

VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

TRẦN ĐỨC THẮNG

NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI  
THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

Ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 9 38 01 07

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS. Phạm Hữu Nghị

HÀ NỘI - 2023

## **LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của cá nhân tôi, số liệu và kết quả nghiên cứu trong luận án này là trung thực và chưa hề được công bố ở bất cứ công trình nào.

Tôi cũng xin cam đoan các thông tin trích dẫn trong luận án đã được chỉ rõ nguồn gốc và đảm bảo tính hợp pháp về bản quyền tác giả, bản quyền dữ liệu.

**Tác giả luận án**

**Trần Đức Thắng**

## MỤC LỤC

|  |     |
|--|-----|
| MỞ ĐẦU.....  | 1   |
| CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA LUẬN ÁN .....  | 6   |
| 1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu .....  | 6   |
| 1.2. Cơ sở lý thuyết của luận án.....  | 23  |
| TIÊU KẾT CHƯƠNG 1.....   | 25  |
| CHƯƠNG 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI VÀ VỀ PHÁP LUẬT NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI.....   | 26  |
| 2.1. Người lao động cao tuổi: Khái niệm, đặc điểm và vai trò .....   | 26  |
| 2.2. Lý luận pháp luật về người lao động cao tuổi.....   | 31  |
| 2.3. Các yếu tố tác động đến pháp luật người lao động cao tuổi .....   | 56  |
| TIÊU KẾT CHƯƠNG 2.....   | 60  |
| CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI Ở VIỆT NAM .....  | 61  |
| 3.1. Thực trạng pháp luật Việt Nam về người lao động cao tuổi.....   | 61  |
| 3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam hiện nay .....  | 78  |
| 3.3. Đánh giá pháp luật hiện hành và thực tiễn thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam hiện nay.....   | 91  |
| TIÊU KẾT CHƯƠNG 3.....   | 106 |
| CHƯƠNG 4: HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY .....   | 107 |
| 4.1. Bối cảnh kinh tế- xã hội trong và ngoài nước tác động đến việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam..... | 107 |
| 4.2. Quan điểm, định hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam .....   | 111 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.3. Giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam .....            | 118 |
| 4.4. Điều kiện thực hiện các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam ..... | 138 |
| TIỂU KẾT CHƯƠNG 4.....   | 143 |
| KẾT LUẬN .....   | 145 |
| DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN   |     |
| ĐỀ TÀI LUẬN ÁN.....  | 147 |
| DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....  | 148 |
| PHỤ LỤC.....   | 160 |

## DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

| <b>Chữ viết tắt</b> | <b>Tiếng Anh</b>   | <b>Tiếng Việt</b>   |
|---------------------|--|---|
| ADEA                | Age Discrimination in Employment Act                           | Đạo luật Phân biệt tuổi tác trong việc làm                |
| ASXH                |  | An sinh xã hội  |
| BHXH                |  | Bảo hiểm xã hội   |
| BHYT                |  | Bảo hiểm y tế   |
| BLLĐ                |  | Bộ Luật Lao động  |
| CNH-HĐH             |  | Công nghiệp hóa – Hiện đại hóa                            |
| CP                  |  | Chính phủ   |
| DN                  |  | Doanh nghiệp  |
| EU                  | European Union   | Liên minh Châu Âu   |
| GDP                 | Gross Domestic Product   | Tổng sản phẩm quốc nội                                    |
| GSO                 | General Statistics Office                                      | Tổng cục thống kê   |
| HĐLĐ                |  | Hợp đồng lao động   |
| ICCPR               | International Covenant on Civil and Political Rights           | Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị           |
| ICESCR              | International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights | Công ước quốc tế về quyền kinh tế, xã hội và văn hóa 1966 |
| ILO                 | International Labour Organization                              | Tổ chức Lao động Quốc tế                                  |
| KTXH                |  | Kinh tế xã hội  |
| LĐ                  |  | Lao động  |
| LĐTĐXH              |  | Lao động - Thương binh và Xã hội                          |
| LHQ                 |  | Liên hợp quốc   |
| LLLĐ                |  | Lực lượng lao động  |
| NCHS                | National Center for Health Statistis                           | Trung tâm Thống kê Y tế Quốc gia                          |
| NCS                 |  | Nghiên cứu sinh   |

|       |   |                                       |
|-------|---|---------------------------------------|
| NCT   |   | Người cao tuổi                        |
| NLĐ   |   | Người lao động                        |
| NLĐCT |   | Người lao động cao tuổi               |
| NSDLĐ |   | Người sử dụng lao động                |
| NĐ    |   | Nghị định                             |
| OECD  | Organization for Economic Cooperation and Development | Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế |
| UNPFA | United Nation Fund Population Agency                  | Quỹ dân số Liên hợp quốc              |
| UDHR  | The Universal Declaration of Human Rights             | Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền         |
| XHCN  |   | Xã hội chủ nghĩa                      |

## DANH MỤC BẢNG

|  |    |
|--|----|
| Bảng 3.1. Tuổi nghỉ hưu hiện nay ở Việt Nam.....                         | 62 |
| Bảng 3.2. Tuổi nghỉ hưu trong điều kiện làm việc đặc thù ở Việt Nam..... | 63 |
| Bảng 3.3. Lực lượng NLĐCT theo chuyên môn kỹ thuật (Nghìn người, %)..... | 82 |
| Bảng 3.4. Việc làm của NLĐCT theo nhóm nghề.....                         | 83 |
| Bảng 3.5. Việc làm của NLĐCT theo khu vực chính thức/phi chính thức..... | 84 |
| Bảng 3.6. Tỷ trọng NLĐCT chia theo loại hợp đồng năm 2020 .....          | 88 |

## DANH MỤC BIỂU ĐỒ

|  |    |
|--|----|
| Biểu 3.1. Dân số và tỷ lệ tham gia lực lượng lao động người cao tuổi.....    | 79 |
| Biểu 3.2. Tỷ lệ NCT đang làm việc, 2009 và 2019 (%).....                     | 79 |
| Biểu 3.3. Vị trí việc làm của NCT theo các nhóm đặc trưng, 2009-2019 .....   | 81 |
| Biểu 3.4. NLĐCT có việc làm chính thức trong khu vực chính thức .....        | 84 |
| Biểu 3.5. Thu nhập bình quân tháng của NCT theo nhóm ngành và nhóm tuổi..... | 90 |

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Việt Nam đã chính thức bước vào giai đoạn già hóa dân số từ năm 2011, nhanh hơn 6 năm so với dự báo và hiện nay là một trong các quốc gia có tốc độ già hóa dân số nhanh nhất thế giới. Tổng dân số Việt Nam tại thời điểm 1/4/2009 là 85,85 triệu người, và 10 năm sau tổng dân số tại thời điểm 1/4/2019 là 96,21 triệu người. Trong đó, số lượng NCT năm 2009 và 2019 tương ứng là 7,45 triệu (chiếm 8,68% tổng dân số) và 11,41 triệu (chiếm 11,86% tổng dân số). Tính trung bình trong giai đoạn 2009-2019, trong khi tổng dân số tăng 1,14%/năm thì dân số cao tuổi tăng cao hơn 4 lần, tới 4,35%/năm [111]. Với tốc độ già hóa dân số nhanh như vậy, theo dự báo Việt Nam chỉ mất khoảng 20 năm để chuyển từ giai đoạn già hóa dân số sang dân số già. Theo PGS.TS Phạm Lê Tuấn – Thứ trưởng Bộ Y tế, đến năm 2030, số người từ 60 tuổi trở lên sẽ chiếm 18,3% dân số, gấp hơn 2 lần hiện nay. Năm 2050, khi tổng dân số là 110 triệu người, Việt Nam sẽ là quốc gia siêu già với hơn 32 triệu NCT, chiếm 31% tổng dân số. Điều này có nghĩa là, vào năm 2050, cứ 3 người trong độ tuổi lao động, lại có 1 NCT.

Trong bối cảnh già hóa dân số nhanh chóng, một xu hướng khá phổ biến gần đây trên thị trường lao động ở nước ta, số lượng người lao động cao tuổi (NLĐCT) ngày càng chiếm tỷ lệ cao hơn. Với tuổi nghỉ hưu như hiện nay, trong khi chất lượng cuộc sống ngày càng nâng lên, rất nhiều NCT vẫn còn sức khỏe và khả năng để làm những công việc phù hợp mang lại thu nhập cho bản thân, gia đình. Họ mong muốn được tiếp tục đi làm, tinh thần vừa vui vẻ đồng thời có thêm thu nhập cải thiện cuộc sống. Mặt khác, một bộ phận không nhỏ NCT không có lương hưu nên có nhu cầu bức thiết phải đi làm để có tiền trang trải cuộc sống...

Nhu cầu tiếp tục được lao động và làm việc đối với NCT là hoàn toàn chính đáng, vừa giúp cho NCT có thêm thu nhập, vừa giải quyết tình trạng già hóa dân số, giảm gánh nặng cho xã hội. Luật NCT số 39/2009/QH12 ban hành ngày 23/11/2009 đã quy định: NCT được tạo điều kiện làm việc phù hợp với sức khỏe, nghề nghiệp và các điều kiện khác để phát huy vai trò NCT (khoản 1, Điều 3); Nhà nước, xã hội và gia đình tạo điều kiện để NCT phát triển kinh tế, giảm nghèo, làm giàu hợp pháp (khoản 5, Điều 23); Nhà nước có trách nhiệm tạo điều kiện để NCT có kỹ năng, kinh nghiệm đặc biệt, có nguyện vọng được tiếp tục cống hiến (điểm b, khoản 1, Điều 24); Nhà nước ưu đãi về vốn tín dụng đối với NCT trực tiếp sản xuất, kinh doanh tăng thu nhập, giảm nghèo (điểm c, khoản 1, Điều 24)... Như vậy, quan điểm của Nhà nước luôn khuyến khích và có chính sách hỗ trợ NCT tiếp tục làm việc sau khi hết tuổi lao động.

Tuy nhiên, trên thực tế hiện nay, để NCT tìm được công việc phù hợp không phải là dễ dàng, trong khi các quy định về lao động lớn tuổi ở nước ta vẫn nhiều hạn chế và thị trường lao động dành riêng cho đối tượng này chưa được hình thành. Hiện nay, người lao động trong nhóm từ 55 tuổi trở lên có rất ít lựa chọn việc làm, còn



nhóm từ 60 tuổi trở lên hầu như không có việc làm cần đến họ qua các kênh tuyển dụng chính thức. Với người lao động cao tuổi, công việc họ tìm được chủ yếu tập trung vào các việc như: bảo vệ, giúp việc gia đình, chăm sóc người già... Bên cạnh đó, nhiều NCT có khả năng, kinh nghiệm, muốn đầu tư sản xuất kinh doanh nhưng lại thiếu vốn. Đặc biệt, tác động của đại dịch, như đại dịch Covid-19 khiến cho cuộc sống của NCT lại càng khó khăn hơn, nhiều NCT bị mất sinh kế, thu nhập giảm sút nghiêm trọng.

Chính vì vậy, việc phát huy sinh kế và khởi nghiệp cho NCT, đặc biệt là trong bối cảnh khi Việt Nam bước vào giai đoạn già hóa dân số và tác động của đại dịch Covid-19 hiện nay, được đặt ra như một nhiệm vụ cấp bách, vừa bảo đảm quyền làm việc, đóng góp cho xã hội của NCT, vừa tận dụng được kinh nghiệm và chất xám của lực lượng lao động đặc biệt này, góp phần bảo đảm mục tiêu ASXH của đất nước. Tuy nhiên, hiện nay ở Việt Nam các quy định pháp luật cũng như chính sách hỗ trợ của Nhà nước là chưa đầy đủ và còn nhiều bất cập: còn nhiều quy định không thống nhất về khái niệm NLĐCT, chưa có những quy định riêng về việc làm, điều kiện làm việc, chế độ bảo hiểm và hợp đồng lao động... cho NLĐCT; nhận thức về vai trò của NLĐCT cũng chưa thỏa đáng, từ đó dẫn đến thiếu các chương trình thiết thực hỗ trợ về lao động và việc làm cho NCT, hoặc chính sách được ban hành song không đi vào thực tiễn. Điều đó dẫn đến một sự lãng phí về sức lao động, trí óc của một bộ phận NCT mong muốn và có nguyện vọng tiếp tục đóng góp cho xã hội.

Qua quá trình khảo cứu những tài liệu có liên quan về pháp luật cho NLĐCT, NCS nhận thấy có rất ít các công trình nghiên cứu đã công bố về nội dung này. Hầu hết các công trình nghiên cứu mới chỉ tiếp cận ở khía cạnh đề cao vai trò NCT thông qua các đóng góp về lao động, việc làm; hoặc một vài quy định riêng rẽ về độ tuổi của NLĐCT, điều kiện làm việc, thời gian làm việc ... mà thiếu tính hệ thống và tổng thể. Do vậy, có thể thấy không ít các vấn đề về pháp luật điều chỉnh lao động, việc làm của NCT còn bỏ ngỏ hoặc chưa được nghiên cứu sâu sắc, đầy đủ dưới các góc độ khác nhau.

Xuất phát từ những lý do trên, NCS lựa chọn chủ đề: “*Người lao động cao tuổi theo pháp luật của Việt Nam hiện nay*” làm đề tài luận án tiến sĩ Luật học, chuyên ngành Luật kinh tế. Trên cơ sở kế thừa kết quả nghiên cứu của các công trình nghiên cứu trước, luận án sẽ tiếp tục nghiên cứu, luận giải toàn diện các vấn đề lý luận pháp luật về NLĐCT, phân tích các quy định pháp lý hiện hành về NLĐCT, từ đó đưa ra khung pháp lý điều chỉnh NLĐCT trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Nghiên cứu này sẽ góp phần bổ sung các luận cứ khoa học để xây dựng, sửa đổi, nâng cao hiệu quả thi hành các văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động lao động của NLĐCT tại Việt Nam trong bối cảnh già hóa dân số ngày càng tăng nhanh.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu luận án**

### **2.1. Mục đích nghiên cứu**

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm sáng tỏ các vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về người lao động cao tuổi. Từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam theo hướng khuyến khích và hỗ trợ một cách hiệu quả để NCT tham gia thị trường lao động.

### **2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu**

Để đạt được mục đích nghiên cứu trên, luận án tập trung vào triển khai các nhiệm vụ sau:

- Xây dựng khung lý thuyết cơ bản về pháp luật người lao động cao tuổi như: độ tuổi, việc làm, thời gian làm việc – nghỉ ngơi, điều kiện làm việc, tiền lương, bảo hiểm, hợp đồng lao động, giải quyết tranh chấp... xuất phát từ tính đặc thù của nhóm người lao động cao tuổi;

- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về NLĐCT, chỉ ra các hạn chế, bất cập trong quy định của pháp luật Việt Nam và thực tiễn thực hiện pháp luật về NLĐCT tại Việt Nam;

- Nêu định hướng và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu lực thực hiện pháp luật về NLĐCT, tạo môi trường pháp lý ổn định, thuận lợi thúc đẩy NLĐCT tiếp tục tham gia vào thị trường lao động.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu luận án**

### **3.1. Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của luận án là tri thức lý luận, các quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về NLĐCT.

### **3.2. Phạm vi nghiên cứu**

- Phạm vi nghiên cứu về nội dung:

*Thứ nhất*, NLĐCT được nghiên cứu trong luận án là những người vẫn tiếp tục làm việc sau khi đã hết tuổi lao động theo quy định của pháp luật. Trong đó, luận án tập trung vào nhóm NLĐCT có ký kết hợp đồng lao động, có quan hệ lao động chính thức; luận án không nghiên cứu nhóm NLĐCT làm trong khối phi chính thức và những người trong lực lượng vũ trang tiếp tục làm việc sau khi nghỉ hưu.

*Thứ hai*, luận án tập trung nghiên cứu những quy định pháp lý đặc thù dành riêng cho NLĐCT. Luận án không nghiên cứu những quy định mang tính phổ quát, áp dụng chung cho tất cả những người lao động từ 15 tuổi trở lên.

*Thứ ba*, luận án triển khai nghiên cứu nội dung các quy định pháp luật về NLĐCT trên các khía cạnh sau: (1) Quy định về độ tuổi; (2) Quy định về việc làm; (3) Quy định về tiền lương, tiền công, chế độ bảo hiểm; (4) Quy định về thời gian làm việc và thời gian nghỉ ngơi; (5) Quy định về điều kiện làm việc, an toàn lao động và vệ sinh lao động; (6) Quy định về hợp đồng lao động; (7) Quy định về giải quyết tranh chấp về lao động với NLĐCT.

- Phạm vi nghiên cứu về không gian: Hệ thống các quy định pháp luật của Việt Nam về NLĐCT; ngoài ra luận án cũng nghiên cứu so sánh một số quy định pháp luật tương ứng của quốc tế và pháp luật của một số quốc gia khác trên thế giới.

- Phạm vi nghiên cứu về thời gian: Luận án tập trung nghiên cứu các quy định pháp luật về NLĐCT trong BLLĐ năm 2019 (có hiệu lực từ 1/1/2021) trong mối quan hệ với các quy định trước đây được thể hiện trong BLLĐ năm 2012 (có hiệu lực từ 01/5/2013) cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành và các văn bản pháp lý có liên quan.

#### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu trong luận án**

Nghiên cứu về pháp luật NLĐCT, luận án sử dụng phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; hệ thống các quan điểm về pháp luật và thi hành pháp luật về NCT và NLĐCT của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Các chủ trương, đường lối, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam được thể hiện trong các văn bản sau: Chỉ thị số 59-CT/TW, ngày 27/9/1995 về chăm sóc NCT; Chỉ thị số 117/TTg ngày 27/2/1996 về chăm sóc NCT và hỗ trợ hoạt động cho Hội NCT Việt Nam; Quyết định số 141/2004/QĐ-TTG ngày 05/08/2004 về việc thành lập Ủy ban Quốc gia về NCT Việt Nam; Chương trình hành động Quốc gia về NCT Việt Nam giai đoạn 2012 – 2020 ban hành theo Quyết định số 1781/ QĐ-TTG ngày 22/11/2012; ...

Trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm, đường lối của Đảng và Nhà nước ta về vai trò của NLĐCT, luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau đây:

- Phương pháp phân tích, tổng hợp được sử dụng trong chương 1 và chương 2 của luận án để làm sáng tỏ các khái niệm, thuật ngữ pháp lý liên quan đến đề tài.

- Phương pháp phân tích, giải thích pháp luật được sử dụng tại chương 3 để phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về người lao động cao tuổi.

- Phương pháp so sánh được sử dụng để đối chiếu các quan điểm khác nhau giữa các công trình nghiên cứu; giữa quy định của pháp luật Việt Nam với quy định của pháp luật của một số nước, quy định của pháp luật Việt Nam với quy định của các điều ước quốc tế của ILO và tổ chức quốc tế khác;

- Phương pháp phân tích thực tiễn được sử dụng chủ yếu trong chương 3 để đánh giá sát, đúng thực tiễn thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam.

- Phương pháp hệ thống hóa, tổng hợp được sử dụng ở chương 4 nhằm đưa ra hệ thống các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam.

- Phương pháp chứng minh: được sử dụng ở hầu hết các nội dung của luận án nhằm đưa ra các dẫn chứng (các quy định, tài liệu, số liệu, bản án...) làm rõ các luận điểm, luận cứ, nhận định;

## **5. Những đóng góp mới của luận án**

Là một công trình khoa học nghiên cứu chuyên sâu và tương đối toàn diện về pháp luật NLDCT, luận án những đóng góp mới về khoa học như sau:

*Thứ nhất*, luận án đã xây dựng khái niệm NLDCT, đồng thời chỉ ra những đặc điểm của NLDCT so với người lao động trong độ tuổi làm việc và vai trò của NLDCT trong bối cảnh già hóa dân số tại Việt Nam.

*Thứ hai*, luận án đã làm sáng tỏ khái niệm, các nguyên tắc và cơ cấu về nội dung của pháp luật NLDCT. Đồng thời luận án phân tích, đánh giá sát, đúng thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về NLDCT ở Việt Nam.

*Thứ ba*, thông qua phương pháp so sánh, luận án đã chỉ ra những quy định pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia của một số nước liên quan đến NLDCT, tạo cơ sở tham khảo hữu ích để đánh giá, tìm ra giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật điều chỉnh vấn đề lao động và việc làm của NCT tại Việt Nam phù hợp với điều kiện kinh tế- xã hội của Việt Nam trong bối cảnh già hóa dân số ngày càng tăng nhanh.

## **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn luận án**

*Thứ nhất*, Luận án đã góp phần xây dựng, hoàn thiện cơ sở lý luận và hoàn thiện quy định pháp luật về NLDCT – một vấn đề mới, cho đến nay chưa có các công trình nghiên cứu một cách đầy đủ.

*Thứ hai*, ở mức độ nhất định, kết quả nghiên cứu của luận án đã cung cấp những luận cứ khoa học có giá trị, giúp các nhà hoạch định chính sách, nhà lập pháp và những nhà quản lý tham khảo trong việc xây dựng, ban hành và thực hiện pháp luật về NLDCT.

*Thứ ba*, luận án là tài liệu tham khảo trong công tác nghiên cứu, giảng dạy pháp luật lao động, tư pháp quốc tế tại các cơ sở đào tạo về luật hoặc về công tác lao động- xã hội. Nó cũng có thể sử dụng luận án làm tài liệu tham khảo cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân sử dụng lao động cao tuổi và cho chính những NCT đang làm việc hoặc có dự định làm việc sau khi nghỉ hưu.

## **7. Kết cấu luận án**

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo và Phụ lục, Luận án có cấu trúc như sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết của luận án

Chương 2: Những vấn đề lý luận về người lao động cao tuổi và về pháp luật người lao động cao tuổi

Chương 3: Thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam

Chương 4: Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam hiện nay

# CHƯƠNG 1

## TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA LUẬN ÁN

### 1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

#### 1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước về pháp luật người lao động cao tuổi

Nghiên cứu trực diện về vấn đề pháp luật đối với NLĐCT ở trong nước theo khảo cứu của NCS thì rất ít cho đến thời điểm hiện nay. Nội dung liên quan ít nhiều đến chủ đề luận án chủ yếu được lồng ghép vào những công trình nghiên cứu về vấn đề việc làm cho NCT, vai trò của NCT, các chính sách đối với NCT hay một vài công trình nghiên cứu về pháp luật ASXH đối với NCT. Với những tài liệu đã thu thập được, NCS tổng quan các công trình nghiên cứu theo những khía cạnh sau:

*1.1.1.1. Nghiên cứu về vai trò người cao tuổi, quyền của người cao tuổi và việc làm cho người cao tuổi*

Đề cập vai trò của NCT có các công trình nghiên cứu “*Vai trò của người cao tuổi trong xã hội Việt Nam- một số vấn đề cần quan tâm hiện nay*” của Bùi Nghĩa - Tạp chí Kinh tế - Kỹ thuật số 18/2017 [76]; “*Chính sách phát huy vai trò người cao tuổi Việt Nam: góc nhìn lịch sử và pháp lý*” của Nguyễn Hữu Hoàng và Bùi Nghĩa - Tạp chí Kinh tế- Kỹ thuật số 22/2018 [49]. Các tác phẩm đã nêu vai trò của NCT trong xã hội cổ truyền và hiện nay cũng như những chính sách của nhà nước đối với NCT. NCT ngày càng được coi trọng hơn, bằng chứng là lần đầu tiên sau hơn 75 năm lập quốc và xây dựng Hiến pháp, quyền của NCT được ghi thành một điều khoản riêng, tách hẳn với các đối tượng khác như người khuyết tật, trẻ em mồ côi,... Điều này khẳng định rằng, Đảng, Nhà nước ta nhận thức rõ vai trò ngày càng quan trọng của NCT trong sự nghiệp xây dựng, phát triển đất nước và vì vậy, đã đến lúc, vị trí NCT cần xác định đúng, tương xứng với ý nghĩa vốn có của nó. Bài viết cũng xác định một số vấn đề cần quan tâm đối với NCT khi đất nước đổi mới đến nay, từ đó tác giả đưa ra một số kiến nghị góp phần nâng cao vị thế, vai trò của NCT đặc biệt cần có chính sách sử dụng NCT có trình độ chuyên môn cao và xã hội đang cần như các giảng viên đại học, các nhà nghiên cứu, các nhà kỹ nghệ có trình độ cao. Thực tiễn hiện nay cho thấy, nhóm NCT có sức khỏe, có trình độ chuyên môn đang muốn tiếp tục làm việc để cống hiến cho xã hội. Đây là những nhận định rất có giá trị, là cơ sở cho việc triển khai các nội dung trong nghiên cứu của tác giả.

Lê Thi với bài viết “*Vài suy nghĩ về Luật người cao tuổi và việc phát huy vai trò người cao tuổi, đặc biệt là những chuyên gia, trí thức cao tuổi*” (2010) - tạp chí Thông tin Khoa học xã hội [104], thì cho rằng Nhà nước và cộng đồng xã hội phải có trách nhiệm tạo điều kiện cho NCT phát huy vai trò của họ như ưu tiên cho họ vay vốn (trong trường hợp họ cần vốn để sản xuất, kinh doanh), đầu tư và tạo điều kiện cho họ được tiếp cận với khoa học công nghệ hiện đại, được công bố những công

trình nghiên cứu, tạo cơ hội cho họ gặp gỡ và hướng dẫn lớp trẻ trong học tập, nghiên cứu và thực hành trong công việc.

Nghiên cứu của Cục Bảo trợ xã hội “*Công tác xã hội với người cao tuổi*” (2012) [19] cho thấy NCT có những vai trò cơ bản như tham gia hoạt động quản lý nhà nước ở cơ sở, tuyên truyền truyền thống yêu nước đến các thế hệ sau; tham gia xây dựng, bảo tồn văn hoá, các giá trị truyền thống ở địa phương; tham gia nghiên cứu phát triển giáo dục, khoa học công nghệ; và thậm chí tham gia phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo. Theo cách tiếp cận này, NCT có đóng góp trên mọi mặt của đời sống chính trị, kinh tế và xã hội. Trên thực tế NCT cũng là một nguồn lực của xã hội. NCT tham gia quản lý nhà nước ở cơ sở, tuyên truyền truyền thống tinh thần yêu nước đến các thế hệ sau; tham gia xây dựng bảo tồn văn hoá, các giá trị truyền thống ở địa phương; tham gia nghiên cứu phát triển giáo dục, khoa học công nghệ; và thậm chí là tham gia phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo. Theo cách tiếp cận này, NCT có đóng góp trên mọi mặt của đời sống chính trị, kinh tế và xã hội. Trên thực tế NCT cũng là một nguồn lực của xã hội. Đây là cách tiếp cận phù hợp với khuynh hướng về NCT hiện nay.

Luận văn chuyên ngành Luật học của Nguyễn Bích Ngọc (2015), “*Bảo vệ, thúc đẩy quyền của người cao tuổi trên thế giới và tại Việt Nam*” - Đại học Quốc gia Hà Nội [79] đã trình bày các quyền của NCT trong đó có quyền làm việc theo các văn kiện pháp lý như Chương trình hành động Madrid về NCT năm 2002 và Điều 23 Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền (UDHR). Tuy nhiên luận văn chỉ dừng ở mức độ nêu các quyền theo các văn kiện pháp lý toàn cầu và khu vực chứ chưa thể hiện quan điểm của tác giả về các quy định đó. Nói cách khác, luận văn mới chỉ dừng ở mức độ liệt kê một số quyền của NCT theo các văn kiện quốc tế và các khu vực trên thế giới.

“*Già hóa trong thế kỷ 21: Thành tựu và thách thức*” (2012) - Báo cáo của Quỹ dân số Liên Hợp Quốc và Tổ chức Hỗ trợ NCT Quốc tế [93] cho rằng, già hóa dân số là một trong những xu hướng quan trọng nhất của thế kỷ 21, điều này có ý nghĩa quan trọng và ảnh hưởng lớn đến tất cả các khía cạnh của xã hội. Báo cáo chỉ ra các quốc gia cần xây dựng chính sách liên quan đến NCT, đó là những chính sách về ASXH, về thu nhập, về việc làm.

Sách chuyên khảo “*Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam*” của Tổng cục Thống kê đã được xuất bản năm 2021 [108], sử dụng số liệu của cuộc Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019 và năm 2009 cùng một số nguồn khác” của Tổng cục Thống kê, là sự tiếp nối những phân tích trước đây về già hóa dân số ở Việt Nam. Kết quả phân tích cho thấy xu hướng già hóa dân số tiếp tục diễn ra với tốc độ nhanh chóng ở Việt Nam, đòi hỏi phải có những chính sách và chương trình thích ứng với xu hướng nhân khẩu học này. Các phân tích cũng chỉ ra các đặc điểm của nhóm dân số cao tuổi và đưa ra những gợi ý chính sách cho Việt Nam đáp ứng với các nhu cầu đặc thù của NCT, đảm bảo NCT được chăm sóc và phát huy như một nguồn lực và đóng góp tốt nhất tới sự tăng trưởng và phát triển kinh tế – xã hội tại Việt Nam.

Bài nghiên cứu “*Thực trạng việc làm người cao tuổi ở Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Thị Hạnh đăng trên Tạp chí Khoa học Lao động và Xã hội số 40 năm 2014 [41] thì cho rằng Việt Nam đã bước vào giai đoạn già hóa dân số với tỉ lệ NCT năm 2013 chiếm 10,35% , đây là thành tựu, tuy nhiên đặt ra thách thức đối với chính sách thị trường lao động, đặc biệt là đào tạo và bố trí việc làm cho lao động cao tuổi. Quy mô NCT nước ta đang tăng nhanh, đời sống của phần lớn NCT Việt Nam còn nhiều khó khăn. Khoảng 2/3 NCT sống ở nông thôn, đây là khu vực kinh tế có năng suất thấp và thiếu sự bảo trợ xã hội. Giai đoạn 2009 - 2013, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của NCT khoảng 40% trong đó tỷ lệ NCT ở vùng nông thôn và phụ nữ cao tuổi tham gia vào lực lượng lao động cao hơn. Việc làm của nhóm lao động cao tuổi tăng nhanh về số lượng và tỷ lệ trong cơ cấu việc làm. Khoảng 40% NCT đang làm việc và hầu hết trong số họ là tự tạo công ăn việc làm với thu nhập thấp. Từ thực tế việc làm của NCT cho thấy cần xem xét NCT như một chủ thể tham gia thị trường lao động và có chính sách hỗ trợ NCT tiếp cận với những công việc phù hợp. Đây là một nghiên cứu hữu ích, có giá trị tham khảo trong quá trình hoàn thành luận án của tác giả, tuy nhiên, số liệu trong nghiên cứu này đã khá lâu so với thời điểm hiện tại.

Tác giả Nguyễn Thị Hồng Điệp và Nguyễn Thị Hương với bài viết “*Nhân tố ảnh hưởng đến sự tham gia vào thị trường lao động của người cao tuổi Việt Nam*” đăng trên tạp chí Khoa học, Trường Đại học Hồng Đức năm 2015 [26] đã phân tích làm rõ những nhân tố ảnh hưởng tới sự tham gia thị trường lao động của người lao động cao tuổi như giới tính, độ tuổi, trình độ học vấn, tình trạng hôn nhân, sức khỏe.

*1.1.1.2. Nghiên cứu về các chính sách xã hội (chính sách đảm bảo thu nhập, chính sách an sinh xã hội, chính sách chăm sóc sức khỏe,..) đối với người cao tuổi*

Tác giả Tạ Thị Hương với nghiên cứu “*Các chính sách đối với người cao tuổi ở Việt Nam*” đăng trên Tạp chí Dân số và Phát triển số 02/2018 [55]. Trong bài nghiên cứu của mình, tác giả đã điếm ra những quy định pháp lý từ năm 1995 đến nay để nhấn mạnh Nhà nước ta ngày càng quan tâm đến NCT. Luật NCT được Quốc hội khóa XII thông qua ngày 23/11/2009 là cơ sở pháp lý cao nhất ghi nhận vai trò cũng như nhằm đảm bảo tốt hơn việc chăm sóc, bảo vệ các quyền hợp pháp của NCT. Từ cơ sở pháp lý cao nhất này, chính sách đối với NCT đã được đề cập và cụ thể hóa trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật có liên quan tạo ra một khuôn khổ chính sách khá toàn diện đối với NCT ở Việt Nam. Đó là, BLLĐ năm 2012 có 1 mục quy định riêng đối với lao động là NCT; Nghị định số 13/2010/NĐ-CP ngày 27/02/2010 có sửa đổi, bổ sung một số điều về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội; Quyết định số 1781/QĐ-TTg ngày 22/11/2012 phê duyệt Chương trình hành động Quốc gia về NCT Việt Nam giai đoạn 2012 - 2020;... Các văn bản quy phạm pháp luật này đã góp phần hoàn thiện các chế độ, chính sách quan tâm, chăm sóc và ưu đãi đối với NCT ở Việt Nam. Các chính sách về NCT cũng đã quan tâm, bảo đảm đến hầu hết tất cả các lĩnh vực trong đời sống của NCT như chính sách quy định về quyền

và nghĩa vụ của NCT; chính sách chăm sóc sức khỏe NCT; chính sách phát huy vai trò của NCT; chính sách đảm bảo thu nhập và cuộc sống cho NCT.

Xu hướng già hóa và thực trạng dân số cao tuổi ở Việt Nam đang đặt ra yêu cầu cần nâng cao nhận thức của các nhà quản lý, hoạch định chính sách cũng như của toàn bộ cộng đồng về những thách thức của vấn đề già hóa dân số và đời sống của NCT. Bên cạnh đó, những thách thức mà các quốc gia có dân số già và rất già như Nhật Bản, I-ta-li-a, các nước Tây Âu là những kinh nghiệm thực tiễn cho Việt Nam, do đó, cần phải chuẩn bị ngay các chính sách, chương trình thích ứng của quốc gia có dân số già nhưng phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế còn thấp ở nước ta. Đó là cách đặt vấn đề trong bài nghiên cứu “*Thực hiện chính sách, pháp luật đối với người cao tuổi*” của tác giả Trần Thị Diệu Oanh, đăng trên Tạp chí Quản lý nhà nước tháng 11/2020 [83]. Phân tích chỉ ra hệ thống cơ sở pháp lý để điều chỉnh những nội dung liên quan đến NCT như Luật NCT 2008, Luật Lao động năm 2009,... cùng với những nghị định và thông tư hướng dẫn. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện chính sách pháp luật về NLĐCT còn nhiều hạn chế: một số văn bản ban hành còn chậm, gây khó khăn cho các địa phương trong quá trình thực hiện, một số chính sách, quy định chưa phù hợp, chế độ thấp. Hướng dẫn, quy trình, biểu mẫu cho thực hiện chăm sóc sức khỏe NCT ở cấp cơ sở chưa được xây dựng đồng bộ dẫn tới các địa phương lúng túng trong thực hiện. Để đảm bảo thực hiện chính sách, pháp luật đối với NCT ở Việt Nam, tác giả đã nêu một số giải pháp khắc phục như: hoàn thiện các chính sách và các văn bản pháp luật về NCT, đẩy mạnh công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đối với NCT, thực hiện nghiêm túc các quy định của Chính phủ và các bộ, ngành,...

Với công trình luận án tiến sĩ “*Chính sách đối với người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay*” (2018), Học viện Khoa học Xã hội [77], tác giả Bùi Nghĩa cho rằng chính sách đối với NCT là một trong những chính sách quan trọng trong hệ thống chính sách xã hội của Việt Nam. Nội dung của chính sách đối với NCT bao gồm: *Thứ nhất*, chính sách bảo đảm thu nhập cho NCT. NCT do mất cơ hội về việc làm và sức khỏe kém nên nguồn thu bị giảm sút nếu như không có tài sản hoặc tiền bạc tiết kiệm trước đó. Điều này làm cho một bộ phận không nhỏ rơi vào tình trạng nghèo khổ, lệ thuộc vào con cháu và gia đình vốn ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp đến cả đời sống vật chất, tinh thần của NCT. Vấn đề đảm bảo thu nhập của NCT bao gồm: (1) chế độ lương hưu; (2) hỗ trợ từ nhà nước; (3) và tài chính vi mô. *Thứ hai*, chính sách về chăm sóc sức khỏe cho NCT. *Thứ ba*, chính sách hỗ trợ NCT trong việc đi lại, di chuyển trong cuộc sống. *Thứ tư*, chính sách an toàn cho NCT. Khi đánh giá về thực trạng chính sách đối với NCT ở Việt Nam, tác giả Bùi Nghĩa thấy rằng đang thiếu hẳn về nội dung hỗ trợ NCT trong việc lập kế hoạch về nhu cầu tài chính của họ và nhà nước chưa có khoản hỗ trợ nào dành cho NCT đang tham gia thị trường sức lao động mặc dù đã hết tuổi lao động, từ đó tác giả đưa ra giải pháp cần thúc đẩy NCT tham gia hoạt động kinh tế, đặc biệt những người có trình độ chuyên môn, kỹ thuật



cao, góp phần nâng cao đời sống và duy trì hoạt động của NCT. Đây là đánh giá khá xác đáng của tác giả Bùi Nghĩa về các chính sách cho NCT. Tuy nhiên, những giải pháp mà tác giả đề xuất vẫn còn lan man, thiếu trọng tâm trọng điểm.

Bài nghiên cứu “*Thực hiện chính sách cho người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay*” (2020) của tác giả Nguyễn Thị Linh Giang- Tạp chí Quản lý nhà nước [38] đã khái quát hệ thống chính sách, phân tích và đánh giá kết quả thực hiện chính sách cho NCT hiện nay ở một số nội dung: -) chính sách y tế cho việc chăm sóc sức khỏe NCT; -) Chính sách bảo đảm thu nhập và cuộc sống cho NCT; -) Chính sách hỗ trợ sử dụng phương tiện giao thông công cộng; -) Chính sách hỗ trợ NCT trong về lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch. Cuối bài nghiên cứu là những kiến nghị đối với xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách dành cho NCT ở Việt Nam, bao gồm các kiến nghị như: i) cần bố trí ngân sách hằng năm phù hợp để thực hiện chính sách chăm sóc và phát huy vai trò NCT; ii) cần có các chính sách phù hợp nhằm tạo điều kiện cho NCT phát huy trí tuệ, kinh nghiệm quý và phẩm chất tốt đẹp trong các hoạt động của đời sống xã hội; iii) cần tạo môi trường và điều kiện để phát huy vai trò NCT trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, tham gia các phong trào khuyến học, khuyến tài, hỗ trợ giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng người có đức, có tài và các cuộc vận động khác tại cộng đồng; iv) cần có cơ chế khuyến khích, hỗ trợ cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện tuyên truyền, giáo dục ý thức kính trọng, biết ơn NCT, chăm sóc, phát huy vai trò NCT.

Ở góc độ pháp luật ASXH đối với NCT, đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường Đại học Luật Hà Nội có công trình nghiên cứu với tiêu đề “*Pháp luật an sinh xã hội đối với NCT ở Việt Nam-thực trạng và phương hướng hoàn thiện*” (2018), chủ nhiệm đề tài Đỗ Thị Dung [20]. Nhóm tác giả tập trung nghiên cứu pháp luật ASXH đối với NCT theo những quy định của Luật NCT năm 2009, Luật BHYT năm 2008 đã sửa đổi, bổ sung năm 2014, Luật BHXH năm 2014, Nghị định số 136/2013/NĐ-CP và các văn bản pháp luật khác có liên quan. Nghiên cứu chỉ ra rằng ASXH đối với NCT luôn là nội dung quan trọng được pháp luật các quốc gia trên thế giới ghi nhận và điều chỉnh. Nội dung pháp luật ASXH đối với NCT gồm: i) bảo hiểm thu nhập đối với NCT, trong đó trọng tâm là thực hiện bảo hiểm hưu trí hàng tháng; ii) Chăm sóc y tế đối với NCT, trong đó nòng cốt là BHYT; iii) Trợ giúp xã hội, trong đó thực hiện bảo trợ xã hội đối với NCT; và iv) các dịch vụ xã hội cơ bản khác đối với NCT. Sau khi phân tích thực trạng pháp luật về ASXH đối với NCT, chỉ ra những điểm mạnh, điểm yếu, nhóm nghiên cứu đã đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện vấn đề này, trong đó có giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm thu nhập cho NCT bằng cách tạo điều kiện hỗ trợ cần thiết để NCT làm việc như không nên phân biệt tuổi tác, tạo điều kiện để NCT có thời giờ làm việc linh hoạt.

Vẫn là phân tích nội dung pháp luật về ASXH đối với NCT nhưng không gian nghiên cứu không phải trên phạm vi cả nước mà trên địa bàn TP.Hà Nội, tác giả Trần Phương Nga với công trình “*Pháp luật về an sinh xã hội đối với NCT và thực tiễn thực hiện tại TP.Hà Nội*” (2019) [74] phân tích cho người đọc thấy những thành tựu

đạt được trong thực tiễn thực hiện quy định pháp luật ASXH về bảo hiểm hưu trí, BHYT, trợ giúp xã hội và một số chế độ an sinh khác đối với NCT như Thành phố đã tích cực tuyên truyền, vận động NLD tham gia BHXH để được hưởng lương hưu khi về già, bảo đảm chi trả lương hưu đúng hạn,... Bên cạnh đó vẫn còn tồn tại một số hạn chế đó là số NCT được hưởng chế độ hưu trí trên địa bàn thành phố chưa cao, mức trợ cấp xã hội hàng tháng còn thấp so với điều kiện sống tại Hà Nội, NCT gặp khó khăn khi tiếp cận các cơ sở bảo trợ xã hội,... Cuối bài nghiên cứu, tác giả đưa ra 8 kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật ASXH đối với NCT.

Ngoài ra, còn một số công trình nghiên cứu liên quan đến các chính sách đối với NCT như: *Chính sách an sinh xã hội với xu hướng già hóa dân số ở Việt Nam* (2019) của Giang Thanh Long, Đỗ Thị Thu [70]; *Chính sách xã hội dành cho người cao tuổi* (2020) của Nguyễn Thị Thu Hoài [48]; *Chính sách đối với người cao tuổi tại Thành phố Hồ Chí Minh – thực trạng và một số kiến nghị* (2021) của Đặng Kim Quyên [96], “*Thực trạng chính sách đối với người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay- vấn đề và kiến nghị*” của Bùi Nghĩa - Tạp chí Khoa học Đại học Thủ Dầu Một số 02/2019 [78].

#### *1.1.1.3. Nghiên cứu về hợp đồng lao động và tranh chấp giữa người sử dụng lao động với người lao động cao tuổi*

Mặc dù tiêu đề bài viết không đề cập trực tiếp chế định hợp đồng với người lao động cao tuổi nhưng trong phân tích của mình “*Hoàn thiện chế định hợp đồng lao động - Từ thực tiễn hoạt động của doanh nghiệp*” của tác giả Đỗ Ngân Bình đăng trên tạp chí Luật học số 06/2017 [10], tác giả cũng dành khá nhiều nội dung đề cập đến loại hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi. Có 3 loại hợp đồng lao động gồm hợp đồng lao động không xác định thời hạn, hợp đồng lao động xác định thời hạn và hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo công việc nhất định có thời hạn dưới 12 tháng. Trường hợp ký hợp đồng lao động xác định thời hạn thì người sử dụng lao động và người lao động chỉ được ký liên tiếp tối đa 02 hợp đồng, nếu sau đó người lao động vẫn tiếp tục làm việc thì phải ký hợp đồng lao động không xác định thời hạn. Quy định này được áp dụng đối với người lao động cao tuổi thì không hợp lý vì lý do sức khỏe NCT không thể gắn bó lâu dài với công việc nên sẽ thuận lợi hơn nếu giao kết hợp đồng lao động xác định thời hạn với người lao động cao tuổi, đồng thời không nên hạn chế số lần ký hợp đồng.

Với tiêu đề bài viết “*Đánh đố lao động cao tuổi*” (2015) của tác giả Mai Chi đăng trên báo điện tử Người lao động [16] có đề cập đến nhiều quy định bất cập gây khó khăn cho việc áp dụng pháp luật, đặc biệt là một số điều khoản áp dụng cho lao động là NCT. Theo đó, tác giả thấy rằng có sự mâu thuẫn giữa luật và nghị định, cụ thể BLLĐ năm 2012 quy định người lao động khi có đủ cả 2 điều kiện về thời gian đóng BHXH và tuổi hưởng lương hưu theo quy định thì đương nhiên chấm dứt hợp đồng lao động. Khoản 4, Điều 36 BLLĐ 2012 quy định người lao động (NLD) đủ điều kiện về thời gian đóng BHXH và tuổi hưởng lương hưu theo quy định tại Điều

187 thì đương nhiên chấm dứt hợp đồng lao động (HĐLĐ). Như vậy có nghĩa nếu NLĐ thiếu 1 trong 2 yếu tố, chẳng hạn đủ tuổi hưu nhưng chưa đủ thời gian đóng BHXH để hưởng lương hưu thì sẽ không bị chấm dứt hợp đồng. Thế nhưng, tại Khoản 2, Điều 6 Nghị định 05/2015/NĐ-CP lại quy định: “Khi người sử dụng lao động không có nhu cầu hoặc NLĐ cao tuổi không đủ sức khỏe thì 2 bên thực hiện chấm dứt HĐLĐ”. Rõ ràng, 2 quy định này mâu thuẫn với nhau và hậu quả là gây ra tranh chấp lao động. Ngoài ra, tác giả còn dẫn chứng thêm 1 trường hợp khác chưa sát với thực tế là doanh nghiệp hoạt động trong ngành nghề nặng nhọc, độc hại, theo quy định thì phải bố trí công việc khác nhẹ nhàng hơn khi NLĐ được xem là cao tuổi. Nhưng nếu trong trường hợp không có việc phù hợp để bố trí thì DN có được quyền chấm dứt HĐLĐ hay không một khi họ đến tuổi hưu nhưng không đủ điều kiện hưởng lương hưu theo quy định? Thêm nữa, theo quy định, NLĐ cao tuổi (là người tiếp tục lao động sau độ tuổi quy định tại điều 187 BLLĐ) được rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày hoặc áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian trong năm cuối cùng trước khi nghỉ hưu. Việc này bất hợp lý vì sức khỏe NLĐCT kém đi thì cần được rút ngắn thời gian làm việc hoặc áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian suốt quá trình làm việc chứ không phải chỉ năm cuối cùng trước khi nghỉ hưu.

#### *1.1.1.4 Nghiên cứu về nội dung pháp luật về người lao động cao tuổi*

Công trình nghiên cứu liên quan trực tiếp đến đề tài của luận án, đó là luận văn thạc sĩ Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội của Trần Cẩm Vân (2020) “*Pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam*” [122]. Tác giả đã làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn pháp luật về NLĐCT. Theo đó, pháp luật về NLĐCT là hệ thống quy phạm pháp luật bảo đảm thực hiện các quyền của NCT được hưởng những chế độ bảo vệ nhất định khi tiếp tục tham gia lao động để từ đó giúp NCT duy trì được đời sống hàng ngày, vượt qua khó khăn của tuổi già và tiếp tục cống hiến cho xã hội. Nội dung pháp luật về người lao động cao tuổi, theo tác giả bao gồm: việc làm đối với NCT; thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi; tiền lương và quyền lợi khác; an toàn lao động, vệ sinh lao động và bảo vệ sức khỏe đối với NLĐCT; xử lý vi phạm quy định về NLĐCT. Trong nghiên cứu, tác giả phân tích làm rõ thực trạng pháp luật về NLĐCT và thực tiễn thực hiện ở Việt Nam theo BLLĐ năm 2012, BLLĐ sửa đổi bổ sung năm 2019 và Luật NCT, từ đó đưa ra những nhận xét, đánh giá mặt thành công cũng như hạn chế về pháp luật đối với NLĐCT. Chương 3 của nghiên cứu tác giả đưa ra 8 kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về NLĐCT và 3 kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam. Đây là tài liệu tham khảo khá hữu ích đối với NCS khi nghiên cứu công trình của mình. Tuy vậy vì đây là công trình nghiên cứu luận văn thạc sĩ với khoảng 100 trang nên việc đi vào các nội dung chi tiết, cụ thể cũng như đưa ra các ví dụ minh họa còn hạn chế.

Ngoài ra, nhìn nhận NCT và người lao động cao tuổi ở góc độ pháp luật, đặc biệt xem xét, đánh giá vai trò của hệ thống chính sách pháp luật đối với NCT, tác giả Nguyễn Văn Đông có bài nghiên cứu “*Luật người cao tuổi: thực tiễn triển khai sau*

8 năm ban hành” đăng trên Tạp chí Xã hội học số 01/2017 [28]. Luật NCT được Quốc hội khóa XII thông qua ngày 23/11/2009, đã quy định rõ về quyền và nghĩa vụ của NCT; trách nhiệm của gia đình, Nhà nước và xã hội trong việc chăm sóc, trợ giúp và phát huy vai trò NCT nhân mạnh sự ra đời của Luật NCT đã tạo nền tảng pháp lý thúc đẩy hoạt động trợ giúp NCT diễn ra thuận lợi hơn, thường xuyên và sâu rộng hơn. Bài viết khẳng định sau 8 năm triển khai Luật NCT, vai trò và vị thế của NCT trong gia đình và xã hội được nâng lên. Luật NCT đã thúc đẩy tạo môi trường và điều kiện thuận lợi để NCT phát huy sự sáng tạo, đóng góp kiến thức, kỹ năng và kinh nghiệm cho các hoạt động kinh tế - xã hội, văn hóa - giáo dục tại địa phương. Nghiên cứu chỉ ra đến năm 2017 Việt Nam có hơn 2,5 triệu NCT vẫn còn tham gia lao động sản xuất, kinh doanh; hơn 95 nghìn NCT làm chủ trang trại, cơ sở sản xuất kinh doanh; hơn 300 nghìn NCT làm kinh tế giỏi, nhiều NCT sau khi nghỉ hưu vẫn tiếp tục tham gia công tác Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức đoàn thể ở nơi cư trú.

### ***1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài về pháp luật người lao động cao tuổi***

Qua quá trình khảo cứu các tài liệu liên quan đến đề tài luận án, NCS nhận thấy các công trình nghiên cứu về pháp luật người lao động cao tuổi khá hạn chế không chỉ ở trong nước mà ở nước ngoài cũng rất ít. Cho đến nay, hầu hết những tư liệu ở nước ngoài mà NCS thu thập được tập trung theo 2 hướng: (1) Nhóm thứ nhất, tập trung vào các văn bản có tính chất pháp lý liên quan đến NCT và việc làm cho NCT ở nước ngoài như: Nguyên tắc của Liên Hợp Quốc về NCT (1991); Đạo luật cấm phân biệt tuổi trong việc làm ADEA (Hoa Kỳ); Luật Ổn định việc làm cho NCT (Nhật Bản); Luật Bảo vệ quyền và lợi ích của NCT (Trung Hoa); Đạo luật Việc làm cho người trung niên và NCT (Đài Loan, Trung Quốc); Luật Thu nhập và Bảo vệ NCT (Singapore), Đạo luật về Cấm phân biệt tuổi tác trong việc làm và thúc đẩy việc làm cho NCT (Hàn Quốc, 2013)... (2) Nhóm tư liệu thứ hai bao gồm chủ yếu là các công trình nghiên cứu, các bài viết về việc làm của NCT, thị trường lao động cho NCT... trong đó cũng ít nhiều đề cập đến một số các quy định pháp lý về NLĐCT. Phần tiếp theo, NCS trình bày một số công trình nghiên cứu tiêu biểu thuộc nhóm thứ hai này.

Hoa Kỳ làm một trong số ít quốc gia trên thế giới tạo môi trường pháp lý cho NCT ở nước này tiếp tục được làm việc thông qua Đạo Luật Chống phân biệt đối xử về tuổi tác trong tuyển dụng (Age Discrimination in Employment Act, ADEA). David Neumark, giáo sư Khoa Kinh tế học Trường đại học California đã có công trình nghiên cứu về “*Đánh giá lại sự phân biệt tuổi trong Luật Việc làm*” của Hoa Kỳ (2008) [134]. Nghiên cứu phân tích các vấn đề về NLĐCT trên các nội dung: (1) Bằng chứng về hiệu quả của luật phân biệt tuổi tác; (2) Các cáo buộc và mức độ thực thi luật của Ủy ban Cơ hội Việc làm Bình đẳng, cơ quan có thẩm quyền đối với luật ADEA; và (3) Những thách thức đối với việc làm của NLĐCT có thể xảy ra trong những năm tới, bao gồm vấn đề chi phí chăm sóc sức khỏe và những tác động tổng

hợp từ Đạo luật Người Khuyết tật và ADEA. Nghiên cứu của David chỉ ra rằng trong những năm gần đây, số người Mỹ được bảo vệ bởi luật ADEA phần lớn nằm trong độ tuổi 45-64 (khoảng 3/4 trong số họ tham gia lực lượng lao động), tăng từ khoảng 26% lên 31%; cao hơn nhóm người có độ tuổi từ 65 trở lên. Trong những thập kỷ tới, tỷ trọng dân số trong độ tuổi 45-64 sẽ giảm nhẹ (còn 30% vào năm 2050), trong khi tỷ lệ dân số từ 65 tuổi sẽ tăng mạnh (từ 17% năm 2000 lên 28% năm 2050). Do đó, các vấn đề tiềm ẩn bắt nguồn từ việc phân biệt tuổi tác trong tuyển dụng có thể trở nên nghiêm trọng hơn so với những thập kỷ trước. Bằng chứng thực thi và hiệu quả của Đạo luật ADEA cho thấy ADEA có thể ngày càng kém hiệu quả đối với NLĐCT. Những hạn chế trong hệ thống quản lý và chế tài xử lý phân biệt đối xử trong tuyển dụng sẽ quan trọng để xem xét hiệu quả của đạo luật. Mặt khác, khi đưa ra bất kỳ thay đổi chính sách nào nhằm thúc đẩy việc sử dụng NLĐCT, cần phải lưu ý đến các rào cản kinh tế đối với việc tuyển dụng này và nên tập trung vào việc loại bỏ hành vi phân biệt đối xử. Nghiên cứu cũng nhấn mạnh do tỷ lệ khuyết tật tăng theo độ tuổi, sự già hóa của dân số đồng nghĩa với tỷ lệ ngày càng tăng số lượng người lao động được ADEA bao phủ cũng có thể bị khuyết tật dẫn đến hạn chế công việc. Do đó, người sử dụng lao động có thể ngại ngần khi tuyên bố không phân biệt đối xử theo đạo luật ADEA. Cuối cùng, David cũng nhấn mạnh nỗ lực giảm phân biệt tuổi tác trong việc làm đôi khi cũng tương phản với các phản ứng chính sách khác trong bối cảnh dân số già. Chẳng hạn, các chính sách giảm khuyến khích nghỉ hưu, tăng tuổi nghỉ hưu theo quy định, và giảm mức lương hưu trong khu vực tư nhân và nhà nước... sẽ có thể dẫn đến giảm phúc lợi kinh tế cho NCT. Ngược lại, những nỗ lực để hạn chế những hành vi phân biệt đối xử về tuổi tác lại có thể tăng phúc lợi cho những người muốn tiếp tục làm việc, đồng thời giúp đạt được mục tiêu quan trọng hơn là giữ NCT ở lại làm việc lâu hơn, chưa kể đến việc bảo vệ quyền công dân của những NLĐCT. Điều này ngụ ý rằng những nỗ lực chống phân biệt tuổi tác hiệu quả hơn cho phép các nhà hoạch định chính sách đối phó với những thách thức về dân số già với những thay đổi mạnh mẽ hơn trong chính sách hưu trí và khuyến khích việc làm cho NCT.

Peggy L. Kelly – nhân viên xã hội của chương trình NCT, bộ phận Chính sách xã hội và Phát triển của Ban Kinh tế và Xã hội, thuộc Liên Hợp Quốc đã có bài nghiên cứu: “*Sự hòa nhập và tham gia của NCT vào quá trình phát triển*” [148]. Nghiên cứu đã chỉ ra vai trò tham gia của NCT trong các hoạt động như chính trị, xã hội, ra quyết định chính sách, và các hoạt động kinh tế... Nghiên cứu đã chỉ ra rằng nhóm NCT có những đóng góp quan trọng trên khía cạnh kinh tế. NCT, đặc biệt là những người có thu nhập cao, có vai trò quan trọng trong nền kinh tế và thường chiếm một phần đáng kể trong tổng tài sản của đất nước. Ví dụ: ở Đức, những người trên 50 tuổi sở hữu một nửa tài sản của quốc gia. Lực lượng công dân cao tuổi của Đức có khả năng chi tiêu 190 tỷ Euro mỗi năm, tương đương với GDP của các quốc gia như Chile, Cộng hòa Séc hay Singapore (Ngân hàng Thế giới, 2006). Nhiều doanh nghiệp đang tìm

cách đáp ứng nhu cầu thị trường tiêu dùng đang phát triển này bằng cách thiết kế các sản phẩm và dịch vụ đặc biệt nhắm vào nhóm NCT. Các nhà kinh tế cũng bắt đầu đề cập đến tiềm năng tăng trưởng việc làm của “nền kinh tế bạc” - thị trường mới về sản phẩm, dịch vụ, hợp tác kinh tế và mạng lưới hướng tới đối tượng NCT. Một khía cạnh khác mà bài nghiên cứu khẳng định vai trò kinh tế của NCT, đó là sự tham gia tích cực của NCT lực lượng lao động được trả lương. Xu hướng hiện nay là NCT có thể tiếp tục công việc tạo thu nhập bao lâu họ muốn, miễn là họ có thể làm việc đó một cách hiệu quả. Để đạt được mục tiêu này, Peggy L.Kelly cho rằng cần thúc đẩy thái độ của NSDLĐ đối với khả năng, năng lực làm việc của những NLĐCT, cũng như nhận thức về lợi ích của việc duy trì lực lượng lao động lớn tuổi. Để đạt được mục tiêu này, cần sắp xếp công việc và các phương thức làm việc mới để có thể duy trì năng lực làm việc và đáp ứng nhu cầu của NLĐCT. Điều quan trọng nữa là cần thay đổi những định kiến bất lợi về NLĐCT thông qua các hình thức tuyên truyền, quảng bá về các kỹ năng và khả năng của NLĐCT. Tác giả cũng đã tổng hợp kinh nghiệm của một số quốc gia nhằm tăng cường sự tham gia lực lượng lao động của những NLĐCT. Chẳng hạn, nâng tuổi nghỉ hưu theo luật định, thay đổi luật lương hưu, ban hành các quy định chống phân biệt tuổi tác tại nơi làm việc, khuyến khích tài chính để tái hòa nhập cho những NLĐCT thất nghiệp...

Tổ chức Lao động Quốc tế ILO, Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc (2014) đã công bố kết quả nghiên cứu: “*Đảm bảo thu nhập cho NCT Việt Nam*” [149]. Theo đó, nghiên cứu đã chỉ ra những phát hiện sau: (1) Thu nhập ở Việt Nam đa tăng lên ở tất cả các độ tuổi, ngoại trừ những người ở độ tuổi từ 65 đến 80 tuổi; (2) Chính sách lương hưu không dựa trên đóng góp (lương hưu xã hội) cho người tuổi từ 80 trở lên đạt mức bao phủ cao: gần 80% tổng số đối tượng và rất ít thất thoát; (3) Lương hưu xã hội cho người từ 80 tuổi trở lên đa góp phần cải thiện thu nhập cho NCT; (4) Dù vậy, vẫn có khoảng 70% dân số trong độ tuổi từ 60 đến 79 không được nhận bất kỳ hỗ trợ thu nhập nào từ các chương trình của chính phủ; (5) Lạm phát hàng năm làm giảm giá trị thật của lương hưu xã hội đi khoảng 33% kể từ năm 2010. Trước thực trạng đó, để tiếp tục ổn định cuộc sống cho NCT cũng như để khuyến khích, hỗ trợ NCT quay trở lại thị trường lao động sau khi đã hết tuổi làm việc, ILO đề xuất Chính phủ các quốc gia cần mở ra các cơ hội việc làm và phát triển kỹ năng cho NCT như một phương pháp đảm bảo thu nhập và phúc lợi cho nhóm người này.

Nghiên cứu của Cing-Kae Chiao - Academia Sinica (2011) về “*Phân biệt đối xử trong việc làm ở Đài Loan*” [150] cho thấy nhiều hình thức phân biệt đối xử trong việc làm như: giới tính, tuổi tác, dân tộc tôn giáo, lao động trong và ngoài nước... Nghiên cứu đã chỉ ra rằng Đài Loan có truyền thống tôn sư trọng đạo và đề cao giá trị thâm niên, song trước đây đã không chú trọng đến “Sức mạnh xám” như trong một số nước công nghiệp phát triển ở phương Tây và cũng không quan tâm đến việc phân biệt tuổi tác trong việc làm. Tuy nhiên, điều này đã thay đổi trong những năm gần đây, do tỷ lệ dân số trung niên và cao tuổi của Đài Loan tiếp tục tăng trong khi tổng

tỷ lệ sinh giảm. Bắt đầu từ năm 1993, Đài Loan được xếp vào danh sách “xã hội dân số già” (với 8% dân số trên 65 tuổi) theo tiêu chuẩn Liên Hiệp Quốc. Chiao đã chỉ ra trước khi Đạo luật Hưu trí Lao động năm được ban hành năm 2006, các doanh nghiệp ở Đài Loan luôn tìm những lý do để sa thải nhân viên sắp đến tuổi nghỉ hưu, nhằm tránh phải trả tiền lương hưu trí theo quy định của Đạo luật Tiêu chuẩn Lao động. Một phát hiện nữa mà nghiên cứu này cũng đã đưa ra là khi người lao động đến tuổi nghỉ hưu tự nguyện hoặc bắt buộc và đã nhận lương hưu theo Điều lệ Bảo hiểm Lao động, họ không được phép tham gia các chương trình bảo hiểm lao động khác. Đồng thời, các quy định pháp lý cũng không khuyến khích các chủ lao động thuê lao động lớn tuổi. Cuối cùng, số lượng các doanh nghiệp chuyển trụ sở ra nước ngoài và sang Trung Quốc đại lục ngày càng tăng để tránh chi phí lao động tăng cao ở Đài Loan. Sinh kế, thu nhập của nhóm người lao động trung tuổi và cao tuổi đã bị ảnh hưởng nhiều nhất do hậu quả của việc di dời và đóng cửa nhà máy. Bài nghiên cứu cũng đã đánh giá hiệu quả khung pháp lý hiện hành của Đài Loan đối với giải quyết vấn đề phân biệt đối xử trong việc làm. Trong quá trình mười lăm năm thử nghiệm chính sách, áp dụng các thông lệ pháp lý nước ngoài và hoạt động tích cực của các tổ chức xã hội, Đài Loan hiện tự hào là một trong những quốc gia đã xây dựng khung pháp lý chống lại sự phân biệt đối xử trong việc làm, đặc biệt chú trọng vào bảo vệ phụ nữ, người dân tộc thiểu số, người tàn tật và NCT. Đạo luật Việc làm ban hành năm 1992 đã đưa ra một số điểm chính trong đó có đổi mới thể chế - một yếu tố đóng vai trò không thể thiếu. Tuy vậy, bài báo đã xác định một số thiếu sót trong khuôn khổ pháp lý hiện hành, chẳng hạn như yếu kém về tổ chức của các ủy ban, mức phạt hành chính thấp không đủ sức răn đe người sử dụng lao động thực hành phân biệt đối xử và cách tiếp cận tùy ý, một công thức chung ... là không cần thiết làm quá tải các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Chính vì vậy, bài viết đề xuất một số khuyến nghị: trong ngắn hạn hướng tới một chế độ pháp lý hợp lý và toàn diện, và trong trung hạn, đánh giá lại pháp luật hiện hành, cũng như học hỏi kinh nghiệm từ các nước phương Tây. Về lâu dài, nếu Đài Loan có thể đưa luật vào thực tiễn đồng thời thúc đẩy chương trình xã hội dẫn đầu quốc gia, nó sẽ có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc đảm bảo rằng một ngày nào đó kinh nghiệm của nó có thể trở thành hình mẫu cho các nước đang phát triển khác. Đạo luật Bình đẳng trong việc làm là một khởi đầu đầy hứa hẹn sẽ kết hợp những điểm mạnh của văn bản pháp lý hiện hành. Một chế độ pháp lý thực sự hiệu quả sẽ là một chế độ có thể lường trước được những thay đổi về nhân khẩu học của xã hội Đài Loan, hãy bắt kịp với những phát triển mới và những thay đổi trong thực tiễn việc làm.

Nhật Bản là một quốc gia đang phải đối mặt với tình trạng dân số già đi nhanh chóng và lực lượng lao động đang bị thu hẹp nghiêm trọng. Một nghiên cứu của OECD về: “*Chính sách về Người cao tuổi và việc làm ở Nhật Bản*” [151] năm 2018 đã cho thấy thực trạng ở Nhật Bản và gợi ý các đề xuất chính khắc phục bằng cách kéo dài thời gian làm việc và sử dụng kiến thức và kỹ năng của NLĐCT. Nghiên cứu

đã chỉ ra rằng tình trạng già hóa dân số ở Nhật Bản diễn ra nhanh hơn so với hầu hết các nước khác trên thế giới. Nhật Bản có tỷ số phụ thuộc già cao nhất trong tất cả các nước OECD, với tỷ lệ năm 2017 là cứ 100 người từ 20 đến 64 tuổi thì có 50 người từ 65 tuổi trở lên; và tỷ lệ này dự kiến sẽ tăng lên 79 vào năm 2050. Hiện nay, hệ thống việc làm trọn đời của Nhật Bản đã góp phần tạo ra các mô hình việc làm ổn định cho người lao động song đang trở nên không còn phù hợp và gây ra những khó khăn trong quá trình chuyển đổi sang chế độ hưu trí. Nghiên cứu của OECD gợi ý một số chính sách sau đây để khắc phục những bất cập ở Nhật: (1) Tăng dần tuổi nghỉ hưu bắt buộc vì điều này sẽ làm giảm nguy cơ NLĐCT phải thực hiện những công việc không thường xuyên. Về lâu dài, xem xét xóa bỏ tuổi nghỉ hưu như đã xảy ra ở các nước OECD khác. (2) Sửa đổi, bổ sung Luật liên quan đến việc làm của NLĐCT theo nguyên tắc trả lương bình đẳng để giảm nguy cơ NLĐCT buộc phải chuyển sang những công việc kém chất lượng và năng suất thấp. (3) Giải quyết phân khúc thị trường lao động giữa lao động thường xuyên và lao động không thường xuyên thông qua một chiến lược toàn diện bằng cách đặt ra các quy tắc rõ ràng cho việc sa thải người lao động và mở rộng BHXH và các chương trình đào tạo cho lao động không thường xuyên. (4) Đánh giá hiệu quả của hệ thống trợ cấp mới để hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ cải cách hệ thống lương theo thâm niên, bãi bỏ hoặc cải cách khi cần thiết. (5) Thúc đẩy các dịch vụ tư vấn của chính phủ cho các công ty về cải cách nhân sự; thiết kế tiền lương theo hướng có hệ thống và đồng bộ hơn. (6) Tạo điều kiện thuận lợi cho việc dịch chuyển lao động giữa chừng bằng cách loại bỏ các khoản khấu trừ thuế trợ cấp hưu trí khi đủ 20 năm làm việc. (7) Thiết lập một cơ quan ba bên bao gồm các chủ thể xã hội và chính quyền địa phương để thúc đẩy thực hành tốt hơn tại nơi làm việc (đặc biệt là quản lý và cải cách chế độ tiền lương). (8) Các biện pháp phân biệt tuổi học bổ túc với các sáng kiến khác để thúc đẩy tuổi tác đa dạng, chẳng hạn như hành động tích cực và khẳng định.

“*Già hóa dân số và thị trường lao động cho NLĐCT*” [152] là một công trình nghiên cứu khá toàn diện trên quy mô rộng của Alexander Samorodov (Phòng Việc làm và Đào tạo - Văn phòng Lao động Quốc tế Geneva, ILO) được xuất bản lần đầu vào năm 2009. Nghiên cứu khẳng định nền văn minh hiện đại đã mang lại mức sống tốt hơn và tuổi thọ cao hơn trên toàn thế giới. Tỷ lệ NCT đã tăng đáng kể ở hầu hết các quốc gia kể cả phát triển và đang phát triển. Tình trạng già hóa dân số có tác động mạnh mẽ đến thị trường lao động. Tỷ lệ phụ thuộc già tiếp tục tăng do số người không hoạt động kinh tế tăng lên so với những người đang hoạt động kinh tế. Thông qua việc tổng hợp các số liệu và thông tin cơ bản về NCT ở các quốc gia trên thế giới, nghiên cứu này đã xác định các vấn đề xã hội phát sinh do già hóa dân số, đồng thời các chính sách việc làm đối với NLĐCT. Tác giả lập luận rằng những NLĐCT bị phân biệt đối xử khi họ tiếp tục tham gia thị trường lao động. Chẳng hạn như các chương trình nghỉ hưu sớm hoặc các thông báo tuyển dụng đi kèm với giới hạn độ tuổi. Chương 3 của nghiên cứu xem xét các chính sách để thúc đẩy việc làm cho



NLĐCT, xác định vai trò của ILO trong việc thúc đẩy việc làm của những người lao động lớn tuổi. Bài báo kết luận rằng các bước cần được thực hiện để xóa bỏ phân biệt đối xử với NLĐCT, họ cần được khuyến khích tham gia hoặc tiếp tục các hoạt động trên thị trường lao động.

Tác giả Jiang Xiangjun – Viện trưởng Viện nghiên cứu về NCT của Đại học Nhân dân Trung Hoa – có công trình nghiên cứu về việc làm của NCT Trung Quốc [158]: “*Chính sách việc làm và tái tuyển dụng người cao tuổi Trung Quốc*” (2010). Nghiên cứu chỉ ra rằng hiện tại rất nhiều NCT ở Trung Quốc có nguyện vọng tiếp tục được làm việc sau nghỉ hưu. Tuy nhiên, các chính sách cho việc tái tham gia lao động của NCT đang có nhiều lỗ hổng và chưa hoàn thiện. Theo thống kê, khoảng gần 1/2 NCT (từ 60 tuổi trở lên) ở nước này vẫn đang làm việc, chiếm tỷ lệ 48,6% tổng số người trên 60 tuổi, trong đó tập trung trong độ tuổi 60-64. Theo kết quả của nghiên cứu này, ngành nghề chủ yếu của NLĐCT là sản xuất và nông nghiệp, trong đó NCT nữ chủ yếu tham gia làm việc trong ngành nông nghiệp hoặc các công việc nhẹ nhàng như nấu ăn, phục vụ... còn NCT nam chủ yếu tham gia trong ngành công nghiệp. Việc làm của NCT Trung Quốc bao gồm 3 hình thức: việc làm chính thức (lương toàn thời gian), việc làm theo thời gian linh hoạt và việc làm công ích xã hội. Ở Trung Quốc hiện nay, văn bản pháp lý cao nhất về NCT là “Luật bảo vệ quyền và lợi ích NCT”. Liên quan đến quyền được làm việc của NCT, Chương 4, Điều 41 của Luật này quy định: “Nhà nước và xã hội cần phải quý trọng nâng niu năng lực, phẩm chất cách mạng, kinh nghiệm ... của NCT, tạo điều kiện cho NCT phát huy hết khả năng chuyên môn và vai trò của họ, tạo điều kiện để NCT xây dựng xã hội văn minh giàu mạnh. Dựa vào khả năng và nhu cầu của NCT khuyến khích họ tham gia vào các hoạt động trên cơ sở tự nguyện và trong khả năng: (1) Giáo dục chủ nghĩa xã hội, tinh thần yêu nước, chủ nghĩa tập thể, lao động cần cù và truyền thống tốt đẹp; (2) Truyền đạt kiến thức văn hóa và công nghệ; (3) Cung cấp các dịch vụ tư vấn; (4) Tham gia phát triển và ứng dụng khoa học và công nghệ theo quy định của pháp luật; (5) Hoạt động sản xuất kinh doanh theo quy định của pháp luật; (6) Xây dựng các chủ trương phúc lợi xã hội; (7) Tham gia giữ gìn trật tự công cộng và hỗ trợ hòa giải tranh chấp dân sự; (8) Tham gia các hoạt động xã hội khác... Thu nhập hợp pháp từ sức lao động của NLĐCT được pháp luật bảo vệ. Ngoài ra, Jiang đã tổng kết việc thực thi chính sách về NLĐCT ở nước này bao gồm: (1) Nhà nước xây dựng và thực hiện chính sách khuyến khích NCT tham gia phát triển xã hội. Nhà nước Trung Hoa đã ban hành 1 loạt các văn bản pháp lý nhằm khuyến khích NCT tham gia nhiều hơn vào sự phát triển của xã hội và phát huy vai trò của NCT. (2) Chính phủ tổ chức và hướng dẫn cho NCT đóng góp bằng kinh nghiệm và kỹ năng vào quá trình phát triển xã hội. (3) Một trong những chính sách tái tạo sức lao động của NCT đó là chính sách “hỗ trợ NCT có tri thức” thực hiện trong những năm gần đây nhằm thúc đẩy NCT tiếp tục phát huy tri thức, nhiệt huyết của mình. Từ những năm 2000s, Ủy ban công tác NCT đã khởi xướng và tổ chức các hoạt động trợ giúp phát triển năng lực, trí tuệ NCT dưới nhiều

hình thức ở các thành phố lớn, các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoặc các khu vực kinh tế phát triển trên cả nước. Ở nông thôn chủ yếu khuyến khích NCT còn khỏe mạnh tham gia tích cực vào các ngành trồng trọt, chăn nuôi và chế biến. (4) Quan tâm đến vai trò của các tổ chức đoàn thể của NCT trong việc tham gia phát triển xã hội, dưới sự chỉ đạo và hỗ trợ của chính quyền các cấp, các ban ngành liên quan, chẳng hạn như Hiệp hội các nhà giáo cao tuổi; Hiệp hội công nhân khoa học kỹ thuật cao tuổi, Hiệp hội luật sư cao tuổi... và các đoàn thể xã hội khác về NCT trên toàn quốc.

Công trình nghiên cứu có tựa đề: “*Tìm hiểu về điều kiện làm việc và sử dụng lao động cao tuổi ở các nước công nghiệp phát triển*” (Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues) của 3 học giả N.S. Ghosheh Jr., Sangheon Lee và Deirdre McCann (ILO) thực hiện năm 2012 [153]. Đây là một nghiên cứu có nội dung liên quan chặt chẽ đến chủ đề của luận án, phân tích các Khuyến nghị của Tổ chức Lao động quốc tế ILO về việc làm của NLĐCT, đồng thời nghiên cứu so sánh thực tiễn ở nhiều nước trên thế giới. Các nội dung chủ yếu của nghiên cứu bao gồm: (1) Quyền của NLĐCT; (2) Phân biệt tuổi tác; (3) Điều kiện làm việc; (4) Thời gian làm việc; (5) Tiền lương và độ tuổi của NLĐCT; (6) Việc làm cho NLĐCT... Bài nghiên cứu đã nhấn mạnh đến các điều kiện làm việc thực tế của NLĐCT ở nhiều quốc gia. Ở một số quốc gia được khảo sát trong nghiên cứu này, NLĐCT phải làm việc trong điều kiện làm việc áp bức và ngột ngạt. Ngoài ra, khi con người già đi, những thay đổi về thể chất làm giảm hiệu suất của công việc. Do đó những công việc phù hợp với NCT cần tính đến yêu cầu công việc và khả năng đáp ứng của NLĐCT, đặc biệt là khả năng thực hiện các nhiệm vụ của công việc. Liên quan đến thời gian làm việc, các học giả đã chỉ ra những cơ chế có thể hỗ trợ NLĐCT bao gồm giảm thời gian làm việc, kéo dài thời gian nghỉ phép có lương, hạn chế giờ làm việc ban đêm và cuối tuần, và sắp xếp công việc linh hoạt (chẳng hạn như làm việc bán thời gian). Các cơ chế hỗ trợ khả thi khác có thể bao gồm tổ chức công việc và thiết kế công việc phù hợp với NLĐCT, giảm bớt các yêu cầu về thể chất đối với NLĐCT. Nghiên cứu này đã đưa ra một quan điểm mới, đó là việc kéo dài thời gian làm việc không có nghĩa là “bản án chung thân” và do đó, cần phải xem xét cách NLĐCT chuyển đổi dễ dàng giữa công việc và nghỉ hưu, bất kể tuổi nghỉ hưu là bao nhiêu.

Năm 1980, Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) đã công bố *Khuyến nghị về Người lao động cao tuổi số 162* (Recommendations on Older workers No.162) [137]. Mặc dù các khuyến nghị này chỉ mang tính chung cho các quốc gia với các điều kiện về kinh tế - xã hội khác nhau, song những khuyến nghị này mang tính định hướng, hướng dẫn cho các quốc gia thành viên tham khảo trong việc xây dựng hệ thống pháp luật về NLĐCT. Một số khuyến nghị của ILO đáng chú ý bao gồm: *Thứ nhất về điều kiện làm việc*: Thúc đẩy cơ hội và đối xử bình đẳng đối với NLĐCT trong tuyển dụng và giáo dục - đào tạo; khuyến nghị sửa đổi các điều kiện làm việc để đảm bảo sức khỏe và sự an toàn cho NLĐCT; sử dụng thương lượng tập thể thỏa thuận các điều kiện

làm việc cũng như thù lao cho NLĐCT; Khuyến khích chuyển dần từ công việc sang chế độ hưu trí trên cơ sở tự nguyện. *Thứ hai về thời gian làm việc*: giảm số giờ làm việc cho những NLĐCT làm công việc nặng nhọc, độc hại hoặc không lành mạnh; thúc đẩy giảm dần số giờ làm việc; tăng số ngày nghỉ hàng năm có trả lương trên cơ sở thời gian làm việc hoặc theo độ tuổi; tạo điều kiện cho NLĐCT sắp xếp thời gian làm việc và giải trí phù hợp, đặc biệt tạo điều kiện cho NLĐCT làm việc bán thời gian và giờ làm việc linh hoạt; tạo điều kiện cho NLĐCT làm việc ban ngày, làm ca liên tục hoặc bán liên tục. *Thứ ba về thù lao*: trả công phù hợp với nhu cầu của NLĐCT; trả thù lao không chỉ tính đến tiến độ thực hiện công việc mà tính đến cả bí quyết và kinh nghiệm làm việc; chuyển từ trả lương theo kết quả sang trả lương theo thời gian...

Một nghiên cứu về các quy định lao động và việc làm cho NCT ở Singapore, được thực hiện bởi Locknie HSU, Trường Đại học Quản lý Singapore: “*Pháp luật và Người cao tuổi ở Singapore: Luật về Thu nhập và bảo vệ cho NCT*” (2013) [138]. Nghiên cứu đã chỉ ra tính cấp thiết phải có những quy định pháp lý điều chỉnh việc làm cho NCT, đó là đến năm 2030, NCT Singapore sẽ chiếm khoảng 19% dân số. Hiện tại, phần lớn pháp luật hiện hành đề cập trực tiếp hoặc gián tiếp đến các vấn đề thu nhập của NCT ở Singapore như sử dụng Quỹ bảo trợ Trung ương và tuổi nghỉ hưu. Nghiên cứu này tìm hiểu các vấn đề liên quan đến hỗ trợ tài chính cho NCT ở Singapore, và chỉ ra một số lĩnh vực mà pháp luật có thể hỗ trợ hiệu quả hơn đối với bảo vệ lợi ích cho NLĐCT. Kết quả của nghiên cứu cho thấy, hiện ở Singapore có nhiều biện pháp pháp lý khác nhau nhằm tăng cơ hội cho NCT được hỗ trợ tài chính đầy đủ, chẳng hạn: Các biện pháp được quy định trong Đạo luật Tuổi về hưu, hướng đến các cơ hội việc làm cho NCT. Luật đã trang bị một số biện pháp bảo vệ để giúp NCT có thể độc lập về tài chính. Các sáng kiến quốc tế như Kế hoạch Hành động Quốc tế về Lão hóa năm 1982 của Liên hợp quốc và Kế hoạch Hành động Quốc tế về Lão hóa của Madrid năm 2002 bao gồm một số các khuyến nghị quan trọng từ sức khỏe và dinh dưỡng, nhà ở, bảo vệ người tiêu dùng cao tuổi, giáo dục cho NCT. Nghiên cứu khẳng định rằng một xã hội tiên bộ thực sự không nên được đánh giá đơn thuần thông qua khả năng tạo ra của cải kinh tế mà điều quan trọng là khả năng tích hợp chính sách kinh tế và xã hội để tạo ra một hệ thống đầy đủ và toàn diện. Các vấn đề về NCT là một điểm cần đặc biệt quan tâm trong tương lai, vì không giải quyết được việc này có nghĩa là một sự phát triển không hoàn chỉnh của xã hội.

### ***1.1.3. Nhận xét, đánh giá các công trình nghiên cứu có liên quan đến luận án***

Trên cơ sở nghiên cứu các tài liệu, sách báo, bài viết của các học giả trong và ngoài nước, tác giả luận án nhận thấy các nghiên cứu có liên quan đến đề tài pháp luật về NLĐCT tập trung vào một số vấn đề cơ bản như sau:

*Thứ nhất*, với đối tượng nghiên cứu là NCT và NLĐCT, có nhiều tác giả tiến hành nghiên cứu, với nhiều công trình từ nhiều góc độ khác nhau. Trên thế giới và tại Việt Nam đã có các nghiên cứu về khái niệm, vai trò, đặc điểm, cũng như sự cần thiết

phải chú trọng đến đội ngũ lao động là những NCT trong bối cảnh già hóa dân số ở các nước nói chung và ở Việt Nam nói riêng. Các công trình nghiên cứu đã trình bày một cách có hệ thống những vấn đề lý luận chung về NLĐCT cũng như căn cứ khoa học, căn cứ pháp lý và căn cứ thực tiễn về vai trò của NLĐCT đối với phát triển kinh tế - xã hội; xác định nội hàm các khái niệm cơ bản, phân tích chức năng, cơ cấu và nội dung NLĐCT. Nhiều công trình nghiên cứu đã đề cập những vấn đề cơ bản về NCT nói chung như: NCT, vai trò của NCT, những chính sách để phát huy vai trò của NCT hay những chính sách để bảo vệ, thúc đẩy quyền của NCT trên thế giới và ở Việt Nam như chính sách đảm bảo thu nhập cho NCT, chính sách về chăm sóc sức khỏe cho NCT, chính sách hỗ trợ NCT trong việc đi lại, di chuyển trong cuộc sống và chính sách an toàn cho NCT. Những công trình này có ý nghĩa về mặt khoa học, có thể là tài liệu tốt để tác giả luận án tham khảo khi nghiên cứu vấn đề.

*Thứ hai*, với đối tượng nghiên cứu là pháp luật NLĐCT, trong khả năng tìm hiểu và thu thập tư liệu của NCS, hiện chưa có công trình nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện về nội dung này cả ở trong và ngoài nước. Các công trình nghiên cứu mới chỉ tập trung vào một số vấn đề riêng lẻ, dưới nhiều góc độ khác nhau, đề cập đến các quy định pháp lý có tính rời rạc về các nội dung như: quy định về độ tuổi, quy định về điều kiện làm việc, quy định về chế độ bảo hiểm, quy định về hợp đồng lao động... và các biện pháp bảo vệ quyền của NLĐCT. Một số công trình nghiên cứu đã có các đánh giá về những bất cập trong pháp luật về NLĐCT và đề xuất, kiến nghị một số phương hướng nhằm hoàn thiện các quy định pháp lý về NLĐCT tại Việt Nam. Tuy vậy, các phân tích bất cập của pháp luật và kiến nghị hoàn thiện pháp luật còn chung chung, chưa có sự so sánh, tiếp thu kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới về vấn đề này.

*Thứ ba*, hầu hết các công trình nghiên cứu đã công bố có liên quan đến pháp luật về NLĐCT vẫn chỉ tập trung chủ yếu là pháp luật lao động của Việt Nam. Các điều ước quốc tế hoặc các tổ chức quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia chưa được nghiên cứu đầy đủ hoặc không được đề cập đến. Đây là các yếu tố, theo nghiên cứu sinh, cần được quan tâm nghiên cứu vì trong quá trình hội nhập quốc tế, Việt Nam cần xây dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về NLĐCT thu xu hướng của cộng đồng thế giới.

*Thứ tư*, nhiều công trình nghiên cứu đề cập pháp luật, chính sách pháp luật với NLĐ ở các giai đoạn một cách khá chi tiết. Các công trình cung cấp cho độc giả những thông tin liên quan đến pháp luật bảo vệ quyền và lợi ích của NLĐ, trong đó có các quyền như quyền được làm việc, quyền không bị lao động cưỡng bức, quyền bình đẳng về cơ hội và đối xử trong việc làm và nghề nghiệp, quyền được hưởng ASXH, quyền được bảo đảm các điều kiện làm việc vệ sinh và an toàn, quyền nghỉ ngơi, quyền tự do liên kết,... Một số công trình đề cập pháp luật về hợp đồng lao động như: nội dung pháp luật về hợp đồng lao động bao gồm giao kết hợp đồng lao động; thực hiện hợp đồng lao động; chấm dứt hợp đồng lao động; vi phạm hợp đồng lao

động và biện pháp xử lý; hợp đồng lao động vô hiệu. Tuy vậy, các nghiên cứu này chưa có tính cập nhật.

#### ***1.1.4. Những vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu trong luận án***

Như đã tổng thuật ở phần trên, một số nội dung, vấn đề đề cập trong đề tài luận án cũng đã được các nhà khoa học tiếp cận, nghiên cứu, đánh giá từ trước dưới góc độ và mức độ khác nhau. Đây cũng là những kết quả nghiên cứu có giá trị khoa học mà luận án kế thừa và phát triển, đồng thời đó cũng là những gợi mở để luận án đánh giá, phân tích sâu sắc hơn trên quan điểm cá nhân để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu của luận án.

Tuy vậy, qua các công trình nghiên cứu đã được tiếp cận, tác giả nhận thấy, do đối tượng nghiên cứu, mục đích nghiên cứu, nên các bài viết, công trình nghiên cứu vẫn còn nhiều vấn đề bỏ ngỏ, đó là những vấn đề đặt ra nhưng chưa phân tích, luận giải để có hướng giải quyết. Hoặc có những vấn đề nghiên cứu chưa được đề cập hoặc đề cập chưa sâu. Chẳng hạn những nghiên cứu liên quan đến pháp luật về người lao động cao tuổi như: quy định về độ tuổi, quy định về việc làm, về hợp đồng lao động, về tiền lương, tiền công trả cho NLĐCT, hoặc nguyên tắc giải quyết các tranh chấp lao động với NLĐCT...

Mặc dù cũng có công trình nghiên cứu về một hoặc một số nội dung trên nhưng số lượng công trình nghiên cứu về vấn đề này gần như rất ít hoặc nếu có mới chỉ dừng lại ở một vấn đề nghiên cứu trong phạm vi nhỏ như nghiên cứu về vấn đề việc làm cho NLĐCT, về hợp đồng lao động với NLĐCT và những nghiên cứu này hầu hết ở thời điểm trước khi BLLĐ năm 2019 được ban hành, do đó tính cập nhật chưa cao. Như vậy, hiện nay, chưa có bất kỳ một công trình nghiên cứu trong nước nào nghiên cứu một cách toàn diện những vấn đề liên quan đến pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam.

Đặc biệt, các công trình nghiên cứu hiện có gần như chưa đề cập đến tình hình thực hiện các quy định pháp luật về NLĐCT.

Qua các công trình nghiên cứu đã được tiếp cận, tác giả nhận thấy, do đối tượng nghiên cứu, mục đích nghiên cứu, nên các bài viết, công trình nghiên cứu vẫn còn nhiều vấn đề bỏ ngỏ hoặc có vấn đề được đặt ra nhưng chưa phân tích, luận giải để có hướng giải quyết. Do vậy, luận án cần tiếp tục nghiên cứu, luận giải ở các khía cạnh khác, kể cả về lý luận và thực tiễn để có những giải pháp phù hợp. Trên cơ sở những kết quả nghiên cứu của các công trình đã thực hiện cũng như mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án, trong phạm vi nghiên cứu của mình, luận án tập trung làm rõ những vấn đề sau:

*Thứ nhất*, những vấn đề lý luận, kế thừa những nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án, luận án sẽ làm rõ một số vấn đề lý luận về NLĐCT, về pháp luật về NLĐCT như: khái niệm, đặc điểm, vai trò của NLĐCT; khái niệm và cơ cấu về nội dung của pháp luật điều chỉnh NLĐCT có đối chiếu các điều ước quốc tế và so sánh pháp luật của một số quốc gia trên thế giới.

*Thứ hai*, những vấn đề về thực trạng pháp luật về NLĐCT tại Việt Nam. Luận án phản ánh sự hình thành và phát triển các quy định pháp luật về NLĐCT, đồng thời phân tích khung pháp luật điều chỉnh NLĐCT tại Việt Nam trong giai đoạn từ 2012 đến nay (trải qua 2 BLLĐ năm 2012 và năm 2019), đặc biệt là những quy định pháp luật hiện hành mà các công trình nghiên cứu trước đây chưa đề cập hoặc đã nhắc đến song chưa đầy đủ.

*Thứ ba*, những vấn đề về thực tiễn thi hành các quy định của pháp luật NLĐCT tại Việt Nam như vấn đề công việc, ngành nghề phù hợp với NCT, thù lao, hợp đồng lao động, thời gian lao động, chế độ bảo hiểm, giải quyết tranh chấp lao động... cũng như các chương trình, chính sách của Nhà nước, các hoạt động của các hiệp hội hỗ trợ và thúc đẩy việc làm cho NLĐCT.

*Thứ tư*, những vấn đề về định hướng và giải pháp hoàn thiện. Luận án tham khảo, học hỏi kinh nghiệm quản lý, cách giải quyết vấn đề ở mỗi quốc gia, đặc biệt là các quốc gia có thị trường lao động tương đồng, sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực cao tuổi. Luận án đặt ra nhiệm vụ tìm hiểu, đánh giá về việc thực hiện pháp luật về NLĐCT hiện nay như thế nào, cần phải giải quyết những bất cập đang có ra sao, từ đó đưa ra giải pháp phù hợp và khả thi.

## **1.2. Cơ sở lý thuyết của luận án**

### **1.2.1. Lý thuyết nghiên cứu**

Luận án được xây dựng dựa trên cơ sở lý luận của Chủ nghĩa Mác - Lênin về Nhà nước và pháp luật, các lý thuyết khoa học thuộc lĩnh vực luật kinh tế. Các lý thuyết cơ bản được sử dụng trong luận án như sau:

- Học thuyết của Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật
- Quan điểm của Đảng về phát triển kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế toàn cầu và xây dựng pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam
- Luận án được thực hiện dựa trên các tính chất cơ bản của quan hệ lao động như: tính thống nhất và tính mâu thuẫn của các chủ thể trong quan hệ lao động
- Luận án được thực hiện trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc cơ bản của luật lao động được thừa nhận rộng rãi. Một trong các nguyên tắc đó là nguyên tắc bảo vệ người lao động.

### **1.2.2. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu**

Hướng tới mục đích nghiên cứu và làm rõ nhiệm vụ nghiên cứu, luận án xác định các câu hỏi nghiên cứu và các giả thuyết nghiên cứu cần được giải quyết trong quá trình nghiên cứu của luận án như sau:

*Một là*, quan niệm về NLĐCT theo pháp luật Việt Nam, pháp luật của các quốc gia và điều ước quốc tế?

Giả thuyết nghiên cứu: việc định nghĩa NLĐCT theo quy định của pháp luật quốc gia, pháp luật nước ngoài và các điều ước quốc tế dựa trên các tiêu chí nhất định về tuổi nghỉ hưu, về quan niệm việc làm. Hiện tại, pháp luật Việt Nam có đưa ra các tiêu chí riêng nhưng các quy định chưa thống nhất, chưa rõ ràng và đầy đủ.

*Hai là, đặc điểm của NLĐCT và những khác biệt so với người lao động trong độ tuổi lao động?*

*Giả thuyết nghiên cứu:* NLĐCT vừa có những đặc điểm giống với người lao động nói chung, đó là nhu cầu được làm việc, nhu cầu về thu nhập... song lại mang những đặc trưng riêng để phân biệt với người lao động thông thường: chẳng hạn sự đáp ứng công việc về thể chất, về cập nhật thông tin, về đổi mới sáng tạo.... Chính những đặc điểm riêng này có tác động lớn đến việc xây dựng các quy định pháp lý về NLĐCT cũng như chính sách của Nhà nước đối với đối tượng này.

*Ba là, vai trò của NLĐCT đối với phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh già hóa dân số?*

*Giả thuyết nghiên cứu:* NLĐCT có vai trò quan trọng trên hai khía cạnh: thứ nhất, từ khía cạnh tâm lý và thu nhập cho NCT; thứ hai, khắc phục tình trạng thiếu hụt lao động và hỗ trợ hệ thống ASXH. Từ đó, Nhà nước cần tạo cơ sở pháp lý nhằm tạo lập môi trường, thúc đẩy, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của NLĐCT.

*Bốn là, các quy định pháp luật liên quan đến NLĐCT ở Việt Nam hiện nay và thực tiễn thực hiện các quy định này trên thực tế?*

*Giả thuyết nghiên cứu:* Ở Việt Nam hiện nay, các quy định pháp luật về NLĐCT chủ yếu được quy định trong BLLĐ năm của nước CHXHCN Việt Nam và một số văn quy phạm pháp luật có liên quan: Luật BHXH; nghị định về an toàn lao động và vệ sinh lao động; nghị định về tuổi nghỉ hưu; nghị định về kéo dài thời gian làm việc... Các quy định này về cơ bản đã tạo nên hệ thống pháp luật về NLĐCT và điều chỉnh các mối quan hệ lao động với NCT trên thực tế.

*Năm là, những bất cập trong các quy định pháp luật về NLĐCT như: mâu thuẫn trong các quy định pháp luật, các quy định chưa phù hợp hoặc thiếu tính cập nhật, một số quan hệ về NLĐCT chưa được điều chỉnh bởi quy định pháp luật?*

*Giả thuyết nghiên cứu:* vẫn còn nhiều bất cập trong hệ thống pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam. Chẳng hạn: thiếu thống nhất về độ tuổi của NLĐCT; BLLĐ 2012 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã hết hiệu lực; BLLĐ 2019 bắt đầu có hiệu lực từ 1/1/2021 song hiện chưa có đầy đủ các văn bản hướng dẫn, đặc biệt chưa có hướng dẫn cụ thể, chi tiết liên quan đến lao động và việc làm của NLĐCT.

*Sáu là, pháp luật Việt Nam điều chỉnh NLĐCT cần phải sửa đổi, bổ sung để tăng hiệu quả thực thi và phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế Việt Nam trong thời kỳ hội nhập quốc tế?*

*Giả thuyết nghiên cứu:* các quy định của pháp luật Việt Nam về NLĐCT còn có nhiều bất cập, hiệu quả thực thi pháp luật còn thấp. Để có thể hoàn thiện các quy định của pháp luật Việt Nam về NLĐCT, cần đề ra định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật cụ thể, phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế về pháp luật và bối cảnh già hóa dân số hiện nay.

## TIÊU KẾT CHƯƠNG 1

Trong chương 1, nghiên cứu sinh đã tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước ở nhiều cấp độ khác nhau có liên quan đến đề tài luận án. Đó chính là căn cứ để nghiên cứu sinh tìm ra hướng đi mới cho luận án của mình, tránh trùng lặp với những kết quả nghiên cứu đã có. Các công trình nghiên cứu trong nước tập trung vào các nhóm chủ đề: (1) Nghiên cứu về vai trò NCT, quyền của NCT và việc làm cho NCT; (2) Nghiên cứu về các chính sách xã hội (chính sách đảm bảo thu nhập, chính sách ASXH, chính sách chăm sóc sức khỏe,..) đối với NCT; (3) Nghiên cứu về hợp đồng lao động và tranh chấp giữa NSDLĐ với NLĐCT; (4) Nghiên cứu toàn diện những nội dung pháp luật về NLĐCT.

Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài mà nghiên cứu sinh thu thập được tập trung theo hai hướng: Nhóm thứ nhất, tập trung vào các văn bản có tính chất pháp lý liên quan đến NCT và việc làm cho NCT ở nước ngoài. Nhóm tư liệu thứ 2 bao gồm chủ yếu là các công trình nghiên cứu, các bài viết về việc làm của NCT, thị trường lao động cho NCT... trong đó cũng ít nhiều đề cập đến một số các quy định pháp lý về NLĐCT.

Ngoài ra, luận án đã đặt ra 6 câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu tương ứng. Từ những kết quả nghiên cứu đã công bố, luận án tiếp tục kế thừa và phát triển. Đồng thời đó cũng là những gợi mở để luận án đánh giá, phân tích sâu sắc hơn trên quan điểm cá nhân để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu của luận án. Trên cơ sở tổng quan các tài liệu này, tác giả luận án đã đưa ra các nhận xét, đánh giá các công trình nghiên cứu và chỉ ra khoảng trống cần được tiếp tục nghiên cứu trong bản luận án.



## CHƯƠNG 2

### NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI VÀ VỀ PHÁP LUẬT NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI

#### **2.1. Người lao động cao tuổi: Khái niệm, đặc điểm và vai trò**

##### **2.1.1. Khái niệm người lao động cao tuổi**

###### *2.1.1.1. Khái niệm người cao tuổi*

Khái niệm NCT được xem xét ở nhiều góc độ khác nhau và ở mỗi quốc gia trên thế giới thì khái niệm này cũng được hiểu không giống nhau, nó phụ thuộc vào quan niệm như thế nào là “tuổi già”. Ở các nước phát triển, do điều kiện phúc lợi xã hội và y tế tốt, cùng với những thuận lợi khác về môi trường xã hội nên công dân có thể sống khoẻ mạnh và vẫn có đóng góp cho xã hội kể cả trong độ tuổi khá cao. Trong bối cảnh đó, độ tuổi được xem là “tuổi già” và gắn với nó là khái niệm “NCT” có xu hướng cao hơn ở các nước đang phát triển. Cụ thể, hầu hết các nước châu Âu xem NCT là những người từ 65 tuổi trở lên, trong khi ở một số nước châu Phi độ tuổi được xem là NCT chỉ vào khoảng 50 đến 55. Về phía các tổ chức quốc tế, Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá (cơ quan giám sát thực hiện Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá năm 1966 của Liên Hợp quốc) trong Bình luận chung số 06 năm 1995 (về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá của NCT) xác định NCT là người từ 60 tuổi [93]. Quỹ Dân số Liên Hợp quốc (UNPFA), trong Báo cáo tóm tắt “Già hóa trong thế kỉ 21: Thành tựu và thách thức” công bố năm 2012 tuy không nêu cụ thể nhưng cũng hàm ý NCT là những người có độ tuổi từ 60 trở lên. Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) lại xác định tuổi già là 65. Tương tự, Cơ quan Thống kê của Liên minh Châu Âu (Eurostat) cũng coi “người cao tuổi” là những người từ 65 tuổi trở lên [93].

Dưới góc độ y học, NCT là người ở giai đoạn già hóa gắn liền với việc suy giảm các chức năng của cơ thể. Mỗi quốc gia có hệ thống y tế, chăm sóc sức khỏe, điều kiện sống khác nhau nên sức khỏe và các biểu hiện già hóa của người dân ở mỗi nước cũng có thể khác nhau.

Dưới góc độ luật học, cuộc đời mỗi người chia làm 3 giai đoạn chính: Giai đoạn chưa thành niên, giai đoạn thành niên và giai đoạn cao niên. Cao niên thường là chỉ thời kỳ mà con người ở vào giai đoạn cuối cuộc đời, đã có mặt trên thế gian nhiều thập kỷ mà phần lớn các nước xác định độ tuổi đó là 60. Để mô tả con người ở giai đoạn cuối cuộc đời, người ta đã sử dụng thuật ngữ người già hoặc NCT. Ở một số nước trên thế giới còn gọi là “lớp người thứ ba”. Quá trình già hóa của cơ thể con người là do sự tác động của thời gian và quá trình sống lên cơ thể sống. Thời gian vật lý là tháng, năm trôi qua, quá trình và môi trường sống là thời gian sinh, gia đình, xã hội, tôn giáo, trình độ văn hóa xã hội, quá trình đào tạo, nghề nghiệp, hành vi và các biến cố của cuộc đời...

Trạng thái già xuất hiện ở từng người với từng thời điểm khác nhau. Có người trẻ lâu, có người già sớm. Cao tuổi không phải khi nào cũng là già. Do vậy, già không đồng nghĩa với tuổi cao. Theo các chuyên gia y học, cao tuổi chưa hẳn đã già, nhưng nhiều người đã già khi tuổi chưa cao. Theo thời gian, quá trình biến đổi của cơ thể song song với sự tích lũy tuổi tác. Quá trình này bắt đầu khi con người mới sinh ra, liên tục tiến triển song song với quá trình sống của con người và kết thúc khi sự sống kết thúc. Tuổi càng nhiều thì càng có nhiều vấn đề về sức khỏe và nhiều chức năng của cơ thể bị suy giảm, trong đó có hệ thống miễn dịch suy giảm dẫn đến dễ mắc bệnh.

Ở giai đoạn cao tuổi, con người có những đặc điểm tâm sinh lý khác với giai đoạn tuổi trẻ. Trải qua quá trình lão hóa nên NCT có những thay đổi về thể chất và tâm lý so với giai đoạn trước đó. Đây là diễn biến tự nhiên của cơ thể con người mà không thể đảo ngược.

Trước hết là những thay đổi về thể chất. Do sự lão hóa của các cơ quan trong cơ thể và khả năng miễn dịch của cơ thể bị suy giảm, NCT thường rất dễ mắc các bệnh truyền nhiễm như cảm cúm, viêm phổi... Đồng thời, do sự suy giảm chức năng của hệ miễn dịch nên NCT thường mắc các bệnh mạn tính như: Tim mạch, tăng huyết áp, đột quỵ, đái tháo đường, ung thư, phổi tắc nghẽn mãn tính, thoái hóa khớp, loãng xương, sa sút trí tuệ. Có thể nhận thấy tuổi là yếu tố có mối liên quan chặt chẽ với tình trạng sức khỏe. Tuổi càng cao, sức khỏe càng giảm. Thực tế cho thấy tỷ lệ đau ốm tăng dần theo nhóm tuổi.

Không chỉ có những thay đổi về thể chất, NCT còn có những thay đổi lớn về tâm lý theo thời gian. Ở mỗi giai đoạn phát triển của con người thì mỗi cá nhân đều có những biến đổi về tâm lý. Tuy nhiên, đối với NCT, những thay đổi này có sự đa dạng, phức tạp hơn. Có thể sự diễn biến tâm lý ở mỗi cá nhân có khác nhau. Có thể diễn biến theo chiều hướng tích cực hoặc tiêu cực. Nhìn chung, NCT với sự tích lũy kinh nghiệm trong cuộc đời, sự gia tăng kiến thức và sự thành thạo các kỹ năng trải qua những biến động của thời gian sẽ có tác phong khác người trẻ tuổi. Mặt khác, quá trình lão hóa của cơ thể và những bệnh tật mà NCT mắc phải cũng ảnh hưởng tới sự tâm lý, ứng xử của họ. Tùy thuộc vào mức độ trải nghiệm những áp lực, căng thẳng, lo âu trong cuộc sống của NCT mà quyết định trạng thái tâm lý của họ theo hướng là vô tư, bình thản hoặc dễ cảm xúc đến những biểu hiện tự tin, tự chủ, lạc quan, bi quan, tự ti hoặc giận hờn, bùng nổ... Vì vậy cần có sự tham gia của nhiều cá nhân trong xã hội và gia đình để giúp NCT có trạng thái tâm lý theo chiều hướng tích cực.

Như vậy, có thể thấy, NCT là người thuộc một bộ phận dân cư sống qua một độ tuổi nhất định, độ tuổi này được pháp luật của từng nước quy định. Tại các nước phát triển, luật quy định từ 65 tuổi trở lên được coi là NCT. Tuy nhiên, ở các nước đang phát triển và kém phát triển quy định về độ tuổi của NCT tùy theo luật của từng nước, một số nước quy định trong luật là 60 tuổi trở lên trong khi một số nước khác quy định mốc 65 tuổi trở lên. Hiện tại chưa có một tiêu chuẩn thống nhất cho các

quốc gia, Liên Hợp Quốc chấp nhận từ 60 tuổi trở lên là mốc để xác định dân số già. Trong người già, người cao niên, NCT phân loại người già nhất từ 85 trở lên [21].

Trong nghiên cứu của mình, xét trong bối cảnh của một đất nước đang phát triển như Việt Nam, mặc dù tuổi thọ trung bình của người Việt Nam là 73 năm nhưng chỉ có 64 năm sống khỏe [76] và với mục đích là để nhận diện và khoanh vùng, tác giả chọn khái niệm NCT là nhóm dân số có độ tuổi từ 60 trở lên đang có sự thay đổi về ngoại hình, sức khỏe, tâm lý và tinh thần.

#### 2.1.1.2. Khái niệm người lao động cao tuổi

Cũng giống như khái niệm về NCT, khái niệm NLĐCT được quy định khác nhau ở mỗi quốc gia và tùy thuộc vào bối cảnh lịch sử.

Theo Liên hợp quốc, NLĐCT là những người từ 60 tuổi trở lên đang làm việc. Còn theo cơ quan Thống kê châu Âu (UROSTAT) định nghĩa NLĐCT là những người từ 55 đến 64 tuổi đang làm việc.

Pháp luật của một số nước EU cho rằng: NLĐCT là người lao động đã hết tuổi lao động theo qui định của pháp luật, còn khả năng lao động và có giao kết hợp đồng lao động.

Thuật ngữ “người lao động cao tuổi” thường dùng để chỉ những người lao động từ 50 hoặc 55 tuổi trở lên. Ngưỡng này được chọn vì ở nhiều quốc gia, độ tuổi này tương ứng với sự suy giảm tỷ lệ tham gia vào thị trường lao động [140].

Tại Mỹ, Đạo luật chống phân biệt đối xử về tuổi tác trong việc làm năm 1967 thì cho rằng: NLĐCT với tư cách là nhóm được bảo vệ, bao gồm những người từ 40 tuổi trở lên. Độ tuổi này cũng là ngưỡng mà nhân viên có thể nhận thấy rằng cơ hội đào tạo và phát triển tại nơi làm việc dường như ít dành cho họ [146].

Nghiên cứu của Pitt-Catsouphe, M. & Smyer, M. (2005). Older workers cũng chỉ ra rằng NLĐCT khi đến tuổi nghỉ hưu là độ tuổi họ bắt đầu nhận các quyền lợi ASXH hiện tại là 65 (đối với những người đã 62 tuổi vào năm 2000). Độ tuổi này sẽ tăng dần lên 67 vào năm 2022. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải thừa nhận rằng độ tuổi 62-65 là mốc đánh dấu sự bắt đầu nghỉ hưu nhưng không phải là sự khởi đầu của một giai đoạn cuộc sống và sự nghiệp của một người lao động cao tuổi [146].

Tùy thuộc vào qui định về độ tuổi nghỉ hưu của các quốc gia khác nhau để xác định đối tượng lao động NCT. Hay nói một cách khác, yếu tố độ tuổi là yếu tố quan trọng trong việc xác định đối tượng lao động NCT.

Bên cạnh đó, do sự khác biệt về giới giữa lao động nam và lao động nữ mà việc xác định hết tuổi lao động có qui định khác nhau, thường theo hướng lao động nữ được nghỉ sớm hơn.

Như vậy để thống nhất với phạm vi nghiên cứu của luận án, theo cách hiểu của NCS, NLĐCT là người tiếp tục lao động sau độ tuổi nghỉ hưu, họ còn khả năng lao động và có kí kết hợp đồng lao động.

### **2.1.2. Đặc điểm của người lao động cao tuổi**

*Thứ nhất*, NLĐCT thường hạn chế về sức khỏe do tuổi cao. Sau một thời gian lao động, cùng với qui luật sinh học tự nhiên của con người, NLĐCT xuất hiện những biểu hiện của sự suy giảm các chức năng tâm sinh lý và chức năng làm việc, các phản xạ chậm hơn và có phần kém đi, họ cần được nghỉ ngơi. Tuy vậy, trong thực tế có nhiều NLĐCT mong muốn được tiếp tục làm việc, được tiếp tục cống hiến và tham gia các hoạt động xã hội để có thêm thu nhập.

Về phía NSDLĐ, dĩ nhiên phải có nhu cầu mới sử dụng họ, như cần người lao động cao tuổi cố vấn về chuyên môn, truyền đạt kinh nghiệm cho thế hệ trẻ, rèn luyện ý thức tổ chức kỷ luật cho những người mới bước vào nghề. Chính vì lý do này, NLĐCT cần cần nhắc lựa chọn việc giao kết hợp đồng lao động với nghề nghiệp và điều kiện lao động phù hợp với tình trạng sức khỏe của mình.

*Thứ hai*, NLĐCT còn hạn chế về trí lực, yếu tố này cho thấy khả năng ghi nhớ kém tập trung, NLĐCT khó tiếp cận những kiến thức và qui trình hiện đại so với những kinh nghiệm đã có...Tuy nhiên, họ lại có ưu điểm là nhiều kinh nghiệm, sự thận trọng và trách nhiệm trong công việc.

*Thứ ba*, NLĐCT thích ứng với các loại công việc đòi hỏi kinh nghiệm, trình độ khoa học kỹ thuật hay trình độ quản lý, không phù hợp với các công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm. Bởi lẽ, trải qua một quá trình học tập, tích lũy kinh nghiệm, kiến thức, giá trị sức lao động của NLĐCT ngày càng tăng cao. Ở góc độ này, NLĐCT được coi là nguồn lực quan trọng của quốc gia. Do vậy, cần có sự khai thác hợp lý giá trị sức lao động của đối tượng này. Việc quan tâm của xã hội đến những người lao động cao tuổi không chỉ bằng những khoản trợ cấp xã hội, mà quan trọng hơn là giúp họ tự lực cải thiện đời sống, tạo điều kiện cho họ thể hiện mình vẫn là người có ích cho xã hội.

### **2.1.3. Vai trò của người lao động cao tuổi**

Với kinh nghiệm được tích lũy trong quá trình lao động, cống hiến, với những giá trị văn hóa truyền thống được lưu giữ, NLĐCT thực sự đóng góp lớn cho sự phát triển trên mọi mặt của đời sống xã hội. Theo đó, những vai trò quan trọng của NLĐCT được thể hiện trên những khía cạnh sau:

*Thứ nhất*, NLĐCT là một nguồn lực quan trọng của xã hội. NLĐCT là những người có kiến thức, kinh nghiệm. Trong số NCT, rất nhiều người là những chuyên gia, người lao động trình độ cao của các ngành, lĩnh vực; có sức khỏe, có nguyện vọng tiếp tục cống hiến cho gia đình và xã hội. Họ không muốn nghỉ ngơi thụ động, phụ thuộc vào con cái mà muốn có cuộc sống chủ động, tích cực, tham gia công việc gia đình, xã hội. Bên cạnh đó, NLĐCT còn truyền thụ kỹ năng, kinh nghiệm, kiến thức kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học, công nghệ và nghề truyền thống cho thế hệ trẻ; nghiên cứu, giáo dục, đào tạo, ứng dụng khoa học và công nghệ; tư vấn chuyên môn, kỹ thuật; phát triển kinh tế, giảm nghèo, làm giàu hợp pháp. NLĐCT đã trải qua những giai đoạn thăng trầm của lịch sử, đã tích lũy được tri thức, kinh nghiệm sản

xuất, đạo đức, lối sống để truyền dạy cho các thế hệ sau, những vốn quý về văn hóa, truyền thống dân tộc đóng góp cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Bằng vốn kiến thức đã tích lũy, những trải nghiệm cuộc sống... NCT không chỉ truyền dạy cho con cháu mà còn truyền dạy cho các thế hệ sau. Vì vậy, Nhà nước và xã hội cần thay đổi quan niệm, cách tiếp cận, cách nhìn đối với vấn đề NCT. Thực tế có rất nhiều người còn sức khỏe, nhất là từ 60 tuổi đến 70 tuổi. Họ vẫn muốn tiếp tục cống hiến, vẫn muốn được tạo điều kiện nhưng chưa được đáp ứng. NCT không chỉ là vấn đề cần giải quyết mà còn là cơ hội, nguồn lực cho sự phát triển. Nhà nước cần quan tâm tạo cơ chế, chính sách để thu hút, khai thác nguồn lực một cách hiệu quả.

*Thứ hai*, khi NLĐCT tham gia vào thị trường lao động sẽ làm giảm áp lực về lao động, nhất là trong bối cảnh nhiều nước trên thế giới đang đối mặt với thách thức già hóa dân số. Bảo đảm lực lượng lao động ổn định là một phần quan trọng đó bảo đảm các quỹ an sinh nhằm đáp ứng với chi phí ASXH ngày một tăng cao do dân số già. Chính sách tạo việc làm cho NCT là rất cần thiết hiện nay, nó không chỉ bảo đảm ổn định chính trị xã hội, mà còn trực tiếp góp phần củng cố và nâng cao sức mạnh kinh tế của đất nước. Tham gia vào thị trường lao động, những NLĐCT không chỉ tạo ra một vị thế mới mà còn đảm bảo được chất lượng cuộc sống từ nguồn thu nhập do làm việc. NCT, đặc biệt là người có trình độ chuyên môn, kinh nghiệm, tiếp tục làm việc là nguồn nhân lực tốt. Vì vậy, Nhà nước và xã hội cần thay đổi quan niệm, cách tiếp cận, cách nhìn đối với vấn đề NCT. Thực tế có rất nhiều người còn sức khỏe, nhất là từ 60 tuổi đến 70 tuổi. Họ vẫn muốn tiếp tục cống hiến, vẫn muốn được tạo điều kiện nhưng chưa được đáp ứng. NCT không chỉ là vấn đề cần giải quyết mà còn là cơ hội, nguồn lực cho sự phát triển. Nhà nước cần quan tâm tạo cơ chế, chính sách để thu hút, khai thác nguồn lực một cách hiệu quả.

*Thứ ba*, NLĐCT góp phần vào các hoạt động động nhằm đạt được các mục tiêu quốc gia về chính trị, kinh tế, xã hội của quốc gia. NLĐCT khi tham gia vào thị trường lao động, nắm một vị trí hết sức đặc biệt bởi họ có kinh nghiệm, có kỹ năng, có năng lực tích lũy qua thời gian làm việc lâu dài. Bên cạnh đó, ý thức kỷ luật, ý thức chấp hành và sự am hiểu về pháp luật của họ rất tốt, tiếp nữa họ làm việc chậm rãi, tỉ mỉ và cũng ít bị tai nạn lao động hơn. Mặt khác, việc thỏa thuận sử dụng lao động với nhóm NCT cũng dễ dàng hơn các nhóm lao động khác. Do đó, NLĐCT vẫn có khả năng làm việc và sự eo hẹp của ngân sách nhà nước, nguồn hỗ trợ của Nhà nước sẽ khó có thể đảm bảo mức hỗ trợ tốt cho NCT, đặc biệt là với những người không có lương hưu.

Trong Ngày quốc tế NCT 01/10/2016, Liên Hợp Quốc kêu gọi thế giới khai thác những đóng góp của NCT, đồng thời kêu gọi chăm sóc thích hợp để đảm bảo cho NCT có cơ hội đóng góp vào sự phát triển chung của nhân loại. Tại Việt Nam, Luật NCT năm 2009 quy định về hoạt động phát huy vai trò NCT (Điều 23). Nhà nước, xã hội và gia đình tạo điều kiện để NCT phát huy trí tuệ, kinh nghiệm quý báu và phẩm chất tốt đẹp của mình cho sự phát triển chung của xã hội. Trên quan điểm

đó, hàng năm Nhà nước dành kinh phí hợp lý hỗ trợ NCT trong các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội và tạo môi trường thuận lợi để NCT tiếp tục đóng góp cho xã hội. Vì vậy, Nhà nước và xã hội cần thay đổi quan niệm, cách tiếp cận, cách nhìn đối với vấn đề NCT. Thực tế có rất nhiều người còn sức khỏe, nhất là từ 60 tuổi đến 70 tuổi. Họ vẫn muốn tiếp tục cống hiến, vẫn muốn được tạo điều kiện nhưng chưa được đáp ứng. NCT không chỉ là vấn đề cần giải quyết mà còn là cơ hội, nguồn lực cho sự phát triển. Nhà nước cần quan tâm tạo cơ chế, chính sách để thu hút, khai thác nguồn lực một cách hiệu quả.

Chính sách, pháp luật của Nhà nước cũng hướng trực tiếp đến NCT; khuyến khích, tạo điều kiện, hỗ trợ cho họ rèn luyện sức khỏe; tham gia học tập; hoạt động kinh tế, văn hoá, xã hội. Nhà nước cần bố trí nguồn lực hàng năm để thực hiện pháp luật, chính sách chăm sóc và phát huy vai trò NCT, nhất là đối với những NCT có hoàn cảnh đặc biệt. Những nỗ lực của gia đình, xã hội và Nhà nước sẽ tạo ra môi trường xã hội thúc đẩy tính năng động của NCT, tạo điều kiện và cơ hội tốt nhất phát huy được đầy đủ khả năng của NCT và cùng xã hội đáp ứng tốt nhất nhu cầu của nhóm xã hội đặc biệt này.

## **2.2. Lý luận pháp luật về người lao động cao tuổi**

### **2.2.1. Khái niệm pháp luật về người lao động cao tuổi**

NLĐCT là một trong những đối tượng lao động đặc thù cần được pháp luật quan tâm và bảo vệ. Luật pháp các nước cũng rất đề cao vấn đề này, đó là chưa kể một số quốc gia có quy định hoặc chính sách riêng dành cho NCT. Khi kinh tế ngày càng phát triển, khoa học công nghệ ngày càng tiên bộ, kéo theo khoa học y tế cũng hiện đại hơn dẫn đến tuổi thọ và sức khỏe của con người ngày càng tăng lên, NCT chiếm tỷ lệ lớn hơn trong tổng số dân. Xét về khía cạnh sinh học, độ tuổi càng cao thì sức khỏe càng yếu, khả năng lao động của nhóm NCT sẽ suy giảm, đi kèm với đó là những rủi ro về bệnh tật, sức khỏe, nếu không được chăm sóc y tế và đảm bảo cuộc sống vật chất thì NCT sẽ gặp nhiều khó khăn. Trước thực trạng này đặt ra yêu cầu phải có những quy định pháp luật phù hợp để điều chỉnh vừa để bảo vệ quyền lợi cho NCT vừa thể hiện trách nhiệm của xã hội đối với nhóm người này.

Sự điều chỉnh của pháp luật về NLĐCT được thiết lập trên cơ sở đảm bảo quyền cơ bản của con người. Thông qua các quy định này, các quyền có việc làm, bảo vệ thu nhập, chăm sóc sức khỏe và các quyền khác của NLĐCT sẽ được bảo đảm một cách ổn định và lâu dài chứ không đơn thuần là mục đích nhân đạo thuần túy của các quan hệ xã hội [122]. Với chủ thể quản lý xã hội, Nhà nước thông qua hệ thống các cơ quan của mình ban hành và tổ chức thực hiện các quy định pháp luật về việc làm, mức lương, BHXH, thời gian làm việc, thời gian nghỉ ngơi,...liên quan đến NLĐCT nhằm thực hiện hiệu quả các quy định đó. Mục đích cuối cùng mà các quy định pháp luật đưa ra nhằm điều chỉnh những vấn đề liên quan đến NLĐCT vẫn là làm sao để NCT được bảo vệ, được đối xử công bằng và được tạo điều kiện phát huy hết khả năng trong điều kiện sức khỏe của mình. Nếu vẫn còn khỏe mạnh, NCT hoàn

toàn vẫn được lựa chọn việc làm phù hợp vừa nhằm tạo thêm thu nhập cho bản thân và gia đình vừa nhằm đóng góp cho sự phát triển của tổ chức nơi NLĐCT công tác và đóng góp chung cho đất nước.

Mỗi quốc gia có những quan điểm và quy định pháp luật khác nhau về NLĐCT. Tuy nhiên hầu như rất ít quốc gia có một bộ luật riêng dành cho NLĐCT, mà chủ yếu là luật dành cho NCT (như Luật NCT) hoặc nhiều quốc gia lồng ghép những nội dung liên quan đến NCT trong hệ thống pháp luật về ASXH (như Luật BHXH, Luật BHYT,...). Điều đó cho thấy Luật riêng dành cho NLĐCT vẫn còn là khoảng trống pháp luật ở nhiều nước trên thế giới khi mà tình trạng già hóa dân số ngày càng phổ biến.

Hiện nay chưa có một khái niệm chính thống nào nói về pháp luật đối với NLĐCT mà mới dừng lại những quan điểm cá nhân ở những công trình nghiên cứu riêng lẻ liên quan đến pháp luật, đến người lao động hoặc NCT. Trong công trình nghiên cứu của mình, Trần Cẩm Vân đã đưa ra khái niệm Pháp luật về NLĐCT là hệ thống quy phạm pháp luật bảo đảm thực hiện các quyền của NCT được hưởng những chế độ bảo vệ nhất định khi tiếp tục tham gia lao động nhằm đáp ứng những nhu cầu sống thiết yếu do tuổi già mà họ không thể tự lo liệu được cuộc sống của bản thân, để từ đó giúp NCT duy trì được đời sống hàng ngày, vượt qua khó khăn của tuổi già và tiếp tục cống hiến cho xã hội [122].

Theo quan điểm của NCS, có thể hiểu, *pháp luật về người lao động cao tuổi là tổng thể các quy định pháp luật do Nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến người lao động cao tuổi dựa trên tính đặc thù và nhu cầu sử dụng lao động đối với NLĐCT nhằm tạo điều kiện cho NCT tham gia vào thị trường lao động một cách bình đẳng, an toàn và phù hợp với khả năng của mình.*

Khi tham gia vào thị trường lao động, NCT phải được đảm bảo các quyền lợi của NCT như quyền không bị phân biệt đối xử, quyền về ASXH, quyền có việc làm, quyền được phát huy vai trò trong xã hội (quyền được tôn trọng), quyền được nghỉ ngơi khi làm việc,...

Pháp luật về người lao động cao tuổi có nội dung đặc thù liên quan tới sức khỏe, tâm sinh lý, nhu cầu của người lao động cao tuổi và những vấn đề khác. Do đó pháp luật về NLĐCT không chỉ dừng lại ở Luật NCT hay BLLĐ mà còn liên quan đến một số văn bản Luật khác về ASXH như: Luật BHXH, Luật BHYT,...

### **2.2.2. Các nguyên tắc của pháp luật người lao động cao tuổi**

Nguyên tắc cơ bản của pháp luật đối với NLĐCT là những quan điểm, tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt toàn bộ hệ thống quy phạm pháp luật về lao động và về NCT.

Cơ sở hình thành các nguyên tắc cơ bản về pháp luật đối với NLĐCT dựa vào: i) các quan điểm, tư tưởng, đường lối mang tính chất định hướng, chỉ đạo về lĩnh vực lao động, sử dụng lao động, bảo vệ lao động, thực hiện quan hệ lao động được đưa ra trong các cuộc Đại hội, Hội nghị của Đảng và Nhà nước; ii) Các văn bản pháp luật gồm Luật và văn bản dưới Luật; iii) các quan điểm chỉ đạo của tổ

chức lao động quốc tế; v) xu thế khu vực hóa, quốc tế hóa về lĩnh vực KT-XH trong đó có cả lĩnh vực lao động

Pháp luật đối với NLĐCT là một bộ phận trong hệ thống pháp luật về NLĐ nói chung, do đó phải tuân theo những nguyên tắc chung của pháp luật lao động. Ngoài ra, do những đặc điểm riêng có của NCT nên pháp luật về NLĐCT còn có thêm những nguyên tắc riêng. Nguyên tắc pháp luật đối với NLĐCT gồm các nguyên tắc cơ bản sau:

*Thứ nhất, nguyên tắc tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho mọi người cao tuổi đều có quyền được làm việc khi đã về hưu*

Cơ sở của nguyên tắc này xuất phát từ quan điểm chủ trương là: xây dựng hệ thống pháp luật về lao động và thị trường sức lao động nhằm đảm bảo quyền lựa chọn chỗ làm việc và nơi cư trú của người lao động cao tuổi, thực hiện rộng rãi chế độ hợp đồng lao động linh hoạt, đảm bảo quyền lợi của cả người lao động và người sử dụng lao động.

Về mặt nội dung của nguyên tắc này hiểu theo nghĩa chung nhất, khi một NCT có nhu cầu tham gia thị trường lao động thì pháp luật phải đảm bảo cho NCT có toàn quyền lựa chọn: quyền được làm việc, tự do lựa chọn việc làm, nghề nghiệp và không bị phân biệt đối xử so với người đang trong độ tuổi lao động.

Vấn đề tự do việc làm, nơi làm việc là một trong những nội dung mà nhà nước, pháp luật quan tâm, vừa mang tính cấp bách, vừa có tính chiến lược lâu dài trong chính sách phát triển của các quốc gia liên quan đến NLĐCT.

Ngoài ra, pháp luật đảm bảo để NCT có điều kiện tham gia quyết định về thời điểm và thời hạn rút khỏi lực lượng lao động.

*Thứ hai, nguyên tắc đảm bảo công bằng và bình đẳng cho NLĐCT*

Do những thay đổi về tâm lý, sinh lý nên so với các đối tượng trẻ khác, NCT có những hạn chế nhất định trong quá trình lao động hoặc tham gia các hoạt động xã hội khác như giao thông, vui chơi, giải trí. Bởi vậy, họ cần được nhà nước tạo điều kiện cho họ được tiếp cận các hình thức làm việc khi còn trẻ và có chính sách ưu tiên khi về già. Theo đó, cần thiết phải tạo điều kiện cho các cơ hội việc làm, tuổi nghỉ hưu linh hoạt và bình đẳng giữa nam và nữ, phát triển kỹ năng, chăm sóc sức khỏe toàn dân, ASXH và môi trường thân thiện với NCT như một phương tiện để đảm bảo thu nhập và lợi ích cho tuổi già. Phá bỏ các rào cản tiến tới công bằng cho NCT, đặc biệt chấm dứt phân biệt dựa vào tuổi tác nhằm đảm bảo hòa nhập xã hội đối với NCT – đây là cách hiệu quả nhất để ứng phó với vấn đề già hóa dân số và đạt được các Mục tiêu Phát triển bền vững.

*Thứ ba, nguyên tắc không sử dụng NLĐCT làm công việc nặng nhọc, nguy hiểm*

Đây là nguyên tắc đặc thù trong pháp luật về NLĐCT bởi lẽ NLĐCT là người đã suy giảm một phần sức lao động, thể lực không còn khỏe mạnh như đối với những người lao động đang trong độ tuổi. Họ dễ bị mắc bệnh, dễ bị tổn thương, gặp rủi ro về sức khỏe nếu làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng



xấu tới sức khỏe NLĐCT. Do đó, pháp luật về NLĐCT phải lưu ý để đối tượng yếu thế này nhằm đảm bảo những quyền của NCT, không bị bóc lột sức lao động mà vẫn được phát huy khả năng sức lao động, trí tuệ của mình vào những công việc phù hợp.

*Thứ tư, nguyên tắc được hưởng quyền chăm sóc và đảm bảo an toàn nơi làm việc*

Xuất phát từ quan điểm NCT là người được ưu tiên khi tham gia vào các hoạt động xã hội trong đó có tham gia vào thị trường lao động. Việc bảo vệ tính mạng và sức khỏe cho NLD nói chung và NLĐCT nói riêng là trách nhiệm của Nhà nước, của doanh nghiệp và của chính bản thân người lao động. Đây được coi là nguyên tắc quan trọng trong pháp luật về NLĐCT.

Những đảm bảo pháp lý để NLĐCT thực hiện quyền đảm bảo an toàn nơi làm việc như: Đưa ra các tiêu chuẩn về an toàn vệ sinh lao động, trang bị các dụng cụ thiết bị cá nhân, khám sức khỏe định kỳ cho người lao động cao tuổi, bồi dưỡng bằng hiện vật, chế độ nghỉ ngơi phù hợp với NCT.

Ngoài ra, NCT cần được sử dụng các mức độ chăm sóc sức khỏe phù hợp của các cơ sở y tế nhằm bảo vệ, phục hồi, kích lệ về mặt xã hội và tinh thần trong một môi trường nhân văn và an toàn. Họ cần được hưởng các quyền và tự do căn bản của con người, bao gồm cả việc tôn trọng đầy đủ nhân phẩm, niềm tin, nhu cầu và cuộc sống riêng tư của họ, cũng như tôn trọng quyền được quyết định về việc chăm sóc và chất lượng cuộc sống của họ khi sống trong mọi môi trường nhà ở, công sở, cơ sở chăm sóc hay điều trị.

Mặt khác, người sử dụng lao động cũng phải có trách nhiệm quan tâm chăm sóc sức khỏe cho người lao động cao tuổi tại nơi làm việc.

*Thứ năm, nguyên tắc đảm bảo quyền được nghỉ ngơi cho NLĐCT*

Nghỉ ngơi là một quyền không thể thiếu của người lao động cao tuổi, do đó pháp luật phải quan tâm đến quyền được nghỉ ngơi nhằm đảm bảo cho người lao động cao tuổi có đủ sức khỏe để làm việc, tái sản xuất sức lao động, duy trì ổn định sức lao động, duy trì quan hệ lao động, đảm bảo quyền, lợi ích của các bên

Cơ sở của nguyên tắc là do NLĐCT thường hạn chế về sức khỏe do tuổi cao. Sau một thời gian lao động, cùng với quy luật sinh học tự nhiên của con người, NLĐCT xuất hiện những biểu hiện suy giảm các chức năng tâm sinh lý và chức năng làm việc, các phản xạ chậm hơn và có phần kém đi, họ dễ cảm thấy mệt mỏi và có mong muốn được nghỉ ngơi. Do vậy, khi đi làm sau tuổi nghỉ hưu NCT phải nghỉ ngơi nhiều hơn so với những người trẻ đang ở độ tuổi lao động.

Nội dung của nguyên tắc này là NLĐCT có quyền thỏa thuận với người sử dụng lao động về việc rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày hoặc được áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian.

### **2.2.3. Cơ cấu về nội dung của pháp luật về người lao động cao tuổi**

#### **2.2.3.1. Nhóm quy định về độ tuổi đối với người lao động cao tuổi**

Quy định về độ tuổi đối với người lao động cao tuổi luôn là nội dung quan trọng được pháp luật các quốc gia trên thế giới ghi nhận và điều chỉnh. Tuy nhiên

xuất phát từ điều kiện phát triển kinh tế, điều kiện làm việc, trình độ và năng lực làm việc của người lao động... nên pháp luật các quốc gia quy định khác nhau về độ tuổi với người lao động cao tuổi.

Ở các nước phát triển, do điều kiện phúc lợi xã hội và y tế tốt, cùng với những thuận lợi khác về môi trường xã hội nên công dân có thể sống khoẻ mạnh và vẫn có đóng góp cho xã hội kể cả khi độ tuổi khá cao. Trong bối cảnh đó, độ tuổi được xem là “tuổi già” và gắn với nó là khái niệm “NCT” có xu hướng cao hơn ở các nước phát triển. Chẳng hạn, hầu hết các nước châu Âu xem NCT là những người từ 65 tuổi trở lên, trong khi ở một số nước châu Phi độ tuổi được xem là NCT chỉ vào khoảng 50 đến 55.

Về phía các tổ chức quốc tế (như Cơ quan giám sát thực hiện Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá năm 1966 của Liên Hợp quốc) trong Bình luận chung số 6 năm 1995 về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá của NCT - Quỹ dân số Liên Hợp quốc (UNPFA) và trong Báo cáo tóm tắt “*Già hóa trong thế kỉ 21: Thành tựu và thách thức*” công bố năm 2012 tuy không nêu cụ thể nhưng cũng hàm ý NCT là những người có độ tuổi từ 60 trở lên [93]. Mặc dù vậy, trong Công ước số 128 năm 1967 về trợ cấp khuyết tật, trợ cấp tuổi già và trợ cấp người sống sót (Convention C128 - Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967), Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) lại xác định tuổi già là từ 65 tuổi [137]. Tương tự, Cơ quan Thống kê của Liên minh Châu Âu (Eurostat) cũng coi “người cao tuổi” là những người từ 65 tuổi trở lên [46].

Theo kinh nghiệm quốc tế, trên cơ sở đánh giá tác động của các yếu tố đến tuổi nghỉ hưu, mỗi nước đều có sự lựa chọn khác nhau để quy định tuổi nghỉ hưu, tựu trung có thể chia ra ba nhóm nước:

- Các nước phát triển có dân số già, tốc độ tăng trưởng việc làm hàng năm cao hơn tốc độ tăng lực lượng lao động, dẫn đến thiếu lao động, nên thường quy định tuổi nghỉ hưu nam nữ như nhau và kéo dài tuổi nghỉ hưu đến 65 tuổi thậm chí là đến 67 tuổi.

- Các nước đang phát triển ở trình độ cao, đang bước vào thời kỳ già hoá dân số, tốc độ tăng trưởng việc làm đảm bảo thu hút lao động tăng thêm hàng năm thì có xu hướng kéo dài tuổi nghỉ hưu lên từ 63 - 65 tuổi, nam nữ như nhau hoặc chỉ chênh lệch nhau 1 - 2 tuổi.

- Các nước đang phát triển ở trình độ thấp hoặc kém phát triển, tăng trưởng kinh tế chưa tạo đủ việc làm để thu hút hết lực lượng lao động vào làm việc, cơ bản vẫn là nước dư thừa lao động nên thường quy định tuổi nghỉ hưu nam là 60 tuổi, nữ 55 tuổi và cũng đang có xu hướng kéo dài lên 62 - 63 tuổi, nhưng phải có lộ trình hợp lý.

Cụ thể quy định về độ tuổi nghỉ hưu của một số quốc gia như sau: Úc tuổi nghỉ hưu là 66 tuổi và 6 tháng (sẽ tăng lên 67 vào năm 2023); Brazil: 65 (nam); 62 (nữ, tăng từ 60 vào tháng 10 năm 2019); Canada: 65; Trung Quốc: 60 (nam); 55 (nữ);

Pháp: 62; Đức: 65 và sáu hoặc bảy tháng (tùy theo năm sinh và tăng dần lên 67 đối với những người sinh năm 1964 trở về sau); Ấn Độ: 58; Indonesia: 56 (tăng dần lên 65 vào năm 2043); Nhật Bản: 65; Mexico: 65; Philippines: 60; Nga: 60 đối với nam (tăng dần lên 65 vào năm 2028) và 55 đối với nữ (tăng dần lên 60 vào năm 2028); Anh: 66 (sẽ tăng lên 67 vào năm 2028) [143].

*a) Quy định độ tuổi nghỉ hưu và khả năng lao động của người cao tuổi ở các nước OECD*

Hiện nay, các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) hiện tượng già hóa dân số đang trở nên phổ biến, đây là gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Tuy nhiên với những chính sách về việc làm phù hợp cho nhóm đối tượng này thì thách thức có thể trở thành cơ hội và tạo sự tăng trưởng cho nền kinh tế các nước này. Từ năm 2010 đến 2018, nhóm tuổi từ 55-64 tham gia vào lực lượng lao động tại các nước OECD đã tăng gần 8% bất chấp tình trạng khó khăn của nền kinh tế do khủng hoảng kinh tế kéo dài tại các nước này. Tỷ lệ phụ thuộc tuổi già (tỷ lệ dân số từ 65 tuổi trở lên so với dân số 15-64 tuổi) của khu vực OECD dự kiến sẽ tăng từ 26% vào năm 2018 lên 43% vào năm 2050 [142]. Trong 10 năm qua, Chính phủ và các nhà hoạch định chính sách đã thực hiện các bước để thúc đẩy việc làm ở những người lớn tuổi, những người đã về hưu, góp phần phát huy hiệu quả vai trò của nhóm tuổi này và cũng giảm khó khăn cho những chính sách an sinh.

Giảm khuyến khích nghỉ hưu sớm và thưởng việc làm ở độ tuổi lớn hơn để mang lại thời gian làm việc lâu hơn đã là trọng tâm của chương trình nghị sự chính sách ở nhiều nước OECD. Tuổi nghỉ hưu theo luật định đã tăng lên ở nhiều quốc gia nơi “67 tuổi” đã trở thành “65 mới” và một số quốc gia OECD thậm chí còn đi xa hơn nữa. Nhưng nếu chỉ cải thiện các động cơ khuyến khích NCT tiếp tục làm việc lâu hơn thì chưa đủ; họ cũng phải có cơ hội tốt hơn để làm như vậy. Do đó, vấn đề then chốt đối với các chính sách về già hóa và việc làm hòa nhập hơn là khuyến khích người sử dụng lao động thuê và giữ chân những người lao động lớn tuổi có công việc tốt hơn.

Tuy nhiên, cơ hội đào tạo hạn chế dành cho người lao động lớn tuổi trên khắp các nước OECD khiến họ khó tiếp tục làm việc hiện tại hoặc tìm một công việc mới. Hiện tại, trung bình một phần ba số người từ 55 đến 65 tuổi không có kỹ năng hoặc kinh nghiệm máy tính và chỉ 1/10 được đánh giá là có kỹ năng giải quyết vấn đề từ trung bình đến tốt trong một môi trường giàu công nghệ (tức là giải quyết vấn đề trong một môi trường internet giả lập). Hơn nữa, trong toàn khối OECD, người lớn tuổi và những người có kỹ năng thấp thường ít tham gia đào tạo hơn nhiều so với các đồng nghiệp trẻ hơn và có kỹ năng hơn của họ. Đảm bảo rằng NCT duy trì khả năng làm việc và tiếp cận với các lựa chọn việc làm tốt hơn sẽ giúp họ điều hướng thị trường lao động ngày càng đòi hỏi sự thích ứng với những thay đổi trong công việc và các yêu cầu về kỹ năng.

Ở Nhật Bản, Đức, New Zealand và Hàn Quốc, tỷ lệ tham gia của những người từ 55-64 tuổi đã rất cao và tiến bộ hơn nữa trong việc tăng cường việc làm cho người già sẽ đòi hỏi những nỗ lực để kéo dài tuổi thọ lao động ngoài 65 tuổi. Tuổi thọ trung bình ở tuổi 65 đã tăng gần 3 năm trong 20 năm qua và do đó, có thể kỳ vọng rằng tỷ lệ tham gia của nhóm tuổi 65-69 cuối cùng có thể tương đương với tỷ lệ tham gia của nhóm tuổi 60-64 trước đây đã được ghi nhận. Thật vậy, trong thập kỷ qua, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của những người từ 65 tuổi trở lên đã tăng lên ở hầu hết các nước OECD, mặc dù mức tăng hầu hết rất khiêm tốn. Đến năm 2018, khoảng 27% trong độ tuổi 65-69 hoạt động tích cực so với dưới một phần tư năm 2008 [142].

Sự tiến bộ trong việc tham gia lực lượng lao động của những người lao động lớn tuổi phần lớn là do việc rời bỏ thị trường bị trì hoãn. Trong hai thập kỷ qua, tuổi nghỉ hưu hiệu quả trung bình đã tăng thêm 2,3 năm đối với nam giới và 2,7 tuổi đối với phụ nữ trong khu vực OECD [142]. Ở nhiều nền kinh tế mới nổi, bao gồm Argentina, Brazil, Indonesia, Mexico, Ả Rập Xê-út và Nam Phi, độ tuổi rời khỏi thị trường lao động trung bình của nam giới ban đầu cao hơn, bởi vì một số lượng lớn lao động phi chính thức phải làm việc tốt đến tuổi già để duy trì bản thân và các gia đình được hưởng lương hưu thấp hoặc không tồn tại. Tuy nhiên, không giống như ở các nước OECD, tuổi nghỉ hưu hiệu quả ở các nước này đã giảm hoặc vẫn ổn định sau năm 2000.

Sự thay đổi về độ tuổi nghỉ hưu hiệu quả và sự gắn bó cao hơn với thị trường lao động trong khu vực OECD có thể được thúc đẩy bởi một số yếu tố bao gồm việc đóng hoặc thắt chặt các chương trình hưu trí sớm và các lợi ích thụ động khác và thắt chặt các chương trình lương hưu công vốn trước đây không khuyến khích mọi người làm việc lâu hơn. Ngoài ra, các xu hướng dài hạn về trình độ học vấn ngày càng cao, sức khỏe tốt hơn và tuổi thọ cao hơn cũng đóng một vai trò quan trọng.

Trong số các nước OECD có thể kể đến một số quốc gia điển hình như Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Liên minh Châu Âu,.. có quy định về tuổi nghỉ hưu và những chính sách đối với NLĐCT như sau:

\* Quy định về tuổi nghỉ hưu ở Mỹ:

Ở Mỹ, không có quy định bắt buộc về độ tuổi nghỉ hưu, nhưng để được hưởng đầy đủ phúc lợi xã hội và BHYT thì 65 tuổi là độ tuổi về hưu phổ biến đối với hầu hết công chức và người lao động. Tuy nhiên, ngày càng nhiều người Mỹ mong muốn tiếp tục làm việc sau 65 tuổi, thậm chí sau 70 tuổi.. Từ năm 1983, tuổi nghỉ hưu đầy đủ (Tuổi nghỉ hưu đầy đủ còn được gọi là “tuổi nghỉ hưu bình thường” là độ tuổi mà mọi người có thể nhận được đầy đủ quyền lợi hưu trí khi rời khỏi lực lượng lao động) của Mỹ đã tăng lên 67 tuổi đối với những người sinh từ 1960 trở lại đây, cụ thể:

**Bảng 2.1: Tuổi nghỉ hưu đầy đủ ở Mỹ**

| Năm sinh           | Tuổi nghỉ hưu đầy đủ |
|--------------------|----------------------|
| 1943-1954          | 66                   |
| 1955               | 66 và 2 tháng        |
| 1956               | 66 và 4 tháng        |
| 1957               | 66 và 6 tháng        |
| 1958               | 66 và 8 tháng        |
| 1959               | 66 và 10 tháng       |
| Từ năm 1960 trở đi | 67                   |

*Nguồn: Cơ quan An sinh xã hội Hoa Kỳ, 2022*

Bảng dưới đây cho thấy tốc độ tăng của bộ phận NCT trong dân số Hoa Kỳ nhanh hơn nhiều so với tốc độ tăng của dân số nói chung, một hiện tượng thường được gọi là “nước Mỹ xám xịt”.

**Bảng 2.2: Dân số và tỷ lệ % dân số theo độ tuổi ở Mỹ từ 1987- 2030**

| Dân số (triệu người)     |       |       |       |       |       |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                          | 1987  | 2000  | 2010  | 2020  | 2030  |
| <b>Dưới 20 tuổi</b>      | 73,4  | 75,9  | 73,8  | 74,2  | 74,4  |
| <b>20-64</b>             | 148,1 | 165,8 | 179,6 | 180,6 | 175,9 |
| <b>65+</b>               | 30,2  | 35,6  | 40,0  | 52,8  | 66,5  |
| <b>Tổng</b>              | 251,8 | 277,3 | 293,4 | 307,7 | 316,8 |
| Tỷ lệ % theo độ tuổi (%) |       |       |       |       |       |
| Dưới 20 tuổi             | 29,2  | 27,4  | 25,2  | 24,1  | 23,5  |
| 20-64                    | 58,8  | 59,8  | 61,2  | 58,7  | 55,5  |
| 65+                      | 12,0  | 12,8  | 13,6  | 17,2  | 21,0  |
| Tổng                     | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Nguồn: Waldo và cộng sự [125]*

Dữ liệu từ Trung tâm Thống kê Y tế Quốc gia chỉ ra rằng, từ năm 1960 đến 1986, dân số từ 65 tuổi trở lên đã tăng 75%, từ gần 17 triệu người lên hơn 29 triệu người, trong khi dân số dưới 65 tuổi chỉ tăng 30%. [134]. Trong số những người trên 65 tuổi vào năm 1986, khoảng ba phần năm ở độ tuổi từ 65 đến 74; khoảng một phần ba từ 75 đến 84 tuổi và một phần mười từ 85 tuổi trở lên. Tốc độ gia tăng của các phân nhóm dân số cao tuổi từ năm 1960 đến 1986 về cơ bản cao hơn đáng kể đối với các nhóm tuổi cao hơn (tức là từ 75 đến 84 và 85 tuổi trở lên) so với nhóm 65 đến 74 tuổi. Từ năm 1987 đến năm 2030, tổng dân số Hoa Kỳ được dự đoán sẽ tăng 26 phần trăm từ 252 triệu lên 317 triệu, trong khi dân số từ 65 tuổi trở lên dự kiến sẽ tăng hơn 100 phần trăm từ 12 phần trăm tổng dân số hiện tại lên gần 21% tổng dân số (67 triệu người) [125].

Đạo luật liên bang Mỹ “*Phân biệt tuổi tác trong việc làm (Age Discrimination in Employment Act - ADEA)*” đã được ban hành vào năm 1967 để cấm phân biệt tuổi tác tại nơi làm việc và thúc đẩy việc làm cho những người lao động cao tuổi. Theo đó, Quốc hội Mỹ cho rằng việc phân biệt tuổi tác chủ yếu xuất phát từ những lý do vô căn cứ, không quan tâm đến khả năng lao động của NCT. Từ đó, Quốc hội yêu cầu người sử dụng lao động khi đưa ra quyết định tuyển dụng phải căn cứ vào khả năng lao động, căn cứ vào kiến thức, tài năng và kinh nghiệm của từng người thay vì căn cứ vào độ tuổi.

Luật Phân biệt tuổi tác trong việc làm đã trải qua nhiều lần sửa đổi và mỗi lần sửa đổi, Quốc hội đều đưa ra bằng chứng khoa học để bác bỏ bất kỳ mối tương quan giả định nào giữa tuổi tác và khả năng lao động. Tuy nhiên, các phiên bản đầu tiên của Luật ADEA đã ít nhiều cho rằng tuổi tác ảnh hưởng đến khả năng lao động khi giới hạn độ tuổi tham gia lao động - ban đầu là 65, và sau đó tăng lên 70 tuổi vào năm 1978. Giới hạn độ tuổi này đã cho phép người sử dụng lao động từ chối tuyển những người lao động lớn tuổi hơn và buộc người lao động nghỉ hưu chỉ dựa trên tuổi tác. Đến năm 1986, Quốc hội cuối cùng đã xóa bỏ giới hạn tuổi trong các sửa đổi Luật ADEA, loại bỏ quy định tuổi nghỉ hưu bắt buộc là 70 tuổi với những bằng chứng khoa học không thể chối cãi rằng tuổi tác không ảnh hưởng khả năng lao động hoặc hiệu suất công việc. Lần sửa đổi mạnh mẽ nhất của Luật ADEA là vào năm 1990 khi Quốc Hội ban hành Đạo luật Bảo vệ Quyền lợi NCT cũng trong năm đó. Luật Bảo vệ Quyền lợi NCT ra đời là căn cứ để sửa đổi Luật ADEA nhằm khôi phục ý định ban đầu của Quốc hội Hoa Kỳ là cấm phân biệt tuổi tác trong quyền lợi của người lao động, và thiết lập các tiêu chuẩn tối thiểu đối với việc sử dụng lao động cao tuổi trong ADEA.

Theo số liệu của Cục Thống kê Lao động Mỹ tỷ lệ lao động cao tuổi từ 65 tuổi trở lên của Mỹ đang có xu hướng tăng. Nếu năm 1967 những người 65 tuổi trở lên chiếm 4% lực lượng lao động thì đến năm 2017 con số này là 6% và trong mấy năm qua cũng như những năm tiếp theo dự báo con số này còn tiếp tục tăng. Dự báo, nhóm lao động có độ tuổi 65+ sẽ tăng 75% vào năm 2050, trong khi nhóm công nhân từ 25 đến 54 tuổi chỉ tăng 2% so với cùng kỳ. Thêm nữa, sự tham gia của phụ nữ lớn tuổi vào lực lượng ngày càng tăng cũng là một yếu tố quan trọng. Phụ nữ từ 55 tuổi trở lên được dự báo sẽ chiếm hơn 25% lực lượng lao động nữ giới vào năm 2025, gần gấp đôi tỷ lệ này so với năm 2000. Cục Thống kê Lao động Mỹ cũng dự báo rằng số phụ nữ trên 55 tuổi sẽ tham gia lực lượng lao động nhiều gấp đôi so với phụ nữ ở độ tuổi 16-24 vào năm 2025 và ước tính rằng phụ nữ trên 65 tuổi tham gia vào lực lượng lao động cũng sẽ ngang bằng với tỷ lệ nam giới lớn tuổi trong lực lượng lao động của nước này [135]

Nguyên nhân dẫn đến hiện tượng này là sức khỏe và tuổi thọ của người Mỹ ngày càng được nâng cao. Một số người quyết định không về hưu đúng tuổi vì họ yêu công việc và muốn giữ lối sống năng động. Nhiều NCT lại muốn tiếp tục làm việc để

kiếm thêm thu nhập. Thời buổi người khôn của khó, tiền công tăng chậm và lương hưu tại Mỹ có xu hướng giảm khiến cho số tiền tích lũy trong thời gian làm việc khó có thể đủ trang trải khi về già. Dù là tiếp tục làm việc để kiếm tiền an hưởng tuổi già hay vì các lý do khác thì NCT ở Mỹ cũng là nguồn bổ sung lao động quan trọng trong bối cảnh thị trường lao động đang thắt chặt như hiện nay. Nghỉ hưu muộn hơn cũng góp phần giảm áp lực đối với hệ thống an sinh và phúc lợi xã hội.

\* Quy định về tuổi nghỉ hưu ở Nhật Bản:

Trong Đạo luật ổn định việc làm cho người lớn tuổi năm 1994 ở Nhật Bản quy định các doanh nghiệp bắt buộc phải áp dụng tuổi nghỉ hưu cho người lao động là 60 tuổi. Đạo luật ổn định việc làm cho người lớn tuổi được phát triển từ Đạo luật Thúc đẩy việc làm của người trung niên và người lớn tuổi ban hành vào năm 1971. Trong Đạo luật Thúc đẩy việc làm của người trung niên và người lớn tuổi yêu cầu các DN phải tuân theo quy định về tỷ lệ người lao động trung niên từ 45 tuổi trở lên trong mỗi loại công việc, ngành nghề. Tuy nhiên, sau đó hệ thống đặt mục tiêu trong từng loại công việc đã bị bãi bỏ vào năm 1976, và thay vào đó, người sử dụng lao động có nghĩa vụ phải đáp ứng mục tiêu thống nhất là nhân viên lớn tuổi từ 60 đến 65 tuổi phải chiếm ít nhất 6% trong tổng số các nhân viên của doanh nghiệp.

Năm 1986, Đạo luật Thúc đẩy Việc làm của Người Trung niên và Người lớn tuổi, đã được sửa đổi và trở thành Đạo luật Ổn định Việc làm của NCT. Tại thời điểm này, đạo luật quy định nghĩa vụ của các công ty phải nỗ lực đặt tuổi nghỉ hưu bắt buộc là 60, bên cạnh mục tiêu về tỷ lệ người lao động cao tuổi. Trong bản sửa đổi năm 1994, tuổi nghỉ hưu bắt buộc là 60 đã trở thành nghĩa vụ đối với người sử dụng lao động và kể từ tháng 4/1998 doanh nghiệp mà cho người lao động nghỉ hưu sớm trước 60 tuổi là vi phạm pháp luật, đồng thời các doanh nghiệp phải đảm bảo việc làm cho người lao động đến tuổi 65. Theo Khảo sát về Điều kiện Việc làm của NCT do Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi Nhật Bản thực hiện năm 2004, hệ thống tuổi nghỉ hưu bắt buộc đã được áp dụng ở 74,4% trong số 7.787 doanh nghiệp trả lời khảo sát [8].

Ở Nhật Bản, cứ 10 người thì có đến 3 người già. Vấn đề già hóa dân số trầm trọng đang tạo ra gánh nặng về phúc lợi xã hội không nhỏ cho nước này. Từ năm 1986, Chính phủ Nhật Bản đã có quy định chính thức về việc thiết lập các trung tâm giới thiệu việc làm ở tất cả các đơn vị hành chính cấp thôn, quận và thành phố. Các trung tâm này hoạt động hoàn toàn bằng ngân sách nhà nước và chỉ thu một khoản phí rất nhỏ từ những NCT đăng ký tìm việc. Nhiệm vụ của Trung tâm là giới thiệu những công việc đơn giản, ít tốn thời gian cho những NCT sống trong khu vực hành chính mình quản lý. Trung tâm còn có trách nhiệm đóng tiền bảo hiểm cho các hội viên [8].

Bộ luật ổn định việc làm cho NCT được sửa đổi vào năm 2013. Luật này yêu cầu mọi doanh nghiệp áp dụng tuổi về hưu với tuổi không trẻ hơn 60, đồng thời phải thực hiện một trong ba biện pháp: (1) Xây dựng chế độ tuổi về hưu là 65; (2) Có biện

pháp duy trì việc làm đến 65 tuổi hoặc (3) Bãi bỏ chế độ về hưu. Tháng 5/2020 Nhật Bản đã thông qua Luật Hưu trí sửa đổi, theo đó theo đó tuổi nghỉ hưu quy định là 70. Tuy nhiên, người lao động có quyền lựa chọn thời điểm nhận lương hưu ở tuổi cao hơn tuổi 65 để kéo dài thời gian làm việc. Nếu trì hoãn nhận lương hưu thì khoản lương hưu họ nhận được sẽ cao hơn 84% cứ mỗi 5 năm [30].

Bên cạnh đó, Chính phủ Nhật Bản trợ cấp cho các doanh nghiệp tuyển dụng NCT thông qua các trung tâm nhà nước về ổn định việc làm; doanh nghiệp có chế độ bảo đảm việc làm cho nhân viên tuổi 65. Đến nay, phần lớn doanh nghiệp Nhật Bản đều đã xây dựng chế độ làm việc đến 65 tuổi.

Việc khuyến khích NCT tham gia lao động của quốc gia này, ngoài góp phần giải quyết những vấn đề khó khăn với phát triển kinh tế, chế độ ASXH, còn có mặt tích cực tạo ra sự hài lòng và khẳng định bản thân của NCT.

**\* Quy định về tuổi nghỉ hưu ở Hàn Quốc:**

Những người lao động lớn tuổi ở Hàn Quốc hiện đang gặp nhiều khó khăn và chông gai trên con đường về hưu của mình, nhiều khi họ không có cách nào khác ngoài việc phải tiếp tục làm việc như một biện pháp để mang lại thu nhập cho mình và gia đình. Ở Hàn Quốc, người lao động lớn tuổi nghỉ hưu trung bình vào khoảng 68 tuổi đối với nam và 67 tuổi đối với nữ, là những độ tuổi lớn hơn nhiều so với các nước trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) khác. Các công ty Hàn Quốc thường cho người lao động nghỉ hưu ở độ tuổi 60 theo như khuyến nghị của Đạo luật xúc tiến việc làm cho NCT. OECD nhấn mạnh tầm quan trọng của các tiêu chuẩn cao về sức khỏe và an toàn nghề nghiệp để giúp người lao động duy trì hiệu quả lâu hơn. Trong những thập kỷ qua, tần suất tai nạn lao động ở Hàn Quốc trong lĩnh vực sản xuất đã giảm sút đáng kể, tuy nhiên, mức độ nghiêm trọng của tai nạn lao động lại tăng lên so với những năm 1990, cho thấy sự gia tăng tỷ lệ thương tật trong sản xuất ở Hàn Quốc cao hơn các nước thuộc OECD [143].

Đạo luật Cấm phân biệt tuổi tác trong việc làm và xúc tiến việc làm cho NCT được thông qua năm 2009 ở Hàn Quốc. Theo đó nghiêm cấm các hình thức đối xử bất công đối với người lao động lớn tuổi về thuê mướn, sa thải, thù lao, đào tạo, thăng tiến và các khía cạnh khác của cuộc sống nghề nghiệp. Để thúc đẩy các hoạt động xúc tiến việc làm cho NCT, kể từ năm 2006, mỗi tuần thứ ba trong tháng 9 đã được chỉ định là Tuần lễ việc làm cho NCT ở Hàn Quốc, với các chiến dịch truyền thông ở nơi làm việc quảng bá thông điệp rằng khả năng của người lao động quan trọng hơn tuổi tác của họ và các giải thưởng sẽ được trao cho các công ty và người lao động thể hiện các phương pháp hay nhất trong thúc đẩy việc làm của NCT.

**\* Quy định về tuổi nghỉ hưu ở Liên minh Châu Âu:**

18 trong tổng số 27 quốc gia thành viên Liên minh châu Âu đang phải tăng dần tuổi nghỉ hưu, nhằm duy trì quỹ lương hưu trí. Nước Pháp đang tính đưa tuổi nghỉ hưu lên 64, thay cho 62 hiện nay. Người Pháp ngày càng sống lâu hơn, trong khi tuổi về nghỉ hưu hầu như giữ nguyên trong hàng chục năm qua. Cách đây 50 năm,



tuổi thọ trung bình của người Pháp là 71. Bây giờ, tính trung bình, người Pháp sống tới năm 82 tuổi. Như vậy, nếu người Pháp nghỉ hưu ở tuổi 62 như hiện nay, sẽ còn 20 năm nhận lương hưu trí. Điều đó giải thích vì sao duy trì quỹ lương hưu trí tại Pháp lại khó hơn nhiều hơn so với ở Nga. Tuổi thọ trung bình của người Nga là 70, một người Nga nghỉ hưu ở tuổi 60, thời gian nhận lương hưu chỉ còn có 10 năm. Tại Hà Lan, những người sinh sau năm 1955 sẽ phải làm việc tới 67 tuổi và 3 tháng mới được lĩnh trọn vẹn lương hưu.

Hy Lạp cũng là nước thuộc EU ở có độ tuổi nghỉ hưu cao khi người lao động 67 tuổi mới được nghỉ hưu. Nghỉ sớm nhất là người Thụy Điển, 61 tuổi. Một nửa số nước Tây Âu quy định phải làm việc đến 65 tuổi mới được nhận đầy đủ lương hưu. Nếu áp các con số này lên tuổi thọ trung bình, Pháp chỉ đứng sau Thụy Điển. Tính trung bình, người Thụy Điển nhận lương hưu tới 21 năm [121].

Từ những năm 1990, các nước Tây Âu đã bắt đầu gióng lên tiếng chuông báo động nguy cơ vỡ quỹ lương hưu trí. Trong gần 30 năm qua, hầu như nước nào cũng phải đề xuất cải cách luật. Đi xa nhất là Ireland, nước này dự tính, 10 năm nữa tuổi nghỉ hưu sẽ phải là 68 mới duy trì được quỹ lương hưu trí. Tất nhiên, ít ai đợi tới 68 tuổi mới nghỉ hưu, đa số sẽ chọn cách nghỉ hưu non, chấp nhận hưởng lương hưu thấp hơn. Thống kê từ năm 2015 đã cho thấy, chỉ có khoảng 10% tổng số người lao động Tây Âu làm việc tới đúng độ tuổi được nghỉ hưu.

Như vậy, tùy thuộc vào điều kiện kinh tế, điều kiện làm việc, năng lực, trình độ của người lao động mà các quốc gia có những quy định khác nhau về độ tuổi đối với người lao động cao tuổi. Tuy nhiên hiện nay chính phủ nhiều nước đang bỏ quy định về độ tuổi nghỉ hưu bắt buộc, đồng thời khuyến khích DN sử dụng lao động là NCT miễn là nhóm người này đáp ứng được yêu cầu về sức khỏe, trình độ cũng như các yêu cầu khác từ phía người sử dụng lao động.

Nghiên cứu công ước quốc tế và quy định về độ tuổi nghỉ hưu của các quốc gia giúp Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm trong việc ban hành, hoàn thiện pháp luật, chính sách về NCT nói chung và NLĐCT nói riêng ở Việt Nam theo hướng không quá cứng nhắc về độ tuổi nghỉ hưu.

*b) Lý thuyết về độ tuổi nghỉ hưu và những yếu tố tác động đến quy định tuổi nghỉ hưu ở Việt Nam*

Về mặt lý thuyết, việc quy định tuổi nghỉ hưu và điều chỉnh tăng, giảm tuổi nghỉ hưu phụ thuộc vào nhiều yếu tố kinh tế- văn hóa- xã hội, trong đó đặc biệt là các yếu tố tăng trưởng, phát triển kinh tế với bài toán về việc làm và thất nghiệp; sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực; trình độ kỹ thuật và công nghệ áp dụng vào sản xuất; số lượng, chất lượng và cơ cấu dân số; bình đẳng giới; cân đối quỹ BHXH trong dài hạn... Nghiên cứu các quy định về độ tuổi nghỉ hưu ở các quốc gia trên thế giới cho thấy việc đưa ra quy định tuổi nào là tuổi nghỉ hưu, tăng giảm tuổi nghỉ hưu như thế nào cần phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Các nhà hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật phải có sự phân tích, lập luận thuyết phục,

đánh giá tác động của tất cả các yếu tố này đến tuổi nghỉ hưu (cả tích cực và không tích cực) để lựa chọn phương án hợp lý nhất. Về nguyên lý, có thể phân tích tác động của các yếu tố đến quy định tuổi nghỉ hưu như sau:

- Yếu tố tăng trưởng kinh tế: Yếu tố này tác động đến tuổi nghỉ hưu trên cả hai khía cạnh (thuận chiều và ngược chiều). Giả định các yếu tố khác liên quan đến tăng trưởng kinh tế là không đổi, thì tăng tuổi nghỉ hưu sẽ góp phần tăng trưởng kinh tế nhờ tăng khối lượng hay thời gian lao động. Ngược lại, nếu tăng trưởng kinh tế mà chưa tạo ra tốc độ tăng trưởng việc làm cao hơn tốc độ tăng lực lượng lao động (LLLĐ) hàng năm, thì việc tăng tuổi nghỉ hưu sẽ dẫn đến tình trạng một bộ phận lao động sẽ mất cơ hội việc làm hoặc rơi vào tình trạng thất nghiệp, nhất là nhóm LLLĐ trẻ.

- Yếu tố số lượng, chất lượng và cơ cấu dân số: Trong trường hợp dân số có xu hướng già hoá, nhất là già hoá nhanh, cộng với tuổi thọ trung bình của người dân được nâng lên, tình trạng thiếu hụt LLLĐ sẽ ngày càng tăng và do đó, tăng tuổi nghỉ hưu là xu hướng cần thiết, khách quan để bù đắp LLLĐ thiếu hụt, đồng thời tránh lãng phí lao động, nhất là lao động trình độ cao. Tuy nhiên, cũng cần phải phân tích về chất lượng dân số, nhất là về độ khoẻ mạnh của dân số, vì nếu không đảm bảo chất lượng dân số thì cũng khó có thể tăng tuổi nghỉ hưu.

- Yếu tố sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực: Tăng tuổi nghỉ hưu sẽ góp phần sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực trình độ cao, nhất là trong một số ngành nghề, lĩnh vực cần sử dụng loại lao động trình độ cao. Nguồn nhân lực có trình độ cao thì kể cả ở độ tuổi 60 – 70 họ vẫn có thể phát huy năng lực của mình. Song yếu tố này chỉ có ý nghĩa đáng kể đối với khu vực hành chính nhà nước và sự nghiệp công lập khi không bị thiếu hụt nguồn nhân lực trình độ cao, còn ở khu vực kinh tế thị trường, sự tác động sẽ không nhiều do sau khi nghỉ hưu, họ vẫn có thể tiếp tục làm việc theo hợp đồng.

- Yếu tố bình đẳng giới: Bình đẳng về tuổi nghỉ hưu giữa lao động nam và lao động nữ là một trong những chỉ tiêu quan trọng của bình đẳng giới. Việc rút ngắn khoảng chênh lệch và tiến tới sự ngang bằng nhau về tuổi nghỉ hưu giữa lao động nam và lao động nữ sẽ là một bước tiến quan trọng để thực hiện bình đẳng giới trong lĩnh vực lao động và việc làm. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra không chỉ là bình đẳng về tuổi nghỉ hưu mà còn phải tính đến việc giảm nhẹ gánh nặng cho phụ nữ trong chức phận sinh nở, chăm sóc con cái, giải phóng phụ nữ khỏi công việc nội trợ...

- Trình độ kỹ thuật và công nghệ áp dụng vào sản xuất: Theo nguyên tắc, khi một đất nước có nền kinh tế phát triển, nhất là dựa trên cơ sở nền kinh tế tri thức - ở đó việc áp dụng vào sản xuất kỹ thuật và công nghệ đạt trình độ cao, thì điều kiện lao động được cải thiện tốt hơn, việc làm nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm đã được máy móc, thiết bị công nghệ, tự động hoá cao thay thế con người nên có khả năng kéo dài tuổi nghỉ hưu cho mọi người lao động làm việc trong các lĩnh vực, ngành nghề và cho cả lao động nam cũng như lao động nữ. Song, nếu nền kinh tế phát triển đang ở trình độ thấp thì không thể kéo dài tuổi nghỉ hưu đồng

loạt cho mọi người lao động làm việc ở tất cả các lĩnh vực và theo sự phân công lao động khác nhau về ngành nghề, nam và nữ... Lao động làm việc trong những lĩnh vực, ngành nghề nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm sẽ khó kéo dài tuổi nghỉ hưu, thậm chí còn cần phải rút ngắn tuổi nghỉ hưu.

- Yếu tố cân đối quỹ BHXH trong dài hạn: Yếu tố này còn phụ thuộc vào mô hình BHXH. Với mô hình BHXH tọa thu - tọa chi, tức là thu BHXH của người đang đi làm để chi cho người đã nghỉ hưu thì vấn đề cân đối quỹ BHXH trong dài hạn, nhất là bảo hiểm hưu trí, phụ thuộc vào các tham số đóng xác định và tham số hưởng xác định thông qua công thức tính lương hưu. Trong đó, tuổi nghỉ hưu chỉ là một tham số. Tăng tuổi nghỉ hưu cũng góp phần cân đối quỹ hưu trí nhưng chưa đủ, mà còn phải tính đến các tham số quan trọng khác nữa.

Do phụ thuộc vào nhiều yếu tố nên quy định tuổi hưu và điều chỉnh tuổi hưu chính phủ Việt Nam cần cân nhắc kỹ lưỡng để những quy định này không gây tâm lý cho những người lao động lớn tuổi và đạt được mục tiêu tăng trưởng, phát triển kinh tế.

#### 2.2.3.2. *Nhóm quy định về việc làm đối với người lao động cao tuổi*

Quyền được làm việc (hay quyền có việc làm) là nhóm quyền cơ bản trong luật lao động và là một trong rất nhiều quyền khác của người lao động nói chung và người lao động cao tuổi nói riêng. Quyền được làm việc có vị trí rất quan trọng vì “quyền được làm việc là cốt lõi để thực hiện các quyền con người khác và tạo nên một phần quan trọng không thể tách rời tự nhiên của nhân phẩm”. Quyền có việc làm là yếu tố cơ bản để bảo đảm sự tồn tại thực tế của con người, đồng thời cũng là yếu tố để bảo đảm nhân phẩm và lòng tự trọng của người lao động, người lao động cao tuổi. Quyền có việc làm được coi là quyền hiến định trong pháp luật quốc tế. Cụ thể, Điều 23 Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền năm 1948 ghi nhận: “Mọi người đều có quyền làm việc, tự do lựa chọn việc làm...”; trong các Điều 6, 7, 8 của Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội năm 1966 cũng xác định các yếu tố của quyền có việc. So với quyền của người lao động, quyền có việc làm hẹp hơn, tuy nhiên, đây lại là một quyền cơ bản nhất, quan trọng nhất trong lĩnh vực lao động việc làm. Quyền có việc làm chính là tiền đề, điều kiện quan trọng để thực hiện các quyền khác của người lao động nói riêng và các quyền của con người nói chung, như quyền về nhà ở, quyền về giáo dục, văn hoá...Chỉ khi quyền có việc làm được đảm bảo thực hiện, thì các quyền khác của con người mới có ý nghĩa.

Như vậy, kể cả pháp luật quốc tế hay Hiến pháp và các văn bản pháp luật lao động của nước ta hiện nay đều chưa đưa ra khái niệm mang tính chất tổng quát về quyền có việc làm của người lao động. Tuy nhiên, có thể hiểu về quyền có việc làm của người lao động trên cơ sở tiếp cận quyền này dưới góc độ quyền con người như sau: “Quyền có việc làm là quyền cơ bản và quan trọng của con người trong lĩnh vực lao động được ghi nhận và bảo vệ trong Hiến pháp, pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế” [89.]

Lao động tạo ra của cải vật chất và giá trị của xã hội. Khi đến tuổi nghỉ hưu theo luật định, người lao động không còn tạo ra của cải vật chất cho xã hội nên họ có cảm giác tâm lý là người đứng ngoài xã hội, không giúp ích được cho gia đình và xã hội, mặc dù quyền được làm việc hoàn toàn không mất đi. Thấy được vấn đề này, cộng với vấn đề già hóa dân số đang diễn ra nhanh chóng, quốc tế và cả các quốc gia trên thế giới đã ban hành nhiều chính sách đối với NLĐCT để họ có cơ hội tiếp tục tham gia thị trường lao động sau tuổi nghỉ hưu theo luật định. Xuất phát từ thực tế là những người lao động cao tuổi nhưng chưa đến tuổi nghỉ hưu thường phải đương đầu với những khó khăn trong việc tìm kiếm và giữ việc làm, Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá nhấn mạnh đến nhu cầu cần có các biện pháp chống phân biệt đối xử đối với những người lao động ở độ tuổi này trong việc làm và nghề nghiệp. Không chỉ vậy, Ủy ban còn cho rằng cần đảm bảo cho NCT “được hưởng các điều kiện công bằng và thuận lợi trong công việc” theo như Điều 7 của Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá (ICESCR), đồng thời cần chú ý sử dụng NLĐCT trong những trường hợp cần đến kinh nghiệm và bí quyết của họ. Theo Ủy ban, cần có các chương trình chuẩn bị cho việc nghỉ hưu của NCT, trong đó có sự tham gia của các tổ chức đại diện của giới chủ, người lao động và các cơ quan liên quan, để chuẩn bị cho người lao động đối phó với tình huống mới của họ. Các chương trình như thế cần cung cấp cho NLĐCT những thông tin về các vấn đề như: quyền và nghĩa vụ hưu trí của họ; các cơ hội và điều kiện cho sự tiếp tục hoạt động nghề nghiệp hoặc công việc tự nguyện; các phương pháp đối phó với tác động có hại của tuổi già; cơ sở vật chất cho các hoạt động văn hoá và giáo dục cho NCT và việc sử dụng thời gian rỗi. Ngoài ra, còn phải bảo đảm quyền tham gia công đoàn của NCT, kể cả sau khi họ đã nghỉ hưu.

Ngoài quyền có việc làm của NCT, nhiều nước đã gắn việc làm của NLĐCT với quyền được đối xử bình đẳng, gắn liền với việc xóa bỏ phân biệt đối xử. Trong thực tế, NCT dễ bị phân biệt đối xử dựa trên tuổi tác của họ. Ở đây, mặc dù các văn kiện của luật nhân quyền quốc tế, bao gồm Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền (UDHR) năm 1948 và hai Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR) và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá (ICESCR) năm 1966 đều không đề cập một cách cụ thể đến yếu tố tuổi tác như là một cơ sở của việc nghiêm cấm phân biệt đối xử, song điều này không có nghĩa là cho phép sự phân biệt đối xử dựa trên tuổi tác, bởi lẽ theo quy định của các văn kiện đó, bên cạnh những yếu tố được liệt kê, còn bao gồm “các yếu tố khác” mà có thể bổ sung vào danh mục cấm. Chính vì vậy, phân biệt đối xử dựa trên tuổi tác cũng được xem như là những vi phạm quyền con người, đi ngược với luật nhân quyền quốc tế.

Mặc dù vậy, cũng cần lưu ý rằng do đặc thù về tuổi tác mà gắn liền với sự suy giảm về sức khoẻ và khả năng tham gia các quan hệ xã hội, trong một số bối cảnh, việc hạn chế một số quyền của NCT sẽ không bị xem là phân biệt đối xử với họ, ví dụ như quy định về tuổi nghỉ hưu hay quy định về giới hạn độ tuổi được làm một

công việc hay nghề nghiệp nhất định (về bản chất đó là những trường hợp hạn chế quyền làm việc của NCT). Nói cách khác, khái niệm bình đẳng không đồng nghĩa với việc cào bằng các quyền của NCT với người trẻ tuổi, mà trong một số lĩnh vực, ví dụ như việc làm, cần có sự cân bằng hợp lý giữa quyền của NCT với quyền của người trẻ tuổi. Nếu không tính đến yếu tố này thì có thể dẫn tới những xung đột về quyền giữa hai nhóm.

2.2.3.3. *Nhóm quy định về tiền lương, tiền công, chế độ bảo hiểm đối với người lao động cao tuổi*

a) Quy định về tiền lương, tiền công

Tiền lương là số tiền mà NSDLĐ trả cho NLĐ theo thỏa thuận để thực hiện công việc, bao gồm mức lương theo công việc hoặc chức danh, phụ cấp lương và các khoản bổ sung khác. Xuất phát từ quan điểm sức lao động là hàng hóa, tiền lương là giá cả sức lao động, do đó các qui định về tiền lương do nhà nước ban hành phải phản ánh đúng giá trị sức lao động. Ở Việt Nam, quyền được nhận lương là quyền hiến định: “Người làm công ăn lương được bảo đảm các điều kiện làm việc công bằng, an toàn; được hưởng lương, chế độ nghỉ ngơi” (Khoản 2, Điều 35, Hiến pháp 2013).

Về nguyên tắc, NSDLĐ phải bảo đảm trả lương bình đẳng, không phân biệt giới tính đối với NLĐ làm công việc có giá trị như nhau. NSDLĐ phải trả lương trực tiếp, đầy đủ và đúng hạn cho NLĐ. NSDLĐ trả lương cho NLĐ căn cứ vào tiền lương đã thỏa thuận, năng suất lao động và chất lượng thực hiện công việc. Đồng thời, mức lương theo công việc hoặc chức danh không được thấp hơn mức lương tối thiểu do Nhà nước quy định.

Tùy từng tính chất, đặc điểm khác nhau của từng loại lao động mà nhà nước qui định chế độ tiền lương hợp lý. Đối với nhóm NLĐCT, mặc dù là đã đến tuổi hưởng chế độ hưu trí theo qui định pháp luật BHXH, song do họ vẫn tiếp tục tham gia quan hệ lao động và vì thế cần phải được trả tiền lương, tiền công xứng đáng với sức lao động họ đã bỏ ra. Trong trường hợp nếu đủ điều kiện hưởng bảo hiểm hưu trí hàng tháng, NLĐCT vẫn được hưởng trợ cấp hàng tháng đồng thời được hưởng tiền lương và các quyền lợi khác về phụ cấp, thưởng và các khoản bổ sung khác,... theo thỏa thuận trong hợp đồng lao động.

Trong bản Khuyến nghị dành cho Người lớn tuổi, 1980 (Số 162), đoạn 16 có đề cập đến thù lao cho NLĐCT như sau [137] (Xem Phụ lục 3).

(1) Với sự tham gia của các tổ chức đại diện của người sử dụng lao động và người lao động, cần thực hiện các biện pháp nhằm áp dụng cho người lao động lớn tuổi, bất cứ khi nào có thể, áp dụng hệ thống trả công phù hợp với nhu cầu của NLĐCT.

(2) Các biện pháp này có thể bao gồm: (a) sử dụng các hệ thống thù lao không chỉ tính đến tốc độ thực hiện mà còn cả bí quyết và kinh nghiệm làm việc; (b) chuyển người lao động lớn tuổi từ công việc trả lương theo kết quả sang công việc trả lương theo thời gian.

Quy định về tiền lương, tiền công của NLĐCT không có sự thống nhất giữa các quốc gia. Một số nước quy định nếu NCT kéo dài thời gian làm việc khi đến tuổi nghỉ hưu thì lương hưu của họ sẽ bị ảnh hưởng. Đó là bởi các công ty không khuyến khích người hết tuổi lao động tiếp tục làm công việc được trả lương sau khi nghỉ hưu. Ví dụ, ở Anh, NLĐCT không thể nhận lương hưu và tiền công từ cùng một chủ lao động. Tại Hoa Kỳ, nhiều công ty được quyền giữ lại các khoản trợ cấp hưu trí của NCT đã nghỉ hưu nếu người đó được thuê lại hoặc làm việc hơn 40 giờ mỗi tháng. Hơn nữa, các chương trình hưu trí và ASXH thường được thiết kế theo cách để không khuyến khích mọi người tiếp tục làm việc sau khi đến tuổi nghỉ hưu - tức là làm việc không được trả lương.

Hiện nay, đang có nhiều quan điểm khác nhau về việc có nên trả lương cho NLĐCT dựa trên thâm niên hay trả theo mức lương tương xứng với sức lao động. Điều này đặc biệt quan trọng vì nó tạo sự khác biệt giữa kéo dài quãng thời gian làm việc sau tuổi nghỉ hưu, cho phép NLĐCT nghỉ hưu chính thức hay đẩy NLĐCT vào hoàn cảnh khó khăn, thiếu thốn như nhiều người lớn tuổi phải trải qua trong nhiều năm qua.

b) Quy định về chế độ bảo hiểm đối với người lao động cao tuổi

Ở hầu hết các quốc gia, bên cạnh những quy định phải trả tiền lương, tiền công xứng đáng cho NLĐCT, pháp luật lao động các nước có quy định rõ ràng về vấn đề BHXH, BHYT đối với NLĐCT. Về cơ bản, nội dung chính là NSDLĐ phải có trách nhiệm chi trả thêm cho NLĐCT một khoản tiền được xem như khoản đóng bảo hiểm của NSDLĐ theo qui định của pháp luật. Trong trường hợp nếu NLĐCT chưa hưởng chế độ nghỉ phép hàng năm thì tiền nghỉ phép hàng năm cũng sẽ được trả gộp vào tiền lương của NLĐCT, cũng giống như những người lao động bình thường khác.

*2.2.3.4. Quy định về thời gian làm việc và thời gian nghỉ ngơi đối với người lao động cao tuổi*

Nhìn chung, các quốc gia đều quy định thời giờ làm việc bình thường không quá 08 giờ trong 01 ngày và không quá 48 giờ trong 01 tuần, giống như quy định trong pháp luật lao động của Việt Nam. NSDLĐ có quyền quy định thời giờ làm việc theo ngày hoặc tuần nhưng phải thông báo cho người lao động biết; trường hợp theo tuần thì thời giờ làm việc bình thường không quá 10 giờ trong 01 ngày và không quá 48 giờ trong 01 tuần. Tuy vậy, hầu hết các nước đều khuyến khích NSDLĐ thực hiện tuần làm việc 40 giờ đối với NLĐCT. Đồng thời, NSDLĐ phải có trách nhiệm bảo đảm giới hạn thời gian làm việc tiếp xúc với yếu tố nguy hiểm, yếu tố có hại đúng theo quy chuẩn kỹ thuật quốc tế, quốc gia và pháp luật có liên quan.

Đối với những NLĐCT, họ thuộc nhóm lao động đặc biệt do những đặc điểm khác biệt về thể lực và tâm sinh lý của tuổi già. Bên cạnh mong muốn và nhu cầu được tiếp tục làm việc để có thêm thu nhập và đóng góp cho xã hội, NLĐCT cũng cần có những quy định riêng về chế độ làm việc, thời gian làm việc cũng như thời gian nghỉ ngơi phù hợp với sức khỏe của họ.

Bản khuyến nghị dành cho Người lớn tuổi, 1980 (Số 162) của ILO đã đưa ra những đề xuất về thời gian làm việc đối với NLĐCT như sau [137] (Phụ lục 3):

Trong số các biện pháp có hiệu lực đối với Đoạn 13, khoản (b) của Khuyến nghị này, những biện pháp sau đây có thể được thực hiện ở cấp độ cam kết, sau khi tham khảo ý kiến của đại diện người lao động hoặc với sự tham gia của các tổ chức đại diện của họ, hoặc thông qua thương lượng tập thể, theo thông lệ phổ biến ở mỗi quốc gia:

(a) Giảm số giờ làm việc bình thường hàng ngày và hàng tuần của những người lao động lớn tuổi làm công việc nặng nhọc, độc hại hoặc không lành mạnh;

(b) Thúc đẩy việc giảm dần số giờ làm việc, trong một khoảng thời gian quy định trước ngày mà họ đến tuổi mà người lao động đủ tiêu chuẩn bình thường để hưởng trợ cấp tuổi già, cho tất cả những người lao động yêu cầu cắt giảm đó;

(c) Tăng số ngày nghỉ hàng năm có trả lương trên cơ sở thời gian phục vụ hoặc theo độ tuổi;

(d) Tạo điều kiện cho người lao động lớn tuổi sắp xếp thời gian làm việc và giải trí sao cho phù hợp với sự thuận tiện của họ, đặc biệt bằng cách tạo điều kiện cho họ làm việc bán thời gian và cung cấp giờ làm việc linh hoạt;

(e) Tạo điều kiện cho người lao động lớn tuổi phân công công việc được thực hiện trong giờ làm việc ban ngày bình thường sau một số năm nhất định được phân công làm ca liên tục hoặc bán liên tục.

Việc kéo dài thời gian làm việc đối với NLĐCT không có nghĩa là kéo dài đến hết cuộc đời. Điều quan trọng là xem xét khả năng thích ứng của NLĐCT trong quá trình chuyển đổi giữa làm việc và nghỉ hưu hoặc ngược lại, ở bất kỳ độ tuổi nào. Một số quốc gia đã thực thi nhiều phương pháp khác thử nghiệm thông qua luật pháp quốc gia, thương lượng tập thể và thỏa thuận cá nhân giữa NLD và NSDLĐ, từ nghỉ phép trước khi nghỉ hưu đến các chương trình chuẩn bị nghỉ hưu để tạo tâm thế cho NLĐCT làm quen với cuộc sống sau khi hết tuổi lao động. Nhu cầu nhân rộng các chương trình này ngày càng tăng nhằm kéo dài tuổi thọ làm việc cho người lao động lớn tuổi, thay đổi nhận thức của NCT về ý nghĩa của việc nghỉ hưu đối với những người dự kiến sẽ nghỉ hưu ở độ tuổi trẻ hơn.

Nhiều quốc gia trên thế giới quy định nếu NLD tiếp tục làm việc ở tuổi nghỉ hưu, họ vẫn có thể nhận trợ cấp hưu trí, song ngược lại nhiều quốc gia khác không cho phép như vậy. Ở các nước đang phát triển, nhìn chung chưa có quan niệm thống nhất về người lao động lớn tuổi, độ tuổi nghỉ hưu phù hợp cũng như cách thức giải quyết nhu cầu làm việc cho đa số NCT trong xã hội, sự tồn tại của pháp luật chống phân biệt đối xử và hiệu quả đối với thúc đẩy việc làm của NLĐCT. Thêm nữa, các nước đang phát triển cũng đang trong giai đoạn nghiên cứu sâu hơn để xác định những điều kiện làm việc, danh mục việc phù hợp đối với người lao động lớn tuổi và những thách thức mà nam giới và phụ nữ lớn tuổi có thể phải đối mặt. Mặc dù NCT ở nhiều xã hội có thể không tham gia tích cực vào thị trường lao động có trả lương, nhưng

những công việc chăm sóc gia đình và bản thân họ, cũng có thể được xem một khoản đóng góp tài chính cần được xem xét. Chính vì vậy, cần tập trung vào xây dựng các chính sách pháp luật nhằm giải quyết nhu cầu và mối quan tâm của NLĐCT một cách toàn diện, đảm bảo điều kiện làm việc và cuộc sống tốt cho NCT trong tương lai.

*2.2.3.5. Nhóm quy định về điều kiện làm việc, an toàn lao động và vệ sinh lao động đối với người lao động cao tuổi*

*a) Quy định về điều kiện làm việc*

Sự gia tăng ở các phân khúc dân số già và cao tuổi là một thực tế đang ngày càng tăng mạnh, tác động lớn đến các chính sách xã hội, kinh tế và lao động ở tất cả các quốc gia được xem xét. Việc ngày càng nhận thức rõ những tác động này đã khiến một số nhà hoạch định chính sách đề xuất những thay đổi trong hệ thống phúc lợi xã hội của đất nước, cụ thể là tăng độ tuổi đủ điều kiện nhận trợ cấp hưu trí và kéo dài tuổi thọ làm việc. Tuy nhiên, việc kéo dài tuổi thọ làm việc của NCT bằng cách nâng cao độ tuổi đủ điều kiện không xảy ra trong “khoảng trống thị trường lao động”. Nó có tác động lớn đến sở thích và lựa chọn của người lao động lớn tuổi. Do đó, bất kỳ cuộc tranh luận nào không bao gồm việc xem xét các điều kiện làm việc và việc làm của người lao động lớn tuổi trên thực tế là một cuộc tranh luận không đầy đủ. Đảm bảo các điều kiện làm việc tốt cho người lao động lớn tuổi cần phải là ưu tiên hàng đầu khi xem xét việc kéo dài thời gian làm việc. Những điều kiện này phải được đóng khung trên cơ sở một cách tiếp cận bình đẳng tạo ra sự lựa chọn thực sự giữa việc tiếp tục làm việc và hưởng chế độ hưu trí sau một thời gian làm việc.

Khuyến nghị về Người lao động Cao tuổi, 1980 (Số 162) đã đưa ra những gợi ý về điều kiện làm việc cho NLĐCT như sau [137] (Phụ lục 3):

Khuyến nghị này của ILO nêu ra những mối quan tâm cần được giải quyết ở cấp quốc gia giữa các đối tác ba bên (Nhà nước, doanh nghiệp và NLĐCT) trong việc phát triển chính sách xã hội và luật pháp nhằm tạo điều kiện làm việc và việc làm tốt cho người lao động lớn tuổi trên thị trường lao động. Khuyến nghị thúc đẩy cơ hội và đối xử bình đẳng cho người lao động lớn tuổi liên quan đến tìm kiếm và duy trì việc làm, cũng như tiếp cận với các chương trình đào tạo và giáo dục. Khuyến nghị số 162 khuyến khích nghiên cứu các điều kiện thỏa đáng nhằm hỗ trợ người lao động lớn tuổi có thể tiếp tục công việc của họ. Nhận thức được những khó khăn đối với NLĐCT khi phải thích ứng với công việc mới về tinh thần hoặc thể chất, Khuyến nghị 162 (xem Phụ lục 3) cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc sửa đổi các điều kiện làm việc cho NLĐCT để đảm bảo sức khỏe và sự an toàn cho họ. Khuyến nghị khuyến khích các doanh nghiệp xã hội sử dụng thương lượng tập thể để thỏa thuận các điều kiện làm việc và giải quyết mức thù lao trả cho người lao động lớn tuổi. Khuyến nghị 162 cũng quy định thêm rằng, bất cứ khi nào có thể, cần thực hiện các biện pháp để khuyến khích NLĐCT chuyển dần từ cuộc sống lao động sang chế độ hưu trí trên cơ sở tự nguyện; song song với đó là thiết kế các chương trình để trợ giúp NLĐCT dễ dàng chuyển đổi từ chế độ làm việc sang chế độ nghỉ hưu.



Đã có nhiều nghiên cứu chỉ ra việc thiếu quan tâm đến các điều kiện làm việc thực tế dành cho người lao động lớn tuổi ở nhiều quốc gia. Trong một số trường hợp, NCT phải làm việc trong môi trường ngột ngạt, điều kiện làm việc tồi tệ... do vậy, các nhà hoạch định chính sách quan tâm đến việc kéo dài cuộc sống làm việc của NCT một cách hiệu quả. Một trong những yếu tố dự báo quan trọng về công việc mà người lao động lớn tuổi dự định sẽ làm sau này là dựa trên mức độ hài lòng của họ với điều kiện làm việc hiện tại, có thể thay đổi tùy theo lĩnh vực hoặc ngành nghề. Ngoài ra, khi con người già đi, những thay đổi bình thường và bệnh lý trong xương, cơ và các cơ quan khác của con người tất yếu diễn ra cũng tác động đến kết quả công việc. Chẳng hạn, đối với công việc làm thợ may, công việc này yêu cầu năng lực của NLD, vừa có sức khỏe dẻo dai, vừa đòi hỏi sự tinh tường, khéo léo... Vậy nếu NLD lớn tuổi làm các công việc này, đó cũng là thách thức đối với họ, đặc biệt do bị ảnh hưởng bởi các điều kiện làm việc mà họ đã trải qua. Việc thiếu các tài liệu về sức khỏe và an toàn cho người lao động lớn tuổi cho thấy cần phải tiếp tục nghiên cứu nhằm đề xuất những điều kiện làm việc phù hợp cũng như an toàn lao động cho NCT một cách hiệu quả và công bằng.

Ngoài ra, các điều kiện công việc và việc làm khác, chẳng hạn như thời gian làm việc và tiền lương, cũng góp phần cải thiện môi trường làm việc cho NLD lớn tuổi. Liên quan đến thời gian làm việc đối với NLDCT, các quốc gia sử dụng biện pháp như: giảm thời gian làm việc, kéo dài thời gian nghỉ phép có lương, hạn chế làm việc ngoài giờ (chẳng hạn như ban đêm và cuối tuần) và sắp xếp thời gian làm việc linh hoạt (chẳng hạn làm việc bán thời gian)... Các biện pháp khả thi khác hỗ trợ bao gồm: tổ chức công việc và thiết kế quy trình công việc phù hợp, giảm bớt các yêu cầu về thể chất đối với NLDCT, cân nhắc xem xét đến nguyện vọng của NLDCT để đảm bảo rằng biện pháp được lựa chọn đáp ứng hiệu quả nhu cầu của NLD và tổ chức.

Điều kiện lao động không phải là mối quan tâm duy nhất của NLDCT, mà ngoài ra, còn những gánh nặng và trách nhiệm với gia đình của họ. NLDCT ngoài thời gian làm việc, thường phải đối mặt với các công việc gia đình như chăm sóc người thân cao tuổi, con hoặc cháu... Các công việc nội trợ này cũng tác động không nhỏ đến khả năng tham gia thị trường lao động của NCT. Đặc biệt, phụ nữ lớn tuổi thường phải tiếp tục đóng vai trò là người chăm lo chính cho gia đình bất kể công việc của họ trên thị trường lao động. Như vậy, song song với việc khuyến khích tham gia vào thị trường lao động của những NLDCT, điều quan trọng cần có các chính sách và quy định pháp lý về công việc gia đình, mở rộng sự đóng góp của nam giới lớn tuổi, phù hợp với cách tiếp cận bình đẳng giới, tạo công bằng cho người lao động, gia đình và doanh nghiệp.

#### *b) Quy định về an toàn lao động và vệ sinh lao động đối với NLDCT*

Về cơ bản, những qui định về an toàn lao động và vệ sinh lao động được các quốc gia quy định trong các tiêu chuẩn quốc gia và tiêu chuẩn ngành.

- Tiêu chuẩn cấp quốc gia là những tiêu chuẩn bắt buộc thi hành cho nhiều ngành, nhiều nghề trong phạm vi cả nước. Các tiêu chuẩn này do Chính phủ hoặc các cơ quan được Chính phủ ủy quyền ban hành. Đối tượng áp dụng tiêu chuẩn này bao gồm tất cả các cơ sở tư nhân, tổ chức sản xuất kinh doanh dịch vụ; các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội...thuộc mọi thành phần kinh tế, không phân biệt qui mô tổ chức lớn hay nhỏ, nhiều hay ít có sử dụng lao động và người quản lý là công dân nước sở tại hay nước ngoài.

- Tiêu chuẩn cấp ngành là tiêu chuẩn do cơ quan quản lý cấp ngành ban hành phù hợp với các tiêu chuẩn Quốc gia và có giá trị bắt buộc thi hành trong phạm vi đối tượng mà tiêu chuẩn qui định áp dụng.

NLĐ làm việc ở những nơi có các yếu tố nguy hiểm, độc hại phải được cung cấp những phương tiện bảo vệ cá nhân; các phương tiện bảo vệ cá nhân này được Nhà nước tiêu chuẩn hóa về chất lượng và qui cách. Nhà nước qui định bắt buộc người sử dụng lao động phải trang bị bảo hộ lao động và phải đảm bảo vấn đề vệ sinh lao động và an toàn lao động đối với người lao động nhằm giảm thiểu đến mức thấp nhất sự tác động của các yếu tố nguy hiểm, độc hại có thể dẫn đến tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp cho người lao động.

Nhằm đảm bảo điều kiện sức khỏe cũng như an toàn lao động đối với NLĐCT, Nhà nước đặc biệt chú trọng và thể chế hóa qua các qui định pháp luật lao động. Bởi lẽ, NLĐCT không có khả năng thể lực, sự dẻo dai như các đối tượng đang trong độ tuổi lao động. Vì vậy, việc pháp luật bảo vệ cho nhóm đối tượng lao động này chính là hạn chế nguy cơ ảnh hưởng tiêu cực đến sức khỏe, tính mạng cho họ.

Với mục tiêu bảo vệ đối tượng lao động cao tuổi, pháp luật lao động các quốc gia quy định “*cấm sử dụng lao động cao tuổi làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu đến sức khỏe NCT*”, trừ trường hợp đặc biệt theo qui định. Tuy nhiên, để đảm bảo không hạn chế quyền lao động của NLĐCT, pháp luật các nước vẫn ghi nhận một số trường hợp ngoại lệ có thể sử dụng lao động cao tuổi làm những công việc khi đáp ứng đủ các điều kiện cụ thể như:

- NLĐCT có kinh nghiệm, tay nghề cao với thâm niên nghề nghiệp, được cấp chứng nhận hoặc chứng chỉ nghề hoặc được công nhận là nghệ nhân theo qui định của pháp luật;

- NLĐCT có đủ sức khỏe theo tiêu chuẩn ngành đối với nghề, công việc;

- Sử dụng có tính thời điểm, không quá một số năm nhất định đối với từng người lao động; Phải khám sức khỏe định kỳ trong năm; hay phải có người lao động không phải là NCT cùng làm việc.

Đồng thời, tương ứng với từng trường hợp đặc biệt sử dụng lao động cao tuổi với mỗi lĩnh vực, ngành, nghề, NSDLĐ còn phải tuân thủ qui định về chức danh nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm và các điều kiện sử dụng lao động cao tuổi.

Ngoài ra, luật về lao động cũng có những qui định về trách nhiệm của NSDLĐ trong việc đảm bảo điều kiện sức khỏe cho NLĐCT thông qua việc quan tâm chăm

sức khỏe của NLĐCT tại nơi làm việc. Chẳng hạn, NSDLĐ hàng năm phải tổ chức khám sức khỏe định kỳ cho NLĐ, kể cả người học nghề, tập nghề, NLĐCT phải được khám sức khỏe ít nhất 06 tháng một lần hoặc 1 năm một lần, tương tự như những lao động bình thường khác.

#### 2.2.3.6. Nhóm quy định về hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi

Để thiết lập quan hệ lao động giữa NSDLĐ với người lao động nói chung hay NLĐCT nói riêng, phải có một hình thức nào đó để làm phát sinh mối quan hệ giữa hai bên chủ thể của quan hệ lao động, hình thức đó chính là hợp đồng lao động. Thực chất của hợp đồng lao động là sự thỏa thuận giữa hai bên, một bên là người lao động đi tìm việc làm, còn bên kia là người sử dụng lao động cần thuê mượn người làm công. Trong đó người lao động không phân biệt giới tính, tuổi tác và quốc tịch, cam kết làm một công việc cho người sử dụng lao động, không phân biệt là thể nhân hoặc pháp nhân, công pháp hay tư pháp, bằng cách tự nguyện đặt hoạt động nghề nghiệp của mình dưới quyền quản lý của người đó để đổi lấy một số tiền công lao động gọi là tiền lương.

Trong phạm vi nghiên cứu của luận án và theo quan điểm của nghiên cứu sinh, hợp đồng lao động đối với NLĐCT là sự thỏa thuận giữa NLĐCT và NSDLĐ về việc làm có trả công, về điều kiện lao động, quyền và nghĩa vụ của mỗi bên trong quan hệ lao động. Như vậy cũng giống như hợp đồng lao động nói chung, hợp đồng lao động với NCT cũng có ba yếu tố cấu thành, đó là:

- Có sự cung ứng một công việc;
- Có sự trả công lao động dưới dạng tiền lương;
- Có sự phụ thuộc về mặt pháp lý của người lao động cao tuổi trước người sử dụng lao động.

Hợp đồng lao động với NCT có một số đặc tính sau đây:

- Có bồi thường khi vi phạm.
- Là hợp đồng song phương.
- Thực hiện liên tục và không có hiệu lực hồi tố nhưng được tạm hoãn trong những trường hợp bất khả kháng theo pháp luật để được tiếp tục thực hiện sau đó và có thể ký lại trong điều kiện mới.
- Giao kết và thực hiện trực tiếp, không được giao người khác làm thay nếu người sử dụng không chấp nhận, không được chuyển công việc cho người thừa kế nếu không có chính sách ưu đãi của người lao động.

Hợp đồng lao động có vai trò rất quan trọng, và càng quan trọng hơn khi được giao kết với NLĐCT. Trước hết, nó là cơ sở để các doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức, cá nhân tuyển chọn lao động cao tuổi phù hợp với yêu cầu của mình. Mặt khác, hợp đồng lao động là một trong những hình thức pháp lý chủ yếu nhất để NLĐCT thực hiện quyền làm việc, tự do, tự nguyện lựa chọn việc làm cũng như nơi làm việc. Thông qua hợp đồng mà quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ lao động (người lao động và người sử dụng lao động) được thiết lập và xác định rõ

ràng. Đặc biệt, hợp đồng lao động quy định trách nhiệm thực hiện hợp đồng và nhờ đó đảm bảo quyền lợi của người lao động (vốn luôn ở thế yếu hơn so với người sử dụng lao động). Trong tranh chấp lao động cá nhân, hợp đồng lao động được xem là cơ sở chủ yếu để giải quyết tranh chấp. Đối với việc quản lý Nhà nước, hợp đồng lao động là cơ sở để quản lý nguồn nhân lực làm việc trong các doanh nghiệp.

Trên thế giới, hợp đồng lao động là một chế định truyền thống, ra đời và phát triển cùng với sự ra đời và phát triển của luật lao động. Hợp đồng lao động là một chương không thể thiếu của hầu hết các BLLĐ của các nước trên thế giới. Ở nước ta, ngay từ sắc lệnh số 29/SL, ngày 12-03-1947, Hợp đồng lao động đã được quy định với tên “khế ước làm công”. Tuy nhiên, sau đó, trong một thời gian dài, do hoàn cảnh đặc biệt của đất nước, chế định tuyển dụng vào biên chế Nhà nước theo nghị định 24/CP ngày 13-03-1963 đã giữ vai trò chủ yếu trong việc hình thành quan hệ lao động trong các xí nghiệp, cơ quan Nhà nước. Hợp đồng lao động vẫn còn tồn tại nhưng chỉ với ý nghĩa “phụ trợ” cho chế độ tuyển vào biên chế. Chỉ vào giữa những năm 1980, khi đất nước thực hiện đổi mới tư duy kinh tế, tư duy pháp lý, thì hợp đồng lao động mới dần dần được áp dụng. Kể từ khi có Pháp lệnh hợp đồng lao động, nhất là từ khi trở thành một chương trong BLLĐ năm 1994, thì hợp đồng lao động mới là hình thức tuyển dụng lao động phổ biến để hình thành nên quan hệ lao động trong các doanh nghiệp, đơn vị thuộc mọi thành phần kinh tế.

*\* Các loại hợp đồng ký kết với người lao động cao tuổi*

- HĐLĐ không xác định thời hạn là hợp đồng mà trong đó hai bên không xác định thời hạn, thời điểm chấm dứt hiệu lực của hợp đồng. Đây là loại HĐLĐ thường được áp dụng với các công việc có tính chất thường xuyên, lâu dài nhằm ổn định lực lượng lao động trong đơn vị sử dụng lao động.

- Hợp đồng lao động xác định thời hạn là hợp đồng mà trong đó hai bên xác định thời hạn, thời điểm chấm dứt hiệu lực của hợp đồng trong khoảng thời gian từ đủ 12 tháng đến 36 tháng.

- Hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn dưới 12 tháng. Doanh nghiệp không được giao kết hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn dưới 12 tháng để làm những công việc có tính chất thường xuyên từ 12 tháng trở lên, trừ trường hợp phải tạm thời thay thế NLĐ đi làm nghĩa vụ quân sự, nghỉ theo chế độ thai sản, ốm đau, tai nạn lao động hoặc nghỉ việc có tính chất tạm thời khác.

*2.2.3.7. Nhóm quy định về tranh chấp và giải quyết tranh chấp lao động với người lao động cao tuổi*

*a) Tranh chấp lao động*

Tranh chấp lao động và giải quyết tranh chấp lao động với NLĐCT được đặt ra trong pháp luật lao động của hầu hết các nước trên thế giới song cách tiếp cận cũng như phạm vi nội dung cũng có những điểm khác nhau nhất định. Nghiên cứu so sánh cho thấy, đa phần pháp luật của các quốc gia quy định cơ chế giải quyết tranh chấp

lao động riêng cho từng loại tranh chấp lao động. Định nghĩa chính thức đầu tiên về tranh chấp lao động được quy định trong Luật Tranh chấp lao động năm 1906 của Anh và được ghi nhận trong Luật Tòa án lao động năm 1919. Mục 8 của đạo luật này quy định: “Tranh chấp lao động có nghĩa là bất đồng giữa người sử dụng lao động và người lao động liên quan đến việc tuyển dụng lao động hay không tuyển dụng lao động hay các điều khoản thoả thuận về thuê mướn lao động hoặc liên quan đến các điều kiện lao động của bất kì người nào. Định nghĩa trên đã được tiếp thu và đưa vào pháp luật của nhiều nước trên thế giới, nhất là những nước từng là thuộc địa của Anh.

Hoa Kỳ cũng là nước sớm đưa ra định nghĩa về tranh chấp lao động quy định tại Luật Quan hệ lao động quốc gia năm 1935 (mục 2.9). Theo đó, thuật ngữ tranh chấp lao động được hiểu là: “bất kì tranh cãi nào về các điều khoản, thời hạn hay điều kiện về thuê mướn lao động, hay liên quan đến vấn đề tổ chức hoặc đại diện trong thương lượng, quyết định, duy trì, thay đổi hay nỗ lực dàn xếp các điều khoản hay điều kiện về thuê mướn lao động, bất kể là các bên tranh chấp có phải là các bên trong một quan hệ lao động hay không”. Đây cũng là định nghĩa có tính bao quát cao, thậm chí còn rộng hơn cả định nghĩa trong pháp luật Anh bởi nó không giới hạn chủ thể tranh chấp phải là người lao động và người sử dụng lao động.

Ở một số quốc gia khác, khái niệm tranh chấp lao động lại được tiếp cận với phạm vi khác nhau. Chẳng hạn, thời kì đầu, Luật Điều chỉnh quan hệ lao động ở Nhật Bản năm 1947 chỉ thừa nhận tranh chấp lao động tập thể và phải cho đến những năm 1960, tranh chấp lao động cá nhân mới được ghi nhận và quy định cơ chế giải quyết. Tương tự như vậy, ở Canada cũng chỉ đề cập tới tranh chấp lao động với những dấu hiệu xác định của tranh chấp lao động tập thể với định nghĩa tranh chấp lao động là “tranh chấp phát sinh liên quan đến việc kí kết, gia hạn hoặc sửa đổi thoả ước tập thể” trong BLLĐ năm 1985. Ở Việt Nam, tranh chấp lao động là khái niệm khá mới trong khoa học pháp lí với điểm mốc chính thức được đề cập đến tại Thông tư liên ngành số 02/TT-LN ngày 02/10/1985 của Tòa án nhân dân tối cao - Viện Kiểm sát nhân dân tối cao - Bộ Tư pháp - Bộ Lao động - Tổng cục Dạy nghề về hướng dẫn thực hiện thẩm quyền xét xử của tòa án nhân dân về một số vụ việc tranh chấp lao động. Tuy nhiên, Thông tư liên ngành này không đưa ra nội hàm mà chỉ đưa ra tên gọi tranh chấp lao động.

Tranh chấp lao động với NLD nói chung và NLĐCT nói riêng trước tiên phải là một tranh chấp, nghĩa là một xích mích, bất đồng, xung đột trong quan hệ lao động được biểu hiện ra bên ngoài. Tranh chấp lao động không chỉ là tranh chấp về sự lao động, về sự làm việc, tức là xung đột về hành vi liên quan đến hoạt động lao động của người lao động mà tranh chấp lao động còn là loại tranh chấp về các vấn đề liên quan đến quá trình lao động, tức là quá trình xác lập, duy trì, chấm dứt mối quan hệ lao động giữa các bên. Không chỉ có vậy, tranh chấp lao động còn bao gồm cả các xung đột liên quan đến học nghề, việc làm... tức là những vấn đề liên quan đến quyền, lợi ích của các bên gồm người lao động và người sử dụng lao động. Như vậy, tranh

chấp lao động có thể hiểu là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ và lợi ích phát sinh giữa các chủ thể của quan hệ lao động hoặc quan hệ có liên quan trực tiếp đến quan hệ lao động và gắn liền với quá trình lao động của người lao động.

Vì vậy, tranh chấp lao động là tranh chấp phát sinh giữa các bên trong quan hệ lao động trong quá trình thuê mướn, sử dụng lao động, bao gồm cả cá nhân và tập thể người lao động, đại diện các bên trong quan hệ lao động. Bên cạnh đó, ở Việt Nam, tranh chấp phát sinh từ một số quan hệ liên quan đến quan hệ lao động như quan hệ về đào tạo, đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài, BHXH, BHYT, bồi thường thiệt hại giữa người lao động với doanh nghiệp,... cũng được coi là tranh chấp lao động (Khoản 1 Điều 188 BLLĐ năm 2019). Ngoài ra, với việc ghi nhận tổ chức đại diện của người lao động không thuộc hệ thống Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, BLLĐ năm 2019 cũng tính đến trường hợp phát sinh tranh chấp giữa các tổ chức đại diện người lao động. Tóm lại, tranh chấp lao động trong BLLĐ năm 2019 đã bao quát được các tranh chấp lao động từ phương diện chủ thể và nội dung.

*b) Giải quyết tranh chấp lao động với người lao động cao tuổi*

Quan hệ lao động chỉ có thể tồn tại khi các chủ thể có sự thống nhất nhất định về quyền và lợi ích... Do vậy, dù có tranh chấp với nhau nhưng cuối cùng vẫn cùng nhau cộng tác để làm việc. Pháp luật về NLĐCT đề ra các nguyên tắc của việc giải quyết tranh chấp lao động nhằm vào hai mục đích: i) Giải tỏa những bất đồng và những bế tắc trong quá trình giải quyết nhưng đảm bảo được quyền và lợi ích của mỗi bên tranh chấp; ii) Phải bảo đảm tối đa cho việc ổn định mỗi quan hệ lao động.

*\* Nguyên tắc giải quyết tranh chấp lao động với NLĐCT*

Tôn trọng quyền tự định đoạt thông qua thương lượng của các bên trong suốt quá trình giải quyết tranh chấp lao động

Coi trọng giải quyết tranh chấp lao động thông qua hòa giải, trọng tài trên cơ sở tôn trọng quyền và lợi ích của hai bên tranh chấp, tôn trọng lợi ích chung của xã hội, không trái pháp luật

Công khai, minh bạch, khách quan, kịp thời, nhanh chóng và đúng pháp luật

Bảo đảm sự tham gia của đại diện các bên trong quá trình giải quyết tranh chấp lao động

Việc giải quyết tranh chấp lao động do cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết tranh chấp lao động tiến hành sau khi có yêu cầu của các bên tranh chấp hoặc theo đề nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền và được các bên tranh chấp đồng ý.

*\* Cách thức giải quyết tranh chấp lao động với NLĐCT*

Khi có tranh chấp lao động giữa NSDLĐ với NLĐCT, các bên có thể lựa chọn các phương án sau để giải quyết tranh chấp:

Giải quyết thông qua Hòa giải viên lao động

Giải quyết thông qua Hội đồng trọng tài lao động

Giải quyết thông qua Tòa án nhân dân

Ở hầu hết các nước cũng quy định các phương án tương tự trên để giải quyết tranh chấp. Khi có tranh chấp lao động cá nhân, các bên sẽ phải giải quyết thông qua thủ tục hòa giải của hòa giải viên lao động trước khi yêu cầu các phương án khác. Tuy nhiên, một số tranh chấp lao động không nhất thiết phải trải qua bước Hòa giải như tranh chấp liên quan đến bồi thường thiệt hại, trợ cấp khi chấm dứt hợp đồng lao động, tranh chấp giữa người lao động thuê lại với người sử dụng lao động thuê lại,...

Mỗi phương án giải quyết tranh chấp lao động cá nhân sẽ có những quy định và trình tự giải quyết nhất định, do đó các bên tranh chấp cần nghiên cứu, tìm hiểu kỹ các quy định pháp luật hiện hành để đạt được kết quả như mong muốn, nhất là với người lao động cao tuổi không còn được nhanh nhẹn, trí tuệ như những lao động trẻ.

### **2.3. Các yếu tố tác động đến pháp luật người lao động cao tuổi**

#### **2.3.1. Yếu tố chính trị**

Yếu tố chính trị là toàn bộ các yếu tố tạo nên đời sống chính trị của xã hội ở từng giai đoạn lịch sử nhất định, bao gồm môi trường chính trị, hệ thống các chuẩn mực chính trị, chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và quá trình tổ chức thực hiện chúng; các quan hệ chính trị và ý thức chính trị; hoạt động của hệ thống chính trị; cùng với đó là nền dân chủ xã hội và bầu không khí chính trị - xã hội. Yếu tố chính trị có ảnh hưởng mạnh mẽ tới hiệu quả của hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật về NLDCT nói riêng. Một đất nước bất ổn về chính trị sẽ luôn khiến người dân hoang mang, lo lắng, dao động...và dẫn đến việc thực hiện pháp luật không tốt. Nhận thấy đây là một trong những yếu tố quan trọng cho việc thực hiện pháp luật hiệu quả, chính xác.

Có thể thấy, môi trường chính trị - xã hội của một đất nước luôn ổn định, phát triển bền vững chính là điều kiện thuận lợi đối với hoạt động xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật, vì nó củng cố ý thức và niềm tin chính trị của cán bộ, đảng viên, và quần chúng nhân dân đối với sự lãnh đạo của đảng, gia tăng lập trường chính trị - tư tưởng của các cá nhân có thẩm quyền áp dụng pháp luật, đưa pháp luật và thực tiễn cuộc sống.

Trong hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật, ý thức chính trị thể hiện trước hết ở việc các chủ thể có chức năng áp dụng pháp luật quán triệt, thấm nhuần nhiệm vụ chính trị của mình, lãnh đạo, chỉ đạo thường xuyên, sâu sát quá trình thực hiện, áp dụng pháp luật, giữ nghiêm kỷ cương, phép nước. Điều đó sẽ giúp cho hoạt động thực hiện pháp luật thực sự đạt được chất lượng, hiệu quả cao, khơi dậy ý thức, trách nhiệm chính trị của các chủ thể khác trong thực hiện pháp luật. Tính chất, mức độ của nền dân chủ xã hội cũng có ảnh hưởng tới hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật. Trong điều kiện xã hội có nền dân chủ rộng rãi, thông tin đa dạng, phong phú, nhiều chiều, các tầng lớp xã hội có thể thẳng thắn, công khai, cởi mở, bày tỏ chính kiến, quan điểm, nguyện vọng của mình đối với các vấn đề pháp luật và các cơ quan thực hiện pháp luật hoặc yêu cầu các cơ quan pháp luật trợ giúp, bảo vệ lợi ích hợp pháp, chính đáng của mình.

Như vậy, yếu tố chính trị có tác động lớn tới quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật nói chung, trong đó có pháp luật về người lao động cao tuổi.

### **2.3.2. Yếu tố kinh tế - xã hội**

Xem xét về kinh tế với tư cách một yếu tố thuộc cơ sở hạ tầng và trong sự tác động qua lại với pháp luật thì có thể hiểu “kinh tế là tổng thể những mối quan hệ sản xuất của một hình thái kinh tế - xã hội nhất định” [1]. Còn thuật ngữ xã hội được hiểu là “hình thức sinh hoạt chung của tổ chức loài người ở một trình độ phát triển nhất định trong lịch sử, xây dựng trên cơ sở một phương thức sản xuất nhất định” [115]. Như vậy, yếu tố kinh tế - xã hội được hiểu một cách ngắn gọn là toàn bộ các mối quan hệ sản xuất, quan hệ xã hội tồn tại trong một phương thức sản xuất gắn với các hình thái kinh tế - xã hội nhất định. KTXH có tác động lớn tới nhiều yếu tố như xây dựng pháp luật, tổ chức - thực hiện pháp luật trong đó có pháp luật về NLĐCT. Kinh tế có tác động lớn tới nhiều yếu tố như xây dựng pháp luật, tổ chức - thực hiện pháp luật. Pháp luật được ban hành nhằm để điều chỉnh các quan hệ kinh tế - xã hội. Các quan hệ kinh tế - xã hội càng ổn định bao nhiêu sẽ càng phát huy giá trị điều chỉnh của các văn bản quy phạm pháp luật lâu hơn. Chính vì vậy, nếu kinh tế ở các quốc gia ít biến động sẽ phần nào làm giảm lượng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành. Từ đó, công tác xây dựng các văn bản pháp luật sẽ tiến hành tốt hơn với số lượng văn bản quy phạm pháp luật ít hơn. Trái lại, nếu nền kinh tế có sự biến động thường xuyên thì làm cho việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật cũng gặp khó khăn, sẽ tồn tại nhiều văn bản, thậm chí sự mâu thuẫn trong quy định của các văn bản cũng khó tránh khỏi, điều này sẽ làm cho hoạt động xây dựng các văn bản pháp luật nói chung và pháp luật lao động NCT nói riêng gặp nhiều khó khăn, phức tạp. Một quốc gia có trình độ KTXH phát triển, mặt bằng dân trí cao sẽ là điều kiện rất thuận lợi để tiến hành xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật. Ngược lại, với những quốc gia có nền kinh tế đang phát triển, trình độ dân trí còn hạn chế thì khi tiến hành xây dựng, sửa đổi pháp luật trong đó có các quy định về NLĐCT cũng cần cân nhắc để đảm bảo các quy định cho phù hợp. Chẳng hạn, thực tế ở các nước này các yếu tố kinh tế - xã hội cũng thường xuyên có sự biến động. Chính điều này đã gây nhiều khó khăn cho công tác xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật NLĐCT. Nhất là trong điều kiện đời sống vật chất của nhiều người dân còn khó khăn, mức sống...điều này đòi hỏi các nước đang phát triển cần có tính toán kỹ lưỡng để quy định về độ tuổi nghỉ ngơi.

Thêm vào đó, trong bối cảnh hiện nay ngân sách nhà nước tại các quốc gia đang phát triển thường còn eo hẹp thì việc quy định trong các văn pháp luật về NLĐCT như thế nào để làm giảm bớt áp lực chi trả chế độ bảo hiểm cho NLĐCT cũng là một yếu tố cần được cân nhắc cho phù hợp. Như vậy, có thể thấy yếu tố kinh tế - xã hội có ảnh hưởng lớn và đóng vai trò quan trọng trong xây dựng và thực thi pháp luật NLĐCT.



### **2.3.3. Yếu tố văn hóa, phong tục tập quán**

Các yếu tố văn hóa – phong tục, tập quán thuộc về một môi trường văn hóa xã hội nhất định gắn liền với một phạm vi không gian xã hội nhất định, nơi các cá nhân và cộng đồng người tổ chức các hoạt động sống, sinh hoạt, cùng nhau tạo dựng, thừa nhận và chia sẻ các giá trị văn hóa, lối sống, phong tục tập quán, lễ nghi... Với những mặt, những khía cạnh biểu hiện của mình, các yếu tố văn hóa có ảnh hưởng mạnh mẽ đến việc xây dựng và hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật, trong đó bao gồm cả pháp luật NLDCT, thể hiện trên các điểm sau:

Các phong tục tập quán trong cộng đồng xã hội có ảnh hưởng nhất định tới hoạt động thực hiện pháp luật của các tầng lớp nhân dân, thể hiện đặc biệt rõ nét ở khu vực nông thôn. Bên cạnh những ưu điểm rất căn bản, các phong tục tập quán ở nông thôn cũng đang bộc lộ những nhược điểm nhất định như việc tổ chức hội hè, đình đám, ma chay, giỗ chạp nhiều lúc nhiều nơi còn công kênh, tốn kém và lãng phí; những hủ tục lạc hậu, lỗi thời còn tồn tại; trình độ dân trí còn thấp; thói hư tật xấu và tệ nạn xã hội phát sinh; tính tích cực chính trị - xã hội của người dân còn hạn chế... một số thói hư tật xấu và tệ nạn xã hội như nạn cờ bạc, số đề, mê tín dị đoan, mại dâm... đang xâm nhập vào nông thôn, thì có những người, thay vì tích cực đấu tranh, ngăn chặn, phòng ngừa lại tiếp tay hoặc trực tiếp tham gia vào những thói xấu đó. Những hiện tượng trên đây gây khó khăn cho việc thực hiện đúng đắn pháp luật. Ở khu vực nông thôn, NLDCT thường có tâm lý nể nang, hay tham gia vào các lễ hội, các đình đám... điều này ảnh hưởng tới việc thực hiện pháp luật về NLDCT. Trong hoạt động thực hiện pháp luật, lối sống đô thị và lối sống nông thôn có ảnh hưởng khác nhau. Đặc trưng nổi bật của lối sống đô thị là tích cực chính trị - xã hội ở đô thị cao. Cư dân đô thị có nhiều điều kiện tiếp xúc với các thông tin chính trị - xã hội và tích cực tham gia vào các hoạt động xã hội lớn mà phần nhiều được tổ chức tại các đô thị. Các phong trào có sức huy động quần chúng ở các đô thị thường diễn ra nhanh hơn so với ở nông thôn. Đây cũng là điều dễ hiểu vì đô thị thường là nơi tập trung nhiều thành phần xã hội có trình độ học vấn tương đối cao. Tại các thành phố, phạm vi giao tiếp về xã hội cơ bản tương đối rộng, cường độ giao tiếp cao và mang tính ẩn danh trong giao tiếp. Đây là điều kiện thuận lợi cho sự hình thành và phát triển ý thức pháp luật và các hình thức thực hiện pháp luật. Mặt khác, đô thị là nơi tập trung phần lớn bộ phận không thể thiếu trong dân cư đô thị thường được gọi dưới cái tên “những phần tử ngoài lề xã hội”. Về phương diện xã hội, đây là môi trường phát sinh nhiều loại tệ nạn xã hội và tội phạm nhiều tới mức đáng báo động, gây khó khăn cho công tác quản lý xã hội và hoạt động thực thi, bảo vệ pháp luật.

Mặt khác, dư luận xã hội có tác động mạnh mẽ đến hoạt động thực hiện pháp luật. Dư luận xã hội gắn liền với ý chí cộng đồng của nhóm xã hội mà nó tác động mạnh mẽ đến suy nghĩ và hành động của các cá nhân. Trong một chừng mực nhất định người ta có thể không sợ sự trừng phạt của pháp luật khi thực hiện những hành vi sai trái, phạm pháp nhưng chúng lại sợ sự phê phán lên án của dư luận xã hội - một

thứ bất thành văn. Đối với pháp luật NLDCT, trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện cũng bị chi phối bởi các yếu tố này.

#### **2.3.4. Yếu tố hội nhập quốc tế**

Quá trình hội nhập quốc tế giúp các quốc gia xích lại gần nhau, các mối quan hệ có tính chất liên quốc gia dần hình thành, quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật bị chi phối bởi các điều ước quốc tế, các hiệp ước song phương, đa phương liên quan đến những quan hệ dân sự để tránh những xung đột pháp luật xảy ra, gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện pháp luật. Hội nhập quốc tế bên cạnh những thuận lợi về giao lưu, học hỏi kinh nghiệm trong phòng, chống bạo lực gia đình là những thách thức từ việc giao thoa văn hóa giữa các vùng miền, giữa các quốc gia, khu vực.

Nếu coi hội nhập quốc tế là động lực phát triển KTXH, việc khai thác được lợi ích đến đâu và hạn chế các bất lợi thế nào phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó đặc biệt quan trọng là năng lực quốc gia, mà trước hết là chiến lược, chính sách, biện pháp và việc tổ chức thực hiện hội nhập cũng như cải cách trong nước. Có thể dự đoán rằng, tiến trình hội nhập toàn cầu sẽ dần chi phối toàn bộ quan hệ quốc tế và làm thay đổi cấu trúc hệ thống ở tất cả các cấp độ quốc tế, khu vực và quốc gia, cũng như chi phối bản thân các chủ thể và mối quan hệ giữa các chủ thể tham gia hội nhập. Chủ thể của hội nhập quốc tế trước hết là các quốc gia, đồng thời cũng là chủ thể chính của quan hệ quốc tế. Bên cạnh đó, còn có các chủ thể khác cũng tham gia vào quá trình hội nhập quốc tế, trong đó bao gồm các tổ chức hội, mà theo quan điểm của Liên Hợp Quốc, là bất cứ nhóm nào của các cá nhân và/hoặc các thực thể pháp lý tự hợp với nhau để cùng hành động, bày tỏ, thúc đẩy, theo đuổi hoặc bảo vệ một lĩnh vực quan tâm chung.

Bên cạnh đó, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư cũng tác động đến quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật NLDCT. Lĩnh vực mà cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 tác động mạnh mẽ là thị trường lao động và việc làm, theo một kết quả nghiên cứu đến năm 2030, khoảng 800 triệu lao động có thể bị thay thế bởi robot, tương đương 20% tổng lực lượng lao động toàn cầu. Từ đó, hàng loạt các vấn đề về pháp luật lao động liên quan cũng cần phải có sự nhận thức lại cho phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh mới. Bởi vì, đối tượng NLD cao tuổi sẽ là nhóm đối tượng lao động bị ảnh hưởng nhiều từ Cách mạng 4.0.

## TIỂU KẾT CHƯƠNG 2

Chương 2, luận án đã làm rõ các khái niệm là từ khóa được sử dụng xuyên suốt trong luận án: NCT; người lao động cao tuổi; tuổi nghỉ hưu; việc làm đối với người lao động cao tuổi; pháp luật về người lao động cao tuổi....

Nội dung chính của chương 2 bao gồm: Khái niệm, đặc điểm và vai trò của NLĐCT; Các nguyên tắc cơ bản của pháp luật người lao động cao tuổi; Các nhân tố ảnh hưởng đến pháp luật người lao động cao tuổi; Nội dung của pháp luật về người lao động cao tuổi. Trong đó, nội dung chính của chương 2 đề cập đến pháp luật người lao động cao tuổi với kết cấu 7 mục như sau: (1) Quy định về độ tuổi đối với người lao động cao tuổi; (2) Quy định về việc làm đối với người lao động cao tuổi; (3) Quy định về tiền lương, tiền công, chế độ bảo hiểm đối với người lao động cao tuổi; (4) Quy định về thời gian làm việc và thời gian nghỉ ngơi đối với người lao động cao tuổi; (5) Quy định về điều kiện làm việc, an toàn lao động và vệ sinh lao động đối với NLĐCT; (6) Quy định về hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi; (7) Quy định về tranh chấp và giải quyết tranh chấp lao động với người lao động cao tuổi.

Trên cơ sở những kết quả nghiên cứu ở chương 2, luận án tiếp tục phân tích chi tiết các quy định của pháp luật Việt Nam về người lao động cao tuổi trong chương 3.

## CHƯƠNG 3

### THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI Ở VIỆT NAM

#### **3.1. Thực trạng pháp luật Việt Nam về người lao động cao tuổi**

Hiện nay, những quy định về NLĐCT ở Việt Nam được đề cập trong các văn bản có tính chất pháp lý sau:

+ Luật NCT số 39/2009/QH12;

+ Các BLLĐ và văn bản hướng dẫn thi hành. Trong khuôn khổ phạm vi nghiên cứu về thời gian, luận án phân tích các quy định có liên quan đến NLĐCT trong BLLĐ năm 2012 và BLLĐ năm 2019 cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành 2 bộ luật này.

+ Một số quy định trong luật chuyên ngành có liên quan đến kéo dài tuổi làm việc (Luật giáo dục, Luật Công chức, Luật Viên chức...)

+ Chương trình hành động quốc gia về NCT Việt Nam giai đoạn 2012 - 2020 ban hành theo Quyết định số 1781/QĐ-TTg ngày 22/11/2012.

Trong phần tiếp sau, luận án phân tích thực trạng quy định pháp luật về NLĐCT chủ yếu dựa trên các văn bản nêu trên.

##### ***3.1.1. Thực trạng quy định pháp luật về độ tuổi đối với người lao động cao tuổi***

Điều 166 BLLĐ năm 2012 (có hiệu lực đến ngày 31/12/2020) quy định người lao động cao tuổi là người tiếp tục lao động sau độ tuổi nghỉ hưu, đó là sau khi nam đủ 60 tuổi, nữ đủ 55 tuổi.

Độ tuổi nghỉ hưu của người lao động theo Điều 169 của BLLĐ năm 2019 (bắt đầu có hiệu lực từ 1/1/2021) sẽ không còn cố định như trước đây là 55 tuổi đối với nữ và 60 tuổi đối với nam. Thay vào đó, tuổi nghỉ hưu của người lao động trong điều kiện bình thường sẽ được tăng dần theo lộ trình là đủ 60 tuổi đối với nữ vào năm 2035 và đủ 62 tuổi đối với nam vào năm 2028. Cụ thể, trong năm 2021, tuổi nghỉ hưu của người lao động trong điều kiện bình thường là đủ 60 tuổi 03 tháng với nam và đủ 55 tuổi 04 tháng với nữ. Sau đó, cứ mỗi năm tăng thêm 03 tháng đối với nam và 04 tháng đối với nữ

Tại khoản 2, Điều 169, BLLĐ năm 2019 và Khoản 2 Điều 4 Nghị định 135/2020/NĐ-CP quy định về tuổi nghỉ hưu đã hướng dẫn cụ thể về lộ trình tăng tuổi hưu của người lao động trong điều kiện bình thường như sau:

**Bảng 3.1. Tuổi nghỉ hưu hiện nay ở Việt Nam**

| <b>Lao động nam</b> |                      | <b>Lao động nữ</b>  |                      |
|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| <i>Năm nghỉ hưu</i> | <i>Tuổi nghỉ hưu</i> | <i>Năm nghỉ hưu</i> | <i>Tuổi nghỉ hưu</i> |
| 2021                | 60 tuổi 3 tháng      | 2021                | 55 tuổi 4 tháng      |
| 2022                | 60 tuổi 6 tháng      | 2022                | 55 tuổi 8 tháng      |
| 2023                | 60 tuổi 9 tháng      | 2023                | 56 tuổi              |
| 2024                | 61 tuổi              | 2024                | 56 tuổi 4 tháng      |
| 2025                | 61 tuổi 3 tháng      | 2025                | 56 tuổi 8 tháng      |
| 2026                | 61 tuổi 6 tháng      | 2026                | 57 tuổi              |
| 2027                | 61 tuổi 9 tháng      | 2027                | 57 tuổi 4 tháng      |
| Từ năm 2028 trở đi  | 62 tuổi              | 2028                | 57 tuổi 8 tháng      |
|                     |                      | 2029                | 58 tuổi              |
|                     |                      | 2030                | 58 tuổi 4 tháng      |
|                     |                      | 2031                | 58 tuổi 8 tháng      |
|                     |                      | 2032                | 59 tuổi              |
|                     |                      | 2033                | 59 tuổi 4 tháng      |
|                     |                      | 2034                | 59 tuổi 8 tháng      |
|                     |                      | Từ năm 2035 trở đi  | 60 tuổi              |

*Nguồn: Nghị định 135/2020/NĐ-CP ngày 18/11/2020 quy định về tuổi nghỉ hưu*

Như vậy, độ tuổi nghỉ hưu theo quy định hiện hành đã tăng lên so với quy định tại BLLĐ năm 2012, điều này cũng phù hợp với tình hình sức khỏe của NCT ở Việt Nam hiện nay khi mà mức sống được nâng lên, sức khỏe tốt hơn và cũng tiệm cận với tuổi nghỉ hưu ở nhiều nước trên thế giới. Quy định tuổi nghỉ hưu cao hơn đồng nghĩa với việc quy định về tuổi của NLDCT cũng tăng lên, họ ở lại thị trường lao động muộn hơn để tiếp tục cống hiến, tham gia vào những công việc phù hợp với sức khỏe và năng lực.

Tuy nhiên, Luật cũng quy định trong một số trường hợp, người lao động được nghỉ hưu trước tuổi. Cụ thể, tại Điều 54, Điều 55 Luật BHXH năm 2014, được sửa đổi bởi Điều 219 BLLĐ năm 2019, người lao động có thể nghỉ hưu sớm hơn so với độ tuổi nghỉ hưu của người lao động làm việc trong điều kiện bình thường, cụ thể:

- *Nghỉ hưu sớm hơn 5 tuổi:* (i) Người lao động có đủ 15 năm làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc có đủ 15 năm làm việc ở vùng đặc biệt khó khăn bao gồm cả thời gian làm việc ở nơi có phụ cấp khu vực hệ số 0,7 trở lên trước ngày 01/01/2021. (ii) Người lao động bị suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên.

Như vậy, nghỉ hưu ở tuổi thấp hơn tuổi nghỉ hưu trong điều kiện lao động bình thường được quy định tại Điều 5, Nghị định số 135/2020/NĐ-CP như bảng sau:

**Bảng 3.2. Tuổi nghỉ hưu trong điều kiện làm việc đặc thù ở Việt Nam**

| Lao động nam        |                      | Lao động nữ         |                      |
|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| <i>Năm nghỉ hưu</i> | <i>Tuổi nghỉ hưu</i> | <i>Năm nghỉ hưu</i> | <i>Tuổi nghỉ hưu</i> |
| 2021                | 55 tuổi 3 tháng      | 2021                | 50 tuổi 4 tháng      |
| 2022                | 55 tuổi 6 tháng      | 2022                | 50 tuổi 8 tháng      |
| 2023                | 55 tuổi 9 tháng      | 2023                | 51 tuổi              |
| 2024                | 56 tuổi              | 2024                | 51 tuổi 4 tháng      |
| 2025                | 56 tuổi 3 tháng      | 2025                | 51 tuổi 8 tháng      |
| 2026                | 56 tuổi 6 tháng      | 2026                | 52 tuổi              |
| 2027                | 56 tuổi 9 tháng      | 2027                | 52 tuổi 4 tháng      |
| Từ năm 2028 trở đi  | 57 tuổi              | 2028                | 52 tuổi 8 tháng      |
|                     |                      | 2029                | 53 tuổi              |
|                     |                      | 2030                | 53 tuổi 4 tháng      |
|                     |                      | 2031                | 53 tuổi 8 tháng      |
|                     |                      | 2032                | 54 tuổi              |
|                     |                      | 2033                | 54 tuổi 4 tháng      |
|                     |                      | 2034                | 54 tuổi 8 tháng      |
|                     |                      | Từ năm 2035 trở đi  | 55 tuổi              |

*Nguồn: Nghị định 135/2020/NĐ-CP ngày 18/11/2020 quy định về tuổi nghỉ hưu*

- *Nghỉ hưu sớm hơn 10 tuổi:* (i) Người lao động có đủ 15 năm làm công việc khai thác than trong hầm lò; (ii) Người lao động bị suy giảm khả năng lao động từ 81% trở lên; (iii) Công an, bộ đội có đủ 15 năm làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc có đủ 15 năm làm việc ở vùng đặc biệt khó khăn bao gồm cả thời gian làm việc ở nơi có phụ cấp khu vực hệ số 0,7 trở lên trước ngày 01/01/2021.

- *Nghỉ hưu luôn không xét tuổi:* (i) Người bị nhiễm HIV do tai nạn rủi ro nghề nghiệp trong khi thực hiện nhiệm vụ được giao; (ii) Người lao động có đủ 15 năm trở lên làm nghề, công việc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm và bị suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên.

Hiện nay, theo quy định tại Thông tư số 11/2020/TT-BLĐTBXH ban hành ngày 12/11/2020 Ban hành danh mục nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm và nghề, công việc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm thì có 1833 nghề, công việc có tính chất như thế, ví dụ làm trong lĩnh vực khai thác khoáng sản có nghề sửa chữa đường mỏ với đặc điểm điều kiện lao động thủ công, nặng nhọc, chịu tác động của nóng, bụi và ồn; hay trong lĩnh vực phát thanh, truyền hình có nghề lắp đặt, sửa chữa, bảo dưỡng cột ăng ten phát thanh, phát hình cao từ 100 m trở lên với điều kiện làm việc thường xuyên ngoài trời, công việc rất nặng nhọc và nguy hiểm, tư thế lao động gì bó, chịu tác động của điện từ trường,...

Như vậy, quy định về độ tuổi nghỉ hưu cũng khá linh hoạt trong một số trường hợp đặc biệt để tạo điều kiện cho NLD có thể nghỉ sớm hơn tùy thuộc vào sức khỏe và khả năng đóng góp trước đó của họ hoặc trong những môi trường làm việc có yếu tố độc hại. Đây là những quy định mang tính chất nhân văn và tiệm cận với quy định của các nước tiên tiến trên thế giới.

Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay còn quy định về kéo dài tuổi lao động trong một số lĩnh vực và ngành nghề nhất định. Theo quy định tại Khoản 4 Điều 169 BLLĐ năm 2019: "Người lao động có trình độ chuyên môn, kỹ thuật cao và một số trường hợp đặc biệt có thể nghỉ hưu ở tuổi cao hơn nhưng không quá 05 tuổi so với quy định tại khoản 2 Điều này tại thời điểm nghỉ hưu, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác".

Một số đối tượng được xem xét kéo dài thêm thời gian công tác được quy định tại Điều 1 Nghị định số 71/2000/NĐ-CP: "Cán bộ, công chức quy định tại các khoản 2 và 3 Điều 1 của Pháp lệnh cán bộ, công chức khi đến độ tuổi nghỉ hưu được xem xét kéo dài thêm thời gian công tác, bao gồm các đối tượng sau: (i) Những người trực tiếp làm công tác nghiên cứu ở các cơ quan của Đảng, Nhà nước được bổ nhiệm và hưởng bằng lương chuyên gia cao cấp quy định tại Nghị định số 25/CP ngày 23 tháng 5 năm 1993 của Chính phủ quy định tạm thời chế độ tiền lương mới của công chức, viên chức khu vực hành chính, sự nghiệp và lực lượng vũ trang; (ii) Những người có học vị tiến sĩ khoa học làm việc theo đúng chuyên ngành đào tạo; những người có chức danh giáo sư, phó giáo sư đang trực tiếp nghiên cứu, giảng dạy theo đúng chuyên ngành ở các Viện, Học viện và các trường đại học; (iii) Những người thực sự có tài năng được cơ quan, tổ chức, đơn vị thừa nhận, đang trực tiếp làm việc theo đúng chuyên môn thuộc các lĩnh vực y tế, giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, văn hóa, nghệ thuật".

Gần đây, Nghị định số 50/2022/NĐ-CP ngày 2/8/2022 quy định về nghỉ hưu ở tuổi cao hơn đối với viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập, theo đó những người sau đây có thể nghỉ hưu ở tuổi cao hơn, gồm: (i) Viên chức có học hàm Giáo sư, Phó giáo sư; (ii) Viên chức giữ chức danh nghề nghiệp có yêu cầu tiêu chuẩn trình độ đào tạo là Tiến sĩ hoặc chuyên khoa II; (iii) Giám định viên pháp y, giám định viên pháp y tâm thần; (iv) Viên chức có chuyên môn, kỹ thuật cao trong một số lĩnh vực sự nghiệp đặc thù theo quy định của pháp luật chuyên ngành.

Ngoài ra, Nghị định cũng quy định trong thời gian thực hiện nghỉ hưu ở tuổi cao hơn, viên chức chỉ làm nhiệm vụ chuyên môn, không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý và không được bảo lưu phụ cấp chức vụ lãnh đạo. Trong thời gian thực hiện nghỉ hưu ở tuổi cao hơn, nếu viên chức có nguyện vọng nghỉ làm việc hoặc đơn vị sự nghiệp không còn nhu cầu thì được giải quyết chế độ hưu trí theo quy định của pháp luật và việc nghỉ hưu ở tuổi cao hơn đối với viên chức không quá 5 năm (60 tháng), tính từ thời điểm viên chức đủ tuổi nghỉ hưu theo Nghị định số 135/2020/NĐ-CP ngày 18 tháng 11 năm 2020 của Chính phủ quy định về tuổi nghỉ hưu.

Bên cạnh việc kéo dài tuổi nghỉ hưu đối với viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập, ngày 18/10/2022, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 83/2022/NĐ-CP quy định về nghỉ hưu ở tuổi cao hơn đối với cán bộ, công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý (có hiệu lực thi hành từ ngày 20/10/2022). Theo đó, nghị định quy định cán bộ, công chức nữ giữ các chức vụ, chức danh như: Phó Trưởng ban, cơ quan Đảng ở trung ương; Phó Giám đốc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Phó Tổng Biên tập Báo Nhân dân, Phó Tổng Biên tập Tạp chí Cộng sản; Phó Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Phó Chủ nhiệm Văn phòng Chủ tịch nước, Phó Tổng Kiểm toán Nhà nước; Ủy viên Ban Thường vụ tỉnh ủy, thành ủy là người dân tộc thiểu số; công chức được bổ nhiệm chức danh Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao. ....được kéo dài tuổi nghỉ hưu nhưng phải bảo đảm tuổi nghỉ hưu không vượt quá 65 tuổi đối với nam và 60 tuổi đối với nữ. Như vậy, theo nghị định này, tuổi nghỉ hưu của nam có thể kéo dài thêm 3 năm so với quy định tại nghị định 135/2020/NĐ-CP ngày 18 tháng 11 năm 2020 của Chính phủ quy định về tuổi nghỉ hưu (62 tuổi), còn đối với nữ thì mặc dù được kéo dài nhưng vẫn quy định không quá 60 tuổi.

Tóm lại, về cơ bản người lao động cao tuổi là những người tiếp tục làm việc sau độ tuổi nghỉ hưu được quy định trong các văn bản pháp luật. Một số quy định cho phép kéo dài tuổi nghỉ hưu trong một số trường hợp nhất định, như vậy những người này đương nhiên được xem là người lao động cao tuổi.

### ***3.1.2. Thực trạng quy định pháp luật về việc làm đối với người lao động cao tuổi***

Điều 3 của Luật NCT năm 2009 đã quy định quyền của NCT, trong đó ngoài những quyền ưu tiên dành riêng cho NCT như quyền được bảo đảm các nhu cầu cơ bản; quyền được tạo điều kiện tham gia hoạt động văn hoá, giáo dục, thể dục, thể thao, giải trí...; quyền được ưu tiên khi sử dụng các dịch vụ; quyền được miễn các khoản đóng góp cho các hoạt động xã hội..., NCT còn được Nhà nước tạo điều kiện làm việc phù hợp với sức khỏe, nghề nghiệp và các điều kiện khác để phát huy vai trò NCT. Từ đó suy ra, NCT có quyền lao động phù hợp với sức khỏe, năng lực và nguyện vọng; đồng thời Nhà nước có các chính sách để khuyến khích NCT tiếp tục làm việc sau khi đến tuổi nghỉ hưu. Quy định trong Điều 3 của Luật NCT hoàn toàn thống nhất với quy định trong điều 148 của BLLĐ năm 2019: “*Nhà nước khuyến khích sử dụng NLĐCT làm việc phù hợp với sức khỏe để bảo đảm quyền lao động và sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực*”.

Hơn nữa, Điều 24 Luật NCT quy định về trách nhiệm phát huy vai trò NCT, trong đó khẳng định Nhà nước có trách nhiệm tạo điều kiện để NCT là nhà khoa học, nghệ nhân và những NCT khác có kỹ năng, kinh nghiệm đặc biệt, có nguyện vọng được tiếp tục cống hiến. Đồng thời, Nhà nước ưu đãi về vay vốn tín dụng đối với NCT trực tiếp sản xuất, kinh doanh tăng thu nhập, giảm nghèo.

Điều 167 BLLĐ năm 2012 quy định: Khi có nhu cầu, NSDLĐ có thể thoả thuận với NLĐCT có đủ sức khỏe kéo dài thời hạn hợp đồng lao động hoặc giao kết



hợp đồng lao động mới theo quy định tại Chương III của Bộ luật này. Khi đã nghỉ hưu, nếu làm việc theo hợp đồng lao động mới, thì ngoài quyền lợi đang hưởng theo chế độ hưu trí, người lao động cao tuổi vẫn được hưởng quyền lợi đã thoả thuận theo hợp đồng lao động.

Điều 149 BLLĐ năm 2019 quy định: Khi người lao động cao tuổi đang hưởng lương hưu theo quy định của Luật BHXH mà làm việc theo hợp đồng lao động mới thì ngoài quyền lợi đang hưởng theo chế độ hưu trí, người lao động cao tuổi được hưởng tiền lương và các quyền lợi khác theo quy định của pháp luật, hợp đồng lao động.

Ngoài ra, như phần trên đã phân tích, hệ thống pháp luật hiện nay còn quy định về kéo dài tuổi lao động trong một số lĩnh vực và ngành nghề nhất định. Theo quy định tại Khoản 4 Điều 169 BLLĐ năm 2019: "*Người lao động có trình độ chuyên môn, kỹ thuật cao và một số trường hợp đặc biệt có thể nghỉ hưu ở tuổi cao hơn nhưng không quá 05 tuổi so với quy định tại khoản 2 Điều này tại thời điểm nghỉ hưu, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác*".

Quyền về việc làm đối với NLĐCT cũng được quy định trong *Chương trình hành động quốc gia về người cao tuổi Việt Nam giai đoạn 2012 – 2020* ban hành theo Quyết định số 1781/QĐ-TTg ngày 22/11/2012. Trong đó, đã đặt ra mục tiêu tổng quát của chương trình là phát huy vai trò NCT phù hợp với tiềm năng và trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Mục tiêu cụ thể là phát huy vai trò, kinh nghiệm, tạo điều kiện để NCT tham gia có hiệu quả vào các hoạt động văn hóa, xã hội, giáo dục, kinh tế, chính trị phù hợp với nguyện vọng, nhu cầu, khả năng. Đồng thời, Chương trình này đã đặt ra chỉ tiêu đến năm 2015, 15% NCT có khả năng tham gia hoạt động kinh tế và có nhu cầu hỗ trợ được hướng dẫn về sản xuất kinh doanh, hỗ trợ phương tiện sản xuất, chuyển giao công nghệ, tiêu thụ sản phẩm, vay vốn phát triển sản xuất. Đến năm 2020, 50% NCT trực tiếp sản xuất, kinh doanh tăng thu nhập, giảm nghèo có nhu cầu hỗ trợ được hướng dẫn về sản xuất kinh doanh, hỗ trợ phương tiện sản xuất, chuyển giao công nghệ, tiêu thụ sản phẩm, vay vốn phát triển sản xuất. Chương trình cũng nêu rõ tạo điều kiện cho NCT tham gia các hoạt động kinh tế như: Khôi phục nghề và dạy nghề truyền thống, khuyến nông, khuyến ngư, khuyến lâm theo điều kiện và khả năng cụ thể; Thực hiện hỗ trợ phương tiện sản xuất, chuyển giao công nghệ, tiêu thụ sản phẩm và vốn đầu tư phát triển sản xuất đối với NCT trực tiếp sản xuất, kinh doanh...

### ***3.1.3. Thực trạng quy định pháp luật về tiền lương, tiền công, chế độ bảo hiểm đối với người lao động cao tuổi***

3.1.3.1. Các quy định pháp luật về tiền lương, tiền công đối với người lao động cao tuổi

Trong quan hệ lao động, tiền lương là nội dung các bên đặc biệt quan tâm, quyết định đến sự ổn định, bền vững của quan hệ lao động. Từ góc độ kinh tế, tiền lương là biểu hiện bằng tiền của giá trị sức lao động, là khoản tiền mà người sử dụng

lao động trả cho người lao động khi hoàn thành công việc theo thoả thuận. Với người sử dụng lao động, tiền lương là một trong những yếu tố đầu vào của sản xuất, cấu thành nên chi phí sản xuất, vì vậy người sử dụng lao động cần cân đối nhằm đạt được mục tiêu lợi nhuận trong hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh. Với người lao động, tiền lương là thù lao, là khoản bù đắp hao phí sức lao động mà họ nhận được trong quá trình tham gia lao động, sản xuất. Đương nhiên, trong tương quan về lợi ích giữa người lao động và người sử dụng lao động, tiền lương vừa có sự mâu thuẫn, vừa có sự thống nhất và đòi hỏi sự điều chỉnh của pháp luật ở những giới hạn nhất định.

Điều 90 BLLĐ năm 2012 quy định tiền lương là khoản tiền mà người sử dụng lao động trả cho người lao động để thực hiện công việc theo thoả thuận. Tiền lương bao gồm mức lương theo công việc hoặc chức danh, phụ cấp lương và các khoản bổ sung khác. Mức lương của người lao động không được thấp hơn mức lương tối thiểu do Chính phủ quy định. BLLĐ năm 2012 xác định tiền lương trả cho người lao động cần phải tương xứng với năng suất lao động và chất lượng của công việc. NSDLĐ phải bảo đảm trả lương bình đẳng, không phân biệt giới tính đối với người lao động làm công việc có giá trị như nhau.

BLLĐ năm 2019 cũng quy định về tiền lương tương tự BLLĐ năm 2012. Cụ thể, điều 90 của BLLĐ năm 2019 quy định tiền lương là số tiền mà người sử dụng lao động trả cho người lao động theo thoả thuận để thực hiện công việc, bao gồm mức lương theo công việc hoặc chức danh, phụ cấp lương và các khoản bổ sung khác. Mức lương theo công việc hoặc chức danh không được thấp hơn mức lương tối thiểu. NSDLĐ phải bảo đảm trả lương bình đẳng, không phân biệt giới tính đối với người lao động làm công việc có giá trị như nhau.

Như vậy, cả BLLĐ năm 2012 đến BLLĐ năm 2019 đều quy định không biệt giới tính, và không đề cập đến cấm phân biệt tuổi tác trong việc làm. Đây là một điểm khác biệt với hệ thống pháp luật về lao động, việc làm của một số nước trên thế giới. Hoa Kỳ, Nhật Bản, Đài Loan... đều có Luật cấm phân biệt tuổi tác trong lao động và việc làm.

Ngoài ra, về hình thức trả lương, Điều 96 BLLĐ năm 2019 quy định người sử dụng lao động và người lao động thoả thuận về hình thức trả lương theo thời gian, sản phẩm hoặc khoán.

Điều 54 Nghị định 145/2020/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều của BLLĐ năm 2019 về điều kiện lao động và quan hệ lao động quy định cụ thể về hình thức trả lương như sau: Căn cứ vào tính chất công việc và điều kiện sản xuất, kinh doanh, người sử dụng lao động và người lao động thoả thuận trong hợp đồng lao động hình thức trả lương theo thời gian, theo sản phẩm và trả lương khoán như sau:

- Tiền lương theo thời gian được trả cho người lao động hưởng lương theo thời gian, căn cứ vào thời gian làm việc theo thoả thuận trong hợp đồng lao động, cụ thể: (i) Tiền lương tháng được trả cho một tháng làm việc; (ii) Tiền lương tuần được trả cho một tuần làm việc; (iii) Tiền lương ngày được trả cho một ngày làm việc; (iv)

Tiền lương giờ được trả cho một giờ làm việc; (v) Tiền lương theo sản phẩm được trả cho người lao động hưởng lương theo sản phẩm, căn cứ vào mức độ hoàn thành số lượng, chất lượng sản phẩm theo định mức lao động và đơn giá sản phẩm được giao; (vi) Tiền lương khoán được trả cho người lao động hưởng lương khoán, căn cứ vào khối lượng, chất lượng công việc và thời gian phải hoàn thành.

### 3.1.3.2. Về chế độ bảo hiểm đối với NLĐCT theo pháp luật Việt Nam

Điều 54 Luật BHXH năm 2014 quy định: Khi NLĐCT đã đủ tuổi nghỉ hưu và đáp ứng các điều kiện hưởng lương hưu sẽ được hưởng chế độ hưu trí (hưởng lương hưu hàng tháng). Khi đó, NLĐCT không còn thuộc đối tượng đóng BHXH bắt buộc, BHYT và bảo hiểm thất nghiệp nữa. Trong trường hợp NCT đã đủ tuổi nghỉ hưu nhưng chưa đủ các điều kiện hưởng lương hưu, doanh nghiệp và người lao động cao tuổi vẫn tiếp tục đóng BHXH và Bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp (nếu giao kết hợp đồng lao động có thời hạn từ đủ 01 tháng trở lên), đóng BHYT và Bảo hiểm thất nghiệp (nếu giao kết hợp đồng lao động từ đủ 03 tháng trở lên) cho đến khi NLĐCT đủ điều kiện hưởng chế độ hưu trí.

Ngoài ra, Khoản 3 Điều 168 BLLĐ năm 2019 quy định: Đối với những NLĐCT do đã hết tuổi lao động nên không thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc, BHYT, bảo hiểm thất nghiệp. Khi đó, NSDLĐ có trách nhiệm chi trả thêm cùng lúc với kỳ trả lương một khoản tiền cho người lao động tương đương với mức người sử dụng lao động đóng BHXH bắt buộc, BHYT, bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động theo quy định của pháp luật về BHXH, BHYT, bảo hiểm thất nghiệp.

Theo khoản 9 Điều 123 Luật BHXH năm 2014 quy định về tham gia BHXH, BHYT của NLĐCT như sau: “*Người hưởng lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội, trợ cấp hàng tháng mà đang giao kết hợp đồng lao động thì không thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc.*” Đối chiếu với quy định, đối với NLĐCT đủ điều kiện hưởng lương hưu, trợ cấp BHXH, trợ cấp hàng tháng mà đang giao kết hợp đồng lao động thì không thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc nhưng để đảm bảo quyền lợi của lao động cao tuổi so với các lao động khác thì doanh nghiệp cần trả tiền BHXH vào lương cho NLĐCT. Còn nếu không thuộc trường hợp quy định tại khoản 9, điều 123 Luật BHXH năm 2014 (*người hưởng lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội, trợ cấp hàng tháng mà đang giao kết hợp đồng lao động thì không thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc*) thì người sử dụng lao động có trách nhiệm đóng và trích trừ tiền lương của người lao động để đóng BHXH như những lao động bình thường.

Như vậy, khi NLĐCT tiếp tục làm việc sau khi đến tuổi nghỉ hưu, nếu họ vẫn thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc (*Điều 2 Luật BHXH năm 2014*) thì phải tiến hành tham gia BHXH theo đúng quy định của pháp luật về BHXH. Trong trường hợp NLĐCT không thuộc các đối tượng trên thì NSDLĐ có trách nhiệm chi trả thêm cùng lúc với kỳ trả lương của NLĐCT một khoản tiền cho NLĐCT tương

đương với mức đóng BHXH, BHYT bắt buộc, bảo hiểm thất nghiệp và tiền nghỉ phép hằng năm theo quy định.

Ngoài ra, luật hiện hành cũng quy định mức xử phạt hành chính do vi phạm quy định về BHXH, BHYT đối với NLĐCT: “*Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với người sử dụng lao động NLĐCT đang hưởng hưu trí hằng tháng nhưng không trả khoản tiền bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế theo quy định*”.

### **3.1.4. Thực trạng quy định pháp luật về thời gian làm việc và thời gian nghỉ ngơi đối với người lao động cao tuổi**

#### **3.1.4.1. Quy định về thời gian làm việc**

Thời gian làm việc tiêu chuẩn là thời gian làm việc áp dụng cho đại bộ phận những người lao động làm việc trong điều kiện lao động, môi trường lao động bình thường. Cả hai bộ Luật: BLLĐ năm 2012 và năm 2019 đều quy định: “Thời giờ làm việc bình thường không quá 08 giờ trong 01 ngày và không quá 48 giờ trong 01 tuần” và “Nhà nước khuyến khích người sử dụng lao động thực hiện tuần làm việc 40 giờ đối với người lao động”.

Luật hiện hành quy định NSDLĐ có quyền quy định làm việc theo giờ hoặc ngày hoặc tuần; trường hợp theo tuần thì thời giờ làm việc bình thường không quá 10 giờ trong 01 ngày, nhưng không quá 48 giờ trong 01 tuần. Tuy vậy, BLLĐ năm 2019 ràng buộc trách nhiệm của NSDLĐ trong trường hợp này: “NSDLĐ có trách nhiệm bảo đảm giới hạn thời gian làm việc tiếp xúc với yếu tố nguy hiểm, yếu tố có hại đúng theo quy chuẩn kỹ thuật quốc gia và pháp luật có liên quan”.

Quy định riêng về thời gian làm việc cho NLĐCT, khoản 2 Điều 166 BLLĐ năm 2012 ghi nhận: “NLĐCT được rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày hoặc được áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian”. Trong khi đó, khoản 2, Điều 148 BLLĐ năm 2019 quy định: “NLĐCT có quyền thỏa thuận với NSDLĐ về việc rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày hoặc áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian”. Có thể thấy, thay vì đương nhiên được áp dụng rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày hoặc chế độ làm việc không trọn thời gian như trước đây, từ 1/1/2021, NLĐCT phải thỏa thuận với NSDLĐ để được áp dụng một trong hai cách trên. Nói cách khác, việc áp dụng chế độ nào cũng đều cần có sự đồng ý, thỏa thuận giữa các bên.

Ngoài ra, khoản 3 Điều 166 BLLĐ năm 2012 cũng quy định: “Năm cuối cùng trước khi nghỉ hưu, người lao động được rút ngắn thời giờ làm việc bình thường hoặc được áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian”. Tuy vậy, BLLĐ năm 2019 đã bãi bỏ quy định tại khoản 3, Điều 166 BLLĐ năm 2012 ở trên. Theo đó, người lao động không còn được rút ngắn thời giờ làm việc bình thường hoặc được áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian trong năm cuối cùng trước khi nghỉ hưu. Thay vào đó, khoản 3, Điều 148 BLLĐ năm 2019 khuyến khích sử dụng NLĐCT làm việc phù hợp với sức khỏe để bảo đảm quyền lao động và sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực.

Tóm lại, từ ngày 1-1-2021, khi BLLĐ năm 2019 có hiệu lực, NLĐCT muốn rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày phải được sự đồng ý của người sử dụng lao động, không phải là đương nhiên như quy định trong BLLĐ 2012. Dường như, những quy định về thời gian làm việc của NLĐCT theo pháp luật hiện hành đã bị giới hạn hơn so với trước đây.

Về thời gian làm thêm, BLLĐ năm 2012 cũng như BLLĐ năm 2019 đều không quy định về việc không được bố trí NLĐCT làm thêm giờ. Tuy nhiên, trường hợp muốn sử dụng NLĐCT làm thêm giờ cần phải đáp ứng các điều kiện quy định tại khoản 2, Điều 107 BLLĐ năm 2019:

(i) Phải được sự đồng ý của NLĐCT;

(ii) Bảo đảm số giờ làm thêm không quá 50% số giờ làm việc bình thường trong 1 ngày; trường hợp áp dụng thời giờ làm việc theo tuần thì tổng số giờ làm việc bình thường và số giờ làm thêm không quá 12 giờ/ngày; không quá 40 giờ/tháng;

(iii) Bảo đảm số giờ làm thêm của NLĐCT không quá 200 giờ/năm với công việc bình thường, không quá 300 giờ/năm với một số công việc như: sản xuất, gia công xuất khẩu hàng dệt, may, điện tử; sản xuất, cung cấp điện, viễn thông; cấp, thoát nước....

Như vậy, pháp luật hiện hành không cấm NLĐCT làm thêm giờ, NSDLĐ được phép sử dụng NLĐCT làm thêm giờ nếu như người lao động đồng ý, đồng thời phải đảm bảo được điều kiện về số giờ làm thêm. Rõ ràng, nếu so sánh với quy định trước đây trong BLLĐ năm 2012, những quy định về thời gian làm việc của NLĐCT trong BLLĐ năm 2019 đã linh hoạt và mở hơn, không có định cứng nhắc về thời gian giảm giờ làm và thậm chí cho phép các tổ chức, doanh nghiệp sử dụng NCT làm thêm giờ phù hợp với quy định và được sự đồng ý của NLĐCT.

#### *3.4.1.2. Quy định về thời gian nghỉ ngơi*

Về thời giờ nghỉ ngơi, cả BLLĐ năm 2012 và BLLĐ năm 2019 đều quy định “Người lao động làm việc theo thời giờ làm việc bình thường từ 06 giờ trở lên trong một ngày thì được nghỉ giữa giờ ít nhất 30 phút liên tục, làm việc ban đêm thì được nghỉ giữa giờ ít nhất 45 phút liên tục”. Đồng thời, các bộ luật cũng quy định cụ thể về nghỉ chuyên ca, nghỉ hằng tuần, nghỉ hằng năm... như sau:

a) Nghỉ chuyên ca: Nghỉ chuyên ca là thời gian người lao động được nghỉ giữa hai ca làm việc liên tục. Thời gian nghỉ chuyên ca không được coi là thời giờ làm việc và người lao động không được hưởng lương. Nghỉ chuyên ca được quy định tại Điều 110 BLLĐ năm 2019 như sau: “Người lao động làm việc theo ca được nghỉ ít nhất 12 giờ trước khi chuyển sang ca làm việc khác”. Như vậy, Điều 110 quy định thời gian nghỉ chuyên ca tối đối với người lao động làm việc theo ca tối thiểu phải là 12 giờ để bảo đảm khả năng tái tạo sức lao động cho người lao động trước khi chuyển sang ca làm việc tiếp theo.

b) Nghỉ hàng tuần: Nghỉ hàng tuần được quy định tại Điều 111 BLLĐ như sau: (i) Mỗi tuần, người lao động được nghỉ ít nhất 24 giờ liên tục. Trong trường hợp

đặc biệt do chu kỳ lao động không thể nghỉ hằng tuần thì NSDLĐ có trách nhiệm bảo đảm cho người lao động được nghỉ tính bình quân 01 tháng ít nhất 04 ngày. (ii) NSDLĐ có quyền quyết định sắp xếp ngày nghỉ hằng tuần vào ngày Chủ nhật hoặc ngày xác định khác trong tuần nhưng phải ghi vào nội quy lao động. (iii) Nếu ngày nghỉ hằng tuần trùng với ngày nghỉ lễ, tết quy định tại khoản 1 Điều 112 của Bộ luật này thì người lao động được nghỉ bù ngày nghỉ hằng tuần vào ngày làm việc kế tiếp.”

Thông thường trong thực tế, người sử dụng lao động sắp xếp ngày nghỉ hàng tuần cho người lao động vào ngày chủ nhật để phù hợp với nếp sinh hoạt, học tập, lao động của gia đình và xã hội, tạo điều kiện để người lao động tham gia học tập, nâng cao trình độ. Tuy nhiên, đối với những đơn vị khác tính chất công việc không thực hiện nghỉ hằng tuần vào chủ nhật thì pháp luật cũng được linh hoạt sắp xếp nghỉ vào ngày cố định khác trong tuần. Dù nghỉ hằng tuần vào ngày chủ nhật hay ngày khác cố định trong tuần thì người sử dụng lao động phải ghi vào nội quy lao động để người lao động biết và thực hiện. Vì vậy, quan niệm nghỉ hằng tuần là vào ngày cuối tuần (thứ bảy hoặc chủ nhật) là không hoàn toàn đúng. Nhưng nay, theo xu hướng chung của các nước trên thế giới, khi khoa học kỹ thuật ngày càng phát triển, công nghệ ngày càng hiện đại thì thời gian làm việc trong tuần ngày càng được rút ngắn, tương ứng với thời gian nghỉ hằng tuần sẽ tăng lên. Nếu ngày nghỉ hàng tuần trùng với ngày nghỉ lễ, tết thì người lao động được nghỉ bù ngày nghỉ hàng tuần vào ngày làm việc. Khi nghỉ hàng tuần, người lao động không được hưởng lương. Nếu người lao động làm thêm giờ vào ngày nghỉ này thì được hưởng 200% tiền lương so với ngày làm việc bình thường.

Như vậy, luật hiện hành không có quy định riêng về thời giờ nghỉ ngơi đối với NLĐCT, mà áp dụng chung như đối với những lao động bình thường. Từ đó, có thể suy đoán rằng, thời gian nghỉ ngơi của NLĐCT nếu muốn ở mức cao hơn so với quy định của luật thì sẽ do thỏa thuận giữa 2 bên trong hợp đồng lao động.

### ***3.1.5. Thực trạng quy định pháp luật về an toàn lao động và vệ sinh lao động đối với người lao động cao tuổi***

Một trong những nội dung quan trọng được xác định trong hệ thống pháp luật lao động đó là những quy định về an toàn và vệ sinh lao động, vì liên quan đến sức khỏe của người lao động.

Theo Khoản 2, Điều 152, BLLĐ năm 2012 qui định: “Hàng năm, NSDLĐ phải tổ chức khám sức khỏe định kỳ cho người lao động, kể cả người học nghề, tập nghề; lao động nữ phải được khám chuyên khoa phụ sản, người làm công việc nặng nhọc, độc hại, người lao động là người khuyết tật, người lao động chưa thành niên, NLĐCT phải được khám sức khỏe ít nhất 06 tháng một lần”. Tuy vậy, trong BLLĐ năm 2019 có hiệu lực từ 1/1/2021, không còn quy định rõ ràng các nội dung về an toàn, vệ sinh lao động nữa, mà chỉ dẫn chiếu đến việc tuân thủ những quy định của pháp luật về an toàn, vệ sinh lao động (Điều 132, BLLĐ năm 2019).

Bên cạnh đó, việc khám sức khỏe và điều trị bệnh nghề nghiệp cho NLĐCT được qui định tại Khoản 1, Điều 21, Luật An toàn, vệ sinh lao động: “Hàng năm, NSDLĐ phải tổ chức khám sức khỏe ít nhất một lần cho người lao động; đối với người lao động làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm, người lao động là người khuyết tật, người lao động chưa thành niên, NLĐCT được khám sức khỏe ít nhất 06 tháng một lần”.

Ngoài ra, điều 167 BLLĐ năm 2012 cũng quy định: “Không được sử dụng NLĐCT làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe người lao động cao tuổi, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ. Người sử dụng lao động có trách nhiệm quan tâm chăm sóc sức khỏe của NLĐCT tại nơi làm việc”.

Trong khi đó, Điều 149 BLLĐ năm 2019 bổ sung về chế độ làm việc cho NLĐCT như sau:

- Không được sử dụng NLĐCT làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe NLĐCT, trừ trường hợp bảo đảm các điều kiện làm việc an toàn.

- NSDLĐ có trách nhiệm quan tâm chăm sóc sức khỏe của người lao động cao tuổi tại nơi làm việc.

Như vậy, theo quy định trên, không được sử dụng NLĐCT làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm (Danh mục công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm do Bộ lao động quy định) mang tính chất sẽ gây nguy hại cho sức khỏe của họ. Trừ một số trường hợp đặc biệt được quy định tại Điều 11 Nghị định 45/2013/NĐ-CP có quy định rõ hơn về vấn đề này như sau: Việc sử dụng NLĐCT làm công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện sau đây:

- + NLĐCT có kinh nghiệm, tay nghề cao với thâm niên nghề nghiệp từ đủ 15 năm trở lên; được cấp chứng nhận hoặc chứng chỉ nghề hoặc được công nhận là nghệ nhân theo quy định của pháp luật;

- + NLĐCT có đủ sức khỏe theo tiêu chuẩn do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành đối với nghề, công việc;

- + Sử dụng có tính thời điểm; không quá 05 năm đối với từng NLĐCT;

- + Phải khám sức khỏe định kỳ ít nhất 02 lần trong một năm;

- + Có ít nhất 01 người lao động không phải là NLĐCT cùng làm việc.

Căn cứ quy định tại Khoản 1 Điều này, Bộ, cơ quan ngang Bộ quy định chức danh nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm và các điều kiện cụ thể đối với từng trường hợp đặc biệt sử dụng NLĐCT trong lĩnh vực, ngành, nghề thuộc thẩm quyền quản lý.

Đồng thời, điều kiện để sử dụng NLĐCT làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm cũng được qui định tại Điều 64, Luật An toàn, vệ sinh lao động 2015: Chỉ sử dụng NLĐCT làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm, đặc biệt

nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe NLĐCT khi có đủ các điều kiện hoàn toàn thống nhất với những quy định đã trình bày ở trên.

Trường hợp, người sử dụng lao động vi phạm các quy định trên trong việc sử dụng NLĐCT, sẽ bị xử phạt theo Điều 30 Nghị định 28/2020/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm quy định về NLĐCT, cụ thể: “Phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 15.000.000 đồng đối với người sử dụng lao động có hành vi sử dụng người lao động cao tuổi làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe người lao động cao tuổi theo quy định”. Mức xử phạt vi phạm đã được quy định ở mức khá cao, thể hiện được tính răn đe của pháp luật.

Như vậy, các quy định pháp luật về lao động hiện hành đã có những quy định nhằm bảo đảm an toàn về lao động cho NLĐCT. Việc sử dụng NLĐCT làm công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện nhất định theo quy định của pháp luật. Nếu NSDLĐ vi phạm sẽ bị xử lý hành chính theo các quy định của pháp luật.

### ***3.1.6. Thực trạng quy định về hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi***

Căn cứ khoản 1 Điều 20 BLLĐ năm 2019, có 02 loại hợp đồng lao động mà NLĐ và NSDLĐ có thể lựa chọn để giao kết:

- Hợp đồng lao động không xác định thời hạn: là hợp đồng mà trong đó hai bên không xác định thời hạn, thời điểm chấm dứt hiệu lực của hợp đồng

- Hợp đồng lao động xác định thời hạn là hợp đồng mà trong đó hai bên xác định thời hạn, thời điểm chấm dứt hiệu lực của hợp đồng trong thời gian không quá 36 tháng kể từ thời điểm có hiệu lực của hợp đồng.

Ngoài ra, khoản 1 Điều 149 BLLĐ năm 2019 đã nêu rõ: Khi sử dụng NLĐCT, hai bên có thể thỏa thuận giao kết nhiều lần hợp đồng lao động xác định thời hạn.

Như vậy, đã có sự thay đổi về nội dung này ở BLLĐ năm 2019 so với BLLĐ năm 2012, cụ thể:

Theo quy định tại Điều 186 của BLLĐ năm 2012 và Điều 6 của Nghị định 05/2015/NĐ-CP ngày 12 tháng 01 năm 2015 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số nội dung của BLLĐ (“*Nghị định 05*”), khi NSDLĐ có nhu cầu và NLĐ cao tuổi có đủ sức khỏe theo luật định thì hai bên có thể thỏa thuận kéo dài thời hạn hợp đồng lao động hoặc giao kết hợp đồng lao động mới.

- Một điểm quan trọng mà NSDLĐ cần lưu ý là hợp đồng lao động, bao gồm cả hợp đồng lao động không xác định thời hạn sẽ chỉ đương nhiên chấm dứt đối với trường hợp NLĐ có đủ cả 2 điều kiện về thời gian đóng BHXH bắt buộc và tuổi nghỉ hưu theo quy định của pháp luật lao động. Để làm rõ hơn, trong trường hợp NLĐ đã có đủ thời gian đóng BHXH và tuổi hưởng lương hưu thì hợp đồng lao động giữa NSDLĐ và NLĐ sẽ được hiểu là chấm dứt theo quy định tại Điều 36.4 của BLLĐ năm 2012 và khi đó NLĐ cũng được xem là người hưởng lương hưu do đáp ứng đủ các điều kiện theo quy định của Luật BHXH. Theo đó, khi NSDLĐ có nhu cầu và NLĐ cao tuổi có đủ sức khỏe theo kết luận của cơ sở khám chữa bệnh



được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật thì hai bên có thể thỏa thuận kéo dài thời hạn hợp đồng lao động hoặc giao kết hợp đồng lao động mới, và công việc được thỏa thuận trong hợp đồng lao động mới với NLD cao tuổi không được là những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe của NLD cao tuổi.

Đối với trường hợp NLD cao tuổi đủ tuổi nghỉ hưu nhưng chưa đủ thời gian đóng BHXH bắt buộc để được hưởng lương hưu theo quy định và NLĐCT đều muốn tiếp tục được làm việc, căn cứ theo các quy định đã nêu, NSDLĐ và NLD có thể thỏa thuận giao kết HĐLĐ mới. Tuy nhiên, một quy định khá quan trọng tại Nghị định 05 (Điều 6.2), khi NSDLĐ không có nhu cầu hoặc NLD cao tuổi không có đủ sức khỏe thì cả hai lý do này không phải là cơ sở để cho cả NSDLĐ hay NLD có thể đơn phương chấm dứt HĐLĐ theo quy định của pháp luật hiện hành. Vậy với quy định pháp luật như trên thì trong trường hợp công ty không có nhu cầu tiếp tục sử dụng lao động hoặc NLD cao tuổi không đủ sức khỏe. NSDLĐ phải thương lượng và thỏa thuận với NLD về việc chấm dứt hợp đồng lao động theo quy định tại Điều 36.3 của BLLĐ năm 2012. Nói cách khác, NSDLĐ phải đạt được sự đồng ý của NLD cao tuổi về việc chấm dứt hợp đồng lao động.

- BLLĐ năm 2012 chưa có quy định cụ thể loại hợp đồng lao động mà NSDLĐ có quyền ký kết với NLD cao tuổi. Theo quy định tại Điều 22.3 của BLLĐ năm 2012: “Không được giao kết hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn dưới 12 tháng để làm những công việc có tính chất thường xuyên từ 12 tháng trở lên, trừ trường hợp phải tạm thời thay thế người lao động đi làm nghĩa vụ quân sự, nghỉ theo chế độ thai sản, ốm đau, tai nạn lao động hoặc nghỉ việc có tính chất tạm thời khác”. Theo đó, tùy theo tính chất công việc mà NSDLĐ có thể ký loại hợp đồng lao động phù hợp với NLD cao tuổi. Đồng thời, BLLĐ không quy định thời điểm cụ thể để chấm dứt hợp đồng lao động trong trường hợp này mà chỉ quy định như sau: “Khi người sử dụng lao động không có nhu cầu hoặc người lao động cao tuổi không có đủ sức khỏe thì hai bên thực hiện chấm dứt hợp đồng lao động”. Trên tinh thần đó, nếu đến thời điểm NLD cao tuổi cảm thấy không còn đủ sức khỏe để tiếp tục làm việc hoặc NSDLĐ không còn nhu cầu sử dụng lao động này nữa thì hai bên tiến hành thủ tục chấm dứt hợp đồng lao động theo thỏa thuận giữa hai bên.

*\* Nội dung cơ bản của hợp đồng lao động đối với NLĐCT*

Ngoài những nội dung cơ bản về quyền và nghĩa vụ áp dụng chung cho tất cả các hợp đồng lao động thì hợp đồng lao động của người lao động cao tuổi còn phải có những nội dung đặc thù sau:

- Tên và địa chỉ NSDLĐ hoặc của người đại diện hợp pháp;
- Họ tên, ngày tháng năm sinh, giới tính, địa chỉ nơi cư trú, số chứng minh nhân dân hoặc giấy tờ hợp pháp khác của người lao động;
- Công việc và địa điểm làm việc;

- Thời hạn của hợp đồng lao động;
- Mức lương, hình thức trả lương, thời hạn trả lương, phụ cấp lương và các khoản bổ sung khác;
- Thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi;
- Trang bị bảo hộ lao động cho người lao động;
- BHXH và BHYT;

*\* Các quyền lợi được hưởng khi vẫn tiếp tục làm việc dù đã đủ điều kiện hưởng lương hưu*

- Về hợp đồng lao động: Khi người lao động đã đủ tuổi và đủ điều kiện về số năm tham gia BHXH để được hưởng lương hưu theo quy định của pháp luật về BHXH thì người lao động có quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động cũ mà không cần báo trước theo quy định tại điểm e khoản 2 Điều 35 BLLĐ năm 2019 nếu các bên không có thỏa thuận khác. Vậy trường hợp này người lao động và người sử dụng lao động có thể thỏa thuận với nhau về việc tiếp tục thực hiện hợp đồng lao động cũ nếu hợp đồng lao động cũ là hợp đồng xác định thời hạn nhưng chưa hết hạn hoặc là hợp đồng lao động không xác định thời hạn.

Hoặc người lao động có thể thực hiện quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động của mình mà không cần báo trước và hai bên tiến hành việc ký kết hợp đồng lao động mới theo quy định của pháp luật hiện hành. Theo quy định tại khoản 1 Điều 149 BLLĐ năm 2019 hai bên có thể thỏa thuận thực hiện việc giao kết nhiều lần loại hợp đồng lao động xác định thời hạn khi sử dụng người lao động cao tuổi tức là không bị giới hạn số lần giao kết hợp đồng xác định thời hạn như những người lao động bình thường.

- Quyền lợi khi chấm dứt hợp đồng lao động:

+ Về Chế độ trợ cấp thôi việc: Theo quy định tại khoản 1 Điều 46 BLLĐ năm 2019 thì người lao động sẽ được người sử dụng lao động chi trả trợ cấp thôi việc khi hợp đồng lao động chấm dứt theo quy định tại Điều 34 của Bộ luật này trừ trường hợp người lao động là người nước ngoài làm việc tại Việt Nam bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam trục xuất theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật nếu làm việc thường xuyên trong khoảng thời gian từ đủ 12 tháng trở lên. Mức chi trả là mỗi năm làm việc sẽ được trợ cấp 1/2 tháng tiền lương. Trong đó thời gian làm việc là tổng thời gian người lao động đã làm việc thực tế cho người sử dụng lao động đó trừ đi khoảng thời gian tham gia bảo hiểm thất nghiệp của người lao động theo quy định của pháp luật và thời gian làm việc mà đã được người sử dụng lao động chi trả trợ cấp thôi việc. Như vậy khi chấm dứt hợp đồng lao động đúng pháp luật thì người lao động sẽ được chi trả trợ cấp thôi việc cho người lao động.

+ Về chế độ BHXH một lần: Trường hợp người lao động thuộc đối tượng tham gia đóng BHXH bắt buộc khi chấm dứt hợp đồng với người sử dụng lao động mà thời gian đóng BHXH dưới 20 năm, ra nước ngoài định cư hoặc bị mắc các bệnh hiểm

nghèo nguy hiểm đến tính mạng theo quy định thì sẽ được lấy tiền BHXH một lần. Nếu đủ điều kiện lấy lương hưu thì giải quyết chế độ hưu trí.

+ Về chế độ bảo hiểm thất nghiệp: Nếu người lao động có tham gia BHXH đóng bảo hiểm thất nghiệp khi chấm dứt hợp đồng lao động mà chưa đủ điều kiện lấy lương hưu, có thời gian đóng bảo hiểm thất nghiệp từ đủ 12 tháng trở lên trong vòng 24 tháng trước khi nghỉ việc và chấm dứt hợp đồng đúng theo quy định của pháp luật, có tháng liền kề trước khi nghỉ việc đóng bảo hiểm thất nghiệp thì sẽ được chi trả chế độ bảo hiểm thất nghiệp theo quy định của pháp luật. Lúc này người lao động nộp hồ sơ để hưởng chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong vòng thời hạn không quá 03 tháng kể từ khi nghỉ việc được ghi nhận trên quyết định nghỉ việc, thỏa thuận chấm dứt hợp đồng lao động giữa người lao động và người sử dụng lao động.

### ***3.1.7. Thực trạng quy định về tranh chấp lao động và giải quyết tranh chấp lao động với người cao tuổi***

Trên thực tế, các tranh chấp lao động giữa người sử dụng lao động với người lao động cao tuổi xảy ra cũng không ít ở nơi làm việc. Các tranh chấp này đa phần liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động cao tuổi như vấn đề tiền lương, việc làm, điều kiện lao động, kỷ luật lao động...

Theo Điều 179 BLLĐ năm 2019, tranh chấp lao động là tranh chấp về quyền và nghĩa vụ, lợi ích phát sinh giữa các bên trong quá trình xác lập, thực hiện hoặc chấm dứt quan hệ lao động; tranh chấp giữa các tổ chức đại diện người lao động với nhau; tranh chấp phát sinh từ quan hệ có liên quan trực tiếp đến quan hệ lao động. Các loại tranh chấp lao động bao gồm:

(i) Tranh chấp lao động cá nhân giữa người lao động với người sử dụng lao động; giữa người lao động với doanh nghiệp, tổ chức đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng; giữa người lao động thuê lại với người sử dụng lao động thuê lại;

(ii) Tranh chấp lao động tập thể về quyền hoặc về lợi ích giữa một hay nhiều tổ chức đại diện người lao động với người sử dụng lao động hoặc một hay nhiều tổ chức của người sử dụng lao động.

Tương ứng với hai loại tranh chấp lao động cá nhân và tranh chấp lao động tập thể thì cũng có hai cơ chế giải quyết phù hợp. Các cơ quan, tổ chức giải quyết tranh chấp lao động gồm: hội đồng hòa giải lao động ở cơ sở, hội đồng trọng tài lao động ở cấp tỉnh và tòa án nhân dân.

Tranh chấp lao động liên quan tới NLĐCT có thể ở các nội dung: (i) Về tiền lương; (ii) Về thời giờ làm việc, thời gian nghỉ ngơi; (iii) Về an toàn và vệ sinh lao động; (iv) Về phúc lợi và ASXH, (v) Về hợp đồng lao động.... Đối với những tranh chấp liên quan tới người lao động cao tuổi, do đặc thù của độ tuổi, những tranh chấp này thường liên quan tới việc thực hiện lao động. Cũng do đặc thù, việc giải quyết các tranh chấp này cần được tiến hành nhanh chóng, cơ chế đại diện bảo vệ quyền lợi

của người lao động cao tuổi cũng phải đơn giản, gọn nhẹ, tạo điều kiện tốt nhất cho việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động cao tuổi.

Hiện nay theo quy định tại BLLĐ năm 2019, không có phần riêng nào quy định về tranh chấp lao động với NLĐCT và cũng chưa có hướng dẫn cụ thể về tranh chấp lao động với NLĐCT. Từ điều 179 đến Điều 197 tại BLLĐ năm 2019 quy định những vấn đề liên quan đến tranh chấp lao động nói chung. Mặc dù không có quy định riêng nhưng tranh chấp với NLĐCT thì cũng chịu sự điều chỉnh của những quy định này của BLLĐ năm và những văn bản có liên quan. Thực tế hiện nay, các bên trong tranh chấp lao động thường tìm đến các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền, yêu cầu giải quyết tranh chấp lao động và đa phần họ yêu cầu tòa án giải quyết.

Theo quy định tại Điều 187 và Điều 191 BLLĐ năm 2019, tòa án có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp lao động cá nhân và tranh chấp lao động tập thể về quyền và lợi ích hợp pháp. Đối với tranh chấp lao động tập thể về lợi ích, tòa án không có thẩm quyền giải quyết, do đây là những tranh chấp về các vấn đề chưa được pháp luật quy định hoặc chưa được thỏa thuận, cam kết trong các hợp đồng lao động, thỏa ước lao động tập thể hoặc dưới hình thức khác. Do đó, theo quy định tại khoản 1 Điều 195 BLLĐ năm 2019, thẩm quyền giải quyết tranh chấp lao động tập thể về lợi ích không thuộc về tòa án mà thuộc về hòa giải viên lao động hoặc hội đồng trọng tài lao động.

Thẩm quyền của tòa án trong giải quyết tranh chấp lao động được quy định cụ thể trong Bộ luật Tố tụng dân sự 2015. Theo đó, tại Điều 32, tòa án có thẩm quyền giải quyết những tranh chấp lao động cá nhân và tranh chấp lao động tập thể về quyền phải thông qua thủ tục hòa giải của hòa giải viên lao động mà đã hòa giải thành nhưng các bên không thực hiện hoặc thực hiện không đúng, hòa giải không thành hoặc hết thời hạn hòa giải theo quy định của pháp luật về lao động mà hòa giải viên lao động không tiến hành hòa giải. Cũng căn cứ Điều 35 Bộ luật này, tòa án cấp huyện có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm các tranh chấp lao động nêu trên; đối với các trường hợp đương sự ở nước ngoài, tài sản ở nước ngoài hoặc cần ủy thác tư pháp ở nước ngoài thì sẽ do tòa án cấp tỉnh giải quyết theo thủ tục sơ thẩm. Ngoài ra, tòa án cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm các tranh chấp lao động thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án cấp huyện nếu thấy cần thiết hoặc theo đề nghị của tòa án nhân dân cấp huyện theo quy định tại khoản 2 Điều 37 Bộ luật Tố tụng dân sự.

*\* Trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp lao động tại tòa án:*

Khi có yêu cầu tòa án giải quyết tranh chấp lao động, một bên trong tranh chấp lao động gửi đơn khởi kiện đến tòa án có thẩm quyền kèm theo các tài liệu liên quan đến tranh chấp lao động như hợp đồng lao động và phụ lục hợp đồng, tài liệu chứng minh việc các bên đã hòa giải ở cơ sở nhưng không thành hoặc hòa giải không diễn ra hoặc các bên không tuân thủ biên bản hòa giải thành; các bên đã có yêu cầu hội đồng trọng tài lao động giải quyết tranh chấp lao động nhưng ban hội đồng lao động

không được thành lập hoặc đã được thành lập nhưng không tiến hành giải quyết tranh chấp lao động trong thời hạn luật định, hoặc bên còn lại không thi hành quyết định của trọng tài...

Khi đơn khởi kiện đáp ứng đủ điều kiện trên, tòa án sẽ thụ lý vụ án và tiến hành hòa giải để các bên trong tranh chấp lao động thỏa thuận về việc giải quyết tranh chấp lao động (cả về nội dung và án phí). Nếu các bên thỏa thuận được, thẩm phán sẽ lập biên bản hòa giải thành, và hết thời gian 07 ngày, nếu không có đương sự nào thay đổi ý kiến thì thẩm phán sẽ ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự. Các bên trong tranh chấp lao động sẽ thực hiện theo biên bản hòa giải thành này. Trường hợp các bên không thỏa thuận được, tòa án đưa vụ án ra xét xử, các bên có nghĩa vụ phải thi hành bản án của tòa án. Nếu không đồng ý với phán quyết của tòa, đương sự có thể kháng cáo trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày công bố bản án.

Thời điểm trước khi có những quy định tại BLLĐ năm 2019 về tranh chấp lao động, Việt Nam áp dụng những quy định tại BLLĐ năm 2012. Tại khoản 4, điều 36 BLLĐ năm 2012 quy định người lao động đủ điều kiện về thời gian đóng BHXH và tuổi hưởng lương hưu theo quy định tại Điều 187 thì đương nhiên chấm dứt hợp đồng lao động. Như vậy có nghĩa nếu người lao động thiếu 1 trong 2 yếu tố, chẳng hạn đủ tuổi hưu nhưng chưa đủ thời gian đóng BHXH để hưởng lương hưu thì sẽ không bị chấm dứt hợp đồng.

Tuy nhiên, tại khoản 2, điều 6 Nghị định 05/2015/NĐ-CP lại quy định: “Khi người sử dụng lao động không có nhu cầu hoặc người lao động cao tuổi không đủ sức khỏe thì 2 bên thực hiện chấm dứt hợp đồng lao động”. Rõ ràng, 2 quy định này mâu thuẫn với nhau và hậu quả là gây ra tranh chấp lao động. Chẳng hạn, vụ tranh chấp giữa Công ty C.P (quận 5, TP HCM) và bà Nguyễn Thị Út, trưởng phòng tổ chức hành chính của công ty. Bà Út và công ty ký hợp đồng lao động không xác định thời hạn từ năm 2003. Đầu tháng 5-2015, Công ty C.P ra quyết định chấm dứt hợp đồng lao động với lý do bà Út đến tuổi nghỉ hưu (55 tuổi). Bà Út không đồng ý vì cho rằng bà mới tham gia BHXH được 18 năm 6 tháng, chưa đủ điều kiện hưởng lương hưu nên công ty không có quyền chấm dứt hợp đồng lao động. Khi bà khiếu nại, công ty viện dẫn quy định tại Nghị định 05/2015/NĐ-CP để bảo vệ quan điểm của mình. Kết quả, 2 bên bất phân thắng bại, đành đưa nhau ra tòa nhờ phán quyết.

### **3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam hiện nay**

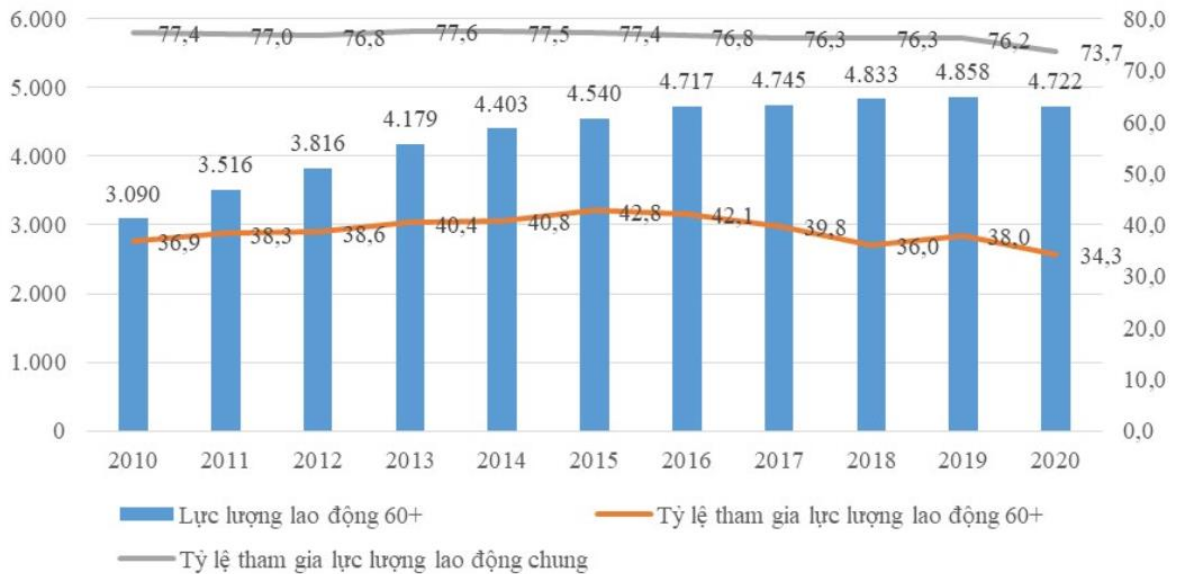
#### ***3.2.1. Tình hình việc làm của người lao động cao tuổi ở Việt Nam***

##### ***3.2.1.1. Về số lượng NCT tham gia lực lượng lao động ở Việt Nam***

Trong cả giai đoạn 2010-2020, tỷ lệ NCT tham gia lực lượng lao động có xu hướng tăng từ năm 2010 (36,9%) đến 2015 (42,8%) và giảm dần xuống còn 34,3% năm 2020. Năm 2020, lực lượng lao động NCT đạt 4,7 triệu người, tăng 1,6 triệu người so với năm 2010. Giai đoạn 2010-2020, bình quân mỗi năm LLLĐ NCT tăng thêm khoảng 160 nghìn người tương đương 4,2%/năm, tỷ lệ tăng trưởng này cao hơn

rất nhiều so với tỷ lệ tăng lực lượng lao động chung trong cùng thời kỳ (bình quân tăng khoảng 1%/năm).

*Đơn vị tính: Nghìn người; %*

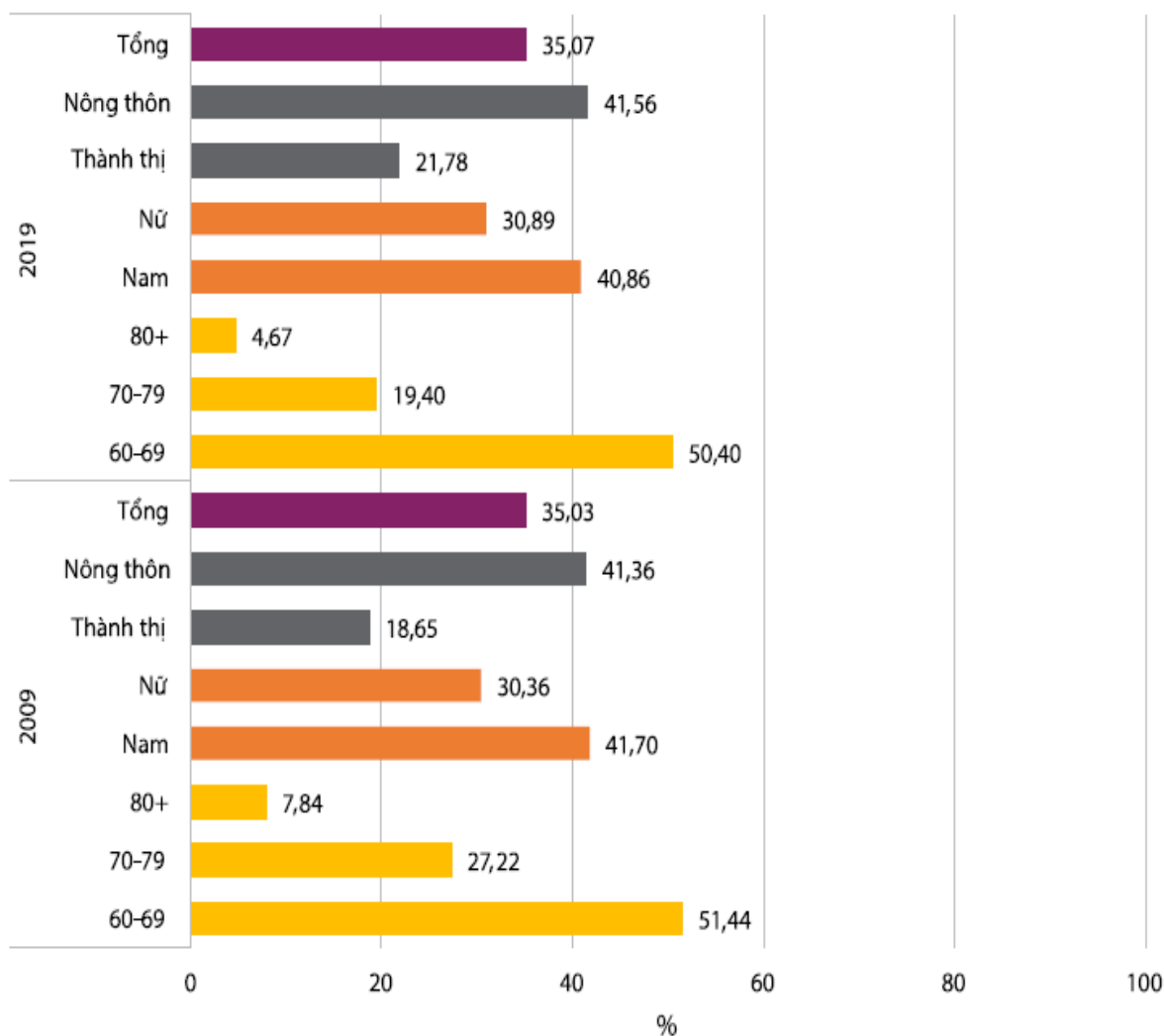


*Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê*

### **Biểu 3.1. Dân số và tỷ lệ tham gia lực lượng lao động người cao tuổi**

Sử dụng tiêu chí “NCT được coi là đang có việc làm là những NCT có làm công việc gì đó từ 1 giờ trở lên trong vòng 1 tuần vừa qua để tạo thu nhập cho bản thân hoặc gia đình”, theo cuộc Tổng Điều tra dân số của Tổng cục Thống kê năm 2019, tỷ lệ NCT đang làm việc tạo ra thu nhập trong giai đoạn giữa 2 cuộc điều tra từ 2009-2019 được thể hiện trong hình 3.2 dưới đây.

Ở cả hai cuộc tổng điều tra dân số 2009 và 2019, khoảng 35% NCT vẫn làm việc tạo thu nhập và có sự tương đồng về tỷ lệ làm việc tạo thu nhập của NCT theo tuổi, giới tính và khu vực. Tuy nhiên, qua cả hai cuộc tổng điều tra, sự khác biệt trong từng nhóm NCT vẫn rõ nét: càng cao tuổi thì tỷ lệ làm việc càng thấp; phụ nữ có tỷ lệ làm việc thấp hơn nam giới; và NCT thành thị có tỷ lệ làm việc thấp hơn NCT nông thôn. Những khác biệt này có thể được giải thích bằng nhiều nguyên nhân như tuổi càng cao thì sức khỏe thể chất càng kém đi nên tỷ lệ làm việc ngày càng thấp. Phần lớn NCT là lao động tự làm (self-employed) hoặc lao động gia đình không được trả lương (family workers), trong khi tỷ lệ là lao động làm công ăn lương thấp.

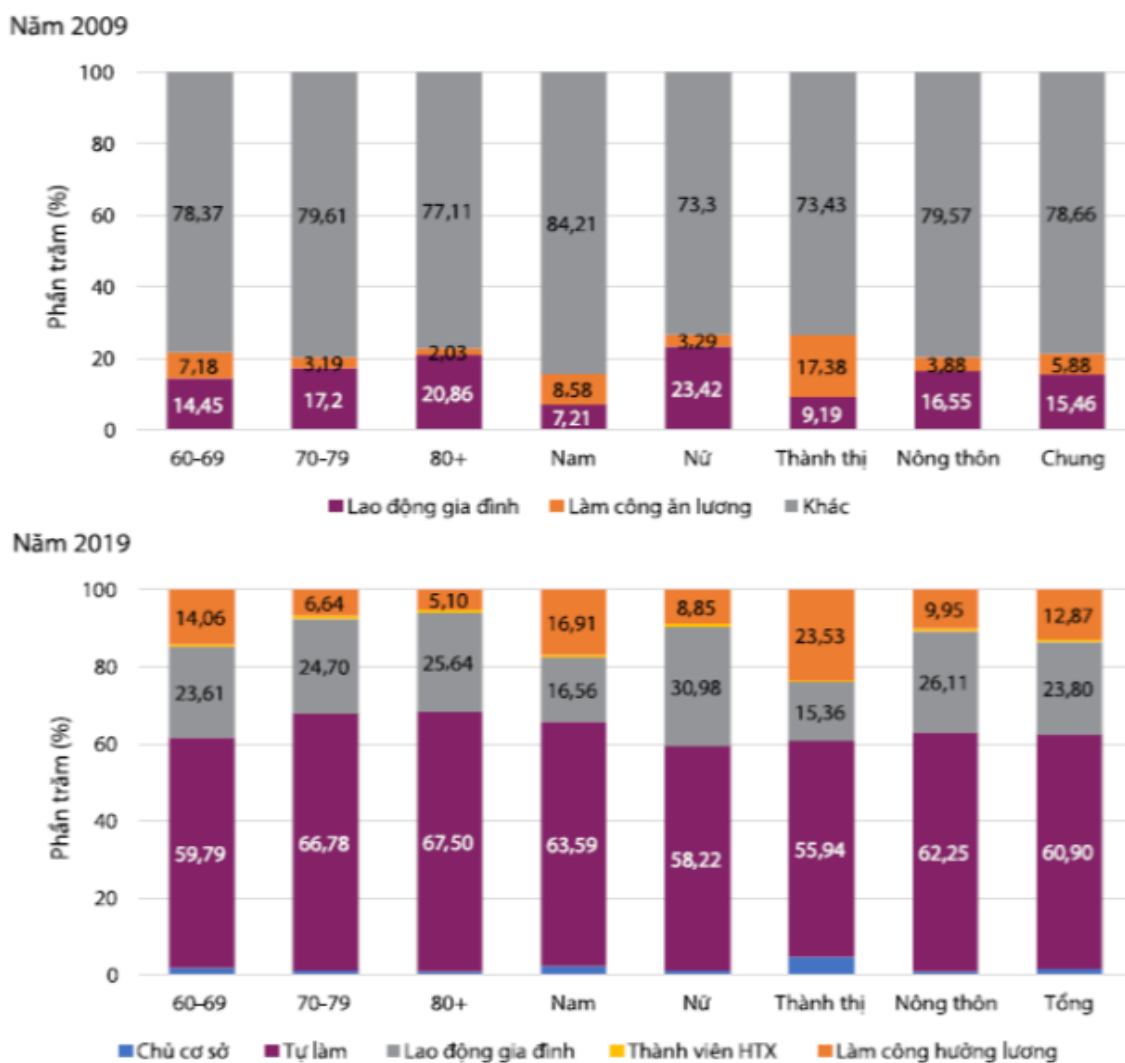


*Nguồn: Báo cáo Tổng điều tra dân số 2019, Tổng cục Thống kê Việt Nam*

### **Biểu 3.2. Tỷ lệ NCT đang làm việc, 2009 và 2019 (%)**

#### *3.2.1.2. Về vị thế việc làm của người lao động cao tuổi ở Việt Nam*

Hình 3.3 cho thấy, giữa các nhóm cao tuổi cũng có sự khác biệt, trong đó NCT cao tuổi hơn, phụ nữ cao tuổi và NCT nông thôn có tỷ lệ làm công ăn lương thấp hơn hẳn các nhóm NCT trẻ hơn, nam giới cao tuổi và NCT thành thị. Đáng chú ý, theo định nghĩa của ILO (2018) thì lao động dễ tổn thương (vulnerable workers) gồm có lao động tự làm và lao động gia đình. Như vậy, phần lớn NCT hiện nay đang tham gia lao động với vị thế của lao động dễ tổn thương, trong đó NCT cao tuổi hơn, phụ nữ và NCT nông thôn có tỷ lệ cao hơn các nhóm còn lại. Đây là một chỉ báo rất quan trọng trong chính sách an sinh thu nhập nói riêng và ASXH nói chung cho NCT.



*Nguồn: Báo cáo Tổng điều tra dân số 2019, Tổng cục Thống kê Việt Nam*

### **Biểu 3.3. Vị trí việc làm của NCT theo các nhóm đặc trưng, 2009-2019**

Hiện nay, theo số liệu của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội cho thấy, có tới 60% NCT trong độ tuổi 60-69 đang tiếp tục làm việc. Theo cuộc khảo sát của Hiệp hội Giáo dục nghề nghiệp và nghề công tác xã hội Việt Nam cho biết: Kết quả nghiên cứu vào tháng 6-8 năm 2020 tại 3 địa phương là Thành phố Hồ Chí Minh, Nghệ An và Hải Dương cho thấy khoảng 40-45% NCT tham gia hoạt động kinh tế. Trong số những NCT tham gia hoạt động kinh tế có khoảng 3-4% là chủ các doanh nghiệp, các trang trại trồng trọt, chăn nuôi, đã và đang tạo ra hàng triệu chỗ làm việc cho người lao động ở khắp vùng miền trong cả nước. Bên cạnh đó, còn hàng vạn NCT tham gia hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học, giảng dạy, hoạt động văn hóa, nghệ thuật....

Cũng theo số liệu thống kê của Trung ương Hội NCT Việt Nam, ở nước ta hiện nay số NCT tham gia vào bộ máy chính trị ở cơ sở là rất lớn. Ví dụ, chức danh Bí thư Chi bộ ở cơ sở thì có đến 60-70% là NCT. Đồng thời, có khoảng 90% NCT



tham gia vào các công việc hòa giải ở nơi công cộng, giải quyết các mâu thuẫn các gia đình... Những điều này cho thấy, NCT đóng một vai trò hết sức quan trọng trong xã hội.

3.2.1.3. Về trình độ, chuyên môn kỹ thuật của người lao động cao tuổi ở Việt Nam

**Bảng 3.3. Lực lượng NLDCT theo chuyên môn kỹ thuật (Nghìn người, %)**

|                            | 2010  | 2015  | 2020  |
|----------------------------|-------|-------|-------|
| <b>LLLĐ</b>                |       |       |       |
| Không CMKT                 | 2.862 | 4.108 | 4.264 |
| Sơ cấp                     | 34    | 88    | 104   |
| Trung cấp                  | 119   | 61    | 209   |
| Cao đẳng                   | 22    | 197   | 42    |
| Đại học trở lên            | 53    | 86    | 102   |
| <b>Tỷ lệ tham gia LLLĐ</b> |       |       |       |
| Không CMKT                 | 38,0  | 44,5  | 36,1  |
| Sơ cấp                     | 34,6  | 40,0  | 37,4  |
| Trung cấp                  | 31,6  | 37,3  | 26,2  |
| Cao đẳng                   | 30,1  | 34,2  | 20,9  |
| Đại học trở lên            | 19,3  | 21,0  | 15,6  |

*Nguồn: Thúc đẩy việc làm cho NCT trong bối cảnh già hóa dân số ở Việt Nam, Hanns Seidel Foundation phối hợp với Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2021)*

Tỷ lệ LLLĐ là NCT có bằng cấp, chứng chỉ ở Việt Nam ở mức thấp, là 9,7% vào năm 2020 và tăng 2,3 điểm phần trăm so với năm 2010. Đặc biệt, trong số LLLĐ NCT có bằng cấp, chứng chỉ thì có 31,5% là có bằng cấp từ cao đẳng và đại học trở lên. LLLĐ NCT có bằng cấp, chứng chỉ nghề trình độ trung cấp chiếm 45,7%. NCT ở nhóm trình độ càng cao thì tỷ lệ tham gia LLLĐ càng thấp. Tỷ lệ NCT tham gia lực lượng lao động cao nhất ở nhóm không có chuyên môn kỹ thuật (36,1%) và trình độ sơ cấp (37,4%) [111]. Tỷ lệ này có xu hướng giảm dần khi trình độ NCT càng cao, tỷ lệ NCT tham gia lực lượng lao động có trình độ trung cấp là 26,2%, có trình độ cao đẳng là 20,9% và có trình độ đại học trở lên là 15,6%. Điều này một phần được giải thích do NCT có trình độ khi còn trong độ tuổi lao động họ thường có mức thu nhập tốt hơn so với nhóm không có trình độ hoặc trình độ thấp, mặt khác họ cũng có cơ hội làm các việc làm bền vững hơn, do vậy khi ở ngoài độ tuổi lao động thì NCT có trình độ thường không bị sức ép về thu nhập cho cuộc sống hàng ngày (ngoại trừ một số NCT có trình độ chuyên môn kỹ thuật bậc cao vẫn tiếp tục tham gia vào thị trường để đóng góp cho xã hội). Trong khi đó những NCT trình độ thấp hoặc không có trình độ thì khả năng tích lũy thu nhập khi đi làm dường như rất thấp và họ vẫn phải tiếp tục đối mặt với cuộc sống khi về già vì vậy xu hướng tham gia LLLĐ của nhóm này nhiều hơn.

### 3.2.1.4. Việc làm của NLDCT phân theo nhóm nghề ở Việt Nam

**Bảng 3.4. Việc làm của NLDCT theo nhóm nghề**

Đơn vị: Nghìn người, %

|  | 2010         | 2015         | 2020         | Tốc độ tăng BQ năm |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Các nhà lãnh đạo   | 14           | 29           | 26           | 4,7                |
| Chuyên môn kỹ thuật bậc cao  | 23           | 30           | 37           | 3,9                |
| Chuyên môn kỹ thuật bậc trung  | 39           | 41           | 22           | -0,5               |
| Nhân viên (chuyên môn sơ cấp, kỹ thuật làm việc tại văn phòng, bàn giấy)         | 31           | 70           | 83           | 7,7                |
| Nhân viên dịch vụ cá nhân, bảo vệ trật tự an toàn xã hội và bán hàng có kỹ thuật | 386          | 651          | 844          | 7,3                |
| Lao động có kỹ thuật trong nông, lâm nghiệp và thủy sản                          | 838          | 812          | 660          | -2,1               |
| Thợ thủ công có kỹ thuật và các thợ kỹ thuật khác có liên quan                   | 174          | 216          | 313          | 7,3                |
| Thợ có kỹ thuật lắp ráp và vận hành máy móc thiết bị                             | 26           | 61           | 95.482       | 12,8               |
| Lao động giản đơn  | 1.567        | 2.602        | 2.625        | 4,9                |
| Khác   | 239          | 279          | 252          | 6,2                |
| <b>Tổng</b>  | <b>3.098</b> | <b>4.515</b> | <b>4.706</b> | <b>4,0</b>         |

*Nguồn: Thúc đẩy việc làm cho NCT trong bối cảnh già hóa dân số ở Việt Nam, Hanns Seidel Foundation phối hợp với Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2021)*

Trong giai đoạn 2010-2020, số lượng và tỷ lệ lao động cao tuổi làm việc trong nghề lao động giản đơn chiếm phần lớn và có xu hướng tăng lên. Tỷ lệ NCT có việc làm trong nghề lao động giản đơn năm 2010 là 50,57% và tăng lên 55,78% năm 2020. Một số nhóm nghề có số lượng NCT làm việc tăng nhanh trong giai đoạn 2010-2020 như: Thợ có kỹ thuật lắp ráp và vận hành máy móc thiết bị có tốc độ tăng nhanh nhất (tăng 12,8%/năm), tiếp theo là nhóm Nhân viên (chuyên môn sơ cấp, kỹ thuật làm việc tại văn phòng, bàn giấy) (tăng 7,7%/năm) và nghề Nhân viên dịch vụ cá nhân, bảo vệ trật tự an toàn xã hội và bán hàng có kỹ thuật (tăng 7,3%/năm). Hai nhóm nghề có số lượng việc làm cao tuổi giảm trong giai đoạn 2010-2020 là Lao động có kỹ thuật trong nông, lâm nghiệp và thủy sản (giảm 2,1%/năm) và Chuyên môn kỹ thuật bậc trung (giảm 0,5%/năm).

### 3.2.1.5. Việc làm của NCT theo phân theo khu vực chính thức/phi chính thức

**Bảng 3.5. Việc làm của NLĐCT theo khu vực chính thức/phi chính thức**

|                      | 2012         | 2016         | 2020         | Tốc độ tăng BQ năm |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Khu vực chính thức   | 98           | 25           | 590          | 25,2               |
| KV HGD (Hộ gia đình) | 61           | 550          | 2.980        | 62,5               |
| KV phi chính thức    | 3.658        | 4.110        | 1.135        | -13,6              |
| <b>Tổng</b>          | <b>3.818</b> | <b>4.685</b> | <b>4.706</b> | <b>2,6</b>         |

*Nguồn: Tính toán số liệu từ Tổng cục thống kê, 2020.*

Trong giai đoạn 2012-2020, lao động NCT làm việc trong khu vực chính thức gia tăng khá nhanh, từ 97,8 nghìn người năm 2012 đã tăng lên 590,2 nghìn người năm 2020, bình quân mỗi năm tăng 25,2%. Tỷ lệ lao động cao tuổi làm việc ở khu vực phi chính thức có xu hướng giảm nhanh, bình quân mỗi năm giảm 13,6% trong giai đoạn 2012-2020. Tỷ lệ lao động cao tuổi có việc làm chính thức cũng tăng lên nhanh chóng, từ khoảng 0,25% năm 2013 lao động cao tuổi có việc làm chính thức đã tăng lên 13,03% năm 2020.

Những diễn biến trên phù hợp với xu hướng hiện nay, đó là cuộc Cách mạng Công nghiệp 4.0 ảnh hưởng đến tất cả các lĩnh vực, nền kinh tế. Khu vực phi chính thức cũng đã nhanh chóng trong việc tiếp cận các công nghệ mới để ứng dụng trong quá trình sản xuất kinh doanh, chuyển đổi hình thức hoạt động. Việc dần dần chính thức hóa khu vực phi chính thức đã kéo theo lao động dịch chuyển dần từ khu vực chính thức sang phi chính thức, trong đó có lao động là NLĐCT. Bên cạnh đó, khi ở ngoài độ tuổi lao động, NLĐCT cũng có xu hướng dịch chuyển từ khu vực phi chính thức sang khu vực hộ gia đình làm trong lĩnh vực nông lâm thủy sản đối với NLĐCT ở khu vực nông thôn, để giúp chăm sóc nhà cửa, hỗ trợ con cái trong công việc nông nghiệp.

Tuy vậy, có một thực tế đặt ra là vai trò của NCT hiện nay vẫn chưa được phát huy hết một phần do chưa có nhiều công việc phù hợp. NCT tìm được công việc phù hợp không phải dễ dàng khi thị trường lao động dành riêng cho đối tượng này chưa được hình thành. Đa số NCT có nhu cầu việc làm không biết tìm việc ở đâu, chỉ qua giới thiệu của người quen, bạn bè nên cơ hội tìm kiếm việc làm phù hợp với sức khỏe cũng chưa được nhiều. Trên các trang Website tuyển dụng hiện nay, giới hạn tuổi mà nhà tuyển dụng thường yêu cầu từ 18 đến 35 tuổi. Với NLĐ tuổi từ 50 trở lên, công việc tìm được chủ yếu là bảo vệ, giúp việc gia đình hoặc tốt hơn là tạp vụ, kế toán, biên tập viên ..., còn với nhóm từ 60 tuổi trở lên hầu như không có việc làm cần tuyển qua kênh chính thức. Theo thống kê, cứ 10 lao động lớn tuổi tại các đô thị thì có 7 lao động làm việc trong khu vực phi chính thức.

Đơn vị: Người, %



Nguồn: Thúc đẩy việc làm cho NCT trong bối cảnh già hóa dân số ở Việt Nam, Hanns Seidel Foundation phối hợp với Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2021)

### Biểu 3.4. NLĐCT có việc làm chính thức trong khu vực chính thức

Nghiên cứu của Quỹ dân số Liên Hợp quốc cho thấy, 80% dân số sau khi nghỉ hưu đều mong muốn tìm thêm việc làm. Nhiều chủ doanh nghiệp cũng mong muốn tìm kiếm những người nghỉ hưu để làm việc cho mình, bởi họ có nhiều kinh nghiệm. Cục Việc làm (Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội) cho biết, một xu hướng khá phổ biến gần đây trên thị trường lao động là ngày càng nhiều NCT “ở lại” với thị trường lao động. “Những NCT có vị trí khá đặc biệt trên thị trường lao động, bởi đây là những người có kinh nghiệm, tích lũy được nhiều kinh nghiệm làm việc và có các kỹ năng làm việc tốt nhất. Họ cũng là những người có ý thức chấp hành và am hiểu pháp luật tốt hơn. Mặt khác, thỏa thuận giữa người lao động và sử dụng lao động dễ hơn. Thực tế cũng cho thấy, những người lao động ở độ tuổi cao ít bị tai nạn lao động hơn”,

Bên cạnh đó, nhiều NCT có khả năng, kinh nghiệm, muốn đầu tư sản xuất kinh doanh lại không có vốn. Họ muốn vay vốn của Ngân hàng chính sách xã hội nhưng không được, bởi vì hiện nay, Ngân hàng chính sách xã hội chưa có chính sách cho NCT vay vốn. Vì vậy, NCT muốn vay vốn để phát triển sản xuất, kinh doanh phải thông qua các tổ chức khác như: Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh... hoặc Hội NCT sẽ cho vay vốn từ quỹ của Hội. Gần đây, thực hiện Quyết định 1533/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về nhân rộng mô hình Câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau, thông qua đó, NCT nghèo được vay vốn để phát triển sản xuất, nhưng kinh phí cũng rất thấp, chỉ có 5 triệu đồng.

### **3.2.2. Tình hình thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam**

#### **3.2.2.1. Tình hình thực hiện pháp luật trong việc kéo dài thời gian làm việc cho người lao động cao tuổi**

Thực hiện chế độ kéo dài thời gian công tác đối với viên chức khoa học và giảng dạy có trình độ chuyên môn cao khi đủ tuổi nghỉ hưu theo Nghị định số 141/2013/NĐ-CP ngày 24/10/2013 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giáo dục đại học và Nghị định số 40/2014/NĐ-CP quy định việc sử dụng, trọng dụng cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ, Trong thời gian thực hiện chế độ kéo dài thời gian công tác đối với viên chức có trình độ chuyên môn cao theo Nghị định số 40/2014/NĐ-CP và Nghị định số 141/2013/NĐ-CP, đa số các đơn vị thực hiện đúng quy trình, thủ tục quy định. Hầu hết, công chức, viên chức khi được thực hiện chế độ kéo dài đều có tâm huyết, đóng góp nhiều công sức, trí tuệ cho hoạt động nghiên cứu khoa học, tham gia công tác đào tạo, giảng dạy sau đại học và bồi dưỡng thế hệ trẻ, góp phần xây dựng, củng cố khối đoàn kết tại đơn vị; nhưng cũng có một số viên chức chưa có những đóng góp thiết thực đối với các hoạt động trên. Nhìn chung, các đơn vị đều cho rằng chính sách kéo dài thời gian công tác đối với viên chức có trình độ chuyên môn cao hoạt động trong lĩnh vực khoa học công nghệ đủ tuổi nghỉ hưu của Nhà nước là đúng đắn và cần thiết trong điều kiện hiện nay, không chỉ thể hiện sự tôn trọng, trọng dụng các nhà khoa học, các giảng viên có trình độ chuyên môn cao, mà còn tạo điều kiện để họ có thể đóng góp trí tuệ vào hoạt động nghiên cứu khoa học và đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao của nước nhà.

Về cơ bản, số viên chức được kéo dài thời gian công tác có ý thức trách nhiệm trong việc chấp hành quy định kỷ luật lao động của cơ quan, giữ vững khối đoàn kết trong đơn vị. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện việc kéo một số viên chức trong diện xem xét kéo dài xuất hiện tư tưởng mình đương nhiên được kéo dài vì có trình độ cao, có nhiều đóng góp trước đây... nên không chỉ tỏ thái độ không hợp tác trong quá trình chấp hành sự phân công của lãnh đạo đơn vị, không chấp hành kỷ luật, kỷ cương, mà còn đòi hỏi các chế độ và điều kiện làm việc quá mức trong bối cảnh các đơn vị hiện có nhiều khó khăn về cơ sở vật chất... Mặt khác, một số lãnh đạo đơn vị còn có tâm lý nể nang, ngại va chạm, “dĩ hòa vi quý”, vì vậy, dẫn đến tình trạng viên chức đến tuổi nghỉ hưu được kéo dài thời gian công tác theo quy định ở một số đơn vị còn mang tính hình thức. Một trong những bất cập của việc thực hiện hiện chính sách nói trên đó là có thể làm ảnh hưởng tới việc tuyển dụng, xây dựng đội ngũ viên chức nghiên cứu và giảng dạy kế cận. Bởi vì khi kéo dài thời gian làm việc đồng nghĩa với số viên chức nghỉ hưu sẽ giảm, tất yếu dẫn đến tình trạng trong khoảng 5 năm tiếp theo sẽ thiếu đội ngũ viên chức nghiên cứu, giảng dạy được tuyển dụng mới vì không có chỉ tiêu biên chế bổ sung...

Để khắc phục bớt những hạn chế trong việc thực hiện chế độ kéo dài đối với viên chức của 2 văn bản trên, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 50/2022/NĐ-CP quy định về độ tuổi nghỉ hưu ở độ tuổi cao hơn đối với viên chức trong đơn vị sự

nghiệp công lập. Theo đó, thì giảng viên có chức danh Giáo sư, Phó Giáo sư, có trình độ tiến sĩ chỉ được kéo dài thời gian làm việc không quá 05 năm so với tuổi nghỉ hưu ở điều kiện bình thường. Việc ban hành Nghị định này nhằm đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong việc thực hiện quy định của pháp luật về kéo dài thời gian công tác, cũng như bảo đảm sự tương quan trong việc thực hiện quy định nghỉ hưu ở tuổi cao hơn đối với viên chức.

Tuy nhiên, Nghị định này mới được ban hành và có hiệu lực từ tháng 8/2022 đến nay nên tác giả luận án chưa thu thập được đầy đủ các dữ liệu thông tin về việc thực hiện kéo dài thời gian làm việc cho NLĐCT thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định. Nhưng theo quan điểm của tác giả thì việc thực hiện các quy định này sẽ làm giảm bớt số lượng NLĐCT được kéo dài thời gian làm việc. Đồng thời cũng làm giảm bớt số tiền lương của đơn vị sử dụng lao động chi trả cho NLĐ thuộc diện được kéo dài.

### *3.2.2.2. Tình hình thực hiện pháp luật về việc làm cho người lao động cao tuổi*

Để giúp cho NLĐCT có việc làm, có thêm thu nhập, giảm bớt gánh nặng cho gia đình và hệ thống ASXH. Nhà nước đã có chính sách cho vay vốn thông qua chương trình vay vốn ưu đãi từ nguồn vốn cho vay Quỹ quốc gia về việc làm. Theo Nghị định số 61/2015/NĐ-CP ngày 09/7/2015 của Chính phủ quy định chính sách hỗ trợ tạo việc làm và Quỹ quốc gia về việc làm thì đối tượng NCT là công dân Việt Nam từ đủ 60 tuổi trở lên trực tiếp sản xuất kinh doanh, tăng thu nhập, giảm nghèo có nhu cầu vay vốn được xem xét vay vốn chương trình hỗ trợ tạo việc làm, duy trì và mở rộng việc làm tại Ngân hàng chính sách xã hội. Đối với vay vốn ưu đãi từ nguồn ngân sách địa phương ủy thác qua Ngân hàng chính sách xã hội để cho vay đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác thì đối tượng NCT là công dân Việt Nam từ đủ 60 tuổi trở lên trực tiếp sản xuất kinh doanh, tăng thu nhập, giảm nghèo được xem xét cho vay ưu đãi từ nguồn vốn ngân sách địa phương theo quy định tại Thông tư số 11/2017/TT-BTC ngày 08/2/2017 của Bộ Tài chính quy định về quản lý và sử dụng nguồn vốn ngân sách địa phương ủy thác qua Ngân hàng chính sách xã hội để cho vay đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác.

Về mức cho vay, thời hạn vay, lãi suất vay, quy trình thủ tục vay vốn, bảo đảm tiền vay (nếu có) thực hiện theo quy chế của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về quản lý và sử dụng nguồn vốn ngân sách địa phương ủy thác qua Ngân hàng chính sách xã hội. Nhằm đáp ứng nhu cầu vay vốn của hộ nghèo, hộ cận nghèo và các đối tượng chính sách khác trên địa bàn huyện, Ngân hàng chính sách xã hội huyện phối hợp với chính quyền địa phương, Hội đoàn thể nhận ủy thác, tổ tiết kiệm và vay vốn tổ chức triển khai cho vay kịp thời, đúng đối tượng, không để tồn đọng vốn.

Tính đến ngày 30/6/2021, ở các địa phương, Ngân hàng chính sách xã hội huyện đã thực hiện cho vay vốn đối tượng là NCT thông qua tổ tiết kiệm và vay vốn với dư nợ là 30.270 triệu đồng/1.198 hộ vay, trong đó cho vay chương trình hỗ trợ tạo việc làm, duy trì và mở rộng việc làm là 1.049 triệu đồng/25 hộ vay và các chương

trình cho vay khác là 15.369 triệu đồng/ 507 hộ vay. Như vậy, với việc thực hiện cho vay vốn đối với NCT còn sức lao động, trực tiếp sản xuất kinh doanh, tăng thêm thu nhập, chủ động cuộc sống không những giúp NCT, không phụ thuộc vào con cháu trong gia đình, xóa bỏ tư tưởng là đối tượng sống phụ thuộc của người già mà còn tạo động lực cho NCT tích cực sáng tạo trong lao động sản xuất. Bên cạnh đó, việc trực tiếp tham gia vào quá trình sản xuất kinh doanh tạo ra sản phẩm, của cải cho xã hội mà còn giúp họ tự nâng cao chất lượng cuộc sống, rèn luyện sức khỏe, suy nghĩ tích cực, sống vui, sống khỏe, sống có ích góp phần giải quyết việc làm và đảm bảo ASXH tại địa phương.

*3.2.2.3. Tình hình thực hiện pháp luật trong việc ký kết hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi*

Trên thực tế, khi độ tuổi người lao động càng cao thì việc ký kết hợp đồng lao động càng thấp, giữa NLĐCT và NSDLĐ chủ yếu thỏa thuận miệng hoặc là không có hợp đồng.

**Bảng 3.6. Tỷ trọng NLĐCT chia theo loại hợp đồng năm 2020**

*Đơn vị tính: %*

| <b>Độ tuổi</b> | <b>Có hợp đồng</b> | <b>Thỏa thuận miệng</b> | <b>Không có hợp đồng</b> |
|----------------|--------------------|-------------------------|--------------------------|
| 55-59          | 43,1               | 46,7                    | 10,2                     |
| 60+            | 35,4               | 51,2                    | 13,4                     |

*Nguồn: Báo cáo già hóa dân số 2020, Tổng cục Thống kê Việt Nam*

Bảng trên cho thấy, NLĐ nhóm tuổi từ 55 đến 59 có hợp đồng lao động chính thức cao hơn NLĐ nhóm tuổi từ 60 trở lên với tỉ lệ tương ứng là 43,1% và 35,4%, còn lại là thỏa thuận miệng và không có hợp đồng, trong đó thỏa thuận miệng chiếm tỉ trọng cao nhất là 46,7% và 51,2% tương ứng với 2 nhóm độ tuổi từ 55-59 và nhóm từ 60 tuổi trở lên.

Đối với loại hợp đồng, pháp luật về lao động trước đây quy định NSDLĐ và NLĐCT được phép giao kết nhiều lần loại hợp đồng lao động theo mùa vụ hoặc theo một công việc nhất định có thời hạn dưới 12 tháng. Hiện tại, pháp luật vẫn chưa có quy định cụ thể về loại hợp đồng lao động giao kết giữa NSDLĐ và NLĐCT. Trong thời gian chờ hướng dẫn mới về việc này, ngày 06/08/2014, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã ban hành Công văn số 2825/LĐTBXH-LĐTL về việc hướng dẫn pháp luật lao động như sau: Nếu NSDLĐ có nhu cầu sử dụng và người lao động có đủ sức khỏe thì hai bên tiếp tục thực hiện hợp đồng lao động đã ký; Nếu người lao động không có đủ sức khỏe hoặc NSDLĐ không có nhu cầu sử dụng thì NSDLĐ và người lao động thỏa thuận chấm dứt hợp đồng lao động. NSDLĐ không được yêu cầu NLĐCT làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm và có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ. Đồng thời, NSDLĐ phải có trách nhiệm quan tâm, chăm sóc sức khỏe của NLĐCT lại nơi làm việc.

#### *3.2.2.4. Tình hình thực hiện pháp luật trong việc đảm bảo điều kiện làm việc và an toàn lao động đối với người lao động cao tuổi*

Điều kiện sử dụng NLĐCT làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm được quy định tại Điều 64 Luật An toàn, vệ sinh lao động. Theo quy định tại Điều 29 Nghị định số 39/2016/NĐ-CP ngày 15/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật An toàn, vệ sinh lao động. Theo đó, người sử dụng lao động có nhu cầu sử dụng NLĐCT làm các nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm phải lập phương án, gửi Bộ có thẩm quyền quản lý ngành với các nội dung cơ bản bao gồm: (i) Chức danh nghề, công việc, kèm theo mô tả đặc điểm điều kiện lao động của nghề, công việc sử dụng NLĐCT; (ii) Đề xuất và đánh giá từng điều kiện cụ thể sử dụng NCT; (iii) Bộ quản lý ngành quy định chức danh nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm được sử dụng NLĐCT và điều kiện cụ thể trong ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý”. Do đó, việc sử dụng NLĐCT làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm thực hiện theo quy định của các Bộ quản lý ngành trên cơ sở đề xuất của NSDLĐ. Bộ quản lý ngành hay Bộ có thẩm quyền quản lý ngành được xác định theo quy định của Chính phủ.

Trên thực tế, không ít NLĐCT vì kế sinh nhai sẵn sàng chấp nhận làm các công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng đến sức khỏe của họ. Bên cạnh đó, cũng không ít doanh nghiệp có nhu cầu thực sự không tuyển được lao động là NLĐCT do các điều kiện trên.

Về việc bảo vệ sức khỏe NLĐCT thể hiện ở các khía cạnh: (i) về thời giờ làm việc, NLĐCT được rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày (ít nhất 1 giờ) hoặc được áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian mà vẫn hưởng nguyên lương; (ii) về việc làm: Không được sử dụng NLĐCT làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe NLĐCT, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ. NSDLĐ chỉ được bố trí NLĐCT làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm...

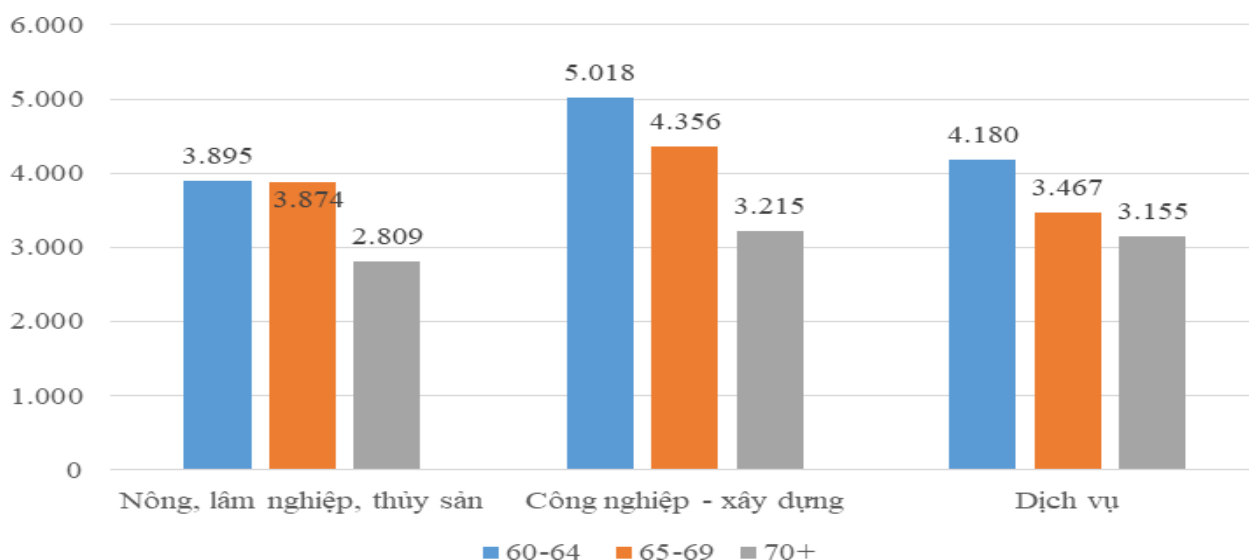
Qua thực tiễn thi hành pháp luật về NLĐCT cho thấy, về cơ bản, các doanh nghiệp đã tuân thủ các quy định của pháp luật về an toàn lao động, vệ sinh lao động, khi các NLĐCT làm việc, họ được miễn giảm các công việc độc hại. Việc quy định NSDLĐ không được dùng NLĐCT làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm ảnh hưởng xấu đến sức khỏe, trừ trường hợp đặc biệt là khá tốt, tuy nhiên đối với một số trường hợp nó trở thành rào cản vì có những trường hợp các doanh nghiệp đang rất cần sử dụng một số lao động cao tuổi có chuyên môn, tay nghề cao mà những người trẻ không đáp ứng được. Mặt khác, cũng có nhiều NLĐCT có sức khỏe tốt vẫn muốn tiếp tục làm việc. Có một số trường hợp doanh nghiệp với đặc thù nghề nghiệp chẳng hạn như các doanh nghiệp hoạt động trong ngành nghề nặng nhọc, độc hại như luyện kim, khai khoáng, hầm mỏ, hóa chất... Theo quy định thì phải bố trí công việc khác nhẹ nhàng hơn khi đối với NLĐCT, nên thực tế các doanh nghiệp đã thực hiện khá tốt điều này. Ở nước ta, đang thực hiện khá tốt về việc chăm sóc sức khỏe, an



toàn lao động cho NLĐCT khi từ đầu năm 2020 đến nay, đại dịch viêm đường hô hấp cấp do chủng vi rút corona COVID-19 gây ra. Khi đó, NLĐCT được bảo đảm về sự an toàn khi tham gia quan hệ lao động. NLĐCT, đặc biệt là người có bệnh lý nền, trong đó có bệnh về đường hô hấp, được dành mức độ ưu tiên cao nhất do có nguy cơ dẫn đến hệ quả xấu rất cao. Ở độ tuổi đã cao, NLĐCT dễ bị nhiễm nên cần được chăm sóc, giãn cách, bảo vệ đặc biệt.

### 3.2.2.5. Tình hình thực hiện pháp luật trong việc trả lương cho người lao động cao tuổi

Đơn vị: nghìn đồng/tháng



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê, 2020

### Biểu 3.5. Thu nhập bình quân tháng của NCT theo nhóm ngành và nhóm tuổi

Thực tế tại nước ta, khi người lao động sau khi nghỉ hưu vẫn tiếp tục làm việc cho doanh nghiệp theo hình thức hợp đồng khoán việc từng năm, không đóng BHXH, nhưng trong hợp đồng có ghi mức lương đã bao gồm BHXH, BHYT, BHTN khi đó, khi nghỉ việc NLĐCT có được hưởng trợ cấp thôi việc và chế độ khác. Trong đó, thời gian người lao động đã tham gia BHTN bao gồm thời gian NSDLĐ đã đóng BHTN theo quy định của pháp luật và thời gian NSDLĐ đã chi trả cùng lúc với kỳ trả lương của người lao động một khoản tiền tương đương với mức đóng BHTN theo quy định của pháp luật. Các loại hình hưởng thụ của hệ thống chủ yếu là các khoản chi trả dài hạn, bao gồm hưu trí, tử tuất, tai nạn lao động và mất sức lao động. Bên cạnh đó, có một số khoản chi trả một lần như trợ cấp mai táng, thanh toán một lần cho một số đối tượng về hưu và các khoản trợ cấp khác cho tai nạn lao động và mất khả năng lao động ở mức độ thấp. Lương hưu trí được thanh toán cho nam giới và nữ giới ở độ tuổi tương ứng là 60 và 55 với ít nhất 20 năm đóng góp, và mức lương này được xác định bằng công thức tính nhất định. Cụ thể, mức lương hưu được hưởng được tính bằng cách nhân mức lương cơ sở với một hệ số; trong đó, mức lương cơ sở được tính

bằng mức lương trung bình của một thời kỳ nhất định, ví dụ như mức lương trung bình của 5 năm cuối đối với lao động trong khu vực nhà nước. Hệ số được tính bằng 3% cho mỗi năm của 15 năm đóng góp đầu tiên, 2% với mỗi năm cho những năm tiếp theo và -1% đối với mỗi năm nghỉ hưu sớm. Tuy vậy, tổng mức hưởng không vượt quá 75% mức lương cơ sở.

Theo tính toán của Tổng cục Thống kê, mức lương bình quân của NLĐCT ở ngành công nghiệp, xây dựng cao nhất, tiếp đến nhóm ngành dịch vụ, và ở độ tuổi càng cao của NLĐCT thì thu nhập càng giảm. Giai đoạn 2010-2020, thu nhập bình quân tháng của lao động NLĐCT làm công hưởng lương tăng khá nhanh, từ 1564 nghìn đồng/tháng năm 2010 lên 4470 nghìn đồng/tháng năm 2020, bình quân mỗi năm tăng khoảng 9,5%, cao hơn mức tăng chung của cả nước.

Lao động cao tuổi làm trong các ngành khai khoáng; vận tải, kho bãi; y tế và hoạt động trợ giúp xã hội và xây dựng luôn có mức thu nhập bình quân tháng cao hơn so với các ngành khác khác. Năm 2020, những nghề lao động cao tuổi có thu nhập thấp gồm: Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản (bằng 76,3% bình quân chung), Nghệ thuật, vui chơi và giải trí (bằng 77,0% bình quân chung); Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải (bằng 81,2% bình quân chung).

Như vậy, mức lương bình quân mà NLĐCT được trả thường xuyên được tăng, thậm chí còn có phần cao hơn mức tăng của NLĐ nói chung. Điều này cũng thể hiện chính sách của Nhà nước ta về chế độ tiền lương nói chung và tiền lương cho NLĐCT nói riêng, nhất là trong 3 năm qua trong bối cảnh dịch bệnh diễn biến phức tạp thì việc thực hiện chính sách tiền lương để đảm bảo thu nhập, ổn định cuộc sống cho NLĐCT.

### **3.3. Đánh giá pháp luật hiện hành và thực tiễn thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam hiện nay**

#### **3.3.1 Đánh giá pháp luật hiện hành về người lao động cao tuổi ở Việt Nam**

##### **3.3.1.1. Những kết quả đã đạt được**

a) *Về quy định tuổi nghỉ hưu:* Độ tuổi nghỉ hưu theo quy định tại Bộ Luật Lao động 2019 là phù hợp với xu thế chung của thế giới, phù hợp với tình trạng già hóa dân số của Việt Nam, cụ thể:

*Thứ nhất*, khắc phục tình trạng thiếu hụt lao động trong thời gian tới. Hiện nay, Việt Nam đang trong quá trình già hóa dân số, tỷ lệ người trong độ tuổi có khả năng lao động đang giảm và tỷ lệ số người phụ thuộc đang tăng lên. Lực lượng lao động tham gia thị trường lao động của Việt Nam trong những năm gần đây đang tăng chậm cả về số lượng và tỷ lệ và sẽ đối mặt với nguy cơ thiếu hụt trong tương lai. Do đó, việc tăng tuổi nghỉ hưu cho người lao động là cần thiết và tránh tình trạng thiếu hụt lao động trong khoảng 20 năm tới do quá trình già hóa dân số.

*Thứ hai*, giảm gây áp lực cho quỹ BHXH. Việc tăng tuổi nghỉ hưu cho người lao động có thể điều chỉnh được chế độ hưu trí và vừa đảm bảo cân đối quỹ BHXH. Tăng tuổi nghỉ hưu có “tác động kép” tới quỹ hưu trí, do người lao động tiếp tục làm

việc sẽ tăng đóng vào quỹ, vừa giảm số năm chi trả lương hưu giúp giảm chi từ quỹ hưu trí. Đồng thời, người lao động tiếp tục làm việc sẽ tăng thu nhập cho cá nhân và đóng thuế cho ngân sách nhà nước. Theo tính toán của BHXH Việt Nam, nếu không tăng tuổi nghỉ hưu thì năm 2020, mức thu Quỹ BHXH sẽ bằng mức chi và đến 2037, cán cân thu chi cân bằng, do đó phải lấy ngân sách bù vào.

*Thứ ba*, nhằm tăng cơ hội hội nhập quốc tế. Theo thống kê, tuổi nghỉ hưu của các nước trên thế giới phổ biến là trên 60 đối với nữ, trên 62 đối với nam. Theo đó, việc tăng tuổi nghỉ hưu cho người lao động cũng nhằm lý do hội nhập với thế giới khi tuổi nghỉ hưu được thiết lập ở độ tuổi phổ biến là 60-62 và không phân biệt giới hạn riêng cho nam hay nữ.

*Thứ tư*, lộ trình tăng tuổi hưu phù hợp đỡ gây xáo trộn cho NLĐCT, NSDLĐ và xã hội. Việc tăng tuổi nghỉ hưu của nam lên 62 tuổi, của nữ lên 60 tuổi là cần thiết, tránh việc phải điều chỉnh đột ngột lên mức quá cao trong tương lai và hầu hết các quốc gia khi điều chỉnh tăng tuổi nghỉ hưu đều có một lộ trình để thu hẹp dần khoảng cách về tuổi nghỉ hưu giữa nam và nữ.

Ngoài ra, với lộ trình tăng tuổi nghỉ hưu như hiện nay sẽ cải thiện thu nhập, tăng cơ hội thăng tiến cho NLĐ kể cả lao động lớn tuổi.

Thực tế cũng cho thấy, trong thời gian qua, rất nhiều lao động có trình độ tại nhiều đơn vị trên cả nước dù đã đến tuổi về hưu nhưng vẫn được các đơn vị tiếp tục ký hợp đồng để tiếp tục lao động, cống hiến. Trong đó, tập trung nhiều ở đội ngũ như giáo viên, bác sỹ, kỹ sư và những người làm công tác nghiên cứu... Đơn cử như tại các cơ sở y tế với công việc khá đặc thù (như chữa bệnh tâm thần) được xếp vào công việc “có thể được nghỉ hưu trước tuổi” nhưng cho đến thời điểm này, số người lao động xin về hưu trước tuổi là rất ít. Ngược lại, việc kéo dài độ tuổi về hưu lại là điều kiện để họ được nâng cao tay nghề và có thêm thời gian để cống hiến cho công việc.

*b) Về quy định thời gian làm việc:* Các luật đã chú trọng đến thời gian làm việc dành cho NLĐCT để phù hợp với đặc điểm về sức khỏe và thể chất của người lao động. BLLĐ năm 2012 đã quy định rõ NLĐCT được rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày (ít nhất 1 giờ) hoặc được áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian mà vẫn hưởng nguyên lương. Trong khi đó, BLLĐ năm 2019 quy định cần có sự thỏa thuận giữa người sử dụng lao động với NLĐCT về việc rút ngắn thời giờ làm việc vẫn hưởng nguyên lương. Việc thay đổi quy định liên quan đến thời gian làm việc của NLĐCT mặc dù ban đầu có thể cho rằng gây bất lợi cho NLĐCT, tuy nhiên nếu nghiên cứu kỹ quy định này có thể thấy cách quy định mới đã đảm bảo sự bình đẳng thực chất trong quyền lao động việc làm của NCT, tránh sự phân biệt đối xử giữa NCT với những người trong độ tuổi lao động.

*c) Về quy định việc làm của NLĐCT:* Luật quy định không được sử dụng NLĐCT làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe NLĐCT, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ. Quy định này thể hiện sự bảo vệ sức khỏe đặc biệt đối với người lao động cao tuổi so với các

lao động bình thường khác, thể hiện tính nhân văn của pháp luật. NSDLĐ chỉ được bố trí NLĐCT làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm...trong trường hợp đặc biệt theo quy định. Điều đó, thể hiện sự hạn chế tối đa việc sử dụng người lao động cao tuổi làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm... Việc sử dụng người lao động cao tuổi làm công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện nhất định theo quy định của pháp luật. Ngoài việc không được sử dụng lao động là NCT làm các công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ thì BLLĐ còn xác định: “NSDLĐ có trách nhiệm quan tâm chăm sóc sức khỏe của người lao động cao tuổi tại nơi làm việc”. Quy định này một lần nữa thể hiện chính sách quan tâm của nhà nước tới người lao động cao tuổi, vừa khuyến khích tạo cơ hội cho NCT tham gia thị trường lao động, cũng vừa đảm bảo sức khỏe thể chất cho đối tượng này.

Theo các quy định nêu trên, khi người lao động đến tuổi nghỉ hưu, nếu có nhu cầu thì NSDLĐ có thể cùng với NLĐCT thỏa thuận kéo dài thời gian hợp đồng lao động hoặc giao kết hợp đồng lao động mới theo đúng các quy định về hợp đồng lao động. Trường hợp NLĐ tiếp tục lao động sau khi nghỉ hưu (người lao động cao tuổi), khi chấm dứt hợp đồng lao động đúng pháp luật thì NSDLĐ có trách nhiệm chi trả trợ cấp thôi việc cho người lao động (đối với thời gian làm việc sau khi nghỉ hưu).

*d) Về quy định hợp đồng lao động:* Theo quy định tại BLLĐ năm 2019, NLĐCT được ký hợp đồng xác định thời hạn nhiều lần với người NSDLĐ. Thông thường, NCT thường là những người có nhiều năm làm việc với nhiều kinh nghiệm, đặc biệt là những công việc yêu cầu trình độ cao. Do đó, để phát huy giá trị của NCT, Điều 149 BLLĐ năm 2019 cho phép người sử dụng lao động thỏa thuận giao kết nhiều lần hợp đồng lao động xác định thời hạn với NCT thay vì kéo dài thời hạn hợp đồng lao động hoặc giao kết hợp đồng lao động mới như trước đây. Đây là một quy định phù hợp và tạo điều kiện cho người lao động cao tuổi, họ có thể linh hoạt ký kết hợp đồng lao động xác định thời hạn với NSDLĐ nhiều lần hoặc thôi không ký kết hợp đồng khi thấy sức khỏe không đảm bảo để làm việc.

Quy định hiện hành cho phép NSDLĐ với NLĐ cao tuổi có thể ký kết hợp đồng lao động điện tử mà cũng có giá trị pháp lý như hợp đồng giao kết bằng văn bản truyền thống. Quy định này phù hợp với Luật Giao dịch điện tử năm 2005 và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các chủ thể (kể cả NSDLĐ hay người lao động cao tuổi- ngày nay họ đã có nhiều kiến thức, kỹ năng thành thạo về công nghệ thông tin) ký kết hợp đồng lao động linh hoạt hơn trong bối cảnh có sự tác động mạnh mẽ của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, sự bùng nổ của công nghệ thông tin và dịch chuyển lao động toàn cầu. Tóm lại, trong “thế giới phẳng” ngày nay, hình thức hợp đồng lao động bằng “văn bản truyền thống” không chỉ được hiểu ở dạng “giấy tờ” mà còn tồn tại dưới các hình thức như thư điện tử, các giao dịch điện tử và đi kèm với nó là chữ ký số.

Sự bình đẳng về quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động, BLLĐ năm 2019 có quy định bổ sung mang tính linh hoạt hơn khi cho phép người sử dụng lao động được quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động với trường hợp người lao động đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định trừ trường hợp hai bên có thỏa thuận khác.

*e) Về quy định tranh chấp lao động với NLĐCT:* Nhận thức của NLĐ và NSDLĐ về QHLD đã có chuyển biến căn bản và được nâng lên. NLĐCT từ chỗ phụ thuộc hoàn toàn vào NSDLĐ hoặc NSDLĐ áp đặt các chính sách đối với NLĐCT đã chuyển sang thực hiện cơ chế thương lượng, thỏa thuận về các vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích của cả hai bên. NLĐ chủ động đối thoại, thương lượng với NSDLĐ để bảo vệ và bảo đảm các quyền và lợi ích chính đáng của mình. Đối thoại, thương lượng đi vào thực chất và mang lại hiệu quả thiết thực hơn, bảo đảm hài hòa quyền và lợi ích của cả hai bên. Đã hình thành một số mô hình điểm trong thương lượng ký kết thỏa ước lao động tập thể cấp doanh nghiệp, cấp ngành, chất lượng của các thỏa ước lao động tập thể được nâng lên, nhiều chỉ tiêu phản ánh quyền và lợi ích của NLĐ đạt được cao hơn so với quy định của pháp luật.

Tóm lại, việc xây dựng và ban hành những quy định pháp luật đối với NLĐCT cơ bản đã đạt được các mục tiêu quan trọng sau:

- Mang tính nhân văn sâu sắc: Các quy định pháp luật về NLĐCT mặc dù không cụ thể và chi tiết, song đã thể hiện tư tưởng coi trọng và đánh giá cao vai trò, vị thế của NCT; động viên NCT cống hiến tài trí, sức lực của mình cho đất nước, nêu cao tinh thần lao động cho các thế hệ trẻ.

- Giảm bớt gánh nặng cho gia đình, xã hội: NLĐCT tham gia thị trường lao động, họ có thêm thu nhập và có thể tự lo cho bản thân khi mà chi phí về y tế và các chi phí khác đối với NCT ngày càng cao do sức khỏe ngày càng suy giảm.

- Đáp ứng nhu cầu lao động của NLĐCT: Đối với một số NCT, không phải khi đến tuổi nghỉ hưu là không còn đủ sức khỏe để tiếp tục làm việc. Hơn nữa, một số NCT mong muốn tiếp tục làm việc không phải chỉ vì thu nhập hay kế sinh nhai, mà đó còn là niềm đam mê nghề nghiệp, sự cống hiến, niềm vui...

- Theo kịp xu hướng già hóa dân số: Xã hội ngày càng phát triển, tuổi thọ con người ngày càng tăng cao, do đó, khi đến tuổi nghỉ hưu theo luật định, NLĐCT đa phần vẫn có sức khỏe tốt cả về tâm lý và thể chất. Lực lượng này chiếm một tỷ lệ ngày càng tăng cao trong xã hội đang bị già hóa dân số như Việt Nam. Việc huy động, khuyến khích lực lượng này tiếp tục tham gia thị trường lao động là một giải pháp ứng phó thích hợp trong bối cảnh đó.

- Tận dụng nguồn lao động có kinh nghiệm, có trình độ chuyên môn cao, tránh lãng phí nguồn nhân lực: Đa phần NLĐCT là những người có nhận thức đầy đủ, kinh nghiệm sâu sắc trong làm việc và giao tiếp; đồng thời có trình độ chuyên môn cao. Việc tạo cơ hội cho NCT ở lại thị trường lao động sẽ tạo ra lợi thế cho các tổ chức trong cả khu vực công và khu vực tư tiết kiệm được chi phí để đào tạo lại, bồi dưỡng NLĐ, mà còn tiết kiệm được nhiều thời gian và công sức cho xã hội.

### 3.3.1.2. Những bất cập trong quy định pháp luật về người lao động cao tuổi

Từ những phân tích các quy định và văn bản pháp lý đã và đang điều chỉnh NLĐCT ở phần trên, có thể thấy hiện nay liên quan đến pháp luật về NLĐCT vẫn còn tồn tại một số các bất cập sau:

#### a) Bất cập trong quy định về độ tuổi nghỉ hưu

- Chưa rõ ràng về cách xác định NLĐCT. Về thuật ngữ “NLĐCT”, hiện đang có một số mâu thuẫn như sau: Theo Luật NCT năm 2009: NCT là công dân Việt Nam từ đủ 60 tuổi trở lên. Đồng thời, BLLĐ năm 2019 xác định: “người lao động cao tuổi là người tiếp tục lao động sau độ tuổi nghỉ hưu”. Như vậy, khái niệm người lao động cao tuổi ở đây không có mối liên quan chặt chẽ với khái niệm NCT. Hơn nữa, nếu theo quy định trong BLLĐ năm 2012 (có hiệu lực đến 31/12/2021), tuổi nghỉ hưu là 55 tuổi đối với nữ và 60 tuổi đối với nam. Còn theo BLLĐ năm 2019, tuổi nghỉ hưu ở nam tăng dần đến 62 tuổi vào năm 2028 và tuổi nghỉ hưu ở nữ tăng dần đến 60 tuổi vào 2035. Hoặc trong một số trường hợp người lao động bị suy giảm khả năng lao động; làm công việc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm; làm việc ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo... có thể nghỉ hưu ở tuổi thấp hơn so với quy định nêu trên. Như vậy, độ tuổi nghỉ hưu là một thuật ngữ xác định một khoảng tuổi mà người lao động nghỉ hưu, và tùy từng trường hợp cụ thể mà người lao động được xác định là người lao động cao tuổi. Với cách hiểu như vậy thì nhóm người lao động nghỉ hưu trước tuổi hoặc nhóm người lao động làm việc đến 62 (đối với nữ), 65 (đối với nam) có được xem là người lao động cao tuổi hay không?

- Việt Nam đang ở thời kỳ đỉnh cao của dân số vàng nhưng bắt đầu bước vào quá trình già hoá dân số từ năm 2017 khi tỷ lệ NCT chiếm 10% dân số và rất nhanh chóng trở thành một nước có dân số già. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam đang bắt đầu trở thành một trong những quốc gia có tốc độ già hóa nhanh nhất thế giới. Già hoá dân số, nhất là tuổi thọ trung bình của người Việt Nam tăng (đến năm 2016 đạt 75,6 tuổi) là yếu tố tác động thuận chiều đối với tăng tuổi nghỉ hưu. Tuy nhiên, chất lượng dân số của Việt Nam còn thấp. Theo một đánh giá gần đây, số năm bình quân ốm đau, bệnh tật của dân số Việt Nam rất cao (khoảng 12 năm); tuổi bình quân khoẻ mạnh thấp (64 tuổi). Đặc biệt, có 67,2% NCT có tình trạng sức khỏe yếu và rất yếu, 70% NCT có khó khăn về vật chất... Khoảng 95% NCT có bệnh, chủ yếu là bệnh mãn tính không lây truyền, trung bình 1 NCT Việt Nam mắc 3 bệnh. Trong khi đó, hệ thống chăm sóc sức khỏe chưa đáp được nhu cầu ngày càng tăng của NCT [50]. Do đó, sức khỏe đủ đảm bảo để duy trì khả năng lao động khi tăng tuổi nghỉ hưu là điều không dễ dàng, khi tuổi bình quân khoẻ mạnh của dân số Việt Nam còn thấp.

- Tăng tuổi hưu như hiện nay nếu không có một cơ chế đánh giá năng lực cán bộ tốt, tăng tuổi nghỉ hưu có thể gia tăng gánh nặng cho khu vực nhà nước. Cụ thể, tiền lương và các khoản chi khác (BHXH, y tế, đào tạo...) sẽ tăng, trong khi năng suất LĐ giảm, do một bộ phận cán bộ có năng lực thấp, sức khỏe yếu, sức ỳ lớn vẫn

tiếp tục ở lại trong hệ thống. Về phần doanh nghiệp, tăng tuổi nghỉ hưu làm cho một số doanh nghiệp thiếu hụt đội ngũ lao động trẻ năng động, sáng tạo. Điều này có thể tạo ra sự mất cân đối về lao động giữa các nhóm tuổi trong cơ quan, doanh nghiệp. Cùng đó, tăng tuổi nghỉ hưu sẽ khiến số người đăng ký thất nghiệp hoặc trợ cấp ốm đau tăng, do nhiều người không thích nghỉ được, hoặc sức khỏe không đảm bảo sẽ phải nghỉ sớm.

*b) Bất cập trong quy định về việc làm đối với NLĐCT:*

Hiện tại, chưa có những quy định pháp luật một cách rõ ràng về công việc, ngành nghề không được sử dụng NLĐCT, đặc biệt chưa có hướng dẫn chi tiết về nội dung này trong BLLĐ năm 2019. Đối với BLLĐ năm 2012, việc sử dụng NLĐCT làm công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm được quy định tại Điều 11, Nghị định số 45/2013/NĐ-CP ngày 10/5 /2013 quy định chi tiết một số điều của BLLĐ về thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi và an toàn lao động, vệ sinh lao động.

Tại khoản 2 của Điều 11 Nghị định 45/2013/NĐ-CP: “Căn cứ vào quy định tại khoản 1 Điều này, Bộ, cơ quan ngang Bộ quy định chức danh nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm và các điều kiện cụ thể đối với từng trường hợp đặc biệt sử dụng người lao động cao tuổi trong lĩnh vực, ngành, nghề thuộc thẩm quyền quản lý”. Phải chăng đây chính là “trường hợp đặc biệt theo quy định của chính phủ” được nêu tại khoản 3 Điều 167 BLLĐ năm 2012. Bên cạnh đó, căn cứ theo Mục d, Khoản 1 Điều 29 nghị định 39/2016/NĐ - CP có hiệu lực thi hành từ 01/07/2016 hướng dẫn thi hành Luật An toàn, vệ sinh lao động qui định: “Chỉ sử dụng không quá 05 năm đối với từng NLĐCT”.

Có thể thấy, với hướng dẫn chi tiết về các điều kiện sử dụng NLĐCT làm các công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm... như đã phân tích ở phần trên rất dễ dẫn đến cách hiểu và áp dụng là cứ đủ điều kiện nêu trên thì sẽ được sử dụng NLĐCT vào làm các công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm... Trong thực tế, không ít NLĐCT vì kế sinh nhai sẵn sàng chấp nhận làm các công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng đến sức khỏe của họ. Bên cạnh đó, cũng không ít doanh nghiệp có nhu cầu thực sự không tuyển được lao động là NLĐCT do các điều kiện trên.

Ngoài ra, việc quy định "*Không được sử dụng NLĐCT làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe NLĐCT, trừ trường hợp bảo đảm các điều kiện làm việc an toàn.*" (khoản 3 Điều 149 BLLĐ năm 2019) khá ưu việt nhưng đối với một số trường hợp nó trở thành rào cản vì có những trường hợp các doanh nghiệp đang rất cần sử dụng một số lao động cao tuổi có chuyên môn, tay nghề cao mà những người trẻ không đáp ứng được. Mặt khác, cũng có nhiều NLĐCT có sức khỏe tốt vẫn muốn tiếp tục làm việc, song cung cầu không thể gặp nhau vì quy định khá khắt khe, chẳng hạn người lao động cao tuổi phải có kinh nghiệm, tay nghề cao với thâm niên nghề

nghiệp từ đủ 15 năm trở lên; được cấp chứng nhận hoặc chứng chỉ nghề hoặc được công nhận là nghệ nhân...”.

Một vấn đề khác mà các doanh nghiệp đang gặp phải là với đặc thù nghề nghiệp chẳng hạn như các doanh nghiệp hoạt động trong ngành nghề nặng nhọc, độc hại (luyện kim, khai khoáng, hầm mỏ, hóa chất...). Theo quy định thì phải bố trí công việc khác nhẹ nhàng hơn khi người lao động được xem là cao tuổi. Nhưng đặt trường hợp không có việc phù hợp để bố trí thì doanh nghiệp có được quyền chấm dứt hợp đồng lao động hay không một khi họ đến tuổi hưu nhưng không đủ điều kiện hưởng lương hưu theo quy định.

*c) Những bất cập trong quy định về bảo vệ và chăm sóc sức khỏe NLĐCT tại nơi làm việc*

Căn cứ theo Khoản 4, Điều 149, BLLĐ năm 2019 (tương tự như khoản 4, điều 167 BLLĐ năm 2012): “NSDLĐ có trách nhiệm quan tâm chăm sóc sức khỏe của NLĐCT tại nơi làm việc”. Quy định này thể hiện sự bảo vệ sức khỏe đặc biệt đối với NLĐCT so với các lao động bình thường khác, thể hiện tính nhân văn của pháp luật. Tuy nhiên, với cách quy định chung chung như vậy và không có những quy định hướng dẫn thi hành hoặc chưa có những quy định cụ thể hơn thì điều khoản này hiện chỉ mang tính “tuyên ngôn”, không có tính định lượng rõ ràng nên rất khó thực hiện cũng như kiểm tra, giám sát.

*d) Bất cập trong quy định về thời gian làm việc, thời gian nghỉ ngơi của NLĐCT*

Hiện chưa có hướng dẫn cụ thể về nội dung này trong BLLĐ năm 2019, nói cách khác, BLLĐ năm 2019 đã không đưa ra các quy định về thời gian làm việc và thời gian nghỉ ngơi dành riêng cho NLĐCT, mà chỉ quy định do 2 bên (NSDLĐ và NLĐCT) tự thỏa thuận với nhau. Trước đó, BLLĐ năm 2012 và Khoản 10, Điều 3, Nghị định số 45/2013/NĐ-CP ngày 10 tháng 5 năm 2013 về thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi và an toàn lao động, vệ sinh lao động có quy định như sau: “Thời giờ làm việc của NLĐCT được rút ngắn mỗi ngày ít nhất 01 giờ đối với NLĐCT trong năm cuối cùng trước khi nghỉ hưu.” Như vậy, mô hình chung, qui định này chỉ áp dụng cho đối tượng sắp nghỉ hưu theo quy tại Điều 187 của BLLĐ năm 2012 và không áp dụng cho đối tượng là NLĐCT. Cách quy định như vậy rất bất hợp lý và không đạt được mục tiêu của pháp luật dành cho NLĐCT.

*e) Bất cập trong quy định về việc sử dụng NLĐCT làm việc ban đêm, làm thêm giờ (tăng ca)*

Ngoài việc, không được sử dụng lao động là NCT làm các công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ thì BLLĐ còn xác định: “NSDLĐ có trách nhiệm quan tâm chăm sóc sức khỏe của NLĐCT tại nơi làm việc”. Quy định này một lần nữa thể hiện chính sách quan tâm tới NLĐCT của nhà nước. Tuy nhiên, khi nghiên cứu BLLĐ năm 2012, còn một số bản khoản về việc NLĐCT có phải làm việc vào ca đêm (từ 22 giờ đến 6 giờ); NSDLĐ



có thể thỏa thuận với NLĐCT về việc làm thêm giờ hay không. Theo quy định hiện hành của BLLĐ năm 2012 và cả BLLĐ năm 2019, chưa có quy định nào nói rằng: “không được bố trí NLĐCT làm việc vào ca đêm” và cũng không có quy định nào quy định: “không được sử dụng lao động là NCT làm thêm giờ”. Như vậy, ở khía cạnh này, chúng ta thấy các quy định về bảo vệ NLĐCT còn đang bị bỏ ngỏ.

*g) Bất cập trong quy định về hợp đồng lao động với NLĐCT*

- Về hợp đồng lao động đối với lao động là NCT: Căn cứ theo Khoản 1, Điều 167, BLLĐ năm 2012: “Khi có nhu cầu, người sử dụng lao động có thể thỏa thuận với người lao động cao tuổi có đủ sức khỏe kéo dài thời hạn hợp đồng lao động hoặc giao kết hợp đồng lao động mới theo quy định tại Chương III của Bộ luật này” là chưa hợp lý bởi vì các quy định pháp luật về Hợp đồng lao động đối với người lao động cao tuổi có một số đặc thù về tính chất công việc, về chế độ việc làm, chế độ bảo hiểm ... Còn trong BLLĐ năm 2019, điều 149 chỉ quy định rất chung “*hai bên có thể thỏa thuận giao kết nhiều lần hợp đồng lao động xác định thời hạn*”. Như vậy, luật hiện hành đã không quy định rõ ràng nội dung và thể thức hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi như thế nào. Đồng thời, Nghị định 145/2020/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều về điều kiện lao động và quan hệ lao động cũng không có điều khoản nào đề cập đến hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi. Đây là một điểm trống, còn bỏ ngỏ trong pháp luật về người lao động cao tuổi.

- Về nội dung hợp đồng lao động được quy định trong BLLĐ năm 2012 và BLLĐ 2019 đều chưa quy định rõ ràng, cụ thể: Theo quy định tại Điều 23 BLLĐ 2012 và Điều 21 BLLĐ 2019 thì một trong những nội dung chủ yếu phải có trong nội dung của hợp đồng lao động là “*Công việc và địa điểm làm việc*”. Như vậy, theo quy định trên thì trong nội dung của hợp đồng lao động bắt buộc phải ghi rõ công việc của NLĐCT phải làm và địa điểm làm việc cụ thể của NLĐCT sau khi giao kết hợp đồng lao động. Tuy nhiên, trên thực tế, quá trình thực hiện hợp đồng lao động giữa NLĐCT với người sử dụng lao động không phải lúc nào người lao động cũng được giao làm một công việc cụ thể, mà quá trình làm việc người sử dụng lao động thường điều chuyển, bố trí người lao động làm nhiều công việc khác nhau. Vì vậy, để được xem là không vi phạm BLLĐ, trong hợp đồng lao động bao giờ NSDLĐ cũng đưa vào một nội dung trong phần “*công việc*” đó là “*thực hiện các công việc khác theo yêu cầu của người sử dụng lao động*”. Với điều khoản này, mặc dù có rất nhiều bất lợi cho NLĐCT nhưng vì nhu cầu việc làm buộc NLĐCT phải chấp nhận.

- Đối với địa điểm làm việc, đây cũng là một trong những nội dung bắt buộc phải quy định cụ thể trong hợp đồng lao động. Tuy nhiên, trong thực tiễn hoạt động phần lớn các doanh nghiệp chỉ có một bộ phận người lao động làm việc ở bộ phận Hành chính - Văn phòng thì địa điểm làm việc mới có định, còn một bộ phận rất lớn người lao động phải di chuyển nhiều nơi (tức là địa điểm làm việc không có định), nhất là các doanh nghiệp hoạt động có thị trường lớn thì việc ghi rõ, cụ thể địa điểm

làm việc trong hợp đồng lao động là khó thực hiện. Vì vậy, để thực hiện được điều này, trong hợp đồng lao động các doanh nghiệp đều đưa vào ở phần “địa điểm làm việc” là “*các địa bàn khác có liên quan*”.

Như vậy, từ quy định của BLLĐ và thực tiễn diễn ra trong quá trình giao kết hợp đồng lao động của các doanh nghiệp cho thấy, quy định nội dung của hợp đồng lao động phải có “*Công việc và địa điểm làm việc*” chỉ là hình thức, rất khó thực hiện triệt để trên thực tế.

*h) Bất cập trong quy định giải quyết tranh chấp với người lao động cao tuổi*

Qua thực tiễn áp dụng, có thể thấy cơ chế giải quyết tranh chấp lao động thông qua tòa án không phù hợp với những tranh chấp lao động mà các bên mong muốn được giải quyết nhanh chóng cũng như những tranh chấp lao động nhỏ, không phức tạp bởi cơ chế này sẽ làm các bên mất nhiều thời gian, công sức cũng như chi phí tố tụng. Thay vì đó, các bên trong tranh chấp lao động nên lựa chọn hòa giải thông qua hòa giải viên lao động. Tuy nhiên, về giá trị pháp lý của “Biên bản hòa giải thành” lại chưa cao, cụ thể: Theo khoản 4 Điều 188 BLLĐ năm 2019 quy định về trình tự, thủ tục hòa giải tranh chấp lao động cá nhân của Hòa giải viên lao động, thì trường hợp các bên thỏa thuận được, Hòa giải viên lao động lập “Biên bản hòa giải thành”. Biên bản này do Hòa giải viên lập, là kết quả ghi nhận ý chí và nguyện vọng của các bên. Mặc dù Điều 187 BLLĐ năm 2019 quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp lao động cá nhân gồm Hòa giải viên lao động; Hội đồng trọng tài lao động và Tòa án nhân dân, tuy nhiên giá trị “Biên bản hòa giải thành” của Hòa giải viên lao động lại thiếu cơ chế đảm bảo thi hành như kết quả hòa giải thành của Tòa án.

Khoản 6 Điều 188 BLLĐ năm 2019 quy định “Trường hợp một trong các bên không thực hiện các thỏa thuận trong biên bản hòa giải thành thì bên kia có quyền yêu cầu Hội đồng trọng tài lao động hoặc Tòa án giải quyết”. Quy định này rõ ràng chưa thực sự công nhận giá trị pháp lý của biên bản hòa giải thành do Hòa giải viên lao động lập, trong khi trước đó lại thừa nhận thẩm quyền giải quyết tranh chấp của Hòa giải viên lao động.

Ngoài ra, về thời hạn kết thúc giải quyết tranh chấp với người lao động nói chung và NLĐCT nói riêng thông qua Hòa giải viên lao động quy định tại Khoản 2 Điều 188: Trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày hòa giải viên lao động nhận được yêu cầu từ bên yêu cầu giải quyết tranh chấp hoặc từ cơ quan quy định tại khoản 3 Điều 181 của Bộ luật này, hòa giải viên lao động phải kết thúc việc hòa giải”. Tuy nhiên, thời gian giải quyết việc hòa giải trong vòng 5 ngày là quá ít vì cần tính đến trong thời gian 5 ngày đó rất có thể các bên tranh chấp gặp một số tình huống bất khả kháng như ốm đau, bệnh tật, tai nạn...nhất là với NLĐCT thường dễ ốm đau, bệnh tật.

Thêm nữa, Khoản 4 và Khoản 5 Điều 188 BLLĐ năm 2019 quy định Trường hợp phương án hòa giải không được chấp nhận hoặc có bên tranh chấp đã được triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai mà vẫn vắng mặt không có lý do chính đáng thì hòa giải

viên lao động lập biên bản hòa giải không thành. Bản sao biên bản hòa giải không thành phải được gửi cho các bên tranh chấp trong thời hạn 01 ngày làm việc kể từ ngày lập biên bản. Thời hạn 01 ngày làm việc để gửi biên bản cũng là quá ngắn để hoàn thành vì còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khách quan như thời tiết, bệnh tật,...

*k) Thiếu hụt các quy định về vấn đề an sinh xã hội đối với NLDCT*

Hệ thống pháp luật từng bước được hoàn thiện để bảo đảm quyền ASXH cho mọi người dân, trong đó có NLDCT. Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên khẳng định quyền ASXH cơ bản cho người dân: “Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội” [89]. Đồng thời Hiến pháp cũng quy định: “Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội” [89]. BLLĐ năm 2012, 2019 tiếp tục phát triển thị trường lao động, tăng cường điều kiện hoạt động của các đối tác tham gia thị trường lao động: Nhà nước, doanh nghiệp, các tổ chức môi giới trung gian và người lao động; tăng cường hỗ trợ của Nhà nước đối với người lao động yếu thế trên thị trường thông qua các chính sách hỗ trợ tạo việc làm. Luật Việc làm năm 2013 lần đầu tiên hướng đến khu vực kinh tế phi chính thức; tiếp tục mở rộng cơ hội cho người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp (mọi lao động làm việc trong các doanh nghiệp có hợp đồng lao động từ 3 tháng trở lên đều bắt buộc tham gia bảo hiểm thất nghiệp). Luật BHYT sửa đổi (năm 2013) chuyển từ bao phủ toàn dân sang BHYT bắt buộc đối với toàn bộ dân cư; mở rộng sự tham gia của người dân vào BHYT (hoàn thiện chế độ đóng, chế độ hưởng và điều kiện hưởng BHYT); mở rộng đối tượng được Nhà nước bảo hộ một phần và toàn phần để tham gia BHYT. Luật BHXH sửa đổi (năm 2014) mở rộng diện tham gia BHXH bắt buộc đối với người lao động làm việc có hợp đồng từ 1 tháng trở lên; tăng cường chế tài đối với việc trốn đóng BHXH; hoàn thiện chế độ BHXH tự nguyện theo hướng linh hoạt và phù hợp với điều kiện về việc làm và thu nhập của lao động trong khu vực phi chính thức; đề xuất giải pháp khuyến khích người lao động khu vực phi chính thức tham gia BHXH; hiện đại hóa công tác quản lý đối tượng tham gia BHXH.

Bên cạnh, những kết quả đạt được, hệ thống pháp luật về ASXH vẫn bộc lộ những hạn chế, nhất định. Hệ thống chính sách ASXH hiện hành còn phân tán, manh mún, thiếu sự gắn kết, chưa khuyến khích người dân tích cực tham gia... Các chương trình dạy nghề nói chung, dạy nghề cho lao động nông thôn chưa gắn với nhu cầu thị trường lao động và nhu cầu sản xuất; chất lượng lao động chưa cao, tỷ lệ lao động có bằng cấp, chứng chỉ mới đạt gần 20% (năm 2014). Giảm nghèo chưa bền vững, nguy cơ tái nghèo cao; tỷ lệ nghèo ở nhiều vùng dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa vẫn còn trên 50%, cá biệt có nơi còn trên 70%; chênh lệch giàu - nghèo về thu nhập và tiếp cận các dịch vụ xã hội giữa các vùng, nhóm dân cư có xu hướng gia tăng, nhất là giữa khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên với các vùng còn lại; giữa người dân ở các khu vực khác nhau.

*m) Pháp luật hiện hành chưa quy định những ưu đãi cho doanh nghiệp sử dụng lao động là NCT*

- Pháp luật hiện tại chưa đề cập đến một trong những tiêu chí đánh giá chỉ số trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp là tỉ lệ sử dụng lao động cao tuổi tương tự như các tiêu chí về sử dụng lao động khuyết tật..., qua đó thấy được sự phát triển của mỗi doanh nghiệp và những đóng góp cho xã hội của doanh nghiệp đó. Việc bổ sung các quy định về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp liên quan đến sử dụng NLĐCT sẽ là động lực, khuyến khích các doanh nghiệp tạo cơ hội việc làm cho NCT, vừa đáp ứng được nhu cầu được tiếp tục làm việc để có thêm thu nhập của NCT, đồng thời vừa thể hiện trách nhiệm của các doanh nghiệp đối với các vấn đề xã hội.

- Hệ thống hưu trí và các quy định về thuế hiện hành không khuyến khích một số NLĐCT tiếp tục làm việc trên thị trường lao động. Theo kết quả khảo sát, phần lớn lao động cao tuổi đang làm việc cho biết, nhiều cá nhân người lao động chưa nhận thức đầy đủ tính linh hoạt trong hệ thống thu nhập của cá nhân. Trong một số trường hợp, các quy định về thuế thu nhập cá nhân đối với NLĐCT tiếp tục làm việc theo hình thức hợp đồng tự vấn hay thuế phi chính thức đối với lao động cao tuổi tự sản xuất kinh doanh. Lao động cao tuổi tiếp tục làm việc thì đóng thuế thu nhập cá nhân giống như các lao động khác, không có sự phân biệt. Việc thực hiện các quy định này có thể không khuyến khích một số NLĐCT nghỉ hưu tiếp tục làm việc hoặc làm việc đủ thời gian theo quy định của doanh nghiệp. Nhiều cá nhân là lao động cao tuổi đang làm việc phải đối mặt với mức thuế thu nhập cá nhân cao do các quy định trong Luật Thuế thu nhập cá nhân.

### *3.3.2. Đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi Việt Nam hiện nay*

Nhờ có những quy định của pháp luật về lao động và việc làm cho NCT, do đó hiện nay số lượng NLĐCT tiếp tục làm việc sau khi nghỉ hưu chiếm tỷ lệ khá cao, trên 60% theo khảo sát của Bộ Lao động- Thương binh xã hội (biểu 3.3). Từ đó thu nhập của NCT cũng tăng lên mức bình quân là 10%/năm, thậm chí có phần cao hơn mức tăng thu nhập của người lao động nói chung. Đó chính là kết quả của hệ thống chính sách pháp luật về NLĐCT trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực đó thì vẫn còn một số hạn chế, bất cập trong quá trình thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở nước ta.

*Thứ nhất*, mặc dù trong các luật hiện hành đã có nhiều quy định cụ thể và thiết thực ghi nhận vai trò của NLĐCT, khuyến khích và tạo việc làm cho NLĐCT. Song, việc thực thi các chính sách này có nhiều hạn chế, vẫn còn khoảng cách xa giữa việc ban hành chính sách với thực tiễn thi hành. Hiện nay có một thực tế trong khu vực tư nhân, nhiều công ty, doanh nghiệp... đã bỏ rất nhiều tiền để mời chuyên gia nước ngoài về làm tư vấn, có vấn đề trong khi nguồn lực trí tuệ của NCT Việt Nam hoàn toàn đáp ứng được những công việc đó song không được tận dụng.

*Thứ hai*, Trong Chương trình hành động quốc gia về NCT Việt Nam giai đoạn 2012 – 2020 đưa ra một số chỉ tiêu sau: (i) Đến 2015: Trên 25% tổng số xã, phường, thị trấn hỗ trợ cho việc thành lập và hoạt động của Quỹ chăm sóc và phát huy vai trò

NCT trên địa bàn; Ít nhất 15% số xã, phường, thị trấn có câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau hoặc các mô hình khác nhằm chăm sóc và phát huy vai trò NCT, trong đó trên 70% NCT trên địa bàn tham gia và hưởng lợi. (ii) Đến 2020: Ít nhất 50% số xã, phường, thị trấn có câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau hoặc các mô hình khác nhằm chăm sóc và phát huy vai trò NCT, trong đó trên 70% NCT trên địa bàn tham gia và hưởng lợi. Trên 80% tổng số xã, phường, thị trấn hỗ trợ cho việc thành lập và hoạt động của Quỹ chăm sóc và phát huy vai trò NCT trên địa bàn; 100% cơ quan phát thanh, truyền hình cấp Trung ương và địa phương có chuyên mục về NCT tối thiểu 01 lần/01 tuần; Ít nhất 50% số xã, phường, thị trấn có câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau hoặc các mô hình khác nhằm chăm sóc và phát huy vai trò NCT, trong đó trên 70% NCT trên địa bàn tham gia và hưởng lợi. Ngoài ra, chương trình đã nêu ra các hoạt động cần thực thi nhằm phát huy vai trò NCT: a) Hướng dẫn, tạo điều kiện cho NCT tham gia các hoạt động kinh tế như: Khôi phục nghề và dạy nghề truyền thống, khuyến nông, khuyến ngư, khuyến lâm theo điều kiện và khả năng cụ thể; b) Thực hiện hỗ trợ phương tiện sản xuất, chuyên giao công nghệ, tiêu thụ sản phẩm và vốn đầu tư phát triển sản xuất đối với NCT trực tiếp sản xuất, kinh doanh; c) Tạo điều kiện để NCT là nhà khoa học, nghệ nhân và những NCT có kỹ năng, kinh nghiệm đặc biệt có nguyện vọng được tiếp tục cống hiến, truyền thụ những kiến thức văn hoá, xã hội, khoa học và công nghệ, kỹ năng nghề nghiệp cho thế hệ trẻ, gương mẫu đi đầu và làm nòng cốt trong phong trào xây dựng xã hội học tập; xây dựng gia đình, dòng họ hiếu học; d) Tổ chức các hoạt động để NCT bày tỏ ý kiến, nguyện vọng, kiến nghị với cơ quan, tổ chức về những vấn đề mà NCT quan tâm; đ) Hỗ trợ việc thành lập và hoạt động của Quỹ chăm sóc và phát huy vai trò NCT. Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về NCT; xây dựng và thực hiện Đề án về chăm sóc và phát huy vai trò NCT; đưa mục tiêu chăm sóc và phát huy vai trò NCT vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm và từng thời kỳ ở các cấp.

Tuy vậy, hiện nay không có các báo cáo tổng kết chương trình, đánh giá kết quả thực hiện chương trình để xem xét mức độ hoàn thành các chỉ tiêu được đặt ra ở trên. Các hoạt động đặt ra trong chương trình cũng không có báo cáo về việc triển khai (tiến độ, mức độ, phạm vi, đối tượng...)

*Thứ ba*, về thực tiễn giải quyết tranh chấp lao động với NLĐCT tại tòa án

Đa phần các tranh chấp lao động liên quan đến NLĐ nói chung và NLĐCT nói riêng đều do tòa án giải quyết, điều này đã gây áp lực lên các cơ quan tòa án khi phải giải quyết một số lượng án lao động lớn, kết quả là án tồn đọng qua năm, không được giải quyết kịp thời nên không bảo đảm được quyền lợi của các bên trong tranh chấp lao động, nhất là quyền lợi của người lao động cao tuổi - chủ thể vốn yếu thế hơn trong quan hệ lao động, trong khi pháp luật hiện hành cho phép các bên có thể tự giải quyết tranh chấp lao động thông qua thương lượng hoặc nhờ đến sự giúp đỡ của hòa giải viên lao động, hội đồng trọng tài lao động.

Vẫn còn xảy ra tình trạng vụ tòa án xét xử sơ thẩm thiếu căn cứ pháp luật, nhiều lỗ hổng, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của các bên. Trong một số vụ án, khi nghiên cứu tài liệu, đánh giá chứng cứ, tòa án còn thiếu khách quan, thiếu tính toàn diện. Không ít thẩm phán không nghiên cứu kỹ hồ sơ vụ án, không xem xét kỹ yêu cầu của đương sự, thụ lý và giải quyết sai đối tượng khởi kiện, dẫn đến tình trạng giải quyết lại vụ án đã bị hủy, nên tòa án cấp phúc thẩm phải hủy hoặc sửa án, quyết định của tòa án cấp sơ thẩm, kéo dài thời hạn giải quyết tranh chấp lao động.

Việc giải quyết tranh chấp lao động của tòa án còn gặp một số trở ngại do người lao động cao tuổi khó khăn trong thu thập, cung cấp tài liệu, chứng cứ chứng minh quyền lợi của mình bị xâm phạm, cũng như gửi đơn khởi kiện đến tòa án không đúng thẩm quyền. Nguyên nhân của vấn đề này xuất phát từ sự chồng chéo, chưa đồng bộ giữa các quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự.

Qua thực tiễn áp dụng, có thể thấy cơ chế giải quyết tranh chấp lao động thông qua tòa án không phù hợp với những tranh chấp lao động mà các bên mong muốn được giải quyết nhanh chóng cũng như những tranh chấp lao động nhỏ, không phức tạp bởi cơ chế này sẽ làm các bên mất nhiều thời gian, công sức cũng như chi phí tố tụng. Thay vì đó, các bên trong tranh chấp lao động nên lựa chọn hòa giải thông qua hòa giải viên lao động.

### *3.2.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập trong thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam*

Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến những bất cập trong việc xây dựng và thực thi pháp luật về NLĐCT chủ yếu xuất phát từ những khó khăn, thách thức mà NLĐCT đang phải đối mặt khi tham gia thị trường lao động.

*Một là*, nhận thức chưa đầy đủ về vai trò và sự cần thiết tạo việc làm cho NLĐCT. Chính vì vậy, vẫn còn tồn tại rất phổ biến những định kiến và phân biệt đối xử đối với NLĐCT, từ đó đã làm hạn chế cơ hội NLĐCT tham gia vào thị trường lao động. Kết quả từ phỏng vấn sâu với NCT cho thấy (Hanns Foundation), có 2 biểu hiện về định kiến tuổi tác với NLĐCT:

(i) Định kiến thể hiện qua các nội dung tuyển dụng khi NSDLĐ đưa ra những yêu cầu về ưu tiên tuyển dụng lao động trẻ - một hiện tượng rất phổ biến trong cả khu vực tư và khu vực công ở Việt Nam. Một số NLĐCT cho biết nhiều doanh nghiệp thành kiến rằng người lao động lớn tuổi làm việc kém hiệu quả hơn và có thể gặp nguy cơ cao hơn về an toàn tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp tại nơi làm việc. NLĐCT cũng bị nhận định là ít có khả năng thích nghi với môi trường làm việc cũng như những áp lực thay đổi trong công việc.

(ii) Định kiến thể hiện thông qua việc có nhiều chính sách ưu đãi và tạo động lực tại nơi làm việc dành cho NLĐ trẻ. Lao động cao tuổi cho rằng, việc sắp xếp vị trí công việc tại nơi làm việc có sự phân biệt giữa lao động trẻ và lao động cao tuổi. Trong một dây chuyền sản xuất, lao động trẻ thường được sắp xếp vào các vị trí chính,

chịu trách nhiệm cao hơn, được ghi nhận năng suất tốt hơn. Từ đó cũng dẫn đến tâm lý lao động cao tuổi bị đối xử không công bằng trong việc phân công công việc cũng như lợi ích thu được tại nơi làm việc. Đa số lao động cao tuổi làm các công việc giản đơn trong khu vực nông nghiệp và chỉ một bộ phận nhỏ lao động cao tuổi đảm nhận công việc trình độ bậc trung và bậc cao.

Định kiến về tuổi tác chủ yếu xuất hiện đối với nhóm lao động làm công hưởng lương còn các lao động tự làm hay làm việc cho gia đình thì họ có thể tiếp tục công việc của mình không gặp cản trở nào đáng kể ngoài vấn đề về sức khỏe. Phần lớn người lao động có lương không muốn tiếp tục làm việc không phải do họ chỉ muốn được nghỉ ngơi và sống dựa vào lương hưu mà còn vì còn có suy nghĩ không muốn “cạnh tranh việc làm” với lao động trẻ. NCT không có lương hưu thì càng mong muốn tìm được việc làm để có thể tích lũy tài chính thêm cho bản thân phòng khi đau ốm và không phải nhờ cậy con cái. Qua phỏng vấn cho thấy tâm lý chung của NCT là họ muốn làm các công việc không phải “cạnh tranh” hay bị so sánh với lao động trẻ.

*Hai là*, Một trong những nguyên nhân chủ yếu khiến NLĐCT khó tiếp cận việc làm dù đã có quy định khuyến khích, đó là do những hạn chế về đào tạo và thiếu hụt trình độ chuyên môn kỹ thuật của NLĐCT. Trình độ có mối tương quan thuận với việc làm tốt, tuy nhiên NLĐCT thường có những hạn chế về đào tạo và thiếu hụt về trình độ so với lao động trẻ nên cơ hội tìm được việc làm phù hợp với thu nhập tốt cũng gặp nhiều hạn chế. Những NLĐCT có trình độ chuyên môn kỹ thuật có cơ hội việc làm cao hơn, việc làm được trả lương cao hơn. Cụ thể, ở phần trên đã phân tích, NLĐCT có trình độ đại học trở lên có mức lương cao gần gấp 2 lần so với mức lương trung bình. Nhóm không có trình độ chuyên môn kỹ thuật nhận mức lương thấp nhất. Như vậy, nếu bị hạn chế về trình độ chuyên môn kỹ thuật thì cơ hội có được việc làm với mức thu nhập tốt cũng sẽ gặp nhiều khó khăn.

Thêm nữa, so với lao động trẻ, NLĐCT nhìn chung có trình độ và kỹ năng thấp hơn so với lao động trẻ, đặc biệt là các kỹ năng về sử dụng máy tính, truy cập mạng internet. NLĐCT cho rằng đây là một trong những thiếu hụt lớn nhất của họ khi đi tìm việc. Đa số các lao động cao tuổi đều không có trình độ ngoại ngữ. Trong tương lai, khi bối cảnh chuyển đổi số đang và sẽ tiếp tục diễn ra nhanh chóng tại Việt Nam thì nếu lao động cao tuổi không được đào tạo, cập nhật kỹ năng sử dụng máy tính và công nghệ số thì sẽ rất khó năng bắt các cơ hội việc làm nếu như phải “cạnh tranh” với lao động trẻ hơn khi tìm việc. Bằng cấp/chứng chỉ của NCT không còn phù hợp hoặc đáp ứng các tiêu chuẩn hiện tại cho vị trí công việc trong một lĩnh vực cụ thể. Trong một số trường hợp, NLĐCT gặp phải khó khăn do mức độ đáp ứng yêu cầu công việc mới buộc họ phải có bằng cấp/chứng chỉ trong khi họ không còn đi học và không đảm bảo được thời gian và sức khỏe để tiếp tục đi học. Hơn nữa, NCT lại thiếu động lực nâng cao trình độ và tham gia học tập. Mặc dù nhận thức được sự hạn chế về trình độ nhưng nhiều lao động cao tuổi không muốn học tập nâng cao trình độ vì ngại ngần tuổi cao, khó tiếp thu kiến thức mới. Người lao động cao tuổi không có

hiều cơ hội học tập khi đang làm việc và kể cả khi có cơ hội thì họ cũng không “nhiệt tình” tham gia vì nghĩ mình cũng chỉ làm ít năm nữa thôi sẽ nghỉ việc.

Mặt khác, các khoá đào tạo tại nơi làm việc được các doanh nghiệp thực hiện nhằm cải thiện kỹ năng cho người lao động đáp ứng các yêu cầu công việc, do đó đây thực sự là cơ hội học tập cho người lao động không phân biệt về tuổi tác. Tuy nhiên, lao động cao tuổi ít quan tâm đến việc nâng cao kỹ năng để cải thiện vị trí công việc thậm chí là thăng tiến. Lao động cao tuổi có xu hướng chỉ muốn duy trì việc làm hiện tại và cũng không nghĩ đến việc tham gia đào tạo để chuẩn bị cho tương lai. Do đó, việc tham gia đào tạo cho lao động trẻ được cho là tích cực hơn so với lao động cao tuổi.

*Ba là,* Hạn chế tiếp cận thông tin về các cơ hội việc làm và nơi làm việc phù hợp là một rào cản đối với lao động cao tuổi trong việc tích cực tham gia thị trường lao động. Trong bối cảnh công nghệ số hiện nay, NLĐCT cũng cần có các kỹ năng sử dụng máy tính và internet cơ bản để tìm kiếm và ứng tuyển việc làm. Tuy nhiên, đa số NLĐCT như đã đề cập ở trên lại thiếu hụt các kỹ năng về máy tính và tìm kiếm thông tin qua internet nên gặp bất lợi hơn so với lao động trẻ trong việc chủ động tìm kiếm thông tin về việc làm, từ đó cũng làm giảm cơ hội tìm và lựa chọn việc làm phù hợp đối với người lao động cao tuổi. Bên cạnh đó, NCT cũng không nhanh nhạy để di chuyển, đi tìm các hay tham gia ứng tuyển trên các thị trường, địa bàn có phạm vi rộng nên cơ hội có thể tìm kiếm được việc làm phù hợp với năng lực và sức khỏe của bản thân cũng thấp hơn so với lao động trẻ.

Đồng thời, việc thiếu các dịch vụ việc làm như hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp hoặc đào tạo nghề cũng gây khó khăn cho NCT khi tái tuyển dụng. Thậm chí, trong trường hợp NCT tìm được việc làm, phần lớn các điều kiện làm việc đều là những công việc có mức thu nhập thấp, công việc mang tính chất tạm thời, làm việc theo giờ hoặc tự kinh doanh doanh với qui mô nhỏ. Phụ nữ cao tuổi dễ bị tổn thương hơn do phải đối mặt với sự phân biệt giới tính lớn hơn. Họ cũng thường có tỷ lệ mắc bệnh và khuyết tật cao hơn và khó có cơ hội tiếp cận thị trường lao động để tạo ra thu nhập hơn so với nam giới.

*Bốn là,* Các vấn đề về sức khỏe là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đáng kể đến việc tham gia thị trường lao động của NLĐCT, cũng như tiếp tục làm việc sau khi đủ tuổi nghỉ theo chế độ. Khi con người già đi đồng nghĩa với việc khả năng thể lực và trí óc có xu hướng giảm sút. Thay vào đó là tình trạng bệnh tật thường là mạn tính và phức tạp, tình trạng đa bệnh tật tăng lên cùng với tuổi. Bệnh tật tăng lên, sức khỏe giảm đi kéo theo sự suy giảm về khả năng lao động của NCT. Theo kết quả khảo sát, nhu cầu làm việc của NLĐCT phụ thuộc nhiều vào sức khỏe của họ tại thời điểm hiện tại. Do vậy, sức khỏe được xem là rào cản lớn đối với việc quyết định tham gia thị trường lao động cũng như tiếp tục làm việc của NLĐCT, đặc biệt trong bối cảnh số lượng lao động cao tuổi ngày càng tăng lên. Sức khỏe không đảm bảo là rào cản thực tế khiến nhiều lao động cao tuổi không muốn tham gia hoặc không đảm nhận được công việc mong muốn.



### TIÊU KẾT CHƯƠNG 3

Chương 3 của luận án nghiên cứu hai nội dung chính: (1) Thực trạng pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam và (2) Thực trạng thi hành pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam. Luận án đã chỉ ra những văn bản pháp lý hiện hành đang chứa đựng những quy định pháp lý về người lao động cao tuổi như Luật NCT, Các BLLĐ và văn bản hướng dẫn thi hành và một số quy định trong luật chuyên ngành có liên quan đến kéo dài tuổi làm việc (Luật giáo dục, Luật Công chức, Luật Viên chức...).

Trong chương 3, luận án đã bám sát kết cấu chỉ ra trong chương 2 để phân tích thực trạng các quy định pháp lý liên quan đến người lao động cao tuổi ở Việt Nam, bao gồm: Thực tiễn quy định về độ tuổi đối với người lao động cao tuổi; Thực tiễn quy định pháp luật về việc làm; Thực tiễn quy định pháp luật về tiền lương, tiền công, chế độ bảo hiểm đối với người lao động cao tuổi; Thực tiễn quy định pháp luật về thời gian làm việc và thời gian nghỉ ngơi đối với người lao động cao tuổi; Thực tiễn quy định pháp luật về an toàn lao động và vệ sinh lao động; Thực tiễn quy định về hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi; Thực tiễn quy định về tranh chấp lao động và giải quyết tranh chấp lao động với người lao động cao tuổi

Trên cơ sở những phân tích đó, luận án đã chỉ ra những kết quả đã đạt được và những bất cập trong quy định pháp luật về người lao động cao tuổi như: bất cập trong quy định về độ tuổi nghỉ hưu; bất cập trong quy định về việc làm đối với NLĐCT; những bất cập trong quy định về bảo vệ và chăm sóc sức khỏe NLĐCT tại nơi làm việc; bất cập trong quy định về thời gian làm việc, thời gian nghỉ ngơi của NLĐCT; bất cập trong quy định về việc sử dụng NLĐCT làm việc ban đêm, làm thêm giờ; một số bất cập trong quy định về hợp đồng lao động với NLĐCT; thiếu hụt các quy định về vấn đề an sinh đối với NLĐCT; pháp luật hiện hành chưa có chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp sử dụng lao động là NCT. Bên cạnh đó, luận án cũng chỉ ra cả những bất cập trong thi hành pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam, đồng thời phân tích các nguyên nhân của những bất cập trong thực tiễn quy định và thi hành pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam. Đây chính là căn cứ để luận án đề xuất các phương hướng và giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam trong thời gian tới.

## CHƯƠNG 4

### HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

#### 4.1. Bối cảnh kinh tế- xã hội trong và ngoài nước tác động đến việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam

##### 4.1.1. Bối cảnh quốc tế

Ngày nay, phát triển bền vững trở thành xu thế chung của nhân loại tiến bộ, kinh tế số, kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh đang là mô hình phát triển được nhiều quốc gia lựa chọn, có ảnh hưởng lớn đến phương thức sản xuất và hợp tác kinh tế, thương mại, đầu tư trên thế giới. Khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và Cách mạng công nghiệp lần thứ tư diễn biến rất nhanh, tác động sâu rộng và đa chiều trên phạm vi toàn cầu, trở thành nhân tố quyết định đối với năng lực cạnh tranh của mỗi quốc gia. Công nghệ số làm thay đổi phương thức quản lý nhà nước, mô hình sản xuất kinh doanh, tiêu dùng và đời sống văn hoá, xã hội; thúc đẩy phát triển kinh tế số, xã hội số. Mặt khác, tranh chấp ảnh hưởng và quyền lực lãnh thổ, tài nguyên; xu hướng bảo hộ thương mại, chiến tranh thương mại và các vấn đề toàn cầu như khủng hoảng kinh tế theo chu kỳ và những vấn đề an ninh phi truyền thống, thiên tai, dịch bệnh, biến đổi khí hậu và nước biển dâng ..., đặt ra nhiều thách thức lớn chưa từng có cho phát triển bền vững, trong đó có thách thức về bảo đảm ASXH và an ninh con người đối với mỗi quốc gia, cộng đồng xã hội.

Ở cấp độ khu vực, ASEAN đang nổi lên là một khu vực kinh tế năng động. Việc hình thành cộng đồng ASEAN và hội nhập khu vực thông qua các hiệp định CPTPP, RCEP tạo ra nhiều động lực cho phát triển kinh tế, mở ra cả cơ hội và thách thức cho sự phát triển của thị trường lao động của các nước thành viên.

Cạnh tranh về nhân lực chất lượng cao diễn ra mạnh mẽ hơn trên bình diện thế giới, khu vực và quốc gia. Việc mở ra khả năng di chuyển lao động giữa các nước đòi hỏi người lao động phải có kỹ năng nghề cao, có năng lực làm việc trong môi trường quốc tế với những tiêu chuẩn, tiêu chí do thị trường lao động xác định.

Như vậy, bối cảnh quốc tế sẽ có tác động không nhỏ đến việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam, điều này được thể hiện ở một số khía cạnh cụ thể sau đây:

*Một là*, xu hướng quốc tế ngày càng quan tâm đến nhóm lao động là NCT.

Quyền của NCT trong việc thụ hưởng và có một mức sống cơ bản phù hợp, đáp ứng được nhu cầu chăm sóc sức khỏe, các dịch vụ xã hội cần thiết đã được đề cập đến trong nhiều văn kiện quốc tế cơ bản về quyền con người như Tuyên ngôn nhân quyền năm 1948 (Universal Declaration of Human Rights (UDHR)) và cụ thể hơn là Công ước quốc tế về quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)). Theo đó, từng cơ

quan chuyên biệt của Liên hợp quốc cũng đưa ra những cách nhìn nhận khác nhau. Nếu như ILO đưa ra cách hiểu chủ yếu dưới góc độ bảo vệ việc làm - thu nhập, thì Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) lại nhìn nhận chủ yếu dưới góc độ bảo vệ và chăm sóc sức khỏe, còn Cao ủy Liên hợp quốc về quyền con người (OHCHR) lại nhìn nhận dưới góc độ an ninh con người, bao gồm đảm bảo khả năng tiếp cận và được hưởng lợi ích về kinh tế mà không bị phân biệt đối xử khi mất đi thu nhập, không có khả năng chi trả chăm sóc y tế, không có sự hỗ trợ của gia đình đối với trẻ em và người phụ thuộc.

Ở góc độ bảo vệ thu nhập, tạo việc làm cho NCT, ILO đưa ra một loạt các công ước và khuyến nghị hướng dẫn các quốc gia thành viên hiện thực hóa các quyền lao động cho NCT, từ bảo vệ ở mức độ cơ bản nhất cho đến bảo vệ toàn diện. Một số công ước và khuyến nghị có thể kể đến như: Công ước số 102 về ASXH (Tiêu chuẩn tối thiểu) năm 1952; Công ước số 128 về Trợ cấp khuyết tật, tuổi già và tiền tuất năm 1967; Khuyến nghị số 131 về Trợ cấp khuyết tật, tuổi già và tiền tuất năm 1967 kèm theo Công ước số 128; Khuyến nghị 202 về ASXH năm 2012.

Những văn bản này là khung pháp luật quốc tế thiết lập nên những tầng lớp và cấp độ khác nhau về quyền lao động, đảm bảo thu nhập cũng như tiếp cận chăm sóc sức khỏe của NCT. Mục tiêu của những văn bản này là mở rộng độ bao phủ, hướng đến phổ quát an sinh cho tất cả NCT trên thế giới.

*Hai là, sự phát triển của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 tác động đến cấu trúc và cung cầu việc làm cho người lao động cao tuổi*

Cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 đã và đang làm thay đổi cấu trúc thị trường lao động, vấn đề tạo việc làm cho người lao động cao tuổi lại đứng trước những thách thức vô cùng lớn lao. Những công việc mới phát sinh trên nền tảng phần mềm hiện đại khác hẳn so với quan hệ lao động truyền thống 8 tiếng mỗi ngày, và trong số những công việc này, một phần không nhỏ là những công việc thời vụ, không yêu cầu nhiều về trình độ chuyên môn hay bằng cấp, không có thời gian làm việc cố định, không đặt ra độ tuổi làm việc hay nghỉ hưu đối với người lao động,...

Khi tham gia những loại quan hệ lao động phi truyền thống này, người lao động có thể không đóng bảo hiểm cũng như không được hưởng những chế độ như lao động bình thường, với loại hình bảo hiểm hưu trí có đóng góp như hiện nay, thì bộ phận những người lao động này nghỉ hưu sẽ không có lương hưu. Điều này là thách thức không nhỏ với các quốc gia trong cải cách pháp luật về BHXH nói chung, bảo hiểm hưu trí nói riêng, nhằm đảm bảo thu nhập cho NCT.

#### **4.1.2. Bối cảnh trong nước**

Theo đề án “Phát huy lợi thế cơ cấu dân số vàng và thích ứng với già hóa dân số ở Việt Nam” cho thấy Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu to lớn về phát triển kinh tế và xã hội. Nền tảng kinh tế vĩ mô được củng cố và từng bước được tăng cường; tăng trưởng kinh tế luôn ở mức cao; chất lượng tăng trưởng và môi trường đầu tư kinh doanh được cải thiện; tỷ lệ thất nghiệp, thiếu việc làm có xu hướng giảm; ASXH được

quan tâm thực hiện. Hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam chuyển sang giai đoạn mới với việc thực thi các cam kết hợp tác thương mại song phương và đa phương ở mức độ sâu, rộng và tiến bộ hơn. Việc thực hiện các cam kết CPTPP, EVFTA, RCEP và các hiệp định khác đã và đang tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế, đồng thời tăng cường cơ hội thu hút và tận dụng dòng vốn FDI trong giai đoạn tới. Song, việc này cũng tạo ra những áp lực lớn đến đào tạo nghề và phát triển nguồn nhân lực để đáp ứng yêu cầu nâng cao năng suất lao động trong điều kiện cạnh tranh và hội nhập; đồng thời, áp lực trong việc khẩn trương phát triển quan hệ lao động hài hòa, thực chất hơn để đáp ứng các yêu cầu của các hiệp định thương mại tự do (FTA) thế hệ mới cũng được đặt ra. Không chỉ vậy, mở cửa và hội nhập quốc tế cũng đã và đang làm phát sinh những vấn đề xã hội trong nước với những diễn biến khó lường như an toàn vệ sinh lao động, tội phạm và tệ nạn xã hội.

Tự động hóa, công nghệ 4.0 mang lại nhiều cơ hội thúc đẩy dịch chuyển cơ cấu lao động từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp, từ việc làm có năng suất thấp sang việc làm có năng suất cao. Tuy vậy, cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư cũng tác động tiêu cực đến thị trường lao động theo hướng tạo ra nguy cơ mất việc làm đối với nhiều người lao động trong những ngành thâm dụng lao động mà Việt Nam đang có lợi thế về lao động giá rẻ như dệt may, da giày, lắp ráp linh kiện điện tử... Xu hướng này làm gia tăng gánh nặng ASXH đối với những người lao động kể cả trong độ tuổi lao động và nhóm NLĐCT.

Phát triển thị trường lao động mở và linh hoạt đặt ra vấn đề về quản lý di chuyển lao động, gồm cả di cư lao động trong nước và di cư lao động quốc tế. Xu hướng gia tăng các dòng lao động di cư đòi hỏi các chính sách xã hội nói chung, thị trường lao động và ASXH nói riêng phải được điều chỉnh để phù hợp với thông lệ quốc tế. Mặt khác, mức độ cạnh tranh về việc làm đối với lao động di cư sẽ ngày càng mạnh, đặt ra thách thức cho việc chuẩn bị nguồn nhân lực và các tiêu chuẩn lao động và xã hội của Việt Nam để cạnh tranh với các nước trong khu vực, cũng như cạnh tranh với lao động là người nước ngoài ở ngay thị trường trong nước.

Cơ cấu dân số vàng với dư lợi lớn về lực lượng lao động tạo đà cho thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội. Tuy nhiên, cơ hội này không còn kéo dài khi Việt Nam là một trong những quốc gia có tốc độ già hóa nhanh nhất thế giới. Xu hướng này đặt ra thách thức “già trước khi giàu” nói chung và thách thức ASXH cho NCT nói riêng trong những năm tới đây.

Các vấn đề về biến đổi khí hậu, nước biển dâng và dịch bệnh diễn biến phức tạp đang ngày càng tác động tiêu cực đến sức khỏe, cuộc sống và sinh kế của người dân (nhất là NCT), gia tăng gánh nặng lên vai Nhà nước trong thực hiện các chính sách y tế, tạo việc làm, bảo trợ và cứu trợ xã hội.

Trong giai đoạn 2021-2030, Việt Nam tiếp tục duy trì ổn định mức sinh thay thế đã đạt được từ hơn 10 năm trở lại đây. Đồng thời, tuổi thọ tăng cao dẫn đến quá trình già hoá ở nước ta diễn ra nhanh chóng. Quy mô lực lượng lao động mặc dù vẫn

lớn nhưng tốc độ tăng đã chậm lại rõ rệt, đây cũng là một chỉ báo về già hóa lực lượng lao động và khả năng thiếu hụt lao động trong tương lai. Đây vừa là cơ hội nhưng cũng gây ra những thách thức đối với NLĐCT muốn tiếp tục ở lại thị trường lao động.

Giai đoạn 2021-2030, mục tiêu quốc gia về phát triển dân số và xã hội trong bối cảnh già hóa dân số được đặt ra là: tuổi thọ bình quân đạt 75 tuổi, trong đó thời gian sống khỏe mạnh đạt tối thiểu 68 năm; 100% NCT có thẻ BHYT và được chăm sóc, nâng cao sức khỏe trong giai đoạn này. Đồng thời, để đảm bảo an ninh thu nhập cho NCT, mục tiêu đề ra đến 2030 là 70% NCT trực tiếp sản xuất kinh doanh có nhu cầu hỗ trợ sẽ được hướng dẫn về sản xuất về kinh doanh, hỗ trợ phương tiện sản xuất, v.v... nhằm tăng thu nhập, giảm nghèo; khoảng 60% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH để có lương hưu khi hết tuổi lao động, 60% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hàng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội [108].

Theo dự báo của Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số Liên hợp quốc, thời kỳ cơ cấu dân số vàng sẽ kết thúc vào năm 2039, khi dân số từ 65 tuổi trở lên vượt 15% tổng lực lượng lao động [108]. Như vậy, cơ hội để tận dụng lợi tức dân số trong thời kỳ dân số vàng chỉ còn khoảng 18 năm. Trên thực tế, cơ hội dân số vàng không tự mang lại các giá trị tích cực cho tăng trưởng mà cần phải có các giải pháp, chính sách đồng bộ và tổ chức thực hiện có hiệu quả thì mới khai thác, tận dụng được cơ hội này. Do đó, chiến lược phát triển nhân lực Việt Nam giai đoạn 2021-2030 xác định ưu tiên phát triển gồm nhân lực có thể lực tốt, toàn diện về trí lực với tâm lực trong sáng, đặc biệt là phát triển nhân lực trình độ cao, nhân lực khoa học công nghệ để thích ứng với Cách mạng công nghiệp 4.0.

Tựu chung lại, tình trạng già hóa dân số ở nước ta có một số đặc trưng như: tốc độ già hóa dân số diễn ra ở các mức độ khác nhau theo giới tính và theo vùng, miền; NLĐCT chủ yếu sống ở nông thôn và có mức sống thấp; Nhu cầu làm việc của NCT tiếp tục gia tăng tuy nhiên già hóa dân số chưa gắn với cải thiện sức khỏe cho NCT. NCT làm việc đóng vai trò ngày càng quan trọng đến tình hình phát triển kinh tế xã hội ở nước ta cả trong cả ngắn hạn và dài hạn. NCT, đặc biệt là những người mới bước vào nhóm đầu, là nguồn nhân lực quan trọng, giàu kinh nghiệm và vẫn có thể đóng góp vào sự phát triển của đất nước. Cụ thể, các thế hệ NCT trong tương lai có trình độ học vấn và kỹ năng ngày càng cao là một nguồn lực quan trọng cho phát triển kinh tế xã hội. Để giảm thiểu những rủi ro liên quan tới việc dân số già hóa nhanh chóng, cần nghiên cứu hệ thống hưu trí bền vững hơn để vừa hỗ trợ NLĐCT đồng thời triển khai nhiều giải pháp để phát triển việc làm cho NCT để bảo đảm thu nhập và nhằm giảm áp lực đối với nhóm dân số trong độ tuổi lao động.

Trước bối cảnh quốc tế và trong nước như đã đề cập trên đây sẽ có tác động đến việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam.

## **4.2. Quan điểm, định hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam**

### **4.2.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về người lao động cao tuổi**

Hoàn thiện pháp luật về NLĐCT nhằm đảm bảo thực hiện quyền con người, sự bình đẳng, ổn định và phát triển kinh tế-xã hội là một đòi hỏi mang tính quy luật trong bối cảnh hội nhập kinh tế toàn cầu. Vấn đề đó đặt ra yêu cầu cần phải xác định được một chương trình tổng thể mang tính khoa học trên phương diện lý luận và thực tiễn. Đồng thời phải khắc phục những tồn tại, nhược điểm ảnh hưởng xấu tới các quan hệ lao động nhằm hướng tới xây dựng hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và đồng bộ về người lao động cao tuổi. Vấn đề hoàn thiện pháp luật về NLĐCT đảm bảo sự tương thích với pháp luật của ILO, của Công ước quốc tế, bảo vệ quyền lợi ích của người lao động cao tuổi, của bên sử dụng lao động và các chủ thể khác là một yêu cầu cấp thiết hiện nay. Đây là một nhiệm vụ hết sức khó khăn và phức tạp. Điều đó đòi hỏi không chỉ có những nỗ lực từ phía Chính phủ mà cần phải nâng cao ý thức của doanh nghiệp, của bên sử dụng lao động, của NLĐCT và của cả cộng đồng trong việc xây dựng và thực thi hiệu quả các quy định về NLĐCT.

Nhằm củng cố, phát huy quyền con người, quyền công dân của NCT nói chung, đảm bảo quyền việc làm nói riêng, luận án đề xuất cần hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về NLĐCT theo các quan điểm sau:

#### *4.2.1.1. Hoàn thiện pháp luật về người lao động cao tuổi trên quan điểm, chính sách của Nhà nước trong bối cảnh hội nhập kinh tế toàn cầu*

Mở rộng kinh tế đối ngoại và hội nhập kinh tế quốc tế là một chủ trương nhất quán của Đảng và Nhà nước ta trong quá trình đổi mới đất nước. Chủ trương đó được ghi nhận trong các Đại hội của Đảng. Đặc biệt, tại Đại hội Đảng lần thứ VII, Đảng ta chủ trương tiếp tục mở rộng hợp tác, bình đẳng và cùng có lợi với tất cả các nước, các tổ chức quốc tế không phân biệt chế độ chính trị xã hội khác nhau trên cơ sở các nguyên tắc cùng tồn tại hòa bình. Đảng và Nhà nước ta cố gắng khai thông quan hệ với các tổ chức tài chính, tiền tệ quốc tế, như: Quỹ tiền tệ quốc tế, Ngân hàng thế giới, Ngân hàng phát triển Châu Á ,...tiếp tục không ngừng mở rộng quan hệ với các tổ chức hợp tác trong khu vực. Đại hội Đảng lần thứ XII tiếp tục khẳng định: “xây dựng một nền kinh tế mở”, “đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới”. Nhằm thực hiện đúng đắn và hiệu quả chủ trương đó, chúng ta đã thực hiện tích cực và chủ động thâm nhập và mở rộng thị trường quốc tế, tiến hành khẩn trương, vững chắc việc đàm phán Hiệp định thương mại với Hoa Kỳ, gia nhập APEC và WTO. Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng lần thứ XIII nhất quán khẳng định: “tiếp tục chính sách mở cửa và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, tích cực chuẩn bị các điều kiện, thể chế, cán bộ,..để thực hiện thành công quá trình hội nhập”, “thực hiện nghiêm chỉnh các cam kết trong quá trình hội nhập, trước hết là lộ trình giảm thuế quan...tích cực thực hiện các cam kết đối với các cơ chế hợp tác song phương và đa

phương mà nước ta tham gia, đặc biệt chú ý tới các cam kết trong khuôn khổ các FTA thế hệ mới”.

Tầm quan trọng của hội nhập kinh tế quốc tế được tiếp tục khẳng định. Trên tinh thần ấy, chúng ta cần tiếp tục xác định rằng hệ thống pháp luật về kinh tế nói chung, hệ thống pháp luật lao động nói riêng, trong đó có pháp luật về người lao động cao tuổi tạo hành lang pháp lý đảm bảo thực hiện quyền con người, quyền, nghĩa vụ của các chủ thể, doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường. Vai trò của pháp luật về pháp luật lao động, trong đó có pháp luật về người lao động cao tuổi chính là đảm bảo cho môi trường cạnh tranh công bằng, lành mạnh, quyền con người được thực thi hiệu quả. Pháp luật về pháp luật về người lao động cao tuổi được áp dụng trên các phương diện và góc độ khác nhau. Hoàn thiện pháp luật về người lao động cao tuổi tại Việt Nam luôn theo đúng mục tiêu, đường lối chỉ đạo của Đảng, Nhà nước, gắn việc xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ với chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, không ngừng nâng cao năng lực cạnh tranh cho doanh nghiệp, tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền, nghĩa vụ của công dân.

*4.2.1.2 Hoàn thiện pháp luật về người lao động cao tuổi xuất phát từ đặc điểm của nền kinh tế, phù hợp với các quy định của pháp luật quốc tế, khu vực*

Quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về NLĐCT luôn bắt nguồn từ những đòi hỏi khách quan của nền kinh tế, phù hợp với các quy định của quốc tế, khu vực về người lao động cao tuổi trong xã hội. quốc tế. Trong nền kinh tế tập trung, Việt Nam chưa quan tâm nhiều đến chính sách về NLĐCT bởi trong thời kỳ này chủ yếu tập trung vào nguồn nhân lực lao động trong độ tuổi lao động. Vì vậy, các quy định về NLĐCT chưa được ghi nhận mà chủ yếu dừng lại ở các quy định về người già.

Mô hình kinh tế thị trường định hướng và được xây dựng ở Việt Nam từ sau Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (12-1986). Tuy nhiên, phải đến Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX (4-2001), Đảng ta mới chính thức đưa ra khái niệm nền kinh tế thị trường định hướng XHCN: *"Đảng và Nhà nước ta chủ trương thực hiện nhất quán và lâu dài chính sách phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN; đó chính là nền kinh tế thị trường định hướng XHCN"*. Vì vậy, trong thời đại ngày nay thực hiện thắng lợi mục tiêu từng bước quá độ lên CNXH để Việt Nam có thể hội nhập với thế giới rút ngắn quá trình CNH-HĐH và sớm trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại là một nhiệm vụ trọng tâm. Nhằm thực hiện được mục tiêu đó, Nhà nước cần vừa tạo điều kiện thúc đẩy nền kinh tế hình thành và phát triển, vừa phải tiến hành quản lý và hướng nó theo những mục tiêu đã định. Đồng thời, Nhà nước cũng phải xây dựng các thể chế, thiết chế kinh tế thị trường, trong đó chú trọng đến các nội dung về quyền con người, về quyền, nghĩa vụ công dân, người lao động cũng như vấn đề ASXH. Công việc trước hết và cũng là xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế là Nhà nước cần loại bỏ các rào cản làm méo mó các quan hệ xã hội, trong đó có các quan hệ về NCT, NLĐCT, thông qua việc thực hiện nhất quán chính

sách phát triển kinh tế nhiều thành phần, nâng cao ASXH, tạo ra một môi trường khuyến khích cạnh tranh, một sân chơi bình đẳng cho mọi cá nhân, tổ chức không phân biệt thành phần kinh tế và hình thức sở hữu trong việc sử dụng các nguồn lực phát triển, lựa chọn việc làm và tham gia vào các hoạt động kinh doanh. Vì vậy, ngay khi công cuộc đổi mới nền kinh tế được tiến hành, Nhà nước ta đã dựa trên quan điểm phải quản lý kinh tế bằng pháp luật, Nhà nước đã tập trung thời gian, trí tuệ cho hoạt động xây dựng pháp luật theo hai hướng: vừa sửa đổi, bổ sung những quy định không còn phù hợp, trong đó có các quy định về người lao động cao tuổi vừa tập trung xây dựng để ban hành những văn bản mới nhằm từng bước tạo lập những căn cứ pháp lý cần và đủ đảm bảo cho sự vận hành của cơ chế kinh tế mới.

Cho đến thời điểm này, Việt Nam đã phê chuẩn nhiều Công ước của Tổ chức lao động quốc tế (ILO), trong đó một công ước (số 5 năm 1919, sửa đổi năm 1921) đã bị bãi bỏ. Các công ước này không được áp dụng trực tiếp mà chủ yếu là vận dụng tinh thần của nó khi xây dựng các quy phạm pháp luật lao động. Việc giải thích (chính thức) và áp dụng các công ước của ILO vào điều chỉnh các quan hệ lao động chưa được thực hiện. Nhìn chung, các công ước sau khi được phê chuẩn hầu như vẫn chỉ là “vật sở hữu riêng” của các cơ quan trung ương chứ chưa phải là một phần thực sự của hệ thống pháp luật lao động. Việc phê chuẩn các công ước của ILO do đó, xét cho cùng chỉ là một vấn đề tiếp cận và thích ứng với các tiêu chuẩn lao động quốc tế mang tính hình thức. Trong khi đó, một trong những nhiệm vụ của BLLĐ là phải thích ứng một cách thực chất với các tiêu chuẩn lao động quốc tế, trong đó có những vấn đề từ lâu đã trở thành tâm điểm của ILO như quyền tự do kết hợp /liên kết, vấn đề xoá bỏ lao động bắt buộc và lao động cưỡng bức, vấn đề xoá bỏ lao động trẻ em và xoá bỏ sự phân biệt đối xử trong lao động. Hơn nữa, các vấn đề về xúc tiến việc làm nhân văn hay đối thoại xã hội trong lao động, vấn đề đối xử thiếu đúng đắn /bất công trong lao động là những cái thường xuyên được quy định, giám sát thực hiện và xử lý các chủ thể có hành vi đi ngược lại với công lý trong lao động.

Hội nhập kinh tế, một mặt tạo ra nhiều cơ hội cho doanh nghiệp, cho người lao động trong vấn đề cạnh tranh, việc làm hay ASXH, đồng thời cũng đặt ra nhiều thách thức khi. Mặt khác, hội nhập kinh tế cũng đòi hỏi Việt Nam phải mở cửa thị trường gia nhập “sân chơi chung” với “luật chung” quốc tế. Do đó, chúng ta cần phải xây dựng một cơ chế mới, phù hợp với luật pháp quốc tế nhằm bảo vệ quyền lợi chính đáng của các chủ thể, của doanh nghiệp, của người lao động. Một trong những công cụ thực hiện hiệu quả cơ chế đó chính là chính sách pháp luật về người lao động cao tuổi. Nó là công cụ cần thiết để mỗi quốc gia thay đổi chính sách đối với người lao động cho phù hợp với tiến trình tự do hóa thương mại và được luật pháp quốc tế thừa nhận. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam góp phần thúc đẩy quá trình cải cách thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, thúc đẩy quá trình hội nhập sâu rộng nền kinh tế của Việt Nam vào nền kinh tế thế giới. Ngược lại, chính quá trình đổi mới tư duy kinh tế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng



XHCN cũng đặt ra những vấn đề mới mà pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam cần phải sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện cho phù hợp và tương thích với luật pháp quốc tế. Vận dụng một cách linh hoạt các quy định của ILO, của khu vực, nâng cao hiệu quả pháp luật về người lao động cao tuổi phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội Việt Nam là một yêu cầu cấp thiết hiện nay.

*4.2.1.3. Hoàn thiện pháp luật về người lao động cao tuổi xuất phát từ những hạn chế, bất cập của thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về NLĐCT trong giai đoạn hiện nay*

Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về lao động nói chung trong đó có pháp luật về NLĐCT nói riêng phải phụ thuộc trực tiếp vào các điều kiện kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ. Hệ thống pháp luật phải phản ánh đúng trình độ phát triển của kinh tế - xã hội, nó không thể cao hơn hay thấp hơn trình độ phát triển đó. Trong giai đoạn hiện nay, Đảng ta chủ trương thực hiện nhất quán và lâu dài chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Đảng ta cũng xác định Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm, "tầm nhìn" tới 2045 năm (từ năm 2021 đến năm 2030) nhằm tạo nền tảng để đến năm 2030 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp hiện đại". Do đó, hoàn thiện pháp luật về lao động nói chung trong đó có pháp luật về NLĐCT nói riêng phải phù hợp với thực trạng nền kinh tế, thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về lao động nói chung trong đó có pháp luật về người lao động cao tuổi nói riêng ở Việt Nam. Việc hoàn thiện pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam, một mặt vừa phải bảo đảm phản ánh được đúng thực tiễn, mặt khác phải loại bỏ được những bất cập, hạn chế, tồn tại của những quy định hiện hành; đồng thời phải bổ sung những quy định mới cho phù hợp với các quy định của quốc tế, của ILO. Pháp luật về lao động nói chung trong đó có pháp luật về NLĐCT nói riêng ở Việt Nam về cơ bản là tuân thủ các quy định của Công ước, Điều ước và luật pháp quốc tế trong việc xác định độ tuổi, khả năng, năng lực lao động của NCT, trách nhiệm của các tổ chức, các nhân ddoois với người lao động cao tuổi,... Tuy nhiên, khi xem xét tính tương thích giữa pháp luật về NLĐCT nói riêng ở Việt Nam với các quy định về NLĐCT của quốc tế vẫn tồn tại một số điểm chưa phù hợp, như: về độ tuổi xác định, hợp đồng, các chính sách cụ thể đối với NLĐCT,... Sự bất tương thích hay những hạn chế, bất cập đó đã và đang gây ra những khó khăn, cản trở nhất định đối với việc áp dụng pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam. Để hoàn thiện pháp luật ở lĩnh vực này thì những bất cập, hạn chế đó cần phải sớm được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với các quy định tại các Công ước, Điều ước quốc tế mà Việt Nam song phương hoặc đa phương mà Việt Nam đã tham gia.

*4.2.1.4. Hoàn thiện pháp luật về người lao động cao tuổi phải đặt trên quan điểm hoàn thiện hệ thống hoàn thiện pháp luật về kinh tế, lao động*

Hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về kinh tế, lao động nói riêng đóng vai trò quan trọng trong việc thể chế hóa đường lối, chủ trương, chính sách đổi mới của Đảng và Nhà nước trong hơn 30 năm qua. Cho đến nay hệ thống pháp luật đã căn

bản trở thành công cụ quan trọng để Nhà nước quản lý, điều tiết nền kinh tế, tạo tiền đề để thực hiện thành công chủ trương xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Trong đó, pháp luật về NLĐCT là một bộ phận của hệ thống pháp luật về kinh tế, lao động. Hệ thống pháp luật đó được xây dựng, ban hành và thực thi nhằm bảo vệ được lợi ích của các chủ thể, trong đó có NLĐCT, góp phần bảo vệ lợi ích của người tổ chức, các nhân liên quan. Do đó, sự hình thành và phát triển của pháp luật về người lao động cao tuổi với tư cách là một bộ phận của hệ thống pháp luật về kinh tế, lao động cũng bị ảnh hưởng và chịu sự chi phối rất nhiều của các bộ phận khác thuộc hệ thống pháp luật kinh tế, lao động, như: pháp luật về doanh nghiệp, pháp luật về thương mại, pháp luật về giá, pháp luật về kế toán, pháp luật về kiểm toán, pháp luật về tài chính, pháp luật về hải quan, pháp luật về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, pháp luật về cạnh tranh v.v.. Ngược lại, pháp luật về NLĐCT cũng có những tác động trở lại với tính đồng bộ và sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật kinh tế, lao động. Vì vậy, quá trình hoàn thiện pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam cần phải được đặt trong tổng thể hoàn thiện đồng bộ với các lĩnh vực pháp luật cấu thành hệ thống pháp luật kinh tế, lao động để xử lý và giải quyết các vấn đề liên quan đến người lao động cao tuổi. Đặc biệt cần phải có sự thống nhất trong cả hệ thống pháp luật về kinh tế, lao động trong khâu xây dựng, ban hành, tổ chức và áp dụng pháp luật về người lao động cao tuổi. Bởi lẽ, đối tượng NLĐCT thuộc nhóm lao động đặc biệt, dễ tổn thương, nhạy cảm trong các quan hệ của đời sống xã hội. Do đó, nếu chỉ dựa vào các quy định của pháp luật về NLĐCT mà không có sự hỗ trợ của các lĩnh vực pháp luật có liên quan trực tiếp hay gián tiếp, như pháp luật về doanh nghiệp, thuế, pháp luật về kế toán... thì khó có thể tổ chức và bảo đảm hiệu quả các quy định về NLĐCT. Vì vậy, các lĩnh vực pháp luật có liên quan kể trên cũng cần phải được hoàn thiện cho phù hợp với những chuẩn mực chung và luật pháp quốc tế.

Nhịp độ già hoá dân số ở nước ta trong 20 năm đầu của thế kỷ XXI đã nhanh hơn nhiều so với những năm cuối thế kỷ XX. Trong quá trình lập kế hoạch, các nhà kinh tế không thể chỉ tập trung vào quy mô và tốc độ tăng trưởng dân số, mà bỏ qua những thay đổi trong phân bố cơ cấu tuổi. Mỗi nhóm tuổi của dân số có những hành vi khác nhau, với những hệ quả kinh tế rõ ràng: Nhóm dân số trẻ đòi hỏi đầu tư chiều sâu cho y tế và giáo dục, nhóm dân số mới bước vào tuổi lao động cung ứng nguồn lao động và tăng tích lũy, trong khi nhóm NCT đòi hỏi chăm sóc sức khỏe và thu nhập từ lương hưu. Khi qui mô của mỗi nhóm dân số thay đổi tương quan với những biến động dân số, thì những đòi hỏi của những hành vi kinh tế của những nhóm này cũng thay đổi theo. Các nhà hoạch định chính sách có quan điểm khá cởi mở về phát triển và mối quan hệ phức tạp giữa phát triển kinh tế và phát triển con người cần phải xem xét những tác động của thay đổi cơ cấu tuổi khi quyết định tương lai của quốc gia.

Với tư cách là một bộ phận và chịu sự chi phối của hệ thống pháp luật về kinh tế, pháp luật về NLĐCT phải được hoàn thiện trên cơ sở đảm bảo được sự hoàn thiện đồng bộ của các chế định pháp luật có liên quan. Đồng thời, việc hoàn thiện pháp luật về NLĐCT cũng cần được đặt trong xu thế tự do hóa, toàn cầu hóa, xóa dần khoảng cách trong các chính sách chung về lao động, về NLĐCT, tích cực xây dựng một thể chế pháp lí chung đảm bảo quyền con người, thực hiện các chính sách minh bạch, hiệu quả đối với NLĐCT.

Vì vậy, việc sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định của pháp luật về NLĐCT hiện nay để nội luật hóa các tiêu chuẩn lao động quốc tế của Tổ chức lao động quốc tế (ILO) và đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế là một yêu cầu cấp thiết hiện nay. Là một quốc gia thành viên của ILO, Việt Nam có nghĩa vụ tôn trọng và thực hiện các tiêu chuẩn lao động quốc tế quy định trong các Công ước của ILO. Do đó, việc tiếp tục nội luật hóa các tiêu chuẩn lao động quốc tế của ILO vào pháp luật lao động Việt Nam là một yêu cầu cần thiết. Bên cạnh đó trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới mà Việt Nam tham gia gần đây (EVFTA...) yêu cầu các quốc gia thành viên phải tuân thủ theo các tiêu chuẩn lao động quốc tế cơ bản của ILO nên cần tiếp tục sửa đổi bổ sung pháp luật về lao động và các văn bản quy định chi tiết để đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế.

#### *4.2.1.5. Nhận diện nhóm NCT có thể tiếp tục tham gia thị trường lao động trên cơ sở cân nhắc tổng thể nguồn lực và hiện trạng xã hội*

Quy định cụ thể nhóm NCT không còn khả năng lao động là đối tượng thụ hưởng trợ cấp xã hội so với hiện tại; Tạo hành lang pháp lý, khuyến khích huy động nguồn lực xã hội và các loại hình tổ chức tư nhân, phi chính phủ tham gia tạo việc làm cho NCT.

Nghiên cứu và có cơ chế, chính sách nhằm khuyến khích sự tham gia của toàn xã hội, huy động nguồn lực của khu vực tư (tăng cường xã hội hóa) trong việc giải quyết các vấn đề lớn trong chính sách NCT nói chung, tạo việc làm cho NLĐCT nói riêng, góp phần đảm bảo khắc phục khó khăn hiện tại ngân sách cho các khoản trợ cấp... Đặc biệt, coi trọng phát triển, nhân rộng mô hình tham vấn, hỗ trợ cho NLĐCT thông qua vai trò của cộng đồng, xã hội và các tổ chức hành nghề công tác xã hội.

Vấn đề già hóa dân số là dấu hiệu rõ nét nhất về sự phát triển KTXH của một quốc gia, điều này có nghĩa Việt Nam là nước có nền kinh tế có tốc độ phát triển nhanh. Chính vì vậy, cần thay đổi chính sách ưu đãi và chính sách xã hội đối với NLĐCT nói riêng và NCT nói chung sao cho không quá chênh lệch so với các nước trong khu vực như Hồng Kông, Singapore... Ngoài kinh nghiệm lâu năm và trình độ tay nghề của những NLĐCT, họ cũng cần được đào tạo để thích ứng với công nghệ mới. Điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của đào tạo liên tục nhằm vào người lao động cao tuổi với mục tiêu duy trì các kỹ năng và kiến thức của họ để cập nhật và phù hợp với người lao động trẻ.

#### *4.2.1.6. Nghiên cứu, ban hành chiến lược về sử dụng nguồn nhân lực từ đội ngũ người cao tuổi*

Như phân tích trên, NCT ngày càng có vai trò quan trọng, trở thành nguồn lực “quý báu” trong sự nghiệp xây dựng và phát triển kinh tế đất nước hiện nay. Do vậy, các cơ quan quản lý nhà nước, các nhà hoạch định, tham vấn chính sách NCT cần đặt chính sách thu hút, sử dụng hiệu quả nguồn lực NCT trong tổng thể chính sách NCT ở nước ta. Với mục tiêu vừa tăng mức thu nhập bình quân cho NCT nghỉ hưu và giảm tỷ lệ nghèo trong nhóm NCT, từ năm 2015, quy định đóng bảo hiểm hưu trí bắt buộc ở mức 22% từ tổng lương hằng năm của người lao động theo tỷ lệ 6% vào quỹ tích lũy hưu trí và 16% vào quỹ bảo hiểm hưu trí hoặc có thể theo nguyện vọng của người lao động toàn bộ 22% vào quỹ bảo hiểm hưu trí được ban hành.

#### *4.2.1.7. Tăng cường, mở rộng hợp tác quốc tế trong thực hiện chính sách về người lao động cao tuổi*

Việt Nam cần tranh thủ mối quan hệ hợp tác quốc tế với các quốc gia có nhiều kinh nghiệm với vấn đề tạo việc làm cho NCT như Nhật Bản, từ đó tranh thủ sự ủng hộ, giúp đỡ trong huy động nguồn lực, kỹ thuật, thực hiện tham vấn chính sách NLĐCT,... cho các cơ quan nhà nước nhằm kịp thời điều chỉnh, cập nhật và ứng phó với những vấn đề mới của NLĐCT.

#### **4.2.2. Định hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về việc làm dành cho người cao tuổi**

*Trước hết*, cần nhìn nhận NCT, nhóm dân số già có vai trò, đóng góp quan trọng vào phát triển KTXH của đất nước, là chỗ dựa cho các thế hệ trẻ, thay vì nhìn nhận chỉ như các đối tượng hưởng trợ cấp xã hội.

*Thứ hai*, đặt già hóa dân số là một trong những vấn đề ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Già hóa dân số đặt ra cả cơ hội và thách thức đối với tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội. Vì vậy, trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, vấn đề già hóa dân số cần phải có vai trò tương xứng với những ảnh hưởng của vấn đề này đối với phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Cũng từ đó, nhóm dân số già cần được nhìn nhận như các chủ thể đóng góp quan trọng vào tiến trình phát triển kinh tế - xã hội, thay vì chỉ như là các đối tượng hưởng trợ cấp của xã hội.

*Thứ ba*, cần tận dụng cơ hội, chuyển hóa thách thức từ già hóa dân số. Già hóa dân số đang trở thành xu hướng chung không chỉ tại Việt Nam mà còn trên toàn cầu. Do vậy, trong phát triển kinh tế - xã hội cần tính đến cả thời cơ và thách thức mà già hóa dân số mang lại. Trong đó, giải quyết vấn đề già hóa dân số theo quan điểm thuận thiên, để chung sống hài hòa với già hóa dân số.

*Thứ tư*, đảm bảo thu nhập cho NCT. Khuyến khích tạo việc làm phù hợp cho NCT, để NCT vừa có thu nhập cải thiện đời sống, vừa được chăm sóc y tế khi bệnh tật, ốm đau, bảo đảm chất lượng sống cho NCT. Cần xây dựng một hệ thống quỹ hưu trí vững mạnh, giúp NCT an tâm với mức sống khi đến tuổi nghỉ hưu. Đồng thời, đầu tư cho một hệ thống lương hưu nhằm đem lại sự độc lập về kinh tế và giảm nghèo

cho NCT. Trong điều kiện của một nước đang phát triển như Việt Nam, khi lượng lao động làm việc ở khu vực phi chính thức cao, cần chú trọng đến cải thiện khả năng bao phủ của hệ thống ASXH và trợ cấp hưu trí cho NCT.

*Thứ năm*, hoàn thiện hệ thống chăm sóc sức khỏe NCT, mở rộng, nâng cao năng lực chăm sóc, khám chữa bệnh cho NCT, xây dựng môi trường làm việc thân thiện với NCT. Cần hướng tới sự phát triển và ứng dụng công nghệ tiên tiến để hỗ trợ, tăng khả năng đóng góp tích cực cho xã hội của NCT. Đồng thời, tăng cường đào tạo cán bộ chăm sóc và cán bộ chuyên môn y tế trong công tác chăm sóc NCT đang tiếp tục làm việc.

*Thứ sáu*, để NCT phát huy đầy đủ khả năng và tiếp tục lao động trong bối cảnh già hóa dân số, cần được nghiên cứu kỹ các yếu tố về đặc trưng của NCT như nữ hóa, sức khỏe... Cùng với những rào cản khác như về trình độ chuyên môn, tính năng động... Cần có hệ thống chính sách trợ giúp NCT, hướng tới hỗ trợ trực tiếp, cung cấp việc làm cho NCT. Cùng với đó, đẩy mạnh truyền thông, nâng cao nhận thức xã hội về việc làm cho NCT; rà soát, nghiên cứu các vấn đề ASXH đối với NCT; hỗ trợ chính sách như vay vốn, đào tạo, kỹ năng mềm; hỗ trợ NCT tìm kiếm việc làm; cũng như hoàn thiện pháp luật có liên quan.

### **4.3. Giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam**

#### **4.3.1. Các giải pháp về hoàn thiện quy định pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam**

Để khắc phục các bất cập, hạn chế NCS đã phân tích và chỉ ra ở chương 3, luận án đề xuất một hệ thống các giải pháp mang tính thực thi sau đây nhằm hoàn thiện pháp luật về NLĐCT, nâng cao vai trò và sự đóng góp của NCT vào công cuộc phát triển kinh tế - xã hội, thích ứng với tình trạng già hóa dân số ở nước ta trong những năm tới.

##### *4.3.1.1. Hoàn thiện các quy định pháp luật về độ tuổi của người lao động cao tuổi*

*Một là*, cần giải thích một cách tường minh các thuật ngữ “người cao tuổi”, “người nghỉ hưu” và “người lao động cao tuổi”. Những đối tượng người lao động được nghỉ hưu ở độ tuổi cao hơn, họ vẫn làm việc khi ở vào độ tuổi từ 55 đến 60 đối với nữ, thậm chí là 65 (đối với nữ giáo sư); ở vào độ tuổi từ 60 đến 65, thậm chí là 70 (đối với nam giáo sư) thì có được coi là “lao động là người cao tuổi” hay không để có chính sách bảo vệ sức khỏe của họ cho phù hợp khi lao động.

*Hai là*, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội ban hành Thông tư số 11/2020/TT-BLĐTBXH công bố danh mục 1833 công việc ngành nghề được nghỉ hưu sớm. Trong đó, có khá nhiều công việc đặc thù thuộc các lĩnh vực khác nhau như: dự trữ quốc gia (5 nghề), cơ yếu (15 nghề), thương mại (46 nghề), y tế (66 nghề), văn hóa - thể thao (47 nghề), ngân hàng (16 nghề), hải quan (9 nghề), du lịch (8 nghề), giáo dục (4 nghề), địa chính (6 nghề)...[12]. Tuy nhiên, danh mục này vẫn chưa bổ sung đủ những ngành nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm. Trên thực tế

sau khi BLLĐ được ban hành Công đoàn giáo dục Việt Nam đã có cuộc khảo sát cán bộ quản lý và giáo viên trực tiếp giảng dạy. Kết quả gần 10.700 ý kiến (96%) kiến nghị nữ giáo viên mầm non và 2.900 ý kiến (93%) đề nghị nữ giáo viên thể dục được nghỉ hưu ở tuổi 55 [56]. Do đặc thù dạy trẻ mầm non, các cô vừa phải nuôi, dạy, múa, hát, đọc, kể chuyện cho trẻ nên áp lực công việc nặng nề, giờ làm việc của các cô thường vượt quá quy định, 9-10 tiếng mỗi ngày, chưa kể đi sớm về khuya đón trẻ và hầu như không được tính thêm lương. Điều này dẫn đến ảnh hưởng đến sức khỏe của giáo viên và chất lượng nuôi dạy trẻ.

Do vậy Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội cần tiếp tục nghiên cứu bổ sung vào một số ngành nghề như nghề giáo viên mầm non, giáo viên thể chất... vào danh mục ngành nghề đặc thù cần được xem xét nghỉ hưu trước tuổi.

Ba là, trong thời gian xa hơn Việt Nam có thể nghiên cứu bỏ quy định tuổi nghỉ hưu bắt buộc như một số quốc gia đã và đang áp dụng. Chẳng hạn, với việc loại bỏ tuổi nghỉ hưu mặc định vào năm 2011, Vương quốc Anh đã cấm đặt ra tuổi nghỉ hưu bắt buộc. Đây cũng là trường hợp của bốn quốc gia OECD khác (Úc, Canada, New Zealand và Hoa Kỳ).

Việc loại bỏ hoàn toàn việc nghỉ hưu bắt buộc không phải là không có tranh cãi ở các quốc gia trên thế giới. Đặc biệt, các nhà tuyển dụng thường tranh luận rằng doanh nghiệp của họ không thể hoạt động hiệu quả nếu không có các quy định bắt buộc về hưu trí. Vì rất khó để đo lường một cách khách quan hiệu quả làm việc của những người lao động lớn tuổi, việc nghỉ hưu bắt buộc có thể coi là một cơ chế dễ dàng để loại bỏ những người lao động cao tuổi làm việc kém năng suất. Thêm ý kiến ủng hộ cho quy định nghỉ hưu bắt buộc là những người lao động lớn tuổi ở lại sẽ giảm cơ hội cho những lao động trẻ. Tuy nhiên, trên thực tế, các bằng chứng chỉ ra rằng việc giảm tỷ lệ tham gia lực lượng lao động ở những người lớn tuổi không dẫn đến tăng việc làm cho người trẻ tuổi. Các cuộc khảo sát ở một số nước như Pháp, Đan Mạch,..vào năm 2014 cho thấy các biện pháp đưa ra để giảm lực lượng lao động của NCT thì cũng làm giảm việc làm của giới thanh niên. Như vậy, hầu hết các quốc gia đều cho rằng không có sự đánh đổi trong việc làm của lao động trẻ và lao động cao tuổi.

Ở chiều ngược lại cũng có ý kiến cho rằng tại sao một người vẫn đang làm việc tốt lại bị buộc phải nghỉ hưu chỉ vì tuổi tác. Tiêu chuẩn để được tuyển dụng vào làm việc ở nhiều quốc gia là dựa trên năng lực và thể lực hơn là tuổi tác.

Với Việt Nam, tình trạng già hóa dân số đang diễn ra mạnh mẽ. Dự báo dân số của Tổng cục Thống kê theo giả định mức sinh trung bình cho giai đoạn 2009-2029 (GSO, 2020) cho thấy, dân số cao tuổi từ 60 tuổi trở lên sẽ đạt 17,28 triệu người (chiếm 16,53% tổng dân số); vào năm 2029 sẽ đạt 22,29 triệu người (chiếm 20,21% tổng dân số); 28,61 triệu người (chiếm 24,88% tổng dân số) vào năm 2049 và 31,69 triệu người (chiếm 27,11% tổng dân số) vào năm 2069 [108].

Theo thực hành quốc tế, một quốc gia sẽ bắt đầu bước vào giai đoạn “dân số già” khi tỷ lệ người từ 60 tuổi trở lên chiếm 20% tổng dân số hoặc tỷ lệ người từ 65 tuổi trở lên chiếm 14% tổng dân số. Như vậy, dân số Việt Nam sẽ chính thức bước vào giai đoạn “dân số già” (khi tỷ lệ người từ 65 tuổi trở lên chiếm từ 14% tổng dân số) vào năm 2036 với tỷ lệ NCT đạt 14,17% tổng dân số và với gần 15,46 triệu người. Dự báo đây là thời điểm chấm dứt thời kỳ cơ cấu dân số vàng đã xuất hiện và tồn tại ở Việt Nam từ năm 2007. Thời kỳ dân số già sẽ kéo dài trong khoảng 18 năm (giai đoạn 2036-2054), tương ứng với tỷ trọng dân số từ 65 tuổi trở lên chiếm từ 14,0% đến 19,9%. Sau đó là thời kỳ cơ cấu dân số rất già (giai đoạn 2055-2069) tương ứng với tỷ trọng dân số từ 65 tuổi trở lên chiếm từ 20% đến dưới 30% [3].

Tại Việt Nam, hiện có rất nhiều công việc NCT làm được mà không ảnh hưởng tới người trẻ. Họ tham gia làm việc tại các đơn vị, doanh nghiệp từ công vào như bảo vệ đến những công việc hành chính, phục vụ, kho, quản lý... Thậm chí, trong nhiều nhà máy của các doanh nghiệp, những dây chuyền sản xuất có sự tham gia của người lao động cao tuổi. Dù chỉ làm những công việc giản đơn, nhưng họ làm rất tỉ mỉ. Chính vì thế, nhiều doanh nghiệp cho biết, trong tương lai nhu cầu sử dụng lao động cao tuổi còn có thể nhiều hơn. Do vậy, trong tương lai giai đoạn từ 2055 trở đi, nếu Việt Nam vẫn duy trì quy định tuổi nghỉ hưu bắt buộc thì chúng ta sẽ thiếu hụt nghiêm trọng lực lượng lao động. Vì vậy theo NCS thay vì quy định tuổi nghỉ hưu bắt buộc với tất cả các ngành nghề như hiện nay, Việt Nam nên trao quyền tự quyết tuổi hưu đối với từng ngành, nghề và trao cho NSDLĐ, họ tự xác định thể lực, khả năng, kỹ năng của mỗi nhân viên trong doanh nghiệp, tổ chức mình cũng như tính chất, đặc thù công việc để quyết định thời điểm nghỉ hưu hợp lý.

*Bốn là*, cần có một cơ chế đánh giá năng lực phù hợp để những NLĐCT ở lại làm việc trong các cơ quan nhà nước không tạo gánh nặng về ngân sách chi trả tiền lương của nhà nước cũng như của tổ chức, đơn vị. Thực tiễn công tác đánh giá công chức viên chức, những người được kéo dài tuổi nghỉ hưu ở nước ta thời gian qua đã có nhiều đổi mới nhưng còn nhiều hạn chế, bất cập. Cụ thể như: việc đánh giá còn cảm tính, hình thức, xuê xoa, chiếu lệ; chưa lấy hiệu quả công việc làm thước đo chủ yếu trong đánh giá công chức; thiếu tính chiến đấu, thiếu tinh thần xây dựng trong đánh giá công chức; kết quả đánh giá công chức chưa phản ánh đúng thực tế chất lượng công việc. Thời gian tới cần đổi mới công tác đánh giá công chức viên chức theo hướng dựa vào kết quả thực thi công vụ; cần đổi mới phương pháp đánh giá công chức theo hướng hiện đại như: đánh giá theo tiêu chuẩn và cho điểm; đánh giá theo giao kết hợp đồng; đánh giá theo ý kiến nhận xét; nâng cao ý thức trách nhiệm của những người tham gia đánh giá công chức, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan, đơn vị.

#### 4.3.1.2. *Bổ sung quy định về thỏa thuận với người lao động cao tuổi làm thêm giờ, làm việc ca đêm*

Việc tăng thêm giờ lao động là một vấn đề được quan tâm khá nhiều. Về cơ bản thì số giờ làm thêm tối đa của người lao động Việt Nam hiện ở mức thấp so với các nước, như: Trung Quốc: 36 giờ/tháng, Indonexia: 56 giờ/tháng, Singapore: 72 giờ/tháng; Thailand: 36 giờ/tuần; Malaysia: 104 giờ/tháng; Lào: 45 giờ/tháng... Theo quy định của BLLĐ năm 2019, số giờ làm thêm tối đa của người lao động nói chung là không quá 30 giờ/tháng và 1 năm không quá 200 giờ, trường hợp đặc biệt không quá 300 giờ. Việc làm thêm giờ có thể giải quyết một số vấn đề, như: đáp ứng nhu cầu của đa số doanh nghiệp; đáp ứng nhu cầu của một bộ phận không nhỏ người lao động có nguyện vọng làm thêm để tăng thêm thu nhập và tăng tính cạnh tranh của thị trường lao động Việt Nam so với các quốc gia trong khu vực.

Như chương 3 đã phân tích, hiện nay, pháp luật Việt Nam nghiêm cấm việc sử dụng lao động là NCT làm các công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ. Bên cạnh đó, BLLĐ năm 2019 cũng quy định: “*NSDLĐ có trách nhiệm quan tâm chăm sóc sức khỏe của người lao động cao tuổi tại nơi làm việc*”. Quy định này một lần nữa thể hiện chính sách quan tâm tới NLĐCT. Tuy nhiên, khi nghiên cứu BLLĐ năm 2019 cũng như các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành, vẫn còn nhiều vấn đề còn bỏ ngỏ như: NLĐCT có phải làm việc vào ca đêm hay không, NSDLĐ có thể thỏa thuận với NLĐCT về việc làm thêm giờ hay không?...

Mặt khác, BLLĐ năm 2019 cũng không có quy định cụ thể nào về “*không được bố trí NLĐCT làm việc và ca đêm*” và cũng không có quy định nào quy định “*không được sử dụng lao động là NCT làm thêm giờ*”. Như vậy, ở khía cạnh này, có thể thấy các quy định về bảo vệ NLĐCT còn chưa được chặt chẽ. Xuất phát từ lý do đó, NCS cho rằng cần phải quy định cụ thể hơn về vấn đề làm thêm giờ, làm ca đêm của NLĐCT (từ 22 giờ đến 6 giờ) trên các góc độ: điều kiện, chế độ, chính sách, bảo hiểm,... Thực tiễn hiện nay, rất nhiều NLĐCT làm công việc bảo vệ vào ca đêm, song mức lương được hưởng không có khác biệt so với ca ban ngày và cũng không có những quy định trong hợp đồng lao động nhằm bảo vệ sức khỏe, lợi ích cho NLĐCT.

#### 4.3.1.3. *Sửa đổi một số quy định về hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi*

Sửa đổi một số quy định về hợp đồng lao động. Việc sửa đổi các quy định về hợp đồng lao động cần tập trung vào một số nội dung cơ bản, như: Sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật hiện hành, trước hết là quy định trong BLLĐ về việc chấm dứt hợp đồng lao động, trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm,... Đồng thời, cần quy định cụ thể về việc cho thuê lại người lao động cao tuổi giữa những người sử dụng lao động, cần phải được cụ thể hóa bởi các quy định kèm theo như: đảm bảo lợi ích của người lao động cao tuổi, việc đặt tiền, ký quỹ, tiền lương, hay vấn đề kỷ luật lao động... Cần sửa đổi, bổ sung các quy định mang tính riêng biệt đối với lao động nữ



cao tuổi, đảm bảo không có sự phân biệt đối xử, đảm bảo sự bình đẳng giới nhưng cũng phù hợp với các yếu tố về tâm, sinh lý hay nhu cầu,...

*Thứ nhất*, về tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động

Tại khoản 1, Điều 30 BLLĐ 2019 quy định các trường hợp tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động bao gồm: (i) Người lao động thực hiện nghĩa vụ quân sự, nghĩa vụ tham gia Dân quân tự vệ; (ii) Người lao động bị tạm giữ, tạm giam theo quy định của pháp luật về tố tụng hình sự; (iii) Người lao động phải chấp hành quyết định áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở cai nghiện bắt buộc hoặc cơ sở giáo dục bắt buộc; (iv) Lao động nữ mang thai; (v) Người lao động được bổ nhiệm làm người quản lý doanh nghiệp của công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (vi) Người lao động được ủy quyền để thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (vii) Người lao động được ủy quyền để thực hiện quyền, trách nhiệm của doanh nghiệp đối với phần vốn của doanh nghiệp đầu tư tại doanh nghiệp khác; (viii) Trường hợp khác do hai bên thỏa thuận [BLLĐ 2019].

Tuy vậy, trong các trường hợp trên không thấy có quy định tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động với NLĐCT. NCS cho rằng, đây cũng là trường hợp cần thiết phải bổ sung vào danh sách trên với lý do người NLĐCT là những người thường hạn chế về sức khỏe, có thể gặp vấn đề về sức khỏe bất cứ khi nào và không lường trước được, cho nên nguy cơ phải tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, thậm chí phải chấm dứt hợp đồng lao động sẽ cao hơn rất nhiều so với lao động trẻ tuổi. Việc bổ sung các quy định về tạm hoãn hợp đồng lao động sẽ là giải pháp để bảo vệ quyền lợi của NLĐCT được tốt hơn.

*Thứ hai*, về nội dung hợp đồng:

Cần có những quy định chặt chẽ hơn trong nội dung hợp đồng lao động với NLĐCT, đặc biệt ở nội dung “*công việc và địa điểm làm việc*”. Nếu trong trường hợp NLĐCT bị chuyển công việc khác công việc ghi trong hợp đồng thì bị điều chỉnh bởi những quy định trong Điều 29 BLLĐ 2019. Tuy nhiên, còn phần “*địa điểm làm việc*” thì hiện BLLĐ 2019 chưa có điều khoản nào điều chỉnh những hành vi liên quan đến nội dung này nên nếu trong trường hợp NLĐCT bị điều chuyển nơi làm việc khác nơi làm việc ghi trong hợp đồng thì sẽ khó xử lý. Đây là nội dung còn bỏ ngỏ trong BLLĐ 2019. Do vậy, thời gian tới cần sửa đổi, hoàn thiện BLLĐ hoặc ban hành nghị định, thông tư hướng dẫn về nội dung này.

*Thứ ba*, về cho thuê lại NLĐCT:

Theo quy định, hoạt động cho thuê lại lao động là lĩnh vực kinh doanh có điều kiện, không thuộc nhóm khuyến khích hoạt động, kinh doanh và phải được cấp phép. Trên thực tế, hoạt động cho thuê lại NLĐCT dễ xảy ra tranh chấp, phát sinh các trường hợp tiêu cực như cho thuê lại lao động với các ngành nghề nằm ngoài nhóm công việc được phép cho thuê lại lao động đã được quy định; nợ lương; trả thù lao không tương xứng sức lao động... giữa bên cho thuê lao động và bên thuê

lao động. Do đó, cần bổ sung thêm quy định về trách nhiệm phối hợp kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện ký quỹ hoạt động cho thuê lại lao động giữa Ngân hàng Nhà nước và cơ quan quản lý Nhà nước về lao động. Đồng thời, đề nghị Bộ LĐTBXH cần bổ sung thêm những ngành nghề được phép cho thuê lại lao động, có hướng dẫn chi tiết về công việc “hỗ trợ dự án”, “hỗ trợ bán hàng” trong danh mục các công việc được thực hiện cho thuê lại lao động. Đề nghị nâng mức tiền ký quỹ hoạt động cho thuê lại lao động để bảo đảm mức ký quỹ thanh toán tiền lương hoặc bồi thường cho NLD thuê lại.

#### *4.3.1.4. Hoàn thiện các quy định pháp lý liên quan đến giải quyết tranh chấp trong hợp đồng lao động với người lao động cao tuổi*

Với những bất cập trong quy định pháp luật hiện hành về giá trị pháp lý của Biên bản hòa giải thành và thời gian giải quyết hòa giải, thời gian gửi Biên bản hòa giải, tác giả đề xuất một số giải pháp về nội dung này như sau:

Về giá trị pháp lý của biên bản hòa giải thành. Cần bổ sung quy định theo hướng “biên bản hòa giải thành có hiệu lực pháp luật và buộc phải thi hành, trừ trường hợp nội dung thỏa thuận trái pháp luật, trái đạo đức xã hội hoặc quá trình hòa giải không đúng thủ tục theo quy định” để đảm bảo về mặt lý luận khi công nhận thẩm quyền giải quyết tranh chấp của Hòa giải viên lao động cũng như đảm bảo nguyên tắc không xem xét lại vụ việc đã được cơ quan có thẩm quyền giải quyết, đồng thời tránh gây lãng phí thời gian, công sức của các bên khi tiến hành thủ tục hòa giải và thủ tục hòa giải hướng đến giá trị thực thi hơn là mang tính “hình thức” như hiện nay.

Về quy định thời gian giải quyết thông qua Hòa giải viên lao động và thời gian gửi Biên bản tới các bên tranh chấp trong Điều 188, BLLĐ năm 2019 cần bổ sung thêm điều khoản về trường hợp bất khả kháng như: “Trường hợp người yêu cầu chứng minh được vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan hoặc lý do khác theo quy định của pháp luật mà không thể đúng thời hạn theo quy định thì thời gian có sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan hoặc lý do đó không tính vào thời gian giải quyết Hòa giải hay thời gian gửi Biên bản đúng hạn”.

Bên cạnh đó, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền các phương thức giải quyết tranh chấp lao động đến NLDCT, NSDLĐ và tổ chức đại diện người lao động để họ có thể lựa chọn phương thức xử lý phù hợp nhất, tiết kiệm được thời gian và công sức, kịp thời bảo vệ quyền lợi cho mình, đồng thời giảm áp lực một phần cho cơ quan tòa án. Bên cạnh đó, việc tuyên truyền pháp luật lao động đến NLDCT và NSDLĐ sẽ giúp họ nhận thức rõ hơn về thẩm quyền, trình tự thủ tục giải quyết của tòa án, tạo thuận lợi cho tòa án trong quá trình giải quyết tranh chấp lao động.

Về phía đội ngũ cán bộ, công chức của tòa án, họ cần nâng cao trách nhiệm, khắc phục quan điểm coi nhẹ công tác giải quyết các vụ việc lao động để giải quyết nhanh chóng, kịp thời, khách quan các tranh chấp lao động cũng như nâng cao năng lực chuyên môn, bản lĩnh nghề nghiệp thông qua các buổi tập huấn, đào tạo, chia sẻ kinh nghiệm nhằm bảo đảm thực hiện tốt công tác giải quyết, xét xử.

#### 4.3.1.5. Quy định cụ thể về chế độ bảo hiểm, an sinh xã hội cho người lao động cao tuổi

Việt Nam đã đạt và vượt thời gian hoàn thành nhiều mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc. Đến cuối năm 2020, tỷ lệ nghèo theo chuẩn Quốc gia còn dưới 6%; đời sống của người dân, nhất là người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số và các đối tượng yếu thế được cải thiện và nâng cao. Đa số người dân có việc làm, tỷ lệ thất nghiệp thấp, dưới 2%; tỷ lệ người lao động tham gia BHXH đạt trên 20%, tham gia bảo hiểm thất nghiệp đạt 17%. Đa số người lao động nói chung đã tiếp cận được y tế cơ sở, tỷ lệ tham gia BHYT trên 71,6%; khoảng 3% người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn được hỗ trợ tiền mặt hằng tháng và các hình thức khác; cơ bản hoàn thành phổ cập giáo dục mầm non cho trẻ 5 tuổi, cấp tiểu học và trung học cơ sở; tình trạng nhà ở, nước sạch và thông tin được cải thiện đáng kể [112].

ASXH là hệ thống các chính sách và chương trình do Nhà nước và các lực lượng xã hội thực hiện nhằm bảo đảm cho mọi người dân ít nhất có được mức tối thiểu về thu nhập, có cơ hội tiếp cận ở mức tối thiểu về các dịch vụ xã hội cơ bản, thiết yếu, như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch, thông tin,... thông qua việc nâng cao năng lực tự an sinh của người dân và sự trợ giúp của Nhà nước. Xây dựng hệ thống ASXH đa dạng, toàn diện, từng bước mở rộng diện bao phủ, có tính chia sẻ giữa Nhà nước, xã hội và người dân, giữa các nhóm dân cư trong một thể hệ và giữa các thế hệ đang là đích đến của các quốc gia trên thế giới.

Hoàn thiện pháp luật về NLĐCT không chỉ dừng lại ở việc hoàn thiện các quy định pháp lý liên quan đến lao động, việc làm cho NLĐCT, mà còn cần thiết phải hoàn thiện các quy định về ASXH đối với NLĐCT. ASXH cho NLĐCT cần được cụ thể hóa thành các quy định trên các phương diện sau:

- Tăng cường cơ hội có việc làm, bảo đảm thu nhập tối thiểu và giảm nghèo bền vững cho người NLĐCT thông qua hỗ trợ cá nhân và hộ gia đình phát triển sản xuất, hỗ trợ tín dụng, giải quyết việc làm và kết nối thông tin thị trường lao động.

- Mở rộng cơ hội cho NLĐCT tham gia hệ thống chính sách BHXH, bảo hiểm thất nghiệp để chủ động đối phó khi thu nhập bị suy giảm hoặc bị mất do các rủi ro, ốm đau, tai nạn lao động, tuổi già.

- Hỗ trợ thường xuyên đối với NLĐCT có hoàn cảnh đặc thù và hỗ trợ đột xuất cho NCT khi gặp các rủi ro không lường trước hoặc vượt quá khả năng kiểm soát (mất mùa, thiên tai, động đất, chiến tranh, đói nghèo,...) thông qua các khoản tiền mặt và hiện vật do ngân sách nhà nước bảo đảm.

- Tăng cường tiếp cận của NLĐCT đến hệ thống dịch vụ xã hội cơ bản, như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường, thông tin đặc biệt là những thông tin, dịch vụ tư vấn việc làm.

#### *4.3.1.6. Xây dựng nghị định hướng dẫn chi tiết Bộ Luật Lao động 2019 về các hình thức lao động đặc biệt trong đó có những quy định về người lao động cao tuổi*

Hiện tại, trong BLLĐ năm 2019, đã có các quy định riêng dành cho các loại hình lao động đặc biệt như lao động nữ, lao động chưa thành niên và một số lao động đặc biệt khác như lao động cao tuổi, lao động khuyết tật, lao động là người giúp việc gia đình... Riêng đối với lao động cao tuổi, chỉ được dành 2 điều trong chương XI: Điều 148 Người lao động cao tuổi và Điều 149 Sử dụng người lao động cao tuổi. Ngoài ra, trong các nghị định hướng dẫn thi hành Luật cũng không có nội dung nào dành riêng cho NLĐCT. Đây có lẽ là bất cập lớn khi vai trò của NLĐCT ngày càng quan trọng trên thị trường lao động trong bối cảnh già hóa dân số; đồng thời tránh vỡ quỹ BHXH hiện nay. Hơn nữa, rõ ràng những phân tích ở các chương trước đã cho thấy lao động cao tuổi có những đặc điểm riêng về sức khỏe, tuổi tác, phân biệt đối xử, việc làm, ... cần được có những quy định cụ thể hơn, chi tiết hơn để điều chỉnh.

Những quy định riêng đó cần phải cụ thể hóa, chi tiết hóa 2 điều 148 và 149 trong BLLĐ năm 2019. Chẳng hạn, quy định về đảm bảo việc làm cho NLĐCT; quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng của NLĐCT; ngành nghề công việc phù hợp với NLĐCT cũng như chính sách của nhà nước đối với NLĐCT; trách nhiệm của NSDLĐ...

#### **4.3.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam**

##### *4.3.2.1. Tăng cường nhận thức về vai trò, sự cấp thiết tạo việc làm cho người lao động cao tuổi trong bối cảnh già hóa dân số*

Nhằm giúp NCT tìm được việc làm có thu nhập ổn định cuộc sống, Bộ Lao động – Thương binh và xã hội cần phối hợp với các Bộ, ngành, hội NCT, đoàn thể liên quan và các địa phương tăng cường công tác tuyên truyền, tổ chức thực hiện tốt các quy định của Luật NCT; tham mưu cho Ủy ban Quốc gia theo quy chế làm việc tổ chức phối hợp liên ngành giải quyết những vấn đề liên quan đến cơ chế, chính sách; đồng thời có phương án, chương trình cung cấp thông tin về thị trường lao động, tổ chức các sàn giao dịch việc làm với những công việc phù hợp với NCT.

Hiện nay, vẫn nhiều người có suy nghĩ NCT đa số sống nhờ vào sự trợ giúp về mặt kinh tế của con cái. Định kiến về họ là sức khỏe kém, làm những công việc không tạo ra thu nhập trực tiếp (nội trợ, chăm sóc con cháu...), trong bối cảnh lương hưu và trợ cấp xã hội còn thấp. Tuy nhiên, NCT không đồng nghĩa là người sống phụ thuộc và vô dụng. NCT có thể là người có giá trị tri thức dày dặn với trải nghiệm phong phú qua năm tháng. Họ vẫn có thể tiếp tục lao động trực tiếp kiếm ra thu nhập thông qua những công việc phù hợp với độ tuổi, sức khỏe và kinh nghiệm của mình.

Tạo ra một môi trường lao động với những ngành nghề phù hợp để NCT có thể tiếp tục cống hiến, tạo ra giá trị thặng dư cho kinh tế, mà trước hết là để tạo ra thu nhập cho chính họ, bởi thế, là điều rất nên làm. Tuy nhiên, cần thấy rằng lương hưu và các

chế độ ASXH với NCT vẫn lấy nguồn chính là đóng góp của dân số trong độ tuổi lao động. Theo đó, số lượng cũng như giá trị đóng góp của bộ phận này càng lớn thì nguồn thu quỹ càng cao, mức hưởng của NCT cũng cao theo. Muốn giải quyết triệt để và lâu dài ASXH cho NCT, trước hết phải tăng cường việc làm cho lao động trẻ, thông qua đẩy mạnh phát triển kinh tế và công nghiệp, tạo ra nhiều ngành nghề với thu nhập cao, từ đó tạo nguồn thu chính dồi dào đảm bảo quỹ lương hưu. Bản chất của xây dựng cơ chế lương hưu, ASXH là trách nhiệm của nhà nước. Dù việc hỗ trợ NCT đóng góp cho quá trình này là tích cực, đó không phải là giải pháp hiệu quả lâu dài. Việc NCT tham gia lao động chỉ có tính chất khuyến khích, chứ không nên có tính áp đặt, bắt buộc để nhà nước “nhẹ gánh” hơn trong vấn đề an sinh.

*Một số giải pháp cụ thể về truyền thông, tuyên truyền và thay đổi nhận thức trong xã hội về NLDCT:*

- Triển khai các chiến dịch nâng cao nhận thức cộng đồng, nhằm xóa bỏ phân biệt đối xử trong tuyển dụng, thăng chức và quá trình đào tạo đối với lao động cao tuổi. Đẩy mạnh việc phổ biến, điển hình thành công của NCT khi tiếp tục tham gia làm việc để tạo động lực, động viên tinh thần cho NCT khác noi theo.

- Tuyên truyền thay đổi nhận thức của gia đình về việc NCT tham gia lao động, để tạo điều kiện cho NCT tham gia thị trường lao động vừa đem lại niềm vui, sức khỏe và đóng góp vào cho xã hội; thay đổi nhận thức của xã hội về việc NCT có thể tham gia vào thị trường ở những phân khúc công việc phù hợp với thể trạng và sức khỏe của NCT.

- Tăng cường sự giao lưu, kết nối giữa các cộng đồng NCT nhằm chia sẻ kinh nghiệm, bài học về các mô hình tổ chức sản xuất kinh doanh, phát triển kinh tế và mở rộng cơ hội hợp tác giữa các cộng đồng và bản thân những NCT.

*4.3.2.2. Nghiên cứu xây dựng chính sách hỗ trợ về sinh kế cho người cao tuổi có nhu cầu khởi nghiệp hoặc tiếp tục làm việc.*

Các chuyên gia quốc tế khuyến cáo NCT cần phải tiếp tục lao động trong bối cảnh già hóa dân số ở Việt Nam. Điều này cần được nghiên cứu kỹ các yếu tố về đặc trưng của NCT như nữ hóa, sức khỏe... cùng với những rào cản khác như về trình độ chuyên môn, tính năng động... Thống kê cho thấy NCT mong muốn được làm việc (80-90% NCT trong độ tuổi từ 60-70). Để giúp NCT tìm được việc làm, cần có phương án, chương trình để hỗ trợ NCT đánh giá được khả năng của mình có thể làm việc gì phù hợp, cung cấp thông tin về thị trường lao động, tổ chức các sàn giao dịch để làm sao người lao động cao tuổi có thể gặp trực tiếp với chủ lao động. Ngoài ra, cũng cần có chính sách hỗ trợ cho doanh nghiệp nhận NCT vào làm việc. Có như vậy mới giúp NCT tìm được việc làm và góp phần bảo đảm chất lượng cuộc sống...

Chính sách hỗ trợ sinh kế cho NCT cần có sự khác biệt giữa các nhóm đối tượng, vùng miền. Đó là chính sách cho vay vốn với lãi suất ưu đãi do Hội NCT cấp xã bảo lãnh, không phải thế chấp tài sản; chính sách hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm; chính sách miễn, giảm học phí cho NCT tham gia các khóa học về khuyến nông, khuyến

lâm, khuyến ngư... Trong quá trình xây dựng Chương trình hành động quốc gia về NCT giai đoạn 2021-2030, các bên liên quan nên đề cập đến nội dung trợ giúp NCT khởi nghiệp. Khi nói đến vấn đề sinh kế và khởi nghiệp, tạo việc làm, nhiều người cho rằng nội dung này chỉ phù hợp với người trẻ. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, một bộ phận không nhỏ người hết tuổi lao động vẫn có nhu cầu, nguyện vọng tiếp tục làm việc. Do đó, vấn đề này cần được các bên liên quan phân tích thấu đáo, từ đó có chính sách hỗ trợ sinh kế và khởi nghiệp phù hợp đối với NCT.

Các chuyên gia cho rằng khi chúng ta bước vào giai đoạn già hóa dân số thì việc sử dụng người lao động là NCT là rất cần thiết. Để NCT có cơ hội đóng góp nhiều hơn nữa cho xã hội thì cần phải tạo điều kiện cho NCT có các cơ hội việc làm, phát triển kỹ năng cho NCT như một phương tiện để đảm bảo thu nhập và lợi ích cho tuổi già. Có rất nhiều công việc NCT làm được mà không ảnh hưởng tới nguồn cung việc làm của người trẻ như bảo vệ, hành chính, phục vụ, kho, quản lý... Nếu NCT có cơ hội tham gia vào các công việc phù hợp để phát huy khả năng thì Nhà nước, xã hội cũng như bản thân NCT đều có lợi. NCT sẽ được sống vui, sống khỏe, sống có ích và tiếp tục phát huy, đóng góp kiến thức, kinh nghiệm của họ cho xã hội, đất nước.

Nhà nước đã có chính sách kéo dài thời gian làm việc cho những người có trình độ chuyên môn cao. Chính sách này tạo điều kiện cho NCT có khả năng tiếp tục được làm việc, cống hiến. Tuy nhiên, cần đa dạng hóa hơn nữa các chính sách, cơ chế để tạo điều kiện cho những người tri thức là NCT tiếp tục được làm việc, cống hiến. Có thể nghiên cứu một số chính sách hỗ trợ người lao động cao tuổi được tiếp tục làm việc của các nước láng giềng như: bỏ kinh phí để đào tạo NCT chuyển đổi nghề nghiệp theo nhu cầu hoặc hỗ trợ doanh nghiệp chi trả một phần lương cho NCT...

Thời gian qua, nước ta đã có một số chính sách khuyến khích người nghỉ hưu tiếp tục tham gia lao động, nhưng còn nhỏ lẻ, chỉ tập trung ở một số đối tượng. Do đó, thời gian tới, Nhà nước cần có thêm các chính sách phù hợp để quan tâm, tạo điều kiện hơn nữa cho NCT tiếp tục làm việc. Điều này không chỉ khuyến khích những đối tượng khó khăn mà còn động viên những NCT sống vui, sống thọ; giúp đất nước tận dụng được nguồn lao động có tay nghề cao, nhiều kinh nghiệm quý báu; đáp ứng nhu cầu của nhóm NCT, phù hợp với sự phát triển chung của toàn nhân loại.

*4.3.2.3. Xây dựng lộ trình loại bỏ tuổi nghỉ hưu bắt buộc, không khuyến khích nghỉ hưu sớm trong một số ngành, lĩnh vực*

Hiện nay, nhiều quốc gia vẫn có quy định bắt buộc về tuổi nghỉ hưu giống như Việt Nam. Pháp luật quy định NCT phải rời khỏi lực lượng lao động được trả lương khi đạt đến độ tuổi theo quy định, thường là 60 hoặc 65. Tuổi nghỉ hưu bắt buộc có thể đồng nhất hoặc có thể không đồng nhất đối với tất cả người lao động. Ví dụ, ở hầu hết các quốc gia, tuổi nghỉ hưu hợp pháp là 60, mặc dù có những ngoại lệ. Tuy vậy, có một số quốc gia như Úc, New Zealand và Hoa Kỳ là một trong số ít các quốc gia đã loại bỏ tuổi nghỉ hưu bắt buộc đối với hầu hết các ngành nghề.

Nếu như trước đây, tuổi nghỉ hưu bắt buộc được coi là cần thiết để nhường chỗ cho lực lượng lao động trẻ mới gia nhập. Hiện nay, dân số lao động đang giảm dần ở nhiều nước phát triển. Chính vì thế, lý do để bắt buộc NCT nghỉ hưu nhằm giải phóng việc làm cho lao động trẻ đang ngày càng thiếu thực tế. Tuy vậy, cũng cần lưu ý rằng việc loại bỏ độ tuổi nghỉ hưu bắt buộc không có nghĩa là NCT được mong muốn tiếp tục làm việc. Chỉ đơn giản có nghĩa là NCT nên có đủ khả năng tự do tiếp tục làm việc khi đến tuổi nghỉ hưu nếu họ muốn.

Mặc dù một số quốc gia đã thực hiện chính sách loại bỏ tuổi nghỉ hưu bắt buộc, song gần đây một số quốc gia quan tâm đến chính sách nhằm giảm việc nghỉ hưu sớm. Trong khi trước đây, xu hướng khuyến khích người lao động lớn tuổi rời khỏi lực lượng lao động thông qua việc nghỉ hưu sớm để nhường chỗ cho một lượng lớn những người tham gia lực lượng lao động trẻ tuổi, thì nay xu hướng này hiện đang thay đổi. Đặc biệt ở các nước phát triển, lo ngại về nợ lương hưu, tỷ lệ phụ thuộc tuổi già gia tăng, lỗ hổng về kỹ năng lao động đang có nguy cơ và tình trạng thiếu hụt lực lượng lao động tiềm ẩn đã dẫn đến yêu cầu kéo dài số năm làm việc.

Kinh nghiệm của khu vực châu Âu, nơi chịu tác động nặng nề của sự già hóa của lực lượng lao động, đặc biệt tập trung vào việc đảo ngược xu hướng nghỉ hưu sớm. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động trung bình của nam giới từ 55 đến 64 tuổi ở châu Âu chỉ là 53% vào năm 2005, thấp hơn nhiều so với mức trung bình toàn cầu là 74%. Các nhà hoạch định chính sách đang xem xét các sáng kiến khác nhau nhằm khuyến khích người lao động tiếp tục tham gia lực lượng lao động để tuổi nghỉ hưu hiệu quả được đưa ra gần hơn với tuổi nghỉ hưu theo luật định (ở nhiều nước châu Âu là 65 tuổi). Vì mục tiêu này, Chiến lược Lisbon về tăng trưởng và việc làm, được Hội đồng Châu Âu thông qua vào tháng 3 năm 2000, nhằm mục đích tăng độ tuổi trung bình mà người lao động nghỉ hưu từ lực lượng lao động lên 5 tuổi vào năm 2010. Giáo dục và kỹ năng của người lao động lớn tuổi, được thảo luận trong phần sau của chương này, được EU công nhận là trọng tâm trong việc ngăn chặn việc nghỉ hưu sớm.

Ở cấp độ doanh nghiệp, một số công ty ở Châu Âu đã khởi xướng các chính sách “quản lý độ tuổi” nhằm duy trì và nâng cao năng suất của NLĐCT. Mục đích là thúc đẩy sự gia nhập của người lao động lớn tuổi vào thị trường lao động, cải thiện chất lượng cuộc sống làm việc của họ và nâng cao khả năng cạnh tranh của họ trên thị trường lao động. Chính sách “quản lý độ tuổi” đã tạo ra một môi trường trong đó tiềm năng của người lao động lớn tuổi được sử dụng theo năng lực và kinh nghiệm của họ. Điều này thường liên quan đến các biện pháp nguồn nhân lực cụ thể nhằm chống lại sự phân biệt đối xử và thúc đẩy sự đa dạng về độ tuổi. Theo Morton (2005), khái niệm về tuổi nghỉ hưu bắt buộc là sai lầm trong thời đại mà các xã hội đang cố gắng tận dụng tối đa những NCT. Mọi người nên có quyền tự do làm việc miễn là họ sẵn sàng và có khả năng. Nhiều người lớn tuổi muốn tiếp tục làm việc vì sự đam mê và yêu lao động, không chỉ đơn giản là vì tiền. Lợi ích của các công ty là thuê lao động lớn tuổi có thể ngăn chặn sự ra đi hàng loạt của lực lượng lao động có tay nghề

cao, đặc biệt là khi những người mới bắt đầu nghỉ hưu, tạo ra sự thiếu hụt lao động chuyên môn trong công ty. Bằng cách giữ chân những NLDCT, nguồn cung cấp kỹ sư dường như là ngắn nhất và một số công ty đang trang bị lại các trạm làm việc của họ để làm cho họ dễ chịu hơn đối với những công nhân lớn tuổi.

Có một số ví dụ về trường hợp các quốc gia đã đưa ra các biện pháp khuyến khích NLDCT tiếp tục làm việc sau khi đủ tuổi hưởng lương hưu. Ví dụ, ở Thụy Điển và Thụy Sĩ, lương hưu của nhà nước và tư nhân đã được thiết kế lại để khuyến khích mọi người hoãn nghỉ hưu và ngẫu nhiên, cả hai quốc gia này đều có tỷ lệ tham gia lao động tương đối cao đối với người lao động lớn tuổi. Luật pháp Thụy Sĩ cho phép những người ở lại làm việc trong vòng 5 năm sau tuổi nghỉ hưu theo luật định có thể tăng lương hưu tiêu bang của họ lên tới 5.000 CHF khi họ chính thức nghỉ hưu. Điều này có thể làm sáng tỏ lý do tại sao tỷ lệ tham gia lực lượng lao động ở độ tuổi 55-64 ở Thụy Sĩ là 60%, so với dưới 30% ở Ý và Bỉ (The Economist, 2016).

Lợi ích của việc NCT tiếp tục tham gia thị trường lao động là rất rõ ràng. Chính phủ thu được nguồn thu thuế từ tiền lương của những người lớn tuổi đang làm việc, người sử dụng lao động có được lực lượng lao động có kỹ năng và kinh nghiệm, và những NCT nhận được thêm thu nhập cũng như thỏa mãn được sự mong muốn làm việc và có ích cho xã hội.

Như vậy, theo xu hướng, những người nghỉ hưu trong tương lai sẽ phải làm việc lâu hơn và tiết kiệm hơn. Thay vì tăng tuổi nghỉ hưu một cách hợp pháp, vốn có thể khó ban hành về mặt chính trị, người sử dụng lao động và chính phủ có thể ban hành các chính sách khiến cho công việc trở nên hấp dẫn hơn đối với người lao động lớn tuổi. Các chính sách như lịch làm việc linh hoạt, làm việc bán thời gian nhiều hơn, môi trường làm việc thích ứng với những hạn chế về thể chất của người lao động lớn tuổi...

#### *4.3.2.4. Tăng cường tổ chức các khóa bồi dưỡng chuyên môn, đào tạo nghiệp vụ kỹ thuật và tư vấn việc làm cho người lao động cao tuổi*

Về cơ bản, không nhất thiết phải làm cùng một công việc trước và sau khi đến tuổi nghỉ hưu. Người lao động lớn tuổi có thể chuyển sang các ngành nghề hoặc công việc khác nhau để thích ứng tốt hơn với những thay đổi về thể lực và khả năng của họ. Người lao động lớn tuổi có thể phù hợp với làm việc bán thời gian. Để giữ chân NCT làm việc lâu hơn, NSDLĐ cần tiếp tục đầu tư vào việc đào tạo họ và người lao động lớn tuổi cần quan tâm đến sức khỏe bản thân và nâng cao chuyên môn và kỹ năng của họ. Người lao động lớn tuổi cũng cần phải linh hoạt và sẵn sàng thích ứng. Thông thường, những NLDCT kiếm được nhiều tiền hơn khi họ già đi vì mức lương thường tăng theo thâm niên và kinh nghiệm. Để tiếp tục có việc làm và hấp dẫn đối với người sử dụng lao động, người lao động lớn tuổi phải sẵn sàng chấp nhận mức lương và địa vị thấp hơn họ trước khi nghỉ hưu. Nếu không, người sử dụng lao động có thể coi việc thuê NCT là quá cao.



Ví dụ, người lao động trong độ tuổi 50-65 ở Pháp và Đức kiếm được trung bình cao hơn 60-70% so với những người từ 25-30 tuổi. Tuy nhiên, ở Anh, người lao động ở hai nhóm tuổi này có thu nhập tương đương nhau, điều này có thể giúp giải thích tại sao tỷ lệ thất nghiệp năm 2013 đối với người 55-64 tuổi ở Anh là 3,3%, so với 9,7% ở những người ở Đức (The Economist, 2016c). Một cách tiếp cận khác là thay đổi cấu trúc lương thưởng từ thâm niên sang chú trọng hơn vào thành tích. Khi làm như vậy, người lao động lớn tuổi không nhất thiết phải trả một mức lương cao hơn để giữ chân những công nhân trẻ hơn. Những thay đổi như vậy có thể được thực hiện song song với việc loại bỏ tuổi nghỉ hưu bắt buộc (The Economist, 2006b). Một nghiên cứu của Bộ Lao động Hoa Kỳ cho thấy những người lao động lớn tuổi kiếm được ít hơn những người lao động trẻ hơn, có lẽ phản ánh sự thay đổi trong nghề nghiệp hoặc số giờ làm việc của họ. Thu nhập trung bình hàng năm của mỗi công nhân đạt đỉnh trong độ tuổi từ 45 đến 54 ở mức 39.156 đô la, sau đó bắt đầu giảm xuống còn 31.096 đô la đối với công nhân 65 tuổi trở lên (Chao, 2006).

IMERSO ở Tây Ban Nha là công ty đi đầu trong việc hỗ trợ các sáng kiến đào tạo cho người lớn tuổi tại trường Đại học, đã làm như vậy trong hơn hai thập kỷ. Theo sáng kiến này, khoảng 60 trường đại học ở Tây Ban Nha hiện đang cung cấp các cơ hội đào tạo cho người lớn tuổi. Những điều này có thể bao gồm việc đưa NCT vào các lớp học và khóa học tiêu chuẩn, chuẩn bị chu trình giáo dục cho họ hoặc bao gồm trong các hội nghị về các vấn đề mà họ quan tâm. Tất cả các chương trình đều do các trường đại học tự tài trợ, trong khi IMERSO cung cấp hỗ trợ kỹ thuật. Nhiều giáo sư đại học cung cấp các khóa học cho NCT tham dự các đại hội nhằm điều phối và lựa chọn các vấn đề mà NCT quan tâm nhất. Điều này cũng cho phép họ trao đổi kinh nghiệm và theo đuổi một hệ thống tinh gọn hơn ở cấp Bộ Giáo dục, đồng thời ghi nhận nỗ lực của những người lớn tuổi. Các chương trình đại học này cũng có khía cạnh liên thế hệ, như trong một số trường hợp, sinh viên đại học ở chung nhà với những người lớn tuổi gần trường.

Ở Thụy Sĩ, NCT có thể đăng ký học miễn phí các khóa học đại học. Điều này cung cấp cho người già và trẻ như nhau khả năng tương tác trong môi trường trí tuệ, và nó cũng giúp giữ cho tâm trí của NCT hoạt động và nhạy bén. Bản thân NCT có thể không có cơ hội đào tạo, đặc biệt nếu họ đã làm việc trong cùng một ngành, làm cùng một công việc trong nhiều năm. Điều này có thể xuất phát từ nỗi sợ hãi khi phải học một cái gì đó mới. Đặc biệt, nam giới có xu hướng chống lại việc học các kỹ năng mới.

Trong nền kinh tế ngày càng cạnh tranh và toàn cầu hóa ngày nay điều cần thiết để duy trì và phát triển sự nghiệp đối với tất cả người lao động là phải liên tục bồi dưỡng, nâng cao kỹ năng của họ. Một số người thường nghĩ những người lao động lớn tuổi đôi khi bị chậm hơn, kém hiệu quả hơn so với những người trẻ tuổi hơn trong việc học các kỹ năng mới. Tuy nhiên, lao động trẻ lại thường xuyên luân chuyển/ nhảy việc do đó lợi ích khi đầu tư vào việc đào tạo lao động lớn tuổi có thể tương đương hoặc thậm chí cao hơn đối với lao động trẻ. Bên cạnh đó, việc NCT

tham gia học tập, phát triển kỹ năng làm tăng năng suất của người lao động lớn tuổi và có thể có tác động lan tỏa tích cực đến những người lao động trẻ hơn. Các chương trình phát triển kỹ năng, phối hợp với các nhà cung cấp giáo dục, có thể được thực hiện thông qua đào tạo theo luật định, mô-đun đào tạo trực tuyến, phiếu đào tạo cho người lao động lớn tuổi và trợ cấp hoặc quỹ cho NSDLĐ.

Sáng kiến mục tiêu của Chính phủ Canada dành cho người lao động lớn tuổi (TIOW), được thực hiện từ năm 2006 đến năm 2017, là một sáng kiến chia sẻ chi phí liên bang – tỉnh/lãnh thổ được thiết kế để hỗ trợ người lao động lớn tuổi thất nghiệp sống trong các cộng đồng dễ bị tổn thương lên đến 250.000 người tái hòa nhập lực lượng lao động. Chương trình TIOW chủ yếu cung cấp các chương trình phát triển kỹ năng cho người lao động lớn tuổi ở mỗi tỉnh và vùng lãnh thổ, tùy theo nhu cầu của khu vực. Ví dụ, ở Newfoundland và Labrador đã triển khai một số dự án chủ yếu tập trung vào phát triển kỹ năng của người lao động cho ngành du lịch. Một dự án đào tạo đã được thiết kế để hỗ trợ người lao động cao tuổi địa phương nâng cao các kỹ năng cần thiết để họ tham gia vào nền kinh tế khu vực di sản địa phương và khôi phục vai trò truyền thống của NCT địa phương là giáo viên về kiến thức văn hóa, kỹ năng và ngôn ngữ cho thế hệ trẻ. Các tỉnh và vùng lãnh thổ có sự linh hoạt thông qua các thỏa thuận chuyển giao thị trường lao động khác để thiết kế và cung cấp chương trình cho người lao động lớn tuổi. Tùy thuộc vào điều kiện của doanh nghiệp, các chương trình đào tạo dành cho người lao động lớn tuổi cần được thiết kế và cung cấp các kỹ năng đáp ứng nhu cầu thị trường lao động địa phương của họ.

Chương trình bảo hiểm việc làm cho phép những NCT thất nghiệp tham gia chương trình đào tạo toàn thời gian đồng thời duy trì trạng thái “thất nghiệp” của họ. Sự linh hoạt này có nghĩa là những NCT bị mất việc làm sau vài năm tham gia thị trường lao động có thể tham gia đào tạo khi họ cần để tìm một công việc mới - mà không sợ bị mất quyền lợi Bảo hiểm Việc làm. Khái niệm học tập suốt đời đang ngày càng trở nên phổ biến, đặc biệt là trong các chính phủ châu Âu và các nhà tuyển dụng. Từ năm 2007 đến năm 2013, Liên minh Châu Âu đã điều hành Chương trình học tập suốt đời, thúc đẩy các hoạt động học tập suốt đời giữa các quốc gia thành viên của Liên minh Châu Âu và tài trợ cho việc mở rộng các cơ sở học tập dành cho NCT. Các quốc gia bao gồm Na Uy, Anh và Áo đã phát triển các chiến lược kỹ năng quốc gia phối hợp với các nhà tuyển dụng và ngành công nghiệp để đảm bảo rằng công dân của họ, bao gồm cả NCT đều nhận được thông tin về thị trường lao động theo ngành cụ thể. Tuy nhiên vẫn còn rất ít các chương trình phát triển kỹ năng cho những người thất nghiệp tập trung vào những người lao động lớn tuổi, đặc biệt là các chương trình đào tạo tại chỗ.

Kinh nghiệm tại Đức về chương trình tại chỗ triển khai từ vào năm 2006 nhằm mục đích tăng cường sự tham gia của lao động phổ thông và lao động trên 45 tuổi vào thị trường lao động. Các công ty có ít hơn 250 nhân viên được cung cấp các phiếu đào tạo cho nhân viên để hoàn trả 75% chi phí đào tạo của họ. (Các chi phí còn lại do

người lao động và người sử dụng lao động chịu.) Tại Phần Lan cũng có chương trình tương tự được thực hiện từ năm 2003 đến năm 2009 với trọng tâm mở rộng cơ hội tiếp cận đào tạo đối với những người lao động lớn tuổi, dù đang thất nghiệp hay đang làm việc, để giúp họ tìm việc làm hoặc để họ chống lại tình trạng thất nghiệp trong tương lai. Năm 2014, Phần Lan đã thành lập Quỹ Đào tạo Quốc gia để chi trả 80% chi phí đào tạo của người sử dụng lao động cho nhân viên từ 45 tuổi trở lên. Các công ty có ít hơn 10 nhân viên đủ điều kiện để được bồi thường 100 phần trăm. Các nhà cung cấp giáo dục có thể là đối tác có giá trị trong các sáng kiến đào tạo vì họ hiểu rõ về hậu cần đào tạo và nhu cầu của học viên và người sử dụng lao động. Tại Mỹ, sáng kiến 50+ là một dự án nhằm chuẩn hóa và giới thiệu các chương trình cao đẳng cộng đồng hiện tại và sáng tạo dành cho người học từ 50 tuổi trở lên. Chương trình tổ chức bởi Hiệp hội các trường cao đẳng cộng đồng Hoa Kỳ, Sáng kiến 50+ đầu tư vào các trường cao đẳng cộng đồng để tạo hoặc mở rộng các chương trình trong khuôn viên trường thu hút người học cao tuổi, tập trung vào đào tạo lực lượng lao động và chuẩn bị cho sự nghiệp mới. Với sự hỗ trợ của Bộ Lao động Hoa Kỳ, Hội đồng Quốc gia về NCT đã làm việc với Tổ chức Y tế Chuyên nghiệp phát triển chương trình đào tạo nhân viên chăm sóc trực tiếp để đào tạo NCT làm nhân viên chăm sóc tại nhà ở một số khu vực của New Jersey, Pennsylvania và Thành phố New York...

*Từ kinh nghiệm của một số quốc gia, NCS đề xuất các biện pháp về đào tạo kỹ năng phù hợp cho NLĐCT ở Việt Nam:*

- Xây dựng các chương trình, dự án đào tạo hỗ trợ về chuyển đổi nghề hoặc nâng cao năng lực cho NLĐCT đáp ứng theo nhu cầu của thị trường lao động tại địa phương, cộng đồng nơi ở NCT; Triển khai các mô hình đào tạo tại chỗ, đào tạo tại cộng đồng, bảo đảm các lao động có đủ khả năng và nhu cầu được tham gia đào tạo một cách thực chất và có hiệu quả.

- Nghiên cứu, xây dựng các chương trình đào tạo “đặc thù” phù hợp với điều kiện, khả năng tiếp thu của từng nhóm lao động cao tuổi (tập trung cho nhóm lao động phổ thông và đào tạo các nhóm nghề trong khu vực dịch vụ không có yêu cầu cao về sức lực đồng thời linh hoạt về thời gian làm việc).

- Tổ chức đào tạo kỹ năng cơ bản về sử dụng máy tính, các phần mềm ứng dụng trong các nhóm nghề đặc thù để NCT có thể tìm và đảm nhiệm được công việc trong bối cảnh chuyển đổi số.

#### *4.3.2.5. Hoàn thành hệ thống chính sách về việc làm đối với người cao tuổi*

Người lao động lớn tuổi phải đối mặt với một số rào cản đặc biệt khi muốn tiếp tục tham gia trong lực lượng lao động, trước tiên là sự phân biệt tuổi tác. Do đó, Pháp luật phải là một công cụ chính sách quan trọng để chống phân biệt tuổi tác và thúc đẩy sự tham gia lực lượng lao động của những người lớn tuổi. Hệ thống chính sách, pháp luật có thể được bổ sung bằng các quy định, quy tắc thực hành tự nguyện, chương trình hành động khăng định hoặc thỏa ước tập thể. Ví dụ tại Canada, theo BLLĐ và Đạo luật Nhân quyền, mọi quyền tài phán đều có quy chế nhân quyền cấm

phân biệt đối xử dựa trên tuổi tác. Hơn nữa, các điều khoản cấm phân biệt tuổi tác được dựa trên cơ sở Hiến chương về Quyền và Tự do của Canada, áp dụng cho tất cả các khu vực pháp lý và các tổ chức chính phủ. Trong bối cảnh thế giới việc làm thay đổi, việc sửa đổi Luật việc làm hướng đến việc sắp xếp công việc linh hoạt hơn, chẳng hạn như thời gian bắt đầu và kết thúc linh hoạt, khả năng làm việc tại nhà và làm việc bán thời gian để giúp NCT dễ dàng đáp ứng hơn được công việc theo nhu cầu và điều kiện của bản thân. Việc tăng mức lương tối thiểu, khuyến khích lao động cao tuổi làm việc bán thời gian, tạm thời, không thường xuyên và làm theo mùa vụ, không yêu cầu phải làm công việc giống như người lao động toàn thời gian ... và tăng cường thực thi luật việc làm, tất cả đều có tác dụng thu hút hoặc giữ chân người lao động lớn tuổi. Hầu hết các quốc gia cũng đều có luật cấm phân biệt tuổi tác một cách rõ ràng trong việc làm, cho dù là trong tuyển dụng, đào tạo, thăng chức hay trong các nhiệm vụ được thực hiện. Một số quốc gia cũng đã thực hiện luật để bảo vệ người lao động lớn tuổi trong tình huống bị sa thải. Tại Bỉ, kể từ năm 2013, tất cả các công ty có từ 20 nhân viên trở lên phải đưa vào thỏa ước tập thể kế hoạch hành động về việc làm của các cá nhân từ 45 tuổi trở lên. Kế hoạch này có thể bao gồm nhiều nghĩa vụ khác nhau, chẳng hạn như tuyển dụng một số nhân viên lớn tuổi hơn, phát triển kế hoạch nghề nghiệp và quản lý nghề nghiệp, di chuyển công việc nội bộ và luân chuyển nhiệm vụ. Ở Thụy Điển và Latvia, luật pháp quy định những người lao động có thâm niên thấp hơn (nhưng không phải là những người lao động lớn tuổi) phải được cho thôi việc trước khi bị sa thải tập thể. Ở Đức và Bỉ, những người lao động lớn tuổi được ưu tiên tìm kiếm các cơ hội việc làm mới với cùng một người sử dụng lao động nếu họ tiếp tục tuyển dụng sau khi sa thải hàng loạt. Hàn Quốc có đạo luật hành động khẳng định xác định 77 nghề mà ưu tiên tuyển dụng được chỉ định cụ thể cho người lao động lớn tuổi. Các doanh nghiệp ở Hàn Quốc cũng được yêu cầu đảm bảo rằng ít nhất ba phần trăm lao động của họ từ 55 tuổi trở lên. Những sáng kiến này làm giảm khả năng lao động lớn tuổi bị sa thải hoặc tăng cơ hội được thuê lại nếu họ bị sa thải. Các doanh nghiệp ở Hàn Quốc cũng được yêu cầu đảm bảo rằng ít nhất 3% lao động của họ từ 55 tuổi trở lên. Những sáng kiến này làm giảm khả năng lao động lớn tuổi bị sa thải hoặc tăng cơ hội được thuê lại nếu họ bị sa thải. Tuy nhiên, điều quan trọng cần lưu ý là luật bảo vệ người lao động lớn tuổi đôi khi có thể dẫn đến những hậu quả bất lợi. Nó có thể làm giảm khả năng của người sử dụng lao động trong việc giữ chân những người lao động có giá trị nhất của họ, những người không nhất thiết phải là những người lao động lớn tuổi, sau khi sa thải. Bên cạnh đó cũng có đặt câu hỏi được đặt ra là tại sao lại ưu tiên cho người lao động lớn tuổi chứ không phải cho các thành viên của các nhóm khác cũng gặp khó khăn về thị trường lao động, chẳng hạn như phụ nữ, thanh niên, người khuyết tật, người nhập cư gần đây, người bản địa hoặc dân tộc thiểu số. Ngoài ra, luật bảo vệ có thể đạt được tác dụng ngược lại và thực sự không khuyến khích các công ty thuê lao động lớn tuổi hơn khi họ phải trả chi phí nhiều hơn cho hệ thống bảo hiểm thất nghiệp, tỷ lệ thuận với tổng tiền lương của người lao động.

Hiện nay, tại một số địa phương ở Việt Nam (Thanh Hoá, Thái Bình, Thái Nguyên, Quảng Trị, TP. Hồ Chí Minh...) được các tổ chức quốc tế hỗ trợ triển khai hiệu quả các mô hình nhằm tăng thu nhập cho NCT, các mô hình hiệu quả đang được rút kinh nghiệm nhân rộng, nổi bật như: Câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau; Chương trình tín dụng của Hội phụ nữ cho phụ nữ cao tuổi vay vốn phát triển kinh tế; Mô hình chăm sóc và phát huy khả năng của NCT dựa vào cộng đồng... Tuy vậy, trong các chính sách, chương trình cho vay vốn, tập huấn chuyên giao khoa học kỹ thuật, tạo việc làm... vẫn còn vướng mắc đối với NCT, nên NCT khó nhận được sự hỗ trợ về vốn vay. Hướng đến mở rộng độ bao phủ của hưu trí, bảo đảm cho NCT có thu nhập bền vững, các cấp chính quyền cần phải vận động mở rộng chính sách hỗ trợ NCT, khảo sát cụ thể những số liệu về tài chính, khả năng lao động... của NCT để có chính sách hỗ trợ đúng và trúng.

*Một số giải pháp cụ thể khuyến khích NCT tiếp tục làm việc sau khi nghỉ hưu ở Việt Nam như sau:*

- Khuyến khích NCT duy trì sự nghiệp lâu dài hơn thông qua sự linh hoạt hơn trong việc chuyển đổi công việc-nghỉ hưu bao gồm bằng cách đa dạng hóa các hình thức việc làm: việc làm tại nhà, việc làm bán thời gian phù hợp với thể trạng sức khỏe và năng lực của NCT, hỗ trợ họ có thể cân bằng tốt hơn giữa công việc với chăm sóc gia đình và bản thân.

- Hạn chế việc sử dụng các chương trình hưu trí sớm do nhà nước tài trợ để khuyến khích người lao động nghỉ việc trong khi họ vẫn còn sức khỏe tốt và có thể làm việc; và không khuyến khích những người còn khả năng lao động nghỉ hưu sớm.

- Đảm bảo rằng bên cạnh một phần lương hưu thì NCT vẫn nhận được tiền lương và thưởng khi làm tiếp các công việc phù hợp, đảm bảo tính đầy đủ và bền vững của việc chi trả lương hưu;

- Cải thiện môi trường làm việc thân thiện và phù hợp với thể trạng sức khỏe, tâm lý của người lao động. Thường xuyên kiểm tra và chăm sóc sức khỏe toàn diện cho người lao động để giảm thiểu rủi ro về bệnh tật, tránh không để NCT bị quá sức trong quá trình tiếp tục làm việc.

- Đối với các vị trí công việc dành cho NCT, cần lưu ý giảm áp lực, cường độ làm việc cũng như hạn chế luân chuyển để NCT tự tin, yên tâm làm việc.

#### *4.3.2.6. Thúc đẩy tạo việc làm cho người cao tuổi thông qua các hỗ trợ tài chính*

Các biện pháp khuyến khích tài chính có thể là một công cụ hiệu quả để giảm thiểu chi phí tuyển dụng cho những người sử dụng lao động, những người còn đang do dự trong việc thuê lao động lớn tuổi. Các biện pháp khuyến khích tài chính có thể được sử dụng để tác động đến cả cung và cầu của người lao động lớn tuổi. Họ có thể thực hiện các hình thức hỗ trợ tiền bổ sung như: trợ cấp tiền lương, tín dụng thuế, hỗ trợ các chi phí về thuê mướn hoặc cho vay ưu đãi (lãi suất thấp) đối với cả chủ thuê lao động cao tuổi và người lao động. Các khoản bổ sung thu nhập và trợ cấp lương thường là các biện pháp tạm thời có thời hạn từ 6 đến 12 tháng; tín dụng thuế, trợ cấp

thuê mướn và các khoản vay chi phí thấp có thể là những biện pháp can thiệp một lần đối với người lao động hoặc người sử dụng lao động.

Tuy nhiên, điều cần lưu ý là việc thực hiện các biện pháp khuyến khích tài chính cần được tính toán, cân đối trong lợi ích tổng thể. Việc thiết kế không phù hợp để cung cấp số tiền trợ cấp quá lớn cho người sử dụng lao động có thể gây méo mó thị trường lao động và làm giảm lợi ích từ việc thỏa dụng các loại lao động trên thị trường. Do đó, việc thiết kế về hình thức và xác định hỗ trợ tài chính ở mức độ nào là vấn đề quan trọng, quyết định đến sự thành công của chính sách khuyến khích, tạo việc làm cho NCT. Tại Canada, một số ví dụ cụ thể có thể xem xét là chính phủ bang Quebec đã cung cấp một khoản trợ cấp lương cho người sử dụng lao động thuê công nhân thất nghiệp từ 55 tuổi trở lên (hoặc 50 tuổi trở lên là người nhận hỗ trợ tài chính cuối cùng), và tín dụng thuế cho đối tượng là người lao động có thu nhập thấp và trung bình từ 63 tuổi trở lên. Từ năm 2009 đến năm 2013, Chính phủ Quebec cũng đưa ra Chương trình Hỗ trợ Thu nhập cho Người lao động lớn tuổi, cung cấp hỗ trợ tài chính cho những người lao động lớn tuổi bị sa thải hoặc nghỉ việc vì tình hình kinh tế. Chính phủ bang Ontario đã khởi động Chương trình thí điểm vào năm 2016 cung cấp mức chiết khấu đối với các sản phẩm tài chính cho các chủ doanh nghiệp vừa và nhỏ khi họ cam kết thuê những người gặp phải rào cản về việc làm như lao động lớn tuổi. Chính phủ Ontario thực hiện Sáng kiến tuyển dụng đối với nghề y tá, cụ thể là trợ cấp tiền lương cho các y tá từ 55 tuổi trở lên khi họ dành một phần thời gian. Theo một cuộc khảo sát năm 2016 do Ceridian và Hiệp hội Người về hưu Canada thực hiện, khoảng 40% người lao động lớn tuổi tin rằng họ có ít cơ hội làm việc hơn do tuổi tác và 17% cho biết họ bị phân biệt tuổi tác tại nơi làm việc.

Chẳng hạn, Các bệnh viện, tổ chức nhà nước và tư nhân đủ điều kiện nếu sử dụng các y tá cao tuổi này sẽ được nhận tài trợ thông qua quá trình đăng ký hàng năm. Đối với hầu hết các quốc gia ở châu Âu, Hoa Kỳ hay các nước có dân số già như Nhật Bản, Hàn Quốc, Argentina và Australia cũng đều đã thực hiện các biện pháp khuyến khích tài chính đối với những người sử dụng lao động thuê lao động lớn tuổi. Trợ cấp về tiền lương phổ biến ở Áo, Hoa Kỳ, Pháp, Đức, Nhật Bản và Phần Lan. Cụ thể, chương trình “Come Back” của Áo sử dụng quỹ bảo hiểm thất nghiệp để cung cấp tài chính cho người sử dụng lao động thuê mướn cho người lao động từ 45 tuổi trở lên. Một số đánh giá của Ủy ban Châu Âu, 2012 đã ghi nhận những tác động tích cực của chương trình Come Back cho thấy có đến khoảng 65% trường hợp, người sử dụng lao động đã giữ lại nhân viên của họ ngay cả khi thời hạn trợ cấp đã kết thúc. Nhật Bản đã đầu tư đáng kể vào việc trợ cấp lương cho những người lao động lớn tuổi làm việc bán thời gian. Ví dụ, các Trung tâm Nguồn nhân lực Bạc /Silver ở Nhật Bản điều phối việc làm của người lao động bán thời gian từ 60 tuổi trở lên với các nhà tuyển dụng địa phương.

Kinh nghiệm của Australia về chương trình: “Nhà vô địch doanh nghiệp” gồm các dự án cung cấp tài trợ cho người sử dụng lao động để cải thiện năng lực thực hành

theo hướng tuyển dụng và giữ chân người lao động lớn tuổi, với sự giúp đỡ của các chuyên gia trong ngành. Các biện pháp khuyến khích tài chính khác như thưởng lương, tín dụng thuế và hỗ trợ thu nhập nhằm duy trì hoặc tăng cung và cầu của người lao động lớn tuổi trên thị trường lao động. Năm 2007, Thụy Điển đã áp dụng tín dụng thuế theo bảng lương dành cho các công ty thuê người lao động trên 65 tuổi (tuổi lương hưu theo thông lệ). Khoản tín dụng này đã làm giảm mức thuế trả lương của họ khoảng 16% xuống mức là 30.000 SEK (khoảng 4.500 đô la Canada) hàng năm. Ở Bỉ, kể từ năm 2009, những người thất nghiệp từ 50 tuổi trở lên trở lại làm việc đủ điều kiện để nhận tiền thưởng lương do chính phủ chi trả đầy đủ. Tiền thưởng, lên tới € 194 mỗi tháng, thường được trả trong một năm, nhưng có thể được kéo dài đến cuối cuộc đời làm việc của một người nếu họ có 20 năm kinh nghiệm làm việc. Trên khắp châu Âu, người lớn tuổi và đặc biệt là những người về hưu, có ít khả năng tiếp cận tín dụng hơn do đó, các quốc gia châu Âu cung cấp hỗ trợ tài chính dưới hình thức cho vay kinh doanh phi truyền thống cho những cá nhân lớn tuổi muốn hoặc đang tự kinh doanh nhưng thường bị hạn chế khả năng vay tiền thông qua các kênh ngân hàng chính thức. Các khoản cho vay vi mô là các khoản cho vay với số lượng nhỏ, thông thường với lãi suất thấp, cho những người đi vay thiếu lịch sử tín dụng đầy đủ hoặc có thể xác minh được. Nguồn tài chính vi mô cho các cá nhân tự kinh doanh lớn tuổi có sẵn ở Pháp, Bồ Đào Nha, Romania, Thụy Sĩ, Hy Lạp và Ý.

Từ kinh nghiệm của các quốc gia, có thể đề xuất những giải pháp tạo việc làm cho NCT ở Việt Nam như sau: (xem Phụ lục 2)

- Xây dựng chính sách, qui định và cung cấp nguồn tài chính để khuyến khích người sử dụng lao động giữ lại và thuê những người lao động cao tuổi, cụ thể cơ chế hỗ trợ tài chính (miễn giảm tiền đóng BHXH, y tế đối với lao động cao tuổi chưa có đủ thời gian đóng bảo hiểm), ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động cao tuổi (ví dụ nghiên cứu đưa ra các mức hỗ trợ tăng theo tỷ lệ lao động cao tuổi trong tổng số lao động của doanh nghiệp)

- Hỗ trợ lao động cao tuổi phát triển kinh tế hộ gia đình hay khởi nghiệp sản xuất- kinh doanh tự tạo việc làm cho bản thân và những NCT khác; Có cơ chế thẩm định và cho vay với lãi suất ưu đãi (tín chấp) đối với các dự án có khả năng tạo việc làm cho NCT.

- Nghiên cứu, xây dựng danh mục các công việc ưu tiên, khuyến khích tuyển dụng lao động cao tuổi và các qui định, ưu đãi để khuyến khích NSDLĐ thuê NLĐCT làm các công việc như hỗ trợ một phần tiền lương, tiền thưởng cho người lao động...

- Hoàn thiện chính sách luật pháp ngăn chặn/cấm phân biệt tuổi tác trong tuyển dụng và sử dụng lao động cao tuổi.

- Giám sát, quản lý việc thực hiện tiếp cận cân bằng trong tuyển dụng và sử dụng, bảo vệ quyền lợi làm việc đối với NCT bằng cách đảm bảo rằng tuổi tác không phải là một tiêu chí để đánh giá năng lực làm việc.

#### *4.3.2.7. Thực hiện các biện pháp về bảo đảm sức khỏe để khuyến khích người cao tuổi quay trở lại làm việc*

Khi người lao động nhiều tuổi hơn, khả năng họ mắc các bệnh hoặc chấn thương về thể chất và tinh thần của họ cao hơn, do đó tầm quan trọng của việc thực hiện các biện pháp để nâng cao sức khỏe và an toàn tại nơi làm việc là hết sức quan trọng. Điều này đặc biệt đúng đối với những người lao động lớn tuổi làm việc ở những vị trí đòi hỏi nhiều hơn về thể chất. Các sáng kiến về sức khỏe và an toàn có thể được thực hiện thông qua các công cụ chính sách khác nhau, bao gồm luật pháp, chiến dịch nâng cao nhận thức, dịch vụ chăm sóc sức khỏe hoặc đào tạo, và các chương trình trở lại làm việc.

Tại Canada, luật an toàn và sức khỏe nghề nghiệp được ban hành và thực thi bởi các tỉnh, vùng lãnh thổ và chính phủ liên bang, trong đó quy định các quyền và trách nhiệm chung của người sử dụng lao động, người giám sát và người lao động. Tất cả các qui định pháp lý nói chung có các yếu tố cơ bản giống nhau như luật sức khỏe và an toàn để giải quyết và bồi thường cho người lao động khi tham gia chương trình quay trở lại làm việc. Trung tâm An toàn và Sức khỏe Nghề nghiệp Canada là một công ty thuộc bộ liên bang, được điều hành bởi Hội đồng ba bên - đại diện cho chính phủ, người sử dụng lao động và lao động – cung cấp thông tin về đào tạo, giáo dục và các chương trình sức khỏe, an toàn và sức khỏe cho NCT.

Triển khai các chương trình chăm sóc sức khỏe thường xuyên hơn đối với lao động cao tuổi để đảm bảo rằng việc tiếp tục làm việc không ảnh hưởng tiêu cực đến sức khỏe thể chất và tâm lý; đưa ra những hình thức việc làm giúp cải thiện tâm lý của NCT.

#### *4.3.2.8. Các giải pháp khác*

##### *- Điều chỉnh môi trường làm việc phù hợp với đặc điểm của NCT*

Khi người lao động già đi, khả năng hoặc mức độ sẵn sàng thực hiện một số nhiệm vụ của họ có thể thay đổi do sức khỏe giảm sút, nếu điều kiện làm việc ngày quá khó khăn hay “khắt khe” thì sẽ làm NCT gia tăng nguy cơ mắc các bệnh do căng thẳng về tâm lý hoặc do làm việc quá sức. Khảo sát về Người lao động lớn tuổi và tham vấn của Tổ chức Việc làm và Phát triển Xã hội Canada năm 2009–2010 cho thấy khoảng 2/3 số người lao động lớn tuổi sẵn sàng làm việc lâu hơn nếu sắp xếp công việc linh hoạt (ví dụ: giờ làm việc linh hoạt, làm việc từ xa, làm việc bán thời gian, thêm ngày nghỉ) và có môi trường làm việc thực sự phù hợp. Do đó, các sáng kiến của NLĐCT dựa trên sự phù hợp tại nơi làm việc là rất quan trọng đối với sự thành công tại nơi làm việc. Hầu hết các sáng kiến về chỗ ở tại nơi làm việc đều tìm cách duy trì và tăng nguồn cung cấp lao động lớn tuổi trên thị trường lao động. Một số người sử dụng lao động đã cho rằng việc bố trí chỗ ở tại nơi làm việc cho những lao động cao tuổi đang có gánh nặng hành chính (vay nợ hoặc có áp lực phải kiếm tiền để bảo đảm cuộc sống)

##### *- Tăng cường tiếp cận thông tin về việc làm và sử dụng dịch vụ việc làm.*



Các dịch vụ việc làm do chính phủ hoặc tổ chức cung cấp nhằm mục đích nâng cao khả năng làm việc của người lao động cao tuổi bằng cách cung cấp cho họ các công cụ và đào tạo thích hợp để đảm bảo việc làm hoặc tự kinh doanh. Họ tìm cách tăng vốn nhân lực và hiệu quả trên thị trường lao động. Các sáng kiến về dịch vụ việc làm bao gồm các chương trình kết hợp việc làm, trang web kết hợp việc làm, hội thảo đào tạo tìm kiếm việc làm, chương trình cố vấn, cơ hội kết nối, cơ hội việc làm được đảm bảo và các chương trình tuyển dụng nhằm mục tiêu cụ thể đến người lao động lớn tuổi. Hiệu quả của các dịch vụ việc làm có thể phụ thuộc vào các yếu tố “bên ngoài” như thái độ của người sử dụng lao động và mức độ nhận thức của họ về việc thuê người lớn tuổi, vì vậy việc cung cấp thông tin về việc làm cho NCT nên được kết hợp với các sáng kiến nâng cao nhận thức. Đối với một số người lao động lớn tuổi có với nhiều kinh nghiệm, trình độ học vấn và kỹ năng, việc làm tự do là một hình thức việc làm lý tưởng.

Tại Canada, kể từ năm 2015, Ngân hàng việc làm quốc gia được xây dựng và vận hành bởi Tổ chức Việc làm và Phát triển Xã hội Canada đã được hầu hết các tỉnh và vùng lãnh thổ sử dụng làm dịch vụ kết hợp việc làm trực tuyến chính, đã giới thiệu giúp người lao động lớn tuổi tìm được việc làm với các nhà tuyển dụng. Dịch vụ việc làm không chỉ được cung cấp bởi các chính phủ mà còn được cung cấp bởi các doanh nghiệp tư nhân và các tổ chức phi lợi nhuận, các tổ chức tuyển dụng tư nhân trực tuyến chuyên kết nối người lao động lớn tuổi và người sử dụng lao động. NSDLĐ có thể tìm thấy những cá nhân có kinh nghiệm và người lao động lớn tuổi có thể tìm thấy những người sử dụng lao động cung cấp các sắp xếp công việc linh hoạt., điều hành các chương trình cung cấp cơ hội kết nối, tư vấn nghề nghiệp và dịch vụ kết hợp việc làm cho người lao động lớn

*- Xây dựng cơ sở dữ liệu về NCT để đảm bảo nắm bắt được thông tin kịp thời đối với nguồn nhân lực là NCT*

Xây dựng được cơ sở dữ liệu về NCT như một phần của cơ sở dữ liệu dân cư, kết nối với các cơ sở dữ liệu khác (như dữ liệu bên y tế, bảo hiểm, việc làm,...). Đa dạng hóa phương thức và mạng lưới để cung cấp đầy đủ thông tin về việc làm đồng thời thúc đẩy khả năng tiếp cận thông tin tốt hơn về nhu cầu tuyển dụng việc làm có chất lượng cho người lao động lớn tuổi.

*- Tăng cường hoạt động nghiên cứu và hợp tác quốc tế về hỗ trợ và tạo việc làm cho NCT* nhằm học hỏi kinh nghiệm và tranh thủ sự ủng hộ về kỹ thuật, nguồn lực để thúc đẩy việc làm cho NCT.

#### **4.4. Điều kiện thực hiện giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi**

Để các giải pháp đối với NLĐCT được trình bày trên có tính khả thi và thực tiễn, NCS đề xuất một số giải pháp hỗ trợ, hay nói cách khác là một số điều kiện để thực hiện các giải pháp.

**Thứ nhất**, thể chế hóa, quan điểm, đường lối của Đảng về việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, thúc đẩy thị trường lao động phát triển; kiến tạo khung pháp luật về lao động nhằm phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, nguồn lao động cao tuổi để nâng cao năng lực cạnh tranh lao động quốc gia.

**Thứ hai**, thiết lập các quy định pháp luật để bảo vệ người lao động, quyền và nghĩa vụ cơ bản công dân, của người lao động cao tuổi bảo đảm sự thống nhất giữa các quy định của pháp luật lao động với các quy định trong các văn bản pháp luật khác liên quan. Việc hoàn thiện pháp luật về lao động NCT nhằm thể chế hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 và bảo đảm tính đồng bộ với các Luật khác. Tập trung vào việc thể chế hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 liên quan đến quyền con người, quyền nghĩa vụ cơ bản của công dân, quyền và nghĩa vụ của người lao động cao tuổi trong lĩnh vực lao động, quan hệ lao động. Đồng thời cần cụ thể hóa việc sửa đổi, bổ sung các quy định về việc làm để phù hợp với Luật Việc làm; đào tạo học nghề, bồi dưỡng nâng cao trình độ kỹ năng nghề để phù hợp với Luật Giáo dục Nghề nghiệp; các quy định về an toàn, vệ sinh lao động để phù hợp với Luật An toàn, vệ sinh lao động; hoặc các quy định về giải quyết tranh chấp lao động để phù hợp với Bộ luật Tố tụng Dân sự 2015, quy định về hợp đồng lao động để phù hợp với Luật Doanh nghiệp,...

**Thứ ba**, Nội luật hóa các tiêu chuẩn lao động quốc tế đối với người lao động cao tuổi, phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội Việt Nam, nhằm đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế. Theo đó, cần tập trung sửa đổi, hoàn thiện một số nội dung, như: Tổ chức đại diện của người sử dụng lao động, tổ chức đại diện người lao động tại cơ sở (điều kiện thành lập, đăng ký, hoạt động, giải thể, các hành vi nghiêm cấm). Về Tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp, trước đây, BLLĐ năm 1994 đã quy định ở những nơi chưa thành lập được công đoàn cơ sở thì tập thể lao động có quyền cử đại diện để tổ chức và lãnh đạo đình công. Tuy nhiên, BLLĐ năm 2012 chỉ quy định tổ chức đại diện tập thể lao động tại doanh nghiệp là công đoàn cơ sở, và ở nơi chưa thành lập công đoàn cơ sở thì công đoàn cấp trên cơ sở là đại diện. Vì vậy, nên quy định theo hướng cho phép người lao động được quyền thành lập, gia nhập và hoạt động công đoàn hoặc tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp để đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích của người lao động trong quan hệ lao động. D đó, cần thiết phải có quy định để bảo đảm sự ra đời, hoạt động của tổ chức của người lao động; tạo điều kiện để tổ chức này hoạt động lành mạnh trong quan hệ lao động; và quản lý có hiệu quả sự ra đời và hoạt động của tổ chức này nhằm giữ vững ổn định chính trị xã hội.

Bên cạnh đó, việc sửa đổi và hoàn thiện pháp luật về người lao động nói chung, người lao động cao tuổi nói riêng cũng cần đề cập đến các vấn đề, như: đối thoại tại nơi làm việc, thương lượng tập thể và Thỏa ước lao động tập thể (cơ chế xác định chủ thể đại diện tập thể lao động tại doanh nghiệp để tham gia vào đối thoại, thương lượng); Giải quyết tranh chấp lao động (sửa đổi các quy định liên quan đến

thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp lao động bằng hòa giải và trọng tài lao động, chủ thể lãnh đạo và tổ chức đình công, phạm vi đình công, trình tự thủ tục đình công); Quản lý nhà nước về lao động (cơ quan quản lý nhà nước đăng ký tổ chức đại diện của người lao động tại doanh nghiệp),... Việc sửa đổi, hoàn thiện đảm bảo sự tương thích với pháp luật quốc tế, quy định của ILO và phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

**Thứ tư**, xây dựng các nền tảng pháp lý nhằm cải cách bộ máy quản lý nhà nước về lao động, thực hiện tốt các chính sách về NLĐCT; đồng thời nhân rộng các mô hình để nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho NLĐCT.

Hiện nay, để chuẩn bị tốt cho một xã hội già hóa thì cần phải tạo ra khoảng cách càng lớn càng tốt – cả về chiều cao và chiều rộng – giữa thu nhập và tiêu dung trong khoảng tuổi từ 25 – 60. Điều này đòi hỏi cần phải có các chính sách về tạo việc làm, nâng cao chất lượng lao động, nâng cao hiệu suất lao động, từ đó nâng cao mức tiết kiệm, dự trữ cả ở cấp quốc gia cũng như ở hộ gia đình để chuẩn bị tốt cho giai đoạn già hóa. Theo khuyến nghị của các chuyên gia kinh tế và nhân khẩu học, khi tiến hành phân tích, đánh giá để ban hành những quyết sách về cơ cấu đầu tư, tích lũy quốc gia, quỹ phúc lợi xã hội, cơ chế huy động nguồn lực... để đáp ứng nhu cầu khác nhau của các nhóm dân số, đặc biệt là các nhóm dân số dễ bị tổn thương bao gồm cả dân số già, các nhà hoạch định chính sách cần nghiên cứu việc kéo dài thêm thời gian lao động trên cơ sở tính toán những thành tố của hệ thống lương hưu.

Toàn thế giới hiện nay có 68% người trong độ tuổi hưu trí được nhận trợ cấp hưu trí/lương hưu; điều này có liên quan chặt chẽ đến việc mở rộng các hệ thống hưu trí có đóng góp và không có đóng góp tại nhiều nước thu nhập thấp và thu nhập trung bình. Tính trung bình trên toàn cầu, chi tiêu cho trợ cấp hưu trí và các loại hình phúc lợi khác cho NCT hiện chiếm khoảng 6,9% GDP, trong đó có sự chênh lệch khá lớn giữa các khu vực. Tuy nhiên, mức trợ cấp hiện còn thấp, chưa đủ để giúp NCT thoát nghèo. Xu hướng này thường xuất phát từ chính sách thắt chặt tài khóa. Một số quốc gia đảo ngược quá trình tư hữu hóa các quỹ hưu trí: chính sách tư hữu hóa không thực sự đem lại kết quả như mong muốn và các quốc gia như Argentina, Bolivia, Hungary, Kazakhstan và Ba Lan đã quay trở lại với các hệ thống hưu trí nhà nước [107].

Hiện nay, Việt Nam có 10% dân số trong độ tuổi trên 60; dự báo đến 2030: 18% và 2050 trên 30%. Trong số hơn 11 triệu NCT (từ 60 tuổi trở lên), 2,3 triệu người đang hưởng chế độ hưu trí, 1,3 triệu người hưởng trợ cấp xã hội, còn khoảng 6-7 triệu NCT không có thu nhập, 77,81 triệu người tham gia BHYT, đạt 83,4% dân số (6/2017). Theo Báo cáo ASXH thế giới 2017/19 cho thấy: Phở cập ASXH để đạt mục tiêu phát triển bền vững được ILO và Đại học Kinh tế quốc dân công bố tại Hà Nội vào ngày 30/11/2017. Báo cáo trọng điểm của ILO được mong đợi sẽ hỗ trợ quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam thông qua một loạt các phân tích toàn cầu, khu vực và quốc gia về diện bao phủ ASXH, các chế độ và chi tiêu công cho ASXH. Chỉ có khoảng 1,4 triệu NCT nhận trợ cấp người có công, đối tượng chính sách hằng

tháng; hơn 1,4 triệu NCT trên 80 tuổi nhận trợ cấp xã hội (mức sàn 180.000 đồng/người/tháng); chỉ hơn 2 triệu NCT (chiếm 19%) có lương hưu. Hiện, có gần 4,6 triệu NCT không được hưởng các chính sách ASXH [112].

Theo khảo sát của Quỹ Dân số Liên Hợp quốc (UNFPA), nhiều NCT vẫn tham gia lao động, sản xuất; khoảng 35% phụ nữ, 45% nam giới là NCT vẫn làm việc, chủ yếu là tự lao động, sản xuất, kinh doanh hoặc làm việc nhà không được trả công. Nam giới làm việc khoảng 35 tiếng/tuần, phụ nữ làm việc 32 tiếng/tuần, hầu hết thu nhập không đủ cho chi tiêu. Những khó khăn kinh tế hiện nay của NCT trong thị trường lao động đó là: lao động nữ làm việc ở khu vực không chính thức nhiều hơn nam giới, lương tháng bình quân của phụ nữ cũng thấp hơn nam, dẫn đến lương hưu cũng thấp hơn và rất ít phụ nữ cao tuổi có lương hưu. Vì vậy, khi về già, phụ nữ cao tuổi gặp khó khăn nhiều hơn nam giới trong cuộc sống.

**Thứ năm**, kiến tạo khung pháp luật về lao động nhằm tăng cường quyền quản lý và nâng cao ý thức trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc sử dụng lao động, trong đó có NLĐCT.

Pháp luật bảo vệ người lao động thông qua việc trao cho người lao động rất nhiều quyền khi tham gia quan hệ lao động, trong đó có cả quyền thành lập tổ chức đại diện của mình. Đối với người sử dụng lao động, pháp luật lại có quy chế ưu tiên cho người sử dụng lao động thông qua việc quy định cho người sử dụng lao động quyền quản lý. Đây là một loại quyền gắn liền với mỗi người sử dụng lao động. Quyền quản lý của người sử dụng lao động là loại quyền không tách rời của người sử dụng lao động, như một thuộc tính tự nhiên gắn với người sử dụng lao động. Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật để điều chỉnh về quyền quản lý của người sử dụng lao động, như: BLLĐ, Luật an toàn, vệ sinh lao động và các văn bản hướng dẫn thi hành. Nhìn một cách khách quan, các văn bản này đã thiết lập một hành lang pháp lý quy định cho người sử dụng lao động rất nhiều quyền năng: quyền tuyển chọn lao động, quyền ký kết thoả ước lao động tập thể, quyền giao kết hợp đồng lao động, quyền ban hành nội quy lao động, quy chế của đơn vị, quyền khen thưởng, xử lý kỷ luật lao động, quyền kiểm tra, giám sát việc thực hiện quan hệ lao động,... Nhìn chung, các quy định của pháp luật về quyền quản lý của người sử dụng lao động đã được ghi nhận khá cụ thể và chi tiết. Một mặt, các quy định này bảo vệ người sử dụng lao động để người sử dụng lao động điều tiết và duy trì quan hệ lao động, trong đó có người lao động cao tuổi. Mặt khác, các quy định này cũng góp phần bảo vệ người lao động. Tuy nhiên, qua thực tế triển khai, các quy phạm pháp luật về quyền quản lý của người sử dụng lao động đã ít nhiều gặp phải những hạn chế nhất định. Một số quy phạm pháp luật mang tính định khung, một số quy định còn gây ra những cách hiểu và áp dụng khác nhau. Một số vấn đề để bảo đảm cho việc thực thi quyền quản lý của người sử dụng lao động vẫn chưa đề cập. Điều này đã làm ảnh hưởng không nhỏ đến quyền quản lý của người sử dụng lao động. Một cách gián tiếp làm ảnh hưởng đến việc điều tiết quan hệ lao động và ảnh hưởng đến người lao động.

NSDLĐ đã tự do thực thi các quyền do Nhà nước quy định. Người sử dụng lao động đã chủ động và toàn quyền trong tuyển dụng lao động, giao kết hợp đồng lao động, trong đó có lao động cao tuổi, ban hành nội quy lao động và tiến hành xử lý kỷ luật lao động,... Bước đầu, quyền quản lý của người sử dụng lao động đã thực thi khá hiệu quả. Tuy nhiên, trên bình diện khách quan, đây đó vẫn còn hiện tượng người sử dụng lao động lạm quyền quản lý của mình trong quan hệ lao động. Người sử dụng lao động thực thi quyền quản lý của người sử dụng lao động vượt quá khả năng pháp luật cho phép. Còn tình trạng người sử dụng lao động chấm dứt hợp đồng lao động trái pháp luật, ký kết thoả ước lao động tập thể sai quy định, ban hành nội quy lao động không đúng pháp luật...

Chính vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về người lao động nói chung, trong đó có người lao động cao tuổi cần bảo đảm quyền quản lý của doanh nghiệp, người sử dụng lao động; đồng thời nâng cao trách nhiệm của họ trong quá trình sử dụng lao động.

**Thứ sáu,** Bảo đảm tính khả thi khi áp dụng trên thực tiễn và sự đồng bộ của hệ thống pháp luật. Phạm vi điều chỉnh của dự án Luật không thay đổi so với hiện hành: " BLLĐ quy định tiêu chuẩn lao động; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của người lao động, người sử dụng lao động, tổ chức đại diện tập thể lao động, tổ chức đại diện người sử dụng lao động trong quan hệ lao động và các quan hệ khác liên quan trực tiếp đến quan hệ lao động; quản lý nhà nước về lao động". Các quy định của pháp luật về lao động, trong đó có các quy định về người lao động cao tuổi được sửa đổi, bổ sung nhiều lần, nhưng thực tế cho thấy, còn khá nhiều quy định vẫn bộc lộ hạn chế nhất định.

Thực tế cho thấy, có những quy định của pháp luật về lao động, trước hết là trong BLLĐ vẫn mang nặng tính nghị quyết và tính chính sách mà chưa đảm bảo tính quy phạm hoặc đưa ra nhưng không kiểm soát được một cách sâu sát. Điển hình là các quy định về việc làm, tiền lương, hợp đồng lao động, công đoàn, lao động đặc thù, thanh tra. Nếu xét về khía cạnh xã hội thì đó là các quy định rất hay, có ý nghĩa nhân văn. Nhưng rất khó áp dụng hiệu quả trong thực tiễn vì điều kiện không đầy đủ và phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Cho nên, các quy định đó cơ bản là đưa ra những vấn đề mang tính mục tiêu lý tưởng chứ không phải là các quy phạm để trực tiếp “điều chỉnh” quan hệ xã hội về lao động, trong đó có các quan hệ về người lao động cao tuổi. Nếu nhìn tổng quan, nhiều quy định chưa đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi của đời sống xã hội, của người lao động. Bên cạnh đó, một số quy định chưa đảm bảo hết tính chất chuyên biệt của lĩnh vực lao động, ví dụ như việc xử lý hình sự đối với “người lao động”, “cán bộ công đoàn”, “người sử dụng lao động”... Có những vấn đề đặc thù khác, luật lao động các nước khác đã quan tâm từ lâu, nhưng vẫn chưa được đưa vào BLLĐ như vấn đề “lạm dụng”, “đối xử thiếu công bằng / thiếu đúng đắn trong lao động”, “cơ chế ba bên”,... Một số quy định đã có song chưa được giải thích thoả đáng mang tính chuyên ngành, chủ yếu vẫn mang tính khái quát, chung chung,... Vì vậy, một trong mục tiêu quan trọng của việc hoàn thiện pháp luật về người lao động, trong đó có NLĐCT phải mang tính khả thi, có khả năng áp dụng hiệu quả trong đời sống xã hội.

## TIÊU KẾT CHƯƠNG 4

Trong chương 4, chương cuối cùng của luận án, nghiên cứu sinh đã chỉ ra các yếu tố thuộc bối cảnh quốc tế và trong nước tác động đến việc hoàn thiện pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam. Trong đó, xu hướng quốc tế ngày càng quan tâm đến nhóm lao động là NCT; quá trình vận động của cách mạng công nghiệp 4.0 cũng tác động không nhỏ đến cơ cấu việc làm trong đó tạo cơ hội cho NLĐCT có thêm nhiều việc làm phù hợp với độ tuổi và sức khỏe của họ; tình trạng già hóa dân số ngày càng gia tăng mạnh ở Việt Nam. Căn cứ vào các xu hướng tác động trên, luận án khẳng định sự cần thiết phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện pháp luật về NLĐCT nhằm đảm bảo thực hiện quyền con người, sự bình đẳng, ổn định và phát triển KTXH đối với một bộ phận dân cư có vai trò quan trọng trong xã hội.

Chương 4 của luận án, tác giả cũng đưa ra 7 quan điểm hoàn thiện pháp luật về NLĐCT: (1) Hoàn thiện pháp luật về NLĐCT trên quan điểm, chính sách của Nhà nước trong bối cảnh hội nhập kinh tế toàn cầu; (2) Xuất phát từ đặc điểm của nền kinh tế, phù hợp với các quy định của quốc tế, khu vực; (3) Xuất phát từ những hạn chế, bất cập của thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về NLĐCT trong giai đoạn hiện nay; (4) Phải đặt trên quan điểm hoàn thiện hệ thống hoàn thiện pháp luật về kinh tế, lao động nói chung; (5) Nghiên cứu thấu đáo, có luận cứ khoa học hợp lý, thuyết phục để xác định rõ diện NCT có thể tiếp tục lao động, hưởng lương, cân nhắc tổng thể nguồn lực và hiện trạng xã hội; (6) Nghiên cứu, ban hành chiến lược về tận dụng, sử dụng nguồn nhân lực từ đội ngũ NCT đảm bảo khoa học, hợp lý; (7) Tăng cường, mở rộng hợp tác quốc tế trong thực hiện chính sách về NLĐCT.

Dựa trên các quan điểm và định hướng, luận án đã đề xuất một số giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về NLĐCT, trong đó nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về NLĐCT bao gồm: Hoàn thiện các quy định pháp luật về độ tuổi của NLĐCT; Bổ sung quy định về thỏa thuận với người lao động cao tuổi làm thêm giờ, làm việc ca đêm; Sửa đổi một số quy định về hợp đồng lao động với NLĐCT; Hoàn thiện các quy định pháp lý liên quan đến giải quyết tranh chấp trong hợp đồng lao động với NLĐCT; Quy định cụ thể về chế độ bảo hiểm, ASXH cho NLĐCT; Xây dựng nghị định hướng dẫn chi tiết BLLĐ năm 2019 về các hình thức lao động đặc biệt, trong đó có những quy định về NLĐCT. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam gồm có: Tăng cường nhận thức về vai trò, sự cấp thiết tạo việc làm cho NLĐCT trong bối cảnh già hóa dân số; Nghiên cứu xây dựng chính sách hỗ trợ về sinh kế cho NCT có nhu cầu khởi nghiệp hoặc tiếp tục làm việc; Xây dựng lộ trình loại bỏ tuổi nghỉ hưu bắt buộc, không khuyến khích nghỉ hưu sớm trong một số ngành, lĩnh vực; Tăng cường tổ chức các khóa bồi dưỡng chuyên môn, đào tạo nghiệp vụ kỹ thuật và tư vấn việc làm cho NLĐCT; Hoàn thành hệ thống chính sách về việc làm đối với NCT; Thúc đẩy tạo việc làm cho NCT thông qua các hỗ trợ tài chính; Thực hiện các

biện pháp về bảo đảm sức khỏe để khuyến khích NCT quay trở lại làm việc; và một số giải pháp khác...

Để các giải pháp có tính khả thi, tác giả luận án đã xây dựng 6 điều kiện để thực hiện giải pháp, đó là: (1) Thể chế hóa, quan điểm, đường lối của Đảng về việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, thúc đẩy thị trường lao động phát triển; kiến tạo khung pháp luật về lao động nhằm phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, nguồn lao động cao tuổi để nâng cao năng lực cạnh tranh lao động quốc gia; (2) Thiết lập các quy định pháp luật để bảo vệ người lao động, quyền và nghĩa vụ cơ bản công dân, của NLĐCT bảo đảm sự thống nhất giữa các quy định của pháp luật lao động với các quy định trong các văn bản pháp luật khác liên quan; (3) Nội luật hóa các tiêu chuẩn lao động quốc tế đối với NLĐCT, phù hợp với điều kiện KTXH Việt Nam, nhằm đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế; (4) Xây dựng các nền tảng pháp lý nhằm cải cách bộ máy quản lý nhà nước về lao động, thực hiện tốt các chính sách về NLĐCT; đồng thời nhân rộng các mô hình để nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho NLĐCT; (5) Kiến tạo khung pháp luật về lao động nhằm tăng cường quyền quản lý và nâng cao ý thức trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc sử dụng lao động, trong đó có NLĐCT; (6) Bảo đảm tính khả thi khi áp dụng trên thực tiễn và sự đồng bộ của hệ thống pháp luật.

## KẾT LUẬN

Già hóa dân số tạo sức ép nặng nề cho ngân sách nhà nước vì vấn đề ASXH cho NCT. Khuyến khích NCT tham gia lao động là một giải pháp tăng thu nhập cho người già và giảm gánh nặng cho NSNN. Tham gia vào thị trường lao động NCT có thể chịu ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến pháp luật điều chỉnh những hành vi về NLĐCT. Thời gian qua, pháp luật điều chỉnh NLĐCT từng bước được hoàn thiện, bổ sung qua các thời kỳ phát triển của kinh tế xã hội Việt Nam. Tuy nhiên, chất lượng và số lượng các quy phạm pháp luật chưa đáp ứng được yêu cầu điều chỉnh hiệu quả, chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn.

Đề tài nghiên cứu “*Người lao động cao tuổi theo pháp luật Việt Nam hiện nay*” có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc. Bằng các phương pháp nghiên cứu khoa học phù hợp, luận án đã hệ thống lại và giải quyết một số nội dung lý luận và thực tiễn như sau:

Chương 1 luận án đã tổng quan tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến đề tài. Qua khảo cứu cho thấy cũng không ít công trình nghiên cứu về NCT, NLĐCT nhưng nghiên cứu trực diện về pháp luật NLĐCT thì không nhiều. Trên cơ sở tổng quan các tài liệu, tác giả luận án đã đưa ra nhận xét, đánh giá các công trình nghiên cứu và chỉ ra khoảng trống cần được tiếp tục nghiên cứu trong bản luận án. Cuối chương là 6 câu hỏi và giả thuyết nghiên cứu tương ứng, đây là cơ sở để triển khai các nội dung trong đề tài.

Chương 2 luận án đã khái quát và làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản về NCT, NLĐCT, pháp luật về NLĐCT trong đó đi sâu phân tích cụ thể về khái niệm NLĐCT, nguyên tắc của pháp luật NLĐCT, các yếu tố tác động đến pháp luật NLĐCT cũng như cơ cấu nội dung của pháp luật về người lao động cao tuổi, theo đó bao gồm các nội dung cơ bản sau: quy định về độ tuổi đối với người lao động cao tuổi; quy định về việc làm; quy định về tiền lương, tiền công, chế độ bảo hiểm; quy định về thời gian làm việc và thời gian nghỉ ngơi; quy định về điều kiện làm việc, an toàn lao động và vệ sinh lao động; quy định về hợp đồng lao động; quy định về tranh chấp và giải quyết tranh chấp lao động với người lao động cao tuổi. Đây là những lý thuyết nền tảng nhằm triển khai nội dung ở chương 3

Chương 3 luận án tập trung phân tích thực trạng các quy định pháp luật hiện hành về NLĐCT cũng như tình hình thực hiện pháp luật về NLĐCT. Trên cơ sở những phân tích đó, luận án đã chỉ ra những kết quả đã đạt được và những bất cập trong quy định pháp luật về người lao động cao tuổi cũng như những bất cập trong thực hiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam, đồng thời phân tích các nguyên nhân của những bất cập trong quy định và thực tiễn thi hành pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam. Đây chính là căn cứ để luận án đề xuất các phương hướng và giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam trong thời gian tới.



Chương 4 nghiên cứu sinh đã chỉ ra các yếu tố thuộc bối cảnh quốc tế và trong nước tác động đến việc hoàn thiện pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam. Tác giả cũng đưa ra 7 quan điểm hoàn thiện pháp luật về NLĐCT. Dựa trên các quan điểm và định hướng, luận án đã đề xuất một số giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về NLĐCT, trong đó nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về NLĐCT bao gồm: Hoàn thiện các quy định pháp luật về độ tuổi của NLĐCT; Bổ sung quy định về thỏa thuận với người lao động cao tuổi làm thêm giờ, làm việc ca đêm; Sửa đổi một số quy định về hợp đồng lao động với NLĐCT; Hoàn thiện các quy định pháp lý liên quan đến giải quyết tranh chấp trong hợp đồng lao động với NLĐCT; Quy định cụ thể về chế độ bảo hiểm, ASXH cho NLĐCT; Xây dựng nghị định hướng dẫn chi tiết BLLĐ năm 2019 về các hình thức lao động đặc biệt, trong đó có những quy định về NLĐCT. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về NLĐCT ở Việt Nam gồm có: Tăng cường nhận thức về vai trò, sự cấp thiết tạo việc làm cho NLĐCT trong bối cảnh già hóa dân số; Nghiên cứu xây dựng chính sách hỗ trợ về sinh kế cho NCT có nhu cầu khởi nghiệp hoặc tiếp tục làm việc; Xây dựng lộ trình loại bỏ tuổi nghỉ hưu bắt buộc, không khuyến khích nghỉ hưu sớm trong một số ngành, lĩnh vực; Tăng cường tổ chức các khóa bồi dưỡng chuyên môn, đào tạo nghiệp vụ kỹ thuật và tư vấn việc làm cho NLĐCT; Hoàn thành hệ thống chính sách về việc làm đối với NCT; Thúc đẩy tạo việc làm cho NCT thông qua các hỗ trợ tài chính; Thực hiện các biện pháp về bảo đảm sức khỏe để khuyến khích NCT quay trở lại làm việc; và một số giải pháp khác...

Với những kết quả đạt được của luận án, tác giả hy vọng sẽ đóng góp một phần công sức nhỏ bé vào việc hoàn thiện quy định pháp luật về NLĐCT cũng như thực hiện pháp luật về NLĐCT một cách hiệu quả. Tuy nhiên, đây là một vấn đề khó khăn, phức tạp, có tính lịch sử và liên quan đến nhiều cơ quan, bộ ngành và nhiều lĩnh vực trong khi hiểu biết và kinh nghiệm của nghiên cứu sinh có hạn nên tác giả rất mong sẽ nhận được nhiều ý kiến góp ý của các nhà khoa học, các nhà quản lý và quý bạn đọc để tác giả tiếp tục hoàn thiện công trình nghiên cứu của mình một cách tốt hơn.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ  
LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. Người lao động cao tuổi góc nhìn từ khía cạnh pháp lý, Tạp chí Công Thương, số 22, tháng 12/2019.
2. Cẩm phân biệt tuổi trong việc làm ở Hoa Kỳ: Những quy định pháp lý và thực tiễn, Tạp chí Châu Mỹ ngày nay số 2 (275) năm 2021.
3. Hoàn thiện pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam, Tạp chí Công Thương số 1, tháng 1/2022.
4. Việc làm cho người lao động cao tuổi ở Trung Quốc: Thực trạng và những quy định pháp lý, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 3/2022.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tài liệu tham khảo tiếng Việt

1. Ngô Quỳnh An. 2016. "Kinh nghiệm phát triển mô hình tự chăm sóc để giảm gánh nặng chăm sóc dài hạn người cao tuổi ở Nhật Bản", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14*
2. Nguyễn Bình An. 2017. *Hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền của người lao động theo tinh thần của hiến pháp năm 2013*, Luận án tiến sĩ, Đại học Quốc gia Hà Nội.
3. Nguyễn Quốc Anh (2016), "Phân tích thực trạng già hóa dân số ở Việt Nam hiện nay", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14.*
4. Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt nam khoá IX. 2006. *Báo cáo về phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006 – 2010* ban hành ngày 24/9/2006, Hà Nội.
5. Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt nam khoá X. 2007. *Nghị quyết 08-NQ/TW về một số chủ trương, chính sách lớn để phát triển nhanh và bền vững khi Việt Nam là thành viên của Tổ chức thương mại Thế giới*, ban hành ngày 5/2/2007.
6. Ban Thời sự. 2017. "Làm việc sau khi nghỉ hưu - Xu hướng mới dần phổ biến ở Việt Nam", <<https://vtv.vn/trong-nuoc/lam-viec-sau-khi-nghi-huu-xu-huong-moi-dan-pho-bien-o-viet-nam-20171015091852216.htm>>, 6/5/2021.
7. Lê Bảo. 2014. "Sau 5 năm thực hiện Luật Người cao tuổi: Nhiều quy định không còn phù hợp", truy cập <https://baomoi.com/sau-5-nam-thuc-hien-luat-nguoi-cao-tuoi-nhieu-quy-dinh-khong-con-phu-hop/c/14234624.epi> (9/12/2020).
8. Báo điện tử Đảng cộng sản Việt Nam. 2012. "Già hóa dân số và thiếu hụt nguồn nhân lực - vấn đề nan giải ở Nhật Bản", <<https://dangcongsan.vn/the-gioi/nhung-van-de-toan-cau/gia-hoa-dan-so-va-thieu-hut-nguon-nhan-luc--van-de-nan-giai-o-nhat-ban-136416.html>>, (10/10/2020).
9. Đỗ Ngân Bình. 2012. "Bàn về một số khái niệm trong dự thảo bộ luật lao động", *Tạp chí Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 6, tr. 1-5
10. Đỗ Ngân Bình. 2017. "Hoàn thiện chế định hợp đồng lao động - Từ thực tiễn hoạt động của doanh nghiệp", *Tạp chí Luật học*, số 6/2017, tr. 3-10.
11. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và Quỹ Dân số Liên hợp Quốc tại Việt Nam. 2016. *Báo cáo đánh giá kết quả 5 năm thực hiện luật người cao tuổi.*

12. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội. 2020. *Thông tư số 11/2020/TT-BLĐTBXH ngày ban hành danh mục nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm và nghề, công việc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm* ban hành ngày 12/11/2020, Hà Nội
13. Bộ Y tế, Tổng Cục Dân số và kế hoạch hóa gia đình. 2009. *Báo cáo tổng quan về chính sách chăm sóc người già thích ứng với thay đổi cơ cấu tuổi tại Việt Nam*.
14. Chính phủ. 2022. *Nghị định số 50/2022/NĐ-CP ngày 2/8/2022 quy định về nghỉ hưu ở tuổi cao hơn đối với viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập*, ban hành ngày 2/8/2022, Hà Nội.
15. Chính phủ. 2022. *Nghị định số 83/2022/NĐ-CP ngày 18/10/2022 quy định về nghỉ hưu ở tuổi cao hơn đối với cán bộ, công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý*, ban hành ngày 18/10/2020, Hà Nội.
16. Mai Chi. 2015. "Đánh đố lao động cao tuổi", Báo điện tử Người lao động tháng 9/2015 <<https://nld.com.vn/cong-doan/danh-do-lao-dong-cao-tuoi-20150909215129346.htm>>, (6/6/2020).
17. Dương Đức Chính. 2014. "Những điểm mới trong bộ luật lao động sửa đổi và việc chăm lo, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người lao động", *Tạp chí Thanh tra*, số 6, tr. 22-24.
18. Nguyễn Đình Cừ. 2016. "Tác động của già hóa dân số đến phát triển bền vững - khuyến nghị chính sách", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14*.
19. Cục bảo trợ xã hội. 2012. *Công tác xã hội với người cao tuổi (chương trình đào tạo bồi dưỡng nghề công tác xã hội cho cán bộ tuyến cơ sở (xã/phường, thôn/ấp/bản)*.
20. Đỗ Thị Dung. 2017. "Chế độ bảo trợ xã hội với người từ đủ 80 tuổi trở lên ở Việt Nam", *Tạp chí Luật học*, số 1, tr. 3-11.
21. Đại hội đồng Liên hợp Quốc. 1991. "Những nguyên tắc của liên hợp quốc về người cao tuổi", <<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Nguyen-tac-cua-Lien-hop-quoc-ve-nguoi-cao-tuoi-1991-275804.aspx>>, (7/8/2022).
22. Đảng cộng sản Việt Nam. 2001. *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, ban hành ngày 24/4/2001, Hà Nội.
23. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2006. *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*, ban hành ngày 25/4/2006, Hà Nội.
24. Đặng Đình Đào và Hoàng Đức Thân. 2003. *Giáo trình Kinh tế thương mại*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
25. David Neumark. 2008. *Đánh giá lại sự phân biệt tuổi trong Luật Việc làm*.

26. Nguyễn Thị Hồng Điệp, Nguyễn Thị Hương. 2015. Nhân tố ảnh hưởng đến sự tham gia vào thị trường lao động của người cao tuổi Việt Nam", Tạp chí *Khoa học số* tháng 6/2015, tr 13-17.
27. Nguyễn Minh Đoan. 2009. *Thực hiện và áp dụng pháp luật ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia sự thật
28. Nguyễn Văn Đông. 2017. "Luật người cao tuổi: thực tiễn triển khai sau 8 năm ban hành", *Tạp chí Xã hội học*, số 01/2017, tr. 66-67.
29. Bùi Đăng Du. 2016. "Chăm sóc sức khỏe người cao tuổi tỉnh Sơn La thực trạng và giải pháp", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14.*
30. Huỳnh Duyên. 2021. "Quy định về tuổi nghỉ hưu của Nhật Bản", <<https://accgroup.vn/tuoi-nghi-huu-cua-nhat-ban/#nhat-ban-chinh-thuc-buoc-va-tuoi-nghi-huu-70>>, (3/1/2022).
31. Đỗ Thị Dung. 2018. *Pháp luật an sinh xã hội đối với người cao tuổi ở Việt Nam - thực trạng và phương hướng hoàn thiện*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Đại học Luật Hà Nội.
32. Nguyễn Hữu Dũng. 2017. "Những vấn đề liên quan đến tuổi nghỉ hưu và góp ý hoàn thiện Dự thảo sửa đổi Bộ luật Lao động", <<http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=211541>>, (5/5/2021)
33. Nguyễn Hữu Dũng. 2021. "Tăng tuổi nghỉ hưu và lợi ích của người lao động", <<https://tapchitaichinh.vn/bao-hiem/tang-tuoi-nghi-huu-va-loi-ich-cua-nguoi-lao-dong-333440.html>>, (27/05/2021).
34. Việt Dũng. 2016. "Hợp đồng lao động với người cao tuổi có giới hạn về thời gian?", <<https://luatminhgia.com.vn/hoi-dap-lao-dong/hop-dong-lao-dong-voi-nguoi-cao-tuoi-co-gioi-han-ve-thoi-gian-.aspx>>, (3/2/2021).
35. Vũ Dũng. 2015. "Đời sống tinh thần của người cao tuổi ở nước ta và những vấn đề đặt ra", *Tạp chí Tâm lý học*, số 7 (196), tr.1-6
36. Trịnh Thị Thùy Dương. 2016. "Bảo vệ người lao động trong pháp luật lao động Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 3/2016.
37. Nguyễn Linh Giang. 2014. "Đảm bảo quyền của một số đối tượng dễ bị tổn thương", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 3/2014, tr. 18 - 35.
38. Nguyễn Thị Linh Giang. 2020. "Thực hiện chính sách cho người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 12/2020, tr. 19-24.
39. Lê Thanh Hà. 2019. "Chính sách dân số của Trung Quốc nhằm ứng phó với già hóa dân số", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 6/2019.
40. Hà Đăng Hạnh. 2016. "Công tác chăm sóc người cao tuổi ở Quảng Ninh thực trạng, giải pháp và những kiến nghị", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ*

*sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14*

41. Nguyễn Thị Hạnh. 2014. "Thực trạng việc làm người cao tuổi ở Việt Nam", *Tạp chí Khoa học Lao động và Xã hội*, số 40 năm 2014.
42. Trần Thị Thu Hạnh. 2016. "Ban đại diện Hội Người cao tuổi tỉnh Ninh Bình tham mưu cho cấp Ủy Đảng Chính quyền thực hiện tốt chính sách chăm sóc người cao tuổi", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14*.
43. Trần Đình Hảo. 2000. "Sử dụng công cụ pháp luật để thúc đẩy các hoạt động kinh tế ở nước ta", *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 1, tr.16-20
44. Khuất Thị Thu Hiền. 2016. *Giáo trình Luật Lao động*, Nhà xuất bản Dân trí, Hà Nội.
45. Trịnh Thị Thu Hiền. 2019. "Xu thế già hóa dân số ở nước ta và vấn đề chăm sóc sức khỏe, sử dụng lao động người cao tuổi", *Tạp chí Cộng sản* số 9/2019.
46. Bùi Tôn Hiến và cộng sự. 2022. "Thúc đẩy việc làm cho người cao tuổi trong bối cảnh già hóa dân số", *Kỷ yếu Hội thảo - Viện Khoa học lao động và Xã hội năm 2022*.
47. Mai Phương Hoa. 2003. "Gia nhập WTO, cơ hội và thách thức", *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 2/2003
48. Nguyễn Thị Thu Hoài. 2020. "Chính sách xã hội dành cho người cao tuổi", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 4/2020.
49. Nguyễn Hữu Hoàng, Bùi Nghĩa. 2018. "Chính sách phát huy vai trò người cao tuổi Việt Nam: góc nhìn lịch sử và pháp lý", *Tạp chí Kinh tế- Kỹ thuật*, số 22/2018, tr.109-120.
50. Phạm Vũ Hoàng. 2013. *Một số giải pháp nâng cao chất lượng chăm sóc người cao tuổi Việt nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.
51. Phạm Minh Huân. 2016. "Chính sách đối với người lao động: Thực trạng và giải pháp hoàn thiện", *Tạp chí Cộng sản*, số 5/2016.
52. Nguyễn Thế Huệ. 2015. "Đảm bảo an sinh xã hội cho người cao tuổi: thành tựu và thách thức", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 2/2015.
53. Nguyễn Thế Huệ. 2016. "Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14*.
54. Nguyễn Thế Huệ. 2017. "Chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và

- giải pháp", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14.*
55. Tạ Thị Hương. 2018. "Các chính sách đối với người cao tuổi ở Việt Nam", *Tạp chí Dân số và Phát triển*, số 02/2018.
  56. Bùi Hường. 2021. "Đề xuất giáo viên mầm non được nghỉ hưu sớm là hợp lý, hợp tình" < <https://nld.com.vn/cong-doan/de-xuat-giao-vien-mam-non-duoc-nghi-huu-som-la-hop-ly-hop-tinh-20210107092809585.htm>>, (8/8/2022).
  57. Trần Văn Hưởng. 2012. *Thực trạng sử dụng dịch vụ khám chữa bệnh và hiệu quả mô hình chăm sóc sức khỏe cho người cao tuổi tại y tế tuyến cơ sở của tỉnh Bình Dương*, Luận án tiến sĩ, Viện Vệ sinh Dịch tễ Trung ương.
  58. Nguyễn Thanh Huyền. 2015. "Một số ý kiến về pháp luật lao động đối với người lao động cao tuổi Việt Nam", *Tạp chí Tạp chí Lao động Xã hội*, số 07/2015.
  59. Phạm Quốc Huynh. 2016. "Thành phố Hải Phòng chung tay chăm sóc người cao tuổi giải pháp và kiến nghị", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14.*
  60. Nguyễn Duy Hy. 2016. "Thực trạng người cao tuổi tỉnh Hưng Yên tự chăm sóc mình, những khó khăn thách thức và kiến nghị", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14.*
  61. Trần Hữu Ích. 2016. Vai trò của các cấp Hội Người cao tuổi tỉnh Nghệ An trong tổ chức chăm sóc người cao tuổi tại cộng đồng", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14.*
  62. Lê Văn Khảm. 2014. "Vấn đề về người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 7 (80), tr. 77 - 86.
  63. Nguyễn Văn Khang. 2006. *Sách Tri thức bách khoa về người cao tuổi*, Nhà xuất bản Văn hóa thông tin, Hà Nội.
  64. Hoàng Trung Kiên. 2014. *Nghiên cứu nhu cầu, đáp ứng dịch vụ chăm sóc sức khỏe người cao tuổi và thử nghiệm mô hình can thiệp cộng đồng tại huyện Đông Anh, Hà Nội*, Luận án tiến sĩ, Viện Vệ sinh Dịch tễ Trung ương
  65. Trần Thị Thúy Lâm. 2015. *Quan điểm tư tưởng chỉ đạo sửa đổi bộ luật lao động 2012*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội
  66. Trần Thị Thúy Lâm. 2015. *Thực trạng Bộ Luật lao động 1994 và sự cần thiết*

- phải ban hành Bộ luật lao động 2012*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội
67. Lê Bạch Lan. 2016. "Câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau thực hiện chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi ở tỉnh Thanh Hóa", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp*, mã số: ĐTXH.G08/14
  68. Võ Đình Liên. 2016. " Tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng về chăm sóc người cao tuổi", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp*, mã số: ĐTXH.G08/14
  69. Locknie Hsu. 2013. "Pháp luật và Người cao tuổi ở Singapore: Luật về Thu nhập và bảo dưỡng cho người cao tuổi", *Singapore Journal of Legal Studies*.
  70. Giang Thanh Long, Đỗ Thị Thu. 2019. "Chính sách an sinh xã hội với xu hướng già hóa dân số ở Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 2, 3 (378, 379) tháng 01/2019, tr. 23-31.
  71. Nguyễn Văn Long. 2008. *Nhu cầu lao động của người nghỉ hưu ở Hà Nội*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Quốc Gia Hà Nội.
  72. Luật Việt Tín. 2015. "Lưu ý khi thuê người lao động cao tuổi", <<http://viettinlaw.com/luu-y-khi-thue-nguoi-lao-dong-cao-tuoi.html>>, (9/8/2022).
  73. Trần Hồng Minh. 2006. "Tác động của hội nhập kinh tế khi Việt Nam gia nhập WTO", *Tạp chí Kinh tế và dự báo*, số 9, tr. 9-12.
  74. Trần Phương Nga. 2019. *Pháp luật về an sinh xã hội đối với người cao tuổi và thực tiễn thực hiện tại thành phố Hà Nội*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Luật Hà Nội.
  75. Bùi Thị Kim Ngân. 2013. "Một số ý kiến về quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động của người lao động khi bị quấy rối tình dục và tuổi nghỉ hưu của người lao động theo bộ luật lao động 2012", *Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 16, tr. 11-15.
  76. Bùi Nghĩa. 2017. Vai trò của người cao tuổi trong xã hội Việt Nam- một số vấn đề cần quan tâm hiện nay", *Tạp chí Kinh tế - Kỹ thuật*, số 18/2017.
  77. Bùi Nghĩa. 2018. "Chính sách đối với người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay", Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học Xã hội.
  78. Bùi Nghĩa. 2019. "Thực trạng chính sách đối với người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay- vấn đề và kiến nghị", *Tạp chí Khoa học Đại học Thủ Dầu Một*, số 02/2019.
  79. Nguyễn Bích Ngọc. 2015. *Bảo vệ, thúc đẩy quyền của người cao tuổi trên thế*



- giới và Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Quốc gia Hà Nội.
80. Phạm Văn Ngọc. 2016. "Chăm sóc người cao tuổi ở Hà Nội thành tựu và khó khăn", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14*.
  81. Diệp Thành Nguyên. 2009. *Giáo trình Luật Lao động cơ bản*, Nhà xuất bản Cần Thơ.
  82. Vũ Công Nguyên, Trần Thị Mai, Đặng Thùy Linh, Chei Choi-Lie, and Saito Yasuhiko. 2020. *Người cao tuổi và sức khỏe tại Việt Nam*, Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội.
  83. Trần Thị Diệu Oanh. 2020. "Thực hiện chính sách, pháp luật đối với người cao tuổi", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 11/2020.
  84. Peggy L. Kelly. 2016. *Sự hòa nhập và tham gia của người cao tuổi vào quá trình phát triển*. Tạp chí *Lao động Xã hội*, số 5/2016.
  85. Nguyễn Thị Kim Phụng. 2006. *Pháp luật lao động với vấn đề bảo vệ người lao động trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội.
  86. Mai Phương. 2015. "Quan tâm hơn nữa để Luật Người cao tuổi thực sự đi vào cuộc sống," <<http://hoinguoicaotuoivn/c/quan-tam-hon-nua-de-luat-nguoi-cao-tuoi-thuc-su-di-vao-cuoc-song-3348.htm>> (6/7/2021).
  87. Nguyễn Nam Phương. 2016. "Các yếu tố ảnh hưởng đến chăm sóc người cao tuổi từ cách tiếp cận vi mô và vĩ mô", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14*
  88. Nguyễn Thu Phương. 2016. *Bảo đảm các quyền và lợi ích của người lao động theo pháp luật Việt Nam*, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp* số 6/2016.
  89. Quốc hội. 2013. *Hiến pháp 2013*, ban hành 28/11/2014, Hà Nội
  90. Quốc hội. 2012. *Bộ luật Lao động số 10/2012/QH13*, ban hành ngày 18/6/2012, Hà Nội
  91. Quốc hội. 2019. *Bộ luật Lao động số 45/2019/QH14*, ban hành ngày 20/11/2019, Hà Nội.
  92. Quỹ dân số Liên hợp quốc (UNFPA).2011. "Già hóa dân số ở Việt Nam", <[http://vietnam.unfpa.org/sites/asiapacific/files/pub-pdf/Ageing%20report\\_VIE\\_27.07%20%281%29.pdf](http://vietnam.unfpa.org/sites/asiapacific/files/pub-pdf/Ageing%20report_VIE_27.07%20%281%29.pdf)>, (3/3/2021).
  93. Quỹ dân số Liên Hợp Quốc và Tổ chức Hỗ trợ Người cao tuổi Quốc tế. 2012. *Báo cáo tóm tắt Già hóa thế kỷ 21: Thành tựu và thách thức*
  94. Quỹ dân số liên hợp quốc (UNFPA). 2011. *Già hóa dân số và người cao tuổi ở*

- Việt Nam – Thực trạng, dự báo và một số khuyến nghị chính sách,*
95. Quỹ dân số liên hợp quốc (UNFPA), Tổ chức Lao động quốc tế (ILO). 2014. *Bảo đảm thu nhập cho người cao tuổi ở Việt Nam: Lương hưu xã hội.*
  96. Đặng Kim Quyên. 2021. "Chính sách đối với người cao tuổi tại Thành phố Hồ Chí Minh – thực trạng và một số kiến nghị", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 6/2021, tr. 81-84.
  97. Bùi Thị Ngọc Quỳnh. 2016. "Bảo vệ lao động đặc thù trong pháp luật lao động Việt Nam", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 8/2016.
  98. Nhật Tân. 2018. "Một số bất cập về giao kết hợp đồng lao động theo Bộ luật Lao động năm 2012 ", <<https://stp.quangbinh.gov.vn/3cms/mot-so-bat-cap-ve-giao-ket-hop-dong-lao-dong-theo-bo-luat-lao-dong-nam-2012.htm>>, (9/12/2022).
  99. Nguyễn Đình Tấn. 2016. "Một vài kiến nghị về chính sách đối với người cao tuổi trí thức – một vấn đề cấp bách và thiết thực", <<http://www.vusta.vn/vi/news/Tu-van-phan-bien-GDXH/Mot-vai-kien-nghi-ve-chinh-sach-doi-voi-nguoi-cao-tuoi-tri-thuc-mot-van-de-cap-bach-va-thiet-thuc-60287.html>>, (7/5/2021).
  100. Cao Đức Thái. 2019. "Người cao tuổi và Luật Người cao tuổi", <<http://www.tapchiconsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2009/7/Nguoi-cao-tuoi-va-Luat-Nguoi-cao-tuoi.aspx>>, (7/9/2021).
  101. Ngô Thanh. 2015. "Luật người cao tuổi: Một số quy định vẫn chưa đi vào cuộc sống", <<http://baobariavungtau.com.vn/xa-hoi/201508/luat-nguoi-cao-tuoi-mot-so-quy-dinh-van-chua-di-vao-cuoc-song-627932/>>, (12/12/2022).
  102. Nguyễn Văn Thanh. 2003. *Những mảng tối của toàn cầu hóa*, Nhà xuất bản Giáo dục
  103. Cao Văn Thành. 2016. "Chăm sóc người cao tuổi ở tỉnh Vĩnh Phúc những khó khăn thách thức và kiến nghị", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14*
  104. Lê Thị. 2010. "Vài suy nghĩ về Luật người cao tuổi và việc phát huy vai trò người cao tuổi, đặc biệt là những chuyên gia, trí thức cao tuổi", *Tạp chí Thông tin Khoa học xã hội*, số tháng 3/2010.
  105. Lê Thị Hoài Thu. 2003. "Về tuổi nghỉ hưu đối với lao động nữ," *Hội nghị khoa học nữ lần VIII*, pp. 543 - 552.
  106. Tổ chức lao động quốc tế (ILO). 2019. "Báo cáo an sinh xã hội thế giới năm 2017-2019", <[http://www.ilo.org/hanoi/Informationresources/Publicinformation/newsitems/WCMS\\_607477/lang--vi/index.htm](http://www.ilo.org/hanoi/Informationresources/Publicinformation/newsitems/WCMS_607477/lang--vi/index.htm)>, (8/10/2021).

107. Tổ chức Lao động Quốc tế ILO và Quỹ Dân số Liên Hợp Quốc. 2014. *Đảm bảo thu nhập cho người cao tuổi Việt Nam*.
108. Tổng cục Thống kê. 2021. *Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Tổng cục Thống kê, Hà Nội.
109. Hà Sĩ Toàn. 2016. "Cộng đồng các dân tộc tỉnh Bắc Kạn tham gia chăm sóc người cao tuổi", *Kỷ yếu hội thảo khoa học năm 2016, Cơ sở lý luận và thực tiễn chăm sóc người cao tuổi ở Việt Nam, Đề tài khoa học và Công nghệ độc lập cấp Quốc gia Chăm sóc Người cao tuổi ở Việt Nam thực trạng và giải pháp, mã số: ĐTXH.G08/14*
110. Tổng Cục Dân số và kế hoạch hóa gia đình. 2009. *Báo cáo tổng quan về chính sách chăm sóc người già thích ứng với thay đổi cơ cấu tuổi tại Việt Nam*, Hà Nội
111. Tổng cục thống kê. 2021. *Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2019: Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
112. Tổng cục Thống kê. *Báo cáo điều tra lao động việc làm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020*, Nhà xuất bản Tổng cục Thống kê, Hà Nội
113. Trường Đại học Luật Hà Nội. 2008. *Giáo trình Luật Lao động Việt Nam*, Nhà xuất bản Công an nhân dân.
114. Trường Đại học Luật Hà Nội. 2013. *Giáo trình Luật Lao động Việt Nam (Tái bản lần thứ 6 có sửa đổi bổ sung)*, Nhà xuất bản Công an nhân dân.
115. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh. 2016. *Giáo trình Luật Lao động*, Nhà xuất bản Hồng Đức Thành phố Hồ Chí Minh.
116. Nguyễn Đắc Tuấn. 2015. *Nghiên cứu giá trị sống của người già Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn
117. Nguyễn Đình Tuấn. 2016. "An sinh xã hội cho người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 11 (108), tr. 41 - 47
118. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Trị. 2016. *Báo cáo sơ kết 3 năm thực hiện Bộ luật Lao động năm 2012*.
119. Ủy ban nhân Thành phố Hồ Chí Minh. 2014. *Báo cáo Kết quả triển khai thực hiện công tác người cao tuổi năm 2013 và phương hướng nhiệm vụ năm 2014*
120. Ủy ban quốc gia về người cao tuổi Việt Nam. 2016. *Báo cáo tình hình và kết quả thực hiện công tác người cao tuổi năm 2016 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2017*.
121. VTV Đài truyền hình Việt Nam. 2019, "Các nước Châu Âu tăng dần độ tuổi nghỉ hưu", <https://dantri.com.vn/lao-dong-viec-lam/cac-nuoc-chau-au-tang-dan-do-tuoi-nghi-huu-20190508073229188.htm>, (4/2/2022).
122. Trần Cẩm Vân. 2020. *Pháp luật về người lao động cao tuổi ở Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ, Đại học Quốc Gia Hà Nội.

123. David Canning Văn phòng Nghiên cứu Kinh tế Quốc gia (Bloom, Jaypee Sevilla). 2001. *Tài liệu làm việc 8685: Tăng trưởng kinh tế và chuyển đổi nhân khẩu học*.
124. Lê Hữu Việt. 2021. "Tăng tuổi nghỉ hưu: Lợi và hại", <<https://tienphong.vn/tang-tuoi-nghi-huu-loi-va-hai-post1005523.tpo>>, (4/3/2022).
125. D R Waldo, S T Sonnefeld, D R McKusick, and R H Arnett. 1989. *Chi tiêu Y tế theo Nhóm tuổi, 1977 và 1987. Đánh giá tài chính chăm sóc sức khỏe 10 (4), tr. 111–120*.
126. Nguyễn Xuân. 2015. "Đề Luật Người cao tuổi thực sự đi vào cuộc sống", <<http://baodaklak.vn/channel/3485/201510/de-luat-nguoi-cao-tuoi-thuc-su-di-vao-cuoc-song-2411757/>>, (2/2/2021).
127. Hà Thị Hải Yến. 2022. "Pháp luật an sinh xã hội đối với người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Công thương, số 5, tháng 3/2022*.

#### **Tài liệu tham khảo Tiếng Anh**

128. Aaditya Mattoo and Pierre Sauve. 2003. *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, World Bank & Oxford University Press, Washington DC
129. Aileen Kwa. 2003. *Power Politics in the WTO, Updated 2nd Edition, Focus on the Global South*, Chulalongkorn University, Thailand.
130. Alan O. Sykes. 2006. *The WTO Agreement on Safeguards: A Commentary (Oxford Commentaries on International Law)*, Oxford University Express, England
131. Alessandra Malito. 2016. "Here's what happens when someone is forced to retire because they're 'old'", <<https://www.marketwatch.com/story/heres-what-happens-when-someone-is-forced-to-retire-because-theyre-old-2016-10-27>>, (5/10/2021).
132. Cheng, Sheung-Tak, Alfred C.M.Chan, and David R. Phillips. 2006. "The Aging Situation in Asia and the Pacific: Trends and Priorities", *World Ageing Situation Report 2007*
133. Council of the European Union. 2000. "Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation, Council Directive 2000/78/EC", *Official Journal of the European Communities*.
134. David Neumark. 2008. *Reassessing the Age Discrimination in Employment Act*, AARP Public Policy Institute.
135. Erika James and Lynn Perry Wooten. 2022. *Here's what an aging workforce means for America's employers*, <https://fortune.com/2022/09/20/labor-shortage-aging-workforce-us-america-employers-talent-job-market-james-wooten/>
136. International Labour Organization (ILO). 1975. *Human Resources Development Recommendation, adopted 23 June 1975*,

137. International Labour Organization (ILO). 1980. *Older Workers Recommendation, adopted 23 June 1980*,
138. International Labour Organization (ILO). 2003. *Promoting decent work for an ageing population: Actors, partners and corporate social responsibility. Background paper contributed by the ILO to the G8 high level meeting on employment, 12-13 May. Paris.*,
139. International Labour Organization ILO. 2002. "ILO database on Human Resources Development Recommendation, International Instruments and National Initiatives by Topic, Target Groups, Older Workers", <[http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/topic\\_n/t\\_40\\_fin.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/topic_n/t_40_fin.htm)>
140. Manuti Amelia, Valentina Depergola, Đại học Bari Aldo Moro Ý, *The meaning of working for older workers: A qualitative study in the Italian public sector*, <[https://www.researchgate.net/publication/276277616\\_The\\_meaning\\_of\\_working\\_for\\_older\\_workers\\_A\\_qualitative\\_study\\_in\\_the\\_Italian\\_public\\_sector](https://www.researchgate.net/publication/276277616_The_meaning_of_working_for_older_workers_A_qualitative_study_in_the_Italian_public_sector)>, (15/11/2022).
141. A.F. Molinié. 2003. *Age and working conditions in the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions EFILWC, EF/02/106/EN.*
142. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2006. *Live longer work longer*, Paris.
143. OECD. 2021. "Future retirement ages", <<https://www.oecd-ilibrary.org>> (3/7/2022).
144. OECD. 2020. "Ageing and Employment Policies in Korea – the challenge of an ageing population", <<https://www.oecd.org>>, (4/5/2022).
145. Paul De Hurt. 2011. "Specific human right for older persons", *European Human Rights Law Review* tr. 398-418
146. Pitt-Catsoupes, M. & Smyer, M. (2005). Older workers: What keeps them working? The Center on Aging and Work/Workplace Flexibility. Chestnut Hill, MA: Boston College. Issue Brief, <<https://dlib.bc.edu/islandora/object/bc-ir:100893/datastream/PDF/view>>, (15/11/2022).
147. Yong Ju Park. 2015. "Current Conditions and Challenges for Older Korean Workers," (in Anh). [Online]. Available: <<http://journal.aarpinternational.org/a/b/2015/04/older-korean-workers>>, (6/6/2021).
148. United Nations. 2010. Integration and participation of older persons in development, <[https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/Integration\\_participation.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/Integration_participation.pdf)>, (8/9/2020).
149. UNFPA (Quỹ dân số Liên Hợp Quốc). 2014. *The assurance of Older peoples' income - social pension in Vietnam, Policy Review.*

150. Cing-Kae Chiao. 2005. *Employment Discrimination in Taiwan, Academic Sinica*.
151. OECD. 2018. *Aging and Employment Policy: Working better with age Japan*.
152. Alexandra Samorodov. 2018. *Aging and Labour market for Older workers, Employment and Training Papers (ILO)*.
153. N.S. Ghosheh, Jr. Sangheon, Lee Deirdre McCann. 2007. Conditions of Work and Employment Series No. 15: Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues; ILO.

#### **Tài liệu tham khảo tiếng Trung**

154. Zhōng huá rén mín gòng hé guó. *Lǎo nián rén quán yì bǎo zhàng fǎ*. 1996. nián 5 yuè 29 rì dì bā jiè quán guó rén mín dài biǎo dà huì cháng wù wěi yuán huì dì èr shí yī cì huì yì tōng guò., 1996.
155. Zhōng huá rén mín gòng hé guó. 2007. *Zhōng huá rén mín gòng hé guó láo dòng hé tóng fǎ*”, jīng dì shí jiè quán guó rén mín dài biǎo dà huì cháng wù wěi yuán huì dì èr shí bā cì huì yì pī zhǔn, 2007 nián 6 yuè 29 rì tōng guò, 2008 nián 1 yuè 1 rì shēng xiào, 2007.
156. Zhōng huá rén mín gòng hé guó. 2008. *Jiù yè cù jìn fǎ hé Jiù yè fú wù guǎn lǐ tiáo lì*, 2008.
157. Zhōng huá rén mín gòng hé guó. 2008. *Zhōng huá rén mín gòng hé guó láo dòng hé tóng fǎ shí shī tiáo lì*, 2008 nián 9 yuè 3 rì guó wù yuàn dì 25 cì cháng wù huì yì tōng guò, 2008 nián 9 yuè 18 rì qǐ shī xíng, 2008.
158. Zhōng guó guó jiā tǒng jì jú. 2019. *Zhōng guó láo dòng tǒng jì nián jiàn, zhōng guó tǒng jì chū bǎn shè, zhōng guó*, 2019.

## PHỤ LỤC

### Phụ lục 1. So sánh quy định pháp lý có liên quan đến người lao động cao tuổi trong Bộ Luật lao động 2012 và Bộ Luật lao động 2019

| BLLĐ năm 2012  | BLLĐ năm 2019   |
|--|---|
| <p>Điều 166. Người lao động cao tuổi</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Người lao động cao tuổi là người tiếp tục lao động sau độ tuổi theo quy định tại Điều 187 của Bộ luật này.</li><li>2. Người lao động cao tuổi được rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày hoặc được áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian.</li><li>3. Năm cuối cùng trước khi nghỉ hưu, người lao động được rút ngắn thời giờ làm việc bình thường hoặc được áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian.</li></ol>  | <p>Điều 148. Người lao động cao tuổi</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Người lao động cao tuổi là người tiếp tục lao động sau độ tuổi theo quy định tại khoản 2 Điều 169 của Bộ luật này.</li><li>2. Người lao động cao tuổi có quyền thỏa thuận với người sử dụng lao động về việc rút ngắn thời giờ làm việc hằng ngày hoặc áp dụng chế độ làm việc không trọn thời gian.</li><li>3. Nhà nước khuyến khích sử dụng người lao động cao tuổi làm việc phù hợp với sức khỏe để bảo đảm quyền lao động và sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực.</li></ol>   |
| <p>Điều 167. Sử dụng người lao động cao tuổi</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Khi có nhu cầu, người sử dụng lao động có thể thỏa thuận với người lao động cao tuổi có đủ sức khỏe kéo dài thời hạn hợp đồng lao động hoặc giao kết hợp đồng lao động mới theo quy định tại Chương III của Bộ luật này.</li><li>2. Khi đã nghỉ hưu, nếu làm việc theo hợp đồng lao động mới, thì ngoài quyền lợi đang hưởng theo chế độ hưu trí, người lao động cao tuổi vẫn được hưởng quyền lợi đã thỏa thuận theo hợp đồng lao động.</li><li>3. Không được sử dụng người lao động cao tuổi làm những công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe người lao động cao tuổi, trừ trường hợp đặc biệt theo quy định của Chính phủ.</li><li>4. Người sử dụng lao động có trách nhiệm quan tâm chăm sóc sức khỏe của người lao động cao tuổi tại nơi làm việc.</li></ol> | <p>Điều 149. Sử dụng người lao động cao tuổi</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Khi sử dụng người lao động cao tuổi, hai bên có thể thỏa thuận giao kết nhiều lần hợp đồng lao động xác định thời hạn.</li><li>2. Khi người lao động cao tuổi đang hưởng lương hưu theo quy định của Luật BHXH mà làm việc theo hợp đồng lao động mới thì ngoài quyền lợi đang hưởng theo chế độ hưu trí, người lao động cao tuổi được hưởng tiền lương và các quyền lợi khác theo quy định của pháp luật, hợp đồng lao động.</li><li>3. Không được sử dụng người lao động cao tuổi làm nghề, công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm có ảnh hưởng xấu tới sức khỏe người lao động cao tuổi, trừ trường hợp bảo đảm các điều kiện làm việc an toàn.</li><li>4. Người sử dụng lao động có trách nhiệm quan tâm chăm sóc sức khỏe của người lao động cao tuổi tại nơi làm việc.</li></ol> |

**Phụ lục 2. Chương trình hành động Quốc gia về Người cao tuổi Việt Nam giai  
đoạn 2021-2030**

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ      CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
-----  
**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: 2156/QĐ-TTg

Hà Nội, ngày 21 tháng 12 năm 2021

**QUYẾT ĐỊNH**

**PHÊ DUYỆT CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA VỀ NGƯỜI CAO TUỔI  
GIAI ĐOẠN 2021-2030**

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 19 tháng 6 năm 2015; Luật sửa đổi, bổ sung một số  
điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 22 tháng  
11 năm 2019;*

*Căn cứ Luật Người cao tuổi ngày 23 tháng 11 năm 2009;*

*Thực hiện Nghị quyết số 137/NQ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2017 của Chính phủ ban hành  
Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 25 tháng  
10 năm 2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về công  
tác dân số trong tình hình mới;*

*Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.*

**QUYẾT ĐỊNH:**

**Điều 1.** Phê duyệt “Chương trình hành động quốc gia về người cao tuổi giai đoạn 2021 -  
2030” (sau đây gọi tắt là Chương trình) với những nội dung sau:

**I. ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI**

1. Đối tượng của Chương trình: Người cao tuổi, ưu tiên người cao tuổi có hoàn cảnh khó  
khăn, bệnh tật; hộ gia đình có người cao tuổi; Hội Người cao tuổi, Ban Đại diện người cao  
tuổi và các cơ quan, tổ chức có liên quan đến người cao tuổi.

2. Phạm vi: Chương trình được thực hiện trên phạm vi toàn quốc.

**II. MỤC TIÊU**

1. Mục tiêu chung

a) Phát huy tối đa tiềm năng, vai trò, kinh nghiệm, tri thức của người cao tuổi tham gia vào  
các hoạt động văn hóa, xã hội, giáo dục, việc làm, kinh tế, chính trị của đất nước phù hợp  
với nguyện vọng, nhu cầu, khả năng; thực hiện đầy đủ các quyền lợi và nghĩa vụ của người  
cao tuổi;

b) Tăng cường sức khỏe về thể chất và tinh thần, phòng chống ngược đãi người cao tuổi;  
nâng cao chất lượng mạng lưới y tế chăm sóc sức khỏe, phòng bệnh, khám, chữa bệnh và  
quản lý các bệnh mãn tính cho người cao tuổi; xây dựng môi trường thuận lợi để người cao  
tuổi tham gia các hoạt động văn hóa, thể thao, du lịch, vui chơi, giải trí;

c) Nâng cao chất lượng đời sống vật chất của người cao tuổi; hoàn thiện chính sách trợ giúp  
xã hội hướng tới đảm bảo mức sống tối thiểu cho người cao tuổi; phát triển, nâng cao chất  
lượng hệ thống dịch vụ chăm sóc xã hội người cao tuổi, chú trọng người cao tuổi khuyết tật,  
người cao tuổi thuộc diện nghèo không có người phụng dưỡng, người cao tuổi dân tộc thiểu  
số; huy động khu vực tư nhân vào tham gia cung cấp dịch vụ chăm sóc người cao tuổi.

2. Mục tiêu cụ thể



a) Giai đoạn 2022 - 2025

- Ít nhất 50% người cao tuổi có nhu cầu và khả năng lao động có việc làm; ít nhất 20.000 người cao tuổi được hỗ trợ hướng nghiệp, đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp tại các cơ sở giáo dục nghề nghiệp, cơ sở trợ giúp xã hội, trung tâm dịch vụ việc làm; ít nhất 10.000 hộ gia đình có người cao tuổi có nhu cầu và đủ điều kiện được vay vốn khởi nghiệp, phát triển sản xuất, kinh doanh với lãi suất ưu đãi;
- Ít nhất 60% số xã, phường, thị trấn có các loại hình câu lạc bộ văn hóa, văn nghệ, thể dục, thể thao của người cao tuổi, thu hút ít nhất 50% người cao tuổi tham gia luyện tập thể dục, thể thao, ít nhất 10% người cao tuổi tham gia văn hóa, văn nghệ;
- Ít nhất 50% số xã, phường, thị trấn có câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau hoặc các mô hình câu lạc bộ khác chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi, thu hút ít nhất 70% người cao tuổi trên địa bàn tham gia;
- Ít nhất 80% xã, phường, thị trấn có Quỹ chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi;
- 95% người cao tuổi có thẻ BHYT; ít nhất 90% người cao tuổi được chăm sóc sức khỏe ban đầu kịp thời, khám sức khỏe định kỳ, lập hồ sơ theo dõi sức khỏe; 100% người cao tuổi khi ốm đau, dịch bệnh được khám chữa bệnh và được hưởng sự chăm sóc của gia đình và cộng đồng;
- 50% bệnh viện đa khoa, bệnh viện chuyên khoa (trừ bệnh viện chuyên khoa Nhi, bệnh viện Điều dưỡng - Phục hồi chức năng), bệnh viện y học cổ truyền có quy mô từ 50 giường bệnh trở lên tổ chức buồng khám bệnh riêng cho người cao tuổi tại khoa khám bệnh, bố trí giường bệnh điều trị nội trú cho người cao tuổi và 50% các bệnh viện đa khoa, chuyên khoa cấp tỉnh có khoa lão khoa;
- Hàng năm, ít nhất 80% người cao tuổi có hoàn cảnh khó khăn, bệnh tật được tiếp cận các dịch vụ y tế dưới nhiều hình thức khác nhau; 70% người cao tuổi khuyết tật được sàng lọc, phát hiện các dạng khuyết tật và được can thiệp, phục hồi chức năng; ít nhất 10.000 người cao tuổi có hoàn cảnh khó khăn, không có người phụng dưỡng được chăm sóc, phục hồi chức năng và trợ giúp phù hợp tại các cơ sở phục hồi chức năng và cơ sở trợ giúp xã hội;
- 100% người cao tuổi tâm thần nặng, người cao tuổi lang thang được tiếp nhận, chăm sóc, phục hồi chức năng tại các cơ sở trợ giúp xã hội;
- 100% người cao tuổi không phải sống trong nhà tạm, dột nát;
- 100% người cao tuổi nghèo, không có người phụng dưỡng được hưởng các chính sách trợ giúp xã hội theo quy định của pháp luật;
- Ít nhất 80% người cao tuổi có khó khăn về tài chính, bị bạo lực, bạo hành được cung cấp dịch vụ trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật trợ giúp pháp lý khi có nhu cầu;
- Ít nhất 50% gia đình có người cao tuổi bị bệnh suy giảm trí nhớ, khuyết tật nặng và có vấn đề khó khăn khác được tập huấn, hướng dẫn, nâng cao nhận thức, kỹ năng về chăm sóc, trợ giúp và phục hồi chức năng cho người cao tuổi;
- Ít nhất 80% các cơ quan báo, đài trung ương và địa phương có chuyên mục về người cao tuổi phát hành, truyền dẫn, phát sóng ít nhất 01 lần/tuần; ít nhất 50% người cao tuổi tiếp cận và sử dụng được các sản phẩm công nghệ thông tin, truyền thông.

b) Giai đoạn 2026 - 2030

- Ít nhất 70% người cao tuổi có nhu cầu, khả năng lao động có việc làm; ít nhất 30.000 người cao tuổi được hỗ trợ hướng nghiệp, đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp tại các cơ sở giáo dục nghề nghiệp, cơ sở trợ giúp xã hội, trung tâm dịch vụ việc làm; ít nhất 20.000 hộ gia đình có

người cao tuổi có nhu cầu và đủ điều kiện được vay vốn khởi nghiệp, phát triển sản xuất, kinh doanh với lãi suất ưu đãi;

- Ít nhất 90% số xã, phường, thị trấn có các loại hình câu lạc bộ văn hóa, văn nghệ, thể dục, thể thao của người cao tuổi, thu hút ít nhất 70% người cao tuổi tham gia luyện tập thể dục, thể thao, ít nhất 20% người cao tuổi tham gia văn hóa, văn nghệ;

- Ít nhất 80% số xã, phường, thị trấn có Câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau hoặc các mô hình câu lạc bộ khác chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi, bảo đảm 70% người cao tuổi trên địa bàn tham gia;

- 100% xã, phường, thị trấn có Quỹ chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi;

- 100% người cao tuổi có thẻ BHYT; 100% người cao tuổi được chăm sóc sức khỏe ban đầu kịp thời, khám sức khỏe định kỳ, lập hồ sơ theo dõi sức khỏe; 100% người cao tuổi khi ốm đau, dịch bệnh được khám chữa bệnh và được hưởng sự chăm sóc của gia đình và cộng đồng;

- 90% bệnh viện đa khoa, bệnh viện chuyên khoa (trừ bệnh viện chuyên khoa nhi, bệnh viện điều dưỡng - phục hồi chức năng), bệnh viện y học cổ truyền có quy mô từ 50 giường bệnh trở lên tổ chức buồng khám bệnh riêng cho người cao tuổi tại khoa khám bệnh, bố trí giường bệnh điều trị nội trú cho người cao tuổi và 100% các bệnh viện đa khoa, chuyên khoa cấp tỉnh có khoa lão khoa;

- Hàng năm, khoảng 90% người cao tuổi có hoàn cảnh khó khăn, bệnh tật được tiếp cận các dịch vụ y tế dưới nhiều hình thức khác nhau; 80% người cao tuổi khuyết tật được sàng lọc, phát hiện các dạng khuyết tật và được can thiệp, phục hồi chức năng; khoảng 20.000 người cao tuổi có hoàn cảnh khó khăn, không có người phụng dưỡng được chăm sóc, phục hồi chức năng và trợ giúp phù hợp tại các cơ sở phục hồi chức năng và cơ sở trợ giúp xã hội;

- 100% người cao tuổi tâm thần nặng, người cao tuổi lang thang được tiếp nhận, chăm sóc, phục hồi chức năng tại các cơ sở trợ giúp xã hội;

- 100% người cao tuổi không phải sống trong nhà tạm, dột nát;

- 100% người cao tuổi nghèo, không có người phụng dưỡng được hưởng các chính sách trợ giúp xã hội hợp theo quy định của pháp luật;

- Ít nhất 90% người cao tuổi có khó khăn về tài chính, bị bạo lực, bạo hành được cung cấp dịch vụ trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật trợ giúp pháp lý khi có nhu cầu;

- Ít nhất 70% gia đình có người cao tuổi bị bệnh suy giảm trí nhớ, khuyết tật nặng và có vấn đề khó khăn khác được tập huấn, hướng dẫn, nâng cao nhận thức, kỹ năng về chăm sóc, trợ giúp và phục hồi chức năng cho người cao tuổi;

- 100% các cơ quan báo, đài trung ương và địa phương có chuyên mục về người cao tuổi phát hành, truyền dẫn, phát sóng ít nhất 2 lần/tuần; ít nhất 80% người cao tuổi tiếp cận và sử dụng được các sản phẩm công nghệ thông tin, truyền thông.

### **III. NHIỆM VỤ VÀ GIẢI PHÁP**

#### **1. Trợ giúp y tế, chăm sóc sức khỏe người cao tuổi**

a) Hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về chăm sóc sức khỏe, phục hồi chức năng và các chính sách khám chữa bệnh BHYT cho người cao tuổi;

b) Triển khai kịp thời chăm sóc sức khỏe ban đầu, khám sức khỏe định kỳ, lập sổ quản lý theo dõi sức khỏe người cao tuổi ở y tế tuyến xã, ưu tiên nhóm người cao tuổi từ đủ 80 tuổi trở lên và từng bước mở rộng đến nhóm từ 65 tuổi trở lên; thực hiện khám chữa bệnh tại nhà cho người cao tuổi không có điều kiện đến cơ sở khám chữa bệnh;

c) Phát triển khoa lão khoa tại các bệnh viện đa khoa tuyến tỉnh, bệnh viện đa khoa trung ương; bệnh viện tuyến huyện có bộ phận lão khoa;

d) Phát triển mạng lưới cung cấp dịch vụ phát hiện sớm bệnh tật, chăm sóc sức khỏe, phục hồi chức năng và phẫu thuật chỉnh hình, cung cấp dụng cụ trợ giúp cho người cao tuổi;

đ) Phát triển mạng lưới nhân viên chăm sóc, thực hiện tư vấn chăm sóc sức khỏe cho người cao tuổi tại nhà và cộng đồng; tổ chức tập huấn, huấn luyện và hướng dẫn để người cao tuổi tự chăm sóc sức khỏe, thành viên gia đình chăm sóc sức khỏe cho người cao tuổi.

2. Phát triển mạng lưới cơ sở trợ giúp xã hội cung cấp dịch vụ chăm sóc, phục hồi chức năng đối với người cao tuổi

a) Thực hiện quy hoạch, phát triển mạng lưới các cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc, phục hồi chức năng cho người cao tuổi (công lập và ngoài công lập);

b) Hỗ trợ đầu tư cho các cơ sở trợ giúp xã hội về cơ sở vật chất, kỹ thuật và trang thiết bị đạt tiêu chuẩn quy định, bảo đảm có các phân khu chức năng, các hạng mục công trình đáp ứng hoạt động chăm sóc, phục hồi chức năng cho người cao tuổi;

Giai đoạn 2022 - 2025, mỗi năm hỗ trợ xây dựng tối thiểu 2 mô hình: cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc, phục hồi chức năng cho người cao tuổi và cơ sở trợ giúp xã hội dưỡng lão.

Giai đoạn 2026 - 2030, hỗ trợ nhân rộng mô hình, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội hướng dẫn tiêu chí, điều kiện mô hình và thống nhất với các tỉnh, thành phố lựa chọn cơ sở nhân rộng mô hình; xây dựng các tiêu chuẩn, quy trình cung cấp dịch vụ chăm sóc, phục hồi chức năng; hướng dẫn, hỗ trợ các địa phương thực hiện các tiêu chuẩn và quy trình theo quy định, nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ cho người cao tuổi;

c) Hỗ trợ thí điểm mô hình chăm sóc dài hạn đối với người cao tuổi; mô hình nhà xã hội an toàn tại cộng đồng cho người cao tuổi độc thân, người cao tuổi cô đơn không nơi nương tựa; thực hiện thí điểm ngân sách nhà nước hỗ trợ một phần đối với khu vực tư nhân cung cấp dịch vụ chăm sóc người cao tuổi có hoàn cảnh khó khăn.

3. Trợ giúp giáo dục nghề nghiệp, tạo việc làm và hỗ trợ sinh kế, nhà ở cho người cao tuổi

a) Nghiên cứu, hoàn thiện chính sách về việc làm, dạy nghề, đào tạo chuyển đổi nghề phù hợp với người cao tuổi;

b) Thực hiện giới thiệu việc làm, hướng nghiệp cho người cao tuổi, ưu tiên hỗ trợ người cao tuổi có hoàn cảnh khó khăn;

c) Hỗ trợ thí điểm mô hình khởi nghiệp phù hợp với người cao tuổi; hỗ trợ các cơ sở của người cao tuổi phát triển sản xuất kinh doanh, dịch vụ phù hợp quy mô, trình độ quản lý.

d) Hỗ trợ thí điểm mô hình sinh kế đối với gia đình có người cao tuổi; ưu tiên được vay vốn với lãi suất ưu đãi để tạo việc làm, tăng thu nhập.

đ) Nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện chính sách trợ giúp xã hội đối với người cao tuổi có hoàn cảnh khó khăn theo hướng phổ cập theo độ tuổi, nâng mức chuẩn trợ cấp xã hội theo khả năng ngân sách, giá tiêu dùng và tương quan chính sách đối với các nhóm đối tượng khác.

e) Hỗ trợ xây dựng mô hình nhà xã hội chăm sóc người cao tuổi độc thân, người cao tuổi cô đơn không nơi nương tựa, bảo đảm người cao tuổi không phải sống trong nhà dột, nát.

4. Trợ giúp người cao tuổi tham gia hoạt động văn hóa, thể thao và du lịch

a) Hướng dẫn các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập và phát triển hệ thống câu lạc bộ về văn hóa, thể dục, thể thao phù hợp đối với người cao tuổi; nhân rộng mô hình Câu lạc bộ liên thế hệ giúp nhau chăm sóc người cao tuổi có hoàn cảnh khó khăn ổn định cuộc sống, hòa nhập cộng đồng;

b) Phát triển các môn thể thao phù hợp với người cao tuổi tham gia tập luyện, thi đấu; tổ chức các giải thể thao, hội thi, hoạt động văn hóa ở cơ sở phù hợp với sự tham gia của người cao tuổi.

- c) Hướng dẫn các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chỉ đạo hệ thống thư viện trên địa bàn hình thành môi trường đọc thân thiện, đa dạng hóa các dịch vụ và sản phẩm thông tin, thư viện và các điều kiện phù hợp với người cao tuổi;
- d) Tăng cường ứng dụng công nghệ để người cao tuổi có thể nắm được thông tin về các điểm tham quan du lịch, nhà hàng, khách sạn, phương tiện;
- đ) Tập huấn sáng tác hội họa, âm nhạc, thơ ca cho người cao tuổi; tập huấn nghiệp vụ cho các hướng dẫn viên về kỹ năng, phương pháp hỗ trợ người cao tuổi khi tham gia các hoạt động du lịch;
- e) Hướng dẫn các đơn vị, tổ chức vận tải, quản lý các công trình văn hóa thực hiện chính sách giảm giá vé cho người cao tuổi khi tham gia giao thông, tham quan, du lịch;
- g) Triển khai thực hiện các thiết chế văn hóa cộng đồng; xây dựng nếp sống, môi trường ứng xử văn hóa phù hợp đối với người cao tuổi ở cộng đồng và gia đình; khuyến khích con cháu, dòng họ, cộng đồng xã hội chăm sóc người cao tuổi.

#### 5. Phát huy vai trò người cao tuổi

- a) Động viên, khuyến khích người cao tuổi phát huy trí tuệ, kinh nghiệm tích cực xây dựng gia đình, dòng họ, cộng đồng xã hội gắn kết, văn minh; nêu gương sáng, chí bền cho con, cháu noi theo;
- b) Vận động người cao tuổi tham gia các hoạt động kinh tế, văn hóa, chính trị, xã hội tại địa phương; phát triển phong trào già làng, trưởng bản, người cao tuổi có uy tín trong đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa để xây dựng làng văn hóa, phát huy bản sắc dân tộc, xóa bỏ hủ tục lạc hậu.

#### 6. Trợ giúp người cao tuổi sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông

- a) Duy trì, phát triển, nâng cấp các cổng, trang tin điện tử hỗ trợ người cao tuổi;
- b) Nghiên cứu phát triển các công nghệ, công cụ, sản xuất tài liệu phục vụ đào tạo người cao tuổi sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông phục vụ hoạt động học tập, giảng dạy, truyền nghề, sản xuất kinh doanh, phục vụ nhu cầu sinh hoạt hàng ngày, nâng cao chất lượng cuộc sống của người cao tuổi.

#### 7. Trợ giúp pháp lý đối với người cao tuổi

- a) Tăng cường thực hiện hoạt động trợ giúp pháp lý tại xã, phường, thị trấn nơi nhiều người cao tuổi khó khăn về tài chính, bị bạo lực, bạo hành có nhu cầu trợ giúp pháp lý và tại Hội Người cao tuổi, Ban Đại diện người cao tuổi, các câu lạc bộ người cao tuổi, các cơ sở trợ giúp xã hội khi có yêu cầu và phù hợp với điều kiện của địa phương;
- b) Tổ chức tập huấn, bồi dưỡng kiến thức, tăng cường năng lực cho đội ngũ thực hiện công tác trợ giúp pháp lý đối với người cao tuổi;
- c) Truyền thông về trợ giúp pháp lý đối với người cao tuổi thông qua các hoạt động thích hợp.

#### 8. Phòng chống dịch bệnh, giảm nhẹ thiên tai đối với người cao tuổi

- a) Xây dựng tài liệu và tổ chức tập huấn nâng cao năng lực cho cán bộ làm công tác trợ giúp hoạt động phòng chống dịch bệnh và giảm nhẹ thiên tai đối với người cao tuổi;
- b) Xây dựng mô hình phòng chống dịch bệnh và giảm nhẹ thiên tai phù hợp với người cao tuổi;
- c) Ứng dụng công nghệ giúp người cao tuổi nhận thông tin cảnh báo sớm để ứng phó với dịch bệnh và thiên tai.

#### 9. Nâng cao năng lực cho đội ngũ công chức, viên chức và cộng tác viên làm công tác trợ giúp người cao tuổi

- a) Xây dựng, hoàn thiện chương trình, nội dung đào tạo
- Nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện chương trình, giáo trình đào tạo công tác xã hội chăm sóc và phục hồi chức năng cho người cao tuổi phù hợp với nhu cầu hội nhập quốc tế, đạt yêu cầu ngang bằng chuẩn đào tạo của các nước trong khu vực nhằm nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong lĩnh vực trợ giúp người cao tuổi;
  - Xây dựng và hoàn thiện chương trình, nội dung đào tạo các kỹ năng công tác xã hội trợ giúp người cao tuổi.
- b) Đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ trợ giúp xã hội, phục hồi chức năng; đào tạo kỹ năng chuyên sâu về công tác xã hội trong chăm sóc sức khỏe người cao tuổi cho 10.000 cán bộ, công chức, viên chức, nhân viên và cộng tác viên công tác xã hội (bình quân 1.000 người/năm);
- c) Tập huấn cho cán bộ, nhân viên, cộng tác viên và gia đình người cao tuổi về kỹ năng, phương pháp chăm sóc và phục hồi chức năng cho người cao tuổi; thiết kế các video dạy các kỹ năng cho gia đình, người cao tuổi để chăm sóc và phục hồi chức năng cho người cao tuổi tại cộng đồng;
- d) Tập huấn, bồi dưỡng định kỳ; tổ chức học tập, trao đổi kinh nghiệm; tập huấn giảng viên nguồn cho địa phương;
- đ) Liên kết, phối hợp với các trường Đại học Y để đào tạo bác sĩ và đào tạo nâng cao cho cán bộ y tế, cán bộ và nhân viên ngành Lao động - Thương binh và Xã hội.

#### 10. Tăng cường truyền thông, hợp tác quốc tế về người cao tuổi và vấn đề già hóa dân số

- a) Đa dạng hóa hình thức truyền thông, nâng cao nhận thức của các cấp, ngành và cộng đồng xã hội về tác động và thích ứng với vấn đề già hóa dân số, biến đổi khí hậu, dịch bệnh, cách mạng công nghiệp lần thứ tư, chuyển đổi số tác động đến đời sống của người cao tuổi; trách nhiệm của gia đình, cộng đồng xã hội và nhà nước trong việc chăm sóc, phát huy vai trò của người cao tuổi;
- b) Tuyên truyền về chính sách, pháp luật về người cao tuổi; các mô hình chăm sóc người cao tuổi ở cộng đồng, mô hình hoạt động văn hóa, thể thao; mô hình sản xuất kinh doanh có hiệu quả; phổ biến gương điển hình người cao tuổi trong hoạt động chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội;
- c) Tổ chức các cuộc thi tìm hiểu và phổ biến pháp luật về người cao tuổi, kỹ năng chăm sóc người cao tuổi cho gia đình người cao tuổi, cán bộ, nhân viên trợ giúp xã hội, công tác xã hội;
- d) Tăng cường hợp tác quốc tế, nghiên cứu, khảo sát học hỏi kinh nghiệm, chia sẻ về công tác chăm sóc, phát huy vai trò người cao tuổi trong nước, khu vực và quốc tế.

#### 11. Xây dựng, hoàn thiện hệ thống theo dõi, giám sát, đánh giá; cơ sở dữ liệu về người cao tuổi

- a) Xây dựng hệ thống, chỉ số theo dõi, giám sát, đánh giá kết quả thực hiện Chương trình, bảo đảm thông tin được tổng hợp từ cấp quản lý và cơ quan thực hiện Chương trình;
- b) Phổ biến hệ thống theo dõi, giám sát kết quả thực hiện các chỉ tiêu và hướng dẫn cách đánh giá kết quả, tác động cho các cơ quan quản lý và các cơ quan thực hiện Chương trình;
- c) Thực hiện khảo sát đánh giá Chương trình giữa kỳ vào năm 2025 và cuối kỳ vào năm 2030 làm cơ sở đánh giá kết quả thực hiện Chương trình; tổng hợp, báo cáo, phổ biến thông tin kết quả thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp thực hiện Chương trình cho các cơ quan liên quan ở cấp trung ương và địa phương;

d) Tổ chức điều tra cấp quốc gia về người cao tuổi; xây dựng cơ sở dữ liệu, khảo sát, xây dựng hệ thống thông tin quản lý người cao tuổi thống nhất trong cả nước; thiết kế hệ thống quản lý người cao tuổi trực tuyến toàn quốc bảo đảm chia sẻ thông tin giữa các Bộ, ngành, địa phương làm cơ sở cho việc đề xuất, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện chính sách, pháp luật về người cao tuổi.

12. Hỗ trợ hoạt động đối với tổ chức của người cao tuổi

a) Rà soát, nghiên cứu chính sách hỗ trợ hoạt động Hội Người cao tuổi, Ban Đại diện người cao tuổi các cấp phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của từng khu vực, vùng miền, địa phương;

b) Phát triển Quỹ chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi, các mô hình câu lạc bộ, nhất là mô hình câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp nhau; các phong trào chăm sóc phát huy vai trò người cao tuổi và phong trào tham gia xây dựng nông thôn mới; bảo vệ môi trường; phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.

#### **IV. KINH PHÍ THỰC HIỆN**

1. Từ nguồn ngân sách nhà nước bố trí trong dự toán chi thường xuyên hàng năm và kế hoạch đầu tư công trung hạn hàng năm của các bộ, ngành cơ quan Trung ương, hội, đoàn thể liên quan và các địa phương; các chương trình, dự án, đề án liên quan khác để thực hiện các hoạt động của Chương trình theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước và phân cấp ngân sách nhà nước.

2. Đóng góp, hỗ trợ hợp pháp của các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; Quỹ chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi các cấp.

3. Các bộ, ngành và địa phương lập dự toán ngân sách hàng năm để thực hiện Chương trình và quản lý, sử dụng kinh phí theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

#### **Điều 2. Phân công trách nhiệm thực hiện Chương trình**

1. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan thường trực Ủy ban Quốc gia về người cao tuổi Việt Nam, chủ trì tổ chức thực hiện Chương trình, có trách nhiệm:

a) Phối hợp với các Bộ, ngành liên quan xây dựng kế hoạch tổng thể triển khai Chương trình;

b) Chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan nghiên cứu đánh giá tình hình, kết quả thực hiện và đề xuất hoàn thiện các chính sách, pháp luật về người cao tuổi;

c) Tổ chức thực hiện việc chăm sóc và phục hồi chức năng tại các cơ sở trợ giúp xã hội, chăm sóc và phục hồi chức năng của ngành;

d) Tạo việc làm, hỗ trợ sinh kế; nhân rộng mô hình cơ sở trợ giúp xã hội chăm sóc và phục hồi chức năng cho người cao tuổi; mô hình cơ sở chăm sóc người cao tuổi; phát triển các cơ sở trợ giúp xã hội khu vực để chăm sóc, phục hồi chức năng cho người cao tuổi;

đ) Triển khai các hoạt động truyền thông nâng cao nhận thức; khảo sát, đánh giá và thu thập thông tin về người cao tuổi;

e) Nâng cao năng lực cho đội ngũ công chức, viên chức và cộng tác viên làm công tác trợ giúp xã hội và phục hồi chức năng cho người cao tuổi dựa vào cộng đồng;

g) Kiểm tra giám sát và tổng hợp, định kỳ báo cáo Thủ tướng Chính phủ; tổ chức sơ kết, tổng kết thực hiện Chương trình.

2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan vận động các nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) cho Chương trình theo quy định; bố trí nguồn vốn đầu tư phát triển thực hiện Chương trình.

3. Bộ Tài chính có trách nhiệm tổng hợp nhu cầu, bố trí kinh phí triển khai Chương trình theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước và phân cấp ngân sách nhà nước phù hợp với khả năng cân đối ngân sách nhà nước, trình cấp có thẩm quyền theo quy định.
4. Bộ Thông tin và Truyền thông chủ trì thực hiện nhiệm vụ truyền thông nâng cao nhận thức về người cao tuổi và ứng phó với vấn đề già hóa dân số; phối hợp với các Bộ, ngành hướng dẫn thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến chức năng nhiệm vụ theo nội dung của Chương trình.
5. Bộ Y tế chủ trì xây dựng kế hoạch, chỉ đạo hướng dẫn thực hiện nhiệm vụ chăm sóc sức khỏe, phục hồi chức năng cho người cao tuổi; cấp thẻ BHYT; phối hợp với các Bộ, ngành hướng dẫn thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến chức năng nhiệm vụ theo nội dung của Chương trình.
6. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chủ trì xây dựng kế hoạch, hướng dẫn triển khai thực hiện nhiệm vụ, giải pháp phát triển văn hóa, thể dục, thể thao đối với người cao tuổi; phối hợp với các Bộ, ngành hướng dẫn thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến chức năng nhiệm vụ theo nội dung của Chương trình.
7. Bộ Nội vụ chủ trì và hướng dẫn thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ Hội Người cao tuổi, Ban Đại diện người cao tuổi, hướng dẫn Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giải quyết các thủ tục liên quan đến việc thành lập và hoạt động của Quỹ chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi; phối hợp với các Bộ, ngành hướng dẫn thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến chức năng nhiệm vụ theo nội dung của Chương trình.
8. Bộ Xây dựng chỉ đạo, hướng dẫn và thực hiện xóa nhà tạm, nhà dột nát cho người cao tuổi có hoàn cảnh khó khăn; phối hợp với các Bộ, ngành hướng dẫn thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến chức năng nhiệm vụ theo nội dung của Chương trình.
9. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chỉ đạo, hướng dẫn, hỗ trợ người cao tuổi tạo việc làm và thu nhập trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn; phối hợp với các Bộ, ngành hướng dẫn thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến chức năng nhiệm vụ theo nội dung của Chương trình.
10. Bộ Giao thông vận tải thanh tra, kiểm tra, giám sát thực hiện giảm giá vé, phí dịch vụ đối với người cao tuổi tham gia giao thông; phối hợp với các Bộ, ngành hướng dẫn thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến chức năng nhiệm vụ theo nội dung của Chương trình.
11. Bộ Tư pháp chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện các hoạt động trợ giúp pháp lý đối với người cao tuổi; phối hợp với các Bộ, ngành hướng dẫn thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến chức năng nhiệm vụ theo nội dung của Chương trình.
12. Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xây dựng và phê duyệt kế hoạch và tổ chức triển khai thực hiện Chương trình tại địa phương; chủ động bố trí ngân sách, nhân lực để thực hiện Chương trình; định kỳ kiểm tra và báo cáo việc thực hiện Chương trình theo hướng dẫn của các Bộ, ngành.
13. Đề nghị Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ chức liên quan trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình tham gia thực hiện Chương trình; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục nhằm nâng cao nhận thức về chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi; tham gia xây dựng chính sách, pháp luật; giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về người cao tuổi.
14. Trung ương Hội Người cao tuổi Việt Nam hướng dẫn, vận động, xây dựng từ 01 - 03 mô hình cơ sở dưỡng lão, mô hình hỗ trợ người cao tuổi khởi nghiệp; chủ trì, hướng dẫn các cấp hội triển khai thực hiện hiệu quả Đề án “Nhân rộng mô hình câu lạc bộ liên thế hệ tự giúp

nhau đến năm 2025”; củng cố, hướng dẫn phát triển Quỹ Chăm sóc và phát huy vai trò người cao tuổi ở cơ sở; triển khai các hoạt động thiết thực, hiệu quả “Tháng hành động vì người cao tuổi Việt Nam”; cuộc vận động “Toàn dân chăm sóc phụng dưỡng và phát huy vai trò người cao tuổi”; đẩy mạnh phong trào “Tuổi cao - Gương sáng”; tham gia, phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương thực hiện Chương trình, xây dựng pháp luật, giám sát việc thực hiện pháp luật đối với người cao tuổi; thực hiện và triển khai nhiệm vụ chăm sóc và phát huy vai trò của người cao tuổi.

**Điều 3.** Quyết định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký ban hành.

**Điều 4.** Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các cơ quan, tổ chức liên quan chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này.

***Nơi nhận:***

- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;
- UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Văn phòng Trung ương Đảng;
- Văn phòng Tổng Bí thư;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Văn phòng Quốc hội;
- Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Trung ương Hội Nông dân Việt Nam;
- Trung ương Hội Người cao tuổi Việt Nam;
- Trung ương Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam;
- Hội Chữ thập đỏ Việt Nam;
- Liên hiệp hội về người khuyết tật Việt Nam;
- Hội Bảo trợ người tàn tật và trẻ em mồ côi Việt Nam;
- Hội Người mù Việt Nam;
- Hiệp hội doanh nghiệp của Thương binh và Người khuyết tật Việt Nam;
- Hội Nạn nhân chất độc da cam/dioxin Việt Nam;
- VPCP: BTCN, các PCN, Trợ lý TTg, TGĐ Công TTĐT, các Vụ: PL, KTTH, QHĐP, TCCV;
- Lưu: VT, KGVX (2) LTKH.

**KT. THỦ TƯỚNG  
PHÓ THỦ TƯỚNG**

**Vũ Đức Đam**



**Phụ lục 3. Khuyến cáo của Tổ chức lao động quốc tế (ILO) về  
Người lao động cao tuổi số 162 (1980)**

**KHUYẾN CÁO CỦA TỔ CHỨC LAO ĐỘNG QUỐC TẾ (ILO) VỀ  
NGƯỜI LAO ĐỘNG CAO TUỔI SỐ 162 (1980)**  
(Thông qua tại Geneva 66<sup>th</sup> ILO Session)

**R162 - Older Workers Recommendation, 1980 (No. 162)**

**Preamble**

The General Conference of the International Labour Organisation,  
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Sixty-sixth Session on 4 June 1980, and  
Recalling that the Discrimination (Employment and Occupation) Convention and Recommendation, 1958, do not include age among the grounds for discrimination listed therein, but provide for possible additions to the list, and  
Recalling the specific provisions relating to older workers in the Employment Policy Recommendation, 1964, and in the Human Resources Development Recommendation, 1975, and  
Recalling the terms of existing instruments relating to the social security of older persons, in particular the Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention and Recommendation, 1967, and  
Recalling also the provisions of article 6, paragraph (3), of the Declaration on Equality of Opportunity and Treatment for Women Workers, adopted by the International Labour Conference at its Sixtieth Session in 1975, and  
Considering it desirable to supplement the existing instruments with standards on equality of opportunity and treatment for older workers, on their protection in employment and on preparation for and access to retirement, and  
Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to older workers: work and retirement, which is the fourth item on the agenda of the session, and  
Having determined that these proposals shall take the form of a Recommendation, adopts this twenty-third day of June of the year one thousand nine hundred and eighty, the following Recommendation, which may be cited as the Older Workers Recommendation, 1980:

**I. General Provisions**

- 1.
  - (1) This Recommendation applies to all workers who are liable to encounter difficulties in employment and occupation because of advancement in age.
  - (2) In giving effect to this Recommendation, a more precise definition of the workers to whom it applies, with reference to specific age categories, may be adopted in each country, in a manner consistent with national laws, regulations and practice and appropriate under local conditions.
  - (3) The workers to whom this Recommendation applies are referred to herein as older workers.

- 2. Employment problems of older workers should be dealt with in the context of an over-all and well balanced strategy for full employment and, at the level of the undertaking, of an over-all and well balanced social policy, due attention being given to all population groups, thereby ensuring that employment problems are not shifted from one group to another.

## **II. Equality of Opportunity and Treatment**

- 3. Each Member should, within the framework of a national policy to promote equality of opportunity and treatment for workers, whatever their age, and of laws and regulations and of practice on the subject, take measures for the prevention of discrimination in employment and occupation with regard to older workers.
- 4. Each Member should, by methods appropriate to national conditions and practice--
  - (a) make provision for the effective participation of employers' and workers' organisations in formulating the policy referred to in Paragraph 3 of this Recommendation;
  - (b) make provision for the effective participation of employers' and workers' organisations in promoting the acceptance and observance of this policy;
  - (c) enact such legislation and/or promote such programmes as may be calculated to secure the acceptance and observance of the policy.
- 5. Older workers should, without discrimination by reason of their age, enjoy equality of opportunity and treatment with other workers as regards, in particular--
  - (a) access to vocational guidance and placement services;
  - (b) access, taking account of their personal skills, experience and qualifications, to--
    - (i) employment of their choice in both the public and private sectors: Provided that in exceptional cases age limits may be set because of special requirements, conditions or rules of certain types of employment;
    - (ii) vocational training facilities, in particular further training and retraining;
    - (iii) paid educational leave, in particular for the purpose of training and trade union education;
    - (iv) promotion and eligibility for distribution of tasks;
  - (c) employment security, subject to national law and practice relating to termination of employment and subject to the results of the examination referred to in Paragraph 22 of this Recommendation;
  - (d) remuneration for work of equal value;
  - (e) social security measures and welfare benefits;
  - (f) conditions of work, including occupational safety and health measures;
  - (g) access to housing, social services and health institutions, in particular when this access is related to occupational activity or employment.
- 6. Each Member should examine relevant statutory provisions and administrative regulations and practices in order to adapt them to the policy referred to in Paragraph 3 of this Recommendation.
- 7. Each Member should, by methods appropriate to national conditions and practice--

- (a) ensure as far as possible the observance of the policy referred to in Paragraph 3 of this Recommendation in all activities under the direction or control of a public authority;
- (b) promote the observance of that policy in all other activities, in co-operation with employers' and workers' organisations and any other bodies concerned.
- 8. Older workers and trade union organisations as well as employers and their organisations should have access to bodies empowered to examine and investigate complaints regarding equality of opportunity and treatment, with a view to securing the correction of any practices regarded as in conflict with the policy.
- 9. All appropriate measures should be taken to ensure that guidance, training and placement services provide older workers with the facilities, advice and assistance they may need to enable them to take full advantage of equality of opportunity and treatment.
- 10. Application of the policy referred to in Paragraph 3 of this Recommendation should not adversely affect such special protection or assistance for older workers as is recognised to be necessary.

### **III. Protection**

- 11. Within the framework of a national policy to improve working conditions and the working environment at all stages of working life, measures appropriate to national conditions and practice designed to enable older workers to continue in employment under satisfactory conditions should be devised, with the participation of the representative organisations of employers and workers.
- 12.
  - (1) Studies should be undertaken, with the participation of employers' and workers' organisations, in order to identify the types of activity likely to hasten the ageing process or in which older workers encounter difficulties in adapting to the demands of their work, to determine the reasons, and to devise appropriate solutions.
  - (2) These studies may be part of a general system for evaluating jobs and corresponding skills.
  - (3) The results of the studies should be widely disseminated, in particular to employers' and workers' organisations, and, as the case may be, through them to the older workers concerned.
- 13. Where the reasons for the difficulties in adaptation encountered by older workers are mainly related to advancement in age, measures in respect of the type of activity in question should to the extent practicable be applied so as to--
  - (a) remedy those conditions of work and of the working environment that are likely to hasten the ageing process;
  - (b) modify the forms of work organisation and working time which lead to stress or to an excessive pace of work in relation to the possibilities of the workers concerned, in particular by limiting overtime;
  - (c) adapt the job and its content to the worker by recourse to all available technical means and, in particular, to ergonomic principles, so as to preserve health, prevent accidents and maintain working capacity;
  - (d) provide for a more systematic supervision of the workers' state of health;

- (e) provide for such supervision on the job as is appropriate for preserving the workers' safety and health.
- 14. Among the measures to give effect to Paragraph 13, clause (b), of this Recommendation, the following might be taken at the level of the undertaking, after consulting the workers' representatives or with the participation of their representative organisations, or through collective bargaining, according to the practice prevailing in each country:
  - (a) reducing the normal daily and weekly hours of work of older workers employed on arduous, hazardous or unhealthy work;
  - (b) promoting the gradual reduction of hours of work, during a prescribed period prior to the date on which they reach the age normally qualifying workers for an old-age benefit, of all older workers who request such reduction;
  - (c) increasing annual holidays with pay on the basis of length of service or of age;
  - (d) enabling older workers to organise their work time and leisure to suit their convenience, particularly by facilitating their part-time employment and providing for flexible working hours;
  - (e) facilitating the assignment of older workers to jobs performed during normal day-time working hours after a certain number of years of assignment to continuous or semi-continuous shift work.
- 15. Every effort should be made to meet the difficulties encountered by older workers through guidance and training measures such as those provided for in Paragraph 50 of the Human Resources Development Recommendation, 1975.
- 16.
  - (1) With the participation of the representative organisations of employers and workers, measures should be taken with a view to applying to older workers, wherever possible, systems of remuneration adapted to their needs.
  - (2) These measures might include--
    - (a) use of systems of remuneration that take account not only of speed of performance but also of know-how and experience;
    - (b) the transfer of older workers from work paid by results to work paid by time.
- 17. Measures might also be taken to make available to older workers if they so desire other employment opportunities in their own or in another occupation in which they can make use of their talents and experience, as far as possible without loss of earnings.
- 18. In cases of reduction of the workforce, particularly in declining industries, special efforts should be made to take account of the specific needs of older workers, for instance by facilitating retraining for other industries, by providing assistance in securing new employment or by providing adequate income protection or adequate financial compensation.
- 19. Special efforts should be made to facilitate the entry or re-entry into employment of older persons seeking work after having been out of employment due to their family responsibilities.

#### **IV. Preparation for and Access to Retirement**

- 20. For the purposes of this Part of this Recommendation--

- (a) the term **prescribed** means determined by or in virtue of one of the means of action referred to in Paragraph 31 of this Recommendation;
- (b) the term **old-age benefit** means a benefit provided in the case of survival beyond a prescribed age;
- (c) the term **retirement benefit** means old-age benefit the award of which is subject to the cessation of any gainful activity;
- (d) the expression **age normally qualifying workers for an old-age benefit** means the prescribed age for award of old-age benefit with reference to which such an award can be either advanced or postponed;
- (e) the term **long-service benefit** means a benefit the grant of which depends only upon the completion of a long qualifying period, irrespective of age;
- (f) the term **qualifying period** means a period of contribution, or a period of employment, or a period of residence, or any combination thereof, as may be prescribed.

- 21. Wherever possible, measures should be taken with a view to--
  - (a) ensuring that, in a framework allowing for a gradual transition from working life to freedom of activity, retirement is voluntary;
  - (b) making the age qualifying for an old-age pension flexible.
- 22. Legislative and other provisions making mandatory the termination of employment at a specified age should be examined in the light of the preceding Paragraph and Paragraph 3 of this Recommendation.
- 23.
  - (1) Subject to its policy regarding special benefits, each Member should endeavour to ensure that older workers whose hours of work are gradually reduced and reach a prescribed level, or who start to work on a part-time basis, receive, during a prescribed period prior to the date on which they reach the age normally qualifying workers for an old-age benefit, a special benefit in partial or full compensation for the reduction in their remuneration.
  - (2) The amount and conditions of the special benefit referred to in subparagraph (1) of this Paragraph should be prescribed; where appropriate, the special benefit should be treated as earnings for the purpose of calculating old-age benefit and the period during which it is paid should be taken into account in such calculation.
- 24.
  - (1) Older workers who are unemployed during a prescribed period prior to the date on which they reach the age normally qualifying workers for an old-age benefit should, where an unemployment benefit scheme exists, continue until such date to receive unemployment benefit or adequate income maintenance.
  - (2) Alternatively, older workers who have been unemployed for at least one year should be eligible for an early retirement benefit during a prescribed period prior to the date on which they reach the age normally qualifying workers for an old-age benefit; the grant of early retirement benefit should not be made dependent upon a qualifying period longer than that required at the age normally qualifying workers for an old-age benefit and its amount, corresponding to that of the benefit the worker concerned would have received at that age, should not be reduced to offset the probable longer duration of payment, but, for the purpose of calculating this

amount, the period separating the actual age from the age normally qualifying workers for an old-age benefit need not be included in the qualifying period.

- 25.
  - (1) Older workers who--
    - (a) have been engaged in occupations that are deemed arduous or unhealthy, for the purpose of old-age benefit, by national laws or regulations or national practice, or
    - (b) are recognised as being unfit for work to a degree prescribed, should be eligible, during a prescribed period prior to the date on which they reach the age normally qualifying workers for an old-age benefit, for an early retirement benefit the grant of which may be made dependent upon a prescribed qualifying period; the amount of the benefit, corresponding to that of the benefit the worker concerned would have received at the age normally qualifying workers to an old-age benefit, should not be reduced to offset the probable longer duration of payment, but, for the purpose of calculating this amount, the period separating the actual age from the age normally qualifying workers for an old-age benefit need not be included in the qualifying period.
  - (2) The provisions of subparagraph (1) of this Paragraph do not apply to--
    - (a) persons in receipt of an invalidity or other pension on grounds of incapacity for work corresponding to a degree of invalidity or incapacity at least equal to that required to qualify for an early retirement benefit;
    - (b) persons for whom adequate provision is made through occupational pension schemes or other social security benefits.
- 26. Older workers to whom Paragraphs 24 and 25 do not apply should be eligible for an early old-age benefit during a prescribed period prior to the date on which they reach the age normally qualifying workers for an old-age benefit, subject to such reductions as may be made in the amount of any periodical old-age benefit they would have received at that age.
- 27. Under schemes in which the grant of an old-age benefit depends on the payment of contributions or on a period of occupational activity, older workers who have completed a prescribed qualifying period should be entitled to receive a long-service benefit.
- 28. The provisions of Paragraphs 26 and 27 of this Recommendation need not be applied by schemes in which workers can qualify for an old-age benefit at the age of sixty-five or earlier.
- 29. Older workers who are fit for work should be able to defer their claim to an old-age benefit beyond the age normally qualifying workers for such a benefit, for example either for the purpose of satisfying all qualifying conditions for benefit or with a view to receiving benefit at a higher rate taking account of the later age at which the benefit is taken and, as the case may be, of the additional work or contributions.
- 30.
  - (1) Retirement preparation programmes should be implemented during the years preceding the end of working life with the participation or representative organisations of employers and workers and other bodies concerned. In this

connection, account should be taken of the Paid Educational Leave Convention, 1974.

(2) Such programmes should, in particular, enable the persons concerned to make plans for their retirement and to adapt to the new situation by providing them with information on--

(a) income and, in particular, the old-age benefit they can expect to receive, their tax status as pensioners, and the related advantages available to them such as medical care, social services and any reduction in the cost of certain public services;

(b) the opportunities and conditions for continuing an occupational activity, particularly on a part-time basis, and on the possibility of establishing themselves as self-employed;

(c) the ageing process and measures to attenuate it such as medical examinations, physical exercise and appropriate diet;

(d) how to use leisure time;

(e) the availability of facilities for the education of adults, whether for coping with the particular problems of retirement or for maintaining or developing interests and skills.

## **V. Implementation**

- 31. Effect may be given to this Recommendation, by stages as necessary, through laws or regulations or collective agreements or in any other manner consistent with national practice and taking account of national economic and social conditions.
- 32. Appropriate measures should be taken with a view to informing the public and, more particularly, those responsible for guidance, training, placement and the social services concerned, as well as employers, workers and their respective organisations, of the problems which older workers may encounter in respect, in particular, of the matters dealt with in Paragraph 5 of this Recommendation and of the desirability of helping them to overcome such problems.
- 33. Measures should be taken to ensure that older workers are fully informed of their rights and opportunities and encouraged to avail themselves of them.