộng đồng công dân ở nước ngoài hoặc quản trị di cư. Đối với quốc gia xuất cư như Việt Nam, việc QLDC cần được tiếp cận không chỉ ở góc độ quản lý hoạt động xuất cảnh hay duy trì quan hệ với cộng đồng công dân ở nước ngoài mà còn bao quát toàn bộ quá trình công dân ra nước ngoài, cư trú ở nước ngoài và trở về nước. Vì vậy, cần tiếp cận chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài như một hệ thống chính sách thống nhất, bảo đảm sự liên kết giữa các lĩnh vực quản lý nhà nước có liên quan.

Theo đó, chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài là tổng thể các quan điểm, mục tiêu, nguyên tắc, quy định pháp luật và các biện pháp do Nhà nước ban hành và tổ chức thực hiện nhằm điều chỉnh quá trình công dân ra nước ngoài, cư trú ở nước ngoài và trở về nước; bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; phòng ngừa, giảm thiểu các rủi ro phát sinh từ hoạt động di cư; đồng thời phát huy những đóng góp của di cư đối với phát triển đất nước. Nội hàm của khái niệm này được thể hiện ở ba phương diện chủ yếu:

Thứ nhất, đối tượng điều chỉnh của chính sách là toàn bộ quá trình di cư của công dân, từ giai đoạn trước khi ra nước ngoài, trong thời gian cư trú ở nước ngoài đến khi trở về nước. Chính sách vì vậy không điều chỉnh một hoạt động riêng lẻ mà hướng tới quản lý thống nhất toàn bộ chu trình di cư.

Thứ hai, chính sách QLDC là một hệ thống chính sách liên ngành, bao gồm nhiều lĩnh vực như xuất nhập cảnh, quốc tịch, lao động, giáo dục, đầu tư, bảo hộ công dân, hợp tác quốc tế, dữ liệu về di cư và

các lĩnh vực có liên quan. Mặc dù có phạm vi điều chỉnh, đối tượng tác động và cơ quan chủ trì thực hiện khác nhau, các chính sách này có mối liên hệ chặt chẽ và cùng hướng tới mục tiêu quản lý hiệu quả hoạt động di cư của công dân.

Thứ ba, chính sách QLDC hướng tới đồng thời hai mục tiêu: bảo đảm quản lý nhà nước hiệu quả đối với hoạt động di cư và tạo điều kiện cho di cư an toàn, hợp pháp, có trật tự. Trên cơ sở đó, chính sách bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, phòng ngừa và giảm thiểu các rủi ro trong quá trình di cư, đồng thời phát huy những đóng góp của di cư đối với phát triển kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ, đối ngoại và hội nhập quốc tế. Cách tiếp cận này phản ánh xu hướng tiếp cận quản lý di cư theo hướng toàn diện, coi di cư không chỉ là đối tượng của quản lý nhà nước mà còn là nguồn lực cần được định hướng và phát huy phục vụ phát triển đất nước.

2.2. Các nội dung cơ bản của chính sách quản lý di cư của công dân ra nước ngoài

Chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài là một hệ thống chính sách liên ngành, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong toàn bộ quá trình công dân ra nước ngoài, cư trú ở nước ngoài và trở về nước. Việc xác định các nội dung này được xây dựng trên cơ sở tổng hợp lý luận về chính sách công, các nghiên cứu về quản lý và quản trị di cư, đồng thời kế thừa có chọn lọc các khuyến nghị của IOM, OECD và Liên hợp quốc về quản trị di cư. Trong nghiên cứu về chính sách công, James E. Anderson tiếp cận chính sách như một quá trình từ xác định vấn đề đến xây dựng, thực thi và đánh giá chính sách; B. Guy Peters nhấn mạnh vai trò của thể chế và năng lực quản trị trong hiệu quả chính sách; còn Michael Howlett và M. Ramesh phân tích chính sách như một hệ thống gồm nhiều thành tố và công cụ có mối liên hệ chặt chẽ với nhau (Anderson, 2015; Howlett & Ramesh, 2003; Peters, 2019). Đối với lĩnh vực di cư, IOM và OECD đều cho rằng QLDC hiệu quả phải được xây dựng trên cơ sở khuôn khổ pháp luật đầy đủ, thể chế phù hợp, cơ chế phối hợp hiệu quả, bảo vệ quyền của người di cư và quản trị dựa trên dữ liệu (IOM, 2015; OECD, 2022). Trên cơ sở đó, chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài gồm các nội dung cơ bản sau đây.

2.2.1. Quan điểm và mục tiêu quản lý di cư

Quan điểm và mục tiêu là nền tảng định hướng toàn bộ chính sách. Đối với QLDC, mục tiêu không chỉ là quản lý các dòng di cư mà còn bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, giảm thiểu rủi ro và phát huy những đóng góp của di cư đối với phát triển. Xu hướng QLDC hiện đại được Liên hợp quốc và IOM xác định là thúc đẩy di cư an toàn, trật tự và hợp pháp (*safe, orderly and regular migration*), đồng thời lấy con người làm trung tâm và coi di cư là động lực của phát triển bền vững. Đối với quốc gia xuất cư như Việt Nam, mục tiêu của chính sách còn bao gồm tạo điều kiện để công dân thực hiện quyền tự do đi lại, học tập, lao động, đầu tư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật, đồng thời bảo vệ công dân và khai thác hiệu quả các nguồn lực từ di cư phục vụ phát triển đất nước.

2.2.2. Hệ thống pháp luật và các công cụ chính sách

Hệ thống pháp luật tạo lập khuôn khổ pháp lý cho QLDC, xác định quyền, nghĩa vụ của công dân, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và cơ chế quản lý trong từng giai đoạn của quá trình di cư. Tuy nhiên, pháp luật không phải là công cụ duy nhất. Theo Christopher Hood, Nhà nước có thể sử dụng nhiều loại công cụ quản lý khác nhau như công cụ pháp lý, công cụ tổ chức, công cụ kinh tế và công cụ thông tin; Michael Howlett tiếp tục phát triển cách tiếp cận này khi nhấn mạnh việc lựa chọn và kết hợp các công cụ phù hợp với mục tiêu và bối cảnh chính sách (Hood, 1983; Howlett, 2011). Trong QLDC, việc kết hợp các công cụ như hệ thống pháp luật, cơ chế kiểm soát, cung cấp thông tin và cảnh báo cho người di cư, các biện pháp tổ chức triển khai có ý nghĩa quan trọng đối với hiệu quả thực thi chính sách.

2.2.3. Tổ chức thực hiện và cơ chế phối hợp

Quản lý di cư là lĩnh vực liên ngành và xuyên biên giới, liên quan đến nhiều cơ quan trong nước cũng như các đối tác quốc tế. Peters cho rằng hiệu quả của chính sách phụ thuộc đáng kể vào năng lực của các thiết chế và cơ chế phối hợp giữa các chủ thể thực hiện (Peters, 2010). Vì vậy, chính sách QLDC cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan; thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành;

tăng cường hợp tác quốc tế; đồng thời nâng cao năng lực của đội ngũ thực thi và đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số trong QLDC.

2.2.4. Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân

Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân là một trong những nội dung cốt lõi của chính sách QLDC hiện đại. Các văn kiện của Liên hợp quốc, IOM và Công ước quốc tế năm 1990 về bảo vệ quyền của tất cả người lao động di cư và thành viên gia đình họ đều nhấn mạnh yêu cầu kết hợp giữa quản lý hiệu quả với bảo đảm quyền con người (IOM, 2015; United Nations, 1990, 2018). Đối với quốc gia xuất cư, nội dung này không chỉ bao gồm hoạt động bảo hộ công dân khi phát sinh sự cố ở nước ngoài mà còn bao gồm cung cấp thông tin trước khi xuất cảnh, hỗ trợ tiếp cận dịch vụ lãnh sự, tư vấn pháp luật, phòng, chống mua bán người, hỗ trợ trong tình huống khẩn cấp và hỗ trợ tái hòa nhập sau khi công dân trở về nước.

2.2.5. Hợp tác quốc tế trong quản lý di cư

Di cư quốc tế là vấn đề xuyên biên giới, chịu tác động đồng thời của pháp luật quốc gia, điều ước quốc tế và quan hệ hợp tác giữa các quốc gia. Vì vậy, hợp tác quốc tế là một nội dung quan trọng của chính sách QLDC. Theo IOM và Liên hợp quốc, QLDC hiệu quả đòi hỏi tăng cường hợp tác song phương, khu vực và đa phương nhằm trao đổi thông tin, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, bảo hộ công dân, phòng, chống di cư trái phép và mua bán người, đồng thời thúc đẩy di cư an toàn, trật tự và hợp pháp (IOM, 2015; United Nations, 2018). Đối với quốc gia xuất cư, hợp tác quốc tế còn tạo điều kiện để ký kết các thỏa thuận về lao động, giáo dục, tương trợ tư pháp, lãnh sự và hồi hương, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân ở nước ngoài.

2.2.6. Dữ liệu và theo dõi, đánh giá chính sách

Trong bối cảnh chuyển đổi số, dữ liệu ngày càng trở thành nền tảng của quản trị di cư hiện đại. IOM và OECD đều nhấn mạnh việc hoạch định và điều chỉnh chính sách cần dựa trên dữ liệu đầy đủ, chính xác và được cập nhật thường xuyên (IOM, 2015; OECD, 2022). Đối với QLDC của công dân ra nước ngoài, việc xây dựng cơ sở dữ liệu, kết nối, chia sẻ thông tin giữa các cơ quan và theo dõi, đánh giá việc thực hiện chính sách có ý nghĩa quan trọng trong dự báo xu hướng di cư, phát hiện rủi ro, đánh giá hiệu quả thực thi và kịp thời điều chỉnh chính sách. Điều này cũng góp phần nâng cao tính minh bạch, hiệu lực và hiệu quả của quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu quản trị di cư dựa trên bằng chứng (*evidence-based migration governance*).

Có thể thấy, sáu nội dung trên phản ánh những phương diện cơ bản của chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài. Các nội dung này có mối quan hệ hữu cơ với nhau: quan điểm và mục tiêu định hướng cho việc xây dựng pháp luật và lựa chọn công cụ chính sách; hệ thống pháp luật và công cụ chính sách được hiện thực hóa thông qua bộ máy tổ chức và cơ chế thực thi; quá trình thực thi hướng tới bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đồng thời được hỗ trợ bởi hợp tác quốc tế, dữ liệu, chuyển đổi số và cơ chế theo dõi, đánh giá chính sách. Việc nhận diện đầy đủ các nội dung này là cơ sở để phân tích, đánh giá và hoàn thiện chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài trong bối cảnh mới.

2.3. Những đặc trưng cơ bản của chính sách quản lý di cư của công dân ra nước ngoài

Trên cơ sở phân tích lý luận về chính sách công, quản lý và quản trị di cư, đồng thời tổng hợp các nghiên cứu của IOM, OECD và một số học giả về di cư quốc tế, có thể khái quát chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài có những đặc trưng cơ bản sau đây.

2.3.1. Chính sách quản lý di cư của công dân ra nước ngoài điều chỉnh một quá trình xã hội liên tục

Chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài hướng tới điều chỉnh toàn bộ quá trình di cư của công dân, từ giai đoạn chuẩn bị ra nước ngoài, cư trú ở nước ngoài cho đến khi trở về nước. Trong mỗi giai đoạn, quyền, nghĩa vụ của công dân, trách nhiệm của cơ quan nhà nước cũng như các vấn đề pháp lý phát sinh đều có sự thay đổi, đòi hỏi chính sách về QLDC phải được thiết kế tổng thể. Chính đặc điểm này làm cho chính sách QLDC có phạm vi điều chỉnh rộng hơn nhiều lĩnh vực chính sách khác. Hoạt động di cư đồng thời liên quan đến xuất nhập cảnh, lao động, giáo dục, đầu tư, hôn nhân và gia đình,

quốc tịch, hộ tịch, bảo hộ công dân, phòng, chống mua bán người và nhiều lĩnh vực khác. Vì vậy, việc xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách đòi hỏi sự tham gia của nhiều ngành, nhiều cấp và sự phối hợp chặt chẽ giữa các chủ thể có liên quan. Đây cũng là lý do các nghiên cứu của IOM coi quản trị di cư là một lĩnh vực quản trị liên ngành (whole-of-government approach), trong đó hiệu quả của chính sách phụ thuộc vào mức độ phối hợp của toàn bộ hệ thống quản lý. Việc nhìn nhận chính sách QLDC theo hướng điều chỉnh toàn bộ quá trình di cư giúp khắc phục tình trạng phân tán trong xây dựng và thực hiện chính sách và bảo đảm sự kết nối giữa các giai đoạn của quá trình di cư.

2.3.2. Chính sách chịu sự tác động đồng thời của nhiều hệ thống pháp luật và thiết chế quản trị

Nếu đa số chính sách công chủ yếu được thực hiện trong phạm vi lãnh thổ và chịu sự điều chỉnh của pháp luật quốc gia thì chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài lại chịu tác động đồng thời của nhiều hệ thống pháp luật và nhiều cấp độ quản trị khác nhau. Hoạt động di cư của công dân diễn ra ngoài phạm vi lãnh thổ quốc gia, do đó việc thực hiện chính sách không chỉ dựa trên pháp luật Việt Nam mà còn phụ thuộc vào pháp luật của quốc gia tiếp nhận, các điều ước quốc tế mà các bên là thành viên, cũng như các cơ chế hợp tác song phương, khu vực và đa phương về di cư. Đặc điểm này làm cho hiệu quả của chính sách không hoàn toàn phụ thuộc vào năng lực quản lý của quốc gia xuất cư, mà còn chịu tác động bởi mức độ hợp tác và sự phối hợp giữa các quốc gia, các tổ chức quốc tế và các cơ chế quản trị toàn cầu. Betts và Kainz cho rằng quản trị di cư toàn cầu đang có xu hướng ngày càng phân mảnh, với sự tham gia của nhiều chủ thể và nhiều cơ chế điều phối khác nhau; vì vậy, tăng cường hợp tác và nâng cao tính thống nhất giữa các cấp độ quản trị là điều kiện quan trọng để nâng cao hiệu quả QLDC (Betts & Kainz, 2017; IOM, 2024). Trên thực tế, các vấn đề như bảo hộ công dân, phòng, chống mua bán người hay quản lý lao động di cư chỉ có thể được giải quyết hiệu quả thông qua sự phối hợp giữa các quốc gia và các bên liên quan. Vì vậy, trong QLDC hiện đại, hợp tác quốc tế không chỉ là một biện pháp hỗ trợ mà trở thành điều kiện quan trọng bảo đảm hiệu quả thực thi chính sách.

2.3.3. Chính sách luôn phải bảo đảm sự cân bằng giữa yêu cầu quản lý nhà nước và quyền, lợi ích hợp pháp của công dân

Nhà nước có trách nhiệm quản lý hoạt động di cư nhằm bảo đảm chủ quyền quốc gia, an ninh, trật tự, phòng ngừa di cư trái phép, mua bán người và các hành vi lợi dụng di cư để vi phạm pháp luật, đồng thời cũng có trách nhiệm tôn trọng, bảo đảm quyền tự do đi lại, cư trú, lao động, học tập, đầu tư và các quyền, lợi ích hợp pháp khác của công dân theo Hiến pháp, pháp luật và các điều ước quốc tế là thành viên. Xu hướng phát triển của quản trị di cư hiện đại cho thấy chính sách QLDC không chỉ là kiểm soát các dòng di cư mà hướng tới quản trị dựa trên quyền (rights-based approach), lấy con người làm trung tâm và bảo đảm di cư hợp pháp, an toàn và trật tự. Nguyên tắc này được khẳng định trong Khung quản trị di cư của IOM và Thỏa thuận toàn cầu về Di cư hợp pháp, an toàn và trật tự (Thỏa thuận GCM) của Liên hợp quốc (IOM, 2015; United Nations, 2018). Tuy nhiên, việc bảo đảm quyền của công dân không đồng nghĩa với buông lỏng quản lý, cũng như việc tăng cường quản lý không thể trở thành căn cứ để hạn chế một cách không cần thiết các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Vì vậy, việc duy trì sự cân bằng hợp lý giữa hai yêu cầu này luôn là một trong những vấn đề cốt lõi của chính sách QLDC.

2.3.4. Chính sách phải được xây dựng trên cơ sở dự báo và thích ứng với tính biến động của di cư quốc tế

Di cư quốc tế là hiện tượng xã hội chịu tác động trực tiếp của nhiều yếu tố kinh tế, chính trị, dân số, khoa học - công nghệ, môi trường và quan hệ quốc tế. Xung đột vũ trang, khủng hoảng kinh tế, đại dịch, biến đổi khí hậu, già hóa dân số hay chuyển đổi số đều có thể làm thay đổi quy mô, cơ cấu và xu hướng của các dòng di cư trong thời gian rất ngắn. Do đó, chính sách QLDC cần được xây dựng dựa trên năng lực dự báo và khả năng thích ứng trước sự thay đổi của môi trường trong nước và quốc tế. Điều này đòi hỏi việc hoạch định chính sách phải dựa trên dữ liệu đầy đủ, có cơ chế theo dõi và đánh giá thường xuyên, cũng như có các phương pháp phân tích và dự báo khoa học nhằm điều chỉnh kịp thời trước những thay đổi của thực tiễn, đồng thời vẫn bảo đảm tính ổn định cần thiết của hệ thống

pháp luật và sự nhất quán trong quản lý nhà nước. Đây cũng là khuyến nghị của IOM và OECD về quản trị di cư dựa trên bằng chứng và dữ liệu (IOM, 2024; OECD, 2022).

2.3.5. Chính sách vừa phục vụ quản lý nhà nước, vừa tạo động lực cho phát triển và hội nhập quốc tế

Trong điều kiện toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, di cư không chỉ đặt ra yêu cầu quản lý mà còn đem lại nguồn lực quan trọng cho sự phát triển của quốc gia. Lao động di cư, đội ngũ trí thức ở nước ngoài, doanh nhân, nhà đầu tư, kiều hối, tri thức và mạng lưới kết nối quốc tế đều có thể trở thành nguồn lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đổi mới sáng tạo và nâng cao vị thế quốc gia nếu được định hướng và khai thác hiệu quả. Nhiều nghiên cứu cho thấy các quốc gia ngày càng coi cộng đồng công dân ở nước ngoài là một nguồn lực phát triển, thông qua việc xây dựng các thiết chế và chính sách nhằm tăng cường kết nối, huy động tri thức, nguồn lực và mạng lưới của cộng đồng này phục vụ phát triển đất nước (Gamlen, 2019; Newland, 2004). Vì vậy, chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài không chỉ hướng tới kiểm soát các rủi ro phát sinh mà còn phải tạo môi trường thuận lợi để phát huy những giá trị tích cực của di cư đối với phát triển đất nước, góp phần củng cố quan hệ đối ngoại, nâng cao uy tín quốc gia và thúc đẩy quá trình hội nhập quốc tế.

3. Kết luận

Di cư của công dân ra nước ngoài là một quá trình xã hội liên tục, chịu sự tác động đồng thời của nhiều yếu tố trong nước và quốc tế, đòi hỏi phải có cách tiếp cận quản lý toàn diện và thống nhất. Do đó, chính sách QLDC cần được xây dựng, hoàn thiện theo hướng quản lý toàn bộ quá trình di cư, bảo đảm hài hòa giữa yêu cầu quản lý nhà nước và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, đồng thời phát huy những đóng góp của di cư đối với phát triển và hội nhập quốc tế. Bài viết đã làm rõ khái niệm chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài, xác định các nội dung cơ bản và khái quát những đặc trưng chủ yếu của chính sách này. Những kết quả nghiên cứu nêu trên góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận về chính sách QLDC của công dân ra nước ngoài cũng như phục vụ nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật về QLDC ở Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới.

Tài liệu tham khảo

- Anderson, J. E. (2015). *Public policymaking* (8th ed.). Cengage Learning.
- Betts, A. (Ed.). (2011). *Global migration governance*. Oxford University Press.
- Betts, A., & Kainz, L. (2017). *The history of global migration governance*. Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration: International population movements in the modern world* (6th ed.). Guilford Press.
- Gamlen, A. (2019). *Human geopolitics: States, emigrants, and the rise of diaspora institutions*. Oxford University Press.
- Ghosh, B. (Ed.). (2000). *Managing migration: Time for a new international regime?* Oxford University Press.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. Macmillan.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.
- International Organization for Migration. (2015). *Migration governance framework* (Council Document C/106/40).
- International Organization for Migration. (2019). *Glossary on migration* (International Migration Law No. 34).
- International Organization for Migration. (2024). *World migration report 2024*.
- Newland, K. (2004). *Beyond remittances: The role of diasporas in the development of their countries of origin*. Migration Policy Institute.
- Newland, K. (2005). *The governance of international migration: Mechanisms, processes and institutions*. Global Commission on International Migration.
- OECD. (2022). *International migration outlook 2022*. OECD Publishing.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy* (7th ed.). Routledge.
- Peters, B. G. (2019). *American public policy: Promise and performance* (10th ed.). CQ Press.
- United Nations. (1990). *International convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families*.
- United Nations. (1998). *Recommendations on statistics of international migration: Revision 1* (Statistical Papers, Series M, No. 58, Rev. 1).
- United Nations. (2018). *Global compact for safe, orderly and regular migration*.