

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

LÊ NGUYỄN TỊNH

**BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CỦA
CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP
TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN CON NGƯỜI

HÀ NỘI - 2026

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

LÊ NGUYỄN TỊNH

**BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CỦA
CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP
TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN CON NGƯỜI
Mã số: Thí điểm

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

1. PGS.TS. ĐẶNG MINH TUẤN

2. TS. CHU THỊ THÚY HẰNG

HÀ NỘI - 2026

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

Tác giả luận án

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lê Nguyên Tịnh', with a horizontal line extending from the bottom right.

Lê Nguyên Tịnh

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI.....	10
1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước	10
1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài	27
1.3. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án và những vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu	45
1.4. Giả thuyết khoa học, câu hỏi nghiên cứu của luận án.....	47
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG KHU CÔNG NGHIỆP.....	49
2.1. Khái niệm, đặc điểm và khung phân tích về bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp	49
2.2. Phương thức bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp	76
2.3. Pháp luật quốc tế về quyền có nơi ở và những yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam	83
2.4. Kinh nghiệm bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong khu công nghiệp ở một số quốc gia trên thế giới và giá trị tham khảo cho Việt Nam	91
Chương 3: THỰC TRẠNG BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	111
3.1. Khái quát tình hình nhà ở của công nhân trong các khu công nghiệp	111
3.2. Đánh giá thực trạng bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam.....	121
3.3. Nguyên nhân của thực trạng trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp.....	151
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM THEO CÁCH TIẾP CẬN QUYỀN CON NGƯỜI	160
4.1. Bối cảnh tác động đến việc bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam.....	160
4.2. Quan điểm về bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam hiện nay	164
4.3. Giải pháp hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp.....	176
KẾT LUẬN	182
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	185
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	186

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

BDS	: Bất động sản
CESCR	: Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa của Liên hợp quốc
CN	: Công nhân
CNH	: Công nghiệp hóa
CNKC	: Công nhân khu công nghiệp
COHRE	: Trung tâm về quyền nhà ở và chống cưỡng chế di dời
CPF	: Quỹ Bảo trợ Trung ương Singapore
EPZ	: Khu chế xuất
FDI	: Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FEDA	: Đạo luật Ký túc xá lao động nước ngoài của Singapore
GIS	: Hệ thống thông tin địa lý
HDH	: Hiện đại hóa
HPF	: Quỹ tích lũy nhà ở
ICESCR	: Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa
ILO	: Tổ chức Lao động quốc tế
KCN	: Khu công nghiệp
KKT	: Khu kinh tế
NOXH	: Nhà ở xã hội
PCCC	: Phòng cháy, chữa cháy
PPP	: Đối tác công tư
QCVN	: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia
REIT	: Quỹ tín thác đầu tư bất động sản
TP. HCM	: Thành phố Hồ Chí Minh
UBND	: Ủy ban nhân dân
UDHR	: Tuyên ngôn thế giới về quyền con người
UN-Habitat	: Chương trình Định cư con người Liên hợp quốc

DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU ĐỒ

Bảng 3.1. Một số số liệu về phát triển nhà ở xã hội và nhà ở công nhân	119
Bảng 3.2. Một số đặc điểm từ kết quả khảo sát về điều kiện cư trú	120
Bảng 3.3. Đánh giá khái quát theo các tiêu chí bảo đảm quyền có nơi ở	124
Bảng 3.4. Điểm trung bình và độ tin cậy của các nhóm chỉ báo	124
Biểu đồ 3.1. Điểm trung bình của các nhóm chỉ báo về quyền có nơi ở	125
Bảng 3.5. Những vấn đề tại nơi ở và tác động đối với công nhân.....	139
Bảng 3.6. Mức độ tiếp cận và các rào cản chính sách nhà ở	142
Bảng 3.7. So sánh một số chỉ báo theo địa phương khảo sát.....	144
Bảng 3.8. Các giải pháp được công nhân ưu tiên	157
Bảng 4.1. Ma trận liên kết hạn chế, nguyên nhân và giải pháp ưu tiên	181

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Nhà ở là một trong những nhu cầu cơ bản nhất của con người; vì vậy, bảo đảm nhà ở không chỉ là vấn đề an sinh xã hội mà còn có ý nghĩa trực tiếp đối với việc làm, sức khỏe, khả năng tái sản xuất sức lao động và năng suất lao động. Đối với CNKCN, bảo đảm quyền có nơi ở càng mang ý nghĩa thiết yếu, bởi đây vừa là điều kiện duy trì đời sống, vừa là tiền đề để ổn định lực lượng lao động phục vụ phát triển kinh tế. Điều 22 Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khẳng định: “Công dân có quyền có nơi ở hợp pháp” [92].

Trong nhiều giai đoạn phát triển, Đảng và Nhà nước luôn xác định chăm lo chỗ ở cho nhân dân, trong đó có công nhân KCN, là nhiệm vụ trọng yếu gắn với mục tiêu phát triển bền vững. Đại hội XII của Đảng nhấn mạnh yêu cầu “thực hiện tốt các chính sách hỗ trợ nhà ở cho các đối tượng chính sách, người nghèo, nhân dân sống ở vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn; phát triển nhà ở xã hội cho người thu nhập thấp, CNKCN, khu chế xuất và sinh viên” [36]. Văn kiện Đại hội XIII tiếp tục khẳng định nhiệm vụ: “Chăm lo đời sống vật chất, tinh thần, nhà ở và phúc lợi xã hội cho công nhân; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của công nhân” [37, tr.166]. Đây là định hướng nhất quán nhằm tạo nền tảng vật chất và tinh thần cho công nhân phát triển toàn diện, đồng thời phát huy vai trò của giai cấp công nhân trong tiến trình CNH, HĐH đất nước. Cùng với đó, Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030, định hướng đến năm 2040 cũng đặt ra yêu cầu phát triển nhà ở cho công nhân gắn với không gian sản xuất và đồng bộ với hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội thiết yếu, qua đó tạo lập môi trường sống ổn định và bảo đảm an sinh xã hội.

Thực tiễn phát triển hệ thống KCN ở Việt Nam cho thấy nhu cầu bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân ngày càng trở nên cấp bách. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, cả nước đã phê duyệt và thành lập 478 KCN, gồm 421 KCN ngoài khu kinh tế, 49 KCN thuộc khu kinh tế ven biển và 08 KCN thuộc khu kinh tế cửa khẩu, với tổng diện tích đất tự nhiên khoảng 145,97 nghìn ha và quỹ đất công nghiệp khoảng 101,6 nghìn ha. Trong đó, 324 KCN đã đi vào hoạt động, 153 KCN đang xây dựng

hạ tầng. Hiện nay, bốn địa phương có số lượng KCN hoạt động nhiều nhất là Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh (sát nhập tỉnh Bình Dương cũ), Tây Ninh (sát nhập tỉnh Long An cũ) và Bắc Ninh [91]. Quy mô phát triển này kéo theo sự gia tăng mạnh mẽ của lực lượng lao động công nghiệp, làm xuất hiện sức ép rất lớn đối với hệ thống nhà ở dành cho công nhân.

Theo thống kê, hiện cả nước có khoảng 3,78 triệu công nhân làm việc trực tiếp tại các KCN và khu chế xuất, trong đó khoảng 1,8 triệu người có nhu cầu về nhà ở [55]. Tuy nhiên, khả năng đáp ứng của chính sách và thị trường nhà ở vẫn còn rất hạn chế. Báo cáo của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam cho biết, đến nay mới có 126 dự án hoàn thành, cung cấp khoảng 62.700 căn hộ với tổng diện tích 3.135.000m², chỉ đáp ứng gần 30% nhu cầu; ngoài ra có 127 dự án đang triển khai với quy mô khoảng 160.900 căn hộ, tổng diện tích 8.045.000m² [55]. Dù nguồn cung đang tiếp tục được bổ sung, việc đáp ứng nhu cầu nhà ở cho công nhân trên phạm vi cả nước hiện mới chỉ đạt khoảng 40%. Điều đó cho thấy khoảng cách rất lớn giữa nhu cầu thực tế và khả năng bảo đảm của hệ thống chính sách nhà ở hiện nay.

Hệ quả là trên thực tế, phần lớn công nhân vẫn rất khó tiếp cận nhà ở phù hợp. Số người có khả năng mua hoặc thuê nhà ở theo các chương trình hỗ trợ còn thấp; không ít công nhân vẫn phải sống trong các khu trọ chật hẹp, tạm bợ, thiếu an toàn và thiếu ổn định [55]. Thực trạng này không chỉ ảnh hưởng đến chất lượng sống, sức khỏe, đời sống gia đình của người lao động mà còn tác động trực tiếp đến tâm lý, năng suất làm việc và sự gắn bó lâu dài của họ với doanh nghiệp, với KCN và với địa phương nơi làm việc.

Ở bình diện pháp lý, mặc dù pháp luật về nhà ở và đất đai đã có nhiều sửa đổi quan trọng, song vẫn bộc lộ không ít khoảng trống và sự thiếu thống nhất trong cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân. Luật Nhà ở năm 2023 đã bổ sung quy định về nhà lưu trú công nhân trong KCN (khoản 8 Điều 2), nhưng sự kết nối với Luật Đất đai năm 2024, nhất là trong vấn đề bố trí quỹ đất cho phát triển NOXH và đất trong KCN, vẫn chưa thật sự đồng bộ. Luật Đất đai 2024 tiếp tục xếp đất KCN vào nhóm đất phi nông nghiệp (điểm đ khoản 3 Điều 9), song chưa thiết lập được

cơ chế rõ ràng nhằm bảo đảm quỹ đất dành riêng cho nhà ở công nhân. Bên cạnh đó, cơ chế giám sát, thanh tra và xử lý vi phạm liên quan đến quyền có nơi ở của người dân, đặc biệt là công nhân trong các KCN, vẫn thiếu tính thống nhất và hiệu quả. Dù Nghị định 100/2024/NĐ-CP đã quy định chi tiết về phát triển và quản lý NOXH, bao gồm cả nhà lưu trú công nhân trong KCN, nhưng các quy định về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm vẫn chủ yếu nằm rải rác trong pháp luật xây dựng và quản lý địa phương, chưa hình thành được một cơ chế bảo đảm quyền mang tính hệ thống. Đáng chú ý, mặc dù Luật Nhà ở 2023 tiếp tục xác định công nhân là nhóm đối tượng được hưởng chính sách NOXH và bổ sung nhiều ưu đãi cho chủ đầu tư dự án NOXH (Điều 85), song các điều kiện tiếp cận chính sách tại Điều 78 và thủ tục hướng dẫn tại Nghị định 100/2024/NĐ-CP vẫn còn phức tạp, nhất là đối với nhóm lao động có thu nhập biến động, thường xuyên thay đổi nơi cư trú và hạn chế khả năng tiếp cận thủ tục hành chính. Chính vì vậy, khoảng cách giữa quy định pháp luật và khả năng thụ hưởng thực tế của công nhân vẫn còn rất lớn, đặc biệt ở các địa bàn tập trung đông lao động.

Không chỉ dừng ở yêu cầu hoàn thiện pháp luật, vấn đề nhà ở cho công nhân còn đòi hỏi sự tham gia thực chất của toàn xã hội. Việc thu hút doanh nghiệp đầu tư xây dựng nhà ở cho công nhân cần được thúc đẩy bằng cả cơ chế chính sách và thay đổi nhận thức của các cơ quan thực thi, nhất là trong các khâu quy hoạch, cấp phép, tín dụng, hỗ trợ đầu tư và quản lý vận hành. Đồng thời, cần có sự phối hợp của Nhà nước, tổ chức công đoàn, người sử dụng lao động và các chủ thể liên quan trong hỗ trợ phát triển nhà ở cho công nhân. Một hạn chế nổi bật hiện nay là việc phát triển nhà ở cho công nhân chưa gắn đồng bộ với hệ thống hạ tầng xã hội thiết yếu như nhà trẻ, trường học, cơ sở y tế, thiết chế văn hóa, chợ, siêu thị hay các tiện ích phục vụ sinh hoạt thường nhật. Vì vậy, nhiều khu nhà ở dù đã hoàn thành về mặt xây dựng nhưng vẫn không thu hút được người lao động đến ở do chưa phù hợp với nhu cầu, thói quen sinh hoạt và đặc điểm lao động của công nhân [143].

Trong bối cảnh đất nước tiếp tục đẩy mạnh CNH, HĐH và mở rộng các KCN, sự dịch chuyển lao động từ nông thôn đến các trung tâm công nghiệp ngày càng mạnh mẽ. Cùng với nhu cầu việc làm, nhu cầu về chỗ ở ổn định, phù hợp khả năng

chi trả của công nhân trở thành vấn đề xã hội lớn. Đối với nhiều công nhân, chi phí thuê nhà và các chi phí sinh hoạt thiết yếu đã chiếm phần lớn thu nhập vốn đã hạn hẹp. Vì vậy, phát triển NOXH cho công nhân không chỉ nhằm giải quyết nhu cầu cư trú trước mắt mà còn là giải pháp bảo đảm an cư, ổn định lực lượng lao động, nâng cao chất lượng sống, củng cố trật tự xã hội và thúc đẩy phát triển bền vững.

Xuất phát từ những cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn nêu trên, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài: ***“Bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong các khu công nghiệp tại Việt Nam hiện nay”*** làm Luận án Tiến sĩ, chuyên ngành Pháp luật về quyền con người.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của luận án là xây dựng và vận dụng một khung lý luận - pháp lý về bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp; trên cơ sở đó đánh giá mức độ tương thích của pháp luật Việt Nam với chuẩn mực quyền con người, đo lường khoảng cách giữa sự ghi nhận quyền và khả năng thụ hưởng quyền trong thực tế, xác định nguyên nhân và trách nhiệm của các chủ thể, đồng thời đề xuất các giải pháp pháp lý và tổ chức thực hiện có thể kiểm chứng nhằm nâng cao mức độ bảo đảm quyền này ở Việt Nam.

Bên cạnh đó, luận án tiến hành đánh giá tổng thể thực trạng việc bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong các KCN tại Việt Nam hiện nay, qua đó đề xuất các quan điểm và giải pháp nhằm bảo đảm thực hiện quyền có nơi ở của công nhân trong các KCN một cách hiệu quả trong thời gian tới.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích trên, luận án thực hiện các nhiệm vụ sau:

Một là, hệ thống hóa và đánh giá phê phán các nhóm công trình nghiên cứu trong nước và nước ngoài theo cách tiếp cận, phương pháp, kết quả và giới hạn; từ đó xác định rõ khoảng trống lý luận, pháp lý, thực chứng và khoảng trống về mô hình trách nhiệm mà luận án cần giải quyết.

Hai là, phân tích cơ sở hình thành khái niệm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp và khái niệm bảo đảm quyền này; phân biệt quyền có nơi ở

với quyền sở hữu nhà ở, quyền cư trú, quyền tiếp cận nhà ở và chính sách nhà ở xã hội; xác lập nội dung quyền, ba nhóm nghĩa vụ tôn trọng - bảo vệ - thực hiện và bộ tiêu chí, chỉ báo đánh giá.

Ba là, phân tích pháp luật và thực tiễn giai đoạn 2016-2026; kết hợp số liệu được cơ quan có thẩm quyền công bố với kết quả điều tra xã hội học đối với 1181 công nhân, trong đó 895 công nhân hợp lệ tại bốn địa phương công nghiệp trọng điểm để đánh giá mức độ thụ hưởng quyền, các rào cản, nguyên nhân cấu trúc và trách nhiệm pháp lý của từng chủ thể.

Bốn là, đề xuất quan điểm, mô hình phân bổ trách nhiệm và hệ thống giải pháp gắn với từng nhóm nguyên nhân; xác định chủ thể chủ trì, công cụ, nguồn lực, lộ trình, chỉ số đánh giá và cơ chế giám sát, trách nhiệm giải trình.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là các quan hệ, chuẩn mực và cơ chế pháp lý liên quan đến việc tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp; trọng tâm gồm nội dung quyền, nghĩa vụ của Nhà nước và trách nhiệm tương ứng của các chủ thể ngoài Nhà nước, pháp luật điều chỉnh, hoạt động tổ chức thi hành và kết quả thụ hưởng quyền của công nhân.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi về nội dung: Luận án nghiên cứu quyền tiếp cận, sử dụng và duy trì một nơi ở hợp pháp, an toàn, có khả năng chi trả và gắn với các điều kiện sống thiết yếu của công nhân trong khu công nghiệp. Luận án không đồng nhất quyền có nơi ở với quyền được Nhà nước cấp nhà hoặc quyền sở hữu nhà ở; chính sách nhà ở xã hội, nhà lưu trú công nhân và quản lý nhà trọ được xem xét như các công cụ thực hiện quyền.

- Phạm vi về không gian: Phân tích pháp luật và chính sách được thực hiện trên phạm vi cả nước; thực tiễn được minh họa bằng số liệu tại các địa phương công nghiệp trọng điểm. Điều tra xã hội học được thực hiện tại là Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh(sát nhập tỉnh Bình Dương cũ),Tây Ninh(sát nhập tỉnh Long An cũ)

và Bắc Ninh tiếp tục được sử dụng như địa bàn nghiên cứu thông qua báo cáo, số liệu công bố và các nghiên cứu liên quan.

- Phạm vi về thời gian: Luận án tập trung vào giai đoạn 2016-2026, đồng thời cập nhật các thay đổi pháp luật, chính sách có hiệu lực hoặc được ban hành đến thời điểm hoàn thiện luận án và đề xuất định hướng đến năm 2030.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

4.1. Cơ sở lý luận

Luận án dựa trên cơ sở chủ trương, đường lối của Đảng; chính sách, pháp luật của Nhà nước về bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong các KCN tại Việt Nam.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng cách tiếp cận liên ngành, trong đó tiếp cận dựa trên quyền con người là trục phương pháp luận xuyên suốt. Quyền có nơi ở của công nhân được xem xét với tư cách một quyền kinh tế, xã hội có chủ thể quyền, chủ thể nghĩa vụ, nội dung tối thiểu, yêu cầu thực hiện từng bước và cơ chế trách nhiệm giải trình; không được giản lược thành nhu cầu phúc lợi hoặc sản phẩm của thị trường nhà ở.

Phương pháp phân tích tài liệu được sử dụng để sàng lọc, đánh giá các công trình nghiên cứu; văn kiện của Liên hợp quốc, Tổ chức Lao động quốc tế; văn kiện của Đảng; văn bản pháp luật; báo cáo của cơ quan nhà nước, công đoàn và chính quyền địa phương. Nguồn số liệu được kiểm tra về thời điểm, phạm vi, khái niệm thống kê và mức độ có thể so sánh trước khi sử dụng.

Phương pháp phân tích - tổng hợp và so sánh pháp luật được sử dụng để làm rõ nội hàm quyền có nơi ở thích đáng, nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền; đối chiếu chuẩn mực quốc tế với pháp luật Việt Nam; so sánh mô hình của một số quốc gia theo các tiêu chí lựa chọn, khả năng chuyển giao và giới hạn áp dụng.

Để bổ sung căn cứ thực tiễn cho việc đánh giá pháp luật và chính sách, luận án tiến hành điều tra xã hội học đối với công nhân đang làm việc tại các khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế ở Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh (sát nhập tỉnh Bình Dương cũ), Tây Ninh (sát nhập tỉnh Long An cũ) và Bắc Ninh. Cuộc

khảo sát thu nhận 1.181 phiếu; sau khi rà soát điều kiện của người tham gia và mức độ hoàn thiện của bảng hỏi, 895 phiếu được sử dụng để phân tích. Kết quả khảo sát là nguồn thông tin trực tiếp về điều kiện cư trú, khả năng chi trả, mức độ ổn định nơi ở, việc tiếp cận chính sách và nhận thức của công nhân về trách nhiệm của các chủ thể có liên quan.

Bảng hỏi được thiết kế theo các nội dung của quyền có nơi ở đã xác lập trong khung lý luận của luận án. Ngoài thông tin về đặc điểm cá nhân và việc làm, bảng hỏi tập trung vào loại hình nơi ở, căn cứ sử dụng, đăng ký cư trú, chi phí, thời gian di chuyển, điều kiện hạ tầng, an toàn, khả năng tiếp cận dịch vụ, mức độ hiểu biết và thụ hưởng chính sách. Các nhận định đánh giá được sắp xếp thành ba nhóm: ổn định pháp lý và khả năng chi trả; điều kiện ở, hạ tầng và an toàn; vị trí, khả năng tiếp cận và sự tham gia của công nhân.

Thông tin thu thập được mã hóa và tổng hợp bằng phương pháp thống kê mô tả, phân tổ và so sánh giữa các nhóm người trả lời. Độ tin cậy của các nhóm thang đo được kiểm định trước khi sử dụng trong phân tích. Đối với câu hỏi cho phép lựa chọn nhiều phương án, kết quả được xác định theo số người lựa chọn từng phương án. Các bảng số liệu được đối chiếu với thông tin về địa bàn, loại hình nơi ở, thu nhập và đặc điểm việc làm nhằm làm rõ sự khác biệt trong mức độ thụ hưởng quyền.

Việc lựa chọn người tham gia khảo sát được thực hiện tại bốn địa phương công nghiệp trọng điểm nêu trên, phù hợp với phạm vi và điều kiện triển khai nghiên cứu. Vì vậy, kết quả điều tra chủ yếu phản ánh thực trạng của nhóm công nhân tham gia khảo sát và được sử dụng kết hợp với số liệu của cơ quan nhà nước, tổ chức công đoàn, chính quyền địa phương và các nghiên cứu đã công bố. Sự kết hợp này giúp hạn chế việc đánh giá thực trạng chỉ dựa trên quy định pháp luật hoặc số liệu hành chính.

Bên cạnh điều tra xã hội học, luận án sử dụng phương pháp quan sát, nghiên cứu trường hợp và tham vấn chuyên gia để bổ sung thông tin về quá trình thực hiện chính sách tại một số địa bàn. Thông tin thu được từ các phương pháp này được đối chiếu với tài liệu pháp lý và số liệu đã công bố trước khi đưa vào phân tích. Việc

thu thập, lưu trữ và sử dụng dữ liệu khảo sát được thực hiện theo nguyên tắc tôn trọng sự tự nguyện của người tham gia và bảo mật thông tin cá nhân.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Thứ nhất, luận án xây dựng khái niệm “bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp” trên cơ sở tổng hợp lý luận quyền con người, chuẩn mực quốc tế, pháp luật Việt Nam và đặc điểm lao động - cư trú của công nhân; qua đó phân biệt rõ quyền có nơi ở với quyền sở hữu nhà ở và chính sách hỗ trợ nhà ở.

Thứ hai, luận án đề xuất khung phân tích gồm bốn cấu phần: chuẩn mực của quyền, nghĩa vụ của chủ thể, điều kiện thực thi và kết quả thụ hưởng; đồng thời cụ thể hóa thành các tiêu chí, chỉ báo có thể sử dụng để đánh giá pháp luật, chính sách và trải nghiệm cư trú.

Thứ ba, luận án bổ sung bằng chứng thực chứng từ 895 phiếu khảo sát và số liệu theo thời gian, địa phương; chỉ ra khoảng cách giữa việc ban hành chính sách với khả năng tiếp cận, sử dụng và duy trì nơi ở phù hợp của công nhân.

Thứ tư, luận án làm rõ mô hình trách nhiệm đa chủ thể, trong đó Nhà nước giữ nghĩa vụ pháp lý cao nhất; chính quyền địa phương tổ chức thực hiện; chủ đầu tư hạ tầng, doanh nghiệp sử dụng lao động, công đoàn, chủ thể cung ứng nhà ở và công nhân có trách nhiệm tương ứng theo pháp luật, cam kết và mức độ kiểm soát thực tế.

Thứ năm, luận án đề xuất hệ thống giải pháp gắn với nguyên nhân thể chế, quy hoạch, tài chính, thị trường nhà thuê và thực thi; mỗi nhóm giải pháp được định hướng theo chủ thể chủ trì, công cụ, nguồn lực, lộ trình và chỉ số đánh giá.

Thứ sáu, luận án đề xuất hệ thống giải pháp có địa chỉ thực hiện, công cụ pháp lý, nguồn lực và lộ trình, trong đó nhấn mạnh việc tích hợp nghĩa vụ bảo đảm nhà ở vào quy hoạch khu công nghiệp; chuẩn hóa và quản lý khu nhà trọ tư nhân; ưu tiên nhà ở cho thuê; thiết lập cơ chế trách nhiệm của chủ đầu tư hạ tầng và doanh nghiệp sử dụng lao động; xây dựng cơ sở dữ liệu và bộ chỉ số giám sát quyền có nơi ở.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

Việc nghiên cứu vấn đề bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các

KCN tại Việt Nam trong giai đoạn hiện nay có ý nghĩa sâu sắc về mặt lý luận và thực tiễn.

6.1. Ý nghĩa lý luận

Kết quả nghiên cứu của luận án góp phần luận giải rõ hơn các quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước về bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các KCN tại Việt Nam hiện nay.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Với kết quả nghiên cứu đạt được, luận án góp phần cung cấp luận cứ khoa học cho lãnh đạo các bộ, ngành, tỉnh, thành phố, các UBND tỉnh, thành phố, đặc biệt là Liên đoàn lao động các cấp, các tổ chức công đoàn của các KCN ở Việt Nam hiện nay trong việc thực hiện chính sách bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân.

Bên cạnh đó, luận án cũng là một nguồn tài liệu tham khảo hữu ích cho việc giảng dạy, nghiên cứu về luật nhân quyền tại Viện Quyền con người của Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh và các cơ sở đào tạo, nghiên cứu khác của Việt Nam.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục công trình khoa học đã công bố của tác giả liên quan đến luận án và danh mục tài liệu tham khảo, luận án gồm 4 chương, 14 tiết.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU TRONG NƯỚC

1.1.1. Nhóm các công trình về quyền tiếp cận nhà ở của công dân

Chủ trương của nhất quán của Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định phát triển nhà ở, đặc biệt là NOXH và nhà ở cho người thu nhập thấp, là một nhiệm vụ quan trọng trong bảo đảm tiến bộ và công bằng xã hội, được thể hiện xuyên suốt trong các nghị quyết và văn kiện của Đảng qua nhiều thời kỳ. Trên cơ sở đó, Nhà nước đã kịp thời thể chế hóa thành hệ thống chính sách pháp luật về nhà ở, trọng tâm là Luật Nhà ở và các nghị định hướng dẫn nhằm hỗ trợ người dân khó khăn về chỗ ở, đặc biệt là người thu nhập thấp tại đô thị, công nhân và các nhóm yếu thế khác. Các chính sách này hướng đến việc mở rộng cơ hội tiếp cận nhà ở hợp pháp, ổn định, thông qua phát triển quỹ NOXH, hoàn thiện cơ chế ưu đãi, tháo gỡ vướng mắc về đất đai, tài chính và hạ tầng phục vụ các dự án nhà ở. Đồng thời, Đảng và Nhà nước nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện đồng bộ pháp luật, tăng cường phân cấp, huy động đa dạng nguồn lực xã hội nhằm thúc đẩy phát triển NOXH phù hợp với nhu cầu của người thu nhập thấp trong giai đoạn mới. Vấn đề nói trên được thảo luận, công bố qua nhiều công bố có giá trị, cụ thể:

Hoàng Xuân Nghĩa, Nguyễn Khắc Thanh (2009), *Nhà ở cho người có thu nhập thấp ở các đô thị lớn hiện nay - Kinh nghiệm Hà Nội*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội [80]. Công trình đã tập trung nghiên cứu vấn đề nhà ở cho người có thu nhập thấp ở các đô thị lớn hiện nay, góp phần tìm lời giải bài toán nhà ở cho người có thu nhập thấp ở các đô thị lớn nói chung và thành phố Hà Nội nói riêng. Công trình này được chia thành ba phần chính: Phần I trình bày cơ sở lý luận cùng kinh nghiệm quốc tế và trong nước về việc giải quyết vấn đề nhà ở cho người thu nhập thấp tại đô thị. Phần II phân tích thực trạng của nhóm đối tượng này trên địa bàn thành phố Hà Nội. Phần III đề xuất các giải pháp nhằm khắc phục vấn đề nhà ở cho người thu nhập thấp tại Hà Nội. Dựa trên các phân tích và đánh giá thực trạng, công trình bám sát quan điểm, nguyên tắc và định hướng của Đảng và Nhà nước trong

việc giải quyết vấn đề nhà ở cho người thu nhập thấp trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt, các tác giả nhấn mạnh một số giải pháp trọng tâm để đạt hiệu quả cao hơn.

Hoàng Vũ Linh Chi (2019), *Chính sách nhà ở xã hội của Việt Nam*, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, 3(2019) [23], đã chỉ ra, thông qua việc ban hành các cơ chế và chính sách, Chính phủ đã thể hiện sự quan tâm sâu sắc đến vấn đề chỗ ở cho người dân. Những chính sách này từng bước hỗ trợ, đặc biệt là các nhóm đối tượng yếu thế, người có công với cách mạng và những người gặp khó khăn về nhà ở, giúp họ có cơ hội ổn định nơi ở, qua đó góp phần xây dựng một xã hội văn minh và hiện đại. Qua đó, bài viết đề xuất giải pháp đối với CN trong các KCN, trong đó nhấn mạnh: Xây dựng nhà ở cho thuê là giải pháp hợp lý cho nhóm đối tượng này. Hơn thế nữa, về lâu dài, nhà nước cũng không thể có nguồn vốn tài chính hỗ trợ hàng năm cho việc xây dựng nhà ở để bán.

Trần Vang Phủ (2021), *Pháp luật về Nhà ở xã hội*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội [87], đã đề cập một cách có hệ thống thủ tục pháp lý thực hiện dự án NOXH, giao dịch NOXH và những bất cập trong quy định pháp luật về giao dịch NOXH, qua đó đưa ra các giải pháp hoàn thiện áp dụng và xây dựng pháp luật, đưa ra một số kiến nghị cá nhân để góp phần hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực NOXH; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, duy trì và phát triển đầu tư xây dựng NOXH ở thời điểm hiện tại và trong tương lai. Nội dung sách gồm 4 chương: Chương 1: Tổng quan về nhà ở xã hội; chương 2: Thủ tục pháp lý thực hiện dự án nhà ở xã hội; chương 3: Giao dịch về nhà ở xã hội; Chương 4: Thực trạng và giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về nhà ở xã hội”.

Nguyễn Trung Thành, Vũ Thị Huyền (2022), Bảo đảm quyền có nhà ở hợp pháp theo quy định của pháp luật Việt Nam, Tạp chí Pháp luật về quyền con người [108]. Bài viết chỉ ra rằng: Tại Việt Nam, quyền có nhà ở hợp pháp được Hiến pháp và Luật Nhà ở năm 2014 ghi nhận, khẳng định công dân có quyền sở hữu nhà ở và Nhà nước bảo đảm điều kiện để thực hiện quyền này. Nhà ở thích hợp và an toàn được xem là quyền cơ bản, đóng vai trò thiết yếu trong phát triển con người toàn diện, đồng thời phát triển nhà ở là trách nhiệm chung của toàn xã hội. Bài viết phân

tích quyền có nhà ở hợp pháp theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam, nhấn mạnh: quyền này được pháp luật công nhận và Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm; phát triển nhà ở là trách nhiệm chung của Nhà nước, xã hội và người dân; cần đồng bộ hạ tầng kỹ thuật, xã hội và nâng cao chất lượng sống. Quyền có nhà ở hợp pháp không đồng nhất với quyền sở hữu nhà và cần có các định chế tài chính phù hợp để hỗ trợ người dân, đặc biệt là nhóm yếu thế, tiếp cận nguồn vốn. Ngoài ra, cần quản lý thống nhất từ Trung ương, phân cấp hiệu quả cho địa phương, bảo đảm minh bạch. Công trình cũng đánh giá kết quả thực hiện quyền nhà ở cho công nhân tại các KCN ở Việt Nam trong giai đoạn vừa qua.

Trần Huy Ánh (2022), *Nhà ở xã hội, nhà ở dành cho người thu nhập thấp: Bài học quốc tế*, Tạp chí Kiến trúc [4]. Trong bài viết này, tác giả nhận định, Việt Nam đã và đang phát triển NOXH và nhà ở cho người thu nhập thấp, một chủ trương lớn có lịch sử gắn liền với tiến trình đô thị hóa, đặc biệt sau chiến tranh khi kinh tế tập trung theo mô hình Xô-viết. Mặc dù mô hình này từng mang lại phúc lợi lớn cho cư dân đô thị trong hệ thống bao cấp, bài viết không đề cập do bối cảnh kinh tế hiện nay đã chuyển sang thị trường. Bài viết cũng đề cập tới các bài học từ các quốc gia có bối cảnh tương tự như mô hình nhà công doanh tại Nhật Bản với khung pháp lý hạ thấp giá thành nhà; hay quan niệm nhà ở là tài sản xã hội, không phải tài sản tài chính tại Singapore, Singapore đã thành lập Chương trình hỗ trợ tài chính cho người mua nhà từ nguồn tiền của Quỹ Bảo trợ Trung ương (CPF) và chiến lược Tập trung xây dựng cộng đồng. Bài viết khẳng định rằng bài học từ Nhật Bản và Singapore cho thấy quản lý Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong phát triển nhà ở xã hội. Sự thống nhất về cơ quan thẩm quyền, chính sách và quy định pháp lý là nền tảng để người dân tiếp cận nhà ở bình dân. Đồng thời, trước khi triển khai thêm các mô hình NOXH hay nhà ở công nhân, cần hoàn thiện quy trình giám sát, đánh giá chính sách nhằm ngăn chặn tình trạng trục lợi từ các nhóm lợi ích.

Nguyễn Văn Đức (2023), *Phát triển nhà ở, đáp ứng nhu cầu đa dạng của nhân dân, bảo đảm quyền có chỗ ở của công dân*, Tạp chí Lý luận chính trị điện tử [40], tác giả cho rằng, “thực hiện đường lối đổi mới, nước ta đã đạt được những thành tựu có ý nghĩa lịch sử, đời sống nhân dân không ngừng được cải thiện, nâng

cao. Trong đó, nhu cầu nhà ở của các tầng lớp nhân dân ngày càng được đáp ứng tốt hơn, đồng thời bảo đảm an sinh xã hội về nhà ở cho những “người yếu thế” và bảo đảm “quyền có chỗ ở” của công dân được quy định trong Hiến pháp năm 2013”. Bài viết đã nêu đánh giá của Đại hội XIII, “Phát triển nhà ở xã hội chưa đạt mục tiêu đề ra” [40, tr.69]. Đồng thời với quan tâm phát triển loại hình nhà ở cho các đối tượng thu nhập thấp, lao động các KCN. Bài viết cũng đề xuất chủ trương, “đẩy mạnh phát triển nhà ở xã hội, nhà công nhân đáp ứng nhu cầu về nhà ở của các đối tượng thu nhập thấp”.

Đoàn Văn Bình (2023), Kinh nghiệm phát triển nhà ở xã hội tại một số quốc gia trên thế giới và gợi mở giải pháp hoàn thiện chính sách phát triển nhà ở xã hội cho Việt Nam, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật [7], đã phân tích kinh nghiệm phát triển NOXH tại một số quốc gia như Singapore, Brunei, New Zealand - Public (social) housing in New Zealand, Thái Lan; từ đó, gợi mở một số giải pháp hoàn thiện chính sách phát triển NOXH cho Việt Nam. Bài viết đề xuất 7 giải pháp quan trọng là: Tăng cường vai trò của Nhà nước trong cung cấp nhà ở xã hội, trực tiếp xây dựng và sở hữu nhà ở để bán hoặc cho thuê, đặc biệt là cho thuê cho người thu nhập thấp và trong tình huống khẩn cấp. Đồng thời, khuyến khích tư nhân tham gia xây dựng nhà ở xã hội; Thống nhất khái niệm “nhà ở xã hội”, tránh sự phân biệt gây nhầm lẫn giữa các loại hình như nhà ở cho công nhân, quân nhân hay sinh viên; Đa dạng hóa nguồn lực đầu tư, có thể tham khảo mô hình quỹ CPF của Singapore và đối tác công tư (PPP) từ Brunei, Thái Lan; Đa dạng hóa địa điểm và sản phẩm nhà ở xã hội, bao gồm các loại hình như biệt thự, nhà phố, chung cư, với các phân khúc giá rẻ, trung bình và cao cấp; Kết hợp cung cấp NOXH với các dịch vụ an sinh, đặc biệt là việc làm, để bảo đảm người dân có khả năng chi trả; Thành lập cơ quan chuyên trách về nhà ở xã hội, với quyền hạn và trách nhiệm rõ ràng; Cùng với phát triển nhà ở xã hội, Nhà nước cần thu hút tư nhân xây dựng nhà ở giá rẻ qua chính sách ưu đãi, thủ tục hành chính đơn giản và hỗ trợ về vốn, lãi suất như mô hình của Thái Lan.

Nguyễn Thị Lan Phương, Phạm Thị Thanh Mừng (2024), *Thực trạng về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở của cá nhân nước ngoài tại Việt Nam*, Tạp

chí Kiến trúc và Xây dựng, (55):62-65 [88]. Nhóm tác giả đã đưa ra kết quả nghiên cứu quan trọng, phản ánh bức tranh toàn cảnh về chính sách và thực tiễn sở hữu nhà ở của người nước ngoài tại Việt Nam. Nghiên cứu cho thấy, kể từ khi Luật Nhà ở 2014 có hiệu lực, khoảng 3.035 cá nhân nước ngoài đã mua nhà tại Việt Nam, chủ yếu tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, việc cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu còn hạn chế và chưa thống nhất giữa các địa phương, do thiếu hướng dẫn cụ thể và tâm lý e ngại về an ninh. Bài báo khẳng định pháp luật Việt Nam đã từng bước mở rộng quyền cho người nước ngoài nhưng vẫn còn bất cập về thuế, thời hạn sở hữu và thủ tục hành chính. Tác giả kiến nghị hoàn thiện chính sách, thống nhất quy định cấp Giấy chứng nhận và xem xét áp dụng thuế bất động sản để quản lý hiệu quả, minh bạch hơn.

Từ các công trình nghiên cứu có thể thấy, quyền có nhà ở đã được ghi nhận rõ ràng trong Hiến pháp và pháp luật, thể hiện vai trò bảo đảm của Nhà nước đối với an sinh xã hội. Các nghiên cứu chỉ ra thực trạng thiếu hụt nhà ở cho người thu nhập thấp, CNKCN và nhóm yếu thế tại đô thị lớn. Chính sách nhà ở xã hội, đặc biệt mô hình nhà ở cho thuê, được đánh giá là giải pháp phù hợp và bền vững. Đồng thời, việc hoàn thiện khung pháp lý, đa dạng hóa nguồn lực, tăng cường quản lý nhà nước và học hỏi kinh nghiệm quốc tế được xem là điều kiện then chốt để bảo đảm hiệu quả quyền có nơi ở.

1.1.2. Nhóm các công trình nghiên cứu về bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp

Trần Việt Tiên (2009), *Đời sống của công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và Phát triển [129], đã chỉ ra: Hiện nay, chỉ khoảng 2-7% công nhân trong các KCN được thuê nhà do Nhà nước hoặc doanh nghiệp xây dựng, còn lại chủ yếu phải thuê nhà dân. Do thu nhập thấp, người lao động nhập cư thường chọn các phòng trọ giá rẻ, chật chội, thiếu tiện nghi và điều kiện vệ sinh tối thiểu. Nhiều người không có chỗ ở ổn định, thường xuyên phải chuyển nhà để phù hợp với thu nhập và công việc, thậm chí phải thuê nhà cách KCN 5-7 km. Bài viết kiến nghị cần quy hoạch, đầu tư xây dựng khu dân cư phục vụ nhà ở cho người lao động trong các KCN [129, tr.29].

Bùi Văn Dũng (2015), Giải quyết vấn đề nhà ở cho người lao động trong các khu công nghiệp ở các tỉnh Bắc Trung Bộ hiện nay, Tạp chí Khoa học Xã hội Việt Nam [31], đã chỉ ra, hiện nay, các tỉnh Bắc Trung Bộ có hơn KCN, trong đó phần lớn lao động ngoại tỉnh phải thuê nhà ở do không có chỗ ở ổn định. Bài viết khẳng định, giải quyết vấn đề nhà ở cho công nhân là nhiệm vụ cấp thiết nhằm ổn định lực lượng lao động, bảo đảm an ninh, trật tự và thúc đẩy phát triển bền vững KCN. Nghiên cứu phân tích tầm quan trọng của vấn đề này từ ba góc độ: người lao động, doanh nghiệp và địa phương; đồng thời chỉ ra mối liên hệ giữa chính sách nhà ở với thu nhập, ổn định nhân sự và trật tự xã hội. Tác giả đề xuất năm nhóm giải pháp: tháo gỡ vướng mắc trong chính sách nhà ở xã hội; khuyến khích người dân xây nhà cho thuê; hoàn thiện quy hoạch và kiểm tra giám sát; tăng cường phối hợp triển khai xây dựng nhà ở công nhân; và phát triển dịch vụ xã hội hỗ trợ người lao động. Kết quả nghiên cứu cung cấp định hướng thực tiễn có giá trị cho công tác hoạch định chính sách [31].

Ngô Lê Minh (2021), *Nhà ở xã hội - Kinh nghiệm phát triển nhà ở xã hội cho công nhân tại Việt Nam*, Nxb. Xây dựng, Hà Nội [78]. Công trình nghiên cứu chuyên sâu, được xây dựng trên nền tảng học thuật vững chắc và kinh nghiệm thực tiễn phong phú về lĩnh vực nhà ở xã hội. Kế thừa thành công từ ấn phẩm về nhà ở cao tầng xuất bản năm 2014, tác giả tiếp tục mở rộng phạm vi nghiên cứu, tập trung vào nhóm đối tượng công nhân - lực lượng lao động nòng cốt trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tác phẩm gồm năm chương, trình bày một cách hệ thống từ bối cảnh lịch sử, lý luận và chính sách về nhà ở xã hội, đến kinh nghiệm quốc tế, tiêu chuẩn thiết kế, mô hình phát triển, quản lý và vận hành nhà ở dành cho công nhân tại Việt Nam. Điểm nổi bật của cuốn sách nằm ở cách tác giả kết hợp giữa khung chính sách pháp luật hiện hành với những phân tích sâu về văn hóa, phong tục, nhu cầu và nguyện vọng của người lao động, từ đó đề xuất các tiêu chí thiết kế và mô hình tổ chức nhà ở phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội Việt Nam. Các nghiên cứu trường hợp tại Thành phố Hồ Chí Minh được trình bày chi tiết, kèm theo các mô hình quy hoạch, kiến trúc và quản lý vận hành, giúp người đọc có cái nhìn toàn diện về thực trạng và khả năng triển khai NOXH cho công nhân tại đô thị

lớn. Ở chương cuối, tác giả còn cung cấp các hướng dẫn thiết kế quy hoạch - kiến trúc, cùng các mẫu thiết kế điển hình, có giá trị tham khảo cao cho kiến trúc sư, kỹ sư, nhà quy hoạch, sinh viên và các nhà quản lý đô thị. Nhìn chung, tác phẩm không chỉ góp phần bổ sung cơ sở khoa học cho việc hoạch định chính sách phát triển nhà ở xã hội, mà còn là tài liệu hữu ích cho nghiên cứu, đào tạo và thực hành trong lĩnh vực quy hoạch - kiến trúc nhà ở công nhân tại Việt Nam [78].

Nguyễn Hạnh (2021), *Phát triển nhà ở cho công nhân trong khu công nghiệp: Cần hoàn thiện thể chế chính sách*, chỉ ra: “phát triển nhà ở xã hội, trong đó có nhà ở cho công nhân KCN vẫn chưa đạt yêu cầu đề ra trong Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030” [45]. Bài viết cũng dẫn ra kết quả “tổng hợp chưa đầy đủ từ báo cáo của các địa phương, nhu cầu về nhà ở xã hội cho các đối tượng là người thu nhập thấp khu vực đô thị và công nhân KCN giai đoạn 2021-2025 khoảng 294.600 căn, tổng mức đầu tư khoảng 220.000 tỷ đồng. Bao gồm, nhà ở cho người thu nhập thấp khu vực đô thị khoảng 131.100 căn, tổng mức đầu tư khoảng 138.000 tỷ đồng; nhà ở cho công nhân KCN là 163.500 căn, tổng mức đầu tư khoảng 82.000 tỷ đồng”. Tình trạng “một số địa phương chưa quan tâm chỉ đạo xây dựng chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở, đặc biệt là kế hoạch phát triển nhà ở xã hội, nhà ở cho công nhân” [45]. Từ đó, tác giả đề xuất giải pháp, cần bổ sung, hoàn thiện thể chế, chính sách nhằm bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân các KCN.

Hương Lê (2022), *Đề xuất chính sách riêng đối với nhà ở cho công nhân khu công nghiệp* [64], cho rằng, hiện nay, Nhà nước chưa có chính sách riêng về nhà ở cho công nhân KCN. Chính sách này đang được lồng ghép trong chính sách nhà ở xã hội theo Điều 49 Luật Nhà ở 2014, áp dụng chung cho 10 nhóm đối tượng. Các ưu đãi cũng tương tự như nhà ở thu nhập thấp, chỉ bổ sung cơ chế cho doanh nghiệp xây nhà ở công nhân được tính chi phí vào giá thành. Nghị định 49/2021/NĐ-CP đã tháo gỡ phần nào khó khăn, song vẫn còn nhiều bất cập do quy định chồng chéo giữa các luật. Vì vậy, Bộ Xây dựng đang nghiên cứu sửa đổi Luật Nhà ở 2014, đề xuất chính sách riêng cho nhà ở công nhân KCN. Kết quả nghiên cứu này đã cung cấp thêm cơ sở lý luận cho tác giả khi thực hiện luận án.

Trần Ngọc Chính (2022), *Thực trạng và tồn tại trong quá trình quy hoạch, đầu tư khu công nghiệp và quá trình phát triển đô thị gắn với nhà ở công nhân* [26], đã chỉ ra những bất cập trong thực tế phát triển KCN ở Việt Nam, trong đó đặc biệt nhấn mạnh vấn đề về hạ tầng xã hội trong các KCN, bao gồm nhà ở công nhân, các thiết chế văn hóa, thể thao và phúc lợi, vẫn còn thiếu và chưa được phát triển đồng bộ với hạ tầng kinh tế. Bài viết chỉ ra rằng quá trình đầu tư xây dựng KCN chưa chú trọng đầy đủ đến hạ tầng kỹ thuật và xã hội bên ngoài hàng rào, đặc biệt là nhà ở cho lao động ngoại tỉnh, dẫn đến nhu cầu chỗ ở của công nhân ngày càng bức xúc. Đồng thời, nhiều công nhân vẫn chưa thể tiếp cận nhà ở xã hội do tiêu chí khắt khe và thu nhập thấp. Trước thực trạng đó, bài viết kiến nghị cần rà soát, bổ sung quỹ đất dành cho xây dựng nhà ở công nhân, đồng thời trong quy hoạch KCN phải bố trí đất đáp ứng tối thiểu 50% nhu cầu nhà ở của công nhân. Ngoài ra, cần nâng cao chất lượng, đa dạng hóa mô hình nhà ở xã hội và bảo đảm điều kiện hạ tầng kỹ thuật, xã hội đồng bộ để thu hút người lao động.

Hà Quang Hưng (2022), *Một số giải pháp phát triển nhà ở cho công nhân*, Tạp chí Xây dựng [54]. Tác giả phân tích sâu thực trạng thiếu hụt nhà ở cho công nhân tại các KCN, chỉ ra nguyên nhân chủ yếu do hạn chế về nguồn vốn, quỹ đất và cơ chế chính sách chưa đồng bộ. Trên cơ sở đó, bài báo đề xuất một số giải pháp trọng tâm như: hoàn thiện khung pháp lý về phát triển nhà ở công nhân; ưu tiên bố trí quỹ đất, nguồn vốn và chính sách tín dụng ưu đãi; khuyến khích doanh nghiệp và khu vực tư nhân tham gia đầu tư. Bài viết góp phần quan trọng vào việc định hướng chính sách phát triển bền vững nhà ở cho công nhân trong giai đoạn hiện nay.

Nguyễn Văn Hưởng (2022), *Phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở đồng bộ cho người lao động trong các khu công nghiệp ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương [58]. Bài viết khẳng định rằng việc phát triển hạ tầng nhà ở đồng bộ cho công nhân có vai trò quyết định đối với sự phát triển bền vững của các KCN và bảo đảm an sinh xã hội. Theo kết quả nghiên cứu, cả nước hiện có 173 dự án nhà ở công nhân với khoảng 129.400 căn hộ, trong đó 100 dự án đã hoàn thành, đáp ứng chỗ ở cho 330.000 công nhân, tương đương 28% nhu cầu thực tế. Tuy nhiên, vẫn còn 72% công nhân chưa có chỗ ở ổn định. Tác giả chỉ ra nhiều hạn

chế trong công tác này và đề xuất các giải pháp: ban hành chính sách ưu đãi thu hút đầu tư, quy hoạch quỹ đất, ban hành tiêu chuẩn nhà ở tối thiểu, khuyến khích hộ dân xây nhà cho thuê và hỗ trợ lao động nhập cư [58, tr.33].

Lê Lan Hương (2022), *Đa dạng hóa mô hình đầu tư xây dựng nhà ở công nhân*, Tạp chí Kiến trúc [56], đã phân tích và chỉ ra thực trạng nhà ở của CN các KCN hiện nay. Đến tháng 6/2021, Việt Nam có 395 KCN với hơn 4 triệu lao động, nhưng chỉ khoảng 20% nhu cầu nhà ở công nhân được đáp ứng. Phần lớn người lao động phải thuê trọ ở khu dân cư lân cận với hạ tầng yếu kém. Mặc dù Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách ưu đãi và quy định trách nhiệm cho các đơn vị hạ tầng, số dự án nhà ở công nhân vẫn rất hạn chế. Bài viết chỉ ra các vấn đề nổi bật như thiếu giám sát quy hoạch, thiếu chính sách khuyến khích doanh nghiệp, thiếu đầu tư công trình công cộng và quản lý nhà trọ. Tác giả nhấn mạnh, nhà ở công nhân là lĩnh vực bất động sản đặc thù, cần có chính sách hỗ trợ và đầu tư đa dạng hơn [56].

Lưu Đức Cường, Vũ Tuấn Vinh (2022), *Quy hoạch khu công nghiệp và nhà ở công nhân*, Tạp chí Xây dựng [29]. Kết quả nghiên cứu cho thấy, đến cuối năm 2020, cả nước có 369 KCN được thành lập, tạo việc làm cho khoảng 3,83 triệu lao động trực tiếp. Tuy nhiên, vấn đề nhà ở cho công nhân vẫn còn nhiều hạn chế. Cả nước mới hoàn thành 266 dự án nhà ở xã hội với hơn 142.000 căn, trong đó có 121 dự án dành cho công nhân KCN, cung cấp khoảng 54.000 căn hộ. Tỷ lệ công nhân có nhà ở do doanh nghiệp và KCN xây dựng tăng 10,3% so với 10 năm trước, nhưng vẫn còn khoảng 55% công nhân phải thuê trọ. Từ thực trạng đó, nhóm tác giả đề xuất cần quy hoạch đồng bộ KCN gắn với phát triển nhà ở công nhân, tạo cơ sở thực tiễn quan trọng cho nghiên cứu luận án.

Hồ Hương (2023), *Phát triển nhà ở, đáp ứng yêu cầu bức thiết của công nhân tại các khu công nghiệp*, Tạp chí Tòa án Nhân dân điện tử [55], đã nhận định, thời gian qua, Nhà nước đã đặc biệt quan tâm đến việc cải thiện điều kiện lao động, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và bảo đảm an sinh xã hội cho công nhân. Theo số liệu, cả nước có khoảng 3,78 triệu công nhân làm việc trong các KCN, khu chế xuất, trong đó khoảng 1,8 triệu người có nhu cầu về nhà ở. Tuy nhiên, theo Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, việc phát triển nhà ở xã hội cho công nhân vẫn chưa

đáp ứng được yêu cầu thực tế. Bài viết nhấn mạnh cần có sự phối hợp của các cơ quan, doanh nghiệp và xã hội để giúp công nhân tiếp cận nhà ở giá rẻ, đồng thời cung cấp nhiều ý kiến chuyên gia làm cơ sở tham khảo cho việc đề xuất giải pháp bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân hiện nay.

Lê Lan Hương, Nguyễn Thùy Trang, Nguyễn Thị Vân Hương và Phạm Thu Trang (2023), *Xây dựng cơ sở dữ liệu về nhà ở công nhân khu công nghiệp Hà Nội*, Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng NUCE 2019, 13(1V) [57]. Bài viết chỉ ra rằng, trong những năm gần đây, vấn đề nhà ở cho công nhân trong các KCN đã nhận được sự quan tâm lớn của Chính phủ và địa phương, song thông tin về các dự án này vẫn còn rời rạc, thiếu hệ thống. Nhóm tác giả tiến hành nghiên cứu so sánh cơ sở dữ liệu nhà ở xã hội của một số quốc gia như Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Nhật Bản và Trung Quốc, nhận thấy các nước này đã xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu nhà ở gắn kết chặt chẽ trong hệ thống thông tin quốc gia. Công nghệ số, đặc biệt là hệ thống thông tin địa lý (GIS), được xem là công cụ quan trọng giúp tích hợp dữ liệu nhà ở với bản đồ hạ tầng xã hội, giao thông và kỹ thuật, hỗ trợ dự báo tác động chính sách. Từ kết quả nghiên cứu, nhóm tác giả đề xuất quy trình xây dựng cơ sở dữ liệu về nhà ở công nhân KCN tại Hà Nội nhằm phục vụ quản lý và hoạch định chiến lược phát triển bền vững.

Trần Minh Ngọc (2023), *Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về thị trường nhà ở cho công nhân các khu công nghiệp*, Tạp chí Quản lý Nhà nước [83]. Bài viết khẳng định, Công tác bảo đảm nhà ở cho người dân, bao gồm cả chỗ ở dành cho công nhân trong các KCN, luôn nhận được sự quan tâm, chỉ đạo sát sao của Đảng và Nhà nước, đồng thời được xác định là một trong những nhiệm vụ then chốt gắn với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chính vì vậy, để triển khai thành công các mục tiêu của Đề án phát triển nhà ở xã hội giai đoạn 2021-2030 với mục tiêu đầu tư, xây dựng ít nhất 1 triệu căn hộ nhà ở xã hội cho đối tượng thu nhập thấp, công nhân KCN giai đoạn 2021-2030, đòi hỏi phải có các giải pháp đồng bộ để nâng cao hoạt động quản lý thị trường nhà ở cho công nhân tại các KCN trong giai đoạn hiện nay.

Vũ Công Giao (2023), *Quyền có chỗ ở thích đáng theo luật nhân quyền quốc tế và những yêu cầu đặt ra với pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp [41]. Bài viết đã phân tích và so sánh các quy định về quyền có chỗ ở trong luật nhân quyền quốc tế với pháp luật Việt Nam, qua đó đánh giá mức độ tương thích và đề xuất giải pháp hoàn thiện các văn bản pháp luật liên quan, bao gồm Dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi). Tác giả đưa ra ba khuyến nghị chính: (i) Cần rà soát, chỉnh sửa các quy định về quyền có nơi ở trong Hiến pháp và các luật chuyên ngành để bảo đảm thống nhất. (ii) Quá trình sửa đổi pháp luật cần quán triệt “cách tiếp cận dựa trên quyền” nhằm bảo đảm phù hợp với chuẩn mực quốc tế. (iii) Cần mở rộng phạm vi chủ thể quyền có chỗ ở đến người tị nạn, người lao động di trú và các nhóm dễ bị tổn thương, đồng thời quy định rõ chính sách bảo đảm quyền này. Nghiên cứu cung cấp cơ sở lý luận quan trọng cho việc bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân các KCN hiện nay.

Nguyễn Thị Mai (2025), *Phát triển nhà ở xã hội cho người lao động - góc nhìn từ chính sách an sinh xã hội*, Tạp chí Tổ chức nhà nước [73]. Công bố xác định nhà ở xã hội là bộ phận trọng yếu của an sinh xã hội, góp phần ổn định sức khỏe, tái sản xuất sức lao động và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực; về pháp lý, quyền có nơi ở được Hiến pháp 2013 và Luật Nhà ở (2023) ghi nhận, kèm theo trách nhiệm của Nhà nước trong phát triển và bảo đảm tiếp cận chỗ ở cho người dân. Tác giả điểm lại quá trình hoàn thiện khung pháp luật và triển khai chính sách (kế hoạch xây dựng ít nhất 1 triệu căn nhà ở xã hội giai đoạn 2021-2030, các nghị quyết, quyết định, chỉ đạo điều hành), đồng thời ghi nhận kết quả tăng tốc các dự án, cho thấy quyết tâm của Đảng và Nhà nước trong bảo đảm an sinh nhà ở cho người thu nhập thấp và công nhân. Bên cạnh thành tựu, bài viết nêu các bất cập về tín dụng ưu đãi, phối hợp thực thi, phân bổ chưa đúng đối tượng... và đề xuất nhóm giải pháp về vốn, quy hoạch - quỹ đất, và cơ chế chính sách (mở rộng nguồn lực, xử lý trực lợi, bảo đảm hạ tầng đồng bộ) nhằm đẩy nhanh phát triển nhà ở xã hội tại địa phương. Tổng thể, nghiên cứu cung cấp một bức tranh chính sách vừa nền tảng pháp lý vừa thực tiễn triển khai, định hướng hoàn thiện thể chế để đáp ứng nhu cầu nhà ở lớn của người lao động trong giai đoạn mới.

Công bố của Tổng Duy Anh, Nguyễn Lâm, Phan Nhựt Duy (2024), *Quản lý phát triển nhà ở cho công nhân phục vụ khu công nghiệp Cát Lái 2, thành phố Thủ Đức, Thành phố Hồ Chí Minh* [3]. Công bố, chỉ ra rằng KCN Cát Lái 2 đang thiếu hụt nghiêm trọng nhà ở cho công nhân, với phần lớn lao động phải sống trong các khu trọ tự phát, chất lượng thấp, trong khi quỹ đất quy hoạch cho lưu trú lại chưa được triển khai. Bằng khảo sát thực địa và điều tra xã hội học, nhóm tác giả nhận diện các bất cập chính như hạ tầng chưa đồng bộ, giá nhà ở xã hội chưa phù hợp với thu nhập và khó tiếp cận do vướng thủ tục. Trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế, nghiên cứu đề xuất nhóm giải pháp quản lý gồm hoàn thiện cơ chế - chính sách, phát triển hạ tầng đồng bộ và tăng cường hợp tác công - tư nhằm cải thiện điều kiện sống và nâng cao năng suất lao động cho công nhân tại KCN Cát Lái 2.

Công trình của Nguyễn Thị Thúy, Nguyễn Quốc Toàn (2024), *Phát triển nhà ở xã hội tại Hà Nội theo hướng bền vững: Sự cần thiết và định hướng* [126]. Công bố nhấn mạnh rằng phát triển nhà ở xã hội là một chính sách kinh tế - xã hội quan trọng của Hà Nội trong bối cảnh khoảng một phần ba cư dân Thủ đô vẫn gặp khó khăn về chỗ ở, đặc biệt là nhóm trẻ trong độ tuổi 18-35. Chương trình phát triển nhà ở giai đoạn 2021-2030 đặt mục tiêu đạt 1,215 triệu m² sàn NOXH vào năm 2025, song con số này mới đáp ứng khoảng 18% nhu cầu thực tế, cho thấy áp lực lớn về nguồn cung. Công bố phân tích thực trạng, chỉ ra các bất cập trong cơ chế, quỹ đất và chính sách, đồng thời đề xuất định hướng phát triển NOXH theo hướng bền vững trong thời gian tới.

Công bố của Phạm Trọng Luật (2024), *Các chính sách mới với mục tiêu phát triển một triệu căn nhà ở xã hội*, Tạp chí Khoa học Kiến trúc & Xây dựng [68]. Công bố phân tích các chính sách mới nhằm thực hiện Đề án xây dựng ít nhất một triệu căn nhà ở xã hội giai đoạn 2021-2030, đồng thời đánh giá những khó khăn, “điểm nghẽn” trong quá trình triển khai, đặc biệt về thủ tục đầu tư, huy động vốn và cơ chế ưu đãi cho doanh nghiệp. Tác giả chỉ ra sự chậm tiến độ của các dự án NOXH so với mục tiêu đặt ra và phân tích nguyên nhân đến từ rào cản pháp lý, hạn chế về tín dụng ưu đãi, cũng như năng lực tài chính của doanh nghiệp. Bài viết đồng thời làm rõ những thay đổi quan trọng trong Luật Đất đai, Luật Nhà ở và Luật Kinh

doanh bất động sản, xem đây là cơ sở pháp lý mới giúp tháo gỡ vướng mắc và thúc đẩy phát triển thị trường NOXH bền vững hơn. Đây là nghiên cứu có giá trị trong nhận diện thách thức và đề xuất các giải pháp nhằm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người dân.

Nguyễn Huyền, Nguyễn Văn Rõ (2024), với công bố: *Quy định pháp luật về ưu đãi tài chính đối với chủ đầu tư xây dựng nhà ở xã hội tại Việt Nam, thực trạng và hướng hoàn thiện*, Tạp chí Khoa học Trường Đại học Bà Rịa - Vũng Tàu [61]. Công bố phân tích một cách hệ thống các quy định pháp luật hiện hành liên quan đến ưu đãi tài chính dành cho chủ đầu tư xây dựng nhà ở xã hội, bao gồm ưu đãi về đất đai, tín dụng, thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế giá trị gia tăng. Trên cơ sở đánh giá thực trạng triển khai, tác giả chỉ ra những hạn chế, bất cập khiến chính sách chưa thực sự tạo động lực thu hút doanh nghiệp tham gia phát triển nhà ở xã hội. Bài viết đồng thời đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm gia tăng tính hấp dẫn của chính sách ưu đãi, góp phần thực hiện hiệu quả mục tiêu xây dựng tối thiểu một triệu căn nhà ở xã hội giai đoạn 2021-2030.

Các công trình trong nước đã khái quát thực trạng nhà ở công nhân KCN ở Việt Nam: phần lớn công nhân vẫn phải sống trong không gian chật hẹp, tiện nghi - vệ sinh hạn chế, hạ tầng xã hội yếu, và khó tiếp cận NOXH do các rào cản về tiêu chí, vị trí, giá thành và thủ tục. Nhìn từ chuỗi bằng chứng thực nghiệm (khảo sát vi mô tại KCN, phân tích vùng/lĩnh vực, tổng quan chính sách - pháp lý), các tác giả đồng thuận rằng thiếu hụt nguồn cung chính thức và bất cập thể chế - quy hoạch là hai “nút thắt” có tính cấu trúc: quỹ đất cho nhà ở công nhân chưa được bảo lưu rõ trong quy hoạch KCN/đô thị; cơ chế ưu đãi tài chính - tín dụng chưa đủ hấp dẫn để lôi kéo khu vực tư nhân; các tiêu chuẩn tối thiểu về diện tích, an toàn, môi trường và vận hành chưa được áp dụng đồng bộ; và hệ sinh thái dịch vụ xã hội (trường, trạm, văn hóa - thể thao) quanh KCN chưa theo kịp nhịp phát triển công nghiệp.

Từ góc nhìn vai trò Nhà nước, đa số nghiên cứu thống nhất cần chuyển từ “can thiệp tình huống” sang quản trị theo hệ thống: quy định tỷ lệ/quỹ đất bắt buộc cho nhà ở công nhân ngay trong đồ án KCN và quy hoạch đô thị; đồng bộ hóa pháp luật (đất đai - nhà ở - đầu tư - xây dựng - môi trường) nhằm giảm trùng lặp thủ tục

và rủi ro pháp lý; thiết kế lại gói ưu đãi (thuế, tín dụng, đất đai) theo hướng “dựa trên kết quả” để khuyến khích doanh nghiệp đầu tư dài hạn vào mô hình ký túc xá, căn hộ nhỏ, thuê - thuê mua; đồng thời chuẩn hóa bộ tiêu chí kỹ thuật - vận hành bảo đảm an toàn, sức khỏe, tiện nghi và tính “vừa túi tiền”. Một hướng tiếp cận được lặp lại là xã hội hóa có kiểm soát: chuẩn hóa - cấp phép - hỗ trợ cải tạo nhà trọ dân sinh như một “van thị trường” quan trọng, thay vì chỉ trông chờ vào dự án công hoặc NOXH thuần túy.

Các nghiên cứu gần đây cũng đề xuất mạnh mẽ nhóm giải pháp theo hướng phát triển bền vững: gắn nhà ở công nhân với hạ tầng kỹ thuật - xã hội đồng bộ (đi lại, nước sạch, thoát nước, PCCC, rác thải, không gian xanh, tiện ích cộng đồng); lồng ghép tiêu chuẩn môi trường - thích ứng khí hậu và yêu cầu tiết kiệm năng lượng vào thiết kế - thi công - vận hành; coi khả năng chi trả là ràng buộc thiết kế ngay từ đầu (mức thuê/mua tương ứng 20-30% thu nhập hộ/cá nhân); và đa dạng hóa mô hình đầu tư (PPP, quỹ tín thác/REIT nhà ở công nhân, hoán đổi quỹ đất - hạ tầng, phát hành trái phiếu công trình có bảo lãnh chính sách...). Về quản trị dữ liệu, nhiều tác giả khuyến nghị xây dựng cơ sở dữ liệu số/GIS về nhà ở công nhân liên thông với dữ liệu lao động - giao thông - dịch vụ, để dự báo cầu, định vị dự án tối ưu và đo lường tác động chính sách theo thời gian. Các nghiên cứu đã khẳng định tính cấp thiết của phát triển nhà ở công nhân không chỉ với an sinh xã hội mà còn là nền tảng năng suất, khả năng cạnh tranh KCN và sự phát triển của đô thị công nghiệp.

1.1.3. Nhóm các công trình nghiên cứu về chính sách và pháp luật liên quan đến phát triển nhà ở cho công nhân tại Việt Nam

Nhà ở cho công nhân là bộ phận trọng yếu của chính sách an sinh xã hội, gắn với mục tiêu phát triển bền vững và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; quan điểm này được khẳng định trong định hướng hoàn thiện thể chế và chiến lược phát triển nhà ở quốc gia của Đảng và Nhà nước. Hiện nay, khuôn khổ pháp lý đã được cập nhật theo Luật Nhà ở 2023, trong đó lần đầu tiên định danh và tạo hành lang pháp lý cho nhà lưu trú công nhân trong khu công nghiệp, đồng thời mở rộng ưu đãi để khuyến khích phát triển nhà ở

xã hội phục vụ người lao động. Chính phủ đã ban hành Nghị định 100/2024/NĐ-CP quy định chi tiết điều kiện thụ hưởng, lựa chọn chủ đầu tư, ưu đãi về đất đai, tín dụng và cơ chế lợi nhuận định mức, nhằm tháo gỡ vướng mắc, đẩy mạnh nguồn cung nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân. Bên cạnh đó, Luật Đất đai 2024 hoàn thiện nền tảng sử dụng đất trong và liên kề khu công nghiệp, tạo điều kiện bố trí quỹ đất và tổ chức không gian ở - dịch vụ cho công nhân theo quy hoạch, bảo đảm đồng bộ giữa phát triển sản xuất và an sinh xã hội.

Về chính sách riêng cho nhà ở, nhà lưu trú công nhân (2022-2023); trong giai đoạn 2022-2023, Bộ Xây dựng và Chính phủ ghi nhận nhu cầu cấp bách về chỗ ở cho công nhân, đồng thời nghiên cứu cơ chế chính sách riêng đối với nhà lưu trú công nhân. Tài liệu trả lời cử tri do Bộ Xây dựng công bố nêu rõ thực trạng: cả nước đã hoàn thành 301 dự án nhà ở xã hội (khoảng 155.800 căn, diện tích 7,78 triệu m²) và đang triển khai 401 dự án (khoảng 454.360 căn, diện tích 22,72 triệu m²), song việc huy động nguồn lực tư nhân gặp vướng mắc vì ưu đãi chưa đủ hấp dẫn, nguồn vốn ưu đãi hạn chế, và lợi nhuận trần khiến nhà đầu tư còn dè dặt. Những kết quả và tồn tại này là căn cứ để đề xuất một chính sách chuyên biệt cho nhà lưu trú công nhân trong KCN, phù hợp với điều kiện di cư nội địa, biến động thu nhập và đặc thù thuê ở ngắn - trung hạn của lực lượng lao động công nghiệp. Ngoài ra, Đề án “Đầu tư xây dựng ít nhất 1 triệu căn hộ nhà ở xã hội cho công nhân và người thu nhập thấp, giai đoạn 2021-2030”. Trên cơ sở chỉ đạo của Thủ tướng tại Hội nghị ngày 01/8/2022, Bộ Xây dựng đã trình Đề án 1 triệu căn nhằm tạo đột phá về nhà ở cho công nhân và người thu nhập thấp ở đô thị. Đề án xác định mục tiêu, phương thức huy động nguồn lực và cơ chế phối hợp liên ngành (đất đai - quy hoạch - đầu tư - tài chính), đồng thời gắn với trách nhiệm của địa phương trong bố trí quỹ đất, hạ tầng kỹ thuật - xã hội và cải cách thủ tục đầu tư dự án. Đây là tài liệu nền tảng, có giá trị tham chiếu khi thuyết minh nhu cầu, mục tiêu, công cụ chính sách ở cấp quốc gia. Khung pháp lý cập nhật làm nền cho hai chính sách nêu trên gồm: Luật Nhà ở 2023 - đã chính thức bổ sung khái niệm “nhà lưu trú công nhân trong khu công nghiệp” (khoản 8 Điều 2), mở hành lang pháp lý cho phát triển mô

hình lưu trú gắn với KCN; đồng thời cải tiến thủ tục, tăng ưu đãi cho chủ đầu tư dự án nhà ở xã hội nhằm mở rộng nguồn cung.

Những chỉ đạo và chính sách đặc thù về nhà ở công nhân, Chỉ thị số 34-CT/TW (2024) của Ban Bí thư về phát triển nhà ở xã hội trong tình hình mới. Chỉ thị 34-CT/TW yêu cầu rà soát, hoàn thiện pháp luật liên quan đến nhà ở xã hội, đặc biệt các khâu tài chính, đất đai, đầu tư công, xây dựng, đấu thầu, quy hoạch đô thị - nông thôn và quản lý KCN/KKT. Văn kiện nhấn mạnh nguyên tắc công khai, minh bạch, đúng đối tượng, đồng thời định hướng tăng mức hỗ trợ, đẩy mạnh cải cách thủ tục, khuyến khích phát triển mô hình nhà ở xã hội xanh - bền vững - tiết kiệm năng lượng. Đây là căn cứ chính trị - pháp lý quan trọng để các bộ, ngành và địa phương thiết kế chính sách đặc thù cho nhà ở công nhân, tương thích với mục tiêu an sinh và phát triển bền vững. Mặt khác, hiện nay chính sách tạo điều kiện cho tổ chức công đoàn tham gia phát triển nhà ở công nhân đã được ban hành. Cụ thể, cùng với định hướng chung, Chỉ thị 34-CT/TW yêu cầu hoàn thiện pháp luật nhằm tạo thuận lợi cho Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam tham gia đầu tư nhà ở xã hội bằng nguồn tài chính công đoàn; đồng thời cho phép địa phương dành ngân sách đầu tư dự án, giải phóng mặt bằng, hình thành quỹ đất sạch để thu hút xã hội hóa. Việc tăng quyền chủ động này giúp kết nối lợi ích giữa doanh nghiệp - người lao động - chính quyền, nhất là trong bối cảnh tập trung công nhân theo cụm KCN đòi hỏi mô hình lưu trú gần nơi làm việc, có hạ tầng xã hội đi kèm.

Ngoài ra, bảo đảm nhà ở cho công nhân hiện nay còn được thể hiện thông qua những đề xuất thí điểm chính sách phát triển nhà ở công nhân. Bao gồm: Đề xuất thí điểm cơ chế mới để thúc đẩy nhà ở công nhân (2023). Theo đó, năm 2023, Thủ tướng giao Bộ Xây dựng chủ trì, phối hợp với Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và các bộ, ngành liên quan soạn thảo dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về cơ chế thí điểm. Mục tiêu là tháo gỡ nhanh các chướng ngại giữa Luật Nhà ở - Luật Đất đai - Luật Kinh doanh BĐS - Luật Đấu thầu - Luật Đầu tư, đặc biệt trong quỹ đất, thủ tục chọn nhà đầu tư, ưu đãi tài chính, cơ chế huy động nguồn vốn cho dự án nhà ở công nhân. Tài liệu truyền thông chính thống (Cổng TTĐT Chính phủ, VnEconomy) đã ghi nhận định hướng này, qua đó cho thấy sự dịch chuyển từ cách tiếp cận “ưu đãi

rải đều” sang cơ chế đặc thù theo vùng/địa phương/KCN trọng điểm nhằm rút ngắn thời gian triển khai.

Trong quá trình triển khai chính sách về nhà ở cho công nhân, Bộ, ngành và các bên liên quan đã tiến hành tổng kết thi hành pháp luật về nhà ở xã hội và thực tiễn liên quan đến công nhân. Cụ thể, Tổng kết 13 năm triển khai chính sách nhà ở xã hội (đến 2023). Bộ Xây dựng (trên cơ sở báo cáo tổng hợp của bộ, ngành và địa phương) đánh giá: hệ thống pháp luật về cơ bản đã hình thành, với các mốc quan trọng gồm Luật Nhà ở 2014, Nghị định 100/2015/NĐ-CP và Nghị định 49/2021/NĐ-CP (sửa đổi). Tuy vậy, thực tiễn cho thấy còn nhiều bất cập: (1) quỹ đất cho nhà ở xã hội, nhà ở công nhân chưa được bảo đảm trong quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị; (2) thủ tục đầu tư phức tạp, kéo dài, làm tăng chi phí tuân thủ; (3) ưu đãi tài chính - tín dụng chưa đủ hấp dẫn khu vực tư; (4) cơ chế giám sát - đánh giá và phân bổ nguồn lực thiếu tính hệ thống, dẫn đến chênh lệch vùng miền. Kết quả tổng kết này cung cấp bằng chứng thực nghiệm quan trọng để lý giải vì sao bộ khung pháp lý mới (Luật Nhà ở 2023; Nghị định 100/2024/NĐ-CP; Luật Đất đai 2024) được ban hành theo hướng đơn giản hóa thủ tục, tăng ưu đãi, và xác lập mô hình nhà lưu trú công nhân. Ngoài ra, việc cập nhật các điểm mới của Luật Nhà ở 2023 và mối liên hệ với thực tiễn Luật Nhà ở 2023 có một số đổi mới nổi bật: (a) định danh “nhà lưu trú công nhân trong KCN” - tạo cơ sở pháp lý để bố trí nhà ở trên đất thương mại, dịch vụ trong KCN cho công nhân thuê theo thời gian làm việc; (b) cải tiến thủ tục dự án; (c) tăng ưu đãi đối với nhà ở xã hội, bao gồm ưu đãi về đất, thuế, tín dụng và lợi nhuận định mức cho chủ đầu tư; (d) yêu cầu quy hoạch và bố trí quỹ đất nhà ở xã hội trong quyết định phê duyệt quy hoạch. Các điểm mới này nhằm khắc phục độ trễ chính sách trong giai đoạn 2014-2023, nâng cao tính khả thi khi triển khai dự án cho đúng nhóm đối tượng công nhân. Về quỹ đất đai liên quan đến KCN trong Luật Đất đai 2024. Luật Đất đai 2024 phân loại đất KCN thuộc nhóm đất phi nông nghiệp (điểm đ khoản 3 Điều 9), đồng thời đưa ra cơ chế quản lý, sử dụng đất KCN theo quy hoạch - kế hoạch sử dụng đất và các điều kiện lựa chọn hình thức thuê đất, thời hạn sử dụng. Một số bình luận chuyên môn và tóm tắt chính thống cho thấy xu hướng linh hoạt hình thức thuê đất (trả tiền hàng năm

chuyển sang trả tiền một lần cho một phần diện tích) và yêu cầu thời hạn sử dụng đất phù hợp thời hạn dự án trong KCN, qua đó tạo điều kiện tài chính - pháp lý để chủ đầu tư hạ tầng và nhà ở phối hợp triển khai, đặc biệt ở các địa bàn ưu đãi đầu tư. Đây là nền tảng quan trọng khi thiết kế nhà lưu trú công nhân nằm trong/giáp ranh KCN.

Tác giả Phạm Thị Hoàng Hà (2024), *“Nhà ở xã hội cho công nhân Việt Nam trong giai đoạn hiện nay”* [43], là một công trình nghiên cứu có giá trị lý luận và thực tiễn cao về vấn đề bảo đảm nhà ở cho công nhân trong bối cảnh đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tác giả phân tích sâu sắc thực trạng nhà ở xã hội dành cho công nhân, chỉ ra rằng mặc dù Đảng và Nhà nước đã dành nhiều sự quan tâm, ban hành nhiều chính sách hỗ trợ, nhưng nhu cầu nhà ở vẫn rất lớn khi cả nước có khoảng 2,7 triệu công nhân làm việc tại các khu công nghiệp, trong đó 1,2 triệu người có nhu cầu về chỗ ở, và nhu cầu này còn tăng từ 20-25% mỗi năm. Bài viết đồng thời chỉ rõ những hạn chế, bất cập trong quá trình triển khai chính sách—từ quỹ đất, nguồn vốn đến cơ chế vận hành đòi hỏi các giải pháp mạnh mẽ, đồng bộ và bền vững hơn nhằm cải thiện điều kiện sống, nâng cao phúc lợi và bảo đảm an sinh xã hội cho đội ngũ công nhân. Với cách tiếp cận toàn diện, bài viết góp phần quan trọng vào việc hoàn thiện cơ sở lý luận và thực tiễn trong hoạch định chính sách nhà ở xã hội cho công nhân ở Việt Nam hiện nay.

1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở NƯỚC NGOÀI

1.2.1. Nhóm công trình nghiên cứu về bảo đảm quyền có nơi ở

Quyền có nơi ở là một trong những quyền kinh tế, xã hội và văn hoá cơ bản của con người, được ghi nhận rộng rãi trong hệ thống pháp luật nhân quyền quốc tế. Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá (ICESCR) khẳng định quyền này như một bộ phận thiết yếu bảo đảm nhân phẩm và điều kiện sống đầy đủ cho mọi cá nhân. Các cơ quan nhân quyền của Liên Hợp Quốc, đặc biệt là Ủy ban về ICESCR, đã phát triển nội hàm của quyền có nơi ở theo hướng nhấn mạnh tính phù hợp, an toàn và ổn định. Với ý nghĩa đó, quyền có nơi ở không chỉ là vấn đề vật chất đơn thuần, mà còn là chuẩn mực pháp lý quan trọng phản ánh cam kết của cộng đồng quốc tế trong việc bảo vệ con người toàn diện. Chủ đề này thu hút sự quan tâm của giới nghiên cứu, được thể hiện rộng rãi, cụ thể:

United Nations Housing Rights Programme (2002), *Housing rights legislation* (Tạm dịch: Pháp luật về quyền nhà ở), UNON Printshop, Nairobi [183]. Báo cáo khẳng định quyền có nhà ở thích đáng là một quyền con người cơ bản, được ghi nhận trong nhiều điều ước quốc tế như Tuyên ngôn phổ quát về quyền con người (UDHR) năm 1948 và Công ước về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) năm 1966. Nghiên cứu làm rõ nghĩa vụ pháp lý của các quốc gia trong việc tôn trọng, bảo vệ và thực thi quyền này thông qua hệ thống pháp luật quốc gia. Báo cáo cũng tổng hợp và phân tích hơn 20 mô hình lập pháp tiêu biểu về quyền nhà ở từ nhiều quốc gia, minh chứng rằng việc hiến định và luật hóa quyền nhà ở là khả thi và hiệu quả. Ngoài ra, công trình còn đề xuất các khuyến nghị cải cách luật pháp ở cấp quốc tế, khu vực và quốc gia nhằm xây dựng hệ thống pháp lý nhất quán, bảo đảm mọi người được sống trong điều kiện an toàn, ổn định và nhân phẩm.

Centre on Housing Rights and Evictions (2005), *Housing Rights for Everyone Everywhere - COHRE Training Manual on International Law and the Human Right to Adequate Housing* (Tạm dịch: Quyền về nhà ở cho mọi người, ở mọi nơi - Cẩm nang đào tạo của COHRE về luật quốc tế và quyền con người về nhà ở thích đáng) [154]. Cẩm nang này là một hướng dẫn toàn diện được thiết kế để giáo dục các cá nhân, tổ chức và nhà hoạt động về quyền con người đối với nhà ở thích đáng, dựa trên luật pháp quốc tế. Cẩm nang đã giải thích về khái niệm nhà ở như một quyền con người, nêu chi tiết cách các hiệp ước và công ước quốc tế, chẳng hạn như Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR), công nhận quyền có nhà ở thích đáng như một phần của khuôn khổ nhân quyền rộng lớn hơn. Nó nhấn mạnh rằng nhà ở thích đáng không chỉ là nơi trú ẩn để bao gồm an ninh về quyền sở hữu, tính sẵn có của dịch vụ, khả năng chi trả, khả năng sinh sống, khả năng tiếp cận, vị trí và sự đầy đủ về văn hóa. Đồng thời, cẩm nang này cung cấp cái nhìn tổng quan về các luật nhân quyền quốc tế quan trọng và các công cụ bảo vệ quyền nhà ở. Chúng bao gồm UDHR, ICESCR và các hiệp định khu vực khác nhau, cũng như nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo vệ, tôn trọng và thực hiện các quyền này.

United Nations (2009), *The Right to Adequate Housing* (Tạm dịch: Quyền có nhà ở thích đáng), New York, United States of America [184]. Tác phẩm đã trình bày toàn diện về quyền có nhà ở thích đáng, một bộ phận của quyền được hưởng mức sống đầy đủ. Quyền có nhà ở không chỉ là có nơi trú ngụ, mà là được sống trong an toàn, hòa bình và nhân phẩm, bao gồm các yếu tố như an toàn pháp lý về chỗ ở, khả năng chi trả, điều kiện hạ tầng, tính phù hợp văn hóa và vị trí thuận lợi. Tài liệu phân tích các hiểu lầm phổ biến (ví dụ: Nhà nước không có nghĩa vụ xây nhà cho tất cả mọi người), mối liên hệ giữa quyền nhà ở và các quyền con người khác, cũng như nghĩa vụ của quốc gia trong việc tôn trọng, bảo vệ và thực thi quyền này. Sách cũng dành chương riêng cho các nhóm dễ bị tổn thương như phụ nữ, trẻ em, người khuyết tật, người vô gia cư, dân di cư và người bản địa, đồng thời giới thiệu các cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình ở cấp quốc gia, khu vực và quốc tế. Đây là tài liệu hướng dẫn quan trọng nhằm thúc đẩy việc bảo đảm quyền nhà ở cho mọi người trên toàn cầu.

Kristen David Adams (2009) với công trình nghiên cứu *Do we need a right to Housing?* (Tạm dịch: Chúng ta có cần quyền về nhà ở không?) trên *Nevada Law Journal*, Vol. 9:275-324 [168]. Kristen David Adams đã khám phá nhu cầu thiết yếu trong việc công nhận nhà ở là một quyền cơ bản, đặc biệt là trong bối cảnh của Hoa Kỳ. Adams nhấn mạnh cuộc khủng hoảng nhà ở ngày càng tăng, được đánh dấu bằng tình trạng vô gia cư gia tăng và bất ổn nhà ở. Nhiều gia đình phải vật lộn để có được nhà ở đáng hoàng, điều này trở nên trầm trọng hơn do các chương trình hỗ trợ của chính phủ không đầy đủ. Từ đó, tác giả rút ra sự tương đồng với các quốc gia khác nơi nhà ở được công nhận là quyền, lưu ý rằng một số quốc gia, đặc biệt là ở châu Âu và Nam Phi, bao gồm quyền có nhà ở trong hiến pháp hoặc khung pháp lý của họ. Việc thiếu nhà ở an toàn ảnh hưởng đến sức khỏe tinh thần và thể chất, giáo dục và cơ hội việc làm của các cá nhân. Bài viết lập luận rằng việc bảo đảm nhà ở có thể dẫn đến lợi ích xã hội rộng lớn hơn, bao gồm ổn định cộng đồng và tăng trưởng kinh tế. Adams ủng hộ cải cách chính sách nhằm tăng cường quyền nhà ở, bao gồm tăng tài trợ cho các sáng kiến nhà ở giá rẻ, cải cách luật quy hoạch và thiết lập các khung pháp lý bảo đảm nhà ở là một quyền. Tác giả lập luận rằng cam kết

về quyền có nhà ở phản ánh các giá trị và trách nhiệm đạo đức của xã hội đối với các thành viên, nhấn mạnh sự cần thiết phải hành động tập thể để giải quyết bất bình đẳng về nhà ở. Tác giả kêu gọi một sự thay đổi trong chính sách và nhận thức của công chúng theo hướng công nhận nhà ở là quyền cơ bản của con người, cần thiết cho hạnh phúc của cá nhân và sức khỏe của toàn xã hội.

Bogumil Terminski (2011), *“The right to adequate housing in international human rights law: Polish transformation experiences”* (Tạm dịch: Quyền về nhà ở thích đáng trong luật nhân quyền quốc tế: Kinh nghiệm chuyển đổi của Ba Lan), *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Vol. 22(2), tr.219-241 [153]. Tác giả chứng minh rằng quyền có nhà ở là một trong những quyền kinh tế - xã hội cơ bản, gắn liền với các quyền khác như quyền được làm việc, an sinh xã hội và sức khỏe. Bài báo hệ thống hóa quá trình phát triển của các công cụ pháp lý quốc tế về quyền nhà ở, từ UDHR đến ICESCR và các hiệp ước khu vực. Nghiên cứu đi sâu phân tích trường hợp Ba Lan sau năm 1989, cho thấy những thách thức xã hội, nghịch lý giữa tăng trưởng kinh tế và suy giảm bảo đảm xã hội, đặc biệt trong lĩnh vực nhà ở. Tác phẩm khẳng định rằng thực thi hiệu quả quyền nhà ở là điều kiện thiết yếu để ổn định chính trị - xã hội trong các quốc gia chuyển đổi.

Jessie Hohmann (2015), *Protecting the Right to Housing in England: A context of Crisis* (Tạm dịch: Bảo vệ quyền về nhà ở tại Anh trong bối cảnh khủng hoảng) [164]. Nghiên cứu này chỉ ra rằng, nước Anh đang trải qua một cuộc khủng hoảng nhà ở. Số lượng người đặc biệt cao là vô gia cư, hoặc dễ bị rơi vào tình trạng vô gia cư. Môi trường nhà ở hiện nay đang được đặc trưng bởi các vấn đề sâu sắc về thiếu nguồn cung, nhà ở cao và ngày càng tăng chi phí, thiếu sự bảo đảm về quyền sở hữu và những ngôi nhà có chất lượng kém đến mức không phù hợp để ở. Những vấn đề này gây khó khăn cho tất cả các loại hình sở hữu nhà ở chính ở Anh: chủ sở hữu thuê, khu vực cho thuê tư nhân và khu vực nhà ở xã hội. Mất an ninh nhà ở ảnh hưởng không chỉ những người có thu nhập thấp, nhưng phần lớn dân số Anh hiện đang sống trong tình huống bất an và không chắc chắn. Tóm lại, Jessie Hohmann đã tập trung vào những thách thức quan trọng đối với quyền có nhà ở Anh, đặc biệt là trong bối cảnh chi phí nhà ở tăng cao, tình trạng vô gia cư và nguồn

cung NOXH không đủ. Công trình xem xét giao điểm của chính sách nhà ở, điều kiện kinh tế và bất bình đẳng xã hội, khám phá những yếu tố này đã góp phần vào cuộc khủng hoảng nhà ở như thế nào.

Foster, T.B. và Kleit R.G. (2015), *The Changing Relationship between Housing and Inequality* (Tạm dịch: Sự biến đổi trong mối quan hệ giữa nhà ở và bất bình đẳng) [158]. Nghiên cứu của Foster, T.B. và Kleit R.G. khám phá cách thị trường nhà ở ngày càng góp phần vào sự bất bình đẳng xã hội và kinh tế. Nghiên cứu tập trung vào cách nhà ở, từng là lực lượng ổn định cho các hộ gia đình có thu nhập trung bình và thấp, đã trở thành động lực chính của sự bất bình đẳng do sự thay đổi trong các yếu tố kinh tế và chính sách. Nghiên cứu nhấn mạnh giá nhà ở tăng cao ở nhiều nền kinh tế phát triển đã vượt xa mức tăng lương, khiến các hộ gia đình có thu nhập thấp khó có thể mua được nhà ở tương tất như thế nào. Xu hướng này đã làm gia tăng khoảng cách giàu nghèo, vì chủ sở hữu nhà được hưởng lợi từ giá trị tài sản tăng lên, trong khi người thuê nhà phải đối mặt với chi phí ngày càng tăng và có rất ít cơ hội tích lũy tài sản. Nghiên cứu này cung cấp một góc nhìn quan trọng về việc thị trường nhà ở không chỉ phản ánh sự bất bình đẳng kinh tế trên phạm vi rộng hơn mà còn là cơ chế chính để củng cố những bất bình đẳng này. Như vậy, Foster, T.B. and Kleit R.G. đã làm rõ mối liên hệ giữa tình trạng nhà ở và bất bình đẳng kinh tế, nhấn mạnh rằng công nhân trong các KCN thường là những người chịu ảnh hưởng nặng nề nhất từ sự thiếu hụt nhà ở hợp lý. Điều này không chỉ tạo ra một bức tranh toàn cảnh về sự cần thiết phải bảo vệ quyền nhà ở cho công nhân mà còn gợi mở các giải pháp chính sách cần thiết từ các chính phủ và tổ chức xã hội.

Preeti Singh (2017), *Right to Housing under Article 21 in light of Judicial Pronouncements* (Tạm dịch: Quyền về nhà ở theo Điều 21 dưới góc độ các phán quyết tư pháp), *International Journal of Law*, Volume 3; Issue 6; November 2017; tr.115-119 [174]. Tác giả khẳng định rằng quyền có nhà ở là một phần không thể tách rời của quyền được sống theo Điều 21 Hiến pháp Ấn Độ. Kết quả nghiên cứu cho thấy, thông qua hàng loạt án lệ như *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation*, *Chameli Singh v. State of UP* và *Shantistar Builders v. Narayan*

Totame, Tòa án Tối cao Ấn Độ đã mở rộng phạm vi của quyền sống để bao gồm quyền có nơi ở và sinh kế ổn định. Tuy nhiên, bài báo cũng chỉ ra sự thiếu nhất quán trong các phán quyết gần đây, đặc biệt là vụ Narmada Bachao Andolan, làm suy yếu tính ràng buộc của quyền này. Tác giả kết luận rằng Ấn Độ cần ban hành luật quốc gia về quyền nhà ở, gắn với các cam kết quốc tế, để bảo đảm mọi công dân được sống trong điều kiện phù hợp, an toàn và nhân văn.

Predrag Raosavljevic (2021), *Right to Housing: Case for Universal Legally Enforceable Right* (Tạm dịch: Quyền về nhà ở: Cơ sở cho quyền phổ quát có tính thực thi pháp lý), *Modern Civil Engineering*, December 2021, Volume 1, No. 1, tr.20-34 [173]. Tác giả nhấn mạnh rằng quyền có nơi ở không chỉ là nhu cầu xã hội mà còn là yếu tố nền tảng của nhân phẩm, an ninh và công bằng xã hội. Ở nhiều quốc gia, đặc biệt là những nước không công nhận quyền có nhà ở trong luật pháp, tình trạng vô gia cư ngày càng nghiêm trọng và trở thành thách thức đối với an ninh, trật tự và phát triển bền vững. Bài viết khẳng định việc luật hóa quyền có nơi ở sẽ giúp tạo cơ chế bảo vệ pháp lý hiệu quả hơn so với các chương trình phụ thuộc vào ý chí chính trị, vốn thường bị gián đoạn khi kinh tế suy thoái. Tác giả cũng chỉ ra kinh nghiệm tích cực từ các quốc gia như Nam Phi, Nhật Bản, Pháp và Việt Nam, cho thấy bảo đảm quyền nhà ở hợp pháp giúp giảm bất bình đẳng và củng cố nền dân chủ.

Jessie M. Hohmann (2025), *The Right to Housing in Australia* (Tạm dịch: Quyền về nhà ở tại Úc), *The International Journal of Community and Social Development* Posted, tr.1-36 [166]. Tác giả cho rằng, khủng hoảng nhà ở hiện nay chứng minh Australia cần thừa nhận quyền có nơi ở như một quyền con người cơ bản. Kết quả nghiên cứu cho thấy, việc luật hóa quyền này không chỉ bảo đảm chỗ ở an toàn, ổn định và phù hợp cho mọi người dân mà còn mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội rõ rệt, khi chi phí bảo đảm nhà ở thấp hơn đáng kể so với hậu quả của tình trạng vô gia cư. Báo cáo chứng minh rằng quyền có nhà ở gắn liền với các quyền khác như sức khỏe, giáo dục, môi trường và tự quyết của cộng đồng bản địa. Tác giả kiến nghị ban hành Đạo luật Nhân quyền liên bang và cải cách pháp luật các

bang để bảo đảm quyền nhà ở được thực thi trên toàn quốc, qua đó thúc đẩy công bằng xã hội và phát triển bền vững ở Australia.

Jessie M. Hohmann (2013), *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities* (Tạm dịch: Quyền về nhà ở: Khung pháp lý, các khái niệm và triển vọng áp dụng), Hart Publishing, Oxford [165]. Công trình này là một chuyên khảo học thuật quan trọng về quyền nhà ở trong luật nhân quyền đương đại. Tác giả không chỉ khảo cứu cơ sở pháp lý của quyền có nhà ở trong các văn kiện quốc tế và một số hệ thống pháp luật quốc gia, mà còn đi sâu phân tích nội hàm khái niệm của “housing” như một không gian gắn với nhân phẩm, bản sắc, đời sống riêng tư và sự thuộc về xã hội, chứ không chỉ là nơi trú ngụ vật chất. Điểm nổi bật của nghiên cứu là cách tiếp cận liên ngành: kết hợp luật học với nhân học, lý thuyết chính trị và địa lý pháp lý để chỉ ra rằng việc bảo đảm quyền nhà ở phải được nhìn nhận như một vấn đề công lý xã hội. Từ đó, tác giả cho thấy quyền có nhà ở không thể chỉ dừng ở việc Nhà nước hỗ trợ chỗ ở tối thiểu, mà còn phải hướng đến việc tạo lập những điều kiện pháp lý và chính sách giúp con người được sống ổn định, an toàn và có khả năng tham gia đầy đủ vào đời sống cộng đồng. Công trình này có giá trị ở chỗ mở rộng nền tảng lý luận của quyền nhà ở, làm sâu sắc thêm nhận thức rằng đây là một quyền con người có nội hàm đa chiều và có khả năng được bảo vệ bằng pháp luật.

Nghiên cứu của Christoph U. Schmid (2020), *The Right to Housing as a Right to Adequate Housing Options* (Quyền có nhà ở như quyền được tiếp cận các lựa chọn nhà ở thích đáng) [157]. Nghiên cứu này có đóng góp lý luận đáng chú ý khi chuyển trọng tâm từ cách hiểu quyền nhà ở như quyền đòi hỏi một kết quả duy nhất sang cách hiểu đây là quyền được tiếp cận những lựa chọn nhà ở thích đáng trong một hệ thống chính sách hợp lý. Tác giả lập luận rằng trong bối cảnh thị trường nhà ở hiện đại, việc bảo đảm quyền nhà ở không chỉ phụ thuộc vào việc Nhà nước trực tiếp cung cấp nhà ở, mà còn phụ thuộc vào việc thiết kế các mô hình sở hữu, thuê, nhà ở trung gian và các cơ chế hỗ trợ khác sao cho người dân có cơ hội tiếp cận chỗ ở phù hợp với điều kiện của mình. Điểm sâu sắc của công trình là nhấn mạnh nghĩa vụ tích cực của Nhà nước trong việc xây dựng chính sách nhà ở hợp lý, có thể kiểm

soát bằng chuẩn mực pháp lý, thay vì coi nhà ở hoàn toàn là lĩnh vực của thị trường. Từ góc độ này, tác giả góp phần phát triển cách tiếp cận kiểm tra tính hợp lý đối với chính sách nhà ở quốc gia, qua đó cho thấy quyền nhà ở có thể trở thành chuẩn mực để đánh giá tính đầy đủ, công bằng và bao trùm của hệ thống pháp luật nhà ở.

Ngoài các công trình nói trên các nghiên cứu của Hans Lind (2009) và Sewoong Lee, Sanghyo Lee, Ju Hyung Kim (2010) cung cấp những luận cứ quan trọng giúp làm sáng tỏ mối quan hệ giữa vận hành của thị trường nhà ở và việc bảo đảm quyền con người, đặc biệt là quyền có nơi ở thích đáng.

Trong công trình “Price bubbles in housing markets: Concept, theory and indicators” (2009), của Hans Lind (Tạm dịch: Bong bóng giá trên thị trường nhà ở: Khái niệm, lý thuyết và các chỉ báo) [159], nghiên cứu tập trung phân tích hiện tượng bong bóng giá trong thị trường nhà ở, được hiểu là tình trạng giá giao dịch bất động sản tăng lên một cách bất thường và kéo dài, vượt xa giá trị thực phản ánh công năng sử dụng, chi phí sản xuất và khả năng chi trả thực tế của người dân. Tác giả không chỉ dừng lại ở việc làm rõ khái niệm bong bóng giá nhà ở, mà còn phát triển khung lý thuyết nhằm giải thích cơ chế hình thành hiện tượng này trong bối cảnh tương tác phức tạp giữa kỳ vọng thị trường, hành vi đầu cơ, tín dụng và chính sách tài chính. Đáng chú ý, Hans Lind đề xuất một hệ thống các chỉ số nhằm nhận diện sớm dấu hiệu bất ổn của thị trường nhà ở, bao gồm khoảng cách giữa giá nhà và thu nhập hộ gia đình, giữa giá nhà và giá thuê, cũng như tốc độ tăng giá so với tăng trưởng kinh tế thực. Trên cơ sở đó, nghiên cứu nhấn mạnh vai trò của các biện pháp cảnh báo sớm và can thiệp chính sách kịp thời nhằm ngăn ngừa khủng hoảng thị trường, hạn chế rủi ro tài chính cho cả người mua lẫn hệ thống kinh tế vĩ mô. Công trình của Hans Lind mang ý nghĩa đặc biệt quan trọng khi cung cấp cơ sở khoa học cho việc khẳng định trách nhiệm của Nhà nước trong kiểm soát và điều tiết thị trường nhà ở. Sự gia tăng giá nhà vượt quá khả năng chi trả của đại bộ phận người dân không chỉ là vấn đề kinh tế, mà còn trực tiếp xâm phạm tiêu chí “khả năng chi trả” - một yếu tố cấu thành cốt lõi của quyền có nơi ở thích đáng theo các chuẩn mực quốc tế về quyền con người. Do đó, nghiên cứu này góp phần làm rõ lập luận rằng việc Nhà nước chủ động can thiệp nhằm ổn định giá nhà không thể bị

xem đơn thuần là can thiệp thị trường, mà cần được nhìn nhận như một nghĩa vụ tích cực trong bảo vệ và thúc đẩy quyền con người.

Bên cạnh đó, nghiên cứu “Relationship Between Demand - Supply in the Housing Market and Unsold New Housing Stocks” (2010) của Sewoong Lee, Sanghyo Lee và Ju Hyung Kim (Tạm dịch: Mối quan hệ giữa cung - cầu trên thị trường nhà ở và lượng hàng tồn kho nhà ở xây mới) [179]. Công bố tiếp cận vấn đề từ khía cạnh cân đối cung - cầu trong thị trường nhà ở. Nhóm tác giả phân tích mối tương quan giữa biến động cung và cầu với tình trạng tồn kho nhà ở mới chưa được tiêu thụ, qua đó chỉ ra những hệ quả tiêu cực phát sinh khi thị trường phát triển thiếu tính bền vững và định hướng xã hội. Kết quả nghiên cứu cho thấy, sự mất cân đối giữa cung và cầu không chỉ dẫn đến lãng phí nguồn lực, gia tăng rủi ro cho nhà đầu tư và hệ thống tài chính, mà còn tạo ra rào cản đáng kể đối với việc tiếp cận nhà ở của người dân, đặc biệt là các nhóm thu nhập thấp và dễ bị tổn thương. Trong nhiều trường hợp, thị trường có thể dư thừa sản phẩm nhà ở cao cấp, nhưng lại thiếu nghiêm trọng các loại hình nhà ở phù hợp với khả năng chi trả của đa số người dân, qua đó làm trầm trọng thêm bất bình đẳng xã hội trong tiếp cận nơi ở. Nghiên cứu của Lee và cộng sự cung cấp luận cứ thực tiễn để khẳng định vai trò không thể thay thế của Nhà nước trong việc định hướng phát triển thị trường nhà ở theo hướng cân bằng, công bằng và bền vững. Việc điều tiết cung - cầu không chỉ nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, mà còn là một bộ phận cấu thành nghĩa vụ của Nhà nước trong bảo đảm quyền tiếp cận nơi ở phù hợp cho mọi người dân, nhất là các nhóm yếu thế. Qua đó, nghiên cứu góp phần củng cố cơ sở lý luận cho việc lồng ghép các tiêu chuẩn quyền con người vào chính sách nhà ở và quản lý thị trường bất động sản, coi đây là một công cụ quan trọng để hiện thực hóa nguyên tắc “không ai bị bỏ lại phía sau” trong phát triển bền vững.

Từ các công trình này có thể thấy, các công trình nghiên cứu quốc tế từ năm 2002 đến 2025 đã khẳng định nhất quán rằng quyền có nhà ở là một quyền con người cơ bản, gắn liền với nhân phẩm, an sinh xã hội và phát triển bền vững. Báo cáo của Liên Hợp Quốc (2002, 2009, 2014) và COHRE (2005) xác định rõ nghĩa vụ pháp lý của các quốc gia trong việc tôn trọng, bảo vệ và thực thi quyền nhà ở, đồng

thời đưa ra các tiêu chuẩn về “nhà ở thích đáng” gồm: an toàn pháp lý, khả năng chi trả, khả năng tiếp cận, điều kiện sống, vị trí và tính phù hợp văn hóa. Các nghiên cứu của Bogumil Terminski (2011) và Preeti Singh (2017) mở rộng hướng phân tích thực tiễn, chứng minh rằng việc thực thi quyền nhà ở là điều kiện để ổn định chính trị - xã hội, đặc biệt tại các quốc gia đang chuyển đổi như Ba Lan và Ấn Độ. Ở các nước phát triển, Kristen David Adams (2009), Jessie Hohmann (2015, 2025) và Predrag Raosavljevic (2021) chỉ ra rằng khủng hoảng nhà ở và tình trạng vô gia cư cho thấy cần thiết phải luật hóa quyền có nơi ở như một quyền hiến định, giúp giảm bất bình đẳng và củng cố dân chủ. Nghiên cứu của Foster và Kleit R.G. (2015) bổ sung góc nhìn kinh tế, chứng minh mối liên hệ giữa thị trường nhà ở và bất bình đẳng thu nhập. Tổng thể, các công trình này khẳng định: bảo đảm quyền có nhà ở không chỉ là nghĩa vụ pháp lý quốc tế mà còn là nền tảng của công bằng xã hội, ổn định cộng đồng và phát triển bền vững trên toàn cầu.

1.2.2. Nhóm các công bố quốc tế về quyền có nơi ở cho công nhân

Được thể hiện qua nghiên cứu: Piyyaratna (1990), *Accommodation Problems of Women Factory workers: A Case Study of the Katunayake Export Processing Zone in Colombo, Sri Lanka* (Tạm dịch: Vấn đề chỗ ở của lao động nữ trong các nhà máy: Nghiên cứu trường hợp tại Khu chế xuất Katunayake ở Colombo, Sri Lanka) [172]. Nghiên cứu này được tiến hành tại khu chế xuất Katunayake ở Colombo, Sri Lanka đã tiến hành điều tra những thách thức về nhà ở mà công nhân nữ phải đối mặt trong Khu chế xuất Katunayake (EPZ). Khu vực này là một khu vực công nghiệp trọng điểm, nơi một số lượng lớn phụ nữ được tuyển dụng trong các nhà máy may mặc và các ngành công nghiệp khác. Nghiên cứu của Piyyaratna cho thấy hầu hết công nhân nữ sống trong nhà ở thiếu thốn và quá đông đúc, thường là trong các phòng thuê hoặc ký túc xá do chủ nhà máy cung cấp. Những chỗ ở này thiếu các tiện nghi cơ bản như nước sạch, vệ sinh thích hợp và riêng tư. Các nữ công nhân, nhiều người trong số họ là người di cư từ các vùng nông thôn, kiếm được mức lương thấp, khiến họ khó có thể mua được nhà ở tốt hơn. Nghiên cứu nhấn mạnh tiền lương của họ không đủ để trang trải cả chi phí sinh hoạt và kiều hối để hỗ trợ gia đình ở quê nhà, dẫn đến tình hình tài chính khó khăn. Nhà ở không đạt

tiêu chuẩn và căng thẳng kinh tế góp phần vào mức độ căng thẳng và mệt mỏi cao, ảnh hưởng đến năng suất và chất lượng cuộc sống của họ. Như vậy, nghiên cứu của Piyyaratna đã góp phần làm sáng tỏ giao điểm của lao động công nghiệp và bất bình đẳng nhà ở, nhấn mạnh sự cần thiết của các chính sách xã hội có mục tiêu để giải quyết những thách thức mà phụ nữ phải đối mặt trong các KCN định hướng xuất khẩu của Sri Lanka. Tác giả khuyến nghị rằng cần có những cải cách chính sách để bảo đảm rằng công nhân có thể tiếp cận các giải pháp nhà ở an toàn và bền vững.

Ph.Ăngghen (1995), *Tình cảnh của giai cấp lao động ở Anh*, đã mô tả chi tiết về điều kiện sống và làm việc của giai cấp lao động trong thời kỳ đầu của cuộc Cách mạng Công nghiệp tại Anh, đặc biệt là tình trạng tồi tệ và thiếu thốn về nhà ở của công nhân [69]. Trong khi bàn đến sự thay đổi về điều kiện sinh hoạt của giai cấp vô sản Anh, Ph.Ăngghen cũng đã bàn đến sự thay đổi về sở hữu nhà ở, việc khó khăn trong tìm, thuê nhà ở của giai cấp vô sản Anh. Có thể thấy, vấn đề nhà ở của công nhân là một trong những chủ đề chính mà ông nghiên cứu và phản ánh rất rõ ràng. Theo Ph.Ăngghen, cuộc cách mạng công nghiệp đã đưa giai cấp lao động vào những điều kiện sinh hoạt khác hẳn trước đây, đó là, sự tập trung sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất, sự phát sinh và phát triển của giai cấp đại tư sản công nghiệp và của giai cấp vô sản công nghiệp.

Liliany S. Arifin (2001), *Housing provision for factory workers* (Tạm dịch: Cung cấp nhà ở cho người lao động trong các nhà máy) [169] đã khẳng định: những nhu cầu bức thiết về vấn đề nhà ở của công nhân các nhà máy công nghiệp ở các quốc gia trên thế giới. Trên thực tế ở châu Âu vào thế kỷ XVIII, châu Á vào thế kỷ XX, quá trình công nghiệp hóa đã dẫn đến những vấn đề nhà ở hết sức nghiêm trọng như: thiếu nhà ở cho người lao động thu nhập thấp, nhà ở không bảo đảm tiêu chuẩn an toàn, vệ sinh môi trường nhưng chỉ nhận được rất ít sự quan tâm của các công ty cũng như Chính phủ. Theo Liliany S Arifin, nhà ở công nhân nhà máy có thể được phân loại thành sáu loại hình như sau: (i) Nhà ở của các nhà công nghiệp (Industrialists' Housing) gồm Ký túc xã miễn phí bên trong công ty, ký túc xã miễn phí ngoài công ty, ký túc xá cho thuê trong công ty, ký túc xá cho thuê bên ngoài công ty. (ii) Nhà ở công cộng cho thuê (Rental Public Housing). (iii) Nhà ở công

cộng - công nghiệp cho thuê (Rental Public-Industrialists Housing). (iv) Nhà ở tư nhân cho thuê (Rental Private Housing). (v) Nhà ở của tổ chức phi chính phủ cho thuê (Rental Non-governmental Organization's Housing). (vi) Nhà ở cho thuê tự phát (Rental Spontaneous Housing) bao gồm các loại hình như ở chung với chủ nhà (Sharing housing with the landlord), nhà ở riêng biệt với chủ nhà (Separate housing with the landlord).

Kim, Kyeong-Duk (1996, 2012) với các công trình nghiên cứu như: *A Critical Review on the Urbanization and Spatial Development: Inter-Regional Comparison* (Tạm dịch: Đánh giá phản biện về đô thị hóa và phát triển không gian: So sánh liên vùng) và *Rural Industrialization and Farm Household Income Policies in Korea: the Rapid Rural - Urban Migration* (Tạm dịch: Công nghiệp hóa nông thôn và chính sách thu nhập của hộ nông dân tại Hàn Quốc: Sự di cư nhanh chóng từ nông thôn ra thành thị) đăng trên Journal of Rural Development [167]. Trong đó, Kim, Kyeong-Duk đã phân tích sự cần thiết của việc nhà nước phải can thiệp để giải quyết vấn đề nhà ở cho người lao động làm việc tại các KCN cũng như các biện pháp chính sách mà quốc gia này đã sử dụng để hỗ trợ người lao động dù đơn thân hay cùng gia đình di cư ra làm việc tại các KCN ở đô thị đều có khả năng sở hữu, hoặc thuê để ở trong những ngôi nhà phù hợp với hoàn cảnh của họ.

Rahman (1993), *Housing Women Factory Workers in The Northern Corridor of The Bangkok Metropolitan Region* (Tạm dịch: Nhà ở cho lao động nữ trong các nhà máy tại hành lang phía Bắc của Vùng đô thị Bangkok) [177]. Nghiên cứu này của Rahman tập trung vào điều kiện nhà ở của nữ công nhân nhà máy trong các KCN phía bắc Bangkok, Thái Lan. Nghiên cứu xem xét quá trình công nghiệp hóa nhanh chóng ở khu vực này đã tác động như thế nào đến điều kiện sống và động lực xã hội của những phụ nữ này, nhiều người trong số họ di cư từ nông thôn ra để làm việc. Nhìn chung, nghiên cứu của Rahman cung cấp một cái nhìn quan trọng về giao điểm của giới, nhà ở và lao động trong bối cảnh công nghiệp hóa đô thị ở Thái Lan, với sự nhấn mạnh mẽ về sự cần thiết phải cải thiện các chính sách xã hội để hỗ trợ phúc lợi của lao động nữ nhập cư. Như vậy, nghiên cứu này không chỉ nêu bật những khó khăn trong việc tiếp cận nhà ở an toàn và hợp lý mà còn chỉ ra rằng

chính sách nhà ở không đầy đủ đã dẫn đến sự gia tăng căng thẳng và bất ổn trong đời sống của công nhân.

Rahardiyana Ari Wicahyo, Dewi Septanti, and Rika Kisnarini (2020), *Livable Rental Houses for Factory Workers in Industrial Area* (Tạm dịch: Nhà ở cho thuê dành cho công nhân trong khu công nghiệp), *IPTEK Journal of Proceedings Series*, No. 6, tr.115-116 [176]. Thông qua khảo sát 123 người lao động và phân tích SWOT, nhóm tác giả xác định hai yếu tố cốt lõi bảo đảm nhà ở đạt tiêu chuẩn sống là chất lượng vật lý công trình và điều kiện vệ sinh, môi trường. Nghiên cứu đề xuất mô hình nhà cho thuê có diện tích phù hợp với giường tầng bốn người, thông gió chéo hai chiều, chiếu sáng tự nhiên, hệ thống thoát nước hợp lý và bể phốt sinh học an toàn. Kết quả nhấn mạnh vai trò phối hợp giữa chủ nhà, người thuê và chính quyền trong việc áp dụng các hướng dẫn thiết kế bền vững. Công trình là cơ sở tham khảo hữu ích cho việc hoạch định chính sách và quy hoạch nhà ở cho công nhân tại các KCN.

Tác giả Pun Ngai (2005) với công trình *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workplace* (Tạm dịch: Sản xuất tại Trung Quốc: Lao động nữ trong các nhà máy trong bối cảnh nơi làm việc toàn cầu) [175]. Công trình dựa trên nghiên cứu dân tộc học của tác giả tại một nhà máy điện tử trong khu kinh tế đặc biệt Thâm Quyển (Trung Quốc), nơi tập trung đông đảo lao động nữ di cư từ nông thôn. Nghiên cứu phân tích đời sống lao động và điều kiện sinh hoạt của những nữ công nhân trẻ làm việc trong các nhà máy sản xuất cho thị trường toàn cầu. Kết quả cho thấy phần lớn công nhân sống trong các ký túc xá do doanh nghiệp tổ chức với mật độ cư trú cao, điều kiện sinh hoạt hạn chế và ít không gian riêng tư. Tác giả chỉ ra rằng mô hình ký túc xá công nhân là một bộ phận của cơ chế tổ chức lao động trong các khu công nghiệp, gắn liền với quá trình công nghiệp hóa và toàn cầu hóa sản xuất. Công trình góp phần làm rõ mối quan hệ giữa di cư lao động nông thôn-thành thị, tổ chức sản xuất công nghiệp và điều kiện sinh hoạt của công nhân trong các khu công nghiệp ở các quốc gia đang phát triển

Công trình *Migrant Workers' Housing: A Case Study of the Wuling Mountain Area* (Tạm dịch: Nhà ở của lao động di cư: Nghiên cứu trường hợp tại khu vực núi

Vũ Lăng) của học giả người Trung Quốc Sidi Xiao & Robert Guang Tian (2023) [180]. Công bố mang đến một cái nhìn hệ thống và có giá trị thực chứng về thực trạng nhà ở của lao động di cư tại khu vực núi Vũ Lăng - một địa bàn đặc thù nằm giữa vùng phát triển trung - tây của Trung Quốc. Công trình làm rõ sự tương phản giữa khả năng chi trả của người lao động và điều kiện nhà ở thực tế, thể hiện qua diện tích chật hẹp, cơ sở vật chất thiếu thốn, môi trường cộng đồng kém an toàn và thiếu thốn các dịch vụ thiết yếu như giáo dục, y tế và tiện ích công cộng. Những phát hiện này cho thấy vấn đề nhà ở không chỉ là nhu cầu vật chất mà còn là “điểm nghẽn” trong quá trình hội nhập đô thị của người lao động di cư, bởi thiếu vắng các lợi ích đi kèm như quyền học tập của con cái, dịch vụ y tế hay sự công nhận xã hội. Công bố đồng thời chỉ ra các nguyên nhân mang tính cấu trúc của vấn đề, gắn với mô hình quản lý đô thị - nông thôn và tâm lý e ngại định cư của người lao động. Trên cơ sở đó, nhóm tác giả đề xuất các giải pháp chính sách khá thuyết phục, nhấn mạnh cải thiện khả năng tiếp cận nhà ở, tăng cường hỗ trợ chính sách và nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng, qua đó thúc đẩy quá trình hòa nhập kinh tế - xã hội của lao động di cư một cách bền vững. Ngoài ra, nghiên cứu được thực hiện bởi Ruth Milkman (2011): *Immigrant Workers, Precarious Work, and the US Labor Movement* (Tạm dịch: Lao động nhập cư, việc làm bấp bênh và phong trào lao động tại Hoa Kỳ) [178]. Công trình phân tích phong trào lao động nhập cư tại Hoa Kỳ qua ba nhánh hoạt động chủ yếu: công đoàn truyền thống, các trung tâm công nhân do các tổ chức phi chính phủ vận hành, và phong trào đấu tranh vì quyền của người nhập cư. Tác giả chỉ ra sự chuyển biến lịch sử của các công đoàn Hoa Kỳ, từ thái độ ủng hộ các chính sách nhập cư hạn chế sang chủ động tuyển dụng và bảo vệ quyền lợi của lao động nhập cư, đặc biệt trong các ngành lương thấp. Bên cạnh đó, mạng lưới hơn 100 “trung tâm công nhân” trên khắp nước Mỹ đóng vai trò quan trọng trong hỗ trợ pháp lý, tổ chức cộng đồng và nâng cao điều kiện làm việc cho người lao động nhập cư. Phong trào quyền của người nhập cư cũng nổi lên mạnh mẽ, sử dụng nhân quyền và quyền công dân nhằm thúc đẩy hợp pháp hóa tình trạng cư trú, qua đó cải thiện cơ hội và điều kiện việc làm cho người lao động không có giấy tờ.

Ngoài ra, báo cáo UN-Habitat Global Activities Report 2015 (tạm dịch: Báo

cáo hoạt động toàn cầu năm 2015 của Cơ quan chuyên về nhà ở và phát triển đô thị của Liên Hợp Quốc). Báo cáo chỉ ra rằng: Quyền về nhà ở được nhìn nhận như một quyền con người cơ bản, vượt lên trên ý nghĩa của một nơi cư trú đơn thuần, đòi hỏi phải bảo đảm các yếu tố an toàn, ổn định và phù hợp với khả năng chi trả của người dân. Trong bối cảnh đô thị hóa nhanh, chính sách nhà ở cần ưu tiên hỗ trợ nhóm lao động đô thị thu nhập thấp, đặc biệt là công nhân, nhằm bảo đảm điều kiện sống tối thiểu gắn với quyền con người. Việc quản lý hiệu quả thị trường thuê nhà, cùng với cơ chế bảo vệ người thuê - nhất là lao động di cư - đóng vai trò thiết yếu trong việc phòng ngừa các hình thức bóc lột và bảo đảm tiếp cận cư trú công bằng. Đồng thời, các chương trình nâng cấp khu định cư không chính thức phải được triển khai theo hướng hạn chế cưỡng chế di dời và bảo đảm quyền sử dụng đất, qua đó củng cố an sinh và sự ổn định xã hội của cộng đồng yếu thế. Trong tổng thể chính sách an sinh xã hội, phát triển NOXH giữ vị trí trọng tâm, góp phần hiện thực hóa quyền về nơi ở một cách bền vững và toàn diện. Công bố International Labour Organization (tạm dịch: Tổ chức Lao động Quốc tế). Các phân tích của ILO cho thấy chất lượng việc làm và mức độ bảo đảm phúc lợi vật chất có ảnh hưởng quyết định đến sức khỏe, sự ổn định và năng suất của người lao động. Báo cáo ghi nhận rằng một bộ phận rất lớn người lao động toàn cầu phải làm việc trong các điều kiện bấp bênh, thu nhập thấp và thiếu sự bảo vệ xã hội, khiến họ dễ rơi vào tình trạng bất an kinh tế và suy giảm phúc lợi tổng thể, từ đó ảnh hưởng tiêu cực tới khả năng lao động bền vững. Các điều kiện sống không bảo đảm - đặc biệt đối với nhóm lao động nghèo và lao động phi chính thức. Trong bối cảnh đó, việc cải thiện các yếu tố liên quan đến điều kiện cư trú, môi trường sống và tiếp cận dịch vụ xã hội trở thành yêu cầu thiết yếu nhằm củng cố sức khỏe, ổn định đời sống và nâng cao hiệu quả làm việc của người lao động. Những công bố trên cho thấy chủ đề chung nhất quán: quyền về nơi ở của công nhân là thành tố cốt lõi của an sinh lao động và gắn bó chặt chẽ với sức khỏe, năng suất và khả năng hội nhập đô thị - xã hội của họ.

Ở bình diện lịch sử - lý luận, Ph.Ăngghen đã sớm mô tả mối liên hệ hữu cơ giữa quá trình công nghiệp hóa, sự hình thành giai cấp công nhân và khủng hoảng nhà ở trong các trung tâm công nghiệp đầu tiên, đặt nền tảng để nhìn nhận nhà ở

như một vấn đề cấu trúc của chủ nghĩa tư bản công nghiệp. Tiếp nối ở các bối cảnh châu Á đương đại, các nghiên cứu trường hợp tại Sri Lanka (Piyaratna), Thái Lan (Rahman) và Trung Quốc (Pun Ngai) đều cho thấy mô hình ký túc xá - nhà trọ mật độ cao, thiếu tiện nghi cơ bản, thiếu riêng tư, đặc biệt đối với lao động nữ di cư từ nông thôn, qua đó phản ánh bất bình đẳng giới và di cư trong chuỗi cung ứng toàn cầu. Ở cấp độ phân loại và giải pháp, Arifin hệ thống hóa các loại hình cung ứng nhà ở công nhân, gợi mở một khung chính sách đa tác nhân. Với kinh nghiệm Hàn Quốc, Kim Kyeong-Duk nhấn mạnh sự can thiệp của Nhà nước nhằm bảo đảm công nhân (độc thân và có gia đình) có thể thuê, mua nhà ở phù hợp, qua đó ổn định lao động trong các KCN.

Về những nghiên cứu định lượng và thực chứng gần đây, Xiao & Tian (2023) chỉ ra sự chênh lệch giữa khả năng chi trả và điều kiện ở thực tế của lao động di cư tại khu vực núi Vũ Lăng (diện tích chật hẹp, thiếu hạ tầng, dịch vụ xã hội), đồng thời chứng minh nhà ở là “điểm nghẽn” kìm hãm hội nhập đô thị từ giáo dục con cái, y tế đến gắn kết cộng đồng và đề xuất gói giải pháp chính sách nhằm cải thiện tiếp cận, chất lượng và phúc lợi đi kèm nhà ở. Ở bình diện phong trào xã hội, Ruth Milkman (2011) làm rõ vai trò của công đoàn, trung tâm công nhân và phong trào quyền của người nhập cư trong cải thiện điều kiện sống - làm việc cho lao động nhập cư, nhấn mạnh mối nối giữa tư cách cư trú hợp pháp, bảo vệ khỏi bóc lột và cải thiện điều kiện ở.

Thêm vào đó, các nghiên cứu của Anupama R. Sharma và Kenneth T. Rosen (2014), Jack Airey và Sir Robin Wales (2019), cũng như Christina Rosan (2015) đã cung cấp những luận cứ lý luận và thực tiễn quan trọng, góp phần làm sâu sắc thêm nhận thức về vai trò và nghĩa vụ của Nhà nước trong bảo đảm quyền có nơi ở thích đáng, đặc biệt đối với lực lượng lao động thiết yếu và các nhóm thu nhập thấp trong bối cảnh đô thị hóa và thị trường hóa nhà ở ngày càng mạnh mẽ. Trong công bố “The Role of State in Affordable Housing for Essential Workers” (2014), (*Tạm dịch: Vai trò của Nhà nước trong việc cung cấp nhà ở giá rẻ cho lực lượng lao động*) [152], Anupama R. Sharma và Kenneth T. Rosen, tập trung phân tích vai trò của Nhà nước trong việc giải quyết bài toán nhà ở cho lực lượng lao động thiết yếu

- những chủ thể giữ vai trò then chốt trong việc duy trì hoạt động kinh tế - xã hội thường nhật, như công nhân, giáo viên, nhân viên y tế, lao động dịch vụ công cộng. Thông qua phương pháp so sánh thực tiễn chính sách tại bang California (Hoa Kỳ) và bang New South Wales (Australia), các tác giả làm rõ những điểm tương đồng và khác biệt trong cách thức Nhà nước can thiệp nhằm hỗ trợ khả năng tiếp cận nhà ở của nhóm đối tượng này. Nghiên cứu chỉ ra rằng, trong điều kiện thị trường nhà ở chịu áp lực gia tăng mạnh mẽ về giá cả, cung nhà ở thương mại khó có thể đáp ứng nhu cầu của lao động thiết yếu nếu thiếu vắng sự điều tiết có định hướng của Nhà nước. Việc sử dụng các công cụ chính sách đất đai, như quy hoạch quỹ đất dành riêng cho nhà ở giá phải chăng, kết hợp với các cơ chế hỗ trợ tài chính đặc thù như trợ cấp, ưu đãi tín dụng, hoặc chia sẻ chi phí thuê nhà, được xem là xu hướng phổ biến mang tính toàn cầu. Các biện pháp này không chỉ nhằm giải quyết vấn đề an sinh xã hội trước mắt, mà còn góp phần bảo đảm sự ổn định và khả năng tái sản xuất của lực lượng lao động - yếu tố nền tảng cho phát triển bền vững.

Công trình của Sharma và Rosen củng cố lập luận rằng việc Nhà nước chủ động thiết kế và triển khai chính sách nhà ở cho người lao động không thể bị giản lược thành hoạt động hỗ trợ mang tính nhân đạo hay phúc lợi tự nguyện, mà cần được nhìn nhận như một nghĩa vụ pháp lý phát sinh từ trách nhiệm bảo đảm quyền có nơi ở thích đáng. Đặc biệt, đối với lực lượng lao động thiết yếu, việc không bảo đảm chỗ ở phù hợp và có khả năng chi trả có thể làm suy yếu khả năng thụ hưởng các quyền khác, như quyền làm việc, quyền được bảo vệ sức khỏe và quyền sống trong điều kiện nhân phẩm.

Kế đến, Jack Airey và Sir Robin Wales trong nghiên cứu “Revitalising Key Worker Housing” (Tạm dịch: Tái thiết chính sách nhà ở cho lực lượng lao động), (2019) [163], công bố tập trung làm rõ những thách thức mà công nhân chủ chốt tại Vương quốc Anh đang đối mặt trong bối cảnh giá nhà tăng cao kéo dài và nguồn cung nhà ở đô thị ngày càng khan hiếm. Các tác giả chỉ ra rằng, sự suy giảm hệ thống nhà ở dành cho công nhân không chỉ gây áp lực kinh tế lên cá nhân người lao động, mà còn tác động tiêu cực đến khả năng vận hành của các dịch vụ công và sự ổn định xã hội nói chung. Công trình nhấn mạnh rằng, việc giải quyết bài toán nhà ở

cho công nhân không thể tách rời khỏi quy hoạch đô thị và phát triển hạ tầng đồng bộ. Theo đó, các giải pháp được đề xuất không chỉ giới hạn ở việc xây dựng nhà ở với giá cả phù hợp, mà còn bao gồm việc kết nối giao thông thuận tiện, bảo đảm tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục, không gian công cộng và tiện ích đô thị. Song song với đó là việc triển khai các gói hỗ trợ tài chính linh hoạt, nhằm giảm gánh nặng chi phí nhà ở cho người lao động trong dài hạn. Nghiên cứu của Airey và Wales có ý nghĩa đặc biệt khi làm rõ nội hàm toàn diện của tiêu chuẩn “nhà ở thích đáng”. Theo các chuẩn mực quốc tế, quyền này không chỉ dừng lại ở việc có một mái nhà che mưa che nắng, mà còn bao gồm tính phù hợp về vị trí, khả năng tiếp cận hạ tầng và dịch vụ thiết yếu, cũng như sự gắn kết với môi trường sống an toàn, bền vững. Do đó, các luận điểm trong công trình này hỗ trợ trực tiếp cho lập luận của luận án rằng việc bảo đảm nhà ở cho công nhân tại các khu công nghiệp chỉ thực sự mang ý nghĩa quyền con người khi được đặt trong tổng thể không gian sống có chất lượng.

Bên cạnh đó, nghiên cứu “Policy Shift - How the U.S. Developed a Hybrid Model of Affordable Housing Provision” (2015) (Tạm dịch: Chuyển dịch chính sách - Cách Hoa Kỳ phát triển mô hình hỗn hợp trong việc cung ứng nhà ở vừa túi tiền) [156] của Christina Rosan tiếp cận vấn đề từ góc nhìn cải cách chính sách. Tác giả phân tích quá trình chuyển dịch của Hoa Kỳ từ mô hình Nhà nước trực tiếp cung ứng nhà ở sang mô hình hỗn hợp (Hybrid Model), dựa trên sự hợp tác đa tầng giữa khu vực công, khu vực tư nhân và các tổ chức phi lợi nhuận. Sự chuyển dịch này phản ánh nỗ lực của Nhà nước trong việc thích ứng với điều kiện kinh tế - xã hội mới, đồng thời tối ưu hóa nguồn lực nhằm mở rộng khả năng tiếp cận nhà ở giá phải chăng. Christina Rosan đặc biệt nhấn mạnh vai trò của các công cụ chính sách gián tiếp, như tín dụng thuế cho nhà ở thu nhập thấp, phiếu giảm giá thuê nhà và các chương trình hỗ trợ tài chính có mục tiêu. Các công cụ này không chỉ kích thích khu vực tư nhân tham gia phát triển nhà ở giá rẻ, mà còn góp phần duy trì tính bền vững tài chính của thị trường, tránh tình trạng phụ thuộc hoàn toàn vào ngân sách Nhà nước. Từ bình diện quyền con người, nghiên cứu của Rosan cung cấp cơ sở lý luận quan trọng để luận giải nghĩa vụ “thực hiện” quyền có nơi ở của Nhà nước thông

qua cơ chế xã hội hóa. Việc Nhà nước không trực tiếp xây dựng và phân phối toàn bộ nhà ở không đồng nghĩa với việc từ bỏ trách nhiệm, mà là sự thay đổi phương thức thực hiện nghĩa vụ nhằm đạt hiệu quả cao hơn trong việc bảo đảm quyền này trên thực tế. Đối với Việt Nam, những phân tích trên là nguồn tham khảo có giá trị trong việc hoàn thiện chính sách nhà ở xã hội, hướng tới mô hình hợp tác đa chủ thể, vừa bảo đảm nguyên tắc quyền con người, vừa phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

1.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ LUẬN ÁN CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU

1.3.1. Những kết quả có thể kế thừa

Các công trình đã hình thành nền tảng tương đối rõ về ba nhóm vấn đề. Một là, quyền có nhà ở thích đáng là quyền con người gắn với nhân phẩm và mức sống đầy đủ; nội hàm của quyền không giới hạn ở việc có mái che mà bao gồm an ninh pháp lý, khả năng chi trả, điều kiện sống, vị trí, khả năng tiếp cận và sự phù hợp văn hóa. Hai là, nhà ở của công nhân chịu tác động trực tiếp của quá trình công nghiệp hóa, di cư lao động, mức thu nhập, quy hoạch khu công nghiệp và mức độ tham gia của doanh nghiệp. Ba là, chính sách nhà ở chỉ có thể bền vững khi kết hợp vai trò kiến tạo của Nhà nước với sự tham gia có trách nhiệm của doanh nghiệp, công đoàn và khu vực tư nhân.

Các nghiên cứu trong nước đã cung cấp nhiều dữ liệu về thiếu hụt nguồn cung, chất lượng nhà trọ, rào cản tiếp cận nhà ở xã hội và sự thiếu đồng bộ giữa quy hoạch khu công nghiệp với hạ tầng xã hội. Các nghiên cứu quốc tế cung cấp cơ sở để nhận diện nghĩa vụ của quốc gia, tiêu chuẩn nhà ở thích đáng và các mô hình tài chính, quản lý nhà ở công nhân. Những kết quả này được luận án kế thừa có chọn lọc, đồng thời được cập nhật theo khung pháp luật hiện hành.

1.3.2. Khoảng trống nghiên cứu

Thứ nhất, các nghiên cứu hiện có chưa phân biệt thật rõ quyền có nơi ở hợp pháp trong Hiến pháp Việt Nam với quyền có nhà ở thích đáng theo luật nhân quyền quốc tế; vì vậy, việc xác định nội hàm quyền, giới hạn nghĩa vụ của Nhà nước và tiêu chí đánh giá còn thiếu thống nhất.

Thứ hai, chưa có một mô hình phân tích thống nhất về cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân, trong đó làm rõ sự tương tác giữa Nhà nước, chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp, doanh nghiệp sử dụng lao động, chính quyền địa phương, công đoàn, chủ nhà trọ và chính công nhân.

Thứ ba, phần lớn nghiên cứu trong nước thiên về mô tả chính sách nhà ở xã hội hoặc đề xuất tăng nguồn cung, trong khi còn thiếu đánh giá dựa trên một bộ tiêu chí quyền con người có thể kiểm chứng, đặc biệt là khả năng chi trả, an ninh pháp lý, tính ở được, vị trí, dịch vụ xã hội, sự tham gia và cơ chế khắc phục khi quyền bị xâm phạm.

Thứ tư, bằng chứng thực nghiệm về nhu cầu và trải nghiệm của công nhân còn phân tán; ít nghiên cứu kết hợp phân tích pháp lý với khảo sát đa địa bàn để làm rõ khoảng cách giữa thiết kế chính sách và khả năng thụ hưởng thực tế.

Thứ năm, các kiến nghị hiện có thường dừng ở định hướng chung, chưa lượng hóa trách nhiệm, nguồn lực, lộ trình và cơ chế giám sát đối với từng chủ thể. Đây là khoảng trống mà luận án cần xử lý để tăng tính mới và tính khả thi.

1.3.3. Những vấn đề luận án tiếp tục giải quyết

Trên cơ sở đối chiếu các nhóm công trình, có thể xác định bốn khoảng trống có quan hệ với nhau. Một là, khoảng trống lý luận: chưa có khái niệm và khung phân tích thống nhất về bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân khu công nghiệp. Hai là, khoảng trống pháp lý: chưa làm rõ đầy đủ sự phân bổ nghĩa vụ giữa Nhà nước và các chủ thể ngoài Nhà nước trong chuỗi quy hoạch - đầu tư - cung ứng - quản lý nơi ở. Ba là, khoảng trống thực chứng: nhiều nghiên cứu dựa trên mô tả chính sách hoặc số liệu tổng hợp, thiếu dữ liệu trực tiếp từ công nhân và thiếu chỉ báo đo lường mức độ thụ hưởng quyền. Bốn là, khoảng trống giải pháp: kiến nghị thường mang tính định hướng, chưa gắn nguyên nhân với chủ thể, nguồn lực, lộ trình và tiêu chí kiểm chứng. Luận án tập trung giải quyết đồng thời bốn khoảng trống này.

Phân tổng quan vì vậy không chỉ liệt kê công trình đã công bố, mà xác định rõ nội dung đã được giải quyết, nội dung còn tranh luận, giới hạn phương pháp của các nghiên cứu trước và vị trí học thuật của luận án.

1.4. GIẢ THUYẾT KHOA HỌC, CÂU HỎI NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.4.1. Giả thuyết khoa học

Việc thiếu vắng cách tiếp cận dựa trên quyền con người (human rights-based approach) trong xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật về nhà ở và về phát triển các KCN là nguyên nhân cốt lõi khiến cho hầu hết công nhân các KCN ở Việt Nam chưa thể tiếp cận với nơi ở thích đáng. Vì vậy, việc bổ sung cách tiếp cận dựa trên quyền vào quá trình xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật về nhà ở và về phát triển các KCN, qua đó tạo ra một chính sách chuyên biệt về “quyền có nơi ở cho công nhân” thay vì chỉ lồng ghép trong chính sách chung về nhà ở xã hội hiện nay ở Việt Nam là giải pháp then chốt để bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân các KCN ở Việt Nam phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế về nhân quyền.

1.4.2. Câu hỏi nghiên cứu

Câu hỏi khái quát: Làm thế nào để bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các KCN trong bối cảnh phát triển công nghiệp và đô thị hóa nhanh chóng ở Việt Nam?

Các câu hỏi cụ thể:

Thứ nhất, tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước về bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong các KCN hiện nay đã đạt được những kết quả gì và những vấn đề nào cần tiếp tục làm rõ?

Thứ hai, những cơ sở lý luận, chuẩn mực nhân quyền quốc tế và kinh nghiệm từ các quốc gia về bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân KCN có giá trị tham chiếu như thế nào đối với Việt Nam?

Thứ ba, khung pháp lý và thực tiễn vai trò của các chủ thể tại Việt Nam hiện nay bộc lộ những bất cập, rào cản nào đang cản trở công nhân KCN tiếp cận quyền có nơi ở hợp pháp và bền vững?

Thứ tư, những quan điểm định hướng và giải pháp đột phá nào về chính sách, pháp luật và cơ chế thực thi cần được áp dụng để nâng cao hiệu quả bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân KCN trong bối cảnh mới?

Tiểu kết chương 1

Chương Tổng quan đã tiến hành hệ thống hóa và phân tích toàn diện các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến vấn đề bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp. Qua tổng quan cho thấy, giới nghiên cứu đều thống nhất rằng vấn đề nhà ở cho công nhân không chỉ dừng lại ở bình diện kinh tế - xã hội, mà còn hàm chứa ý nghĩa pháp lý và nhân quyền sâu sắc. Các học giả quốc tế tập trung nhấn mạnh vai trò kiến tạo của Nhà nước trong việc xây dựng và vận hành hệ thống chính sách nhằm thúc đẩy công bằng xã hội, bảo vệ nhóm lao động dễ bị tổn thương và bảo đảm điều kiện sống phù hợp với chuẩn mực nhân quyền. Trong khi đó, các nghiên cứu trong nước làm rõ mối liên hệ chặt chẽ giữa chính sách nhà ở và sự phát triển bền vững của khu công nghiệp, đồng thời chỉ ra những hạn chế trong quy hoạch, thể chế và nguồn lực triển khai.

Những kết quả tổng quan này không chỉ khẳng định tính cấp thiết của việc bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong bối cảnh phát triển công nghiệp - đô thị ở Việt Nam, mà còn cho phép xác định những khoảng trống nhất định trong tri thức khoa học hiện hành. Trên cơ sở đó, luận án xác lập định hướng nghiên cứu ở các chương tiếp theo, bao gồm: hoàn thiện khung lý luận về bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp; phân tích và đánh giá thực trạng bảo đảm quyền này trong pháp luật và thực tiễn thi hành tại Việt Nam hiện nay; đồng thời xây dựng giả thuyết khoa học và hệ thống câu hỏi nghiên cứu nhằm dẫn dắt quá trình khảo cứu tiếp theo. Các nội dung này sẽ là nền tảng quan trọng để luận án đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện chính sách và cơ chế pháp lý bảo đảm hiệu quả quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG KHU CÔNG NGHIỆP

2.1. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM VÀ KHUNG PHÂN TÍCH VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CỦA CÔNG NHÂN TRONG KHU CÔNG NGHIỆP

Trong phạm vi nghiên cứu, quyền có nơi ở được xem xét từ hai phương diện có liên hệ chặt chẽ với nhau: quyền có nơi ở hợp pháp theo Hiến pháp Việt Nam và quyền có nhà ở thích đáng theo pháp luật quốc tế về quyền con người. Cách tiếp cận này vừa bảo đảm sự phù hợp với nền tảng hiến định trong nước, vừa cho phép sử dụng các tiêu chí về an ninh cư trú, khả năng chi trả, điều kiện ở, khả năng tiếp cận, vị trí, dịch vụ thiết yếu và sự phù hợp về văn hóa để đánh giá mức độ thụ hưởng quyền trên thực tế.

Nhà ở xã hội, nhà lưu trú công nhân và nhà trọ tư nhân là những hình thức cung ứng nơi ở, không phải bản thân quyền có nơi ở. Sự phân biệt này có ý nghĩa quan trọng, bởi việc ban hành một chính sách hoặc hoàn thành một dự án chưa đồng nghĩa với việc quyền đã được bảo đảm. Một nơi ở có thể hợp pháp về mặt hình thức nhưng vẫn không đáp ứng yêu cầu về an toàn, chi phí, hạ tầng hoặc khả năng duy trì ổn định.

2.1.1. Cơ sở hình thành khái niệm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp

2.1.1.1. Khái niệm khu công nghiệp, công nhân trong khu công nghiệp

** Khái niệm và đặc điểm của khu công nghiệp*

Ở Việt Nam, khu công nghiệp được ghi nhận qua nhiều giai đoạn hoàn thiện pháp luật. Nghị định số 192/NĐ-CP năm 1994 xác định khu công nghiệp tập trung là khu vực có ranh giới địa lý xác định, chuyên sản xuất công nghiệp và thực hiện các dịch vụ hỗ trợ sản xuất công nghiệp, không có dân cư sinh sống. Các quy định tại Nghị định số 82/2018/NĐ-CP và Nghị định số 35/2022/NĐ-CP tiếp tục kế thừa những dấu hiệu cơ bản này, đồng thời nhấn mạnh chức năng sản xuất hàng công nghiệp và cung ứng dịch vụ cho hoạt động công nghiệp. Qua quá trình phát triển

của pháp luật, khu công nghiệp được xác định không chỉ bởi ranh giới không gian mà còn bởi mục đích sử dụng đất, cơ chế quản lý và mối liên hệ với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Từ những quy định và cách tiếp cận nêu trên, khu công nghiệp được hiểu là khu vực có ranh giới địa lý xác định, được thành lập và quản lý theo quy định của pháp luật để tập trung hoạt động sản xuất công nghiệp và các dịch vụ phục vụ sản xuất công nghiệp. Việc hình thành khu công nghiệp kéo theo sự tập trung lao động và nhu cầu về hạ tầng xã hội, do đó quá trình quy hoạch và quản lý khu công nghiệp phải được đặt trong mối liên hệ với điều kiện sống của người lao động.

Khu công nghiệp không chỉ là địa điểm làm việc của công nhân mà còn là điểm khởi đầu của nhiều quyết định về quy hoạch, sử dụng đất, phát triển hạ tầng và thu hút lao động. Khi quy mô lao động được hình thành từ chính quá trình phát triển khu công nghiệp, nhu cầu về nơi ở và dịch vụ xã hội của người lao động cần được dự báo và giải quyết đồng bộ, thay vì để hoàn toàn cho cá nhân hoặc thị trường nhà trọ tự phát tự điều chỉnh.

Cần phân biệt khu công nghiệp với khu kinh tế, khu chế xuất, cụm công nghiệp và khu đô thị. Những mô hình này có thể cùng tạo ra sự tập trung lao động nhưng khác nhau về cơ sở thành lập, phạm vi không gian, cơ chế quản lý và mức độ tích hợp chức năng cư trú. Luận án tập trung vào công nhân trong khu công nghiệp, song ở những nội dung có liên quan trực tiếp đến điều kiện cư trú và chính sách nhà ở, số liệu từ khu chế xuất hoặc khu kinh tế có thể được sử dụng như nguồn tham chiếu nếu có đặc điểm lao động và không gian sản xuất tương đồng.

Đặc điểm “không có dân cư sinh sống” trong quan niệm truyền thống về khu công nghiệp cần được hiểu là sự phân định chức năng của đất sản xuất công nghiệp, không phải là căn cứ để tách rời trách nhiệm phát triển nơi ở của công nhân khỏi quá trình quy hoạch khu công nghiệp. Chính sự tách biệt cứng nhắc giữa không gian sản xuất và không gian sống trong nhiều giai đoạn đã góp phần đẩy nhu cầu cư trú sang các khu nhà trọ tự phát, trong khi hạ tầng đô thị và dịch vụ công cộng chưa được chuẩn bị tương xứng.

Từ các quy định tại Nghị định số 192/NĐ-CP, Nghị định số 82/2018/NĐ-CP và Nghị định số 35/2022/NĐ-CP, có thể khái quát rằng KCN mang một số đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, khu công nghiệp là khu vực có ranh giới địa lý xác định. Ranh giới của khu công nghiệp được xác lập trong quy hoạch và quyết định thành lập của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, qua đó phân định không gian sản xuất công nghiệp với khu dân cư và các khu chức năng khác. Việc xác định rõ phạm vi địa lý là cơ sở để quản lý đất đai, đầu tư xây dựng, bảo vệ môi trường và tổ chức hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong khu công nghiệp. Tuy nhiên, sự phân định về không gian không đồng nghĩa với việc có thể tách rời quá trình phát triển khu công nghiệp khỏi nhu cầu cư trú và sinh hoạt của người lao động. Khi khu công nghiệp tập trung một số lượng lớn lao động, nhu cầu về nhà ở, giao thông và các dịch vụ xã hội phải được dự báo ngay trong quá trình lập và thực hiện quy hoạch.

Thứ hai, khu công nghiệp là nơi tập trung các hoạt động sản xuất công nghiệp và các dịch vụ phục vụ sản xuất công nghiệp. Sự tập trung này tạo điều kiện sử dụng chung hệ thống giao thông, cấp điện, cấp nước, xử lý nước thải, kho bãi và các dịch vụ hỗ trợ, qua đó giảm chi phí sản xuất và nâng cao hiệu quả quản lý. Đồng thời, đây cũng là nguyên nhân hình thành sự tập trung lao động với quy mô lớn, đặc biệt là lao động di cư. Vì vậy, sự phát triển của khu công nghiệp không chỉ làm phát sinh nhu cầu về hạ tầng sản xuất mà còn trực tiếp tạo ra nhu cầu về nơi ở, dịch vụ y tế, giáo dục, văn hóa và các điều kiện sinh hoạt thiết yếu cho công nhân.

Thứ ba, khu công nghiệp được thành lập và hoạt động theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc thành lập khu công nghiệp phải phù hợp với quy hoạch, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và đáp ứng các điều kiện do pháp luật quy định. Đặc điểm này cho thấy khu công nghiệp không hình thành hoàn toàn theo cơ chế tự phát của thị trường mà là kết quả của quá trình hoạch định và quản lý nhà nước. Do đó, cơ quan có thẩm quyền không chỉ chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng đất và phát triển sản xuất mà còn phải tính đến những tác động xã hội của việc tập trung lao động, trong đó có vấn đề nhà ở và điều kiện sống của công nhân.

Thứ tư, khu công nghiệp là không gian chuyên biệt dành cho hoạt động sản xuất công nghiệp, không phải khu dân cư. Đặc điểm này nhằm bảo đảm sự phân tách cần thiết giữa hoạt động sản xuất có nguy cơ gây ô nhiễm, tiếng ồn hoặc mất an toàn với không gian cư trú. Tuy nhiên, việc không bố trí dân cư sinh sống trong phạm vi đất sản xuất công nghiệp không có nghĩa là nhu cầu nhà ở của công nhân nằm ngoài trách nhiệm của quá trình phát triển khu công nghiệp. Trái lại, nhà ở và hạ tầng xã hội phục vụ người lao động cần được bố trí tại vị trí phù hợp, có khả năng kết nối thuận lợi với nơi làm việc và bảo đảm an toàn, môi trường sống cũng như khả năng tiếp cận các dịch vụ thiết yếu.

Như vậy, khu công nghiệp không chỉ là không gian tập trung hoạt động sản xuất mà còn là yếu tố trực tiếp làm hình thành và gia tăng nhu cầu cư trú của người lao động. Việc quy hoạch, thành lập và vận hành khu công nghiệp vì thế phải gắn với trách nhiệm chuẩn bị đồng bộ hạ tầng kỹ thuật, nhà ở và các dịch vụ xã hội phục vụ công nhân. Đặc điểm này là cơ sở quan trọng để xác định trách nhiệm của Nhà nước, chính quyền địa phương, chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp và các chủ thể có liên quan trong việc bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân.

** Khái niệm công nhân trong khu công nghiệp*

Trong các công trình của các nhà kinh điển chủ nghĩa Mác-Lênin, có rất nhiều luận điểm quan trọng về giai cấp công nhân. Các nhà lý luận C. Mác và Ph.Ăngghen đã sử dụng nhiều thuật ngữ khác nhau để chỉ giai cấp công nhân, chẳng hạn như “người vô sản”, “giai cấp vô sản”, “giai cấp công nhân”, “giai cấp vô sản hiện đại”, “giai cấp công nhân đại công nghiệp”, hay “giai cấp công nhân hiện đại”. Việc sử dụng các thuật ngữ đa dạng này nhằm nhấn mạnh những đặc trưng khác nhau của giai cấp công nhân trong từng giai đoạn phát triển của nền đại công nghiệp và trong bối cảnh của phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa.

Từ thực tiễn của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ nhất (từ giữa thế kỷ XVIII) và trên cơ sở quan niệm duy vật lịch sử, C.Mác và Ph.Ăngghen khẳng định rằng giai cấp công nhân “là sản phẩm của bản thân nền đại công nghiệp” [69, tr.328], lực lượng trực tiếp và giữ vai trò quyết định trong quá trình sản xuất vật chất. Về mặt lịch sử, những người vô sản đầu tiên xuất hiện trong lĩnh vực công

ng nghiệp và chính quá trình phát triển của đại công nghiệp đã tạo nên họ như một giai cấp độc lập và đặc thù của xã hội hiện đại.

Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về giai cấp công nhân được đặt trên nền tảng chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, coi giai cấp công nhân là sản phẩm trực tiếp của nền đại công nghiệp, là chủ thể của sản xuất vật chất hiện đại và mang sứ mệnh lịch sử xây dựng xã hội mới. Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 28/1/2008 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa X về tiếp tục xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước, khẳng định: “Giai cấp công nhân Việt Nam là một lực lượng xã hội to lớn, đang phát triển, bao gồm những người lao động chân tay và trí óc, làm công hưởng lương trong các loại hình sản xuất kinh doanh và dịch vụ công nghiệp, hoặc sản xuất kinh doanh và dịch vụ có tính chất công nghiệp” [5]. Trong tiến trình CNH, HĐH và hội nhập quốc tế, lực lượng công nhân là một trong những chủ thể trung tâm của nền sản xuất xã hội, trực tiếp tạo ra của cải vật chất và đóng góp quan trọng vào tăng trưởng kinh tế quốc gia. Đảng Cộng sản Việt Nam xác định giai cấp công nhân Việt Nam là lực lượng xã hội to lớn, đang phát triển, là lực lượng đi đầu trong CNH, HĐH, và là giai cấp lãnh đạo cách mạng thông qua đội tiên phong là ĐCSVN. Tài liệu khẳng định: “Giai cấp công nhân nước ta có sứ mệnh lịch sử to lớn: Là giai cấp lãnh đạo cách mạng thông qua đội tiên phong là Đảng Cộng sản Việt Nam; lực lượng đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”. Như vậy, quan điểm của Đảng kết nối logic giữa (i) địa vị kinh tế-kỹ thuật của công nhân trong nền đại công nghiệp, (ii) vai trò chính trị-xã hội trong kiến tạo và bảo vệ chế độ, và (iii) mục tiêu giá trị của xã hội mới (dân chủ, công bằng, văn minh). Đảng Cộng sản Việt Nam kế thừa luận điểm kinh điển xem giai cấp công nhân là đại diện cho phương thức sản xuất tiên tiến. Về phương diện lý luận, luận điểm này không chỉ nói đến máy móc, dây chuyền, mà còn là tính xã hội hóa của lao động, kỷ luật, tổ chức, hợp tác và năng lực làm chủ công nghệ - những phẩm chất “của một giai cấp tiên tiến”, tạo năng lực dẫn dắt tiên bộ kỹ thuật và xã hội. Đây chính là căn cứ để Đảng khẳng định công nhân là lực lượng nòng cốt trong chuyển đổi mô hình

tăng trưởng dựa trên năng suất - khoa học công nghệ - đổi mới sáng tạo - nhân lực chất lượng cao trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

Khi các KCN được hình thành và phát triển, nhóm lao động này tập trung với số lượng lớn, tạo thành một bộ phận đặc thù của giai cấp công nhân Việt Nam, đó là công nhân trong các KCN. Theo Khoản 1, Điều 3 Bộ luật Lao động năm 2019: “Người lao động là người làm việc cho người sử dụng lao động theo thỏa thuận, được trả lương và chịu sự quản lý, điều hành, giám sát của người sử dụng lao động. Độ tuổi lao động tối thiểu của người lao động là đủ 15 tuổi, trừ trường hợp quy định tại Mục 1 Chương XI của Bộ luật này” [95].

Trên cơ sở đó, công nhân trong KCN có thể được hiểu là người lao động làm việc trong các doanh nghiệp, nhà máy, xí nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ,... được đặt trong phạm vi KCN, có hợp đồng lao động hợp pháp, và được trả công bằng tiền lương hoặc các hình thức thù lao khác.

Có nhiều cách tiếp cận về công nhân trong các KCN đã được một số nghiên cứu đề cập đến, cụ thể:

“Công nhân KCN, khu chế xuất là những người lao động có mối quan hệ lao động, ký kết hợp đồng lao động với người sử dụng lao động; họ làm việc bằng chân tay, trí óc trong các ngành nghề điện tử, giấy da, may mặc, chế biến và dịch vụ; có thu nhập chủ yếu bằng tiền lương, tiền công và các phúc lợi khác trong các loại hình doanh nghiệp ngoài quốc doanh” [83, tr.23].

Bên cạnh đó,

“Công nhân trong KCN là những người lao động chân tay và trí óc, làm công hưởng lương trong các loại hình chuyên sản xuất hàng công nghiệp và thực hiện các dịch vụ cho sản xuất công nghiệp trong khu vực có ranh giới và vị trí địa lý xác định, chịu sự quy định và vận hành của Ban Quản lý các KCN” [109, tr.53].

Việc nhận diện công nhân trong khu công nghiệp cần dựa vào bản chất của quan hệ lao động và môi trường làm việc thực tế. Trước hết, họ là người lao động

làm việc có trả công và chịu sự quản lý, điều hành hoặc giám sát của người sử dụng lao động. Tiếp đó, công việc được thực hiện tại doanh nghiệp hoặc cơ sở hoạt động trong khu công nghiệp và gắn trực tiếp hoặc gián tiếp với hoạt động sản xuất công nghiệp, dịch vụ phục vụ sản xuất. Thu nhập của họ chủ yếu hình thành từ tiền lương, tiền công và các khoản phúc lợi phát sinh từ quan hệ lao động.

Sự tồn tại của hợp đồng lao động bằng văn bản không nên được xem là điều kiện tuyệt đối để xác định tư cách chủ thể quyền. Trong thực tế, có thể xảy ra trường hợp quan hệ lao động bị che giấu, hợp đồng không được giao kết đúng hình thức hoặc người lao động đang trong thời gian thử việc. Những vi phạm về hình thức hợp đồng không làm mất đi tư cách người lao động và càng không thể làm mất quyền con người của họ. Vì vậy, yếu tố quyết định là việc làm có trả công và sự phụ thuộc về tổ chức, quản lý trong doanh nghiệp thuộc khu công nghiệp.

Từ những phân tích trên, công nhân trong khu công nghiệp được hiểu là *người lao động làm công hưởng lương, trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia hoạt động sản xuất công nghiệp và dịch vụ phục vụ sản xuất trong doanh nghiệp thuộc khu công nghiệp, chịu sự quản lý của người sử dụng lao động và có đời sống việc làm gắn với không gian công nghiệp tập trung.*

Đặc điểm của công nhân trong các KCN:

Về tính chất công việc

Công nhân trong KCN được đặc trưng bởi phương thức lao động công nghiệp với mức chuyên môn hóa cao, vận hành theo dây chuyền và quy trình chuẩn hóa, bao quát các khâu như lắp ráp, gia công - chế biến, kiểm tra chất lượng, vận hành máy móc và các tác nghiệp kỹ thuật liên quan. Đặc trưng này phản ánh tính xã hội hóa của lao động và kỷ luật - tổ chức vốn là phẩm chất tiêu biểu của giai cấp công nhân trong nền đại công nghiệp. Trong thực tiễn vận hành KCN, yêu cầu duy trì nhịp độ sản xuất liên tục khiến người lao động thường phải làm việc với cường độ cao; ở một số ngành, họ có thể đối mặt với điều kiện môi trường bất lợi (tiếng ồn, bụi, nhiệt, hóa chất), qua đó đặt ra yêu cầu chuẩn tắc pháp lý về an toàn, vệ sinh lao động và quản trị rủi ro tại nơi làm việc.

Về điều kiện, môi trường làm việc

Lao động trong KCN gắn với không gian công nghiệp tập trung, có hạ tầng kỹ thuật đồng bộ và cơ chế quản trị chuyên biệt (Ban Quản lý KCN), qua đó cho phép chuẩn hóa điều kiện làm việc nhưng đồng thời đòi hỏi giám sát nghiêm ngặt các yếu tố nguy cơ nghề nghiệp. Đối tượng lao động thời vụ, lao động di cư có thể chịu bất lợi về bảo đảm quyền (hợp đồng, đại diện, an sinh), làm gia tăng tính dễ bị tổn thương trước tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp và các rủi ro xã hội khác; vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật lao động, cơ chế đối thoại - thương lượng tập thể, cùng nâng cao hiệu quả giám sát là điều kiện cần thiết để bảo đảm quyền con người trong lao động.

Về thu nhập và điều kiện sống

Mặc dù là lực lượng trực tiếp tạo ra của cải vật chất, thu nhập của một bộ phận công nhân KCN vẫn phụ thuộc chủ yếu vào lương cơ bản và tính ổn định của việc làm theo chu kỳ đơn hàng; điều này gắn liền với vị thế làm công ăn lương trong quan hệ sản xuất hiện đại mà các kinh điển Mác - Lênin đã chỉ ra. Điều kiện sinh hoạt phổ biến của nhiều công nhân KCN là nhà trọ hoặc ký túc xá gần nơi làm việc; bối cảnh di cư lao động liên vùng làm cho đời sống mang tính tạm thời, qua đó gia tăng nhu cầu về an sinh xã hội, dịch vụ thiết yếu (nhà ở, y tế cơ bản, giáo dục cho con em, hạ tầng xã hội), cũng như các chính sách phúc lợi định hướng tới nhóm lao động tập trung trong KCN.

2.1.1.2. Khái niệm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp

Trong các tài liệu quốc tế và công trình nghiên cứu, các thuật ngữ “right to housing”, “right to adequate housing”, “housing rights”, “right to shelter” và “right to a home” đôi khi được dịch và sử dụng chưa thống nhất. Điểm chung của các cách tiếp cận hiện đại là không giới hạn quyền ở việc sở hữu một căn nhà hoặc có một mái che. Jessie Hohmann cho rằng nhà ở còn là không gian của nhân phẩm, đời sống riêng tư, bản sắc và sự thuộc về cộng đồng [165]; trong khi Christoph U. Schmid nhấn mạnh quyền được tiếp cận những lựa chọn nhà ở thích đáng trong một

hệ thống chính sách hợp lý [157]. Các quan điểm này cho thấy nội hàm quyền phải được xác định thông qua khả năng sống ổn định, an toàn và có phẩm giá, chứ không chỉ thông qua hình thức pháp lý của tài sản.

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 sử dụng các thuật ngữ “nơi ở hợp pháp”, “chỗ ở” và “nhà ở” trong những điều khoản khác nhau. Điều 22 bảo vệ quyền có nơi ở hợp pháp và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở; Điều 32 bảo vệ quyền sở hữu đối với nhà ở và tài sản; Điều 59 đặt ra trách nhiệm phát triển chính sách nhà ở và tạo điều kiện để mọi người có chỗ ở. Ba nhóm quy định này có quan hệ hỗ trợ nhưng không đồng nhất. Quyền có nơi ở hợp pháp xác lập khả năng có và duy trì một địa điểm cư trú phù hợp pháp luật; quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở bảo vệ không gian riêng tư trước sự xâm nhập trái pháp luật; quyền sở hữu nhà ở là quyền tài sản; còn chính sách nhà ở là phương thức Nhà nước tạo điều kiện để quyền được hiện thực hóa.

Do đó, quyền có nơi ở cần được phân biệt với quyền tự do cư trú. Quyền tự do cư trú tập trung vào khả năng lựa chọn, thay đổi và đăng ký nơi cư trú trong phạm vi pháp luật; quyền có nơi ở lại hướng đến việc con người có thể tiếp cận, sử dụng và duy trì một nơi sống phù hợp. Một người có quyền tự do lựa chọn nơi cư trú nhưng vẫn có thể không đủ khả năng tiếp cận nơi ở an toàn và có thể chi trả. Ngược lại, thủ tục đăng ký cư trú được hoàn thành không tự động chứng minh nơi ở đáp ứng các yêu cầu về chất lượng, an toàn hoặc hạ tầng.

Quyền có nơi ở cũng không đồng nhất với quyền tiếp cận nhà ở xã hội. Nhà ở xã hội là một chế định chính sách dành cho các nhóm đủ điều kiện theo pháp luật; trong khi quyền có nơi ở có phạm vi rộng hơn và thuộc về mọi chủ thể. Công nhân không đáp ứng điều kiện mua hoặc thuê mua nhà ở xã hội vẫn phải được bảo vệ trước việc tăng giá tùy tiện, xâm phạm chỗ ở, điều kiện nhà trọ mất an toàn hoặc phân biệt đối xử. Vì vậy, đánh giá quyền có nơi ở không thể chỉ dựa trên số lượng dự án nhà ở xã hội hoặc số căn hộ đã hoàn thành.

Quyền có nơi ở là một quyền con người cơ bản, được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế nền tảng và được hiểu là quyền của mỗi cá nhân được sống trong một nơi ở an toàn, hợp pháp, ổn định và phù hợp với nhu cầu tồn tại và phát triển của

mình. Đây là quyền gắn liền với phẩm giá con người và là điều kiện để thực hiện các quyền khác như quyền sức khỏe, quyền an sinh xã hội, quyền lao động và quyền tham gia đời sống cộng đồng.

Từ các quan niệm và chuẩn mực trên có thể rút ra rằng quyền có nơi ở không phải là quyền đòi hỏi Nhà nước cấp một căn nhà và cũng không đồng nhất với quyền sở hữu nhà ở. Cốt lõi của quyền là khả năng thực tế của mỗi người trong việc tiếp cận, sử dụng và duy trì một nơi ở hợp pháp, an toàn, có khả năng chi trả, phù hợp với phẩm giá và không làm suy giảm việc thụ hưởng các nhu cầu thiết yếu khác. Theo đó, quyền có nơi ở là quyền của mỗi người được tiếp cận, sử dụng, lựa chọn và duy trì một nơi ở hợp pháp, an toàn, có khả năng chi trả, đáp ứng các điều kiện sinh hoạt thiết yếu và phù hợp với phẩm giá con người; đồng thời được bảo vệ trước việc xâm nhập, di dời, chấm dứt cư trú hoặc các hành vi can thiệp tùy tiện, trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức và cá nhân.

Quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp là quyền của người lao động làm việc trong khu công nghiệp được tiếp cận, sử dụng, lựa chọn và duy trì một nơi ở hợp pháp, an toàn, có khả năng chi trả, đáp ứng các điều kiện sinh hoạt thiết yếu, có vị trí phù hợp với nơi làm việc và đời sống gia đình; đồng thời được bảo vệ trước việc xâm phạm chỗ ở, chấm dứt cư trú, phân biệt đối xử hoặc áp đặt điều kiện cư trú tùy tiện, trái pháp luật.

Trong phạm vi các khu công nghiệp, chủ thể thực hiện và thụ hưởng quyền có nơi ở là người lao động - đặc biệt là đội ngũ công nhân đang làm việc trong các doanh nghiệp thuộc khu công nghiệp. Đây là nhóm lao động có đặc thù: thu nhập trung bình thấp, cường độ làm việc cao, đa số là lao động di cư, phụ thuộc lớn vào điều kiện lưu trú do thị trường hoặc doanh nghiệp cung cấp. Vì vậy, họ là nhóm dễ bị tổn thương và cần được ưu tiên thụ hưởng các chính sách về nhà ở. Việc bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân không chỉ đáp ứng nhu cầu thiết yếu về cư trú mà còn là điều kiện để duy trì sức khỏe, tái tạo sức lao động, nâng cao năng suất và tạo sự gắn bó giữa người lao động với doanh nghiệp. Điều này góp phần ổn định nguồn nhân lực, nâng cao năng lực cạnh tranh của khu công nghiệp và thúc đẩy sự phát triển bền vững của địa phương cũng như nền kinh tế quốc gia.

Từ chuẩn mực quốc tế, quy định của Hiến pháp năm 2013 và đặc điểm lao động - cư trú của công nhân, quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp có thể được hiểu là quyền được tiếp cận, sử dụng và duy trì một nơi ở hợp pháp, an toàn, có khả năng chi trả, đáp ứng các điều kiện sống thiết yếu và có vị trí phù hợp với việc làm, đời sống gia đình; đồng thời được tự do lựa chọn trong phạm vi pháp luật và được bảo vệ trước sự can thiệp, chấm dứt cư trú hoặc phân biệt đối xử tùy tiện.

Nội hàm trên bao gồm bốn phương diện cơ bản. Công nhân là chủ thể của quyền, không phụ thuộc vào nơi đăng ký thường trú, loại hợp đồng hay việc có sở hữu nhà ở. Quyền được thực hiện trong toàn bộ quá trình tiếp cận, sử dụng và duy trì nơi ở. Nơi ở phải vừa có căn cứ sử dụng hợp pháp, vừa đáp ứng các yêu cầu tối thiểu về an toàn, chi phí, dịch vụ và vị trí. Khi quyền bị xâm phạm, công nhân phải có khả năng yêu cầu chấm dứt hành vi vi phạm và được áp dụng biện pháp khắc phục phù hợp.

Việc sử dụng cụm từ “có khả năng chi trả” không được hiểu là một mức giá cố định áp dụng cho mọi công nhân. Khả năng chi trả phải được đánh giá trong tương quan giữa tổng chi phí nơi ở với thu nhập khả dụng, quy mô hộ gia đình và các nhu cầu thiết yếu khác. Tổng chi phí cần bao gồm tiền thuê hoặc tiền trả góp, điện, nước, phí dịch vụ, chi phí đi lại phát sinh từ vị trí nơi ở và những khoản bắt buộc có liên quan. Một nơi ở có giá thuê danh nghĩa thấp nhưng ở quá xa nơi làm việc, phát sinh chi phí đi lại lớn hoặc buộc công nhân cắt giảm ăn uống, y tế và giáo dục vẫn chưa đáp ứng đầy đủ tiêu chí này.

Yếu tố “duy trì nơi ở” có ý nghĩa đặc biệt đối với công nhân làm việc theo hợp đồng ngắn hạn, thu nhập biến động và thường xuyên thay đổi việc làm. Quyền không chỉ đòi hỏi khả năng tiếp cận ban đầu mà còn đòi hỏi mức độ ổn định hợp lý, khả năng dự liệu chi phí, thời hạn thông báo khi chấm dứt thuê và cơ chế giải quyết tranh chấp. Đây là phương diện giúp phân biệt bảo đảm quyền có nơi ở với những hỗ trợ nhất thời hoặc giải pháp lưu trú khẩn cấp.

Bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp là tổng thể các biện pháp pháp lý, hành chính, tư pháp, kinh tế và xã hội do Nhà nước giữ vai trò

trung tâm, với sự tham gia và trách nhiệm tương ứng của chính quyền địa phương, chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp, doanh nghiệp sử dụng lao động, công đoàn, chủ thể cung ứng nhà ở và công nhân, nhằm tạo điều kiện để người lao động tiếp cận, sử dụng và duy trì nơi ở phù hợp, đồng thời bảo vệ và khắc phục khi quyền bị xâm phạm.

Bảo đảm quyền không chỉ là ghi nhận quyền trong văn bản pháp luật mà còn bao gồm các điều kiện về thể chế, nguồn lực và tổ chức thực hiện để quyền có thể được thụ hưởng trong thực tế. Vì vậy, việc ban hành chương trình nhà ở hoặc xác định công nhân là đối tượng được hỗ trợ mới chỉ là một khâu; kết quả cuối cùng phải được đánh giá qua khả năng tiếp cận, sử dụng và duy trì nơi ở phù hợp của người lao động.

Bảo đảm quyền có nơi ở là trách nhiệm trước hết của Nhà nước. Theo cấu trúc nghĩa vụ trong luật nhân quyền quốc tế, Nhà nước phải tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền. Nghĩa vụ tôn trọng đòi hỏi Nhà nước không can thiệp tùy tiện, không ban hành hoặc duy trì các rào cản bất hợp lý đối với việc tiếp cận nơi ở. Nghĩa vụ bảo vệ yêu cầu thiết lập tiêu chuẩn và kiểm soát hành vi của chủ nhà, chủ đầu tư, doanh nghiệp và các chủ thể tư nhân. Nghĩa vụ thực hiện bao gồm nghĩa vụ tạo thuận lợi, thúc đẩy và trong những trường hợp cần thiết trực tiếp cung cấp hoặc hỗ trợ nơi ở cho người không có khả năng tự bảo đảm.

Đối với quyền kinh tế, xã hội, nguyên tắc thực hiện từng bước không cho phép Nhà nước trì hoãn vô thời hạn. Các nghĩa vụ về không phân biệt đối xử, bảo vệ trước cưỡng chế di dời tùy tiện, bảo đảm cơ chế khiếu nại, công khai thông tin và thực hiện những biện pháp có chủ đích phát sinh ngay. Đồng thời, Nhà nước phải sử dụng tối đa nguồn lực sẵn có, ưu tiên nội dung cốt lõi tối thiểu của quyền và thận trọng đối với các biện pháp làm suy giảm mức độ bảo đảm đã đạt được. Các nguyên tắc này là căn cứ để đánh giá không chỉ nội dung pháp luật mà còn cả sự phân bổ ngân sách, đất đai và năng lực thực thi.

Sự tham gia của doanh nghiệp, chủ đầu tư hạ tầng, công đoàn, tổ chức xã hội và chủ thể cung ứng nhà ở không làm chuyển giao nghĩa vụ tối cao của Nhà nước. Các chủ thể ngoài Nhà nước có trách nhiệm tương ứng với chức năng, cam kết và

mức độ kiểm soát của mình. Khi trực tiếp cung cấp hoặc quản lý chỗ ở, họ phải tuân thủ tiêu chuẩn an toàn, minh bạch chi phí, tôn trọng đời sống riêng tư và không sử dụng nơi ở như công cụ ràng buộc bất lợi đối với công nhân. Khi không trực tiếp cung cấp nhà ở, doanh nghiệp vẫn có thể thực hiện trách nhiệm xã hội và nghĩa vụ hợp tác thông qua hỗ trợ tiền thuê, cung cấp thông tin, tổ chức giao thông hoặc tham gia các chương trình chung của khu công nghiệp.

Trên cơ sở đó, bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp được nhận diện qua bốn phương diện có quan hệ chặt chẽ: mức độ đầy đủ và tương thích của chuẩn mực pháp luật; sự phân định và thực hiện nghĩa vụ của các chủ thể; điều kiện về đất đai, tài chính, hạ tầng, dữ liệu và bộ máy thực thi; và kết quả thụ hưởng của công nhân. Chỉ khi bốn phương diện này được xem xét đồng thời mới có thể tránh sự đồng nhất giữa “có chính sách” với “quyền đã được bảo đảm”.

2.1.2. Nội dung quyền có nơi ở của công nhân trong các khu công nghiệp

Nội dung quyền có nơi ở của công nhân được có thể xác định trên cơ sở kết hợp bảy yếu tố của nhà ở thích đáng trong Bình luận chung số 4 của Ủy ban CESCR với bảo đảm hiến định về nơi ở hợp pháp và bất khả xâm phạm về chỗ ở. Bảy yếu tố gồm: an ninh pháp lý về cư trú; khả năng tiếp cận dịch vụ, vật liệu và hạ tầng; khả năng chi trả; tính ở được; khả năng tiếp cận của các nhóm dễ bị tổn thương; vị trí; và sự phù hợp văn hóa. Các yếu tố này không tồn tại riêng lẻ mà bổ trợ cho nhau. Một nơi ở có kết cấu tốt nhưng chi phí vượt quá khả năng của công nhân, hoặc có giá thấp nhưng nằm quá xa nơi làm việc và thiếu dịch vụ thiết yếu, đều chưa thể được coi là đáp ứng quyền một cách đầy đủ.

An ninh pháp lý về cư trú không chỉ phụ thuộc vào việc có giấy tờ đăng ký cư trú. Đối với quan hệ thuê nhà, yếu tố này còn được thể hiện qua hợp đồng hoặc bằng chứng xác lập quyền sử dụng, tính minh bạch của điều kiện chấm dứt, thời hạn thông báo, việc hoàn trả tiền đặt cọc và khả năng tiếp cận cơ chế giải quyết tranh chấp. Trong ký túc xá hoặc nhà lưu trú do doanh nghiệp bố trí, an ninh cư trú còn đòi hỏi sự tách bạch hợp lý giữa quan hệ việc làm và quan hệ chỗ ở, tránh việc chấm dứt lao động dẫn đến mất nơi ở ngay lập tức mà không có thời gian chuyển tiếp phù hợp.

Tính ở được và an toàn phải được nhìn nhận cả ở cấp độ căn phòng, công trình và khu vực cư trú. Ngoài diện tích, kết cấu, thông gió, ánh sáng, nước sạch, vệ sinh và phòng cháy, chữa cháy, cần xem xét mật độ cư trú, tiếng ồn, ngập úng, ô nhiễm từ hoạt động công nghiệp, khả năng tiếp cận lối thoát và sự an toàn của phụ nữ, trẻ em. Đặc điểm làm ca, làm đêm và thời gian nghỉ ngơi không đồng đều của công nhân làm cho yêu cầu về yên tĩnh, riêng tư và an ninh tại nơi ở có ý nghĩa trực tiếp đối với sức khỏe và khả năng tái tạo sức lao động.

Khả năng tiếp cận và sự phù hợp với đời sống gia đình đòi hỏi chính sách không chỉ hướng đến công nhân độc thân. Nữ công nhân mang thai, người lao động khuyết tật, công nhân nuôi con nhỏ, hộ gia đình có nhiều thế hệ hoặc người lao động lớn tuổi có nhu cầu khác nhau về diện tích, tiếp cận công trình, nhà trẻ, trường học và dịch vụ y tế. Một mô hình lưu trú đồng nhất, chỉ tối ưu cho lao động độc thân, sẽ tạo ra sự loại trừ gián tiếp đối với các nhóm có nhu cầu đặc thù.

Yếu tố tham gia, thông tin và khắc phục không được liệt kê như một tiêu chí vật chất của nhà ở thích đáng trong Bình luận chung số 4, nhưng là yêu cầu xuyên suốt của cách tiếp cận dựa trên quyền con người. Công nhân phải có khả năng tiếp cận thông tin về dự án, điều kiện thụ hưởng, giá, hợp đồng và tiêu chuẩn an toàn; được tham gia khảo sát nhu cầu, phản ánh chất lượng nơi ở; đồng thời có kênh khiếu nại, tố cáo hoặc yêu cầu bồi thường khi quyền bị xâm phạm. Vì vậy, yếu tố này cần được xem là một tiêu chí quản trị và bảo vệ quyền, bổ sung cho các tiêu chí vật chất của nơi ở thích đáng.

Thứ nhất, quyền được cư trú hợp pháp và an toàn. Đây là nội dung quan trọng hàng đầu của quyền có nơi ở. Công nhân KCN có quyền được sinh sống trong một nơi ở hợp pháp, có đầy đủ căn cứ pháp lý và không bị đe dọa cưỡng chế trái pháp luật. Bình luận chung số 4 của CESCR nhấn mạnh rằng mọi người phải được bảo vệ khỏi tình trạng di dời cưỡng bức, quấy nhiễu hoặc xâm phạm trái phép vào chỗ ở. Điều này đặc biệt có ý nghĩa đối với công nhân KCN, phần lớn là lao động di cư, cư trú tạm thời và dễ bị tổn thương trong thị trường nhà trọ tự phát, nhiều xung đột hợp đồng thuê nhà hoặc mất an toàn trong cư trú đã cho thấy nhu cầu cấp thiết phải bảo đảm quyền cư trú an toàn cho công nhân. Quyền này bao gồm: được sống trong

không gian có kết cấu an toàn, bảo đảm phòng cháy chữa cháy (PCCC); không bị đe dọa di dời trái pháp luật; không bị chủ nhà trọ hoặc doanh nghiệp xâm nhập trái phép vào nơi ở; được pháp luật bảo vệ khi có tranh chấp về chỗ ở. Theo Luật Nhà ở 2023 và Luật Cư trú 2020, chỗ ở hợp pháp được hiểu là nơi cư trú đáp ứng các điều kiện pháp lý, đăng ký hoặc có xác nhận của cơ quan có thẩm quyền. Tuy nhiên, đối với công nhân KCN, việc cư trú thường diễn ra trong các khu nhà trọ không có giấy phép hoặc không đăng ký, dẫn đến rủi ro pháp lý cao. Vì vậy, bảo đảm quyền cư trú hợp pháp của công nhân là yêu cầu trọng tâm trong chính sách nhà ở và quản lý KCN hiện nay.

Thứ hai, quyền tiếp cận nhà ở với chi phí hợp lý. Theo CESCR, “khả năng chi trả” là tiêu chí cấu thành cốt lõi của “nhà ở thích đáng”. Chi phí nhà ở phải được xác định sao cho người dân không phải hy sinh các nhu cầu cơ bản khác như ăn uống, chăm sóc sức khỏe và giáo dục. Đối với công nhân KCN - lực lượng có thu nhập thấp và bấp bênh - nội dung này có tính quyết định. Thực tế cho thấy chi phí nhà trọ thường chiếm từ 20-40% thu nhập của công nhân, vượt mức khuyến nghị của CESCR (“không vượt quá một tỷ lệ hợp lý trong tổng thu nhập”). Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng sống, khiến công nhân phải lựa chọn các khu nhà trọ chật chội, tạm bợ, kém an toàn. Quyền tiếp cận nhà ở với chi phí hợp lý vì vậy bao gồm: mức giá thuê tương xứng với thu nhập công nhân; có cơ chế kiểm soát giá nhà trọ trong khu vực KCN; có các chính sách hỗ trợ tài chính như trợ giá, vay ưu đãi, hỗ trợ tiền thuê nhà; tránh tình trạng đầu cơ, thao túng giá thuê nhà trong khu vực KCN. Hiện nay, các chính sách của Nhà nước như Nghị quyết 18/2009/NQ-CP, Quyết định 66/2009/QĐ-TTg, Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia Quyết định 2161/QĐ-TTg ngày 22/12/2021, Luật Nhà ở 2023 đã bước đầu quy định việc ưu tiên hỗ trợ nhà ở cho nhóm công nhân KCN - thể hiện nỗ lực bảo đảm nội dung quyền này.

Thứ ba, quyền tiếp cận các dịch vụ cơ bản và điều kiện hạ tầng thiết yếu, theo CESCR, một nơi ở thích đáng phải được gắn với dịch vụ cơ bản, bao gồm: nước sạch; điện; vệ sinh môi trường; thoát nước; xử lý rác thải; giao thông; dịch vụ y tế và xã hội cơ bản. Hiện nay, các văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam đã nội luật

hóa các tiêu chuẩn nói trên của CESC, theo đó: Luật Nhà ở 2023 đã quy định điều kiện hạ tầng kỹ thuật - xã hội của nhà ở nói chung và nhà lưu trú công nhân nói riêng; Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia 2021-2030, đã xác định mục tiêu bảo đảm hạ tầng dịch vụ cơ bản cho chỗ ở; Luật PCCC (văn bản hợp nhất 58/VBHN-VPQH), đã chuẩn hóa yêu cầu về an toàn cháy nổ tại cơ sở lưu trú, nhà trọ. Ngoài ra, Luật Bảo vệ môi trường và Luật Tài nguyên nước, có quy định về bảo đảm nước sạch, quản lý nước thải, rác thải, chất lượng môi trường sống. Liên quan đến quy định pháp luật về khu công nghiệp, hiện được đề cập đến trong Nghị định số 35/2022/NĐ-CP, chủ đầu tư hạ tầng phải bảo đảm: Hệ thống cấp nước - thoát nước; Điện - an toàn điện; Thu gom rác, xử lý chất thải; Công trình dịch vụ xã hội tối thiểu cho người lao động. Với công nhân KCN, tiêu chí này càng mang tính cấp thiết. Nhiều khảo sát quốc gia chỉ ra rằng khu nhà trọ công nhân thiếu công trình vệ sinh đạt chuẩn, thiếu hạ tầng PCCC, tình trạng ô nhiễm nguồn nước, hệ thống điện tạm bợ và môi trường kém an toàn. Điều này ảnh hưởng nghiêm trọng tới sức khỏe và khả năng tái tạo sức lao động. Quyền tiếp cận dịch vụ cơ bản vì vậy không chỉ giới hạn ở việc có nơi để ở, mà phải là nơi sống bảo đảm điều kiện tối thiểu phục vụ cuộc sống của người lao động công nghiệp.

Thứ tư, quyền lựa chọn nơi ở phù hợp là quyền tự do lựa chọn nơi ở phù hợp với nhu cầu cá nhân và gia đình. Trong bối cảnh KCN, quyền này đặc biệt có giá trị vì: một số doanh nghiệp áp dụng mô hình ký túc xá bắt buộc, làm hạn chế quyền lựa chọn; công nhân có nhu cầu khác nhau: người độc thân, người có gia đình, người có con nhỏ; lựa chọn nơi ở ảnh hưởng trực tiếp đến mức sống, thời gian di chuyển, chi phí và sự gắn bó với doanh nghiệp. Do đó, quyền lựa chọn nơi ở cần được bảo đảm thông qua: không ép buộc công nhân phải sống trong ký túc xá doanh nghiệp; đa dạng hóa loại hình cư trú: NOXH, nhà ở cho thuê, ký túc xá tự nguyện, nhà trọ kiểm soát tiêu chuẩn; chính sách hỗ trợ để công nhân có thể tự do lựa chọn hình thức phù hợp.

Thứ năm, quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở. Hiến pháp Việt Nam (Điều 22) và Bộ luật Hình sự đều khẳng định chỗ ở của công dân là bất khả xâm phạm; mọi hành vi xâm phạm trái phép về chỗ ở phải bị xử lý nghiêm. Đây là nội dung nhân

quyền cốt lõi, gắn với nguyên tắc tôn trọng đời sống riêng tư và an ninh cá nhân. Đối với công nhân KCN, nội dung này đặc biệt có ý nghĩa bởi: họ cư trú trong các khu trọ đông đúc, dễ bị kiểm soát hoặc xâm nhập trái phép; nhiều chủ nhà trọ đơn phương vào phòng, thu giữ tài sản hoặc gây sức ép; việc cưỡng chế, đòi lại phòng trọ diễn ra không đúng trình tự pháp luật. Nội dung quyền này bao gồm: không bị xâm nhập trái phép bởi cá nhân, doanh nghiệp hoặc cơ quan công quyền; việc kiểm tra, cưỡng chế, thu hồi nhà ở phải đúng trình tự pháp luật; được pháp luật bảo vệ khi quyền cư trú bị xâm phạm.

2.1.3. Đặc điểm quyền có nơi ở đối với công nhân trong các khu công nghiệp

Quyền có nơi ở của công nhân trong các KCN mang những đặc điểm riêng biệt so với quyền có nơi ở của các nhóm dân cư khác trong xã hội. Những đặc điểm này xuất phát từ tính chất lao động - cư trú đặc thù của công nhân KCN, vị trí của họ trong cấu trúc kinh tế - xã hội, cũng như mức độ dễ bị tổn thương của nhóm lao động này. Trên cơ sở tiếp cận quyền con người và tham chiếu các chuẩn mực quốc tế về quyền nhà ở theo ICESCR và Bình luận chung số 4 của CESCR, có thể xác định các đặc điểm cơ bản như sau:

Thứ nhất, quyền có nơi ở của công nhân KCN gắn chặt với quan hệ lao động và điều kiện tái tạo sức lao động. Công nhân KCN là nhóm lao động làm công ăn lương, có tính phụ thuộc cao vào thu nhập, điều kiện làm việc và thời gian lao động (làm ca, làm kíp). Việc bảo đảm quyền có nơi ở vì thế không chỉ nhằm đáp ứng nhu cầu cư trú tối thiểu mà còn phục vụ chức năng tái tạo sức lao động, bảo đảm thể chất và tinh thần để duy trì năng suất sản xuất - yếu tố được nhấn mạnh trong nhiều nghiên cứu về nhà ở công nhân (Vũ Ngọc Anh và cộng sự, 2023; Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016; ILO, 1961). Theo CESCR, nhà ở thích đáng phải đáp ứng các tiêu chí “an toàn”, “khả năng chi trả”, “vị trí”, “tiếp cận dịch vụ”. Những tiêu chí này phản ánh rất rõ đặc điểm riêng của cư trú công nhân KCN: nơi ở phải gần nơi làm việc, chi phí phù hợp với mức lương tối thiểu, có kết nối hạ tầng và bảo đảm an toàn công nghiệp. Sự gắn kết này cho thấy: quyền có nơi ở của công nhân KCN có tính phụ thuộc - đan xen với quyền lao động, và chỉ có thể được bảo đảm hiệu quả nếu đồng bộ với chế độ việc làm, thu nhập và chính sách phúc lợi của doanh nghiệp.

Thứ hai, quyền có nơi ở của công nhân gắn với di cư lao động và sự lệ thuộc vào thị trường nhà trọ. Phần lớn công nhân KCN tại Việt Nam là lao động di cư từ nông thôn, trẻ tuổi, không có điều kiện sở hữu nhà ở và phải thuê trọ xung quanh KCN [31]. Đặc điểm này dẫn đến các hệ quả: Công nhân phụ thuộc gần như hoàn toàn vào thị trường nhà trọ tư nhân, vốn thiếu kiểm soát và chất lượng không đồng đều. Điều kiện cư trú thường chật chội, thiếu an toàn, không bảo đảm vệ sinh, dễ phát sinh nguy cơ cháy nổ, dịch bệnh. Hợp đồng thuê nhà lỏng lẻo, thông tin pháp lý hạn chế làm tăng rủi ro bị đuổi nhà bất ngờ hoặc bị tăng giá vô lý. Theo CESCR, yếu tố (legal security of tenure) - an toàn pháp lý về cư trú - là tiêu chí bắt buộc để bảo đảm quyền nhà ở. Việc công nhân không có hợp đồng cư trú ổn định khiến nhóm này trở thành nhóm cư trú dễ bị tổn thương, đặc biệt trong bối cảnh dịch bệnh, biến động thị trường lao động hoặc tái cấu trúc KCN [46]. Do đó, quyền có nơi ở của công nhân KCN mang đặc điểm: tính không ổn định cao và phụ thuộc vào bên thứ ba, đòi hỏi Nhà nước có trách nhiệm thiết lập cơ chế pháp lý bảo vệ cư trú an toàn cho người lao động.

Thứ ba, quyền có nơi ở gắn với không gian sản xuất công nghiệp tập trung. KCN là không gian sản xuất tập trung, tách biệt với khu dân cư truyền thống và thường được quy hoạch ở vùng ven hoặc ngoại ô. Việc cư trú của công nhân vì vậy gắn liền với đặc trưng không gian này: Công nhân cần nơi ở gần nhà máy để giảm chi phí và thời gian di chuyển [29]. Nơi ở phải gắn với hạ tầng kỹ thuật - xã hội của KCN, gồm giao thông, y tế, trường học, dịch vụ thiết yếu. Điều này phù hợp với tiêu chí “location” của CESCR, theo đó nhà ở thích đáng phải được bố trí tại khu vực thuận lợi cho việc làm và các dịch vụ thiết yếu. Vì vậy, quyền có nơi ở của công nhân KCN có đặc điểm phụ thuộc vào quy hoạch không gian công nghiệp. Nếu quy hoạch KCN không tích hợp nhà ở công nhân, quyền này sẽ không thể được thực thi hiệu quả.

Thứ tư, công nhân KCN là nhóm lao động dễ bị tổn thương. Công nhân KCN là nhóm dễ bị tổn thương theo nghĩa của luật nhân quyền quốc tế: thu nhập thấp, ít khả năng tự bảo vệ quyền, hạn chế trong tiếp cận thông tin pháp luật, phụ thuộc đáng kể vào chủ nhà trọ và người sử dụng lao động. Các nghiên cứu [148] chỉ ra

rằng người lao động trong môi trường công nghiệp tập trung có nguy cơ cao về cư trú quá tải, điều kiện vệ sinh không bảo đảm, nguy cơ cháy nổ tại các khu nhà trọ tạm bợ, phân biệt đối xử trong tiếp cận dịch vụ công, thiếu dịch vụ y tế - giáo dục cho con cái và tổn thương trong giai đoạn dịch bệnh hoặc suy giảm kinh tế. Bình luận chung số 4 của CESCR cũng khẳng định các quốc gia phải dành ưu tiên đặc biệt cho nhóm dễ bị tổn thương trong chính sách nhà ở. Điều này có nghĩa quyền có nơi ở của công nhân KCN không chỉ đòi hỏi sự đối xử bình đẳng về hình thức, mà còn cần các biện pháp bảo vệ tăng cường nhằm khắc phục những bất lợi thực tế của nhóm lao động này.

Từ các phân tích trên, có thể khẳng định rằng quyền có nơi ở của công nhân KCN không chỉ mang nội hàm của một quyền con người theo chuẩn mực quốc tế, mà còn chịu sự chi phối sâu sắc của bối cảnh lao động - cư trú đặc thù. Bốn đặc điểm nêu trên là cơ sở để thiết kế hệ thống pháp luật và chính sách bảo đảm quyền có nơi ở, đồng thời tạo nền tảng lý luận vững chắc cho việc đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp ở các chương tiếp theo của luận án.

2.1.4. Chủ thể quyền và chủ thể có nghĩa vụ bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong các khu công nghiệp

Trong tiếp cận dựa trên quyền con người, việc xác định chủ thể không dừng ở việc liệt kê tổ chức có liên quan. Cần phân biệt chủ thể quyền, chủ thể mang nghĩa vụ pháp lý và chủ thể có trách nhiệm hỗ trợ. Công nhân là chủ thể quyền; Nhà nước là chủ thể mang nghĩa vụ cao nhất theo Hiến pháp và điều ước quốc tế; còn doanh nghiệp, chủ đầu tư hạ tầng, công đoàn, chủ nhà trọ và tổ chức xã hội có trách nhiệm khác nhau tùy theo quy định pháp luật, cam kết và mức độ kiểm soát đối với điều kiện cư trú.

Ở cấp trung ương, nghĩa vụ của Nhà nước được thực hiện thông qua việc xây dựng chiến lược, pháp luật, tiêu chuẩn, cơ chế tài chính và hệ thống dữ liệu. Ở cấp địa phương, nghĩa vụ được cụ thể hóa thành trách nhiệm dự báo nhu cầu, bố trí quỹ đất, phê duyệt dự án, quản lý nhà trọ, đầu tư hạ tầng, thanh tra và công khai kết quả. Việc phân cấp không làm giảm nghĩa vụ của Nhà nước mà đòi hỏi cơ chế điều phối, giám sát và trách nhiệm giải trình rõ ràng giữa các cấp.

Chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp có vị trí khác với doanh nghiệp sử dụng lao động. Chủ thể này tham gia từ giai đoạn hình thành không gian công nghiệp, nắm thông tin về quy mô doanh nghiệp, lao động và hạ tầng, đồng thời hưởng lợi từ sự vận hành của khu công nghiệp. Vì vậy, trách nhiệm của chủ đầu tư hạ tầng cần gắn với việc phối hợp dự báo nhu cầu, bố trí hoặc kết nối quỹ đất, tham gia đầu tư hạ tầng xã hội và cung cấp dữ liệu, nhưng mức độ cụ thể phải dựa trên pháp luật và điều kiện của dự án, không thể suy đoán thành nghĩa vụ phổ quát phải trực tiếp xây nhà.

Đối với chủ nhà trọ và đơn vị vận hành nhà cho thuê, trách nhiệm phát sinh trực tiếp từ quyền sở hữu, quyền kinh doanh và khả năng kiểm soát điều kiện nơi ở. Họ phải bảo đảm công trình và hoạt động cho thuê tuân thủ tiêu chuẩn xây dựng, phòng cháy, chữa cháy, môi trường, cư trú và hợp đồng; minh bạch giá thuê, giá điện, nước và phí; tôn trọng quyền riêng tư; thực hiện bảo trì; và chịu trách nhiệm khi hành vi hoặc sự thiếu cẩn trọng gây thiệt hại cho người thuê.

Công đoàn không phải chủ thể thay thế Nhà nước trong cung cấp nhà ở, nhưng có vai trò đại diện và giám sát đặc biệt. Thông qua đối thoại, thương lượng tập thể, tư vấn pháp luật, khảo sát nhu cầu và giám sát điều kiện sống, công đoàn góp phần chuyển tiếng nói cá nhân phân tán của công nhân thành yêu cầu tập thể có khả năng tác động đến doanh nghiệp và cơ quan quản lý. Trong trường hợp trực tiếp đầu tư hoặc quản lý thiết chế nhà ở, công đoàn đồng thời phải tuân thủ trách nhiệm của chủ thể cung ứng dịch vụ.

Bản thân công nhân có quyền lựa chọn, tiếp cận thông tin, ký kết và thực hiện hợp đồng, phản ánh vi phạm, tham gia quản lý cộng đồng và sử dụng nơi ở đúng quy định. Việc xác định trách nhiệm của công nhân không được dùng để chuyển gánh nặng bảo đảm quyền từ Nhà nước và chủ thể cung ứng sang người lao động, nhưng cần thiết để duy trì an toàn, vệ sinh và sự bền vững của môi trường cư trú chung.

Nhà nước là chủ thể trung tâm trong bảo đảm quyền có nơi ở, với nghĩa vụ pháp lý được xác định tại Hiến pháp năm 2013: ghi nhận quyền có nơi ở hợp pháp (Điều 22), bảo vệ quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở, và tạo điều kiện để mọi người

có nhà ở (Điều 59). Quyền có nơi ở của công dân vì vậy mang tính hiến định, có hiệu lực ràng buộc đối với toàn bộ hệ thống chính trị - hành chính. Nhà nước là chủ thể chủ đạo với các nhiệm vụ: hoạch định chính sách, xây dựng khung pháp lý, quy hoạch đất đai cho nhà ở công nhân, ban hành cơ chế tài chính - tín dụng, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm; đồng thời đầu tư hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật phục vụ cư trú của công nhân. Có thể chỉ ra ba cấp độ nghĩa vụ của Nhà nước như sau:

Nghĩa vụ tôn trọng, Nhà nước không được can thiệp tùy tiện vào nơi cư trú hợp pháp của công nhân; không được cưỡng chế di dời trái luật; không tạo ra rào cản hành chính cản trở công nhân tiếp cận nhà ở.

Nghĩa vụ bảo vệ, Nhà nước phải ngăn chặn hành vi xâm phạm từ chủ nhà trọ, doanh nghiệp hoặc các bên liên quan, như ép giá, cưỡng bức rời khỏi chỗ ở, phân biệt đối xử trong thuê trọ. Điều này đòi hỏi hệ thống thanh tra, kiểm tra hiệu quả và chế tài đủ mạnh.

Nghĩa vụ bảo đảm, Nhà nước phải hành động chủ động bằng cách ban hành chính sách NOXH, ưu đãi tín dụng, quy hoạch quỹ đất cho nhà ở công nhân, tổ chức hỗ trợ tài chính và phát triển kết cấu hạ tầng xã hội. Nhiều chương trình chính sách như Nghị quyết 18/2009/NQ-CP, Quyết định 66/2009/QĐ-TTg hay Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đều là minh chứng cho nghĩa vụ này.

Doanh nghiệp sử dụng lao động không mặc nhiên có nghĩa vụ pháp lý phổ quát phải trực tiếp xây dựng nhà ở cho toàn bộ công nhân. Trách nhiệm của doanh nghiệp được xác định theo pháp luật lao động, nhà ở, quy hoạch và các cam kết cụ thể; phát sinh rõ hơn khi doanh nghiệp trực tiếp đầu tư, bố trí, thuê hoặc quản lý chỗ ở cho người lao động, khi dự án hoặc thỏa ước lao động tập thể quy định nghĩa vụ hỗ trợ, hoặc khi điều kiện cư trú có liên hệ trực tiếp với việc tổ chức lao động. Trong các trường hợp đó, doanh nghiệp phải bảo đảm an toàn, minh bạch chi phí, tôn trọng quyền riêng tư và không sử dụng chỗ ở như công cụ ràng buộc bất lợi đối với người lao động. Ngoài nghĩa vụ pháp lý, doanh nghiệp có thể thực hiện trách nhiệm xã hội thông qua hỗ trợ tiền thuê, cung cấp thông tin, hợp tác đầu tư và đóng góp vào hạ tầng xã hội.

Cách xác định trách nhiệm theo mức độ kiểm soát và cam kết giúp tránh hai cực đoan: hoặc miễn trừ hoàn toàn doanh nghiệp khỏi vấn đề nơi ở, hoặc quy kết cho doanh nghiệp một nghĩa vụ xây nhà không có căn cứ pháp luật. Nhà nước vẫn là chủ thể mang nghĩa vụ cao nhất; doanh nghiệp là chủ thể có trách nhiệm tương ứng và có thể trở thành chủ thể cung ứng trực tiếp khi tự nguyện hoặc theo ràng buộc pháp lý cụ thể.

Công đoàn là tổ chức đại diện hợp pháp của công nhân, giữ vai trò quan trọng trong bảo vệ quyền có nơi ở thông qua: giám sát chính sách NOXH; đại diện thương lượng với doanh nghiệp về điều kiện cư trú; hỗ trợ pháp lý; kiểm tra điều kiện ký túc xá; triển khai mô hình thiết chế công đoàn và chương trình “Mái ấm công đoàn”. Theo tiếp cận quyền con người, công đoàn là chủ thể “bảo vệ quyền”, bảo đảm rằng tiếng nói của công nhân được truyền đạt và quyền của họ được bảo vệ trước nhà nước hoặc doanh nghiệp. Đây là vai trò hết sức quan trọng, thể hiện rõ trong các văn kiện của Đảng về xây dựng giai cấp công nhân và nâng cao đời sống công nhân KCN.

2.1.5. Khung phân tích và bộ tiêu chí đánh giá mức độ bảo đảm quyền có nơi ở

Việc đánh giá mức độ bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp không thể chỉ dựa vào số lượng văn bản pháp luật, số dự án đã được phê duyệt hoặc số căn nhà đã hoàn thành. Những chỉ báo đó phản ánh một phần nỗ lực của Nhà nước và các chủ thể có liên quan, nhưng chưa cho biết công nhân có thực sự tiếp cận, sử dụng và duy trì được một nơi ở phù hợp hay không. Vì vậy, cần xây dựng một khung phân tích cho phép xem xét đồng thời nội dung của quyền, nghĩa vụ của các chủ thể, điều kiện tổ chức thực hiện và kết quả thụ hưởng trên thực tế.

Khung phân tích này được hình thành trên cơ sở kết hợp ba nguồn chuẩn mực. Thứ nhất là các quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền có nơi ở hợp pháp, quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở và trách nhiệm của Nhà nước trong phát triển chính sách nhà ở. Thứ hai là các chuẩn mực quốc tế về quyền có nhà ở thích đáng, đặc biệt là Điều 11 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa và Bình luận chung số 4 của Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa. Thứ ba là đặc

điểm lao động, thu nhập, di cư và điều kiện cư trú của công nhân trong khu công nghiệp. Sự kết hợp này giúp tránh hai khuynh hướng: hoặc chỉ đánh giá tính hợp pháp của nơi ở mà bỏ qua chất lượng thụ hưởng, hoặc áp dụng máy móc các tiêu chuẩn quốc tế mà không tính đến bối cảnh pháp lý và kinh tế - xã hội của Việt Nam.

Trên cơ sở đó, mức độ bảo đảm quyền có nơi ở được xem xét qua bốn câu phân có quan hệ chặt chẽ với nhau, gồm: chuẩn mực pháp luật về quyền; nghĩa vụ và trách nhiệm của các chủ thể; điều kiện bảo đảm thực thi; và kết quả thụ hưởng của công nhân.

Thứ nhất, chuẩn mực pháp luật về quyền có nơi ở.

Câu phân này nhằm xác định pháp luật đã ghi nhận quyền có nơi ở với mức độ đầy đủ và rõ ràng đến đâu. Nội dung đánh giá không chỉ dừng ở việc Hiến pháp và pháp luật có thừa nhận quyền có nơi ở hay không, mà còn phải xem xét phạm vi chủ thể của quyền, nội dung của nơi ở thích đáng, nguyên tắc không phân biệt đối xử, yêu cầu bảo vệ nhóm dễ bị tổn thương và cơ chế xử lý khi quyền bị xâm phạm.

Sự ghi nhận quyền ở cấp hiến định là điều kiện cần nhưng chưa đủ. Quyền có nơi ở chỉ có thể được thực hiện một cách thực chất khi các nội dung cấu thành quyền được cụ thể hóa trong pháp luật về nhà ở, đất đai, cư trú, xây dựng, phòng cháy, chữa cháy, bảo vệ môi trường, lao động và an sinh xã hội. Nếu pháp luật chỉ thừa nhận “nơi ở hợp pháp” nhưng không đặt ra yêu cầu về khả năng chi trả, điều kiện an toàn, vị trí, hạ tầng hoặc sự ổn định của quan hệ thuê nhà thì quyền vẫn có thể bị thu hẹp thành việc có một địa điểm cư trú hợp pháp về hình thức.

Việc đánh giá chuẩn mực pháp luật cũng cần xem xét tính thống nhất và khả năng áp dụng của hệ thống quy định. Một tiêu chuẩn có thể được ghi nhận trong nhiều văn bản khác nhau nhưng vẫn khó thực hiện nếu nội dung chồng chéo, phân tán hoặc thiếu cơ chế xác định trách nhiệm. Do đó, mức độ đầy đủ của pháp luật phải được xem xét cả về nội dung, sự thống nhất, tính minh bạch và khả năng tạo ra căn cứ pháp lý để chủ thể quyền yêu cầu thực hiện hoặc khắc phục vi phạm.

Thứ hai, nghĩa vụ và trách nhiệm của các chủ thể có liên quan.

Quyền có nơi ở của công nhân gắn với một cấu trúc trách nhiệm đa chủ thể, nhưng Nhà nước vẫn là chủ thể mang nghĩa vụ pháp lý cao nhất. Theo cách tiếp cận

quyền con người, Nhà nước có ba nhóm nghĩa vụ cơ bản: tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền. Nghĩa vụ tôn trọng đòi hỏi cơ quan nhà nước không can thiệp tùy tiện vào nơi ở hợp pháp và không duy trì những rào cản bất hợp lý đối với việc tiếp cận nhà ở. Nghĩa vụ bảo vệ yêu cầu Nhà nước ngăn ngừa, kiểm tra và xử lý hành vi xâm phạm từ chủ nhà, doanh nghiệp, đơn vị vận hành nhà ở và các chủ thể tư nhân khác. Nghĩa vụ thực hiện bao gồm việc hoàn thiện pháp luật, bố trí quỹ đất, huy động nguồn lực, phát triển nhà ở, hỗ trợ tài chính và tổ chức các chương trình nhằm giúp công nhân có thể tiếp cận nơi ở phù hợp.

Bên cạnh Nhà nước, chính quyền địa phương, Ban quản lý khu công nghiệp, chủ đầu tư hạ tầng, doanh nghiệp sử dụng lao động, tổ chức công đoàn và chủ thể cung ứng nhà ở đều có những trách nhiệm nhất định. Tuy nhiên, trách nhiệm của các chủ thể này không giống nhau và không nên được xác định theo cách chung chung. Mức độ trách nhiệm phải căn cứ vào chức năng pháp lý, cam kết, khả năng kiểm soát và mức độ hưởng lợi của từng chủ thể.

Chẳng hạn, chính quyền địa phương có trách nhiệm dự báo nhu cầu, bố trí quỹ đất, phê duyệt dự án, quản lý nhà trọ, kiểm tra điều kiện an toàn và công khai thông tin. Chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp có trách nhiệm phối hợp trong quy hoạch, cung cấp dữ liệu về quy mô lao động và tham gia phát triển hạ tầng xã hội theo nghĩa vụ pháp lý của dự án. Doanh nghiệp sử dụng lao động không mặc nhiên phải xây nhà cho toàn bộ công nhân, nhưng có trách nhiệm rõ ràng hơn khi trực tiếp cung cấp, thuê hoặc quản lý chỗ ở; đồng thời có thể tham gia hỗ trợ tiền thuê nhà, giao thông, thông tin hoặc các chương trình chung. Công đoàn giữ vai trò đại diện, tham vấn, giám sát và hỗ trợ pháp lý cho người lao động.

Vì vậy, việc đánh giá không chỉ xem pháp luật đã phân công nhiệm vụ hay chưa, mà còn phải làm rõ trách nhiệm có gắn với thẩm quyền, công cụ, thời hạn, nguồn lực, nghĩa vụ báo cáo và hậu quả pháp lý khi không thực hiện hay không. Sự tham gia của nhiều chủ thể chỉ có ý nghĩa khi có cơ chế phối hợp và một đầu mối chịu trách nhiệm rõ ràng, tránh tình trạng trách nhiệm bị phân tán hoặc chuyển giao lẫn nhau.

Thứ ba, các điều kiện bảo đảm thực thi quyền.

Giữa quy định pháp luật và kết quả thụ hưởng tồn tại một hệ thống điều kiện trung gian. Những điều kiện này quyết định pháp luật có thể được chuyển hóa thành khả năng tiếp cận nơi ở trên thực tế hay không. Đối với quyền có nơi ở của công nhân, các điều kiện quan trọng bao gồm quỹ đất, nguồn vốn, chính sách tín dụng, cơ chế ưu đãi, quy hoạch, tiêu chuẩn kỹ thuật, thủ tục hành chính, bộ máy thực thi, nhân lực thanh tra, cơ sở dữ liệu và sự tham gia của công nhân.

Quỹ đất và quy hoạch có ý nghĩa nền tảng, bởi việc phát triển nhà ở công nhân thường không thể thực hiện nếu quỹ đất không được dự kiến ngay từ khi quy hoạch khu công nghiệp và đô thị. Nguồn lực tài chính quyết định quy mô, tiến độ và khả năng duy trì chính sách. Chính sách ưu đãi chỉ có hiệu quả khi đủ rõ ràng, ổn định và có khả năng bù đắp hợp lý chi phí đầu tư. Thủ tục hành chính phải bảo đảm yêu cầu kiểm soát nhưng không tạo ra gánh nặng khiến doanh nghiệp không muốn tham gia hoặc công nhân không thể tiếp cận.

Bộ máy thực thi và năng lực giám sát cũng là điều kiện không thể thiếu. Một hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật dù tương đối đầy đủ vẫn khó tạo ra kết quả nếu thiếu nhân lực kiểm tra, thiếu dữ liệu về nhà trọ hoặc chế tài không được áp dụng. Tương tự, chính sách hỗ trợ khó đến đúng đối tượng khi cơ sở dữ liệu về lao động, thu nhập, nhu cầu nhà ở và tình trạng cư trú không được cập nhật và liên thông.

Sự tham gia của công nhân cần được xem là một điều kiện thực thi độc lập. Công nhân không chỉ là người thụ hưởng thụ động mà cần được tham gia vào khảo sát nhu cầu, lựa chọn mô hình nhà ở, phản ánh chất lượng và giám sát quá trình thực hiện. Việc thiếu tiếng nói của công nhân có thể dẫn đến tình trạng dự án được xây dựng nhưng không phù hợp với nhu cầu thuê, vị trí làm việc, khả năng chi trả hoặc đời sống gia đình của người lao động.

Thứ tư, kết quả thụ hưởng quyền của công nhân.

Kết quả thụ hưởng là căn cứ cuối cùng để kiểm chứng mức độ bảo đảm quyền. Việc đánh giá không thể chỉ dựa vào số lượng dự án, số căn hộ hoặc tổng mức đầu tư, bởi những chỉ báo này chủ yếu phản ánh đầu vào và kết quả hành

chính. Quyền chỉ được bảo đảm khi công nhân có thể tiếp cận, sử dụng và duy trì nơi ở phù hợp trong thực tế.

Các chỉ báo về kết quả cần bao gồm tỷ lệ công nhân có nơi ở ổn định, hình thức pháp lý của việc sử dụng nơi ở, gánh nặng chi phí, chất lượng công trình, điều kiện điện, nước, vệ sinh, phòng cháy, chữa cháy, khoảng cách đến nơi làm việc, khả năng tiếp cận y tế, giáo dục và giao thông, mức độ phù hợp với đời sống gia đình, khả năng đăng ký cư trú, mức độ hài lòng và khả năng yêu cầu giải quyết khi quyền bị xâm phạm.

Việc tăng số lượng căn hộ không đồng nghĩa với việc quyền được bảo đảm nếu giá thuê hoặc giá mua vượt quá khả năng chi trả của công nhân. Tương tự, một khu nhà ở có chất lượng xây dựng tốt nhưng nằm quá xa nơi làm việc, thiếu nhà trẻ, y tế hoặc giao thông công cộng vẫn có thể không phù hợp với nhu cầu thực tế. Một chính sách có thể đạt mục tiêu về số lượng nhưng không đạt mục tiêu về quyền nếu công nhân phải đánh đổi các nhu cầu thiết yếu khác để chi trả cho nơi ở.

Từ bốn câu phần nêu trên, mức độ bảo đảm quyền có nơi ở được đánh giá thông qua bảy tiêu chí cơ bản.

Một là, an ninh pháp lý về cư trú. Tiêu chí này phản ánh khả năng công nhân được sử dụng và duy trì nơi ở trên một căn cứ pháp lý rõ ràng, không bị xâm nhập, chấm dứt cư trú hoặc buộc rời đi một cách tùy tiện. Các chỉ báo gồm hợp đồng thuê hoặc bằng chứng về quyền sử dụng, mức độ minh bạch của điều kiện thuê, thời hạn thông báo, việc hoàn trả tiền đặt cọc, khả năng đăng ký cư trú và cơ chế giải quyết tranh chấp.

Hai là, khả năng chi trả. Khả năng chi trả không được đánh giá bằng một mức giá tuyệt đối mà phải xem xét trong tương quan giữa tổng chi phí nơi ở với thu nhập khả dụng của công nhân. Tổng chi phí bao gồm tiền thuê hoặc trả góp, tiền điện, nước, phí dịch vụ, chi phí đi lại phát sinh từ vị trí nơi ở và các khoản bắt buộc khác. Một nơi ở chỉ được coi là có khả năng chi trả khi chi phí không buộc công nhân phải cắt giảm quá mức các nhu cầu thiết yếu như ăn uống, y tế, giáo dục và chăm sóc con cái.

Ba là, tính ở được và mức độ an toàn. Tiêu chí này bao gồm diện tích, kết cấu công trình, thông gió, ánh sáng, cấp điện, cấp nước, vệ sinh, thoát nước, xử lý chất thải, phòng cháy, chữa cháy, lối thoát hiểm, an ninh và môi trường xung quanh. Đối với công nhân làm việc theo ca, điều kiện yên tĩnh, nghỉ ngơi và bảo đảm riêng tư cũng có ý nghĩa trực tiếp đối với sức khỏe và khả năng tái tạo sức lao động.

Bốn là, khả năng tiếp cận của các nhóm có nhu cầu đặc thù. Nữ công nhân, người lao động khuyết tật, công nhân có con nhỏ, người lao động lớn tuổi hoặc công nhân có gia đình cần những điều kiện khác nhau về thiết kế, diện tích, dịch vụ và vị trí. Tiêu chí này nhằm kiểm tra chính sách có tạo ra sự bình đẳng thực chất hay chỉ áp dụng một mô hình nhà ở đồng nhất, từ đó làm phát sinh sự loại trừ gián tiếp đối với một số nhóm.

Năm là, vị trí và khả năng kết nối. Nơi ở phải có vị trí hợp lý so với nơi làm việc và có khả năng tiếp cận giao thông, y tế, giáo dục, chợ, nhà trẻ và các dịch vụ thiết yếu. Khoảng cách không chỉ được đo bằng số ki-lô-mét mà còn phải xem xét thời gian, chi phí và mức độ an toàn khi di chuyển, đặc biệt đối với công nhân làm ca hoặc làm việc vào ban đêm.

Sáu là, sự phù hợp với đời sống gia đình, quyền riêng tư và đặc điểm văn hóa. Nơi ở cần đáp ứng nhu cầu của công nhân độc thân, công nhân có gia đình và người nuôi con nhỏ; bảo đảm không gian riêng tư, khả năng duy trì quan hệ gia đình và sinh hoạt cộng đồng. Việc bố trí nơi ở không được trở thành công cụ kiểm soát quá mức đời sống cá nhân hoặc tạo sự lệ thuộc bất hợp lý vào doanh nghiệp.

Bảy là, sự tham gia, khả năng tiếp cận thông tin và cơ chế khắc phục. Công nhân cần được cung cấp thông tin rõ ràng về dự án, giá, điều kiện thụ hưởng, hợp đồng và tiêu chuẩn an toàn; được tham gia phản ánh nhu cầu và giám sát chất lượng; đồng thời có kênh khiếu nại, tố cáo, yêu cầu bồi thường hoặc đề nghị xử lý vi phạm. Đây là tiêu chí bảo đảm quyền không chỉ tồn tại trên văn bản mà có thể được chủ thể quyền sử dụng và bảo vệ.

Mỗi tiêu chí nêu trên cần được đánh giá ở ba cấp độ. Cấp độ thứ nhất là sự ghi nhận trong pháp luật: tiêu chí đã được quy định đầy đủ, rõ ràng và thống nhất hay chưa. Cấp độ thứ hai là điều kiện và cơ chế thực thi: có cơ quan chịu trách nhiệm,

nguồn lực, thủ tục và công cụ giám sát hay không. Cấp độ thứ ba là kết quả thụ hưởng: công nhân có thực sự nhận được lợi ích mà pháp luật và chính sách hướng tới hay không.

Cách đánh giá theo ba cấp độ cho phép xác định chính xác vị trí của khoảng cách bảo đảm quyền. Khoảng cách có thể xuất phát từ việc pháp luật chưa đầy đủ; từ việc quy định tương đối rõ nhưng thiếu nguồn lực hoặc tổ chức thực hiện; hoặc từ việc chính sách đã được triển khai nhưng sản phẩm và kết quả không phù hợp với nhu cầu của công nhân. Việc xác định đúng vị trí của khoảng cách là cơ sở để lựa chọn giải pháp phù hợp tại Chương 4, tránh tình trạng mọi hạn chế đều được quy về yêu cầu sửa đổi pháp luật hoặc tăng đầu tư.

Trên cơ sở khung phân tích này, cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân được xác định theo hướng Nhà nước giữ vai trò kiến tạo, điều phối và chịu trách nhiệm chính; thị trường tham gia cung ứng trong khuôn khổ các tiêu chuẩn bắt buộc; doanh nghiệp và chủ đầu tư thực hiện trách nhiệm tương ứng với chức năng và mức độ kiểm soát; công đoàn đại diện, hỗ trợ và giám sát; công nhân là chủ thể quyền, được tiếp cận thông tin, tham gia và yêu cầu khắc phục khi quyền bị xâm phạm.

2.2. PHƯƠNG THỨC BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP

Phương thức bảo đảm quyền được hiểu là những cách thức chủ yếu mà Nhà nước và các chủ thể có trách nhiệm sử dụng để chuyển chuẩn mực quyền thành khả năng thụ hưởng thực tế. Việc phân chia thành lập pháp, hành pháp và tư pháp dựa trên chức năng của quyền lực nhà nước, nhưng ba phương thức này không tách biệt. Lập pháp tạo khuôn khổ và phân bổ trách nhiệm; hành pháp tổ chức nguồn lực, thực hiện và kiểm soát; tư pháp cung cấp cơ chế bảo vệ và khắc phục khi quyền bị vi phạm. Hiệu quả của cơ chế bảo đảm phụ thuộc vào sự liên thông giữa cả ba phương thức.

2.2.1. Bảo đảm bằng lập pháp

Thứ nhất, bảo đảm bằng luật pháp đòi hỏi xác lập quyền và giới hạn can thiệp một cách rõ ràng. Pháp luật phải xác định công nhân là chủ thể quyền chứ không chỉ là đối tượng nhận hỗ trợ; phân biệt quyền có nơi ở với quyền sở hữu; quy định

tiêu chuẩn tối thiểu của nơi ở; và bảo vệ công nhân trước phân biệt đối xử, xâm nhập trái pháp luật, chấm dứt cư trú tùy tiện hoặc điều kiện sống nguy hiểm. Đây là nội dung thuộc nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ quyền.

Thứ hai, pháp luật phải phân bổ trách nhiệm trong toàn bộ chuỗi từ quy hoạch khu công nghiệp, bố trí đất, lựa chọn nhà đầu tư, phát triển dự án, quản lý nhà cho thuê đến giám sát điều kiện sống. Trách nhiệm chỉ có ý nghĩa khi gắn với thẩm quyền, nguồn lực, thời hạn, nghĩa vụ báo cáo và chế tài. Việc quy định chung rằng các chủ thể “phối hợp” hoặc “khuyến khích tham gia” nhưng không xác định đầu mối và hậu quả của việc không thực hiện sẽ khó bảo đảm quyền một cách có thể kiểm chứng.

Thứ ba, lập pháp phải tạo lập cơ chế khắc phục. Công nhân cần có căn cứ yêu cầu thực hiện hợp đồng, hoàn trả tiền đặt cọc, bồi thường thiệt hại, chấm dứt hành vi xâm phạm, xử lý công trình mất an toàn hoặc khiếu nại quyết định hành chính. Pháp luật cũng phải bảo đảm khả năng tiếp cận công lý với chi phí và thủ tục phù hợp, bởi một biện pháp khắc phục tồn tại trên văn bản nhưng quá khó sử dụng sẽ không đáp ứng yêu cầu bảo vệ quyền thực chất.

Luật Nhà ở năm 2023 thiết lập cơ sở pháp lý toàn diện về bảo đảm quyền có nơi ở đối với công nhân khu công nghiệp: Khoản 8 Điều 2 xác định nhà lưu trú công nhân trong khu công nghiệp là loại hình công trình được xây dựng trên phần đất thương mại - dịch vụ thuộc phạm vi khu công nghiệp nhằm bố trí chỗ ở cho công nhân thuê trong thời gian làm việc. Đây là căn cứ pháp lý quan trọng để định hình mô hình nhà ở dành riêng cho nhóm lao động này. Ngoài ra, Điều 31 quy định tiêu chuẩn tối thiểu của các loại hình nhà ở phát triển theo dự án, theo đó mọi công trình phải tuân thủ quy chuẩn kỹ thuật quốc gia, bảo đảm diện tích tối thiểu, thiết kế khép kín và đáp ứng các yêu cầu về an toàn kết cấu. Ngoài ra, một số quy định từ Điều 91 đến Điều 93 đặt ra cơ chế hỗ trợ đối tượng là công nhân được hưởng chính sách nhà lưu trú, hình thức đầu tư - phát triển nhà lưu trú và điều kiện thuê. Đây là nền tảng pháp lý bảo đảm công nhân tiếp cận chỗ ở với chi phí hợp lý, phù hợp chuẩn mực “khả năng chi trả” theo CESCR.

Luật Cư trú năm 2020 củng cố quyền cư trú hợp pháp và an toàn - một tiêu chí cấu thành cốt lõi của “nơi ở thích đáng”: Khoản 1 Điều 2 định nghĩa “chỗ ở hợp pháp” là nơi được sử dụng để sinh sống và thuộc quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng của công dân. Quy định này giúp bảo vệ công nhân trước nguy cơ bị cưỡng ép rời khỏi nơi ở trái pháp luật. Điều 3 thiết lập các nguyên tắc cư trú, trong đó nhấn mạnh yêu cầu bảo đảm an ninh, an toàn và trật tự tại nơi cư trú - tương ứng tiêu chí “an toàn cá nhân” theo CESCR. Pháp luật về quản lý khu công nghiệp (Nghị định 35/2022/NĐ-CP). Nghị định 35/2022/NĐ-CP là cơ sở pháp lý trực tiếp yêu cầu các chủ đầu tư hạ tầng KCN bảo đảm điều kiện sống tối thiểu của công nhân: Điều 1 và Điều 2 xác định phạm vi quản lý, mục tiêu phát triển hạ tầng khu công nghiệp. Các quy định về đầu tư hạ tầng yêu cầu doanh nghiệp hạ tầng phải bảo đảm hệ thống cấp nước, thoát nước, điện, xử lý môi trường, giao thông nội bộ, qua đó nội luật hóa tiêu chuẩn “dịch vụ cơ bản” theo Bình luận chung số 4 của CESCR.

Thứ tư, hoàn thiện các chuẩn mực pháp lý đối với ký túc xá công nhân và tiêu chuẩn tối thiểu về nhà ở. Các chuẩn mực này được xác lập thông qua hệ thống quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (QCVN) và được Luật Nhà ở 2023 bắt buộc áp dụng theo Điều 31, bao gồm: tiêu chuẩn về diện tích ở tối thiểu; tiêu chuẩn an toàn kết cấu; tiêu chuẩn thông gió, chiếu sáng; tiêu chuẩn vệ sinh và xử lý nước thải. Ngoài ra, trong lĩnh vực phòng cháy chữa cháy: Luật Phòng cháy, chữa cháy và cứu nạn, cứu hộ số 55/2024/QH15, có hiệu lực từ 01/7/2025, quy định tại Điều 17 về nghĩa vụ thẩm định thiết kế PCCC đối với công trình thuộc diện quản lý. Quy định này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với khu nhà trọ, ký túc xá công nhân - vốn là nhóm có nguy cơ rủi ro cao.

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường và tài nguyên nước - nền tảng của tiêu chuẩn dịch vụ cơ bản. Luật Bảo vệ môi trường 2020 và Luật Tài nguyên nước năm 2023 là hai văn bản quy phạm pháp luật thiết lập yêu cầu bảo đảm chất lượng nước sinh hoạt, hệ thống thu gom - xử lý nước thải, quản lý chất thải rắn và kiểm soát ô nhiễm khu dân cư. Đây là các tiêu chí quan trọng trong chuẩn mực “nhà ở thích đáng”, đặc biệt là yêu cầu về nước sạch và vệ sinh môi trường theo Bình luận chung số 4 và số 15 của CESCR.

2.2.2. Bảo đảm bằng hành pháp

Trước hết, về quy hoạch và bố trí quỹ đất dành cho nhà ở xã hội cho công nhân khu công nghiệp. Công tác quy hoạch giữ vai trò quyết định trong việc biến chính sách nhà ở thành khả năng tiếp cận thực tế đối với công nhân. Theo Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030 ban hành tại Quyết định số 2161/QĐ-TTg, Nhà nước xác định nhiệm vụ trọng tâm là dành quỹ đất đầy đủ, hợp lý và ổn định cho phát triển NOXH, đặc biệt đối với công nhân làm việc tại các khu công nghiệp, đồng thời yêu cầu bảo đảm sự đồng bộ của hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và các dịch vụ thiết yếu. Chiến lược cũng giao rõ trách nhiệm cho chính quyền địa phương trong việc tích hợp chỉ tiêu quỹ đất NOXH vào quy hoạch cấp tỉnh, bảo đảm phù hợp với quy hoạch phát triển đô thị - công nghiệp và yêu cầu về phát triển bền vững. Bên cạnh đó, theo Nghị định 35/2022/NĐ-CP về quản lý khu công nghiệp, Ban quản lý khu công nghiệp và các chủ đầu tư hạ tầng có trách nhiệm bố trí quỹ đất thích hợp để xây dựng các công trình phục vụ đời sống công nhân, bao gồm nhà lưu trú, hệ thống cấp - thoát nước, giao thông nội bộ và các công trình dịch vụ xã hội cơ bản. Quy định này bảo đảm rằng việc phát triển khu công nghiệp phải gắn liền với trách nhiệm phát triển không gian sống cho người lao động - nguyên tắc phù hợp yêu cầu về “khả năng tiếp cận bền vững” trong Bình luận chung số 4 của CESCR. Có thể nhận thấy rằng, thông qua hoạt động quy hoạch, Nhà nước thể hiện vai trò kiến tạo, bảo đảm rằng nhóm lao động công nghiệp - vốn dễ bị tổn thương về điều kiện cư trú - được thụ hưởng các điều kiện cơ bản của một nơi ở thích đáng.

Thứ hai, cần bố trí nguồn lực thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi và hỗ trợ thuê - thuê mua nhà ở cho công nhân. Một trong những tiêu chí cốt lõi của “nhà ở thích đáng” theo CESCR là khả năng chi trả. Vì vậy, hoạt động hành pháp phải hướng đến việc giảm thiểu gánh nặng tài chính trong tiếp cận nhà ở của công nhân - nhóm lao động thường có thu nhập thấp, không ổn định. Trong những năm gần đây, các cơ quan hành pháp, đặc biệt là Bộ Xây dựng, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và chính quyền địa phương, đã triển khai nhiều biện pháp: Chính sách tín dụng ưu đãi theo Luật Nhà ở 2023 và các nghị định hướng dẫn, nhằm khuyến khích

doanh nghiệp đầu tư NOXH, đồng thời tạo cơ hội để công nhân được vay, thuê mua nhà ở với mức chi phí phù hợp. Chính sách hỗ trợ tiền thuê nhà và trợ cấp nhà ở, đặc biệt trong giai đoạn phục hồi sau đại dịch, thông qua các gói an sinh do Chính phủ ban hành nhằm bảo đảm sự ổn định đời sống cho người lao động tại các khu công nghiệp. Bên cạnh đó, khuyến khích mô hình NOXH do tổ chức công đoàn đầu tư, tạo nguồn cung nhà ở giá rẻ, ổn định và bảo đảm chất lượng theo tiêu chuẩn an toàn lao động. Những chính sách này góp phần thu hẹp chênh lệch giữa nhu cầu và khả năng chi trả, đồng thời đáp ứng yêu cầu của CESCR rằng chỗ ở không được khiến người lao động phải hy sinh các nhu cầu thiết yếu khác của cuộc sống.

Thứ ba, kiểm tra, thanh tra và giám sát chất lượng nhà trọ, ký túc xá và an toàn công trình. Thực tiễn cho thấy hàng triệu công nhân đang cư trú trong các khu nhà trọ tự phát, thường xuyên đối mặt với tình trạng thiếu an toàn PCCC, hệ thống điện - nước tạm bợ, vệ sinh môi trường kém và nguy cơ rủi ro kết cấu. Nhiều khảo sát quốc gia và báo cáo của công đoàn các cấp đã ghi nhận thực trạng này như một trong những nguyên nhân chính gây mất an toàn và ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe, tính mạng và nhân phẩm của công nhân. Để xử lý vấn đề trên, pháp luật trao cho cơ quan hành pháp các công cụ giám sát và chế tài khi cần thiết: Thanh tra xây dựng, thanh tra lao động và lực lượng cảnh sát PCCC có trách nhiệm kiểm tra định kỳ và đột xuất điều kiện an toàn của nhà trọ và ký túc xá công nhân, bao gồm hệ thống điện, nước, lối thoát hiểm, xử lý chất thải và môi trường xung quanh. Luật Phòng cháy, chữa cháy và cứu nạn, cứu hộ số 55/2024/QH15 (hiệu lực từ 01/7/2025) yêu cầu thẩm định thiết kế PCCC đối với công trình nhà ở và cơ sở lưu trú tại Điều 17, bảo đảm rằng nhà trọ công nhân phải đáp ứng nghiêm ngặt các tiêu chuẩn PCCC. Chính quyền địa phương có trách nhiệm quản lý hoạt động cho thuê nhà trọ, xử lý vi phạm theo Luật Cư trú 2020 và pháp luật về xử phạt hành chính. Việc tăng cường kiểm tra, thanh tra và giám sát không chỉ là hoạt động hành chính mà còn là nghĩa vụ bảo vệ quyền con người, phù hợp với khuyến nghị của Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về quyền có nhà ở thích đáng, nhấn mạnh rằng Nhà nước phải “bảo vệ cư dân khỏi các rủi ro có thể phòng ngừa”.

2.2.3. Bảo đảm bằng tư pháp

Bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân khu công nghiệp bằng con đường tư pháp là cơ chế bảo vệ cuối cùng nhằm xử lý các hành vi xâm phạm quyền, giải quyết tranh chấp và cung cấp cơ chế khắc phục hiệu quả theo chuẩn mực nhân quyền quốc tế. Trong cấu trúc bảo đảm quyền theo Công ước ICESCR và hướng dẫn của CESCR, tư pháp thuộc nhóm nghĩa vụ “bảo vệ” (protect) - đòi hỏi Nhà nước phải xây dựng và vận hành hệ thống cơ quan tư pháp đủ năng lực để bảo vệ cá nhân trước các hành vi xâm phạm từ cả chủ thể nhà nước và tư nhân. Đây là trụ cột không thể thiếu trong bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân, đặc biệt khi họ sinh sống trong môi trường cư trú dễ bị tổn thương, thường xuyên đối mặt với rủi ro pháp lý và rủi ro về an toàn, nội dung trên được thể hiện qua:

Thứ nhất, giải quyết các tranh chấp phát sinh liên quan đến chỗ ở giữa công nhân - chủ nhà trọ - doanh nghiệp. Thực tiễn được phản ánh qua nhiều khảo sát và phân tích học thuật cho thấy công nhân thuê nhà trọ quanh các khu công nghiệp thường gặp tranh chấp liên quan đến: tiền thuê nhà, tiền cọc, thời hạn thuê, tăng giá bất hợp lý, cắt điện - nước tùy tiện, hoặc bị đơn phương chấm dứt hợp đồng trái luật. Đây là những vi phạm trực tiếp quyền cư trú và an ninh chỗ ở. Theo Luật Cư trú 2020, chỗ ở hợp pháp được định nghĩa tại Khoản 1 Điều 2 là nơi công dân sinh sống trên cơ sở quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng hợp pháp, bao gồm nhà ở hoặc nơi được cho thuê, cho mượn, cho ở nhờ. Điều 3 của Luật này quy định việc cư trú phải bảo đảm an ninh, trật tự và tuân thủ pháp luật. Như vậy, mọi tranh chấp xâm hại đến quyền cư trú hợp pháp của công nhân đều thuộc phạm vi điều chỉnh và có thể yêu cầu cơ quan tư pháp bảo vệ. Cơ quan tư pháp (Tòa án nhân dân, Ủy ban hòa giải cơ sở) có trách nhiệm tiếp nhận, phân xử và bảo vệ quyền lợi chính đáng của công nhân trong các tranh chấp về hợp đồng thuê nhà, điều kiện cư trú, hoặc hành vi vi phạm nghĩa vụ của bên cho thuê. Đây là một phần trong cơ chế tiếp cận công lý mà CESCR yêu cầu các quốc gia phải bảo đảm trong việc thực thi quyền có nhà ở thích đáng.

Thứ hai, bảo vệ quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở và xử lý các hành vi xâm phạm. Quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở được Hiến pháp 2013 ghi nhận tại Điều

22, theo đó không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu không có sự đồng ý của người đó hoặc quyết định của cơ quan có thẩm quyền. Đây là một trong những quyền nền tảng của con người liên quan đến bảo vệ đời tư, sự an toàn thân thể và nhân phẩm. Trong bối cảnh công nhân khu công nghiệp sống tại các khu nhà trọ đông đúc, thiếu tính ổn định, nguy cơ bị xâm hại quyền này đặc biệt cao, bao gồm: chủ nhà tự ý vào phòng, thu giữ tài sản, cưỡng ép rời khỏi chỗ ở, cắt điện - nước để gây áp lực, hoặc dùng các biện pháp đe dọa. Theo quy định tại Khoản 31 Điều 1 Luật số 12/2017/QH14, hành vi xâm phạm chỗ ở của người khác có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự với hình phạt lên đến 5 năm tù và các hình phạt bổ sung khác. Đây là cơ chế quan trọng nhằm bảo vệ công nhân - nhóm lao động dễ bị tổn thương bởi vị thế yếu thế trong quan hệ thuê nhà, thu nhập thấp và sự lệ thuộc vào chỗ ở tạm bợ. Ngoài ra, Bộ luật Tố tụng hình sự 2015 sửa đổi vào các năm 2021, 2024 và 2025 (Luật số 99/2025/QH15), nhưng các sửa đổi này không làm thay đổi các quy định liên quan đến khám xét chỗ ở. Vì vậy, Điều 192 BLTTHS 2015 về căn cứ khám xét chỗ ở vẫn giữ nguyên hiệu lực, tiếp tục đóng vai trò là cơ chế pháp lý quan trọng nhằm bảo vệ quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở của công dân theo Điều 22 Hiến pháp 2013. Với quy định nói trên, hệ thống tư pháp vì vậy có vai trò ngăn ngừa mọi hình thức xâm phạm chỗ ở trái luật - một tiêu chí cốt lõi trong nội dung “an ninh pháp lý về chỗ ở” mà CESCR nêu trong Bình luận chung số 4 văn bản hướng dẫn quan trọng của Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa.

Thứ ba, việc xử lý các hành vi vi phạm an toàn công trình, phòng cháy chữa cháy và điều kiện cư trú. Nhà trọ công nhân là một trong những thiết chế cư trú dễ xảy ra nguy cơ cháy nổ, sập đổ công trình và các rủi ro về môi trường. Tư pháp có vai trò xử lý nghiêm các hành vi vi phạm, đồng thời góp phần củng cố tính răn đe và bảo vệ quyền được sống trong điều kiện an toàn của công nhân. Theo Luật Phòng cháy, chữa cháy và cứu nạn, cứu hộ số 55/2024/QH15, có hiệu lực từ 01/7/2025, thiết kế xây dựng nhà ở thuộc diện kiểm soát PCCC phải được thẩm định theo Điều 17, bảo đảm tuân thủ các tiêu chuẩn an toàn bắt buộc. Trong trường hợp chủ nhà trọ hoặc chủ đầu tư: không bảo đảm điều kiện an toàn; xây dựng công trình trái phép; không khắc phục vi phạm dẫn đến nguy cơ cháy nổ hoặc tai nạn, thì

có thể bị xử lý hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự tùy theo mức độ gây hại. Việc bảo đảm thực hiện những quy định nói trên được coi là khung pháp lý cuối cùng trong việc bảo vệ công nhân trước các rủi ro có thể phòng ngừa - phù hợp với khuyến nghị của Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về “quyền có nơi ở thích đáng” rằng các quốc gia phải “bảo vệ cư dân khỏi các nguy cơ đe dọa tính mạng có thể được loại trừ bằng hành động của Nhà nước”.

Vai trò của tư pháp trong bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân khu công nghiệp không chỉ dừng lại ở việc giải quyết tranh chấp hay xử lý vi phạm mà còn bao hàm chức năng rộng hơn: bảo vệ quyền con người, bảo đảm công lý và duy trì niềm tin của người lao động vào Nhà nước pháp quyền. Thông qua các cơ chế tố tụng, xét xử, xử phạt và bồi thường, tư pháp giúp khẳng định rằng mọi hành vi xâm phạm chỗ ở, đe dọa an toàn cư trú hoặc làm tổn hại nhân phẩm công nhân đều bị xử lý theo đúng pháp luật. Đây cũng là sự hiện thực hóa nghĩa vụ “bảo vệ - khắc phục” của Nhà nước theo ICESCR và Bình luận chung số 4 văn bản hướng dẫn quan trọng của Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (CESCR) - cơ quan giám sát việc thực hiện Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, góp phần xây dựng môi trường sống an toàn, ổn định, phù hợp với phẩm giá của người lao động trong quá trình công nghiệp hóa và phát triển quốc gia.

2.3. PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ QUYỀN CÓ NƠI Ở VÀ NHỮNG YÊU CẦU ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Quyền có nơi ở là một trong những thành tố thiết yếu của quyền có mức sống đầy đủ và được thừa nhận rộng rãi trong hệ thống pháp luật nhân quyền quốc tế. Các chuẩn mực quốc tế không chỉ xác định nghĩa vụ pháp lý của quốc gia trong việc bảo đảm chỗ ở cho mọi người mà còn cụ thể hóa các yêu cầu về “tính thích đáng” của nơi ở, coi đây là tiêu chí cốt lõi gắn với nhân phẩm và an sinh con người. Trong bối cảnh Việt Nam hội nhập sâu rộng và phải thực hiện đầy đủ các cam kết theo các điều ước quốc tế mà mình là thành viên, việc phân tích các chuẩn mực quốc tế này có ý nghĩa quan trọng nhằm xác định cơ sở lý luận và đối chiếu khoảng cách chính sách - pháp luật trong nước.

2.3.1. Chuẩn mực quốc tế cơ bản về quyền có nơi ở

Thứ nhất, Tuyên ngôn Thế giới về Quyền con người (UDHR) [34], tại Điều 25, khẳng định rằng nhà ở là một thành tố cấu thành mức sống đầy đủ của mỗi cá nhân. Mặc dù không mang tính ràng buộc pháp lý, UDHR thiết lập nền tảng chuẩn mực quan trọng cho sự phát triển của hệ thống quyền kinh tế, xã hội và văn hóa trong luật nhân quyền quốc tế. Từ quy định này, có thể thấy rằng nhóm công nhân - vốn có thu nhập thấp và phải đối mặt với nhiều rủi ro về điều kiện sống - cần được đặt vào vị trí ưu tiên trong chính sách bảo đảm nơi ở. Việc UDHR xác định nhà ở như một bộ phận của mức sống đầy đủ tạo cơ sở đạo lý - pháp lý để xem việc bảo đảm chỗ ở cho công nhân khu công nghiệp là một yêu cầu thiết yếu trong chính sách phát triển con người và phát triển bền vững.

Thứ hai, Công ước quốc tế về các Quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) [35], tại Điều 11, ghi nhận quyền của mọi người được hưởng một mức sống đầy đủ, trong đó bao gồm nhà ở thích đáng, đồng thời đặt ra nghĩa vụ cho các quốc gia thành viên phải triển khai “các biện pháp thích hợp” nhằm bảo đảm quyền này. Cơ chế nghĩa vụ mà Công ước đặt ra bao gồm: (i) Nghĩa vụ tôn trọng, yêu cầu quốc gia không được có các hành vi xâm phạm quyền có nơi ở của cá nhân; (ii) Nghĩa vụ bảo vệ, đòi hỏi quốc gia phải ngăn ngừa các chủ thể tư - như chủ nhà trọ hoặc doanh nghiệp - có các hành vi xâm phạm quyền cư trú hợp pháp của người lao động; và (iii) Nghĩa vụ thực hiện, bao gồm việc xây dựng chính sách, hoàn thiện pháp luật và triển khai các chương trình hỗ trợ để mọi người có thể tiếp cận nhà ở phù hợp. Việt Nam đã gia nhập ICESCR ngày 24/9/1982, qua đó cam kết thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ nêu trên, đặc biệt đối với nhóm công nhân khu công nghiệp - những người cần được hỗ trợ tiếp cận nhà ở an toàn, phù hợp và có chi phí hợp lý.

Thứ ba, Bình luận chung số 4 (1991) của Ủy ban CESCR là văn bản giải thích chính thức, có giá trị định hướng đối với việc hiểu và áp dụng khái niệm “nhà ở thích đáng” trong pháp luật quốc tế. Bình luận này xác định bảy tiêu chí cấu thành tính “thích đáng” của nơi ở, bao gồm: (i) Tính an toàn pháp lý về chiếm dụng; (ii) Khả năng chi trả trong mức thu nhập của cá nhân, hộ gia đình; (iii) Tiếp cận đầy đủ các dịch vụ, vật chất và hạ tầng cơ bản; (iv) Khả năng tiếp cận cho mọi nhóm, đặc

biệt nhóm dễ bị tổn thương; (v) Khả năng ở được, bảo đảm an toàn, thông thoáng và phù hợp với nhu cầu sống tối thiểu; (vi) Vị trí thích hợp, gần với nơi làm việc, giáo dục, y tế, giao thông và môi trường an toàn; và (vii) Tính phù hợp văn hóa, bảo đảm không gian sống đáp ứng đặc điểm văn hóa - xã hội của cư dân. Các tiêu chí này tạo khung chuẩn mực toàn diện để đánh giá pháp luật quốc gia cũng như thực trạng bảo đảm quyền có nơi ở, đặc biệt trong bối cảnh công nhân khu công nghiệp thường phải sinh sống trong các loại hình nhà trọ có chất lượng thấp, thiếu an toàn hoặc không đáp ứng đủ điều kiện tối thiểu.

2.3.2. Các nội dung quốc tế liên quan trực tiếp đến công nhân

Ngoài các chuẩn mực phổ quát về quyền có nơi ở được ghi nhận trong Tuyên ngôn Thế giới về Quyền con người (UDHR), Công ước quốc tế về các Quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) và được cụ thể hóa trong Bình luận chung số 4 của Ủy ban CESCR, nhiều văn kiện pháp lý quốc tế - đặc biệt là hệ thống tiêu chuẩn lao động quốc tế của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) - đã đề cập trực tiếp đến điều kiện nhà ở của người lao động, trong đó có công nhân khu công nghiệp. Các chuẩn mực này tạo lập một khung nghĩa vụ chi tiết hơn đối với quốc gia trong việc bảo đảm điều kiện sống tối thiểu, an toàn, phù hợp và không phân biệt đối xử cho người lao động - nhóm chủ thể dễ bị tổn thương và chịu nhiều rủi ro trong đời sống cư trú.

Khuyến nghị số 115 của ILO năm 1961 về nhà ở của người lao động là một trong những chuẩn mực quốc tế sớm nhất và có giá trị định hướng quan trọng đối với vấn đề nhà ở của người lao động. Theo Khuyến nghị 115, nhà ở công nhân phải bảo đảm các yêu cầu tối thiểu sau:

Nước sạch, điều kiện vệ sinh và cơ sở hạ tầng thiết yếu, nhằm bảo đảm sức khỏe và an toàn cho người lao động, phù hợp với tiêu chí “tính sẵn có của dịch vụ, vật chất và kết cấu hạ tầng”.

An toàn về cấu trúc, phòng cháy chữa cháy và môi trường sống, hạn chế tối đa rủi ro tai nạn, nguy cơ nghề nghiệp và các mối đe dọa khác đối với sức khỏe.

Chi phí hợp lý, bảo đảm nhà ở không trở thành gánh nặng làm triệt tiêu khả năng đáp ứng các nhu cầu thiết yếu khác của người lao động.

Tính riêng tư, diện tích ở tối thiểu và điều kiện sinh hoạt tương xứng với nhân phẩm, phản ánh tiêu chí “khả năng sinh sống” của nhà ở trong luật nhân quyền quốc tế.

Các yêu cầu này cho thấy Khuyến nghị số 115 của ILO không chỉ là nguồn tiêu chuẩn chuyên ngành lao động, mà còn là một phần của khung chuẩn mực nhân quyền quốc tế, giúp cụ thể hóa nghĩa vụ của quốc gia đối với nhóm công nhân - những người thường sinh sống trong điều kiện hạn chế và có mức độ tổn thương cao hơn so với nhóm dân cư thông thường.

Bên cạnh đó, các tiêu chuẩn của ILO về lao động di cư và yêu cầu chống phân biệt đối xử trong tiếp cận nhà ở Hệ thống văn kiện của ILO, đặc biệt là các chuẩn mực về lao động di cư, luôn nhấn mạnh yêu cầu bảo đảm bình đẳng thực chất và không phân biệt đối xử đối với người lao động di cư - nhóm chủ thể dễ bị tổn thương trong tiếp cận điều kiện làm việc và nơi ở. Danh mục các văn kiện quốc tế liên quan đến quyền có chỗ ở thích đáng cũng bao gồm Công ước về quyền của người lao động di trú và các thành viên gia đình họ (Điều 43), thể hiện rõ nghĩa vụ của quốc gia trong việc bảo đảm không phân biệt đối xử về điều kiện cư trú. Theo tiếp cận của ILO và các cơ quan nhân quyền LHQ, các quốc gia có nghĩa vụ:

Ngăn chặn mọi hình thức phân biệt đối xử trong việc thuê nhà, tiếp cận chỗ ở của công nhân hoặc sử dụng các dịch vụ nhà ở, phù hợp với nghĩa vụ “bảo vệ” trong ICESCR.

Bảo đảm bình đẳng trong hưởng thụ quyền có nơi ở thích đáng, bất kể nguồn gốc xuất thân, tình trạng cư trú, tình trạng việc làm hay địa vị pháp lý.

Ưu tiên nhóm lao động di cư trong các chính sách hỗ trợ nhà ở, vì đây là nhóm dễ bị tổn thương do phụ thuộc vào chủ nhà trọ hoặc chủ sử dụng lao động; họ ít có khả năng lựa chọn nơi cư trú và dễ gặp tình trạng thuê trọ kém chất lượng, không an toàn hoặc giá thuê bất hợp lý. Trong bối cảnh Việt Nam, tiêu chuẩn này mang ý nghĩa đặc biệt, bởi phần lớn công nhân khu công nghiệp là lao động di cư từ các vùng nông thôn - nhóm gặp nhiều khó khăn trong tiếp cận nhà ở hợp pháp, an toàn và phù hợp.

Về một số yêu cầu về “vị trí” của nhà ở công nhân theo Khuyến nghị số 115 của ILO. Khuyến nghị số 115 của ILO cũng đặt ra yêu cầu quan trọng về vị trí của nhà ở công nhân - yếu tố có mối liên hệ trực tiếp với sự an toàn, sức khỏe, năng suất lao động và chất lượng sống của người lao động, theo đó:

Nhà ở công nhân cần được bố trí gần nơi làm việc, nhằm giảm chi phí, thời gian đi lại và các rủi ro an toàn giao thông, nhất là đối với công nhân làm việc theo ca.

Khu nhà ở phải có hạ tầng xã hội cơ bản, bao gồm trường học, cơ sở y tế, dịch vụ thiết yếu và không gian sinh hoạt cộng đồng - tạo điều kiện để người lao động có thể bảo đảm mức sống tối thiểu và phát triển đời sống gia đình.

Không được bố trí nhà ở tại các khu vực ô nhiễm, độc hại hoặc xa rời các dịch vụ công cộng.

Yêu cầu về vị trí cho thấy nhà ở công nhân không chỉ là nơi cư trú đơn thuần, mà còn là yếu tố liên quan mật thiết đến quyền được bảo đảm sức khỏe, an toàn và chất lượng cuộc sống - những giá trị cốt lõi của quyền con người.

Những nội dung được đề cập trong các văn kiện quốc tế nêu trên - từ Khuyến nghị số 115 của ILO, các chuẩn mực về lao động di cư đến các tiêu chí về tính “thích đáng” đã tạo nên một khung chuẩn mực trực tiếp, toàn diện và chặt chẽ để đánh giá mức độ bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân. Đây đồng thời là nền tảng quan trọng cho việc đối chiếu với pháp luật Việt Nam trong các phần tiếp theo của luận án, qua đó định hướng xây dựng các giải pháp hoàn thiện chính sách nhà ở dành cho công nhân khu công nghiệp.

2.3.3. Những yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp

Từ các chuẩn mực trên, yêu cầu đầu tiên đối với Việt Nam là xây dựng sự thống nhất về thuật ngữ và nội hàm quyền. Pháp luật hiện hành đã ghi nhận nơi ở hợp pháp và phát triển chính sách nhà ở, nhưng cần tiếp tục làm rõ mối liên hệ với các yếu tố của nơi ở thích đáng. Sự thống nhất này không nhất thiết đòi hỏi sao chép nguyên văn thuật ngữ quốc tế, mà cần bảo đảm các tiêu chí về an ninh cư trú, chi

phí, an toàn, hạ tầng, vị trí, tiếp cận và cơ chế khắc phục được thể hiện đầy đủ trong hệ thống pháp luật.

Yêu cầu thứ hai là cụ thể hóa nghĩa vụ sử dụng tối đa nguồn lực sẵn có và ưu tiên nhóm có nguy cơ cao. Việc phân bổ quỹ đất, vốn tín dụng, ngân sách hạ tầng và ưu đãi phải dựa trên dữ liệu về nhu cầu và mức độ thiếu hụt, đồng thời có cơ chế công khai để kiểm chứng. Các địa phương có tốc độ tăng lao động nhanh nhưng nguồn cung thấp cần được ưu tiên, thay vì phân bổ bình quân hoặc chủ yếu theo khả năng đề xuất dự án của nhà đầu tư.

Yêu cầu thứ ba là bảo đảm không thoái bộ và đánh giá tác động quyền con người đối với những thay đổi chính sách. Việc thu hẹp đối tượng, tăng điều kiện, tăng giá hoặc chấm dứt chương trình hỗ trợ cần được lý giải bằng mục tiêu chính đáng, căn cứ bằng chứng và biện pháp giảm thiểu tác động. Đối với công nhân đang phụ thuộc vào một mô hình nhà ở, sự thay đổi đột ngột có thể dẫn đến mất an ninh cư trú và phải được xử lý bằng lộ trình chuyển tiếp.

Yêu cầu thứ tư là thiết lập cơ chế tham gia và trách nhiệm giải trình. Công nhân phải được tham vấn trong khảo sát nhu cầu, thiết kế dự án, quy tắc vận hành và đánh giá chất lượng. Cơ quan nhà nước và chủ đầu tư phải công khai tiến độ, giá, tiêu chí phân bổ, tỷ lệ lấp đầy, kết quả thanh tra và xử lý khiếu nại. Đây là điều kiện để chuyển cách tiếp cận quyền con người từ khẩu hiệu thành phương pháp quản trị có thể kiểm chứng.

Thứ nhất, bảo đảm nhà ở công nhân cần được nhìn nhận như một nội dung quyền con người, không chỉ là một chính sách phúc lợi. Một trong những yêu cầu nền tảng rút ra từ luật nhân quyền quốc tế là: nhà ở không phải là sự ưu đãi hay phúc lợi mang tính thiện chí, mà là một quyền cơ bản của con người, gắn với nhân phẩm, an toàn và mức sống đầy đủ. Nhìn nhận nhà ở theo cách tiếp cận quyền sẽ tạo ra sự chuyển biến căn bản trong hoạch định chính sách: thay vì xem việc bố trí hoặc hỗ trợ nhà ở cho công nhân như một lựa chọn tùy thuộc điều kiện ngân sách và ưu tiên phát triển, Nhà nước và xã hội phải coi đó là nghĩa vụ pháp lý cần thực hiện. Đối với Việt Nam, sự thay đổi cách tiếp cận này là điều cần thiết bởi trong thực tiễn, chính sách nhà ở công nhân vẫn chủ yếu dựa vào cơ chế khuyến khích thị

trường hoặc lồng ghép trong chương trình an sinh xã hội. Khi quyền có nơi ở chưa được xác định một cách rành mạch, các chính sách dễ rơi vào tình trạng manh mún, không bảo đảm tính ổn định và thiếu tính trách nhiệm giải trình. Ngược lại, nếu quyền có nơi ở của công nhân được ghi nhận và triển khai theo nghĩa vụ của Nhà nước, quá trình xây dựng pháp luật và chính sách sẽ phải tuân thủ các tiêu chí rõ ràng: bảo đảm công bằng, không phân biệt đối xử, minh bạch và có cơ chế giám sát hiệu quả. Bên cạnh đó, nhìn nhận nhà ở như một quyền con người còn tạo cơ sở để đánh giá các chính sách kinh tế - xã hội theo tiêu chí quyền, tránh tình trạng hy sinh quyền lợi của công nhân vì mục tiêu tăng trưởng hoặc thu hút đầu tư. Điều này cũng phù hợp với xu thế quốc tế, nơi quyền có nơi ở được xem như một quyền độc lập, không thể tách rời và có quan hệ hữu cơ với các quyền khác như sức khỏe, an sinh xã hội, việc làm và phát triển con người.

Thứ hai, cần sớm xây dựng và áp dụng hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật tối thiểu về nhà ở công nhân phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Việt Nam cần xây dựng hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật tối thiểu cho nhà ở công nhân, phù hợp với các tiêu chí quốc tế về nhà ở thích đáng. Trong đó, có thể tham khảo các tiêu chí của Bình luận chung số 4 do Ủy ban về các Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa của Liên Hợp Quốc (CESCR) ban hành năm 1991. và Khuyến nghị 115 của ILO có thể được xem như khung tham chiếu để phát triển các chuẩn mực quốc gia, bao gồm:

An toàn pháp lý về nơi ở: công nhân phải được bảo vệ khỏi việc bị ép rời chỗ ở, bị tăng giá đột ngột hoặc bị xâm phạm nơi cư trú không đúng thủ tục.

Khả năng chi trả: chi phí thuê nhà phải tương xứng với thu nhập của công nhân, không vượt quá mức có thể khiến họ không đáp ứng được các nhu cầu cơ bản khác.

Điều kiện vệ sinh và hạ tầng kỹ thuật: bảo đảm nước sạch, hệ thống thoát nước, xử lý rác thải, chiếu sáng, phòng cháy chữa cháy và điều kiện môi trường tối thiểu.

Khả năng sinh sống: diện tích ở tối thiểu, không gian riêng tư, khả năng chống nóng - chống ẩm, bảo đảm an toàn cấu trúc.

Vị trí phù hợp: gần nơi làm việc hoặc tuyến giao thông công cộng, thuận tiện tiếp cận các dịch vụ xã hội như y tế, trường học và sinh hoạt cộng đồng.

Không phân biệt đối xử và tiếp cận bình đẳng: mọi công nhân, bao gồm người lao động di cư, cần có cơ hội tiếp cận các loại hình nhà ở phù hợp mà không bị hạn chế bởi nơi đăng ký cư trú, tình trạng hợp đồng hoặc nhân thân.

Trong thực tế, nhà trọ công nhân ở các địa phương công nghiệp vẫn tồn tại nhiều bất cập: diện tích nhỏ hẹp, thiếu an toàn về phòng cháy chữa cháy, môi trường ô nhiễm, thiếu hạ tầng kỹ thuật và xã hội. Việc thiếu tiêu chuẩn tối thiểu làm cho công tác quản lý gặp khó khăn, đồng thời không tạo sức ép đủ lớn đối với doanh nghiệp hoặc chủ đầu tư nhà ở. Do đó, việc hoàn thiện và thể chế hóa các tiêu chuẩn kỹ thuật này là điều kiện tiên quyết để bảo đảm sự phù hợp giữa pháp luật Việt Nam với các chuẩn mực quốc tế.

Thứ ba, chủ thể Nhà nước có nghĩa vụ tôn trọng - bảo vệ - bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân. Theo ICESCR, quốc gia có ba nhóm nghĩa vụ cơ bản:

Nghĩa vụ tôn trọng, Nhà nước không thực hiện bất kỳ hành vi nào xâm phạm quyền có nơi ở thích đáng của công nhân, nội luật hóa nội dung trên vào các văn bản quy phạm pháp luật tạo khung pháp lý.

Nghĩa vụ bảo vệ, Nhà nước phải bảo đảm rằng các chủ thể tư - đặc biệt là chủ nhà trọ, doanh nghiệp trong KCN hoặc các đơn vị cung cấp dịch vụ nhà ở - không xâm phạm quyền của công nhân. Cơ chế bảo vệ bao gồm kiểm tra điều kiện nhà ở, ngăn chặn bóc lột giá thuê, xử lý hành vi cưỡng ép rời chỗ ở, bảo đảm an toàn phòng cháy chữa cháy và xử lý các vi phạm về hạ tầng kỹ thuật.

Nghĩa vụ thực hiện, Nhà nước phải áp dụng các biện pháp tích cực để hỗ trợ công nhân tiếp cận nhà ở thích đáng, bao gồm: xây dựng nhà lưu trú công nhân, hỗ trợ tín dụng, khuyến khích doanh nghiệp đầu tư nhà ở, quy hoạch quỹ đất phù hợp, ban hành chính sách thuế hoặc ưu đãi tài chính để giảm chi phí thuê nhà. Đồng thời, Nhà nước cần thiết lập cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả và bảo đảm trách nhiệm giải trình trong quá trình triển khai chính sách. Có thể khẳng định rằng, bảo đảm quyền có nơi ở không chỉ là vấn đề xây dựng công trình, mà phải bao gồm cả thiết kế cơ chế pháp lý, tài chính, quản lý và giám sát nhằm bảo đảm mọi công nhân đều có cơ hội tiếp cận nhà ở an toàn, phù hợp, bền vững.

Thứ tư, cần đầu tư nguồn lực để xây dựng khung pháp lý thống nhất, minh bạch và hướng đến tiếp cận quyền dành cho công nhân trong các khu công nghiệp. Một vấn đề lớn được nhận diện từ các phân tích quốc tế là pháp luật Việt Nam về nhà ở, cư trú và điều kiện sinh hoạt của công nhân còn phân tán, thiếu thống nhất và chưa quán triệt đầy đủ cách tiếp cận quyền. Do đó, hàm ý chính sách quan trọng là:

Cần rà soát, sửa đổi các quy định pháp luật để thống nhất giữa các khái niệm: “chỗ ở”, “nơi ở hợp pháp”, “nhà ở xã hội”, “nhà lưu trú công nhân”.

Cần đưa yêu cầu “tính thích đáng” vào văn bản pháp luật - phù hợp với các tiêu chí quốc tế thay vì chỉ nhấn mạnh “tính hợp pháp” của nơi ở.

Thường xuyên lồng ghép quyền có nơi ở của công nhân vào các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, các quy hoạch KCN, quy hoạch đô thị và chính sách an sinh xã hội. Có kế hoạch và sớm thiết lập các cơ chế điều phối và giám sát hiệu quả giữa Trung ương - địa phương - doanh nghiệp, bảo đảm chính sách nhà ở công nhân không bị đứt gãy hoặc lệ thuộc vào thiện chí của từng chủ thể.

Thứ năm, tăng cường cơ chế theo dõi - giám sát - đánh giá việc bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân. Cuối cùng, một hàm ý quan trọng là Việt Nam cần xây dựng hệ thống theo dõi và đánh giá thường xuyên về điều kiện nhà ở công nhân dựa trên các tiêu chí quyền con người. Cơ chế này có thể bao gồm: Bộ chỉ số đánh giá về nhà ở công nhân dựa trên tiêu chí “nhà ở thích đáng”; Cơ chế báo cáo định kỳ của địa phương và doanh nghiệp; Công khai thông tin và tăng cường sự tham gia của công nhân trong giám sát điều kiện nhà ở; Bảo đảm trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý và doanh nghiệp.

2.4. KINH NGHIỆM BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG KHU CÔNG NGHIỆP Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

Việc lựa chọn kinh nghiệm quốc tế không nhằm tìm kiếm một mô hình để sao chép nguyên trạng. Mỗi quốc gia có chế độ đất đai, cấu trúc thị trường lao động, năng lực tài chính và hệ thống phúc lợi khác nhau. Luận án tập trung vào công cụ và nguyên tắc có khả năng tham khảo: mức độ can thiệp của Nhà nước, phân bổ trách nhiệm cho doanh nghiệp, mô hình tài chính, tiêu chuẩn nhà ở, quản lý vận hành và bảo vệ quyền của người thuê.

Kinh nghiệm được đánh giá theo ba câu hỏi: công cụ đó giải quyết vấn đề nào của quyền có nơi ở; điều kiện thể chế nào giúp công cụ vận hành; và rủi ro nào cần tránh khi áp dụng tại Việt Nam. Cách tiếp cận này giúp phân so sánh vượt ra khỏi mô tả thành tựu từng quốc gia và trực tiếp phục vụ việc xây dựng giải pháp ở Chương 4.

Việc tham khảo kinh nghiệm quốc tế về bảo đảm nhà ở cho công nhân được thực hiện theo hướng chọn lọc, tập trung vào những yếu tố liên quan trực tiếp đến quyền có nơi ở thích đáng và phù hợp với cách tiếp cận quyền con người. Trên cơ sở mức độ tương đồng về quá trình công nghiệp hóa, đặc điểm tập trung lao động, mô hình can thiệp của Nhà nước và khả năng tham khảo đối với Việt Nam, luận án lựa chọn kinh nghiệm của Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore và Thái Lan. Đây là các quốc gia đã hình thành những mô hình quản trị nhà ở công nhân tương đối rõ nét, kết hợp giữa chính sách nhà ở, tiêu chuẩn kỹ thuật, cơ chế tài chính, giám sát thực hiện và quản lý khu lưu trú của người lao động.

2.4.1. Kinh nghiệm về bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp của Trung Quốc

Thứ nhất, xây dựng công cụ pháp lý - tài chính bắt buộc thông qua Quỹ tích lũy nhà ở (Housing Provident Fund - HPF). Một trong những điểm nổi bật và có giá trị học thuật cao trong kinh nghiệm của Trung Quốc là việc thiết lập và vận hành Quỹ tích lũy nhà ở (HPF) như một công cụ tài chính mang tính cưỡng chế pháp lý. Theo đó, người sử dụng lao động và người lao động có nghĩa vụ cùng đóng góp vào quỹ theo một tỷ lệ nhất định do Nhà nước quy định. Khoản tích lũy này được sử dụng để hỗ trợ người lao động thuê, mua hoặc cải thiện nhà ở. Theo quy định của pháp luật Trung Quốc, HPF được xác định rõ mục đích phục vụ nhu cầu nhà ở tự cư trú của cán bộ, công nhân, người lao động. Điều này phản ánh quan điểm nhất quán của Nhà nước Trung Quốc trong việc coi nhà ở không chỉ là hàng hóa thị trường mà còn là một yếu tố cấu thành quyền con người, cụ thể là quyền có mức sống thích đáng theo chuẩn mực của Luật quốc tế về quyền con người và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR). Đối với công nhân, đặc biệt là lao động di cư từ nông thôn, HPF có ý nghĩa thiết thực trong việc nâng cao khả năng

tiếp cận nhà ở với chi phí hợp lý, đáp ứng tiêu chí “khả năng chi trả”, một tiêu chí cốt lõi của quyền có nơi ở thích đáng. Thông qua cơ chế này, Nhà nước Trung Quốc đã thể hiện vai trò chủ động của mình trong việc điều tiết thị trường nhà ở, hạn chế việc để quyền có nơi ở của công nhân hoàn toàn phụ thuộc vào các quan hệ cung - cầu và khả năng tài chính cá nhân vốn rất bất bình đẳng. Từ góc độ pháp luật về quyền con người, mô hình HPF cho thấy một cách tiếp cận đáng chú ý: chuyển nghĩa vụ bảo đảm quyền có nơi ở từ dạng hỗ trợ tự nguyện sang nghĩa vụ pháp lý có tính bắt buộc, đồng thời phân bổ trách nhiệm giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động một cách tương đối rõ ràng.

Thứ hai, phát triển mô hình ký túc xá công nhân và nhà ở tập thể gắn với không gian sản xuất. Ngoài công cụ tài chính, Trung Quốc thúc đẩy mạnh mẽ mô hình ký túc xá công nhân do doanh nghiệp đầu tư xây dựng, thường được bố trí trong hoặc gần các khu công nghiệp. Mô hình này được coi là một bộ phận của hạ tầng sản xuất - lao động, giúp rút ngắn thời gian di chuyển, giảm chi phí sinh hoạt và hạn chế rủi ro về tai nạn giao thông, đặc biệt đối với công nhân làm việc theo ca. Trong bối cảnh di cư nội địa quy mô lớn, ký túc xá công nhân không chỉ là nơi lưu trú tạm thời mà còn được xác lập như một thiết chế quản lý lao động, góp phần ổn định nguồn nhân lực và duy trì tính liên tục của sản xuất công nghiệp. Điều này cho thấy sự gắn kết chặt chẽ giữa chính sách nhà ở, chính sách di cư và chiến lược công nghiệp hóa của Trung Quốc. Tuy nhiên, những mặt hạn chế đáng kể của mô hình này tình trạng mật độ cư trú cao, điều kiện vệ sinh và an toàn chưa đồng đều, thiếu không gian riêng tư và đời sống tinh thần, đặc biệt đối với lao động nữ di cư. Trong nhiều trường hợp, ký túc xá công nhân trở thành không gian “nửa công - nửa tư”, nơi ranh giới giữa đời sống cá nhân và kỷ luật lao động bị thu hẹp, làm phát sinh các quan ngại về bảo vệ nhân phẩm và quyền riêng tư của người lao động. Những vấn đề này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải chuẩn hóa mô hình ký túc xá dưới góc độ quyền con người, thay vì chỉ tiếp cận từ hiệu quả kinh tế hoặc quản lý lao động thuần túy.

Cùng với đó, Trung Quốc triển khai các chương trình nhà ở xã hội và nhà cho thuê công cộng quy mô lớn, không chỉ dành cho cư dân đô thị thông thường mà

còn ưu tiên cho lao động di cư và công nhân khu công nghiệp. Nhà nước giữ vai trò điều phối trung tâm thông qua quy hoạch, phân bổ đất đai, yêu cầu các địa phương bố trí quỹ nhà ở xã hội bắt buộc, qua đó giảm dần sự phụ thuộc của công nhân vào thị trường nhà trọ tự phát. Đáng chú ý, chính sách nhà ở của Trung Quốc còn thể hiện sự phân tầng đối tượng thụ hưởng. Bên cạnh các chính sách phổ quát, Nhà nước dành sự ưu tiên nhất định cho nhóm lao động có trình độ tay nghề, kỹ năng và chuyên môn cao - những người được coi là lực lượng nòng cốt trong chiến lược nâng cao chất lượng tăng trưởng và đổi mới công nghệ. Cách tiếp cận này phản ánh sự kết hợp giữa mục tiêu bảo đảm quyền con người và mục tiêu phát triển kinh tế dài hạn. Ngoài ra, tại Trung Quốc mô hình liên kết công - tư và quản lý nhà ở tại các đô thị công nghiệp. Theo đó, tại các đặc khu kinh tế và đô thị công nghiệp lớn như Thâm Quyển và Quảng Châu, chính quyền địa phương triển khai mô hình liên kết công - tư trong phân bổ và quản lý nhà ở công nhân. Theo đó, Nhà nước phối hợp chặt chẽ với doanh nghiệp trong việc xác định nhu cầu thực tế, đầu tư xây dựng, phân bổ và vận hành các khu nhà ở. Mô hình này giúp nâng cao hiệu quả quản lý, đồng thời bảo đảm sự tương thích giữa nơi ở và đặc thù lao động trong từng khu công nghiệp. Tuy nhiên, Nhà nước vẫn giữ vai trò giám sát và đặt ra các chuẩn mực pháp lý bắt buộc nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động, tránh tình trạng doanh nghiệp kiểm soát quá mức đời sống cư trú của công nhân.

2.4.2. Kinh nghiệm về bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp của Hàn Quốc

Thứ nhất, thiết lập khung pháp luật rõ ràng và các tiêu chuẩn kỹ thuật tối thiểu bắt buộc đối với nhà ở công nhân. Một đặc điểm nổi bật trong chính sách nhà ở của Hàn Quốc là việc ban hành và thực thi hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật tối thiểu mang tính bắt buộc đối với nhà ở công nhân và ký túc xá doanh nghiệp. Các tiêu chuẩn này bao gồm yêu cầu về diện tích tối thiểu cho mỗi người; điều kiện an toàn phòng cháy, chữa cháy; tiêu chuẩn về chiếu sáng tự nhiên và thông gió; bảo đảm vệ sinh môi trường, nước sạch và hệ thống cấp thoát nước; cũng như các điều kiện an toàn sinh hoạt khác. Những quy định này phản ánh rõ ràng tinh thần của Bình luận

chung số 4 (1991) của Ủy ban về các Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa của Liên Hợp Quốc (CESCR), theo đó quyền có nơi ở thích đáng không chỉ được hiểu là có “chỗ che mưa che nắng”, mà phải đáp ứng các tiêu chí về khả năng sinh sống, an toàn cấu trúc, tiếp cận dịch vụ cơ bản và môi trường sống lành mạnh. Việc nội luật hóa các tiêu chuẩn này cho thấy Hàn Quốc đã tiếp cận quyền có nơi ở của công nhân như một nội dung cấu thành quyền con người trong lĩnh vực kinh tế - xã hội, thay vì coi đó thuần túy là vấn đề kỹ thuật xây dựng hay thị trường bất động sản. Từ thực tiễn tại Hàn Quốc chỉ ra rằng: việc không đáp ứng các tiêu chuẩn kỹ thuật tối thiểu nêu trên có thể dẫn tới các chế tài hành chính nghiêm khắc, bao gồm phạt tiền, buộc cải tạo cơ sở lưu trú, thậm chí đình chỉ hoạt động của các khu nhà ở hoặc ký túc xá công nhân. Cách tiếp cận này nhằm bảo đảm rằng quyền có nơi ở của người lao động không bị xâm hại bởi các hành vi cắt giảm chi phí hoặc đầu tư không đạt chuẩn từ phía doanh nghiệp.

Thứ hai, kiểm soát chặt chẽ trách nhiệm của doanh nghiệp trong cung cấp và vận hành nhà ở công nhân. Bên cạnh việc ban hành tiêu chuẩn, Chính phủ Hàn Quốc đặc biệt chú trọng đến cơ chế kiểm soát và giám sát việc tuân thủ pháp luật của các doanh nghiệp vận hành nhà ở hoặc ký túc xá công nhân. Nhà nước tiến hành các hoạt động thanh tra, kiểm tra định kỳ và đột xuất đối với các cơ sở lưu trú cho công nhân, coi đây là một nội dung quan trọng trong bảo vệ quyền con người trong lĩnh vực lao động. Trong trường hợp doanh nghiệp vi phạm các quy định về điều kiện nhà ở, các biện pháp chế tài được áp dụng không chỉ dừng lại ở xử phạt hành chính, mà còn có thể bao gồm đình chỉ tiếp nhận lao động mới hoặc hạn chế hoạt động sản xuất - kinh doanh. Điều này thể hiện quan điểm nhất quán của Nhà nước Hàn Quốc rằng doanh nghiệp không được phép xâm phạm hay làm suy giảm quyền có nơi ở thích đáng của người lao động, kể cả dưới danh nghĩa mục tiêu tăng trưởng kinh tế hoặc tiết kiệm chi phí. Từ góc độ pháp luật về quyền con người, cách tiếp cận này phù hợp với nghĩa vụ “bảo vệ” của Nhà nước theo ICESCR, theo đó Nhà nước có trách nhiệm ngăn ngừa các chủ thể phi nhà nước, đặc biệt là doanh nghiệp, xâm phạm quyền con người của cá nhân và nhóm xã hội dễ bị tổn thương như công nhân và lao động di cư.

Thứ ba, đa dạng hóa các loại hình nhà ở và vai trò của cơ quan chuyên trách về nhà ở công nhân. Một điểm đáng chú ý khác trong kinh nghiệm của Hàn Quốc là việc đa dạng hóa các loại hình nhà ở dành cho công nhân, gắn với sự tham gia trực tiếp của các cơ quan chuyên trách. Hội đồng Nhà ở Quốc gia Hàn Quốc (National Housing Council) giữ vai trò quan trọng trong việc hoạch định chính sách, trực tiếp đầu tư xây dựng và quản lý một số loại hình nhà ở phục vụ công nhân trong các khu công nghiệp. Cụ thể, Hàn Quốc phát triển ít nhất ba loại hình nhà ở chuyên biệt cho công nhân, bao gồm: (i) căn hộ dành cho công nhân có gia đình; (ii) nhà ở dạng nhà ống hoặc nhà thấp tầng phù hợp với các khu công nghiệp vệ tinh; và (iii) nhà ở dạng nhà tầng hoặc ký túc xá với diện tích linh hoạt dành cho lao động độc thân. Việc đa dạng hóa mô hình nhà ở cho phép đáp ứng tốt hơn sự khác biệt về hoàn cảnh cư trú, nhu cầu sinh hoạt và khả năng chi trả của các nhóm công nhân khác nhau. Bên cạnh đó, chính sách nhà ở của Hàn Quốc thể hiện sự hỗ trợ theo tình trạng cư trú, trong đó Nhà nước can thiệp để bảo đảm cả người lao động đơn thân lẫn người lao động di cư cùng gia đình đều có khả năng tiếp cận nhà ở phù hợp, thông qua các hình thức thuê, thuê dài hạn hoặc từng bước sở hữu nhà ở. Cách tiếp cận này góp phần thúc đẩy sự ổn định đời sống, giảm tình trạng cư trú tạm bợ và tạo điều kiện cho công nhân hội nhập xã hội - đô thị một cách bền vững.

2.4.3. Kinh nghiệm về bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp của Singapore

Thứ nhất, xây dựng khung pháp luật chuyên biệt về nhà ở công nhân và lao động nhập cư. Một dấu mốc có ý nghĩa đặc biệt trong chính sách nhà ở công nhân của Singapore là việc ban hành Đạo luật Ký túc xá lao động nước ngoài (Foreign Employee Dormitories Act - FEDA) năm 2015. Đây là đạo luật chuyên ngành, điều chỉnh trực tiếp hoạt động xây dựng, vận hành, quản lý và giám sát các cơ sở lưu trú tập trung dành cho công nhân và lao động nhập cư - nhóm đối tượng dễ bị tổn thương trong xã hội hiện đại. FEDA quy định một cách toàn diện và thống nhất về các nội dung cốt lõi như: điều kiện để được cấp phép vận hành ký túc xá; các yêu cầu bắt buộc về an toàn, vệ sinh, sức khỏe và bảo đảm nhân phẩm người lao động; quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu, đơn vị vận hành; cơ chế báo cáo, thanh tra và xử

lý vi phạm. Việc xây dựng một đạo luật riêng cho nhà ở công nhân phản ánh rõ quan điểm của Singapore rằng nhà ở công nhân không thể bị điều chỉnh rải rác, phân tán trong các văn bản pháp luật chung, mà cần một khuôn khổ pháp lý tập trung nhằm bảo đảm tính hiệu quả và trách nhiệm giải trình. Dưới góc độ pháp luật về quyền con người, cách tiếp cận này phù hợp với yêu cầu của các văn kiện quốc tế, đặc biệt là Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR), theo đó Nhà nước có nghĩa vụ thiết lập khung pháp lý đầy đủ, minh bạch và khả thi để bảo đảm quyền có chỗ ở thích đáng cho mọi người lao động, không phân biệt quốc tịch hay tình trạng cư trú. FEDA có thể được xem là một biểu hiện cụ thể của nghĩa vụ “thực hiện” quyền con người thông qua pháp luật.

Thứ hai, tiêu chuẩn hóa điều kiện nhà ở và quản lý, vận hành nhà ở công nhân theo mô hình tập trung. Bên cạnh khung pháp luật chuyên biệt, Singapore đặc biệt chú trọng đến việc tiêu chuẩn hóa toàn diện các điều kiện lưu trú của công nhân. Theo FEDA và các văn bản hướng dẫn thi hành, nhà ở công nhân phải đáp ứng các yêu cầu nghiêm ngặt về mật độ cư trú; diện tích sinh hoạt tối thiểu; điều kiện vệ sinh môi trường; an toàn điện, nước và phòng cháy chữa cháy; khả năng tiếp cận dịch vụ y tế; cũng như không gian sinh hoạt cộng đồng và các điều kiện bảo đảm đời sống tinh thần của người lao động. Những tiêu chuẩn này được xây dựng trên nền tảng tiếp cận dựa trên quyền con người (human rights-based approach), đặc biệt phù hợp với nội dung của Bình luận chung số 4 của Ủy ban CESCR, trong đó khẳng định rằng quyền có nơi ở thích đáng bao hàm các yếu tố về an toàn, khả năng sinh sống, bảo đảm nhân phẩm, quyền riêng tư và môi trường sống lành mạnh. Việc cụ thể hóa các tiêu chí này thành quy định pháp luật có tính bắt buộc giúp hạn chế sự tùy tiện trong tổ chức nhà ở công nhân và ngăn ngừa các hành vi cắt giảm tiêu chuẩn nhằm tối đa hóa lợi nhuận. Singapore áp dụng mô hình quản lý tập trung đối với ký túc xá công nhân. Theo đó, mọi cơ sở lưu trú dành cho công nhân đều phải có giấy phép vận hành do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp. Việc duy trì hiệu lực của giấy phép gắn chặt với kết quả kiểm tra, đánh giá định kỳ. Các vi phạm nghiêm trọng như quá tải số người lưu trú, không bảo đảm an toàn cháy nổ, điều kiện vệ sinh kém hoặc xâm phạm đời sống riêng tư của

người lao động có thể dẫn tới việc rút giấy phép ngay lập tức, buộc đóng cửa hoặc cải tạo toàn diện cơ sở lưu trú. Có thể nhận thấy, chế độ cấp phép - kiểm tra - thu hồi giấy phép được thiết kế như một công cụ quản lý hành chính mang tính phòng ngừa và răn đe cao, qua đó tạo động lực tuân thủ pháp luật và bảo đảm mức sống tối thiểu cho công nhân.

Thứ ba, trách nhiệm của doanh nghiệp và cơ chế giám sát, xử lý vi phạm nghiêm khắc. Một điểm nổi bật khác trong mô hình Singapore là việc xác lập rõ ràng trách nhiệm của doanh nghiệp sử dụng lao động trong bảo đảm điều kiện nhà ở cho công nhân. Nhà ở công nhân được xem là một phần của quản trị lao động và an ninh xã hội, không hoàn toàn phó mặc cho cơ chế thị trường hay thiện chí của doanh nghiệp. Theo đó, trách nhiệm được phân công tương đối rõ giữa Nhà nước - chủ đầu tư cơ sở lưu trú - doanh nghiệp sử dụng lao động. Doanh nghiệp có nghĩa vụ lựa chọn các cơ sở lưu trú đạt chuẩn, phối hợp với cơ quan quản lý trong việc bảo đảm quyền lợi của người lao động, đồng thời chịu trách nhiệm liên đới nếu để xảy ra vi phạm nghiêm trọng về điều kiện sống của công nhân. Hệ thống giám sát của Singapore được đánh giá là chặt chẽ và hiệu quả, với sự tham gia của nhiều cơ quan chức năng. Các cuộc thanh tra có thể được tiến hành định kỳ hoặc đột xuất, đặc biệt trong bối cảnh xuất hiện các nguy cơ về sức khỏe cộng đồng hoặc an ninh xã hội. Các chế tài được áp dụng không chỉ mang tính trừng phạt mà còn hướng tới phòng ngừa tái phạm, qua đó củng cố tính nghiêm minh của pháp luật. Từ góc độ quyền con người, cơ chế này phản ánh đầy đủ nghĩa vụ “bảo vệ” của Nhà nước trong ICESCR, theo đó Nhà nước phải ngăn ngừa và xử lý hiệu quả các hành vi xâm phạm quyền có nơi ở thích đáng của người lao động từ phía các chủ thể tư nhân. Ngoài ra, không thể không nhắc đến nền tảng tài chính và triết lý quản lý nhà ở đặc thù của Singapore, đóng vai trò hỗ trợ quan trọng trong việc bảo đảm quyền có chỗ ở cho người lao động nói chung. Một trụ cột nổi bật là Quỹ Bảo trợ Trung ương (Central Provident Fund - CPF), thông qua đó Singapore thiết lập các chương trình hỗ trợ tài chính dài hạn cho người dân và người lao động có thu nhập thấp tiếp cận nhà ở. Cơ chế này giúp giảm gánh nặng tài chính và tăng khả năng sở hữu hoặc ổn định nơi ở trong dài hạn. Bên cạnh đó, Singapore kiên trì triết lý “nhà ở là tài sản

xã hội”, phục vụ mục tiêu an cư và phúc lợi công cộng, thay vì coi nhà ở thuần túy là tài sản tài chính để đầu cơ. Triết lý này góp phần ổn định thị trường nhà ở, hạn chế đầu cơ và bảo đảm định hướng xã hội của chính sách nhà ở.

2.4.4. Kinh nghiệm của Thái Lan trong việc bảo đảm nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp

Trước hết, áp lực từ hạ tầng đô thị lạc hậu và sự dịch chuyển lao động với quy mô lớn là yếu tố then chốt thúc đẩy sự can thiệp trực tiếp của doanh nghiệp vào lĩnh vực nhà ở công nhân. Thái Lan bắt đầu mở rộng mô hình khu công nghiệp từ thập niên 1950, với trọng tâm là các khu vực ngoại vi và vành đai xung quanh Bangkok. Đặc trưng của không gian đô thị này là tình trạng ùn tắc giao thông kéo dài, hệ thống vận tải công cộng thiếu đồng bộ và gần như không đáp ứng nhu cầu đi lại vào ban đêm. Trong điều kiện đó, việc di chuyển hàng ngày của công nhân từ nơi cư trú đến nhà máy trở thành một thách thức lớn, cả về mặt thời gian, sức khỏe và an toàn. Đối với các doanh nghiệp vận hành theo mô hình sản xuất dây chuyền hiện đại - vốn đòi hỏi tính chuyên môn hóa cao, kỷ luật lao động nghiêm ngặt và nhịp độ sản xuất liên tục - tình trạng công nhân đi làm muộn, kiệt sức do quãng đường di chuyển dài hoặc thiếu không gian nghỉ ngơi hợp lý đồng nghĩa với tổn thất kinh tế trực tiếp. Nghiên cứu của Rahman (1993) tại hành lang phía Bắc vùng đô thị Bangkok cho thấy, quá trình công nghiệp hóa nhanh đã kéo theo làn sóng di cư quy mô lớn của lao động nữ từ nông thôn ra thành thị. Nhóm lao động này không chỉ chịu áp lực từ cường độ công việc trong các nhà máy, mà còn phải đối mặt với điều kiện cư trú thiếu an toàn, chật chội và bất ổn, trong khi chính sách nhà ở của Nhà nước chưa kịp thời đáp ứng nhu cầu gia tăng đột biến. Trong bối cảnh đó, sự can thiệp của doanh nghiệp vào thị trường nhà ở không còn là lựa chọn mang tính tự nguyện, mà trở thành nhu cầu tất yếu để bảo đảm sự vận hành thông suốt của quá trình sản xuất.

Một là, nhà ở miễn phí dưới dạng ký túc xá ngắn hạn hoặc khu lưu trú cho công nhân làm việc theo ca kíp. Đây là giải pháp được thiết kế dành riêng cho những lao động phải thường xuyên làm ca đêm hoặc tăng ca kéo dài. Do hệ thống giao thông ban đêm tại Bangkok thiếu an toàn và không ổn định, nhiều doanh

nghiệp đã chủ động xây dựng các khu lưu trú miễn phí nằm ngay trong hoặc sát cạnh nhà máy. Hình thức này giúp công nhân loại bỏ hoàn toàn thời gian di chuyển, bảo đảm có mặt đúng giờ tại nơi làm việc và có thời gian nghỉ ngơi tối đa giữa các ca lao động. Dưới góc độ kinh tế chính trị, đây là một biện pháp nhằm tối ưu hóa việc sử dụng thời gian lao động, đồng thời giảm thiểu rủi ro gián đoạn dây chuyền sản xuất do các yếu tố ngoài kiểm soát của doanh nghiệp.

Hai là, nhà ở cho thuê dài hạn dưới dạng căn hộ ổn định. Bên cạnh các khu ký túc xá mang tính tạm thời, nhiều khu công nghiệp tại Thái Lan còn đầu tư xây dựng các dãy nhà cho thuê dài hạn với mức giá thấp hơn đáng kể so với thị trường. Mục tiêu của hình thức này là thu hút và giữ chân lực lượng lao động có tay nghề, cũng như các gia đình công nhân trẻ có xu hướng gắn bó lâu dài với doanh nghiệp. Việc giảm gánh nặng chi phí nhà ở giúp người lao động ổn định cuộc sống, từ đó nâng cao mức độ trung thành và giảm tỷ lệ biến động lao động - một yếu tố có ý nghĩa then chốt đối với sự phát triển bền vững của doanh nghiệp.

So sánh bốn trường hợp cho thấy có thể nhận diện bốn mô hình công cụ chủ yếu. Trung Quốc nhấn mạnh cơ chế tích lũy và đồng đóng góp tài chính; Hàn Quốc chú trọng tiêu chuẩn kỹ thuật, nhà ở công cộng và kiểm soát doanh nghiệp; Singapore phát triển cơ chế cấp phép, quản lý tập trung và trách nhiệm chặt chẽ đối với ký túc xá; Thái Lan thể hiện sự tham gia trực tiếp của doanh nghiệp gắn với nhu cầu duy trì lực lượng lao động. Các mô hình này khác nhau về mức độ can thiệp nhưng đều khẳng định thị trường tự do đơn thuần không đủ để bảo đảm nhà ở cho nhóm lao động thu nhập thấp.

Kinh nghiệm cũng cho thấy sự tham gia của doanh nghiệp có thể đem lại nguồn lực và sự phù hợp với tổ chức sản xuất, nhưng đồng thời tiềm ẩn nguy cơ phụ thuộc và kiểm soát quá mức đời sống công nhân. Vì vậy, mọi mô hình doanh nghiệp cung cấp nhà ở cần đi kèm tiêu chuẩn bắt buộc, quyền lựa chọn, bảo vệ riêng tư, sự tách bạch hợp lý giữa hợp đồng lao động và quan hệ cư trú, cùng cơ chế thanh tra độc lập.

Một điểm chung khác là ưu tiên nhà cho thuê và các lựa chọn linh hoạt. Công nhân di cư, lao động trẻ và người có việc làm biến động không phải lúc nào cũng có

nhu cầu hoặc khả năng sở hữu nhà. Chính sách thiên lệch về mua nhà dễ tạo ra sự không phù hợp giữa sản phẩm và nhu cầu. Vì vậy, giá trị tham khảo quan trọng không chỉ là tăng số lượng nhà ở mà còn đa dạng hóa mô hình thuê, quản lý giá và bảo vệ người thuê.

Cuối cùng, bài học quốc tế chỉ có thể vận dụng khi gắn với năng lực quản trị. Quỹ tài chính bất buộc, cấp phép ký túc xá hoặc tiêu chuẩn kỹ thuật sẽ không hiệu quả nếu dữ liệu thiếu, thanh tra yếu, trách nhiệm phân tán hoặc không có phương án hỗ trợ cơ sở nhỏ chuyển đổi. Do đó, Việt Nam cần lựa chọn lộ trình, thí điểm và cơ chế giám sát phù hợp thay vì chỉ tiếp nhận hình thức của mô hình.

2.4.5. Giá trị tham khảo cho Việt Nam

Kinh nghiệm của Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore và Thái Lan cho thấy không có một mô hình duy nhất có thể áp dụng chung cho mọi quốc gia trong việc bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp. Sự khác biệt về chế độ sở hữu đất đai, trình độ phát triển thị trường nhà ở, quy mô ngân sách, hệ thống an sinh xã hội, cơ cấu lao động và năng lực quản trị làm cho mỗi mô hình chỉ có giá trị trong những điều kiện nhất định. Vì vậy, việc tham khảo kinh nghiệm quốc tế đối với Việt Nam không nên được thực hiện theo hướng sao chép cơ học một thiết chế hoặc một công cụ chính sách, mà cần lựa chọn những nguyên tắc, phương thức tổ chức và cơ chế quản lý phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, hệ thống pháp luật và đặc điểm cư trú của công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam.

Từ các mô hình đã phân tích, có thể rút ra một số giá trị tham khảo chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, Nhà nước phải giữ vai trò trung tâm trong bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân nhưng không nhất thiết trực tiếp cung ứng toàn bộ nhà ở.

Điểm chung nổi bật trong kinh nghiệm của các quốc gia được nghiên cứu là thị trường nhà ở tự do không thể tự mình giải quyết đầy đủ nhu cầu cư trú của nhóm lao động có thu nhập thấp, việc làm biến động và khả năng tích lũy hạn chế. Khi giá đất, giá nhà và chi phí xây dựng tăng nhanh hơn thu nhập, công nhân thường bị đẩy vào các khu nhà trọ có chất lượng thấp hoặc phải chấp nhận những nơi ở xa nơi làm việc, thiếu hạ tầng và không ổn định. Vì vậy, sự can thiệp của Nhà nước là điều

kiện cần thiết để điều chỉnh những khiếm khuyết của thị trường, bảo vệ nhóm yếu thế và bảo đảm mức tối thiểu của quyền có nơi ở.

Tuy nhiên, vai trò trung tâm của Nhà nước không đồng nghĩa với việc Nhà nước phải trực tiếp đầu tư, sở hữu và vận hành toàn bộ quỹ nhà dành cho công nhân. Kinh nghiệm của Trung Quốc, Singapore, Hàn Quốc và Thái Lan cho thấy Nhà nước có thể thực hiện nghĩa vụ bằng nhiều phương thức khác nhau, như quy hoạch quỹ đất, đầu tư hạ tầng, thiết lập tiêu chuẩn bắt buộc, hỗ trợ tín dụng, trợ cấp có mục tiêu, kiểm soát hoạt động cho thuê, khuyến khích doanh nghiệp tham gia và giám sát việc thực hiện. Việc lựa chọn phương thức nào phụ thuộc vào nguồn lực, loại hình nhà ở và đặc điểm của từng địa phương.

Đối với Việt Nam, cách tiếp cận phù hợp là Nhà nước giữ vai trò kiến tạo, điều phối và chịu trách nhiệm cuối cùng về mức độ bảo đảm quyền. Nhà nước cần xác định nhu cầu nhà ở ngay trong quá trình lập quy hoạch khu công nghiệp và đô thị; bố trí quỹ đất phù hợp; thiết lập các tiêu chuẩn tối thiểu về an toàn, diện tích, hạ tầng, khả năng chi trả và vị trí; đồng thời xây dựng cơ chế giám sát, công khai và xử lý vi phạm. Doanh nghiệp, chủ đầu tư hạ tầng, công đoàn, khu vực tư nhân và cộng đồng có thể tham gia cung ứng, đầu tư hoặc hỗ trợ, nhưng sự tham gia này phải được đặt trong khuôn khổ pháp luật rõ ràng.

Mô hình đa chủ thể chỉ phù hợp với cách tiếp cận quyền con người khi trách nhiệm không bị chuyển hoàn toàn sang công nhân hoặc phụ thuộc vào thiện chí của doanh nghiệp. Công nhân không thể bị buộc phải tự giải quyết toàn bộ nhu cầu nơi ở trong khi chính quá trình phát triển khu công nghiệp làm phát sinh sự tập trung lao động. Tương tự, việc khuyến khích doanh nghiệp tham gia sẽ không đủ nếu thiếu nghĩa vụ công khai, tiêu chuẩn vận hành, cơ chế kiểm tra và trách nhiệm pháp lý. Vì vậy, bài học quan trọng đối với Việt Nam không phải là lựa chọn giữa Nhà nước và thị trường, mà là thiết lập sự phân công hợp lý: Nhà nước bảo đảm chuẩn mực, nguồn lực nền tảng và trách nhiệm giải trình; thị trường và các chủ thể ngoài Nhà nước tham gia cung ứng trong giới hạn và điều kiện do pháp luật xác lập.

Thứ hai, cần xây dựng cơ chế tài chính dài hạn, ổn định và có khả năng dự báo để bảo đảm nguồn lực cho nhà ở công nhân.

Một trong những nguyên nhân làm giảm hiệu quả của chính sách nhà ở công nhân là nguồn lực tài chính thường không ổn định, phụ thuộc vào từng chương trình ngắn hạn hoặc vào khả năng cân đối ngân sách của từng địa phương. Kinh nghiệm của Trung Quốc với Quỹ tích lũy nhà ở và của Singapore với Quỹ Bảo trợ Trung ương cho thấy chính sách nhà ở bền vững cần dựa trên một cơ chế tài chính có tính liên tục, có nguồn hình thành rõ ràng và được quản lý tách bạch.

Giá trị đáng tham khảo từ những mô hình này trước hết nằm ở nguyên tắc đồng chia sẻ trách nhiệm tài chính giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động. Khi chi phí nhà ở chỉ do người lao động tự chi trả, khả năng tiếp cận sẽ bị giới hạn bởi mức lương và tính ổn định của việc làm. Ngược lại, nếu Nhà nước phải bao cấp toàn bộ, chính sách dễ tạo áp lực lớn đối với ngân sách và khó duy trì trong dài hạn. Cơ chế đồng đóng góp, hỗ trợ lãi suất, trợ cấp tiền thuê hoặc bảo lãnh tín dụng có thể giúp phân bổ chi phí hợp lý hơn, đồng thời mở rộng khả năng tiếp cận nhà ở.

Tuy nhiên, Việt Nam không nên sao chép nguyên trạng mô hình quỹ bắt buộc của Trung Quốc hoặc Singapore. Mức thu nhập của một bộ phận công nhân còn thấp, trong khi họ đã phải đóng góp vào các quỹ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp. Việc bổ sung một nghĩa vụ đóng góp bắt buộc mới có thể làm giảm thu nhập thực tế và gia tăng gánh nặng cho cả người lao động lẫn doanh nghiệp nếu không được thiết kế thận trọng. Vì vậy, cần đánh giá kỹ tác động đến tiền lương, chi phí lao động và hệ thống an sinh hiện hành trước khi xem xét một cơ chế quỹ riêng.

Trong giai đoạn trước mắt, Việt Nam có thể tiếp nhận những nguyên tắc cốt lõi của kinh nghiệm quốc tế, bao gồm: nguồn lực phải được quản lý tách bạch; sử dụng đúng mục đích; phân bổ dựa trên nhu cầu thực tế; ưu tiên nhà cho thuê và nhóm thu nhập thấp; hỗ trợ phải có mục tiêu và được giám sát. Các công cụ có thể gồm quỹ phát triển nhà ở xã hội ở cấp quốc gia hoặc địa phương; tín dụng ưu đãi dài hạn cho nhà ở cho thuê; hỗ trợ tiền thuê nhà cho nhóm có thu nhập thấp; hỗ trợ

chi phí ban đầu như tiền đặt cọc; ưu đãi thuế, đất đai và hạ tầng cho dự án đáp ứng tiêu chí về giá và chất lượng.

Cơ chế tài chính cần gắn với kết quả thụ hưởng chứ không chỉ gắn với đầu tư xây dựng. Chủ đầu tư được hưởng ưu đãi phải cam kết mức giá, đối tượng, thời hạn cho thuê, chất lượng vận hành và nghĩa vụ công khai. Việc hỗ trợ lãi suất hoặc đất đai cần được kiểm tra định kỳ, tránh tình trạng ưu đãi được cấp nhưng sản phẩm cuối cùng không phù hợp với khả năng chi trả của công nhân. Như vậy, bài học quốc tế không chỉ nằm ở việc tạo ra nguồn tiền, mà còn ở cách quản lý nguồn lực theo hướng minh bạch, ổn định và phục vụ đúng mục tiêu quyền có nơi ở.

Thứ ba, cần thiết lập cơ chế quản lý nhà cho thuê theo mức độ rủi ro, kết hợp tiêu chuẩn bắt buộc với hỗ trợ chuyển đổi.

Kinh nghiệm của Singapore và Hàn Quốc cho thấy việc cấp phép, kiểm tra định kỳ và áp dụng chế tài nghiêm khắc có thể nâng cao đáng kể chất lượng nhà ở công nhân. Tuy nhiên, điều kiện của Việt Nam có sự khác biệt lớn, bởi phần đáng kể công nhân đang sinh sống trong các khu nhà trọ do hộ gia đình hoặc cá nhân đầu tư với quy mô nhỏ. Nếu áp dụng ngay một cơ chế cấp phép và tiêu chuẩn quá cao mà không có lộ trình, nhiều cơ sở có thể bị buộc ngừng hoạt động, làm giảm nguồn cung và khiến công nhân mất nơi ở.

Do đó, giá trị tham khảo phù hợp với Việt Nam là xây dựng cơ chế quản lý dựa trên mức độ rủi ro. Các cơ sở cho thuê cần được đăng ký, phân loại và quản lý theo quy mô, mật độ cư trú, kết cấu công trình, nguy cơ cháy nổ, điều kiện điện, nước, vệ sinh và môi trường. Những cơ sở có nguy cơ trực tiếp đến tính mạng, như không có lối thoát hiểm, hệ thống điện mất an toàn, kết cấu xuống cấp nghiêm trọng hoặc mật độ cư trú quá cao, phải bị đình chỉ hoặc buộc khắc phục ngay. Đối với những hạn chế có thể cải tạo, cần có thời hạn chuyển tiếp, hướng dẫn kỹ thuật và chính sách hỗ trợ phù hợp.

Cơ chế quản lý không nên chỉ dựa vào xử phạt. Nhiều chủ nhà trọ quy mô nhỏ thiếu vốn và thiếu thông tin về tiêu chuẩn kỹ thuật, do đó việc hỗ trợ vay ưu đãi, tư vấn cải tạo, mẫu thiết kế an toàn và hướng dẫn phòng cháy, chữa cháy có thể tạo hiệu quả bền vững hơn. Chính quyền địa phương có thể xây dựng chương trình

công nhận hoặc xếp hạng nhà trọ đạt chuẩn, qua đó tạo động lực thị trường và giúp công nhân nhận biết nơi ở an toàn.

Việc đình chỉ hoặc đóng cửa cơ sở cho thuê phải đi kèm phương án bảo vệ người thuê. Nếu cơ quan quản lý chỉ xử lý công trình mà không chuẩn bị nơi ở thay thế hoặc thời gian chuyển tiếp, công nhân có thể trở thành bên chịu thiệt hại trực tiếp. Vì vậy, trong trường hợp phải di dời vì lý do an toàn, chính quyền địa phương cần phối hợp với doanh nghiệp, công đoàn và chủ thể cung ứng nhà ở để bố trí chỗ ở tạm thời, hỗ trợ chi phí chuyển chỗ và bảo đảm quyền lợi về tiền đặt cọc, tài sản.

Bài học từ Singapore và Hàn Quốc vì vậy không nên được hiểu đơn giản là tăng mức xử phạt, mà là thiết lập một hệ thống quản lý đầy đủ gồm đăng ký, tiêu chuẩn, kiểm tra, cảnh báo, hỗ trợ cải tạo, chế tài và phương án bảo vệ người thuê. Cách tiếp cận này phù hợp hơn với đặc điểm phân tán của thị trường nhà trọ công nhân ở Việt Nam.

Thứ tư, cần tách bạch hợp lý quan hệ lao động và quan hệ cư trú trong các mô hình nhà ở do doanh nghiệp cung cấp hoặc quản lý.

Mô hình ký túc xá, nhà lưu trú hoặc nhà ở do doanh nghiệp bố trí có nhiều ưu điểm như gần nơi làm việc, giảm chi phí đi lại, phù hợp với lao động làm ca và giúp doanh nghiệp ổn định nhân lực. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy khi nơi ở gắn quá chặt với quan hệ lao động, công nhân có thể rơi vào tình trạng phụ thuộc kép: vừa phụ thuộc vào doanh nghiệp về việc làm, vừa phụ thuộc về chỗ ở. Sự phụ thuộc này có thể làm hạn chế quyền riêng tư, quyền lựa chọn nơi ở, khả năng khiếu nại và quyền tự do chấm dứt quan hệ lao động.

Đối với Việt Nam, mọi mô hình doanh nghiệp cung cấp hoặc bố trí nhà ở cần có căn cứ pháp lý rõ ràng. Quan hệ cư trú phải được xác lập bằng hợp đồng thuê, thỏa thuận sử dụng hoặc quy chế công khai, trong đó quy định cụ thể về giá, các khoản phí, điều kiện sử dụng, trách nhiệm bảo trì, quyền riêng tư, thời hạn thông báo, điều kiện chấm dứt và cơ chế giải quyết tranh chấp. Công nhân phải được cung cấp đầy đủ thông tin trước khi vào ở và không bị buộc phải lựa chọn chỗ ở do doanh nghiệp bố trí nếu pháp luật hoặc tính chất công việc không đòi hỏi.

Việc quản lý ký túc xá không được mở rộng thành sự kiểm soát quá mức đối với đời sống cá nhân của công nhân. Các quy định về giờ giấc, khách đến thăm, kiểm tra phòng, sử dụng không gian chung và xử lý vi phạm phải bảo đảm tính cần thiết, hợp lý và tôn trọng đời sống riêng tư. Doanh nghiệp hoặc đơn vị vận hành không được tự ý xâm nhập chỗ ở, thu giữ tài sản hoặc sử dụng việc cắt điện, nước và buộc rời khỏi nơi ở như biện pháp xử lý kỷ luật lao động.

Đặc biệt, khi quan hệ lao động chấm dứt, công nhân cần có một khoảng thời gian hợp lý để tìm và chuyển sang nơi ở mới. Việc buộc rời khỏi chỗ ở ngay lập tức có thể đẩy người lao động vào tình trạng mất an ninh cư trú, nhất là khi họ là lao động ngoại tỉnh hoặc có gia đình cùng sinh sống. Chỉ trong trường hợp có nguy cơ khẩn cấp về an toàn hoặc người ở có hành vi vi phạm nghiêm trọng mới có thể áp dụng biện pháp chấm dứt ngay, nhưng vẫn phải tuân thủ trình tự và có cơ chế bảo vệ phù hợp.

Bài học này cũng cho thấy trách nhiệm của doanh nghiệp cần được xác định theo mức độ kiểm soát thực tế. Khi doanh nghiệp trực tiếp đầu tư, thuê, bố trí hoặc vận hành nơi ở, trách nhiệm của doanh nghiệp về an toàn, chi phí, riêng tư và ổn định cư trú phải cao hơn so với trường hợp doanh nghiệp chỉ hỗ trợ tiền thuê nhà. Cách xác định này giúp tránh việc áp đặt nghĩa vụ xây nhà một cách máy móc, đồng thời không để doanh nghiệp né tránh trách nhiệm khi thực tế đang kiểm soát điều kiện cư trú của công nhân.

Thứ năm, chính sách nhà ở công nhân cần ưu tiên các hình thức thuê linh hoạt và phù hợp với đặc điểm di cư, việc làm và đời sống gia đình của người lao động.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy không phải công nhân nào cũng có nhu cầu hoặc khả năng sở hữu nhà. Lao động trẻ, lao động di cư, người làm việc theo hợp đồng ngắn hạn hoặc thường xuyên thay đổi địa điểm làm việc có xu hướng ưu tiên thuê nhà hơn là mua hoặc thuê mua. Nếu chính sách tập trung quá nhiều vào sở hữu nhà, có thể xuất hiện tình trạng sản phẩm được xây dựng nhưng không phù hợp với nhu cầu thực tế hoặc vượt quá khả năng tài chính của người lao động.

Đối với Việt Nam, việc phát triển nhà ở xã hội cho thuê, nhà lưu trú và nhà thuê tư nhân đạt chuẩn cần được coi là một trụ cột độc lập, không chỉ là giải pháp bổ sung cho nhà ở để bán. Nhà cho thuê có ưu thế về tính linh hoạt, chi phí ban đầu thấp và phù hợp với quá trình dịch chuyển lao động. Tuy nhiên, để hình thức này trở thành giải pháp bền vững, cần có cơ chế bảo vệ người thuê, kiểm soát hợp đồng, minh bạch giá điện, nước và phí dịch vụ, cũng như bảo đảm thời hạn thuê và điều kiện chấm dứt hợp lý.

Các loại hình nhà ở cần được đa dạng hóa theo hoàn cảnh của công nhân. Người độc thân, cặp vợ chồng trẻ, công nhân có con nhỏ, lao động lớn tuổi và người khuyết tật có nhu cầu khác nhau về diện tích, thiết kế, nhà trẻ, trường học, y tế và không gian sinh hoạt cộng đồng. Một mô hình ký túc xá đồng nhất có thể phù hợp với lao động độc thân nhưng không phù hợp với gia đình công nhân. Vì vậy, quy hoạch và đầu tư cần dựa trên khảo sát nhu cầu thực tế, tránh áp dụng một loại hình nhà ở cho mọi nhóm đối tượng.

Bài học từ các quốc gia cũng cho thấy vị trí của nhà ở có ý nghĩa quan trọng không kém chất lượng công trình. Nhà ở có giá thấp nhưng quá xa nơi làm việc, thiếu phương tiện giao thông hoặc không có dịch vụ thiết yếu có thể làm tăng tổng chi phí và giảm chất lượng sống. Do đó, chính sách cần đánh giá tổng chi phí nơi ở, bao gồm cả tiền thuê, điện, nước, phí dịch vụ và chi phí đi lại, thay vì chỉ dựa vào giá thuê danh nghĩa.

Thứ sáu, cần tăng cường sự tham gia của công nhân, vai trò của công đoàn và cơ chế trách nhiệm giải trình.

Một hạn chế phổ biến trong nhiều chính sách nhà ở là người lao động được xác định là đối tượng thụ hưởng nhưng ít có cơ hội tham gia vào quá trình thiết kế và đánh giá chính sách. Trong khi đó, kinh nghiệm quốc tế cho thấy những mô hình chỉ dựa trên quyết định của cơ quan quản lý hoặc nhà đầu tư có thể tạo ra sản phẩm không phù hợp với nhu cầu, dẫn đến tỷ lệ sử dụng thấp hoặc phát sinh bất mãn trong quá trình vận hành.

Đối với Việt Nam, công nhân cần được tham gia ngay từ giai đoạn khảo sát nhu cầu, lựa chọn vị trí, xác định loại hình nhà ở, xây dựng quy chế vận hành và

đánh giá chất lượng dịch vụ. Sự tham gia có thể được thực hiện thông qua khảo sát định kỳ, hội nghị người lao động, đối thoại tại doanh nghiệp, lấy ý kiến của công đoàn và các kênh phản ánh trực tuyến. Việc tham gia không chỉ giúp chính sách sát thực tế hơn mà còn làm tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Công đoàn có thể giữ vai trò kết nối giữa công nhân với doanh nghiệp và cơ quan nhà nước. Ngoài việc hỗ trợ pháp lý, công đoàn cần tham gia giám sát điều kiện nhà ở, thương lượng về trợ cấp tiền thuê, tổ chức khảo sát nhu cầu và hỗ trợ giải quyết tranh chấp. Khi trực tiếp đầu tư hoặc quản lý nhà ở, công đoàn đồng thời phải tuân thủ đầy đủ trách nhiệm của một chủ thể cung ứng dịch vụ, tránh sự nhập nhằng giữa vai trò đại diện và vai trò vận hành.

Cơ chế trách nhiệm giải trình cần được cụ thể hóa bằng nghĩa vụ công khai thông tin về quỹ đất, dự án, tiến độ, giá thuê, tiêu chí lựa chọn, danh sách thụ hưởng, kết quả thanh tra và việc xử lý khiếu nại. Công nhân phải biết cơ quan hoặc chủ thể nào có trách nhiệm, phản ánh ở đâu và trong thời hạn nào. Một chính sách không có kênh phản ánh hoặc không xác định hậu quả của việc không thực hiện trách nhiệm sẽ khó được coi là cơ chế bảo đảm quyền đầy đủ.

Thứ bảy, mọi mô hình và công cụ chính sách phải được đánh giá bằng kết quả thụ hưởng quyền, không chỉ bằng số lượng dự án hoặc căn hộ.

Một trong những bài học quan trọng nhất từ kinh nghiệm quốc tế là không nên đồng nhất sự gia tăng nguồn cung với việc quyền có nơi ở đã được bảo đảm. Số lượng dự án, căn hộ hoặc chỗ ở là chỉ số cần thiết nhưng chủ yếu phản ánh đầu vào và kết quả xây dựng. Mức độ bảo đảm quyền phải được xác định thông qua khả năng thực tế của công nhân trong việc tiếp cận, sử dụng và duy trì nơi ở phù hợp.

Vì vậy, Việt Nam cần xây dựng hệ thống tiêu chí và chỉ số đánh giá bao gồm ít nhất các nội dung: tỷ lệ công nhân tiếp cận được nhà ở; tỷ trọng tổng chi phí nơi ở trong thu nhập; mức độ ổn định của quan hệ thuê; điều kiện an toàn, vệ sinh và phòng cháy, chữa cháy; khoảng cách và thời gian di chuyển; khả năng tiếp cận y tế, giáo dục và dịch vụ xã hội; mức độ phù hợp với đời sống gia đình; sự hài lòng; và khả năng khiếu nại, yêu cầu khắc phục.

Một mô hình không thể được coi là thành công chỉ vì có tỷ lệ hoàn thành xây dựng cao nếu công nhân không đủ khả năng chi trả hoặc không lựa chọn vào ở. Tương tự, giá thuê thấp không phản ánh đầy đủ khả năng chi trả nếu người lao động phải chịu thêm chi phí điện, nước, dịch vụ hoặc đi lại quá lớn. Việc đánh giá theo kết quả quyền giúp cơ quan quản lý phát hiện sự không phù hợp giữa sản phẩm và nhu cầu, từ đó điều chỉnh chính sách kịp thời.

Hệ thống đánh giá cũng cần phân tách theo nhóm đối tượng và địa phương. Mức độ bảo đảm quyền có thể khác nhau giữa lao động nam và nữ, công nhân độc thân và công nhân có gia đình, lao động tại chỗ và lao động ngoại tỉnh, người có hợp đồng ổn định và người có việc làm bấp bênh. Việc chỉ sử dụng số liệu bình quân có thể che khuất những bất lợi mà một số nhóm đang phải chịu.

Từ những phân tích trên có thể thấy, giá trị tham khảo quan trọng nhất đối với Việt Nam không nằm ở việc lựa chọn một mô hình quốc gia cụ thể, mà ở việc hình thành một cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở theo hướng đa chủ thể, có sự điều tiết mạnh của Nhà nước, nguồn lực ổn định, tiêu chuẩn bắt buộc, trách nhiệm rõ ràng và cơ chế đánh giá dựa trên kết quả thụ hưởng. Việc vận dụng kinh nghiệm quốc tế phải đồng thời tính đến khả năng tài chính, đặc điểm của thị trường nhà trọ, trình độ quản lý và nhu cầu đa dạng của công nhân.

Tiểu kết chương 2

Chương 2 đã xây dựng cơ sở lý luận cho việc nghiên cứu bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khu công nghiệp trên nền tảng kết hợp giữa lý luận về quyền con người, chuẩn mực quốc tế, pháp luật Việt Nam và đặc điểm lao động, cư trú của công nhân. Qua đó có thể khẳng định rằng quyền có nơi ở không đồng nhất với quyền sở hữu nhà ở, quyền đăng ký cư trú hoặc việc được hưởng một chương trình nhà ở xã hội cụ thể. Nội hàm cốt lõi của quyền là khả năng tiếp cận, sử dụng, lựa chọn và duy trì một nơi ở hợp pháp, an toàn, có khả năng chi trả, đáp ứng các điều kiện sinh hoạt thiết yếu và phù hợp với phẩm giá con người.

Đối với công nhân trong khu công nghiệp, quyền có nơi ở còn gắn chặt với vị trí nơi làm việc, khả năng tái tạo sức lao động, sự ổn định của việc làm và đời sống gia đình. Vì vậy, bảo đảm quyền này không chỉ là vấn đề phát triển nhà ở mà còn liên quan trực tiếp đến quyền lao động, quyền được bảo vệ sức khỏe, quyền hưởng an sinh xã hội và quyền sống trong môi trường an toàn.

Chương này đồng thời xác định Nhà nước là chủ thể giữ trách nhiệm pháp lý cao nhất, với ba nhóm nghĩa vụ: tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền. Bên cạnh Nhà nước, chính quyền địa phương, Ban quản lý khu công nghiệp, chủ đầu tư hạ tầng, doanh nghiệp sử dụng lao động, công đoàn, chủ thể cung ứng nhà ở và công nhân có trách nhiệm tương ứng với chức năng, cam kết và mức độ kiểm soát của mình. Khung phân tích được xây dựng gồm bốn cấu phần: chuẩn mực pháp luật về quyền; nghĩa vụ và trách nhiệm của các chủ thể; điều kiện bảo đảm thực thi; và kết quả thụ hưởng. Trên cơ sở đó, bảy tiêu chí đánh giá được xác lập, gồm an ninh pháp lý về cư trú; khả năng chi trả; tính ở được và an toàn; khả năng tiếp cận của nhóm có nhu cầu đặc thù; vị trí và kết nối; sự phù hợp với đời sống gia đình, quyền riêng tư và văn hóa; sự tham gia, tiếp cận thông tin và cơ chế khắc phục. Mỗi tiêu chí được xem xét ở ba cấp độ: ghi nhận pháp lý, điều kiện thực thi và kết quả thụ hưởng. Cách tiếp cận này cho phép phân biệt rõ khoảng cách xuất phát từ thiết kế pháp luật, tổ chức thực hiện hay kết quả thực tế. Đồng thời, kinh nghiệm của Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore và Thái Lan cho thấy việc bảo đảm quyền có nơi ở cần được thực hiện trên cơ sở Nhà nước giữ vai trò trung tâm, kết hợp nguồn lực đa chủ thể, tiêu chuẩn bắt buộc, cơ chế tài chính ổn định và hệ thống giám sát hiệu quả.

Chương 3

THỰC TRẠNG BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. KHÁI QUÁT TÌNH HÌNH NHÀ Ở CỦA CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP

Quá trình hình thành và mở rộng các khu công nghiệp đã làm thay đổi đáng kể không gian sản xuất, phân bố việc làm và cơ cấu dân cư tại nhiều địa phương. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến hết tháng 7/2024, cả nước có 431 khu công nghiệp, khu chế xuất đã được thành lập với tổng diện tích khoảng 132,3 nghìn ha; trong đó 301 khu công nghiệp đã đi vào hoạt động. Quy mô này cho thấy khu công nghiệp không còn chỉ là không gian sản xuất mà đã trở thành địa bàn tập trung dân cư lao động với nhu cầu thường xuyên về nhà ở và hạ tầng xã hội [12].

Cùng với sự phát triển này, các KCN đã trở thành “điểm đến việc làm” của hàng triệu lao động, trong đó phần lớn là lao động trẻ di cư từ nông thôn ra đô thị để làm việc trong các ngành thâm dụng lao động như dệt may, điện tử, da giày và chế biến thực phẩm. Sự dịch chuyển cơ cấu lao động và gia tăng dân cư cơ học quanh các KCN kéo theo nhu cầu rất lớn về nhà ở, dịch vụ công và phúc lợi xã hội, đặc biệt là quyền có nơi ở thích đáng - một trong những cấu phần quan trọng của quyền có mức sống thích đáng theo các chuẩn mực quốc tế về quyền con người.

3.1.1. Di cư lao động và sự hình thành không gian cư trú phụ thuộc vào khu công nghiệp

Một trong những đặc điểm xã hội nổi bật của lực lượng công nhân trong các khu công nghiệp hiện nay là tỷ lệ lao động nhập cư cao và tiếp tục gia tăng theo thời gian. Sự gia tăng này phản ánh xu thế dịch chuyển lao động mạnh mẽ từ khu vực nông thôn sang các trung tâm công nghiệp và đô thị, xuất phát từ chênh lệch về cơ hội việc làm, thu nhập và điều kiện sinh kế giữa các khu vực phát triển không đồng đều. Trên thực tế, sự phát triển của các khu công nghiệp ngày càng phụ thuộc nhiều hơn vào nguồn lao động ngoài địa phương, trong khi khả năng tự đáp ứng của lực lượng lao động tại chỗ có xu hướng suy giảm. Do thiếu nền tảng cư trú ban đầu cũng như khả năng tiếp cận các hình thức nhà ở chính thức, bộ phận lao động nhập

cư chủ yếu phải dựa vào thị trường nhà trọ tư nhân hoặc các hình thức cư trú mang tính tạm thời, từ đó tạo áp lực lớn lên thị trường nhà ở và hệ thống hạ tầng xã hội tại địa phương tiếp nhận.

Cùng với đặc điểm di cư, cơ cấu độ tuổi của công nhân khu công nghiệp thể hiện rõ xu hướng trẻ hóa. Lực lượng lao động tập trung chủ yếu trong nhóm tuổi thanh niên và cận thanh niên - giai đoạn đầu của vòng đời lao động, khi các nhu cầu về ổn định việc làm, tích lũy kinh tế và xây dựng cuộc sống gia đình trở nên ngày càng rõ nét. Độ tuổi trẻ là một lợi thế về thể lực và khả năng thích ứng với cường độ lao động công nghiệp, song đồng thời đặt ra những đòi hỏi ngày càng cao đối với điều kiện sống và các dịch vụ xã hội thiết yếu. So với các nhóm lao động lớn tuổi hoặc lao động tại chỗ, công nhân trẻ có xu hướng gắn quyết định việc làm với triển vọng ổn định lâu dài, trong đó điều kiện cư trú, môi trường sống và khả năng bảo đảm đời sống gia đình giữ vai trò quan trọng trong việc duy trì sự gắn bó với khu công nghiệp.

Gắn liền với cơ cấu độ tuổi là sự thay đổi rõ nét trong tình trạng hôn nhân của công nhân khu công nghiệp. Thực tế cho thấy, lực lượng công nhân hiện nay không còn chủ yếu là lao động độc thân mang tính tạm thời, mà ngày càng mang đặc trưng của lao động có gia đình, với các ràng buộc xã hội và trách nhiệm gia đình dài hạn. Xu hướng “gia đình hóa” của công nhân kéo theo sự chuyển dịch căn bản trong nhu cầu nhà ở, từ việc chấp nhận các hình thức cư trú chật hẹp, ở ghép sang nhu cầu về không gian sống ổn định, riêng tư và phù hợp với sinh hoạt gia đình. Điều này đặt ra yêu cầu phát triển các mô hình nhà ở công nhân mang tính bền vững hơn, như nhà ở xã hội, khu nhà ở liền kề hoặc các khu dân cư công nhân được đầu tư đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội.

Đặc biệt, nhu cầu chăm sóc và nuôi dưỡng con nhỏ nổi lên như một vấn đề an sinh xã hội cấp thiết đối với công nhân khu công nghiệp. Do hạn chế trong khả năng tiếp cận các dịch vụ chăm sóc trẻ em gần nơi làm việc, phần lớn công nhân có con nhỏ buộc phải dựa vào sự hỗ trợ của gia đình ở quê nhà hoặc các mối quan hệ thân tộc, dẫn đến tình trạng chia cắt không gian sống của gia đình công nhân. Sự thiếu hụt các thiết chế phúc lợi xã hội dành cho trẻ em, nhất là hệ thống nhà trẻ,

mẫu giáo và các dịch vụ hỗ trợ gia đình, không chỉ gây ra áp lực tâm lý kéo dài cho người lao động mà còn tác động tiêu cực đến sự ổn định của lực lượng công nhân, làm gia tăng nguy cơ luân chuyển lao động, gián đoạn việc làm hoặc rút lui khỏi thị trường lao động công nghiệp.

Xét về phương diện kinh tế - xã hội, các đặc điểm trên - bao gồm tỷ lệ lao động nhập cư cao, cơ cấu độ tuổi trẻ, xu hướng gia đình hóa của công nhân và nhu cầu chăm sóc con nhỏ ngày càng gia tăng cho thấy nhu cầu an sinh xã hội của công nhân khu công nghiệp đã vượt ra ngoài phạm vi đáp ứng tối thiểu về việc làm và thu nhập, chuyển sang yêu cầu bảo đảm các điều kiện sống một cách toàn diện. Công nhân không chỉ cần chỗ ở mang tính tạm thời mà ngày càng đòi hỏi một hệ thống hỗ trợ đồng bộ, bao gồm nhà ở ổn định, giáo dục, y tế, chăm sóc trẻ em và các không gian sinh hoạt cộng đồng. Việc không đáp ứng đầy đủ các nhu cầu này sẽ tác động tiêu cực đến khả năng thu hút, duy trì và phát triển nguồn nhân lực công nghiệp, qua đó ảnh hưởng trực tiếp đến tính bền vững của các khu công nghiệp.

Như vậy, phát triển thị trường nhà ở và hệ thống an sinh xã hội cho công nhân khu công nghiệp phải được đặt trên nền tảng nhận diện đầy đủ các đặc điểm xã hội của lực lượng lao động. Đây là cơ sở khoa học quan trọng để hoạch định các chính sách về nhà ở, gia đình và phúc lợi xã hội, đồng thời là điều kiện then chốt nhằm bảo đảm sự phát triển bền vững của các khu công nghiệp trong bối cảnh đẩy mạnh công nghiệp hóa và đô thị hóa ở Việt Nam hiện nay.

3.1.2. Áp lực hạ tầng - xã hội do sự mở rộng các khu công nghiệp và gia tăng lao động

Đến hết tháng 7/2024, cả nước có 431 khu công nghiệp, khu chế xuất được thành lập, trong đó 301 khu công nghiệp đã đi vào hoạt động. Cùng với vai trò thu hút đầu tư, các khu công nghiệp và khu kinh tế tiếp tục tập trung tỷ trọng lớn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài trong lĩnh vực chế biến, chế tạo, qua đó duy trì nhu cầu lao động và nhu cầu cư trú ở quy mô lớn tại các địa bàn công nghiệp [12].

Sự mở rộng của các khu công nghiệp diễn ra trong bối cảnh quy mô lực lượng lao động của Việt Nam ở mức cao. Tổng cục Thống kê ước tính lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên trong quý I/2024 đạt 52,4 triệu người; lao động có việc

làm đạt 51,3 triệu người. Dòng dịch chuyển lao động đến các trung tâm công nghiệp làm gia tăng nhu cầu nhà ở giá phù hợp, nhất là đối với nhóm lao động phụ thuộc chủ yếu vào tiền lương và chưa có tích lũy dài hạn [139].

Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy tốc độ phát triển của hạ tầng xã hội, đặc biệt là hạ tầng nhà ở cho công nhân, không theo kịp tốc độ mở rộng KCN và gia tăng lao động. Nhiều nghiên cứu chỉ ra mối quan hệ giữa phát triển KCN và thị trường nhà ở công nhân, có thể nhận thấy rằng tại nhiều địa phương, quy hoạch phát triển KCN vẫn chủ yếu ưu tiên hạ tầng sản xuất, trong khi việc tích hợp hạ tầng xã hội - nhất là nhà ở, y tế, giáo dục, thiết chế văn hóa cho người lao động - còn mang tính thứ yếu, thiếu tính bắt buộc và đồng bộ. Hệ quả là nguồn cung nhà ở chính thức dành cho công nhân phát triển chậm, không tương xứng với quy mô và tốc độ thu hút lao động của các KCN.

Trong bối cảnh đó, một bộ phận rất lớn công nhân không có khả năng tiếp cận nhà ở xã hội hoặc nhà lưu trú do Nhà nước và doanh nghiệp đầu tư, buộc phải sinh sống trong các khu nhà trọ tự phát do hộ gia đình, cá nhân xây dựng xung quanh KCN. Áp lực hạ tầng xã hội vì vậy không chỉ biểu hiện ở sự thiếu hụt về số lượng nhà ở, mà còn ở chất lượng môi trường sống của công nhân. Nhiều khu nhà trọ có diện tích chật hẹp, mật độ cư trú cao, điều kiện vệ sinh - an toàn hạn chế, thiếu không gian sinh hoạt cộng đồng và thiếu sự gắn kết với các dịch vụ xã hội cơ bản. Thực trạng này cho thấy gánh nặng bảo đảm chỗ ở cho công nhân trên thực tế đã bị “chuyển dịch” từ Nhà nước và doanh nghiệp sang thị trường nhà trọ tư nhân - một không gian cư trú phi chính quy và ít được kiểm soát.

Điều 11 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa ghi nhận quyền của mọi người được có mức sống thích đáng, bao gồm nhà ở thích đáng. Bình luận chung số 4 của Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa xác định việc đánh giá tính thích đáng của nơi ở phải xem xét an ninh pháp lý về cư trú, dịch vụ và hạ tầng, khả năng chi trả, khả năng ở được, khả năng tiếp cận, vị trí và sự phù hợp về văn hóa. Các tiêu chí này là căn cứ để đánh giá không chỉ số lượng chỗ ở được tạo lập mà cả chất lượng thụ hưởng quyền của công nhân [182].

Áp lực hạ tầng - xã hội thể hiện rõ rệt tại các địa bàn nghiên cứu trọng điểm như Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh (sát nhập tỉnh Bình Dương cũ), Tây Ninh (sát nhập tỉnh Long An cũ) và Bắc Ninh - những địa phương có số lượng KCN lớn, tỷ lệ lấp đầy cao và đóng vai trò là “điểm hút” lao động di cư. Mặc dù có sự khác biệt về điều kiện phát triển và mô hình quản lý, các địa phương này đều cho thấy điểm chung là sự mất cân đối kéo dài giữa phát triển KCN và phát triển hạ tầng xã hội, trong đó hạ tầng nhà ở cho công nhân là khâu yếu nhất. Việc thiếu quy hoạch đồng bộ và cơ chế ràng buộc trách nhiệm rõ ràng đối với chủ đầu tư KCN và doanh nghiệp sử dụng lao động đã góp phần duy trì mô hình cư trú dựa chủ yếu vào nhà trọ tư nhân, làm gia tăng rủi ro vi phạm các tiêu chuẩn về quyền có nơi ở thích đáng.

Tóm lại, sự gia tăng nhanh của các KCN cùng với dòng lao động di cư đã tạo ra áp lực lớn và đa chiều lên hạ tầng xã hội, đặc biệt là hạ tầng nhà ở cho công nhân. Áp lực này không chỉ phản ánh những hạn chế trong quản lý phát triển công nghiệp và đô thị, mà còn đặt ra vấn đề mang tính bản chất về việc bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân theo chuẩn mực quyền con người, qua đó nhấn mạnh yêu cầu phải điều chỉnh cách tiếp cận chính sách theo hướng coi nhà ở công nhân là một cấu phần bắt buộc của phát triển KCN bền vững.

3.1.3. Nhu cầu nhà ở của công nhân và thực trạng đáp ứng

Cùng với sự mở rộng nhanh chóng của các KCN và sự gia tăng mạnh mẽ của lực lượng lao động di cư, nhu cầu nhà ở của công nhân tại các địa phương công nghiệp trọng điểm ở Việt Nam đã trở thành một vấn đề kinh tế - xã hội nổi cộm. Các báo cáo của Bộ Xây dựng, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố cho thấy mặc dù Nhà nước đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách nhằm thúc đẩy phát triển nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân, song khả năng đáp ứng trên thực tế vẫn còn rất hạn chế, chưa tương xứng với quy mô và tốc độ phát triển của các KCN. Thực trạng này làm bộc lộ khoảng cách ngày càng rõ rệt giữa nhu cầu nhà ở chính đáng của công nhân và mức độ bảo đảm quyền có nơi ở trên thực tế.

Trước hết, nhà trọ tư nhân do các hộ gia đình và cá nhân đầu tư xây dựng theo hình thức tự phát hiện đang giữ vai trò chủ đạo trong cơ cấu cung nhà ở cho công nhân. Loại hình này chủ yếu hình thành tại các khu vực lân cận khu công nghiệp, tận dụng quỹ đất ở sẵn có để phát triển phòng trọ cho thuê, qua đó đáp ứng nhanh nhu cầu chỗ ở trước mắt của lực lượng lao động nhập cư. Sự chi phối của nhà trọ tư nhân là hệ quả trực tiếp của khoảng cách lớn giữa nhu cầu nhà ở ngày càng gia tăng của công nhân và tốc độ phát triển chậm của các dự án nhà ở chính thức. Tuy nhiên, do phát triển ngoài khuôn khổ quy hoạch tổng thể và thiếu sự quản lý chặt chẽ, chất lượng nhà trọ tư nhân thường không đồng đều, nhiều nơi không bảo đảm các tiêu chuẩn tối thiểu về diện tích, điều kiện vệ sinh, an toàn và hạ tầng kỹ thuật, làm gia tăng tính bất bình của không gian cư trú phụ thuộc vào khu công nghiệp.

Bên cạnh đó, nguồn cung nhà ở xã hội dành cho công nhân mặc dù đã được Nhà nước quan tâm thúc đẩy, song quy mô vẫn còn rất hạn chế và chưa tương xứng với nhu cầu thực tế. Số lượng các dự án nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân được đầu tư xây dựng còn ít so với tốc độ gia tăng nhanh của lực lượng lao động khu công nghiệp, trong khi tiến độ triển khai tại nhiều địa phương còn chậm. Thực trạng này khiến nhà ở xã hội chưa thể trở thành phân khúc chủ lực trong việc bảo đảm chỗ ở ổn định, lâu dài cho công nhân, đặc biệt là nhu cầu thuê nhà giá thấp và cư trú gần nơi làm việc - những nhu cầu đã được chỉ ra rõ trong phân tích về cầu nhà ở của công nhân. Một điểm đáng lưu ý khác trong cơ cấu cung nhà ở cho công nhân là vai trò còn mờ nhạt của doanh nghiệp sử dụng lao động trong việc tham gia đầu tư hoặc hỗ trợ nhà ở cho người lao động. Phần lớn doanh nghiệp trong khu công nghiệp vẫn tập trung chủ yếu vào hoạt động sản xuất, kinh doanh, chưa coi việc bảo đảm điều kiện cư trú cho công nhân là một nội dung cấu thành trong chiến lược phát triển nguồn nhân lực. Do chi phí đầu tư lớn, thời gian thu hồi vốn kéo dài và hiệu quả tài chính thấp, doanh nghiệp ít quan tâm đến các dự án nhà ở cho công nhân, dẫn đến sự thiếu vắng của khu vực này trong cơ cấu cung nhà ở. Việc thiếu cơ chế liên kết hiệu quả giữa doanh nghiệp, chính quyền địa phương và các chủ thể đầu tư nhà ở đã

làm hạn chế khả năng hình thành các khu nhà ở công nhân được quy hoạch đồng bộ, gắn với nơi làm việc.

Đánh giá một cách tổng thể, cơ cấu cung nhà ở cho công nhân hiện nay mang tính manh mún, phân tán và thiếu quy hoạch đồng bộ, chưa gắn kết chặt chẽ với quy hoạch phát triển khu công nghiệp và quy hoạch đô thị. Phần lớn nguồn cung được hình thành nhằm đáp ứng nhu cầu ngắn hạn trước áp lực gia tăng nhanh của lao động nhập cư, trong khi thiếu các giải pháp mang tính dài hạn để bảo đảm chỗ ở ổn định và điều kiện sống phù hợp cho công nhân. Sự thiếu đồng bộ giữa quy hoạch khu công nghiệp, quy hoạch nhà ở và quy hoạch hạ tầng xã hội đã dẫn đến tình trạng các khu cư trú công nhân thường thiếu các dịch vụ thiết yếu như nhà trẻ, y tế cơ sở, sinh hoạt văn hóa và không gian công cộng, qua đó ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng sống và mức độ thụ hưởng an sinh xã hội của công nhân.

Như vậy, trong mối liên hệ với đặc điểm di cư lao động và nhu cầu nhà ở của công nhân, cơ cấu cung nhà ở hiện nay chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu cả về quy mô, chất lượng và tính bền vững. Thực trạng này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải điều chỉnh chính sách theo hướng tăng cường vai trò điều tiết của Nhà nước, thúc đẩy sự tham gia thực chất của doanh nghiệp và phát triển các mô hình nhà ở cho công nhân trên cơ sở quy hoạch đồng bộ, qua đó góp phần bảo đảm an sinh xã hội và sự phát triển bền vững của các khu công nghiệp trong thời gian tới.

3.1.4. Diễn biến nguồn cung nhà ở xã hội và nhà ở công nhân giai đoạn 2016-2026

Giai đoạn 2016-2026 ghi nhận sự thay đổi đáng kể về định hướng chính sách và cơ chế tổ chức thực hiện chương trình nhà ở xã hội. Quyết định số 338/QĐ-TTg ngày 03/4/2023 đặt mục tiêu đầu tư xây dựng ít nhất 1.062.200 căn nhà ở xã hội trong giai đoạn 2021-2030. Quyết định số 444/QĐ-TTg ngày 27/02/2025 phân bổ chỉ tiêu hoàn thành nhà ở xã hội cho từng địa phương đến năm 2030. Tiếp đó, Nghị quyết số 07/NQ-CP ngày 12/01/2026 giao chỉ tiêu giai đoạn 2026-2030, tạo cơ sở để theo dõi tiến độ và trách nhiệm của địa phương theo từng năm [25].

Theo Bộ Xây dựng, đến tháng 8/2025, cả nước có 692 dự án nhà ở xã hội đang được triển khai với quy mô 633.559 căn; trong đó 146 dự án đã hoàn thành

với 103.717 căn, 144 dự án đã khởi công và đang triển khai với 127.261 căn, còn 402 dự án đã được chấp thuận chủ trương đầu tư với 402.581 căn. Số căn đã hoàn thành tương đương khoảng 16,4% tổng quy mô căn hộ của các dự án được thống kê. Khoảng cách giữa số căn hoàn thành, số căn đang xây dựng và số căn mới được chấp thuận chủ trương cho thấy cần đánh giá kết quả theo sản phẩm thực tế đã đưa vào sử dụng, thay vì đồng nhất quy mô dự án với mức độ thụ hưởng quyền [23].

Tại Đồng Nai, thống kê của ngành xây dựng năm 2025 xác định nhu cầu nhà ở xã hội khoảng 150.000-160.000 căn, trong đó khoảng 70% thuộc nhóm công nhân và người lao động làm việc tại các khu, cụm công nghiệp. Năm 2025, địa phương hoàn thành hơn 4.600 căn nhà ở xã hội; đến hết quý I/2026 có 73 dự án đã và đang triển khai với quy mô khoảng 71.800 căn. So sánh nhu cầu ước tính với số căn đã hoàn thành cho thấy việc gia tăng danh mục dự án mới chỉ là điều kiện cần; kết quả bảo đảm quyền phải được đo bằng số căn thực tế được đưa vào sử dụng, vị trí dự án và khả năng tiếp cận của công nhân [31].

Tại Long an, đến tháng 5/2025 có 37 khu công nghiệp đã được thành lập, trong đó 26 khu công nghiệp đủ điều kiện tiếp nhận đầu tư; 1.671 doanh nghiệp hoạt động trong các khu công nghiệp với 197.878 lao động. Địa phương đặt mục tiêu đầu tư khoảng 71.250 căn nhà ở xã hội đến năm 2030. Quy mô lao động và mục tiêu phát triển nhà ở cho thấy áp lực cung ứng rất lớn, đồng thời đòi hỏi việc triển khai phải xác định rõ tỷ trọng nhà cho thuê, vị trí so với nơi làm việc, mức giá và tiến độ đưa công trình vào sử dụng [17].

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, đến tháng 8/2025 có 24 dự án nhà ở xã hội đang triển khai với quy mô 25.845 căn; riêng chỉ tiêu năm 2025 là 13.040 căn, trong khi số căn đã hoàn thành tại thời điểm báo cáo là 4.277 căn và số căn đang đầu tư xây dựng là 13.727 căn. Đối với Bắc Ninh, việc liên tục công bố, chấp thuận các dự án nhà ở xã hội quy mô lớn cho thấy nguồn cung đang được mở rộng; tuy nhiên, đánh giá quyền có nơi ở vẫn phải xem xét đồng thời giá bán, giá thuê, khoảng cách đến khu công nghiệp, tỷ lệ lấp đầy và khả năng tiếp cận của công nhân [24].

Bảng 3.1. Một số số liệu về phát triển nhà ở xã hội và nhà ở công nhân

Phạm vi/địa phương	Số liệu được cơ quan có thẩm quyền công bố	Nhận định về mức độ bảo đảm quyền
Toàn quốc	692 dự án, quy mô 633.559 căn; 103.717 căn đã hoàn thành đến tháng 8/2025 [23].	Quy mô dự án tăng nhưng tỷ lệ căn hoàn thành còn thấp so với tổng quy mô được ghi nhận.
Đồng Nai	Nhu cầu khoảng 150.000-160.000 căn; khoảng 70% thuộc công nhân và người lao động tại khu, cụm công nghiệp; năm 2025 hoàn thành hơn 4.600 căn [31].	Nguồn cung mới đáp ứng một phần nhỏ nhu cầu; cần ưu tiên nhà cho thuê và vị trí gần KCN.
Tây Ninh	197.878 lao động làm việc trong khu công nghiệp vào tháng 5/2025; mục tiêu khoảng 71.250 căn đến năm 2030 [17].	Cần chuyển mục tiêu thành danh mục dự án, cơ cấu sản phẩm và tiến độ có thể kiểm chứng.
TP. Hồ Chí Minh	24 dự án với 25.845 căn đang triển khai; đến tháng 8/2025 đã hoàn thành 4.277 căn trong chỉ tiêu 13.040 căn của năm 2025 [24].	Áp lực đồng thời về quỹ đất, vốn, thủ tục và quỹ nhà cho thuê.
Bắc Ninh	Nhiều dự án nhà ở xã hội quy mô từ hơn 1.000 đến gần 2.000 căn được chấp thuận hoặc công bố trong năm 2026 [21].	Cần đánh giá tỷ lệ lấp đầy, giá và khoảng cách tới nơi làm việc để nhận diện lệch pha cung - cầu.

Để bổ sung căn cứ thực tiễn cho việc đánh giá pháp luật và chính sách, nghiên cứu tiến hành khảo sát công nhân tại là Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh (sát nhập tỉnh Bình Dương cũ), Tây Ninh (sát nhập tỉnh Long An cũ) và Bắc Ninh. Tổng số phiếu thu về là 1.181; sau khi kiểm tra đối tượng trả lời, mức độ hoàn thiện và tính nhất quán của thông tin, 895 phiếu được đưa vào phân tích. Toàn bộ quá trình loại phiếu được ghi nhận trong nhật ký xử lý dữ liệu để bảo đảm tính minh bạch và khả năng đối chiếu.

Nội dung khảo sát bao quát loại hình và căn cứ sử dụng nơi ở, đăng ký cư trú, chi phí, thời gian di chuyển, điều kiện hạ tầng, mức độ an toàn, khả năng tiếp cận chính sách, những khó khăn phát sinh và nhận định của công nhân về trách nhiệm của các chủ thể có liên quan. Mười bốn chỉ báo được sắp xếp thành ba nhóm: ổn định pháp lý và khả năng chi trả; điều kiện ở, hạ tầng và an toàn; vị trí, khả năng tiếp cận và tiếng nói của công nhân.

Bảng 3.2. Một số đặc điểm từ kết quả khảo sát về điều kiện cư trú

Chỉ báo	Số lượng	Tỷ lệ (%)
Nam	593	66,3
Nữ	287	32,1
Từ 18-24 tuổi	557	62,2
Thường trú ngoài tỉnh/thành phố nơi làm việc	358	40,0
Phòng trọ/nhà thuê tư nhân	416	46,5
Ký túc xá/nhà lưu trú/nhà do doanh nghiệp bố trí	177	19,8
Nhà ở xã hội	64	7,2
Chưa đăng ký hoặc đang làm thủ tục cư trú	145	16,2
Chi phí nơi ở từ 30% thu nhập trở lên	258	28,8
Đã chuyển nơi ở ít nhất 01 lần trong 03 năm	495	55,3

Trong tổng số 1181 phiếu khảo sát thu về, với 895 phiếu hợp lệ được sử dụng để tiến hành phân tích. Kết quả cho thấy, 46,5% đang sống tại phòng trọ hoặc nhà thuê tư nhân, còn tỷ lệ sử dụng nhà ở xã hội chỉ đạt 7,2%. Có 16,2% chưa đăng ký hoặc đang làm thủ tục đăng ký cư trú; 28,8% phải dành từ 30% thu nhập trở lên cho chi phí nơi ở; 55,3% đã chuyển chỗ ở ít nhất một lần trong ba năm. Các số liệu này cho thấy phần lớn công nhân vẫn phụ thuộc vào thị trường cho thuê tư nhân, trong khi mức độ ổn định và khả năng chi trả còn nhiều hạn chế.

Việc lựa chọn người trả lời được thực hiện theo phương thức thuận tiện có kiểm soát, nên kết quả phản ánh trước hết tình hình của nhóm công nhân tham gia khảo sát, không đại diện theo nghĩa thống kê cho toàn bộ công nhân trong các khu

công nghiệp. Dù vậy, những thông tin thu được vẫn có giá trị khi được đối chiếu với số liệu chính thức, quy định pháp luật và các nghiên cứu đã công bố, qua đó góp phần nhận diện xu hướng chung, những khoảng cách trong thực thi và sự khác biệt giữa các địa phương.

3.2. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Nội dung dưới đây đánh giá thực trạng trên hai phương diện có quan hệ chặt chẽ nhưng không đồng nhất: mức độ hoàn thiện của pháp luật và kết quả tổ chức thực hiện. Việc phân tích pháp luật nhằm xác định phạm vi quyền, đối tượng thụ hưởng, trách nhiệm của các chủ thể và cơ chế bảo vệ; việc phân tích thực tiễn tập trung vào nguồn cung đã hoàn thành, khả năng chi trả, chất lượng nơi ở, vị trí, hạ tầng xã hội, khả năng tiếp cận và cơ chế giám sát. Cách tiếp cận này khắc phục tình trạng chỉ mô tả chính sách hoặc chỉ liệt kê dự án mà chưa làm rõ mức độ thụ hưởng quyền trên thực tế.

Hiến pháp, Điều 22 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận quyền có nơi ở hợp pháp của công dân và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở của mọi người. Đây là nền tảng để bảo vệ sự ổn định cư trú, đời sống riêng tư và nhân phẩm của công nhân, nhất là nhóm lao động di cư. Tuy nhiên, quy định hiến định chưa tự thân xác lập đầy đủ các điều kiện cấu thành nơi ở thích đáng. Việc hiện thực hóa quyền vì vậy phụ thuộc vào mức độ cụ thể hóa trong pháp luật về nhà ở, cư trú, đất đai, xây dựng, phòng cháy, chữa cháy và quản lý khu công nghiệp. Luật Nhà ở năm 2023 đã tiếp tục xác định công nhân, người lao động thu nhập thấp là nhóm được hưởng chính sách nhà ở xã hội và thiết lập cơ sở pháp lý cho nhà lưu trú công nhân trong khu công nghiệp. Dù vậy, cơ chế hiện hành vẫn tập trung nhiều vào điều kiện tiếp cận sản phẩm nhà ở và ưu đãi đầu tư, trong khi trách nhiệm bảo đảm an ninh cư trú, khả năng chi trả, vị trí, dịch vụ thiết yếu và phương thức khắc phục khi quyền bị xâm phạm chưa được tổ chức thành một cơ chế thống nhất.

Nghị định số 35/2022/NĐ-CP về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế đã gắn việc phát triển khu công nghiệp với yêu cầu chuẩn bị nhà ở, công trình dịch vụ và tiện ích công cộng cho người lao động. Điểm tiến bộ của quy định này là không

tách hạ tầng sản xuất khỏi hạ tầng xã hội. Tuy nhiên, nghĩa vụ của từng chủ thể vẫn phải được xác định theo thẩm quyền, nội dung dự án và mức độ kiểm soát thực tế. Chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp không mặc nhiên có nghĩa vụ xây dựng nhà ở cho toàn bộ người lao động, nhưng phải thực hiện các trách nhiệm về quy hoạch, bố trí quỹ đất, đầu tư hoặc phối hợp đầu tư hạ tầng theo hồ sơ dự án và pháp luật có liên quan. Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm tổ chức quy hoạch, xác định nhu cầu, bố trí đất, lựa chọn dự án, kiểm tra tiến độ và bảo đảm sự kết nối với hạ tầng đô thị [122].

Quyết định số 338/QĐ-TTg ngày 03/4/2023 phê duyệt Đề án đầu tư xây dựng ít nhất một triệu căn hộ nhà ở xã hội cho người thu nhập thấp và công nhân khu công nghiệp giai đoạn 2021-2030 đã lượng hóa mục tiêu quốc gia và phân công trách nhiệm cho các bộ, ngành, địa phương. Giá trị của Đề án không chỉ nằm ở quy mô căn hộ dự kiến mà còn ở yêu cầu bố trí quỹ đất, cải cách thủ tục, huy động tín dụng và xác lập chỉ tiêu theo từng địa phương. Tuy nhiên, số căn được chấp thuận chủ trương hoặc khởi công chưa thể được xem đồng nhất với kết quả bảo đảm quyền. Kết quả phải được đánh giá bằng số căn hoàn thành, khả năng đưa vào sử dụng, cơ cấu thuê - thuê mua - mua, khoảng cách đến nơi làm việc, mức chi phí mà công nhân thực tế có thể gánh chịu và chất lượng dịch vụ đi kèm. Cách đánh giá này cũng phù hợp với Khuyến nghị số 115 năm 1961 của Tổ chức Lao động quốc tế về nhà ở cho người lao động, theo đó chính sách nhà ở cần ưu tiên điều kiện sống phù hợp và không được biến việc cung ứng chỗ ở thành công cụ ràng buộc bất lợi đối với người lao động [62].

Tuy nhiên, xét dưới góc độ quyền con người, vẫn tồn tại khoảng cách đáng kể giữa khung pháp luật - chính sách hiện hành và yêu cầu của quyền có nơi ở thích đáng theo chuẩn mực quốc tế. Các yếu tố cốt lõi cấu thành tính “thích đáng” của chỗ ở, như khả năng tiếp cận thực tế, mức độ an toàn, khả năng chi trả phù hợp với thu nhập và điều kiện sống gắn với hạ tầng xã hội, chưa được quy định một cách thống nhất và có tính ràng buộc pháp lý cao. Hệ quả là, trong nhiều trường hợp, quyền có nơi ở của công nhân vẫn phụ thuộc đáng kể vào cơ chế thị trường và các giải pháp cư trú tự phát, đặc biệt là hệ thống nhà trọ ngoài khu công nghiệp.

Chính trong bối cảnh đó, việc đánh giá thực trạng bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam cần được đặt trong mối quan hệ đối chiếu giữa khung pháp luật - chính sách nêu trên và điều kiện thực thi cụ thể. Trên cơ sở đó, các nội dung tiếp theo sẽ tập trung phân tích những kết quả đạt được, các hạn chế, bất cập và nguyên nhân, qua đó làm rõ khoảng cách giữa quyền được ghi nhận trong pháp luật và mức độ hiện thực hóa quyền trong đời sống thực tế của công nhân khu công nghiệp.

Các tiêu chí đánh giá được xác định từ Điều 11 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, Bình luận chung số 4 của Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, Hiến pháp năm 2013 và pháp luật Việt Nam về nhà ở, cư trú, xây dựng, phòng cháy, chữa cháy và quản lý khu công nghiệp. Trên cơ sở đó, thực trạng được xem xét theo sáu nhóm vấn đề: an ninh pháp lý về cư trú; khả năng chi trả; khả năng ở được và an toàn; dịch vụ thiết yếu và vị trí; khả năng tiếp cận không phân biệt đối xử; sự tham gia, giám sát và trách nhiệm giải trình [182].

Khung pháp luật hiện hành đã có bước phát triển đáng kể. Hiến pháp năm 2013 ghi nhận quyền có nơi ở hợp pháp của công dân và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở của mọi người. Luật Nhà ở năm 2023 xác định công nhân, người lao động tại doanh nghiệp, hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã trong và ngoài khu công nghiệp là nhóm được hưởng chính sách nhà ở xã hội; đồng thời quy định riêng về nhà lưu trú công nhân trong khu công nghiệp. Nghị định số 100/2024/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 261/2025/NĐ-CP, Nghị định số 54/2026/NĐ-CP và Nghị định số 136/2026/NĐ-CP, phản ánh quá trình tiếp tục điều chỉnh điều kiện, thủ tục và cơ chế phát triển nhà ở xã hội [98].

Tuy nhiên, các quy định liên quan đến quyền có nơi ở của công nhân vẫn phân tán trong pháp luật về nhà ở, đất đai, đầu tư, xây dựng, cư trú, lao động, phòng cháy chữa cháy, bảo vệ môi trường và quản lý khu công nghiệp. Sự phân tán này làm cho việc tổ chức thi hành thường thiên về quản lý dự án, thủ tục đầu tư và số lượng căn hộ, trong khi các chỉ báo về chất lượng nơi ở, khả năng chi trả, mức độ bảo vệ người thuê và khả năng tiếp cận dịch vụ xã hội chưa được theo dõi đồng đều.

Bảng 3.3. Đánh giá khái quát theo các tiêu chí bảo đảm quyền có nơi ở

Tiêu chí	Kết quả bước đầu	Giới hạn còn tồn tại
An ninh pháp lý	Quyền có nơi ở và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở được hiến định; quản lý cư trú được số hóa	Quan hệ thuê trọ còn thiếu hợp đồng rõ ràng; cơ chế bảo vệ người thuê chưa thuận tiện.
Khả năng chi trả	Có chính sách giá, tín dụng, ưu đãi và nhiều hình thức tiếp cận	Nguồn nhà cho thuê ít; tổng chi phí thuê, điện, nước và đi lại vẫn là gánh nặng.
Khả năng ở được và an toàn	Quy chuẩn xây dựng, môi trường và phòng cháy chữa cháy được cập nhật	Nhà trọ tự phát, mật độ cao và điều kiện an toàn không đồng đều.
Dịch vụ thiết yếu và vị trí	Dự án mới chú trọng hơn đến hạ tầng; nhà lưu trú được gần với KCN	Nhiều khu ở thiếu nhà trẻ, y tế, giao thông công cộng hoặc xa nơi làm việc.
Khả năng tiếp cận	Công nhân được xác định là đối tượng ưu tiên; điều kiện được điều chỉnh theo hướng mở rộng	Thủ tục, thông tin và cơ cấu sản phẩm chưa phù hợp với mọi nhóm công nhân.
Tham gia và giải trình	Có cơ chế công khai dự án, giám sát nhà nước và vai trò đại diện của công đoàn	Thiếu dữ liệu thống nhất, kênh phản ánh thuận tiện và đầu mối chịu trách nhiệm rõ ràng.

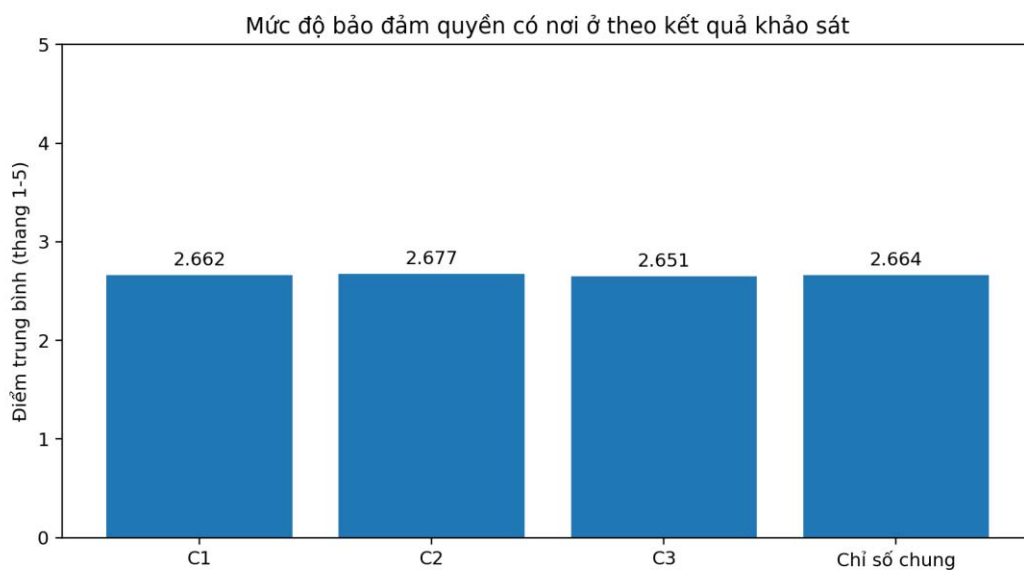
3.2.1. Kết quả trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp**Bảng 3.4. Điểm trung bình và độ tin cậy của các nhóm chỉ báo**

Nhóm chỉ báo	Điểm TB	Độ lệch chuẩn	Cronbach's alpha
Ổn định pháp lý và khả năng chi trả (C1)	2,662	1,152	0,964
Điều kiện ở, hạ tầng và an toàn (C2)	2,677	1,135	0,969
Vị trí, khả năng tiếp cận và tiếng nói (C3)	2,651	1,152	0,960
Chỉ số chung 14 biến	2,664	1,112	0,984

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả, 895 phiếu hợp lệ.

Điểm trung bình của ba nhóm chỉ báo dao động từ 2,651 đến 2,677 trên thang năm điểm; chỉ số chung đạt 2,664. Những số liệu này cho thấy mức độ đánh giá chủ yếu tập trung quanh ngưỡng trung bình và chưa phản ánh một trạng thái bảo đảm quyền vững chắc. Hệ số Cronbach's alpha của các nhóm đều từ 0,960 trở lên, cho thấy mức độ nhất quán nội tại cao của thang đo; tuy nhiên, kết quả này không thay thế việc phân tích nội dung từng chỉ báo và không được sử dụng để suy luận quan hệ nhân quả.

Biểu đồ 3.1. Điểm trung bình của các nhóm chỉ báo về quyền có nơi ở



Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả, 895 phiếu hợp lệ.

Thứ nhất, kết quả trong bảo đảm quyền cư trú hợp pháp và an toàn của con người, một trong những kết quả đáng ghi nhận trong quá trình bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam là việc Nhà nước đã từng bước thiết lập được cơ sở pháp lý tương đối rõ ràng nhằm bảo đảm quyền cư trú hợp pháp và an toàn. Quyền cư trú hợp pháp và an toàn là nội dung cốt lõi, mang tính nền tảng của quyền có nơi ở, bởi đây là điều kiện tiên quyết để cá nhân có thể ổn định cuộc sống, bảo vệ đời sống riêng tư và tiếp cận các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa khác. Dưới góc độ tiếp cận quyền con người, bảo đảm quyền cư trú hợp pháp không chỉ dừng lại ở việc thừa nhận nơi ở về mặt pháp lý, mà còn bao hàm nghĩa vụ của Nhà nước trong việc bảo vệ cá nhân trước các hành vi xâm phạm, cưỡng chế hoặc can thiệp tùy tiện vào chỗ ở.

Trước hết, Hiến pháp năm 2013 đánh dấu một bước tiến quan trọng khi lần đầu tiên ghi nhận trực tiếp quyền có nơi ở hợp pháp của công dân, đồng thời hiến định nguyên tắc bất khả xâm phạm về chỗ ở. Điều 22 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân có quyền có nơi ở hợp pháp”; “Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở”; và “Việc khám xét chỗ ở do luật định”. Ba nội dung này tạo thành một cấu trúc hiến định tương đối đầy đủ đối với quyền cư trú, bao gồm cả yếu tố xác lập quyền (quyền có nơi ở hợp pháp) và yếu tố bảo vệ quyền (bất khả xâm phạm về chỗ ở, kiểm soát sự can thiệp của quyền lực nhà nước). Đối với công nhân trong các khu công nghiệp, quy định của Hiến pháp mang ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đây là nhóm lao động có đặc điểm cư trú không ổn định, phần lớn là lao động di cư từ nông thôn hoặc địa phương khác, sinh sống ngoài nơi đăng ký thường trú và phụ thuộc nhiều vào các hình thức thuê nhà, thuê trọ hoặc ký túc xá. Trong bối cảnh đó, việc Hiến pháp không giới hạn quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở cho “công dân”, mà mở rộng cho “mọi người”, đã thể hiện sự tiệm cận với chuẩn mực phổ quát của quyền con người theo luật nhân quyền quốc tế. Quy định này cho thấy Nhà nước thừa nhận chỗ ở của mỗi cá nhân - không phân biệt địa vị cư trú hay tình trạng di cư - đều là không gian riêng tư cần được tôn trọng và bảo vệ [92].

Dưới góc độ chuẩn mực quốc tế, việc Hiến pháp ghi nhận quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở cho “mọi người” phù hợp với yêu cầu về “an ninh pháp lý về cư trú” (được nêu trong Bình luận chung số 4 của Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (CESCR). Theo đó, một nơi ở chỉ được coi là “thích đáng” khi cá nhân được bảo đảm chống lại các hành vi cưỡng chế di dời, xâm nhập trái phép hoặc tước đoạt chỗ ở một cách tùy tiện. Như vậy, xét trên phương diện hiến định, Việt Nam đã tạo dựng được nền tảng chuẩn mực quan trọng cho việc bảo đảm an toàn cư trú của công nhân trong các khu công nghiệp [182].

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, Luật Cư trú năm 2020 tiếp tục cụ thể hóa quyền cư trú hợp pháp và an toàn thông qua việc xác lập khái niệm “chỗ ở hợp pháp” và các nguyên tắc cư trú. Luật Cư trú năm 2020 định nghĩa chỗ ở hợp pháp là nơi được sử dụng để sinh sống và thuộc quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng hợp pháp của công dân, bao gồm nhà ở, phương tiện hoặc các hình thức cư trú hợp pháp

khác. Đồng thời, luật khẳng định quyền tự do cư trú của công dân và nguyên tắc việc hạn chế quyền cư trú chỉ được thực hiện theo quy định của luật và trong các trường hợp đặc biệt do cơ quan có thẩm quyền quyết định. Đối với công nhân khu công nghiệp, các quy định của Luật Cư trú năm 2020 có ý nghĩa ở chỗ tạo ra khuôn khổ pháp lý rõ ràng hơn để công nhận và bảo vệ tình trạng cư trú thực tế của người lao động, kể cả trong các hình thức ở thuê, ở nhờ hoặc lưu trú tạm thời. Việc chuyển đổi từ mô hình quản lý cư trú dựa trên sổ hộ khẩu sang quản lý bằng cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư đã góp phần giảm thiểu các rào cản hành chính trong đăng ký cư trú, qua đó tạo điều kiện thuận lợi hơn cho công nhân thực hiện quyền cư trú hợp pháp tại nơi làm việc. Theo yêu cầu bảo đảm quyền con người, đây là một bước tiến đáng ghi nhận trong việc bảo đảm khả năng tiếp cận và thực thi quyền cư trú, nhất là đối với nhóm lao động di cư có tính dễ bị tổn thương cao.

Bên cạnh việc xác lập quyền cư trú hợp pháp, pháp luật hiện hành cũng từng bước tăng cường cơ chế bảo vệ an toàn cư trú cho công nhân thông qua các quy định liên quan đến bất khả xâm phạm về chỗ ở và chế tài xử lý hành vi xâm phạm. Hiến pháp năm 2013, Bộ luật Hình sự và Bộ luật Tố tụng hình sự đều khẳng định rõ nguyên tắc không ai được tự ý xâm phạm chỗ ở của người khác nếu không có căn cứ pháp luật. Các quy định này tạo nền tảng pháp lý để bảo vệ công nhân trước các hành vi xâm nhập trái phép, cưỡng ép rời khỏi nơi ở, hoặc các biện pháp cưỡng chế không đúng trình tự. Trong bối cảnh công nhân khu công nghiệp thường cư trú tại các khu nhà trọ đông đúc, thiếu ổn định về pháp lý, việc pháp luật khẳng định nguyên tắc bất khả xâm phạm về chỗ ở có ý nghĩa đặc biệt trong việc bảo vệ đời sống riêng tư và an ninh cá nhân của người lao động. Đây là nội dung thể hiện rõ nhất sự tiếp cận quyền con người của Nhà nước trong lĩnh vực cư trú, bởi quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở gắn trực tiếp với phẩm giá con người và quyền được sống an toàn, không bị quấy nhiễu hay đe dọa [92].

Có thể khẳng định rằng Nhà nước Việt Nam đã đạt được những kết quả bước đầu quan trọng trong việc thiết lập cơ sở pháp lý cho quyền cư trú hợp pháp và an toàn của công nhân khu công nghiệp. Quyền này không chỉ được ghi nhận trong Hiến pháp, mà còn được cụ thể hóa thông qua pháp luật chuyên ngành về cư trú,

đồng thời được bảo vệ bằng các quy phạm hình sự và tố tụng. Những kết quả này thể hiện sự tiệm cận đáng kể với các chuẩn mực quốc tế về an ninh cư trú và bảo vệ chỗ ở. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng những kết quả nêu trên chủ yếu mới dừng lại ở phương diện quy định pháp lý, tức là ở mức độ ghi nhận và thiết lập khuôn khổ pháp luật. Trên thực tế, việc bảo đảm quyền cư trú hợp pháp và an toàn của công nhân vẫn còn đối mặt với nhiều thách thức trong quá trình thực thi. Khoảng cách giữa quyền được ghi nhận và khả năng được bảo đảm đầy đủ trong đời sống thực tế vẫn tồn tại, đặc biệt đối với những công nhân cư trú trong các khu nhà trọ tự phát, thiếu hợp đồng thuê nhà ổn định hoặc không đăng ký cư trú đầy đủ.

Do đó, có thể khái quát rằng việc ghi nhận quyền cư trú hợp pháp và an toàn cho công nhân trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Cư trú năm 2020 là một bước tiến quan trọng về chuẩn mực quyền con người, góp phần tạo nền tảng pháp lý để bảo vệ công nhân trong môi trường cư trú đặc thù của các khu công nghiệp. Tuy nhiên, hiệu quả bảo đảm quyền này trong thực tiễn vẫn phụ thuộc lớn vào khả năng tổ chức thực thi pháp luật, cơ chế giám sát và mức độ ưu tiên mà Nhà nước và các chủ thể liên quan dành cho việc bảo vệ quyền cư trú của công nhân [96].

Thứ hai, kết quả đạt được trong bảo đảm quyền tiếp cận nhà ở với chi phí phù hợp. Bên cạnh việc thiết lập cơ sở pháp lý bảo đảm quyền cư trú hợp pháp và an toàn, một kết quả đáng ghi nhận khác trong thực tiễn bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp là những chuyển biến bước đầu trong việc bảo đảm quyền tiếp cận nhà ở với chi phí phù hợp. Đây là nội dung cốt lõi của quyền có nơi ở theo tiếp cận quyền con người, bởi khả năng chi trả là điều kiện quyết định việc quyền được thực thi trên thực tế, đặc biệt đối với các nhóm lao động có thu nhập thấp và vị thế dễ bị tổn thương như công nhân khu công nghiệp. Theo đó, chi phí nhà ở không được vượt quá khả năng tài chính hợp lý của người dân và không được làm suy giảm khả năng tiếp cận các nhu cầu thiết yếu khác như lương thực, chăm sóc y tế và giáo dục. Khi đối chiếu chuẩn mực này với chính sách và pháp luật Việt Nam, có thể nhận thấy Nhà nước đã từng bước ghi nhận và nội luật hóa đúng nhóm công nhân khu công nghiệp là đối tượng cần được ưu tiên đặc biệt trong bảo đảm khả năng tiếp cận nhà ở với chi phí phù hợp.

Trước hết, Luật Nhà ở năm 2023 đánh dấu một chuyển biến đáng kể trong tư duy lập pháp khi tiếp tục khẳng định công nhân khu công nghiệp là đối tượng thụ hưởng chính sách nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân. Việc xác định rõ vị trí pháp lý của công nhân trong các quy định về nhà ở cho thấy pháp luật đã nhận diện đúng mối quan hệ giữa thu nhập, điều kiện lao động và nhu cầu cư trú của nhóm xã hội này. So với cách tiếp cận trước đây vốn đặt nặng vai trò điều tiết của thị trường, Luật Nhà ở năm 2023 thể hiện rõ hơn trách nhiệm của Nhà nước trong việc tạo lập cơ chế hỗ trợ để công nhân có thể tiếp cận nhà ở với chi phí không vượt quá khả năng chi trả thực tế. Một biểu hiện rõ nét của chuyển biến này là việc pháp luật cho phép và khuyến khích phát triển các hình thức tiếp cận nhà ở linh hoạt như thuê, thuê mua và mua nhà ở xã hội đối với công nhân. Cơ chế thuê và thuê mua đặc biệt phù hợp với đặc thù của công nhân khu công nghiệp - nhóm lao động có thu nhập trung bình thấp, tính ổn định việc làm chưa cao và khó có khả năng tích lũy vốn ban đầu để mua nhà theo cơ chế thị trường thuần túy. Cùng với Luật Nhà ở năm 2023, Nghị định số 35/2022/NĐ-CP về quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế cũng góp phần định hình cơ chế bảo đảm khả năng tiếp cận nhà ở cho công nhân thông qua việc yêu cầu gắn phát triển khu công nghiệp với bố trí quỹ đất và hạ tầng phục vụ người lao động, trong đó có nhà ở. Việc dành quỹ đất phù hợp để phát triển nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân là điều kiện quan trọng để giảm chi phí đầu vào của các dự án nhà ở, từ đó tạo tiền đề cho việc hình thành mức giá thuê và thuê mua phù hợp với thu nhập của công nhân. Theo yêu cầu bảo đảm quyền con người, đây là biểu hiện của nghĩa vụ “thực hiện” mà Nhà nước phải đảm nhận, thông qua việc can thiệp vào các yếu tố cấu trúc của thị trường nhà ở nhằm bảo đảm công bằng trong tiếp cận quyền.

Tại một số địa phương có nhiều khu công nghiệp, chính sách phát triển nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân bước đầu đã mở rộng cơ hội tiếp cận chỗ ở với chi phí thấp hơn nhà ở thương mại. Chỉ tiêu phát triển nhà ở xã hội đã được lồng ghép vào chương trình phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch phát triển nhà ở của địa phương. Các dự án dành riêng hoặc ưu tiên cho công nhân, dù còn khác nhau về

quy mô và tiến độ, đã tạo thêm lựa chọn ngoài thị trường nhà trọ tự phát, nơi giá thuê và các khoản dịch vụ thường biến động và thiếu cơ chế kiểm soát thống nhất.

Đặc biệt, mô hình nhà lưu trú công nhân được pháp luật ghi nhận và một số địa phương triển khai cho thấy tiềm năng lớn trong việc bảo đảm khả năng tiếp cận nhà ở với chi phí phù hợp. Nhà lưu trú công nhân, về mặt nguyên tắc, được thiết kế để cho thuê với giá thấp, có sự hỗ trợ từ Nhà nước thông qua ưu đãi đất đai, tín dụng và hạ tầng. So với nhà trọ tư nhân, mô hình này có ưu thế ở chỗ chi phí thuê được kiểm soát tốt hơn và ít chịu tác động của đầu cơ hoặc biến động thị trường. Dưới góc độ lý luận quyền con người, đây là hình thức can thiệp trực tiếp và có trách nhiệm của Nhà nước nhằm bảo đảm rằng chi phí nhà ở không trở thành rào cản làm vô hiệu hóa quyền có nơi ở của công nhân. Thay vì để công nhân tự xoay xở trong thị trường nhà ở mang tính cạnh tranh cao, Nhà nước đã từng bước xây dựng các công cụ pháp lý và chính sách nhằm điều chỉnh mối quan hệ giữa thu nhập và chi phí nhà ở. Sự can thiệp này cho thấy một chuyển biến quan trọng về tư duy chính sách: từ chỗ coi nhà ở của công nhân là vấn đề thuộc trách nhiệm cá nhân hoặc thị trường, sang cách tiếp cận coi đây là vấn đề an sinh xã hội gắn với trách nhiệm của Nhà nước và nghĩa vụ bảo đảm quyền con người.

Qua đó có thể thấy, pháp luật và chính sách nhận diện đúng công nhân khu công nghiệp là nhóm cần ưu tiên trong bảo đảm khả năng chi trả đã tạo ra những tiền đề quan trọng cho việc thực thi quyền có nơi ở. Việc thiết kế các cơ chế tiếp cận nhà ở linh hoạt, đặc biệt là thuê và thuê mua, giúp giảm áp lực tài chính ban đầu đối với công nhân và tăng khả năng tiếp cận nhà ở ổn định trong ngắn và trung hạn. Đây là kết quả có ý nghĩa đáng kể, phản ánh xu hướng nội luật hóa các chuẩn mực quốc tế về quyền có nơi ở thích đáng trong điều kiện cụ thể của Việt Nam.

Những kết quả nêu trên mới phản ánh sự chuyển biến về khuôn khổ pháp luật và tổ chức thực hiện, chưa đủ để khẳng định phần lớn công nhân đã tiếp cận được nơi ở phù hợp. Khả năng chi trả phải được đánh giá trên tổng chi phí cư trú, gồm tiền thuê, điện, nước, phí dịch vụ và chi phí đi lại, chứ không chỉ dựa vào giá thuê niêm yết. Trong khi đó, quy mô nhà ở xã hội cho thuê và nhà lưu trú công nhân còn hạn chế; nhiều lao động có thu nhập biến động hoặc thường xuyên thay đổi việc

làm không lựa chọn phương án vay dài hạn để mua nhà. Vì vậy, chính sách hỗ trợ chỉ phát huy tác dụng khi cơ cấu sản phẩm phù hợp với nhu cầu thuê, mức giá được công khai và nguồn cung được bố trí gần nơi làm việc [121].

Tóm lại, kết quả trong bảo đảm quyền tiếp cận nhà ở với chi phí phù hợp cho công nhân khu công nghiệp thể hiện rõ sự thay đổi phương thức can thiệp của Nhà nước từ mô hình “trông chờ thị trường” sang mô hình “can thiệp có trách nhiệm” dựa trên tiếp cận quyền con người. Việc ghi nhận công nhân là đối tượng ưu tiên, thiết lập cơ chế thuê - thuê mua và phát triển nhà ở xã hội, nhà lưu trú công nhân cho thấy pháp luật và chính sách Việt Nam đã bước đầu tiệm cận chuẩn mực của CDESCR. Đây là nền tảng quan trọng để tiếp tục hoàn thiện các cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp trong giai đoạn tiếp theo.

Thứ ba, kết quả trong bảo đảm điều kiện sống và dịch vụ cơ bản của công nhân trong khu công nghiệp. Một kết quả đáng ghi nhận khác trong quá trình bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam là sự chuyển biến bước đầu trong việc bảo đảm điều kiện sống và khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản gắn liền với nơi ở. Trong thời gian gần đây, pháp luật và chính sách của Việt Nam đã thể hiện rõ xu hướng tiếp cận toàn diện hơn đối với nhà ở công nhân, theo đó nhà ở không được nhìn nhận như một cấu trúc vật chất đơn lẻ, mà phải được đặt trong mối liên hệ hữu cơ với điều kiện sống và các dịch vụ xã hội thiết yếu. Sự chuyển biến này thể hiện rõ nét qua các quy định của Nghị định số 35/2022/NĐ-CP về quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế, Luật Nhà ở năm 2023, cũng như các chương trình và đề án phát triển nhà ở xã hội ở quy mô quốc gia, đặc biệt là Đề án đầu tư xây dựng ít nhất một triệu căn nhà ở xã hội cho đối tượng thu nhập thấp và công nhân khu công nghiệp [122].

Trước hết, Nghị định số 35/2022/NĐ-CP đánh dấu một bước tiến quan trọng trong tư duy quản lý nhà nước đối với phát triển khu công nghiệp, khi lần đầu tiên đặt vấn đề nhà ở và điều kiện sống của người lao động như một thành tố cấu thành của mô hình khu công nghiệp bền vững. Theo tinh thần của Nghị định, việc phát triển khu công nghiệp không chỉ tập trung vào hạ tầng sản xuất, mà còn phải gắn với trách nhiệm bố trí quỹ đất, đầu tư hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội phục vụ đời

sống người lao động, bao gồm nhà ở, giao thông, cấp - thoát nước, xử lý chất thải và các công trình dịch vụ thiết yếu. Theo yêu cầu bảo đảm quyền con người, quy định này thể hiện sự tiếp thu tiêu chí quyền có nơi ở thích đáng theo CESCR. Việc yêu cầu các chủ thể phát triển khu công nghiệp phải tính đến điều kiện sống của công nhân ngay từ khâu quy hoạch đã tạo nền tảng pháp lý để gắn kết nơi ở với các dịch vụ cơ bản như nước sạch, điện, vệ sinh môi trường, y tế và giao thông. Đây là điều kiện quan trọng để bảo đảm rằng nơi ở của công nhân không chỉ là nơi trú ngụ tạm thời, mà là không gian sống có khả năng đáp ứng các nhu cầu sinh hoạt tối thiểu và góp phần bảo vệ sức khỏe, an toàn của người lao động.

Bên cạnh đó, Luật Nhà ở năm 2023 đã góp phần củng cố và cụ thể hóa hơn nữa các yêu cầu về điều kiện sống trong phát triển nhà ở dành cho công nhân khu công nghiệp, Luật Nhà ở năm 2023 nhấn mạnh rõ hơn yêu cầu đồng bộ hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội đối với các dự án nhà ở, bao gồm cả nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân. Luật đặt ra các tiêu chuẩn tối thiểu về diện tích, kết cấu, an toàn công trình, điều kiện chiếu sáng, thông gió, vệ sinh và phòng cháy, chữa cháy - những yếu tố trực tiếp liên quan đến tiêu chí theo chuẩn mực quốc tế. Đối với công nhân khu công nghiệp, việc Luật Nhà ở năm 2023 chính thức ghi nhận nhà lưu trú công nhân trong khu công nghiệp như một loại hình nhà ở được pháp luật bảo hộ có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đây không chỉ là sự thừa nhận về mặt hình thức pháp lý, mà còn là cơ sở để áp dụng thống nhất các quy chuẩn kỹ thuật và yêu cầu về điều kiện sinh sống đối với loại hình nhà ở vốn trước đây chủ yếu tồn tại trong thực tế với chất lượng không đồng đều. Theo yêu cầu bảo đảm quyền con người, việc chuẩn hóa các điều kiện về an toàn, vệ sinh và khả năng sinh sống là bước then chốt để chuyển từ bảo đảm “có chỗ ở” sang bảo đảm “có nơi ở thích đáng”.

Bên cạnh hai văn bản pháp luật nêu trên, Đề án đầu tư xây dựng ít nhất một triệu căn nhà ở xã hội cho đối tượng thu nhập thấp và công nhân khu công nghiệp giai đoạn 2021-2030 thể hiện rõ nỗ lực của Nhà nước trong việc tiếp cận nhà ở công nhân theo hướng tích hợp điều kiện sống và dịch vụ xã hội. Đề án không chỉ đặt mục tiêu gia tăng số lượng căn hộ, mà còn nhấn mạnh yêu cầu phát triển nhà ở xã hội gắn với hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội đồng bộ, coi đây là điều kiện tiên

quyết để bảo đảm chất lượng sống của người dân và người lao động. Việc yêu cầu các địa phương có khu công nghiệp phải lồng ghép phát triển nhà ở xã hội vào quy hoạch đô thị, quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cho thấy Nhà nước đã bước đầu dịch chuyển từ tư duy “xây nhà để giải quyết chỗ ở” sang tư duy “xây dựng không gian sống”. Dưới lăng kính của CDESCR, đây là sự tiếp thu đầy đủ hơn các tiêu chí về khả năng tiếp cận dịch vụ cơ bản, vị trí phù hợp và điều kiện sinh sống an toàn - những yếu tố cấu thành quyền có nơi ở thích đáng [123].

Tại một số địa phương có nhiều khu công nghiệp, cùng với việc phát triển nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân, một số dự án đã chú trọng hơn đến vị trí, kết nối giao thông, không gian sinh hoạt chung và khả năng tiếp cận dịch vụ y tế, giáo dục. Bình Dương và Đồng Nai là những trường hợp cho thấy sự chuyển dịch từng bước từ việc chủ yếu dựa vào thị trường nhà trọ sang tăng cường vai trò của Nhà nước trong quy hoạch, kiểm soát chất lượng và hỗ trợ phát triển nhà ở dành cho người lao động. Tuy nhiên, phạm vi và mức độ thực hiện giữa các dự án chưa đồng đều; nhiều khu vực vẫn thiếu sự kết nối giữa nhà ở với hạ tầng và dịch vụ thiết yếu.

Tại Bình Dương, việc phát triển nhà ở xã hội và các mô hình nhà ở dành cho người lao động đã tạo ra một số kinh nghiệm đáng chú ý về huy động nguồn lực và tổ chức không gian cư trú. Tuy nhiên, khả năng chi trả không thể chỉ được đánh giá từ giá thuê hoặc giá bán được công bố. Cần tính đến tổng chi phí cư trú, vị trí dự án, chi phí đi lại, điều kiện tiếp cận dịch vụ và mức độ ổn định việc làm của công nhân. Cách đánh giá này cho phép nhận diện chính xác hơn khoảng cách giữa việc có sản phẩm nhà ở trên thị trường và khả năng thụ hưởng thực tế của người lao động.

Kinh nghiệm tại Bình Dương đồng thời cho thấy việc mở rộng nguồn cung cần gắn với cơ cấu sản phẩm phù hợp. Công nhân độc thân, người lao động có gia đình, lao động làm việc ngắn hạn và người có nhu cầu định cư lâu dài không có cùng khả năng tài chính hoặc lựa chọn cư trú. Vì vậy, kết quả bảo đảm quyền phải được đánh giá theo tỷ trọng nhà cho thuê, thời hạn thuê linh hoạt, mức độ kết nối với khu công nghiệp và khả năng duy trì nơi ở, thay vì chỉ căn cứ vào tổng số dự án hoặc quy mô căn hộ được phê duyệt.

Tại Đồng Nai, Ủy ban nhân dân tỉnh đã ban hành Quyết định số 68/2024/QĐ-UBND ngày 08/11/2024 quy định khung giá thuê nhà ở xã hội, nhà lưu trú công nhân và khung giá dịch vụ quản lý vận hành nhà chung cư. Việc ban hành khung giá tạo căn cứ để kiểm soát chi phí, hạn chế việc đẩy giá thuê vượt quá khả năng chi trả của người thu nhập thấp. Tuy nhiên, công cụ giá chỉ có ý nghĩa khi đồng thời có đủ quỹ nhà cho thuê, thông tin hợp đồng minh bạch và cơ chế kiểm tra các khoản thu ngoài giá thuê. Nếu nguồn cung chính thức còn nhỏ, phần lớn công nhân vẫn phải thuê nhà trên thị trường dân sinh, nơi khả năng kiểm soát giá và chất lượng không đồng đều [98].

Dưới góc độ tiếp cận quyền con người, các chính sách của Bình Dương và Đồng Nai cho thấy sự tiếp thu ngày càng rõ ràng tiêu chí trong quyền có nơi ở thích đáng theo Bình luận chung số 4 của Ủy ban CESCR. Việc kiểm soát giá thuê gắn với yêu cầu tiêu chuẩn kỹ thuật, an toàn, vệ sinh và hạ tầng đi kèm không chỉ nhằm bảo đảm công nhân “có chỗ ở”, mà còn góp phần cải thiện điều kiện sinh sống, bảo vệ sức khỏe và an toàn trong đời sống hằng ngày. Đây là biểu hiện quan trọng của nghĩa vụ “thực hiện” mà Nhà nước phải đảm nhận trong việc bảo đảm các quyền kinh tế, xã hội. Tuy nhiên, kinh nghiệm từ hai địa phương này cũng cho thấy rằng hiệu quả bảo đảm quyền có nơi ở thích đáng, đặc biệt là khả năng tiếp cận điều kiện sống và dịch vụ cơ bản, vẫn phụ thuộc mạnh mẽ vào quy mô và tính bền vững của nguồn cung nhà ở xã hội. Mặc dù các chính sách kiểm soát giá và đầu tư công đã đưa chi phí tiếp cận nhà ở của công nhân tiệm cận theo chuẩn mực quốc tế, nhưng khi nguồn cung chưa đủ lớn và phân bố chưa đồng đều, quyền này trên thực tế vẫn chỉ được bảo đảm cho một bộ phận người lao động. Có thể khẳng định rằng Nhà nước Việt Nam đã đạt được những kết quả bước đầu quan trọng trong việc bảo đảm điều kiện sống và dịch vụ cơ bản cho công nhân khu công nghiệp. Việc gắn kết nhà ở công nhân với hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và các quy chuẩn về an toàn, vệ sinh là dấu hiệu rõ ràng của sự nâng cao chuẩn mực pháp lý trong bảo đảm quyền có nơi ở.

Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng những kết quả đạt được trong lĩnh vực này vẫn mang tính bước đầu và chưa đồng đều giữa các địa phương. Trong nhiều

trường hợp, việc bảo đảm điều kiện sống và dịch vụ cơ bản vẫn phụ thuộc vào năng lực quản lý, nguồn lực tài chính và mức độ ưu tiên của từng địa phương, dẫn đến sự khác biệt đáng kể trong chất lượng nhà ở và môi trường sống của công nhân. Điều đó cho thấy mặc dù chuẩn mực đã được nội luật hóa, nhưng việc hiện thực hóa đầy đủ các tiêu chí của quyền có nơi ở thích đáng trong thực tiễn vẫn còn là một thách thức lớn.

Tóm lại, kết quả trong bảo đảm điều kiện sống và dịch vụ cơ bản cho công nhân khu công nghiệp thể hiện một bước tiến quan trọng trong quá trình chuyển biến tư duy và chuẩn mực chính sách nhà ở ở Việt Nam. Thông qua Nghị định số 35/2022/NĐ-CP, Luật Nhà ở năm 2023 và Đề án một triệu căn nhà ở xã hội, Nhà nước đã bắt đầu tiếp cận nhà ở công nhân theo hướng tích hợp, toàn diện và tiệm cận chuẩn mực quốc tế về quyền có nơi ở thích đáng. Mặc dù việc triển khai trên thực tế còn nhiều khó khăn và chưa đồng đều, nhưng những kết quả này đã tạo nền tảng pháp lý và chính sách quan trọng để tiếp tục hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp trong giai đoạn tới [122].

Thứ tư, kết quả trong bảo đảm quyền lựa chọn nơi ở và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở của công nhân trong khu công nghiệp

Bên cạnh các nội dung về khả năng tiếp cận nhà ở với chi phí phù hợp và bảo đảm điều kiện sống, một kết quả đáng ghi nhận trong quá trình bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp tại Việt Nam là việc Nhà nước đã thiết lập tương đối đầy đủ khuôn khổ pháp lý nhằm bảo đảm quyền lựa chọn nơi ở và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở. Đây là hai nội dung cốt lõi của quyền có nơi ở theo tiếp cận quyền con người, gắn trực tiếp với quyền tự do cá nhân, đời sống riêng tư và nhân phẩm con người, đặc biệt có ý nghĩa trong bối cảnh công nhân thường cư trú tập trung tại các khu nhà trọ, nhà lưu trú hoặc ký túc xá.

Trước hết, trong Hiến pháp, Hiến pháp năm 2013 đã xác lập rõ ràng các nguyên tắc nền tảng liên quan đến quyền lựa chọn nơi ở và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở. Điều 22 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân có quyền có nơi ở hợp pháp” đồng thời khẳng định “Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở”. Việc Hiến pháp sử dụng thuật ngữ “mọi người”, thay vì chỉ giới hạn ở “công

dân”, cho thấy phạm vi bảo vệ của quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở được mở rộng phù hợp với nguyên tắc phổ quát của quyền con người theo luật quốc tế. Điều này đặc biệt quan trọng đối với công nhân khu công nghiệp, những người phần lớn là lao động di cư, cư trú tạm thời ngoài nơi đăng ký thường trú và dễ rơi vào tình trạng bị xâm phạm đời sống riêng tư nếu không có cơ chế bảo vệ pháp lý đủ mạnh.

Quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở được Hiến pháp xác định như một quyền nhân thân cơ bản, đồng thời gắn liền với nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước. Khoản 3 Điều 22 Hiến pháp quy định việc khám xét chỗ ở chỉ được thực hiện theo luật. Quy định này đặt ra “hàng rào pháp lý” ngăn ngừa các hành vi can thiệp tùy tiện vào chỗ ở của cá nhân, bao gồm cả công nhân, qua đó bảo đảm rằng mọi biện pháp cưỡng chế, kiểm tra hay xâm nhập chỗ ở đều phải dựa trên căn cứ pháp luật rõ ràng, tuân thủ trình tự, thủ tục nghiêm ngặt. Trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật hình sự và pháp luật tố tụng hình sự tiếp tục cụ thể hóa và củng cố cơ chế bảo vệ quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở. Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) đã quy định tội “xâm phạm chỗ ở của người khác”, theo đó mọi hành vi tự ý xâm nhập, chiếm giữ trái phép hoặc trả thù bằng cách xâm phạm chỗ ở của cá nhân đều có thể bị xử lý hình sự. Việc hình sự hóa hành vi xâm phạm chỗ ở thể hiện thông điệp rõ ràng của Nhà nước trong việc bảo vệ đời sống riêng tư và an ninh cá nhân, coi đây là giá trị pháp lý cần được bảo vệ ở mức độ cao [92].

Đối với công nhân khu công nghiệp, quy định này có ý nghĩa thực tiễn đặc biệt quan trọng. Trong môi trường cư trú tập trung, nhiều công nhân phải thuê trọ hoặc sinh sống trong các khu nhà ở tập thể, quan hệ giữa người thuê - chủ nhà - doanh nghiệp và chính quyền địa phương tiềm ẩn nguy cơ xâm phạm quyền riêng tư nếu thiếu cơ chế kiểm soát. Việc pháp luật xác định rõ xâm phạm chỗ ở là hành vi vi phạm nghiêm trọng, có thể bị xử lý hình sự, đã góp phần tạo cơ sở răn đe và bảo vệ công nhân trước các hành vi xâm nhập trái phép, cưỡng ép rời khỏi nơi ở hoặc các biện pháp gây áp lực không đúng pháp luật. Bên cạnh quy định trong pháp luật hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 tiếp tục củng cố cơ chế bảo vệ quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở thông qua việc quy định chặt chẽ thẩm quyền, căn cứ và trình tự khám xét chỗ ở. Theo quy định của Bộ luật này, khám xét chỗ ở

chỉ được tiến hành khi có quyết định của người có thẩm quyền và phải tuân thủ các điều kiện nghiêm ngặt nhằm bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Đây là biểu hiện cụ thể của nguyên tắc suy đoán vô tội và nguyên tắc tôn trọng đời sống riêng tư trong tổ tụng hình sự, góp phần hạn chế nguy cơ lạm dụng quyền lực, đặc biệt trong bối cảnh các nhóm xã hội yếu thế, trong đó có công nhân, dễ bị tổn thương trước các biện pháp cưỡng chế [94].

Ngoài ra, hiện nay nhóm quyền được lựa chọn nơi ở, tự do cư trú còn được hiểu là quyền tự do quyết định nơi cư trú phù hợp với nhu cầu, điều kiện sống và hoàn cảnh cá nhân, không bị ép buộc bởi các yếu tố hành chính, kinh tế hoặc quan hệ lao động trái pháp luật. Trong bối cảnh công nghiệp hóa và di cư lao động, việc bảo đảm công nhân có quyền lựa chọn nơi ở - giữa nhà trọ tư nhân, nhà lưu trú công nhân, nhà ở xã hội hoặc các hình thức cư trú hợp pháp khác - là yếu tố quan trọng để bảo vệ quyền tự do cá nhân và phòng ngừa các hình thức ép buộc cư trú gắn với quan hệ lao động. Từ góc độ tiếp cận quyền con người, các quy định hiến định và pháp luật nêu trên cho thấy Nhà nước Việt Nam đã xác lập tương đối rõ nội dung nguyên tắc của quyền lựa chọn nơi ở và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở. Đây là những quyền mang tính “ngưỡng tối thiểu” của nhân quyền, không phụ thuộc vào mức thu nhập hay khả năng tiếp cận vật chất đối với nhà ở. Việc bảo đảm các quyền này không đòi hỏi nguồn lực tài chính lớn, mà chủ yếu phụ thuộc vào ý chí lập pháp, cơ chế bảo vệ quyền và khả năng thực thi pháp luật công bằng, không phân biệt đối xử. Trong thực tiễn bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp, các quy định về bất khả xâm phạm chỗ ở và bảo vệ đời sống riêng tư đã tạo nền tảng pháp lý quan trọng để công nhân yên tâm sinh sống, hạn chế rủi ro bị xâm phạm từ phía chủ nhà, doanh nghiệp hoặc các chủ thể khác. Đồng thời, việc xác lập rõ ràng quyền lựa chọn nơi ở góp phần bảo đảm rằng việc bố trí nhà ở cho công nhân trong các chương trình nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân mang tính tự nguyện, phù hợp với nhu cầu và hoàn cảnh của người lao động, thay vì trở thành một hình thức kiểm soát hoặc ràng buộc ngoài pháp luật.

Kết quả trong bảo đảm quyền lựa chọn nơi ở và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở cho công nhân khu công nghiệp thể hiện rõ vai trò nền tảng của khung pháp

lý về nhân quyền ở Việt Nam. Thông qua Hiến pháp năm 2013, pháp luật hình sự và pháp luật tố tụng hình sự, Nhà nước đã thiết lập khá rõ các chuẩn mực bảo vệ đời sống riêng tư, an ninh cư trú và tự do cá nhân. Đây là nội dung quyền con người có tính nguyên tắc, đã được xác lập tương đối đầy đủ trong hệ thống pháp luật, tạo cơ sở pháp lý quan trọng để bảo đảm các khía cạnh còn lại của quyền có nơi ở được triển khai một cách thực chất và bền vững trong bối cảnh phát triển các khu công nghiệp hiện nay [92].

3.2.2. Những hạn chế, bất cập trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp

Mặc dù trong thời gian qua, Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách và bước đầu đạt được một số kết quả trong việc phát triển nhà ở cho công nhân tại các khu công nghiệp, tuy nhiên, xét dưới góc độ tiếp cận dựa trên quyền con người, việc bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trên thực tế vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, thể hiện qua các phương diện cơ bản sau:

Thứ nhất, nguồn cung nhà ở chính thức vẫn thấp hơn đáng kể so với nhu cầu của công nhân tại các địa bàn công nghiệp tập trung. Ở phạm vi toàn quốc, đến tháng 8/2025 mới có 103.717 căn hoàn thành trong tổng quy mô 633.559 căn thuộc các dự án đã được thống kê. Tại Đồng Nai, nhu cầu được ước tính 150.000-160.000 căn, trong đó khoảng 70% thuộc nhóm công nhân và người lao động tại các khu, cụm công nghiệp, trong khi năm 2025 mới hoàn thành hơn 4.600 căn. Những số liệu này cho thấy việc tăng số dự án và số căn được chấp thuận chủ trương chưa đồng nghĩa với việc công nhân đã có nơi ở phù hợp trên thực tế [23].

Tại Thành phố Hồ Chí Minh, báo cáo tháng 8/2025 cho thấy chỉ tiêu hoàn thành năm 2025 là 13.040 căn nhưng số căn đã hoàn thành tại thời điểm báo cáo là 4.277 căn. Tại Tây Ninh (Sát nhập tỉnh Long An cũ), gần 198.000 lao động đang làm việc trong các khu công nghiệp vào tháng 5/2025, trong khi mục tiêu 71.250 căn đến năm 2030 vẫn cần được chuyển hóa thành dự án có tiến độ, cơ cấu sản phẩm và mức giá cụ thể. Chênh lệch giữa chỉ tiêu, tiến độ và quy mô lao động phản ánh áp lực cung ứng nhà ở còn kéo dài [24].

Đối với Bắc Ninh, việc liên tục phê duyệt và công bố các dự án nhà ở xã hội quy mô lớn trong năm 2026 cho thấy địa phương đang mở rộng nguồn cung. Tuy

nhiên, số lượng căn hộ chỉ phản ánh một phần kết quả. Hiệu quả bảo đảm quyền còn phụ thuộc vào việc dự án có phục vụ đúng nhóm công nhân, có mức giá phù hợp, được kết nối thuận lợi với khu công nghiệp và được đưa vào sử dụng đúng tiến độ hay không [21].

Thứ hai, chất lượng nhà ở cho công nhân chưa đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn về nhà ở thích đáng, bên cạnh tình trạng thiếu hụt nguồn cung, chất lượng nhà ở của công nhân khu công nghiệp tại Việt Nam hiện nay còn nhiều bất cập, đặc biệt là đối với các khu nhà trọ do tư nhân đầu tư, xây dựng mang tính tự phát tại các khu vực giáp ranh khu công nghiệp. Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh (sát nhập tỉnh Bình Dương cũ), Tây Ninh (sát nhập tỉnh Long An cũ) và Bắc Ninh cho thấy, mặc dù đây là những địa phương thu hút lượng lớn lao động, song điều kiện nhà ở mà nhiều công nhân đang sinh sống vẫn chưa đáp ứng các yêu cầu tối thiểu của một nơi ở thích đáng theo chuẩn mực quyền con người.

Kết quả khảo sát củng cố nhận định này bằng các trải nghiệm cụ thể trong 12 tháng trước thời điểm trả lời. Có 34,7% công nhân gặp tình trạng mất điện, thiếu nước hoặc vệ sinh, thoát nước kém; 30,8% phản ánh nóng, ẩm mốc, đột, ngập hoặc ô nhiễm; 23,2% nhận diện nguy cơ về kết cấu, hệ thống điện hoặc phòng cháy, chữa cháy. Đáng chú ý, chỉ khoảng một phần tư số người trả lời đánh giá tích cực các chỉ báo về hạ tầng và an toàn, trong khi tỷ lệ đánh giá ở mức thấp thường vượt 40%.

Bảng 3.5. Những vấn đề tại nơi ở và tác động đối với công nhân

Vấn đề hoặc tác động	Số lượt	Tỷ lệ (%)
Giá thuê, điện, nước hoặc phí tăng/tính không rõ ràng	472	52,7
Mất điện, thiếu nước, vệ sinh hoặc thoát nước kém	311	34,7
Nóng, ẩm mốc, đột, ngập hoặc ô nhiễm	276	30,8
Nguy cơ về kết cấu, điện hoặc PCCC	208	23,2
Phải vay nợ hoặc cắt giảm chi tiêu thiết yếu	359	40,1
Ảnh hưởng giấc ngủ hoặc sức khỏe	273	30,5
Đi muộn, nghỉ làm hoặc giảm năng suất	227	25,4
Gia đình sống xa nhau hoặc khó chăm sóc con	171	19,1

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả, 895 phiếu hợp lệ. Câu hỏi cho phép lựa chọn nhiều phương án.

Các khó khăn về nơi ở không dừng ở điều kiện vật chất mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng thụ hưởng các quyền khác. Có 40,1% người trả lời phải vay nợ hoặc cắt giảm chi tiêu thiết yếu; 30,5% bị ảnh hưởng giấc ngủ hoặc sức khỏe; 25,4% đi muộn, nghỉ làm hoặc giảm năng suất. Điều này cho thấy nơi ở không thích đáng tạo ra chi phí xã hội và chi phí lao động vượt ra ngoài phạm vi quan hệ thuê nhà.

Chất lượng nơi ở của công nhân không thể được đánh giá chỉ thông qua việc công trình tồn tại hợp pháp hoặc đáp ứng diện tích tối thiểu. Các yêu cầu về kết cấu, thông gió, cấp thoát nước, vệ sinh môi trường, hệ thống điện, lối thoát nạn và khả năng tiếp cận dịch vụ thiết yếu đều có ý nghĩa trực tiếp đối với sức khỏe, an toàn và nhân phẩm của người cư trú. Thực tế công nhân vẫn phụ thuộc lớn vào khu vực nhà trọ tư nhân đặt ra yêu cầu phải chuyển trọng tâm quản lý từ kiểm tra theo đợt sang kiểm soát thường xuyên, phân loại rủi ro và hỗ trợ cải tạo nhà trọ đạt chuẩn.

Sự khác biệt giữa nhà ở xã hội được đầu tư theo dự án và khu nhà trọ tư nhân còn thể hiện ở mức độ đồng bộ của hạ tầng và cơ chế vận hành. Nơi ở ở xa khu công nghiệp làm tăng chi phí đi lại; nơi ở thiếu nhà trẻ, y tế, không gian sinh hoạt cộng đồng hoặc giao thông công cộng làm suy giảm khả năng duy trì đời sống gia đình. Vì vậy, chất lượng nơi ở phải được đánh giá trong mối quan hệ với vị trí và dịch vụ xã hội, thay vì chỉ dựa trên chất lượng căn phòng hoặc căn hộ.

Việc để tồn tại phổ biến các khu nhà trọ kém chất lượng phản ánh sự thiếu hụt trong cơ chế kiểm soát, giám sát và tiêu chuẩn hóa nhà ở cho công nhân, đồng thời cho thấy khoảng cách giữa các quy định pháp luật về nhà ở và điều kiện sống cụ thể của công nhân trong thực tế. Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tăng cường trách nhiệm của Nhà nước, chính quyền địa phương và các chủ thể liên quan trong việc chuyển hóa các chuẩn mực pháp lý về quyền có nơi ở thành hiện thực sống động, bảo đảm quyền con người của công nhân khu công nghiệp được tôn trọng, bảo vệ và thực hiện một cách đầy đủ và hiệu quả hơn. Quyền có nơi ở không chỉ được hiểu là việc có một chỗ che mưa che nắng, mà phải là “nơi ở thích hợp”, bảo đảm các yếu tố cơ bản như an toàn, vệ sinh, diện tích phù hợp, khả năng tiếp cận hạ tầng xã hội và phù hợp với phẩm giá con người, như đã được khẳng định

trong Điều 11 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR). Thực trạng chất lượng nhà ở thấp tại các địa phương nêu trên cho thấy giá trị thực chất của quyền có nơi ở của công nhân đã bị suy giảm nghiêm trọng, kéo theo những hệ lụy tiêu cực đối với việc thụ hưởng các quyền con người khác như quyền được chăm sóc sức khỏe, quyền được nghỉ ngơi và quyền được bảo đảm đời sống an toàn [182].

Thứ ba, chính sách về nhà ở cho công nhân chưa thực sự bám sát nhu cầu và điều kiện thực tiễn, một hạn chế đáng chú ý trong việc bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân khu công nghiệp hiện nay là chính sách nhà ở cho công nhân còn mang nặng tính chuẩn hóa hành chính, thiếu linh hoạt trong thiết kế và chưa phản ánh đầy đủ đặc điểm sống, làm việc của lực lượng lao động này. Thực tiễn triển khai tại nhiều địa phương cho thấy, mặc dù Nhà nước đã ban hành tương đối đầy đủ các văn bản pháp luật và chương trình phát triển nhà ở xã hội, nhà ở công nhân, song hiệu quả tiếp cận chính sách của công nhân vẫn còn thấp, làm gia tăng khoảng cách giữa quy định chính sách và việc hiện thực hóa quyền trên thực tế. Thực trạng điển hình có thể thấy rõ tại tỉnh Bắc Ninh, một trong những trung tâm công nghiệp lớn nhất cả nước. Theo báo cáo của UBND tỉnh Bắc Ninh gửi Bộ Xây dựng, dù địa phương đã triển khai hàng chục dự án nhà ở xã hội và nhà ở cho công nhân, nhưng hơn 1.300 căn nhà ở công nhân đã hoàn thành vẫn rơi vào tình trạng tồn đọng, không có người đăng ký mua hoặc thuê. Hiện tượng này không phản ánh sự dư thừa nhu cầu nhà ở, mà trái lại cho thấy chính sách hiện hành chưa phù hợp với điều kiện thực tế của công nhân, đặc biệt là công nhân ngoại tỉnh - nhóm chiếm tỷ lệ lớn trong lực lượng lao động tại các khu công nghiệp. Nguyên nhân của tình trạng trên, như chính UBND tỉnh Bắc Ninh thừa nhận, xuất phát từ việc đa số công nhân có tính chất cư trú không ổn định, thu nhập thấp và nhu cầu chủ yếu là thuê nhà thay vì mua nhà. Tuy nhiên, chính sách nhà ở xã hội và nhà ở công nhân hiện hành lại được thiết kế với trọng tâm là mua hoặc thuê mua, kèm theo nhiều điều kiện ràng buộc chặt chẽ về thu nhập, tình trạng cư trú và hồ sơ hành chính. Điều này dẫn đến nghịch lý: nhà ở dành cho công nhân được xây dựng nhưng công nhân lại không đủ điều kiện hoặc không có nhu cầu tiếp cận theo cách chính sách đặt ra [32].

Kết quả khảo sát ghi nhận khoảng cách đáng kể giữa việc ban hành chính sách và khả năng tiếp cận của công nhân. Có 38,0% chưa từng tìm hiểu chính sách hỗ trợ nhà ở và 24,9% hầu như không biết chính sách. Trong các lý do chưa tiếp cận hoặc chưa được hưởng, thiếu thông tin hoặc không rõ thủ tục được lựa chọn nhiều nhất, tiếp đến là không đủ điều kiện và không đủ khả năng tài chính ban đầu.

Bảng 3.6. Mức độ tiếp cận và các rào cản chính sách nhà ở

Nội dung	Số lượng/lượt	Tỷ lệ (%)
Chưa từng tìm hiểu chính sách hỗ trợ nhà ở	340	38,0
Hầu như không biết chính sách	223	24,9
Thiếu thông tin/không rõ thủ tục	363	40,6
Không đủ điều kiện	215	24,0
Không đủ tiền ban đầu/khả năng trả nợ	200	22,3
Lo ngại thủ tục kéo dài hoặc thiếu minh bạch	139	15,5

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả, 895 phiếu hợp lệ. Nhóm lý do cho phép lựa chọn nhiều phương án.

Những số liệu này cho thấy rào cản không chỉ nằm ở điều kiện pháp lý mà còn ở khả năng tiếp cận thông tin, chi phí tuân thủ và sự phù hợp của sản phẩm nhà ở. Việc đơn giản hóa thủ tục cần được thực hiện đồng thời với công khai nguồn cung, điều kiện, giá, kết quả xét duyệt và thiết lập đầu mối hỗ trợ dễ tiếp cận tại doanh nghiệp hoặc khu công nghiệp.

Điều kiện thụ hưởng chính sách đã được điều chỉnh theo hướng mở rộng trong các nghị định sửa đổi Nghị định số 100/2024/NĐ-CP. Tuy nhiên, việc một người đáp ứng điều kiện pháp lý không đồng nghĩa với khả năng tiếp cận thực tế khi nguồn cung hạn chế, thủ tục xác nhận còn nhiều khâu, thông tin dự án phân tán hoặc sản phẩm chủ yếu là để bán và thuê mua. Đối với công nhân có việc làm và nơi làm việc biến động, nhà cho thuê với thời hạn linh hoạt thường phù hợp hơn nghĩa vụ tài chính dài hạn [98].

Ngoài ra, thủ tục hành chính phức tạp và thiếu minh bạch trong thông tin là một rào cản lớn đối với công nhân khi tiếp cận các chương trình nhà ở. Trong nhiều trường hợp, công nhân gặp khó khăn trong việc chuẩn bị hồ sơ, chứng minh điều

kiện thu nhập, cư trú hoặc tiếp cận thông tin chính thức về giá bán, giá thuê và quy trình đăng ký nhà ở công nhân. Điều này làm gia tăng nguy cơ bị môi giới lợi dụng, xuất hiện các hành vi mua bán suất trái phép, đẩy chi phí nhà ở vượt xa khả năng chi trả của người lao động, làm sai lệch mục tiêu nhân văn của chính sách nhà ở cho công nhân. Công nhân khu công nghiệp với đặc trưng là lao động nhập cư, hợp đồng việc làm thiếu ổn định, thu nhập biến động và nhu cầu nhà ở linh hoạt (thuê ngắn hạn, thuê dài hạn, nhà lưu trú) chưa được phản ánh đầy đủ trong thiết kế chính sách. Thay vào đó, chính sách hiện hành vẫn đặt nặng các tiêu chí hành chính, mang tính “chuẩn hóa” thay vì thích ứng với bối cảnh sống động của thị trường lao động công nghiệp.

Điều này không chỉ làm giảm hiệu quả thực thi chính sách, mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng thụ hưởng thực chất quyền có nơi ở của công nhân, vốn đã được ghi nhận trong Điều 11 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR). Khoảng cách giữa chính sách và thực tiễn cho thấy, quyền có nơi ở của công nhân trong nhiều trường hợp vẫn dừng lại ở mức cam kết pháp lý, chưa trở thành bảo đảm hiện thực, đòi hỏi phải có sự điều chỉnh căn bản về tư duy chính sách theo hướng linh hoạt, bao trùm và nhạy cảm hơn với các nhóm lao động dễ bị tổn thương trong khu công nghiệp [182].

Thứ tư, khả năng chi trả nhà ở của công nhân chưa được bảo đảm một cách bền vững, mặc dù Nhà nước và các địa phương đã có nhiều nỗ lực trong việc ban hành khung giá thuê, giá bán nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân, tuy nhiên trên thực tế, khả năng chi trả nhà ở của công nhân khu công nghiệp vẫn chưa được bảo đảm một cách bền vững, đặc biệt tại các địa phương tập trung đông lao động nhập cư như Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh, Tây Ninh và Bắc Ninh. Chi phí nhà ở tiếp tục chiếm tỷ trọng lớn trong thu nhập của công nhân, trong khi mức lương và tính ổn định việc làm còn nhiều hạn chế, làm suy giảm đáng kể khả năng thụ hưởng thực chất quyền có nơi ở.

Trong mẫu khảo sát, 28,8% công nhân cho biết tổng chi phí nơi ở chiếm từ 30% thu nhập trở lên. Thành phố Hồ Chí Minh có tỷ lệ cao nhất, đạt 35,7%; Tây Ninh 28,6%; Đồng Nai 28,7%; Bắc Ninh 22,1%. Chênh lệch này cho thấy khả năng

chi trả chịu tác động không chỉ bởi mức thu nhập mà còn bởi giá thuê, chi phí dịch vụ, vị trí nơi ở và cấu trúc thị trường nhà trọ của từng địa phương.

Bảng 3.7. So sánh một số chỉ báo theo địa phương khảo sát

Địa phương	Số người khảo sát	Ổn định pháp lý và khả năng chi trả	Điều kiện ở, hạ tầng và an toàn	Vị trí, khả năng tiếp cận và tiếng nói	Thuê nhà tư nhân (%)	Chi phí nơi ở từ 30% thu nhập trở lên (%)	Chưa đăng ký hoặc đang làm thủ tục cư trú (%)	Không hài lòng về nơi ở (%)
Bắc Ninh	263	2,75	2,75	2,73	43,0	22,1	13,3	12,5
Tây Ninh	185	2,65	2,63	2,63	56,2	28,6	24,3	7,6
TP. HCM	26	2,61	2,66	2,63	45,1	35,7	10,9	8,6
Đồng Nai	181	2,62	2,64	2,59	43,6	28,7	19,9	7,7

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả, 895 phiếu hợp lệ.

Khả năng chi trả cần được xem xét trên tổng chi phí cư trú, gồm tiền thuê hoặc nghĩa vụ trả nợ, điện, nước, phí dịch vụ và chi phí đi lại. Khi dự án ở xa nơi làm việc hoặc thiếu dịch vụ thiết yếu, mức giá danh nghĩa thấp chưa chắc tạo ra chi phí thực tế phù hợp. Chính sách hiện hành đã chú trọng tín dụng và cơ chế giá, nhưng quỹ nhà cho thuê dành cho nhóm thu nhập thấp nhất vẫn cần được ưu tiên hơn để tránh loại trừ những người không đủ khả năng vay dài hạn.

Khi công nhân phải dành một phần quá lớn thu nhập cho chi phí nhà ở, quyền có nơi ở không chỉ bị xâm giảm về mặt thực chất mà còn kéo theo sự suy giảm khả năng thụ hưởng các quyền khác như quyền được chăm sóc sức khỏe, quyền giáo dục, quyền được nghỉ ngơi và tham gia đời sống văn hóa - xã hội. Những hạn chế nêu trên cho thấy, các chính sách hỗ trợ tài chính, tín dụng và kiểm soát chi phí nhà ở cho công nhân hiện nay chưa đủ mạnh và thiếu tính bền vững, chưa tương xứng với nhu cầu thực tế và khả năng chi trả của người lao động. Việc bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp vì thế vẫn gặp nhiều rào cản, đòi hỏi phải có các giải pháp chính sách toàn diện hơn, hướng tới bảo đảm sự ổn định lâu dài về chỗ ở - yếu tố then chốt để công nhân có thể an cư, lập nghiệp và đóng góp bền vững cho sự phát triển kinh tế - xã hội.

Cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình chưa theo kịp tính đa chủ thể của quá trình bảo đảm quyền có nơi ở. Trách nhiệm được phân bổ giữa cơ quan quản lý nhà ở, chính quyền địa phương, cơ quan quản lý khu công nghiệp, chủ đầu tư dự án, chủ đầu tư hạ tầng, doanh nghiệp sử dụng lao động và chủ nhà trọ. Nếu thiếu đầu mối điều phối, tiêu chí kiểm tra và chế độ công khai kết quả, việc xác định chủ thể chịu trách nhiệm khi dự án chậm, nhà trọ không an toàn hoặc người lao động không tiếp cận được chính sách sẽ gặp khó khăn.

Một hạn chế đáng chú ý khác là vai trò tham gia của công nhân - chủ thể của quyền - trong cơ chế giám sát còn rất mờ nhạt. Trên thực tế, công nhân khu công nghiệp, đặc biệt là lao động nhập cư, gặp nhiều rào cản trong việc phản ánh các vi phạm về điều kiện nhà ở do thiếu thông tin pháp lý, thiếu kênh tiếp nhận khiếu nại thuận tiện và lo ngại ảnh hưởng đến việc làm. Các tổ chức đại diện như công đoàn cơ sở tuy đã có vai trò nhất định, nhưng chưa được trao đầy đủ thẩm quyền và cơ chế pháp lý để tham gia giám sát độc lập đối với vấn đề nhà ở công nhân, làm giảm hiệu quả bảo vệ quyền từ bên trong cộng đồng người lao động. Việc thiếu cơ chế giám sát hiệu quả và trách nhiệm giải trình rõ ràng đã làm suy yếu năng lực bảo đảm quyền của hệ thống pháp luật và chính sách, khiến quyền có nơi ở của công nhân trong nhiều trường hợp chỉ dừng lại ở mức độ cam kết hoặc định hướng chính sách, chưa trở thành quyền được bảo đảm đầy đủ và có thể kiểm chứng trên thực tế. Những bất cập này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải hoàn thiện cơ chế giám sát đa tầng, minh bạch và có sự tham gia của công nhân, đồng thời xác lập rõ trách nhiệm giải trình của từng chủ thể trong toàn bộ chuỗi chính sách nhà ở cho công nhân khu công nghiệp, nhằm bảo đảm quyền có nơi ở không chỉ được ghi nhận trên văn bản pháp luật mà còn được hiện thực hóa một cách hiệu quả và bền vững.

Bên cạnh các hạn chế về nguồn cung, chất lượng nhà ở, khả năng chi trả và thiết kế chính sách, một hạn chế mang tính nền tảng và có ảnh hưởng lan tỏa trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp hiện nay là sự thiếu hụt cơ sở dữ liệu thống nhất, đầy đủ và đáng tin cậy về nhu cầu nhà ở của công nhân, đồng thời tồn tại tình trạng chồng chéo, chưa đồng bộ trong các quy định pháp luật hiện hành. Trước hết, việc thiếu vắng hệ thống dữ liệu quốc gia thống kê đầy đủ về nhu

cầu nhà ở của công nhân khu công nghiệp đã tạo ra khoảng trống lớn trong quá trình hoạch định, triển khai và đánh giá chính sách. Hiện nay, các thông tin liên quan đến số lượng công nhân có nhu cầu nhà ở, cơ cấu nhu cầu (thuê, thuê dài hạn, thuê mua), đặc điểm cư trú và khả năng chi trả của công nhân chủ yếu được thu thập phân tán, không đồng bộ giữa các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức công đoàn và chính quyền địa phương. Nhiều địa phương chưa có báo cáo chuyên sâu, thường xuyên và cập nhật về nhu cầu nhà ở của công nhân, trong khi dữ liệu của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và công đoàn cơ sở chủ yếu mang tính khảo sát cục bộ, phục vụ mục tiêu phúc lợi, chưa được tích hợp thành cơ sở dữ liệu chính thức phục vụ xây dựng chính sách nhà ở ở tầm quốc gia. Tình trạng thiếu dữ liệu này dẫn đến hệ quả là chính sách phát triển nhà ở cho công nhân thường được xây dựng dựa trên ước lượng hành chính hoặc chỉ tiêu kế hoạch, thay vì căn cứ trên nhu cầu thực tế và đa dạng của lực lượng lao động trong các khu công nghiệp. Đây cũng là một nguyên nhân quan trọng lý giải nghịch lý tồn tại nhà ở xã hội, nhà ở công nhân đã xây dựng nhưng không thu hút được người ở tại một số địa phương, trong khi đa số công nhân vẫn thiếu nơi ở phù hợp. Từ góc độ tiếp cận quyền con người, việc thiếu dữ liệu đáng tin cậy làm suy giảm năng lực của Nhà nước trong việc thực hiện nghĩa vụ hoạch định chính sách, từ đó ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả bảo đảm quyền có nơi ở.

Bên cạnh đó, sự chồng chéo, giao thoa và thiếu thống nhất trong hệ thống pháp luật hiện hành cũng là một hạn chế lớn cần được nhìn nhận một cách thẳng thắn. Các quy định liên quan đến nhà ở công nhân hiện phân tán trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như Luật Nhà ở, Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Xây dựng, Luật Cư trú và các nghị định về khu công nghiệp, khu kinh tế. Trong khi mỗi luật đều điều chỉnh một khía cạnh riêng, thì chưa có một cơ chế pháp lý thống nhất làm rõ trách nhiệm chủ trì và điều phối giữa các cơ quan trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân. Thực tiễn triển khai cho thấy, sự chồng chéo này dẫn đến tình trạng lúng túng trong tổ chức thực hiện, đặc biệt ở cấp địa phương: việc dành quỹ đất cho nhà ở công nhân chịu sự chi phối bởi pháp luật đất đai và quy hoạch; việc lựa chọn chủ đầu tư lại gắn với pháp luật đầu tư; việc xác

định đối tượng, giá thuê và điều kiện tiếp cận chịu sự điều chỉnh của pháp luật về nhà ở; trong khi quản lý cư trú gắn với pháp luật cư trú và an ninh trật tự. Sự thiếu liên thông giữa các lĩnh vực pháp luật này không chỉ kéo dài thời gian triển khai dự án, mà còn làm gia tăng chi phí tuân thủ, giảm động lực của các chủ thể tham gia đầu tư nhà ở cho công nhân.

Theo yêu cầu bảo đảm quyền con người, tình trạng chồng chéo pháp luật và thiếu cơ chế điều phối thống nhất làm suy yếu hiệu quả thực thi nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền có nơi ở của Nhà nước. Quyền có nơi ở của công nhân, trong nhiều trường hợp, bị “mắc kẹt” giữa các quy định pháp lý không đồng bộ, dẫn đến việc quyền đã được ghi nhận trong Hiến pháp và luật chuyên ngành nhưng chưa được hiện thực hóa một cách nhất quán trong thực tiễn. Ngoài ra, hạn chế về dữ liệu và pháp luật chồng chéo cũng tác động tiêu cực đến cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình trong bảo đảm quyền có nơi ở. Khi không có dữ liệu thống nhất để đánh giá nhu cầu và mức độ đáp ứng, việc giám sát chính sách trở nên hình thức, thiếu cơ sở so sánh và kiểm chứng. Đồng thời, việc không xác định rõ đầu mối chịu trách nhiệm chính càng làm gia tăng nguy cơ “đùn đẩy trách nhiệm” giữa các cơ quan quản lý, khiến các vi phạm và bất cập kéo dài mà không được xử lý triệt để.

Những hạn chế về cơ sở dữ liệu và sự thiếu đồng bộ của hệ thống pháp luật không chỉ cản trở việc hoạch định chính sách, mà còn phản ánh một bất cập mang tính cấu trúc trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp. Việc khắc phục đòi hỏi phải đồng thời hoàn thiện cơ chế thu thập, chia sẻ và cập nhật dữ liệu; rà soát sự thống nhất giữa các lĩnh vực nhà ở, đất đai, đầu tư, quy hoạch và quản lý khu công nghiệp; đồng thời xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan trong tổ chức thực hiện.

3.2.3. Đánh giá trách nhiệm pháp lý của các chủ thể trong cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân khu công nghiệp

Việc bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân không thể được đánh giá đầy đủ nếu chỉ xem xét số lượng dự án hoặc mức độ hoàn thiện của chính sách nhà ở xã hội. Theo yêu cầu bảo đảm quyền con người, cần xác định rõ chủ thể nào có nghĩa vụ, nghĩa vụ đó phát sinh từ đâu, được thực hiện bằng công cụ nào và giới hạn

trách nhiệm đến đâu. Từ khung nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền, thực trạng hiện nay cho thấy cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân được cấu thành bởi sự tham gia của Nhà nước, chính quyền địa phương, chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp, doanh nghiệp sử dụng lao động, tổ chức công đoàn và chính công nhân. Tuy nhiên, mức độ pháp lý hóa trách nhiệm giữa các chủ thể chưa đồng đều, làm giảm tính liên kết và khả năng quy trách nhiệm khi quyền không được bảo đảm.

Thứ nhất, Nhà nước giữ vị trí trung tâm với tư cách là chủ thể mang nghĩa vụ pháp lý cao nhất. Nghĩa vụ tôn trọng đòi hỏi Nhà nước không đặt ra hoặc duy trì những rào cản hành chính bất hợp lý làm hạn chế khả năng đăng ký cư trú, thuê nhà hoặc tiếp cận chính sách của công nhân. Nghĩa vụ bảo vệ yêu cầu Nhà nước thiết lập tiêu chuẩn, cơ chế thanh tra và biện pháp xử lý để ngăn ngừa chủ nhà trọ, chủ đầu tư hoặc doanh nghiệp xâm phạm an ninh cư trú, quyền riêng tư, an toàn và lợi ích hợp pháp của người thuê. Nghĩa vụ thực hiện được thể hiện thông qua quy hoạch, bố trí quỹ đất, hỗ trợ tín dụng, đầu tư hạ tầng, phát triển quỹ nhà cho thuê và bảo đảm cơ chế khắc phục khi quyền bị xâm phạm. Hệ thống pháp luật hiện hành đã thể hiện cả ba phương diện này, nhưng chưa hình thành một cơ chế thống nhất để đo lường mức độ hoàn thành nghĩa vụ theo kết quả thụ hưởng thực tế của công nhân.

Thứ hai, chính quyền địa phương là chủ thể quyết định trực tiếp hiệu quả chuyển hóa chính sách thành nguồn cung và điều kiện cư trú cụ thể. Trách nhiệm của địa phương không dừng ở việc đưa chỉ tiêu nhà ở xã hội vào kế hoạch phát triển nhà ở, mà còn bao gồm dự báo nhu cầu theo từng khu công nghiệp, chuẩn bị quỹ đất sạch, bảo đảm kết nối hạ tầng ngoài hàng rào, lựa chọn và đôn đốc chủ đầu tư, công khai tiến độ, kiểm soát giá, kiểm tra nhà trọ và tổ chức tiếp nhận phản ánh của người lao động. Thực tiễn chênh lệch về tiến độ, quy mô và chất lượng nhà ở giữa các địa phương cho thấy năng lực điều phối và mức độ ưu tiên của chính quyền địa phương là biến số có ảnh hưởng trực tiếp đến mức độ bảo đảm quyền. Điểm hạn chế hiện nay là nhiều nhiệm vụ mới được thể hiện dưới dạng trách nhiệm quản lý

chung, chưa gần đầy đủ với thời hạn, tiêu chí đầu ra và hậu quả pháp lý khi không hoàn thành.

Thứ ba, chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp có trách nhiệm gắn với phạm vi dự án, quy hoạch được phê duyệt và khả năng kiểm soát hạ tầng. Chủ thể này không mặc nhiên phải xây dựng nhà ở cho toàn bộ công nhân làm việc trong khu công nghiệp, nhưng phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ về bố trí, đầu tư hoặc phối hợp đầu tư hạ tầng kỹ thuật, công trình dịch vụ và tiện ích công cộng theo quy định của pháp luật, quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư và hồ sơ dự án. Khi quỹ đất thương mại, dịch vụ trong khu công nghiệp được sử dụng để phát triển nhà lưu trú công nhân, trách nhiệm của chủ đầu tư hạ tầng còn bao gồm bảo đảm khả năng kết nối, an toàn, môi trường và điều kiện vận hành. Việc chưa lượng hóa rõ trách nhiệm này trong từng dự án là một nguyên nhân khiến phát triển hạ tầng sản xuất vẫn có thể đi trước quá xa so với hạ tầng phục vụ đời sống người lao động.

Thứ tư, doanh nghiệp sử dụng lao động có trách nhiệm tương xứng với mức độ tham gia và khả năng tác động đến điều kiện cư trú của người lao động. Pháp luật hiện hành không đặt ra nghĩa vụ phổ quát buộc mọi doanh nghiệp phải trực tiếp xây dựng nhà ở cho công nhân. Tuy nhiên, khi doanh nghiệp tổ chức, thuê, quản lý hoặc hỗ trợ chỗ ở, doanh nghiệp phải bảo đảm tính tự nguyện, an toàn, minh bạch về chi phí và không được sử dụng chỗ ở như công cụ ràng buộc bất lợi đối với người lao động. Ngay cả khi không trực tiếp cung cấp nhà ở, doanh nghiệp vẫn có thể thực hiện trách nhiệm xã hội thông qua hỗ trợ tiền thuê, phối hợp cung cấp thông tin nhu cầu, thương lượng phúc lợi nhà ở và tham gia các chương trình hợp tác với địa phương. Khoảng trống hiện nay nằm ở chỗ trách nhiệm xã hội này chủ yếu dựa vào sự tự nguyện, chưa được gắn đủ chặt với quản trị nguồn nhân lực, báo cáo phát triển bền vững và cơ chế khuyến khích theo kết quả.

Thứ năm, tổ chức công đoàn có vai trò đại diện, tham gia và giám sát, nhưng hiệu quả thực tế chưa tương xứng với vị trí của tổ chức đại diện người lao động. Công đoàn có điều kiện tiếp cận trực tiếp nhu cầu cư trú, chi phí sinh hoạt và các vi phạm phát sinh tại khu nhà trọ; vì vậy có thể tham gia khảo sát nhu cầu, thương lượng phúc lợi nhà ở, tư vấn hợp đồng thuê, tiếp nhận phản ánh và kiến nghị kiểm

tra. Tuy nhiên, hoạt động này hiện còn phụ thuộc vào năng lực của từng cấp công đoàn, thiếu cơ chế dữ liệu liên thông và chưa hình thành quy trình giám sát thường xuyên đối với chất lượng nhà ở, giá dịch vụ và việc thực hiện chỉ tiêu nhà ở công nhân. Việc tăng cường vai trò công đoàn vì thế cần được đặt trong cơ chế phối hợp chính thức với cơ quan quản lý nhà ở, ban quản lý khu công nghiệp và chính quyền cơ sở.

Thứ sáu, công nhân là chủ thể của quyền, đồng thời là chủ thể tham gia vào quá trình bảo đảm quyền. Sự tham gia của công nhân không thể bị giản lược thành việc nộp hồ sơ để thụ hưởng chính sách, mà phải bao gồm quyền được cung cấp thông tin, được tham vấn về loại hình nhà ở, vị trí, mức giá và dịch vụ; quyền phản ánh vi phạm; quyền tiếp cận cơ chế giải quyết tranh chấp và quyền lựa chọn hình thức cư trú phù hợp. Trong thực tế, thời gian làm việc theo ca, hạn chế về thông tin pháp lý và tâm lý e ngại ảnh hưởng đến việc làm làm giảm khả năng tham gia của công nhân. Khi tiếng nói của chủ thể quyền không được đưa vào quá trình lập kế hoạch và đánh giá dự án, nguy cơ lệch pha giữa sản phẩm được cung ứng và nhu cầu thực tế sẽ tiếp tục tồn tại.

Pháp luật hiện hành đã bước đầu xác định được các nhóm chủ thể có liên quan nhưng chưa chuyển hóa đầy đủ thành một chuỗi trách nhiệm thống nhất. Nhà nước và chính quyền địa phương giữ vai trò kiến tạo và bảo đảm thực hiện; chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp và doanh nghiệp thực hiện trách nhiệm trong phạm vi hoạt động và mức độ kiểm soát; công đoàn đại diện, giám sát; công nhân tham gia với tư cách chủ thể của quyền. Điểm cần tiếp tục hoàn thiện không phải là chuyển toàn bộ gánh nặng cung ứng nhà ở sang một chủ thể riêng lẻ, mà là xác lập rõ nhiệm vụ, thời hạn, nguồn lực, chỉ tiêu đầu ra, chế độ công khai và cơ chế xử lý khi từng mắt xích không thực hiện đúng trách nhiệm. Cách tiếp cận này cho phép đánh giá thực trạng không chỉ bằng số căn hộ được xây dựng, mà bằng mức độ quyền có nơi ở được tôn trọng, bảo vệ và hiện thực hóa trong đời sống của công nhân.

Nhận thức của công nhân về trách nhiệm cũng phản ánh yêu cầu tăng cường vai trò điều phối công. Chính quyền địa phương hoặc Ban quản lý khu công nghiệp được 43,9% người trả lời xác định là chủ thể cần chịu trách nhiệm chính; Chính

phủ, bộ, ngành đạt 42,2%; doanh nghiệp sử dụng lao động 26,1%; chủ đầu tư, chủ nhà hoặc đơn vị cho thuê 16,3%; công đoàn 12,2%. Kết quả này không làm thay đổi nguyên tắc Nhà nước là chủ thể mang nghĩa vụ pháp lý cao nhất, nhưng cho thấy công nhân kỳ vọng trách nhiệm phải được phân định rõ hơn giữa trung ương, địa phương và các chủ thể trực tiếp kiểm soát điều kiện nơi ở.

3.3. NGUYÊN NHÂN CỦA THỰC TRẠNG TRONG BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP

3.3.1. Nguyên nhân của những kết quả đạt được trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp

Từ việc phân tích các kết quả đạt được trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam, có thể khái quát một số nguyên nhân chủ yếu dẫn đến những chuyển biến tích cực nêu trên. Các nguyên nhân này không tồn tại tách rời, mà đan xen, bổ sung cho nhau, phản ánh sự thay đổi từng bước trong tư duy lập pháp, quản lý nhà nước và tiếp cận quyền con người đối với vấn đề nhà ở công nhân.

Thứ nhất, sự thay đổi rõ nét trong nhận thức và tư duy tiếp cận quyền con người của Nhà nước. Nguyên nhân quan trọng hàng đầu dẫn đến các kết quả đạt được là sự chuyển biến rõ rệt trong nhận thức của Nhà nước đối với quyền có nơi ở với tư cách là một quyền con người, đặc biệt sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành. Việc lần đầu tiên hiến định quyền có nơi ở hợp pháp, đồng thời mở rộng phạm vi bảo vệ quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở cho “mọi người”, cho thấy Nhà nước đã tiếp cận vấn đề cư trú không chỉ dưới góc độ quản lý hành chính, mà dưới lăng kính bảo vệ nhân phẩm, đời sống riêng tư và an ninh cá nhân - những giá trị cốt lõi của quyền con người. Sự thay đổi này tạo tiền đề tư tưởng - pháp lý quan trọng để các văn bản luật chuyên ngành như Luật Cư trú năm 2020, Luật Nhà ở năm 2023 và các nghị định hướng dẫn tiếp tục cụ thể hóa quyền có nơi ở theo hướng tiệm cận với chuẩn mực quốc tế, đặc biệt là các tiêu chí trong Bình luận chung số 4 của Ủy ban CESCR. Chính sự thống nhất về tư duy tiếp cận quyền con người ở cấp hiến định đã dẫn dắt và định hướng cho toàn bộ quá trình hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực cư trú và nhà ở cho công nhân [92].

Thứ hai, việc từng bước hoàn thiện khung pháp luật chuyên ngành về cư trú và nhà ở. Một nguyên nhân trực tiếp khác của các kết quả đạt được là sự hoàn thiện tương đối đồng bộ của khung pháp luật liên quan đến cư trú và nhà ở trong thời gian gần đây. Luật Cư trú năm 2020 với việc xóa bỏ mô hình quản lý cư trú dựa trên sổ hộ khẩu, chuyển sang quản lý bằng cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, đã tháo gỡ nhiều rào cản hành chính trong đăng ký và bảo đảm quyền cư trú hợp pháp cho công nhân di cư. Nhờ đó, quyền cư trú - vốn là điều kiện nền tảng của quyền có nơi ở - đã trở nên khả thi hơn trong thực tiễn. Tương tự, Luật Nhà ở năm 2023 và Nghị định số 35/2022/NĐ-CP đã tạo lập khuôn khổ pháp lý rõ ràng hơn trong việc xác định công nhân khu công nghiệp là nhóm đối tượng ưu tiên của chính sách nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân. Việc pháp luật trực tiếp ghi nhận các hình thức tiếp cận linh hoạt như thuê và thuê mua, cũng như yêu cầu gắn phát triển khu công nghiệp với bố trí quỹ đất và hạ tầng cho nhà ở công nhân, là nguyên nhân quan trọng giúp cải thiện bước đầu khả năng tiếp cận nhà ở với chi phí phù hợp [98].

Thứ ba, vai trò can thiệp ngày càng rõ nét của Nhà nước vào các yếu tố cấu trúc của thị trường nhà ở. Các kết quả trong bảo đảm khả năng chi trả, điều kiện sống và dịch vụ cơ bản cho công nhân còn bắt nguồn từ sự gia tăng vai trò can thiệp có trách nhiệm của Nhà nước vào thị trường nhà ở. Thay vì để thị trường tự điều chỉnh như giai đoạn trước, Nhà nước đã từng bước tác động vào các yếu tố then chốt như quy hoạch, quỹ đất, tiêu chuẩn kỹ thuật và khung giá thuê nhà ở xã hội, nhà lưu trú công nhân. Thực tiễn tại các địa phương như Thành phố Hồ Chí Minh và Đồng Nai cho thấy, việc ban hành khung giá thuê mang tính ràng buộc pháp lý, gắn với thu nhập trung bình của công nhân, đã giúp kiểm soát tương đối hiệu quả chi phí nhà ở, qua đó hạn chế nguy cơ chi phí thuê nhà làm suy giảm mức sống tối thiểu của người lao động. Đây là nguyên nhân quan trọng lý giải vì sao chi phí nhà ở của một bộ phận công nhân đã tiệm cận tiêu chí “khả năng chi trả” theo chuẩn mực quốc tế, dù nguồn cung còn hạn chế [121].

Thứ tư, sự dịch chuyển từ tư duy “chỗ ở” sang “không gian sống” trong chính sách nhà ở công nhân. Một nguyên nhân khác cần được nhấn mạnh là sự

thay đổi trong cách tiếp cận chính sách, theo đó nhà ở công nhân không còn được nhìn nhận như không gian cư trú thuần túy, mà được đặt trong mối liên hệ với điều kiện sống và các dịch vụ xã hội cơ bản. Nghị định số 35/2022/NĐ-CP, Luật Nhà ở năm 2023 và Đề án xây dựng một triệu căn nhà ở xã hội đã thúc đẩy mạnh mẽ cách tiếp cận tích hợp, gắn nhà ở với hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và dịch vụ thiết yếu. Chính tư duy tiếp cận toàn diện này là nguyên nhân dẫn đến những cải thiện bước đầu về điều kiện sống, an toàn, vệ sinh và khả năng tiếp cận dịch vụ cơ bản tại một số mô hình nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân. Theo yêu cầu bảo đảm quyền con người, đây là biểu hiện của sự tiếp thu ngày càng đầy đủ các tiêu chí cấu thành quyền có nơi ở thích đáng, vượt ra khỏi cách hiểu tối giản về chỗ ở vật chất.

Thứ năm, vai trò chủ động của chính quyền địa phương ở một số khu công nghiệp trọng điểm. Cuối cùng, không thể không kể đến vai trò chủ động và linh hoạt của chính quyền địa phương trong việc tổ chức thực hiện chính sách nhà ở công nhân. Tại các địa phương có nhiều khu công nghiệp, việc lồng ghép phát triển nhà ở xã hội vào chương trình phát triển kinh tế - xã hội, ban hành khung giá thuê, xác định chỉ tiêu phát triển nhà ở công nhân và trực tiếp đầu tư một phần hạ tầng đã góp phần chuyển hóa các quy định pháp luật thành kết quả thực tiễn ban đầu. Sự khác biệt về mức độ đạt được giữa các địa phương cũng cho thấy rằng, ở đâu chính quyền địa phương coi nhà ở công nhân là một ưu tiên chính sách gắn với phát triển bền vững, ở đó các kết quả trong bảo đảm quyền có nơi ở thể hiện rõ ràng hơn. Điều này lý giải vì sao các kết quả đạt được hiện nay mang tính không đồng đều, song vẫn có giá trị như những mô hình tham chiếu quan trọng.

Như vậy, những kết quả đạt được trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp chủ yếu bắt nguồn từ sự thay đổi tư duy tiếp cận quyền con người của Nhà nước, sự hoàn thiện từng bước của khung pháp luật và vai trò can thiệp ngày càng rõ nét của Nhà nước và chính quyền địa phương. Tuy nhiên, các nguyên nhân này đồng thời cũng đặt ra những giới hạn nhất định, sẽ được phân tích ở phần tiếp theo về các hạn chế và nguyên nhân của hạn chế.

3.3.2. Nguyên nhân của những hạn chế trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp

Mặc dù Nhà nước đã đạt được một số kết quả bước đầu trong việc bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp, nhưng các phân tích thực tiễn cho thấy việc bảo đảm quyền này vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập mang tính phổ biến và kéo dài. Những hạn chế này không chỉ xuất phát từ yếu tố nguồn lực, mà còn phản ánh sâu sắc các nguyên nhân mang tính thể chế, chính sách và tổ chức thực thi, làm cản trở việc hiện thực hóa đầy đủ quyền có nơi ở theo chuẩn mực quyền con người.

Thứ nhất, phát triển khu công nghiệp và phát triển nhà ở chưa được chuẩn bị đồng thời. Trong một thời gian dài, quyết định đầu tư khu công nghiệp tập trung trước hết vào đất sản xuất, hạ tầng kỹ thuật và khả năng thu hút doanh nghiệp; nhu cầu cư trú của lực lượng lao động gia tăng sau đó mới được xử lý thông qua chương trình nhà ở hoặc điều chỉnh quy hoạch. Trình tự này tạo ra độ trễ về quỹ đất sạch, hạ tầng kết nối và thủ tục lựa chọn chủ đầu tư. Khi nguồn cung chính thức không theo kịp tốc độ tập trung lao động, nhà trọ dân sinh phát triển để bù đắp khoảng trống. Đây không chỉ là thiếu hụt số lượng nhà ở mà còn là hệ quả của việc chưa tích hợp đầy đủ chính sách công nghiệp, đất đai, đô thị và nhà ở ngay từ giai đoạn chuẩn bị khu công nghiệp [122].

Thứ hai, cơ chế kiểm soát chất lượng và tiêu chuẩn hóa nhà ở công nhân chưa hiệu quả. Một nguyên nhân quan trọng dẫn đến chất lượng nhà ở cho công nhân chưa đáp ứng tiêu chí nhà ở thích đáng là việc thiếu cơ chế kiểm soát và tiêu chuẩn hóa hiệu quả đối với các khu nhà trọ tư nhân - nơi sinh sống chủ yếu của công nhân hiện nay. Mặc dù pháp luật đã đặt ra các quy định chung về tiêu chuẩn xây dựng, an toàn và vệ sinh, nhưng trên thực tế, các quy định này chưa được áp dụng nghiêm ngặt và đồng đều trong lĩnh vực nhà ở cho công nhân. Công tác thanh tra, kiểm tra đối với nhà trọ dân sinh phần lớn mang tính thời điểm, thiếu tính thường xuyên và phòng ngừa, trong khi chế tài xử lý vi phạm chưa đủ sức răn đe. Điều này tạo điều kiện cho các mô hình nhà trọ kém chất lượng tồn tại kéo dài, làm suy giảm thực chất quyền có nơi ở của công nhân, dù quyền này đã được ghi nhận

về mặt pháp lý. Khoảng cách giữa chuẩn mực pháp luật và điều kiện sống thực tế phản ánh rõ hạn chế trong nghĩa vụ bảo vệ của Nhà nước trước các hành vi xâm phạm quyền từ các chủ thể tư nhân.

Thứ ba, cơ cấu sản phẩm và điều kiện tiếp cận chưa bám sát tính đa dạng của công nhân. Công nhân độc thân, người có gia đình, lao động làm việc ngắn hạn và người có dự định định cư lâu dài không có cùng nhu cầu. Trong khi nhu cầu thuê linh hoạt chiếm vị trí quan trọng, nhiều dự án và chính sách vẫn dành trọng tâm đáng kể cho bán hoặc thuê mua. Điều kiện xác nhận thu nhập, tình trạng nhà ở và hồ sơ cư trú, dù đã được điều chỉnh theo hướng đơn giản hơn, vẫn có thể tạo chi phí tuân thủ đối với người thường xuyên thay đổi nơi làm việc. Sự lệch pha giữa loại hình cung ứng và nhu cầu thực tế làm xuất hiện tình trạng nơi có nhu cầu cao nhưng sản phẩm cụ thể chưa được tiếp cận hoặc sử dụng hiệu quả [32].

Thứ tư, khả năng chi trả nhà ở của công nhân chưa được bảo đảm một cách bền vững. Một nguyên nhân trực tiếp của hạn chế trong bảo đảm quyền có nơi ở là sự mất cân đối giữa thu nhập của công nhân và chi phí nhà ở trong bối cảnh giá cả sinh hoạt tăng cao. Mặc dù nhiều địa phương đã ban hành khung giá thuê nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân, song trên thực tế, phần lớn nhu cầu nhà ở của công nhân vẫn phải được đáp ứng thông qua thị trường nhà trọ tư nhân - nơi chi phí thuê và các chi phí phụ trợ (điện, nước, dịch vụ) thường cao và thiếu ổn định. Khi chi phí nhà ở chiếm tỷ trọng lớn trong thu nhập của công nhân, quyền có nơi ở không chỉ bị hạn chế về mặt tiếp cận, mà còn trở nên thiếu bền vững trong dài hạn. Công nhân buộc phải chấp nhận điều kiện ở kém hoặc làm thêm giờ kéo dài để duy trì chi trả, làm suy giảm khả năng thụ hưởng các quyền con người khác như quyền được chăm sóc sức khỏe, quyền nghỉ ngơi và quyền đời sống gia đình. Điều này phản ánh hạn chế trong các chính sách hỗ trợ tài chính và điều tiết thu nhập chưa tương xứng với yêu cầu bảo đảm quyền có nơi ở theo chuẩn mực quốc tế.

Thứ năm, cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình trong bảo đảm quyền có nơi ở còn thiếu rõ ràng. Thực tiễn cho thấy, việc thiếu vắng cơ chế giám sát hiệu quả và trách nhiệm giải trình rõ ràng trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân. Trách nhiệm của các chủ thể liên quan - từ cơ quan quản lý nhà nước, chính quyền

địa phương, chủ đầu tư khu công nghiệp, đến doanh nghiệp sử dụng lao động - chưa được phân định rành mạch và ràng buộc bằng các cơ chế pháp lý cụ thể. Công tác giám sát hiện nay còn phân tán, thiếu đầu mối thống nhất, trong khi sự tham gia của công nhân - chủ thể của quyền - vào quá trình giám sát còn mờ nhạt. Công nhân gặp nhiều rào cản khi phản ánh vi phạm do thiếu thông tin pháp lý, thiếu kênh khiếu nại hiệu quả và lo ngại ảnh hưởng đến việc làm. Việc thiếu cơ chế giám sát đa tầng và minh bạch đã làm suy yếu năng lực bảo đảm quyền của hệ thống chính sách, khiến nhiều vi phạm về nhà ở công nhân không được phát hiện và xử lý kịp thời.

Thứ sáu, nguyên nhân mang tính nền tảng dẫn đến các hạn chế kéo dài trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp là sự thiếu hụt cơ sở dữ liệu thống nhất, đầy đủ và cập nhật về nhu cầu nhà ở của công nhân, đồng thời tồn tại tình trạng chồng chéo, thiếu đồng bộ trong hệ thống pháp luật hiện hành. Trên thực tế, các dữ liệu liên quan đến quy mô nhu cầu nhà ở, hình thức nhu cầu, mức thu nhập và khả năng chi trả của công nhân hiện được thu thập phân tán giữa các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức công đoàn và chính quyền địa phương; thiếu tính hệ thống và cập nhật thường xuyên. Dữ liệu của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và công đoàn cơ sở chủ yếu mang tính khảo sát cục bộ, trong khi nhiều địa phương chưa có báo cáo chuyên sâu và định kỳ về nhu cầu nhà ở của công nhân khu công nghiệp. Hệ quả là chính sách nhà ở cho công nhân thường được xây dựng dựa trên chỉ tiêu kế hoạch hoặc ước lượng hành chính, thay vì căn cứ trên bằng chứng thực tiễn, làm phát sinh nghịch lý nhà ở được đầu tư nhưng không phù hợp với nhu cầu của người lao động. Bên cạnh đó, sự chồng chéo và thiếu liên thông của hệ thống pháp luật điều chỉnh nhà ở công nhân cũng là nguyên nhân quan trọng làm gia tăng các hạn chế trong thực tiễn. Các quy định liên quan hiện phân tán ở nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau như nhà ở, đất đai, đầu tư, xây dựng, cư trú và quản lý khu công nghiệp, nhưng chưa có cơ chế pháp lý thống nhất về phân công trách nhiệm và điều phối thực hiện. Điều này dẫn đến lúng túng trong triển khai, kéo dài thời gian thực hiện dự án, gia tăng chi phí tuân thủ và làm suy giảm hiệu quả thực thi.

Các nguyên nhân do công nhân nhận diện tương đối phù hợp với những bất cập được phân tích từ pháp luật và số liệu thứ cấp. Thu nhập hoặc việc làm chưa ổn

định được 53,6% lựa chọn; giá đất, giá nhà, giá thuê và chi phí xây dựng cao đạt 46,9%; thiếu nhà ở xã hội, nhà lưu trú và nhà thuê đạt chuẩn đạt 32,7%; quy hoạch khu công nghiệp chưa gắn đồng bộ với nhà ở và hạ tầng xã hội đạt 18,3%; điều kiện, hồ sơ và thủ tục tiếp cận chính sách còn khó đạt 17,0%. Điều này cho thấy hạn chế hiện nay là kết quả của cả nguyên nhân kinh tế, thể chế, quy hoạch và tổ chức thực hiện, không thể xử lý bằng một công cụ đơn lẻ.

Bảng 3.8. Các giải pháp được công nhân ưu tiên

Giải pháp	Số lượt	Tỷ lệ (%)
Tăng nhà ở xã hội cho thuê và nhà lưu trú gần KCN	416	46,5
Minh bạch hợp đồng, giá thuê, điện, nước và phí dịch vụ	294	32,8
Phát triển nhà thuê tư nhân đạt chuẩn, đăng ký và kiểm tra định kỳ	244	27,3
Đơn giản hóa thủ tục; công khai dự án, quỹ nhà và kết quả xét duyệt	195	21,8
Ưu tiên nhóm thu nhập thấp, người nuôi con nhỏ, phụ nữ và người khuyết tật	164	18,3
Khảo sát nhu cầu định kỳ và xây dựng dữ liệu nhà ở công nhân	115	12,8

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả, 895 phiếu hợp lệ. Câu hỏi cho phép lựa chọn nhiều phương án.

Các phương án được lựa chọn phản ánh nhu cầu của công nhân nghiêng rõ về nhà cho thuê linh hoạt, gần nơi làm việc, chi phí có thể dự liệu và cơ chế bảo vệ người thuê. Đây là căn cứ thực chứng để ưu tiên phát triển nhà ở xã hội cho thuê, chuẩn hóa thị trường nhà trọ tư nhân, minh bạch hợp đồng và chi phí, đồng thời duy trì khảo sát nhu cầu định kỳ thay vì chủ yếu mở rộng sản phẩm để bán hoặc thuê mua.

Tiểu kết chương 3

Thông qua việc xem xét điều kiện kinh tế - xã hội, khung pháp luật, chính sách hiện hành và thực tiễn triển khai tại các địa phương trọng điểm như Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh (sát nhập tỉnh Bình Dương cũ), Tây Ninh (sát nhập tỉnh Long An cũ) và Bắc Ninh, chương này đã làm rõ bức tranh đa chiều về việc hiện thực hóa quyền có nơi ở của công nhân khu công nghiệp. Kết quả phân tích cho thấy, Nhà nước Việt Nam đã có những bước tiến đáng ghi nhận trong việc ghi nhận và thể chế hóa quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp. Quyền có nơi ở được ghi nhận ở cấp hiến định; công nhân được xác định là đối tượng thụ hưởng trọng tâm trong chính sách nhà ở xã hội; nhiều chương trình, đề án và quy định pháp luật mới đã được ban hành nhằm gia tăng nguồn cung nhà ở cho người lao động. Một số địa phương đã chủ động kiểm soát giá thuê, phát triển nhà lưu trú công nhân và bước đầu gắn nhà ở công nhân với hạ tầng xã hội, thể hiện xu hướng tiếp cận ngày càng tiệm cận hơn với chuẩn mực quyền con người.

Nổi bật là tình trạng thiếu hụt nguồn cung nhà ở phù hợp, chất lượng nhà ở thực tế còn thấp, khả năng chi trả nhà ở của công nhân còn hạn chế, trong khi chính sách nhà ở chưa thực sự bám sát đặc điểm di cư, thu nhập và nhu cầu linh hoạt của người lao động. Phần lớn công nhân vẫn phải sinh sống trong các khu nhà trọ tự phát, không đáp ứng đầy đủ các tiêu chí của “nhà ở thích đáng” theo chuẩn mực quốc tế.

Kết quả từ 895 phiếu hợp lệ làm rõ thêm khoảng cách giữa quy định pháp luật và điều kiện cư trú thực tế. Nhà thuê tư nhân chiếm 46,5%; 28,8% phải dành từ 30% thu nhập trở lên cho nơi ở; chỉ số chung về mức độ bảo đảm quyền đạt 2,664/5. Những vấn đề nổi bật là chi phí và giá dịch vụ thiếu minh bạch, điện, nước và vệ sinh chưa bảo đảm, nguy cơ mất an toàn và sự hạn chế trong tiếp cận thông tin, chính sách. Vì vậy, mức độ bảo đảm quyền không thể chỉ đo bằng số dự án hoặc căn hộ, mà phải được xem xét qua sự ổn định, khả năng chi trả, chất lượng nơi ở, vị trí, khả năng tiếp cận dịch vụ và tiếng nói của công nhân.

Các số liệu về tiến độ phát triển nhà ở xã hội cho thấy sự gia tăng số dự án và quy mô căn hộ chưa đồng nghĩa với việc khoảng cách thụ hưởng quyền đã được thu

hẹp tương ứng. Tại thời điểm tháng 8/2025, số căn hoàn thành mới chiếm khoảng 16,4% tổng quy mô căn hộ thuộc các dự án được thống kê; tại các địa bàn có nhu cầu lớn như Đồng Nai, Tây Ninh (sát nhậpj tỉnh Long An cũ) và Thành phố Hồ Chí Minh, chênh lệch giữa nhu cầu, chỉ tiêu và số căn thực tế đưa vào sử dụng vẫn đáng kể. Vì vậy, đánh giá chính sách phải dựa trên kết quả đầu ra, khả năng tiếp cận và chất lượng nơi ở, không chỉ trên số dự án hoặc số căn được phê duyệt [23].

Đánh giá thực trạng cũng cho thấy không thể quy trách nhiệm bảo đảm quyền có nơi ở cho một chủ thể đơn lẻ. Nhà nước giữ nghĩa vụ pháp lý trung tâm; chính quyền địa phương chịu trách nhiệm quy hoạch, tổ chức thực hiện và kiểm tra; chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp, chủ thể cung ứng nhà ở và doanh nghiệp sử dụng lao động có trách nhiệm tương ứng với chức năng và mức độ kiểm soát; công đoàn bảo vệ tiếng nói của công nhân; còn công nhân phải được bảo đảm khả năng tham gia và yêu cầu khắc phục.

Chương 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM THEO CÁCH TIẾP CẬN QUYỀN CON NGƯỜI

Trong giai đoạn vừa qua, mặc dù Nhà nước Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc ban hành và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật, đồng thời triển khai các chương trình phát triển nhà ở xã hội và nhà ở dành cho công nhân, song việc bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp trên thực tế vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế và bất cập mang tính cấu trúc. Nguồn cung nhà ở phù hợp với nhu cầu và khả năng của công nhân còn thiếu; chất lượng nhà ở trong nhiều trường hợp chưa đáp ứng đầy đủ các tiêu chí của “nhà ở thích đáng” theo chuẩn mực quyền con người, khả năng chi trả của phần lớn công nhân vẫn còn hạn chế. Bên cạnh đó, cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình của các chủ thể liên quan trong quá trình bảo đảm quyền có nơi ở chưa được thiết lập một cách rõ ràng, đồng bộ và hiệu quả. Thực trạng này cho thấy quyền có nơi ở của công nhân trong không ít trường hợp mới chỉ được ghi nhận ở mức độ cam kết chính sách, chưa thực sự trở thành một quyền được bảo đảm đầy đủ, ổn định và bền vững trong đời sống thực tiễn.

4.1. BỐI CẢNH TÁC ĐỘNG ĐẾN VIỆC BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

Thứ nhất, toàn cầu hóa sâu rộng, dịch chuyển chuỗi cung ứng và gia tăng FDI vào Việt Nam. Trong những năm gần đây, Việt Nam nổi lên là một trong những điểm đến thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) quan trọng tại khu vực Đông Nam Á, đặc biệt trong lĩnh vực công nghiệp chế biến, chế tạo - khu vực sử dụng nhiều lao động công nghiệp và đóng vai trò chủ lực trong tăng trưởng xuất khẩu và công nghiệp hóa đất nước. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến ngày 20/12/2023, tổng vốn FDI đăng ký đạt 36,6 tỷ USD, vốn FDI thực hiện ước đạt 23,18 tỷ USD, trong đó phần lớn các dự án tập trung tại các khu công nghiệp và khu kinh tế [137].

Sự gia tăng mạnh mẽ của FDI trong lĩnh vực công nghiệp đã trực tiếp thúc đẩy mở rộng quy mô và vai trò của giai cấp công nhân. Các tổng kết trong nước cho thấy, đến năm 2022 lao động trong khu vực công nghiệp - xây dựng đạt khoảng 17 triệu người; hằng năm giai cấp công nhân tạo ra hơn 65% giá trị tổng sản phẩm xã hội và trên 70% ngân sách nhà nước [51]. Đáng chú ý, tỷ trọng công nhân làm việc trong khu vực doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài ngày càng cao, phản ánh mức độ phụ thuộc ngày càng lớn của tăng trưởng kinh tế vào lực lượng lao động công nghiệp. Điều này đã nâng vấn đề nhà ở của công nhân từ một nội dung phúc lợi xã hội lên thành một vấn đề có tính cấu trúc trong phát triển. Ở bình diện quốc tế, Báo cáo Đầu tư Thế giới năm 2023 của UNCTAD cho thấy dòng vốn FDI toàn cầu có xu hướng dịch chuyển sang các nền kinh tế đang phát triển, trong bối cảnh tái cấu trúc chuỗi cung ứng nhằm phân tán rủi ro và tăng khả năng chống chịu trước các cú sốc toàn cầu. Việt Nam được đánh giá là một trong những điểm đến thay thế quan trọng trong làn sóng này. Sự gia tăng các dự án FDI công nghiệp kéo theo sự mở rộng nhanh của lực lượng công nhân trong các khu công nghiệp, phần lớn là lao động di cư, thu nhập trung bình và thấp, phụ thuộc chủ yếu vào tiền lương. Thực tế cho thấy thu nhập bình quân của công nhân hiện nay chỉ khoảng 7-8 triệu đồng/tháng, trong khi đa số phải thuê nhà trọ với diện tích hạn chế và điều kiện sống thấp. Điều này làm gia tăng tính dễ bị tổn thương của người lao động công nghiệp trong bối cảnh hội nhập.

Trong bối cảnh đó, vấn đề nhà ở công nhân không còn chỉ là chính sách hỗ trợ an sinh mang tính tình thế, mà ngày càng được đặt ra như một vấn đề quyền con người trong phát triển, gắn với nghĩa vụ của Nhà nước trong việc bảo đảm các quyền kinh tế, xã hội cơ bản của người lao động. Việc Chính phủ ban hành Đề án xây dựng ít nhất 1 triệu căn nhà ở xã hội cho công nhân khu công nghiệp giai đoạn 2021-2030 cho thấy vấn đề này đã vượt ra khỏi khuôn khổ chính sách phúc lợi thông thường. Tuy nhiên, đến năm 2022, nguồn cung nhà ở mới chỉ đáp ứng khoảng 30% nhu cầu thực tế, phản ánh rõ khoảng cách giữa yêu cầu phát triển và năng lực đáp ứng của thể chế hiện hành [51, tr.172].

Thứ hai, công nghiệp hóa, hiện đại hóa gắn với đô thị hóa tác động đến di cư lao động quy mô lớn. Một đặc trưng nổi bật của quá trình phát triển ở Việt Nam trong những thập niên gần đây là đẩy nhanh công nghiệp hóa gắn với đô thị hóa, trong đó các khu công nghiệp và vùng kinh tế động lực giữ vai trò trung tâm trong thu hút đầu tư và tạo việc làm. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng chỉ rõ rằng quá trình này đã kéo theo sự tập trung lao động quy mô lớn tại các đô thị và khu công nghiệp, làm gia tăng nhanh các dòng di cư lao động trong nước [38, tr.19]. Lực lượng công nhân làm việc trong các khu công nghiệp tăng nhanh cả về quy mô lẫn phạm vi phân bố. Việt Nam hiện có hơn 15 triệu công nhân, chiếm khoảng 15% dân số và 29% lực lượng lao động xã hội [107]. Các khảo sát cho thấy nhu cầu nhà ở của công nhân khu công nghiệp là rất lớn, nhưng do thiếu hụt nguồn cung nhà ở chính thức, khoảng 70-80% công nhân phải thuê nhà tự phát, với điều kiện sống còn nhiều bất cập về an toàn, vệ sinh và khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. Thực trạng này phổ biến ở các vùng tập trung nhiều khu công nghiệp như Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng, nơi tốc độ mở rộng khu công nghiệp nhanh hơn đáng kể so với tốc độ phát triển nhà ở và hạ tầng xã hội.

Định hướng phát triển đất nước trong giai đoạn mới cảnh báo rằng sự mất cân đối giữa tăng trưởng kinh tế với quản lý phát triển xã hội có thể làm phát sinh những vấn đề phức tạp về an sinh và ổn định xã hội. Trong bối cảnh đó, việc nhiều địa phương ưu tiên mở rộng quỹ đất công nghiệp nhưng chưa dành nguồn lực tương xứng cho phát triển nhà ở công nhân đã làm gia tăng áp lực lên không gian đô thị và làm xuất hiện những “vùng trũng” về điều kiện sống của lực lượng lao động công nghiệp. Điều này cho thấy vấn đề nhà ở của công nhân không còn mang tính cá nhân hay tạm thời, mà đã trở thành một vấn đề mang tính cấu trúc của phát triển.

Thứ ba, khoảng cách giữa nhu cầu nhà ở của công nhân khu công nghiệp và năng lực cung ứng của hệ thống chính sách hiện hành. Trong tiến trình công nghiệp hóa và hội nhập quốc tế, lực lượng công nhân khu công nghiệp không ngừng gia tăng cả về số lượng và vai trò đối với tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, cùng với sự mở rộng nhanh của các khu công nghiệp là áp lực ngày càng lớn đối với hệ thống

an sinh xã hội, đặc biệt là nhà ở cho công nhân. Các dự báo cho thấy trong giai đoạn 2021-2030, nhu cầu nhà ở của công nhân khu công nghiệp ước tính khoảng 2,4 triệu căn, trong khi nguồn cung từ các chương trình nhà ở xã hội mới chỉ đáp ứng khoảng 20-30% nhu cầu [51, tr.173].

Khoảng cách giữa nhu cầu và cung ứng nhà ở không chỉ thể hiện ở số lượng, mà còn ở chất lượng và tính ổn định của chỗ ở. Phần lớn nhà trọ công nhân hiện nay có diện tích nhỏ, điều kiện vệ sinh, phòng cháy chữa cháy và an ninh chưa được bảo đảm, thiếu sự gắn kết với các dịch vụ xã hội thiết yếu. Quyền có nơi ở của công nhân vì vậy mới chỉ được đáp ứng ở mức tối thiểu, chưa đạt tới nội hàm đầy đủ của “nhà ở thích đáng” theo chuẩn mực quốc tế. Từ góc độ quyền con người, thực trạng này phản ánh rõ “khoảng trống bảo đảm quyền”, khi quyền có nơi ở của công nhân còn mang nặng tính cam kết chính trị và chính sách, hơn là một quyền được thụ hưởng ổn định trong đời sống hằng ngày. Việc thu hẹp khoảng cách giữa nhu cầu nhà ở và năng lực cung ứng vì thế cần được đặt trong khuôn khổ tiếp cận dựa trên quyền con người, với các cơ chế pháp lý và trách nhiệm thực thi rõ ràng của Nhà nước và các chủ thể liên quan.

Thứ tư, tác động của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và yêu cầu phát triển bền vững. Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang làm thay đổi sâu sắc mô hình sản xuất và tổ chức lao động, đặt ra yêu cầu mới đối với chất lượng nguồn nhân lực và điều kiện sống của người lao động. Trong bối cảnh cạnh tranh ngày càng gay gắt giữa các khu công nghiệp và chuỗi cung ứng toàn cầu, môi trường sống và an sinh xã hội của công nhân, trong đó có nhà ở, ngày càng trở thành nhân tố ảnh hưởng trực tiếp đến năng suất lao động và hiệu quả sản xuất.

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng điều kiện nhà ở không đảm bảo, thiếu ổn định có tác động tiêu cực đến sức khỏe, tinh thần và năng suất lao động của công nhân. Do đó, bảo đảm nhà ở cho công nhân không chỉ là vấn đề phúc lợi xã hội, mà còn là điều kiện nền tảng của phát triển công nghiệp bền vững, gắn với mục tiêu xây dựng giai cấp công nhân hiện đại, lớn mạnh theo tinh thần định hướng phát triển đất nước trong giai đoạn mới của Đảng.

4.2. QUAN ĐIỂM VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Trong bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa gắn với hội nhập quốc tế sâu rộng, vấn đề nhà ở của công nhân trong các khu công nghiệp ngày càng bộc lộ rõ không chỉ như một nhu cầu an sinh xã hội, mà còn như một vấn đề quyền con người mang tính cấu trúc. Trên cơ sở các định hướng lớn của Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng Cộng sản Việt Nam và những phân tích lý luận - thực tiễn trong các công trình khoa học gần đây, việc lựa chọn tiếp cận dựa trên quyền con người làm quan điểm xuyên suốt trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân là cần thiết, phù hợp với yêu cầu phát triển bền vững và phát triển bao trùm ở Việt Nam hiện nay. Quan điểm bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, quán triệt quan điểm của Đảng về bảo đảm quyền con người, lấy con người làm trung tâm của phát triển trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa

Việc hoàn thiện các giải pháp bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp phải được đặt trên nền tảng quán triệt nhất quán quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về bảo đảm quyền con người, quyền công dân, trong đó con người vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển. Đây không chỉ là định hướng chính trị - tư tưởng mang tính xuyên suốt, mà còn là cơ sở lý luận và phương pháp luận quan trọng để thiết kế, đánh giá và tổ chức thực hiện các chính sách, pháp luật liên quan đến nhà ở cho công nhân trong bối cảnh đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Từ sau công cuộc đổi mới, đặc biệt là trong các văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI, XII và XIII, Đảng ta ngày càng nhấn mạnh yêu cầu phát triển bền vững gắn với bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ quyền con người. Quan điểm “lấy con người làm trung tâm của phát triển” được khẳng định như một nguyên tắc chỉ đạo xuyên suốt, theo đó mọi chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, kể cả chiến lược công nghiệp hóa và phát triển các khu công nghiệp, đều phải hướng tới nâng cao chất lượng cuộc sống, bảo đảm nhân phẩm và các quyền cơ bản của người dân, đặc biệt là các nhóm xã hội dễ bị tổn thương, trong đó có công nhân khu công nghiệp. Dưới góc độ đó, công nhân không chỉ được nhìn nhận như lực lượng

sản xuất trực tiếp hay nguồn nhân lực phục vụ tăng trưởng kinh tế, mà trước hết là chủ thể của các quyền con người. Quyền có nơi ở, với tư cách là một quyền kinh tế, xã hội cơ bản, có ý nghĩa nền tảng đối với việc bảo đảm đời sống ổn định, an toàn, nhân văn cho công nhân, đồng thời là điều kiện quan trọng để họ thụ hưởng đầy đủ các quyền khác như quyền được chăm sóc sức khỏe, quyền nghỉ ngơi, quyền đời sống gia đình và quyền tham gia đời sống xã hội. Vì vậy, trong tiến trình công nghiệp hóa, việc phát triển khu công nghiệp không thể chỉ tập trung vào hạ tầng sản xuất và thu hút đầu tư, mà phải gắn chặt với trách nhiệm bảo đảm điều kiện sống và nơi ở thích đáng cho người lao động.

Quan điểm quán triệt quyền con người cũng đòi hỏi sự chuyển biến trong tư duy xây dựng và thực thi chính sách nhà ở cho công nhân. Nhà ở công nhân không nên bị coi là vấn đề phúc lợi mang tính hỗ trợ hay “bù đắp” sau khi đã đạt được các mục tiêu tăng trưởng, mà phải được nhìn nhận như một nội dung cấu thành của trách nhiệm phát triển, gắn với nghĩa vụ của Nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền con người theo Hiến pháp năm 2013 và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Cách tiếp cận này phù hợp với tinh thần của Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, cũng như định hướng nội luật hóa các chuẩn mực quốc tế về quyền con người mà Đảng và Nhà nước Việt Nam đã xác định. Với việc quán triệt quan điểm lấy con người làm trung tâm còn có ý nghĩa khắc phục những hạn chế đã được chỉ ra trong thực tiễn bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân. Khi quan điểm phát triển vẫn nghiêng về mục tiêu kinh tế thuần túy, nhà ở cho công nhân dễ bị xem là yếu tố “ngoại vi”, dẫn đến tình trạng thiếu hụt nguồn cung, chất lượng nhà ở thấp, chính sách chưa sát với nhu cầu thực tế và cơ chế giám sát chưa hiệu quả. Ngược lại, khi con người - cụ thể là công nhân khu công nghiệp - được đặt ở vị trí trung tâm, thì các quyết định về quy hoạch khu công nghiệp, bố trí quỹ đất, thiết kế chính sách nhà ở, cơ chế tài chính và giám sát thực thi sẽ phải được cân nhắc trên cơ sở bảo đảm quyền và nhân phẩm của người lao động. Quán triệt quan điểm này cũng đòi hỏi sự gắn kết chặt chẽ giữa phát triển kinh tế với bảo đảm an sinh xã hội trong chính sách nhà ở. Việc đầu tư nhà ở cho công nhân không chỉ mang ý nghĩa xã hội, mà còn là yếu tố góp phần ổn định lực

lượng lao động, nâng cao năng suất, giảm chi phí xã hội phát sinh từ điều kiện sống không bảo đảm và hướng tới phát triển bền vững các khu công nghiệp. Do đó, bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân cần được coi là một bộ phận hữu cơ của chiến lược phát triển nguồn nhân lực và chiến lược công nghiệp hóa, chứ không phải là gánh nặng hay chi phí ngoài lề.

Tóm lại, quán triệt quan điểm của Đảng về bảo đảm quyền con người, lấy con người làm trung tâm của phát triển là định hướng nền tảng để hoàn thiện các giải pháp bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp ở Việt Nam. Quan điểm này không chỉ mang ý nghĩa chính trị - tư tưởng, mà còn có giá trị pháp lý và thực tiễn sâu sắc, giúp định hình cách tiếp cận toàn diện, nhân văn và bền vững trong xây dựng và thực thi chính sách nhà ở cho công nhân trong giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế hiện nay.

Thứ hai, tiếp cận bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân theo hướng dựa trên quyền con người, gắn với các nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền của Nhà nước

Việc hoàn thiện các giải pháp bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp cần được đặt trên nền tảng tiếp cận dựa trên quyền con người, coi quyền có nơi ở không chỉ là một vấn đề chính sách - phúc lợi, mà trước hết là một quyền kinh tế, xã hội cơ bản, gắn liền với phẩm giá con người và được bảo đảm thông qua các nghĩa vụ pháp lý cụ thể của Nhà nước. Đây là quan điểm mang tính phương pháp luận quan trọng, có ý nghĩa định hướng cho toàn bộ quá trình xây dựng, thực thi và giám sát chính sách, pháp luật về nhà ở cho công nhân trong bối cảnh phát triển công nghiệp hiện nay.

Tiếp cận dựa trên quyền con người đòi hỏi sự thay đổi căn bản trong cách nhìn nhận vai trò của Nhà nước đối với quyền có nơi ở của công nhân. Theo tiếp cận này, Nhà nước không chỉ là chủ thể ban hành chính sách, mà là chủ thể có nghĩa vụ pháp lý trong việc bảo đảm quyền, bao gồm ba nhóm nghĩa vụ cơ bản là: tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền. Việc phân định rõ các nghĩa vụ này có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc, giúp chuyển hóa các cam kết hiến định và quốc tế về quyền con người thành các yêu cầu cụ thể trong hoạt động lập pháp, hành

pháp và tư pháp liên quan đến nhà ở công nhân. Nghĩa vụ tôn trọng quyền có nơi ở của Nhà nước đòi hỏi trước hết phải thừa nhận đầy đủ giá trị pháp lý của quyền này và không được có các hành vi hoặc chính sách làm cản trở, hạn chế một cách tùy tiện khả năng tiếp cận nhà ở của công nhân. Trong bối cảnh các khu công nghiệp phát triển nhanh và thu hút số lượng lớn lao động di cư, việc tôn trọng quyền có nơi ở còn thể hiện ở yêu cầu không được áp đặt các rào cản mang tính hành chính, cư trú hoặc các điều kiện tiếp cận bất hợp lý khiến công nhân bị loại trừ khỏi các chính sách nhà ở. Tiếp cận dựa trên quyền con người vì vậy đặt ra yêu cầu phải xem xét lại những quy định hoặc thực tiễn quản lý cư trú, xét duyệt đối tượng thụ hưởng chính sách nhà ở theo hướng bảo đảm tính bao trùm và không phân biệt đối xử.

Bên cạnh nghĩa vụ tôn trọng, nghĩa vụ bảo vệ quyền có nơi ở giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong bối cảnh phần lớn công nhân khu công nghiệp hiện nay vẫn phải sinh sống trong các khu nhà trọ tư nhân hoặc các hình thức cư trú do chủ thể ngoài Nhà nước cung cấp. Nghĩa vụ bảo vệ đòi hỏi Nhà nước phải xây dựng và thực thi các cơ chế pháp lý, hành chính và tư pháp hiệu quả nhằm ngăn ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi xâm phạm quyền có nơi ở của công nhân từ phía bên thứ ba, như chủ nhà trọ, chủ đầu tư dự án hoặc doanh nghiệp sử dụng lao động. Điều này bao gồm việc ban hành và thực thi các tiêu chuẩn tối thiểu về chất lượng nhà ở, an toàn, vệ sinh, phòng cháy chữa cháy, cũng như cơ chế thanh tra, giám sát và xử lý vi phạm một cách nghiêm minh. Nếu thiếu vắng nghĩa vụ bảo vệ, quyền có nơi ở của công nhân dù được ghi nhận trên văn bản pháp luật vẫn có nguy cơ bị xâm phạm trong thực tế, làm mất ý nghĩa thực chất của tiếp cận quyền con người.

Nghĩa vụ thực hiện quyền có nơi ở của Nhà nước thể hiện rõ nhất ở việc chủ động thiết kế và triển khai các chính sách, chương trình và nguồn lực nhằm tạo điều kiện cho công nhân tiếp cận nhà ở thích đáng. Nghĩa vụ này không đồng nhất với việc Nhà nước phải trực tiếp cung cấp nhà ở cho mọi công nhân, mà bao hàm trách nhiệm can thiệp có chủ đích vào các yếu tố cấu trúc của thị trường nhà ở, như quy hoạch, đất đai, tài chính, tín dụng, tiêu chuẩn kỹ thuật và cơ chế điều phối giữa các

chủ thể. Tiếp cận dựa trên quyền con người yêu cầu Nhà nước phải ưu tiên các nhóm công nhân có hoàn cảnh dễ bị tổn thương, thu nhập thấp, cư trú không ổn định, đồng thời bảo đảm các chính sách nhà ở được thiết kế phù hợp với nhu cầu thực tế, khả năng chi trả và đặc điểm sống của lực lượng lao động khu công nghiệp. Thực tiễn cho thấy việc gắn bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân với ba nghĩa vụ nêu trên giúp khắc phục cách tiếp cận thiên về chính sách đơn lẻ, manh mún hoặc chỉ tập trung vào mục tiêu ngắn hạn. Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy, nhiều hạn chế trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân xuất phát từ việc chưa phân định rõ ràng nghĩa vụ của Nhà nước trong từng khâu của quá trình bảo đảm quyền, dẫn đến khoảng trống trách nhiệm, giám sát và giải trình. Tiếp cận dựa trên quyền con người, với trọng tâm là trách nhiệm pháp lý của Nhà nước, cho phép đánh giá chính sách nhà ở cho công nhân không chỉ ở khía cạnh hiệu quả kinh tế, mà còn ở mức độ bảo đảm quyền, tính công bằng, tính bao trùm và bền vững. Ngoài ra, tiếp cận này còn tạo cơ sở lý luận vững chắc để tăng cường cơ chế giám sát, đánh giá và trách nhiệm giải trình trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân. Khi quyền có nơi ở được thừa nhận là quyền con người, việc Nhà nước không thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tương ứng sẽ không chỉ là vấn đề quản lý kém hiệu quả, mà còn là vấn đề tuân thủ pháp luật và cam kết nhân quyền. Điều này góp phần nâng cao tính nghiêm minh của hệ thống pháp luật, đồng thời tạo điều kiện để công nhân, công đoàn và các tổ chức xã hội tham gia tích cực hơn vào quá trình giám sát việc thực thi chính sách nhà ở.

Bước đầu có thể kết luận, việc tiếp cận bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân theo hướng dựa trên quyền con người, gắn với các nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền của Nhà nước, là quan điểm có ý nghĩa nền tảng trong việc xây dựng và hoàn thiện các giải pháp ở Chương 4. Quan điểm này không chỉ giúp cụ thể hóa tư tưởng nhân văn của Hiến pháp và các cam kết quốc tế về quyền con người, mà còn tạo ra khuôn khổ phân tích và hành động nhất quán, hướng tới bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân khu công nghiệp một cách thực chất, bền vững và phù hợp với yêu cầu phát triển trong giai đoạn mới.

Thứ ba, tích hợp bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khuôn khổ pháp luật về phát triển khu công nghiệp và đô thị theo hướng bền vững, bao trùm và không phân biệt đối xử

Một trong những định hướng có ý nghĩa then chốt trong việc hoàn thiện các giải pháp bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp là tích hợp nội dung bảo đảm quyền này vào khuôn khổ pháp luật về phát triển khu công nghiệp và đô thị theo hướng bền vững, bao trùm và không phân biệt đối xử. Đây là quan điểm thể hiện sự chuyển biến từ cách tiếp cận riêng lẻ, mang tính xử lý hậu quả, sang cách tiếp cận mang tính cấu trúc và dài hạn, coi nhà ở công nhân là một bộ phận không thể tách rời của quá trình phát triển công nghiệp và đô thị hiện đại.

Trong thực tiễn phát triển ở Việt Nam, các khu công nghiệp thường gắn chặt với quá trình đô thị hóa nhanh chóng và sự dịch chuyển quy mô lớn của lao động từ nông thôn ra các vùng công nghiệp - đô thị. Tuy nhiên, trong một thời gian dài, pháp luật và chính sách phát triển khu công nghiệp chủ yếu tập trung vào quy hoạch đất sản xuất, hạ tầng kỹ thuật và thu hút đầu tư, trong khi vấn đề nhà ở và điều kiện sống của công nhân lại chưa được tích hợp đầy đủ ngay từ giai đoạn quy hoạch và phát triển. Điều này dẫn đến tình trạng không đồng bộ giữa nơi làm việc và nơi ở, làm phát sinh các khu nhà trọ tự phát, tạo áp lực lên hạ tầng đô thị và làm gia tăng nguy cơ bất bình đẳng trong tiếp cận quyền có nơi ở. Từ góc độ quyền con người, việc tách rời nhà ở công nhân khỏi khuôn khổ phát triển khu công nghiệp và đô thị không chỉ là hạn chế về quy hoạch, mà còn là hạn chế trong việc bảo đảm tính bền vững và bao trùm của quyền có nơi ở. Quyền này không thể được bảo đảm một cách thực chất nếu chỉ được xem xét như một chính sách an sinh hỗ trợ, mà cần được lồng ghép ngay từ đầu vào các quyết định pháp luật liên quan đến quy hoạch không gian, sử dụng đất, phát triển hạ tầng và tổ chức dân cư. Do đó, tích hợp bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân vào pháp luật về phát triển khu công nghiệp và đô thị là yêu cầu mang tính tất yếu.

Quan điểm tích hợp này gắn trực tiếp với yêu cầu phát triển bền vững, theo đó tăng trưởng kinh tế phải đi đôi với bảo đảm an sinh xã hội và bảo vệ quyền con người cho các nhóm xã hội khác nhau. Nhà ở công nhân, trong mối quan hệ với khu

công nghiệp và đô thị, cần được nhìn nhận như một yếu tố góp phần ổn định lực lượng lao động, giảm chi phí xã hội dài hạn và nâng cao chất lượng phát triển. Khi quyền có nơi ở của công nhân được bảo đảm trong một không gian đô thị an toàn, có hạ tầng đồng bộ và tiếp cận dịch vụ cơ bản, thì sự phát triển của khu công nghiệp mới có thể đạt được tính bền vững cả về kinh tế, xã hội và môi trường. Bên cạnh đó, quan điểm tích hợp còn nhấn mạnh yêu cầu phát triển bao trùm và không phân biệt đối xử. Công nhân khu công nghiệp, đặc biệt là công nhân di cư, thường đứng trước nguy cơ bị loại trừ khỏi các chính sách đô thị do rào cản về cư trú, thu nhập và điều kiện hành chính. Nếu pháp luật về khu công nghiệp và đô thị không được thiết kế theo hướng bao trùm, quyền có nơi ở của công nhân dễ bị xem nhẹ hoặc bị đẩy ra bên lề quá trình phát triển. Do đó, việc tích hợp bảo đảm quyền có nơi ở đòi hỏi phải loại bỏ các thiết kế chính sách mang tính phân biệt đối xử, trực tiếp hoặc gián tiếp, bảo đảm công nhân được tiếp cận bình đẳng với các không gian sống an toàn, hợp pháp và phù hợp với khả năng chi trả. Từ góc độ tác giả luận án, tích hợp bảo đảm quyền có nơi ở vào pháp luật về phát triển khu công nghiệp và đô thị còn là cách tiếp cận hiệu quả để khắc phục những bất cập đã được chỉ ra trong thực tiễn, như sự thiếu đồng bộ trong quy hoạch, thiếu quỹ đất cho nhà ở công nhân, chính sách nhà ở không theo kịp tốc độ phát triển công nghiệp và sự lúng túng trong phân công trách nhiệm giữa các chủ thể quản lý.

Khi quyền có nơi ở của công nhân được xác lập như một mục tiêu và tiêu chí bắt buộc trong phát triển khu công nghiệp và đô thị, thì trách nhiệm của Nhà nước, chính quyền địa phương, chủ đầu tư hạ tầng và doanh nghiệp sử dụng lao động sẽ được đặt ra một cách rõ ràng và có tính ràng buộc hơn. Hơn nữa, tiếp cận tích hợp còn tạo điều kiện để gắn bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân với các chính sách đô thị khác như giao thông, y tế, giáo dục, môi trường và phúc lợi xã hội. Quyền có nơi ở, trong mối tương quan này, không chỉ được hiểu là quyền có một chỗ cư trú vật chất, mà là quyền được sống trong một không gian đô thị an toàn, có khả năng tiếp cận các dịch vụ thiết yếu và bảo đảm nhân phẩm con người. Đây chính là nội dung cốt lõi của quyền có nơi ở thích đáng theo chuẩn mực quốc tế về quyền con người.

Tóm lại, tích hợp bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong khuôn khổ pháp luật về phát triển khu công nghiệp và đô thị theo hướng bền vững, bao trùm và không phân biệt đối xử là quan điểm có ý nghĩa chiến lược trong việc hoàn thiện các giải pháp ở Chương 4 của luận án. Quan điểm này không chỉ giúp bảo đảm tính nhất quán giữa mục tiêu phát triển kinh tế với bảo đảm quyền con người, mà còn tạo nền tảng pháp lý và thực tiễn để quyền có nơi ở của công nhân khu công nghiệp được hiện thực hóa một cách ổn định, lâu dài và phù hợp với yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

Thứ tư, gắn bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân với cơ chế giám sát, trách nhiệm giải trình và bảo đảm khả năng tiếp cận thực chất của các chủ thể quyền

Một quan điểm có ý nghĩa xuyên suốt trong việc hoàn thiện các giải pháp bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp là gắn chặt việc bảo đảm quyền này với cơ chế giám sát, trách nhiệm giải trình và khả năng tiếp cận thực chất của các chủ thể quyền. Đây không chỉ là yêu cầu mang tính kỹ thuật quản lý, mà là nội dung cốt lõi của tiếp cận dựa trên quyền con người, nhằm bảo đảm rằng quyền có nơi ở của công nhân không dừng lại ở các cam kết pháp lý hay mục tiêu chính sách, mà được hiện thực hóa trên thực tế và có thể kiểm chứng.

Dưới góc độ quyền con người, một quyền chỉ thực sự được bảo đảm khi đi kèm với các cơ chế giám sát hiệu quả và trách nhiệm giải trình rõ ràng của các chủ thể có nghĩa vụ. Trong bối cảnh bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp ở Việt Nam, các phân tích thực tiễn cho thấy nhiều hạn chế xuất phát từ việc thiếu cơ chế giám sát thường xuyên, thiếu đầu mối chịu trách nhiệm chính và thiếu các kênh để công nhân - với tư cách là chủ thể của quyền - có thể tiếp cận, phản ánh và yêu cầu bảo vệ quyền của mình. Do đó, việc gắn bảo đảm quyền có nơi ở với giám sát và giải trình là điều kiện thiết yếu để nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hệ thống pháp luật, chính sách hiện hành. Quan điểm này trước hết đòi hỏi phải xác lập rõ trách nhiệm giải trình của Nhà nước và các chủ thể có liên quan trong toàn bộ chuỗi chính sách nhà ở cho công nhân, từ khâu hoạch định, tổ chức thực hiện đến đánh giá kết quả. Trách nhiệm giải trình không chỉ dừng ở việc báo cáo hành chính,

mà phải gắn với nghĩa vụ lý giải, giải thích và chịu trách nhiệm trước xã hội về mức độ đáp ứng nhu cầu nhà ở của công nhân. Khi trách nhiệm giải trình không rõ ràng, quyền có nơi ở dễ bị “hòa tan” trong các mục tiêu phát triển chung, dẫn đến tình trạng không ai chịu trách nhiệm trực tiếp khi quyền của công nhân không được bảo đảm đầy đủ.

Bên cạnh đó, việc tăng cường cơ chế giám sát đa tầng là yếu tố then chốt để bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân mang tính thực chất. Giám sát không nên chỉ giới hạn trong phạm vi quản lý nội bộ của cơ quan nhà nước, mà cần có sự tham gia của các thiết chế dân cử, tổ chức công đoàn, tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư. Đối với công nhân khu công nghiệp - nhóm lao động có đặc điểm cư trú tập trung, thu nhập thấp và vị thế dễ bị tổn thương - vai trò của công đoàn và các tổ chức đại diện là đặc biệt quan trọng trong việc phát hiện vi phạm, phản ánh điều kiện nhà ở kém chất lượng và bảo vệ quyền lợi chính đáng của người lao động. Một nội dung quan trọng khác của quan điểm này là bảo đảm khả năng tiếp cận thực chất của công nhân đối với quyền có nơi ở. Tiếp cận thực chất không chỉ được hiểu là có quy định pháp luật cho phép, mà là công nhân có khả năng thực sự tiếp cận thông tin, thủ tục, cơ chế khiếu nại và các biện pháp bảo vệ quyền mà không gặp phải các rào cản về hành chính, kinh tế hoặc tâm lý. Trong thực tế, nhiều công nhân gặp khó khăn trong việc tiếp cận các chính sách nhà ở do thiếu thông tin, thủ tục phức tạp hoặc lo ngại ảnh hưởng đến quan hệ lao động. Điều này làm suy giảm đáng kể hiệu quả bảo đảm quyền, dù quyền đã được ghi nhận trong pháp luật.

Với việc gắn bảo đảm quyền có nơi ở với khả năng tiếp cận thực chất của công nhân đòi hỏi phải thiết kế các chính sách và cơ chế thực thi theo hướng lấy người thụ hưởng làm trung tâm, chú trọng đến khả năng sử dụng và thụ hưởng quyền của công nhân trong điều kiện sống thực tế. Các kênh thông tin về nhà ở công nhân cần minh bạch, dễ tiếp cận; thủ tục đăng ký, xét duyệt cần đơn giản, phù hợp với đặc điểm lao động di cư; đồng thời phải có các cơ chế hỗ trợ pháp lý, tư vấn và bảo vệ quyền để công nhân có thể chủ động yêu cầu bảo đảm quyền của mình khi cần thiết. Quan điểm này cũng gắn liền với yêu cầu tăng cường trách

nhiệm giải trình của các chủ thể ngoài Nhà nước, đặc biệt là các chủ đầu tư khu công nghiệp, chủ đầu tư dự án nhà ở và doanh nghiệp sử dụng lao động. Trong bối cảnh phần lớn nhà ở của công nhân hiện nay do khu vực tư nhân cung cấp, việc thiếu cơ chế ràng buộc trách nhiệm và giám sát hiệu quả đối với các chủ thể này sẽ làm gia tăng nguy cơ xâm phạm quyền có nơi ở của công nhân. Do đó, bảo đảm quyền có nơi ở không thể chỉ dựa vào thiện chí của thị trường, mà cần được thực hiện thông qua các cơ chế pháp lý ràng buộc, kết hợp với thanh tra, kiểm tra và chế tài đủ mạnh. Ngoài ra, gắn bảo đảm quyền có nơi ở với giám sát và giải trình còn có ý nghĩa nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm của hệ thống chính sách, qua đó góp phần củng cố niềm tin của công nhân vào pháp luật và Nhà nước. Khi quyền được bảo đảm thông qua các cơ chế rõ ràng, có thể giám sát và khiếu nại, công nhân không chỉ là đối tượng thụ hưởng thụ động, mà trở thành chủ thể tích cực trong bảo vệ quyền của mình, phù hợp với tinh thần tiếp cận quyền con người hiện đại.

Tóm lại, việc gắn bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân với cơ chế giám sát, trách nhiệm giải trình và khả năng tiếp cận thực chất của các chủ thể quyền là quan điểm mang tính điều kiện để các giải pháp ở Chương 4 phát huy hiệu quả trên thực tế. Quan điểm này không chỉ giúp khắc phục các hạn chế đã được chỉ ra trong thực tiễn, mà còn góp phần bảo đảm rằng quyền có nơi ở của công nhân khu công nghiệp được thực hiện một cách minh bạch, có trách nhiệm và phù hợp với các chuẩn mực về quyền con người trong tiến trình phát triển của Việt Nam.

Thứ năm, xây dựng và sử dụng hệ thống dữ liệu, khảo sát đáng tin cậy về nhu cầu nhà ở của công nhân là điều kiện nền tảng cho việc hoạch định, thực thi và giám sát chính sách bảo đảm quyền có nơi ở.

Một quan điểm có ý nghĩa phương pháp luận đặc biệt quan trọng trong việc hoàn thiện các giải pháp bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp là xây dựng và sử dụng hệ thống dữ liệu, khảo sát đáng tin cậy về nhu cầu nhà ở của công nhân như một điều kiện nền tảng cho toàn bộ quá trình hoạch định, thực thi và giám sát chính sách. Quan điểm này xuất phát từ cách tiếp cận dựa trên quyền con người, theo đó việc bảo đảm quyền không chỉ phụ thuộc vào thiện chí chính sách

hay mục tiêu phát triển, mà phải dựa trên bằng chứng thực tiễn, phản ánh trung thực nhu cầu và khả năng thụ hưởng quyền của các chủ thể liên quan. Trong thực tiễn bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp ở Việt Nam, một hạn chế xuyên suốt đã được chỉ ra là sự thiếu hụt hệ thống dữ liệu thống nhất, đầy đủ và cập nhật về nhu cầu nhà ở của công nhân. Các thông tin liên quan đến quy mô nhu cầu, hình thức nhu cầu (thuê, thuê dài hạn, thuê tập trung), khả năng chi trả, điều kiện cư trú và đặc điểm di cư của công nhân hiện vẫn được thu thập rời rạc bởi nhiều chủ thể khác nhau như cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức công đoàn và chính quyền địa phương, chủ yếu phục vụ mục tiêu quản lý hoặc phúc lợi ngắn hạn. Việc thiếu một nền tảng dữ liệu chính thức, liên thông và có giá trị sử dụng lâu dài đã làm suy giảm đáng kể năng lực hoạch định chính sách nhà ở cho công nhân.

Dưới góc độ quyền con người, chính sách chỉ có thể bảo đảm quyền một cách thực chất khi được thiết kế trên cơ sở đánh giá đúng nhu cầu thực tế của chủ thể quyền. Khi thiếu dữ liệu đáng tin cậy, các chính sách nhà ở dễ rơi vào tình trạng thiên về chỉ tiêu hành chính, ước lượng kế hoạch hoặc định hướng chủ quan, dẫn đến nghịch lý đã được ghi nhận ở một số địa phương: nhà ở công nhân được đầu tư nhưng không phù hợp với nhu cầu và khả năng của người lao động, trong khi phần lớn công nhân vẫn phải sinh sống trong các khu nhà trọ tự phát với điều kiện sống kém. Điều này cho thấy, thiếu dữ liệu không chỉ là vấn đề kỹ thuật quản lý, mà là vấn đề làm suy yếu năng lực thực hiện nghĩa vụ bảo đảm quyền của Nhà nước. Quan điểm coi dữ liệu là nền tảng cũng gắn trực tiếp với yêu cầu trách nhiệm giải trình và giám sát quyền đã được xác lập trong các quan điểm trước. Không có dữ liệu đầy đủ và minh bạch thì không thể đánh giá chính xác mức độ đáp ứng quyền, không thể giám sát hiệu quả việc thực thi chính sách và cũng không thể xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể có nghĩa vụ. Do đó, xây dựng hệ thống dữ liệu và cơ chế khảo sát nhu cầu nhà ở của công nhân cần được xem là một cấu phần không thể thiếu của quản trị quyền có nơi ở trong khu công nghiệp.

Từ góc độ tác giả, việc xây dựng và sử dụng dữ liệu về nhu cầu nhà ở của công nhân cần được thực hiện một cách có hệ thống, liên ngành và thường xuyên,

với sự tham gia và phối hợp chặt chẽ của Bộ Xây dựng, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và chính quyền địa phương nơi có khu công nghiệp. Trong đó, cơ quan nhà nước giữ vai trò điều phối và chuẩn hóa phương pháp khảo sát; tổ chức công đoàn đóng vai trò kênh tiếp cận trực tiếp công nhân và phản ánh tiếng nói của chủ thể quyền; còn chính quyền địa phương chịu trách nhiệm tích hợp dữ liệu vào quy hoạch, kế hoạch phát triển khu công nghiệp và đô thị. Cách tiếp cận này không chỉ giúp dữ liệu phản ánh sát thực tiễn, mà còn góp phần tăng cường sự tham gia của công nhân trong các vấn đề trực tiếp liên quan đến quyền và lợi ích của họ. Quan điểm này cũng đặt ra yêu cầu phải chuyển từ quản lý hành chính sang quản lý dựa trên bằng chứng trong lĩnh vực nhà ở công nhân. Dữ liệu về nhu cầu nhà ở không chỉ phục vụ giai đoạn ban hành chính sách, mà cần được sử dụng trong suốt vòng đời chính sách, từ xây dựng, triển khai, theo dõi đến đánh giá tác động. Khi dữ liệu trở thành nền tảng của quá trình ra quyết định, các giải pháp bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân sẽ có điều kiện tiệm cận hơn với nhu cầu thực tế, bảo đảm tính bao trùm và hạn chế các tác động loại trừ không mong muốn.

Bên cạnh đó, dữ liệu là điều kiện nền tảng còn góp phần nâng cao tính minh bạch và hiệu quả của hệ thống pháp luật và chính sách về nhà ở cho công nhân. Khi thông tin về nhu cầu, tiêu chí phân bổ và mức độ đáp ứng quyền được công khai và dựa trên khảo sát đáng tin cậy, công nhân và xã hội có cơ sở để giám sát, phản hồi và yêu cầu trách nhiệm từ các chủ thể có nghĩa vụ. Điều này phù hợp với tinh thần bảo đảm quyền con người trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nơi quyền không chỉ được ghi nhận mà còn phải được bảo đảm bằng các cơ chế thực thi có thể kiểm chứng.

Tóm lại, việc xác lập quan điểm coi xây dựng và sử dụng hệ thống dữ liệu, khảo sát đáng tin cậy về nhu cầu nhà ở của công nhân là điều kiện nền tảng cho hoạch định và thực thi chính sách có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong Chương 4 của luận án. Quan điểm này không chỉ bổ trợ và hoàn thiện bốn quan điểm trước, mà còn tạo nền tảng khoa học và thực tiễn để các giải pháp bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân khu công nghiệp được triển khai một cách hiệu quả, có trách nhiệm và phù hợp với tiếp cận quyền con người.

4.3. GIẢI PHÁP HOÀN THIÊN CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN CÓ NƠI Ở CHO CÔNG NHÂN TRONG CÁC KHU CÔNG NGHIỆP

4.3.1. Hoàn thiện khung pháp luật theo hướng xác lập rõ nội hàm quyền và nghĩa vụ

Trước hết, cần rà soát Luật Nhà ở, pháp luật về đất đai, đầu tư, xây dựng, quy hoạch, khu công nghiệp, cư trú và phòng cháy, chữa cháy theo cùng một khung chuẩn về nhà ở thích đáng. Nội dung rà soát không chỉ nhằm loại bỏ xung đột thủ tục, mà phải xác định rõ các tiêu chí tối thiểu về an ninh pháp lý, khả năng chi trả, tính ở được, vị trí, khả năng tiếp cận dịch vụ và cơ chế khắc phục.

Luật Nhà ở năm 2023 và Nghị định số 100/2024/NĐ-CP đã tạo cơ sở pháp lý mới cho nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân. Trong quá trình hướng dẫn và tổ chức thực hiện, Bộ Xây dựng cần ban hành hoặc phối hợp ban hành bộ tiêu chí quốc gia về nhà ở công nhân và nhà trọ cho thuê, trong đó phân biệt tiêu chuẩn tối thiểu bắt buộc với tiêu chí khuyến khích nâng cao. Bộ tiêu chí phải áp dụng cả đối với dự án chính thức lẫn nhà trọ hộ gia đình, với lộ trình chuyển tiếp phù hợp để không làm mất đột ngột nguồn cung giá thấp.

Cần quy định rõ nghĩa vụ của Nhà nước theo ba nhóm: tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền; đồng thời phân định trách nhiệm của Bộ Xây dựng, cơ quan quản lý khu công nghiệp, chính quyền địa phương, chủ đầu tư hạ tầng, doanh nghiệp sử dụng lao động và công đoàn. Trách nhiệm phải gắn với chỉ tiêu, thời hạn, nghĩa vụ báo cáo và hậu quả pháp lý khi không thực hiện.

4.3.2. Tích hợp nhà ở công nhân vào điều kiện thành lập, mở rộng và vận hành khu công nghiệp

Việc phê duyệt mới hoặc mở rộng khu công nghiệp phải dựa trên dự báo nhu cầu lao động và kế hoạch phát triển nhà ở, giao thông, y tế, giáo dục, nhà trẻ, không gian công cộng. Hồ sơ khu công nghiệp cần có phương án xác định số lượng lao động cần chỗ ở, cơ cấu nhu cầu thuê - thuê mua - mua, quỹ đất, nguồn vốn, chủ thể thực hiện và tiến độ. Không nên ấn định cứng một tỷ lệ đất giống nhau cho mọi địa phương, nhưng phải quy định nghĩa vụ chứng minh khả năng đáp ứng nhu cầu và cơ chế bổ sung quỹ đất khi số lao động tăng vượt dự báo.

Đối với khu công nghiệp đang hoạt động nhưng thiếu nhà ở, UBND cấp tỉnh cần lập kế hoạch khắc phục theo giai đoạn, ưu tiên quỹ đất công, đất xen kẹt phù hợp quy hoạch, khu đô thị phụ cận và kết nối giao thông công cộng. Chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp phải tham gia bằng hình thức trực tiếp đầu tư, liên doanh, dành quỹ đất hoặc đóng góp tài chính vào quỹ phát triển hạ tầng xã hội theo cơ chế được pháp luật quy định.

Chỉ tiêu nhà ở và hạ tầng xã hội cho công nhân cần trở thành một tiêu chí đánh giá khu công nghiệp bền vững, được công khai trong báo cáo hằng năm và xem xét khi quyết định mở rộng, điều chỉnh quy hoạch hoặc hưởng ưu đãi.

4.3.3. Chuyển trọng tâm sang nhà ở cho thuê và đa dạng hóa sản phẩm

Kết quả khảo sát cho thấy nhu cầu của công nhân không đồng nhất và phần lớn cần hình thức thuê linh hoạt. Vì vậy, chính sách cần chuyển trọng tâm từ mục tiêu sở hữu nhà sang bảo đảm an ninh cư trú thông qua nhiều lựa chọn: phòng trọ đạt chuẩn, nhà lưu trú công nhân, căn hộ cho thuê diện tích nhỏ, căn hộ gia đình, thuê mua và nhà ở xã hội để mua đối với nhóm có khả năng tích lũy.

Giá thuê phải được xác định trên tổng chi phí thực tế, gồm tiền thuê, điện, nước, dịch vụ, gửi xe và đi lại. Chính quyền địa phương cần công bố khung tham chiếu về tỷ lệ chi phí nhà ở trong thu nhập và định kỳ khảo sát khả năng chi trả. Cơ chế hỗ trợ nên kết hợp hỗ trợ phía cung cho chủ đầu tư với hỗ trợ phía cầu có mục tiêu cho công nhân khó khăn, tránh để ưu đãi bị hấp thụ vào giá hoặc phân bổ sai đối tượng.

Đối với các dự án đã xây dựng nhưng tỷ lệ lấp đầy thấp, cần khảo sát lại về giá, vị trí, diện tích, tiện ích, điều kiện đăng ký và quy tắc quản lý; cho phép điều chỉnh cơ cấu sản phẩm, tăng tỷ lệ cho thuê, đơn giản hóa hồ sơ và tổ chức xe đưa đón khi cần thiết.

4.3.4. Chuẩn hóa, đăng ký và hỗ trợ cải tạo khu nhà trọ tư nhân

Nhà trọ tư nhân hiện là nguồn cung chủ yếu nên không thể chỉ xử lý bằng cấm đoán hoặc kiểm tra sau vi phạm. Cần xây dựng cơ chế đăng ký, phân loại và công khai cơ sở cho thuê theo mức độ đáp ứng tiêu chuẩn; thiết lập yêu cầu tối thiểu

về diện tích, lối thoát nạn, điện, nước, vệ sinh, thông gió, hợp đồng, giá dịch vụ và bảo vệ người thuê.

Các địa phương cần triển khai chương trình tín dụng nhỏ hoặc hỗ trợ kỹ thuật để chủ nhà trọ cải tạo công trình, phòng cháy, chữa cháy, cấp thoát nước và môi trường. Hỗ trợ phải đi kèm cam kết duy trì mức giá hợp lý, đăng ký hợp đồng, không thu điện nước vượt quy định và chấp nhận kiểm tra định kỳ. Đối với cơ sở có nguy cơ trực tiếp đến tính mạng, phải áp dụng biện pháp đình chỉ và bố trí phương án cư trú thay thế trước khi di dời người thuê.

Công đoàn và ban quản lý khu công nghiệp có thể xây dựng cổng thông tin hoặc danh sách nhà trọ đã kiểm tra để công nhân tiếp cận nguồn tin đáng tin cậy, giảm rủi ro môi giới, hợp đồng không minh bạch và tăng giá tùy tiện.

4.3.5. Xác lập trách nhiệm tương xứng của doanh nghiệp sử dụng lao động

Không nên quy định mọi doanh nghiệp phải trực tiếp xây nhà, vì quy mô, ngành nghề và điều kiện tài chính khác nhau. Thay vào đó, pháp luật cần thiết kế nghĩa vụ theo quy mô sử dụng lao động và mức độ phụ thuộc vào lao động di cư. Doanh nghiệp có thể thực hiện thông qua xây dựng hoặc thuê chỗ ở đạt chuẩn, hỗ trợ tiền thuê, tổ chức xe đưa đón, góp quỹ, ký hợp đồng với đơn vị cung ứng nhà ở hoặc tham gia dự án chung của khu công nghiệp.

Doanh nghiệp cung cấp ký túc xá hoặc nhà lưu trú phải tách bạch quan hệ lao động với quan hệ cư trú; không được sử dụng chỗ ở như công cụ hạn chế quyền riêng tư, quyền tự do đi lại, quyền tổ chức và quyền chấm dứt việc làm. Hợp đồng chỗ ở phải rõ giá, thời hạn, điều kiện chấm dứt, trách nhiệm bảo trì và cơ chế khiếu nại.

Việc thực hiện trách nhiệm về nhà ở cần được đưa vào báo cáo phát triển bền vững, đánh giá quan hệ lao động và tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư. Doanh nghiệp thực hiện tốt được ưu tiên tiếp cận các chương trình hỗ trợ; doanh nghiệp vi phạm tiêu chuẩn an toàn hoặc trục lợi từ chỗ ở phải chịu chế tài tương xứng.

4.3.6. Xây dựng cơ sở dữ liệu và cơ chế giám sát dựa trên quyền

Bộ Xây dựng cần chủ trì xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về nhà ở công nhân, kết nối với dữ liệu khu công nghiệp, lao động, quy hoạch, đất đai và hạ tầng

xã hội. Dữ liệu tối thiểu gồm số lao động, nhu cầu theo loại hình, khả năng chi trả, nguồn cung, giá thuê, tỷ lệ lấp đầy, chất lượng công trình và các vi phạm đã xử lý. Dữ liệu phải được cập nhật theo định kỳ và có phần thông tin công khai để người lao động, nhà đầu tư và cơ quan giám sát sử dụng.

Cơ chế giám sát cần dựa trên bộ chỉ số quyền có nơi ở, không chỉ đếm số căn hộ hoàn thành. Các chỉ số quan trọng gồm tỷ lệ lao động có an ninh cư trú; tỷ lệ chi phí nhà ở trong thu nhập; tỷ lệ chỗ ở đạt tiêu chuẩn an toàn; thời gian di chuyển; khả năng tiếp cận nhà trẻ, y tế và giao thông; mức độ hài lòng; số lượng khiếu nại và tỷ lệ xử lý.

Công nhân phải có kênh phản ánh dễ tiếp cận, bảo mật và không ảnh hưởng đến việc làm. Công đoàn được tham gia kiểm tra điều kiện sống, khảo sát nhu cầu và giám sát phân bổ nhà ở. Hội đồng nhân dân và Mặt trận Tổ quốc tăng cường giám sát chuyên đề; kết quả thực hiện phải được công khai và giải trình.

4.3.7. Lộ trình thực hiện và phân công trách nhiệm

Trong ngắn hạn, cần hoàn thành rà soát văn bản, chuẩn hóa dữ liệu, ban hành tiêu chí tối thiểu đối với nhà trọ và đơn giản hóa thủ tục thuê nhà ở xã hội. Đồng thời, các địa phương phải kiểm tra các cơ sở có nguy cơ cao về cháy, nổ và điều kiện vệ sinh, kèm phương án hỗ trợ cải tạo hoặc bố trí thay thế.

Trong trung hạn, cần tích hợp kế hoạch nhà ở công nhân vào quy hoạch và chương trình phát triển nhà ở cấp tỉnh; hình thành quỹ đất và cơ chế tài chính ổn định; triển khai thí điểm mô hình chủ đầu tư hạ tầng - doanh nghiệp - công đoàn cùng tham gia cung ứng nhà ở cho thuê tại một số địa bàn có nhu cầu lớn.

Trong dài hạn, mục tiêu là hình thành hệ thống nhà ở công nhân đa dạng, được quản trị bằng dữ liệu, có tiêu chuẩn thống nhất và cơ chế trách nhiệm giải trình đầy đủ. Bộ Xây dựng chịu trách nhiệm về tiêu chuẩn và dữ liệu; UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm quy hoạch, quỹ đất và kết quả thực hiện; chủ đầu tư hạ tầng và doanh nghiệp chịu trách nhiệm tương xứng; công đoàn đại diện và giám sát; công nhân tham gia đánh giá chính sách.

Tiểu kết chương 4

Chương 4 của luận án đã tập trung làm rõ các quan điểm và hệ thống giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam hiện nay, trên cơ sở tiếp cận dựa trên quyền con người. Xuất phát từ những phân tích về bối cảnh và các nhân tố tác động trong nước và quốc tế, Chương 4 cho thấy việc bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân không chỉ chịu ảnh hưởng của quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đô thị hóa nhanh và hội nhập kinh tế quốc tế, mà còn chịu tác động sâu sắc từ những biến đổi của thị trường lao động, dòng di cư lao động quy mô lớn và yêu cầu ngày càng cao về phát triển bền vững, phát triển bao trùm trong bối cảnh mới. Trên cơ sở đó, luận án đã làm rõ quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam và sự thể chế hóa quan điểm này thông qua chính sách, pháp luật của Nhà nước đối với vấn đề nhà ở công nhân khu công nghiệp, qua đó khẳng định rằng quyền có nơi ở của công nhân ngày càng được nhìn nhận không chỉ như một nội dung an sinh xã hội mang tính hỗ trợ, mà là một quyền kinh tế, xã hội cơ bản gắn liền với nhân phẩm con người và với nghĩa vụ pháp lý của Nhà nước. Việc phân tích trực quan điểm của Đảng - chính sách, pháp luật của Nhà nước đã tạo nền tảng lý luận và chính trị - pháp lý quan trọng để định hình cách tiếp cận bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân theo hướng quyền con người, phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và các chuẩn mực quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Chương 4 đã đề xuất hệ thống giải pháp hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp theo hướng tổng thể, đồng bộ và có tính khả thi. Các giải pháp được xây dựng xoay quanh những trụ cột cơ bản của tiếp cận dựa trên quyền con người. Đây chính là cơ sở để bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp một cách thực chất, bền vững và phù hợp với định hướng phát triển mà Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác lập trong giai đoạn phát triển mới, đồng thời khẳng định giá trị lý luận và thực tiễn của luận án trong việc hoàn thiện pháp luật về quyền con người ở Việt Nam hiện nay.

Bảng 4.1. Ma trận liên kết hạn chế, nguyên nhân và giải pháp ưu tiên

Hạn chế/ nguyên nhân	Giải pháp trọng tâm	Chủ thể chủ trì	Chỉ số kiểm chứng
Nguồn cung cho thuê thấp, lệch pha nhu cầu	Ưu tiên quỹ nhà cho thuê, nhà lưu trú gần KCN; phân bổ chỉ tiêu thuê theo địa bàn	UBND cấp tỉnh, cơ quan quản lý nhà ở	Số căn hoàn thành và đưa vào sử dụng; tỷ trọng nhà cho thuê; khoảng cách đến KCN
Nhà trọ tư nhân chất lượng không đồng đều	Đăng ký, phân loại rủi ro, chuẩn tối thiểu và hỗ trợ cải tạo	UBND cấp huyện/xã, cơ quan xây dựng, PCCC	Tỷ lệ cơ sở được kiểm tra; tỷ lệ đạt chuẩn; số nguy cơ được khắc phục
Chi phí và hợp đồng thiếu minh bạch	Mẫu hợp đồng tối thiểu; công khai giá điện, nước, phí; kênh phản ánh	Cơ quan quản lý nhà ở, bảo vệ người tiêu dùng	Tỷ lệ hợp đồng bằng văn bản; số phản ánh được xử lý đúng hạn
Thủ tục và thông tin khó tiếp cận	Cổng dữ liệu thống nhất; rút gọn xác nhận; công khai kết quả xét duyệt	Bộ Xây dựng, UBND cấp tỉnh	Thời gian xử lý hồ sơ; tỷ lệ hồ sơ trực tuyến; mức độ tiếp cận của công nhân
Trách nhiệm đa chủ thể chưa rõ	Quy chế phối hợp bắt buộc và chế độ báo cáo theo kết quả thụ hưởng	Chính phủ, UBND cấp tỉnh, Ban quản lý KCN	Đầu mối chịu trách nhiệm; báo cáo định kỳ; tỷ lệ nhiệm vụ hoàn thành

KẾT LUẬN

1. Quyền có nơi ở của công nhân trong các khu công nghiệp là một vấn đề có ý nghĩa pháp lý, xã hội và nhân quyền sâu sắc, phản ánh trình độ phát triển và định hướng nhân văn của một quốc gia trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Luận án khẳng định rằng, quyền có nơi ở không chỉ là nhu cầu vật chất hay nội dung của chính sách an sinh xã hội, mà trước hết và cốt lõi là một quyền con người cơ bản, gắn chặt với nhân phẩm, mức sống thích đáng, sức khỏe, khả năng lao động và sự hòa nhập xã hội của con người. Trong bối cảnh phát triển mạnh mẽ các khu công nghiệp và sự gia tăng nhanh chóng của dòng di cư lao động ở Việt Nam hiện nay, việc bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trở thành một yêu cầu khách quan, vừa mang tính cấp thiết trước mắt, vừa có ý nghĩa chiến lược đối với phát triển bền vững và ổn định xã hội.

2. Trên cơ sở tiếp cận dựa trên quyền con người, luận án đã góp phần làm rõ và phát triển cơ sở lý luận pháp luật về quyền có nơi ở của công nhân trong các khu công nghiệp. Luận án chứng minh rằng quyền có nơi ở của công nhân không thể được hiểu một cách giản đơn là có chỗ cư trú hợp pháp, mà phải được tiếp cận theo nội hàm “nhà ở thích đáng”, bao gồm các yếu tố cấu thành như an toàn pháp lý về cư trú, khả năng chi trả phù hợp với thu nhập, điều kiện sống tối thiểu, khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội thiết yếu, vị trí thuận lợi và sự ổn định lâu dài. Đặc biệt, luận án xác lập rõ công nhân là chủ thể của quyền, đồng thời luận giải nghĩa vụ ba tầng của Nhà nước - tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền - qua đó tạo nền tảng lý luận vững chắc để đánh giá chính sách, pháp luật và thực tiễn bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân ở Việt Nam.

3. Thông qua phân tích khung pháp lý hiện hành và thực trạng thực thi pháp luật, luận án cho thấy Việt Nam đã đạt được những kết quả quan trọng trong việc ghi nhận và từng bước thể chế hóa quyền có nơi ở cho công nhân, đặc biệt với việc Hiến pháp năm 2013 khẳng định quyền có nơi ở hợp pháp, cùng sự ra đời của Luật Nhà ở năm 2023, Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản hướng dẫn liên quan đến nhà ở xã hội, nhà lưu trú công nhân. Tuy nhiên, luận án cũng chỉ rõ rằng hệ thống pháp luật này vẫn còn tồn tại những hạn chế mang tính cấu trúc, thể hiện ở sự thiếu

đồng bộ giữa các đạo luật, tiêu chí tiếp cận chính sách chưa phù hợp với đặc điểm lao động di cư và thu nhập của công nhân, nguồn cung nhà ở còn thiếu so với nhu cầu rất lớn, cũng như cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình trong bảo đảm quyền có nơi ở còn phân tán, chưa đủ hiệu lực.

4. Kết quả nghiên cứu tại các địa phương có nhiều khu công nghiệp như Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh (sát nhập tỉnh Bình Dương cũ), Tây Ninh (sát nhập tỉnh Long An cũ) và Bắc Ninh cho thấy khoảng cách đáng kể giữa các quy định pháp luật và khả năng tiếp cận thực tế của công nhân. Phần lớn công nhân vẫn đang sinh sống trong các khu nhà trọ tự phát, với điều kiện sống hạn chế, thiếu an toàn và thiếu các dịch vụ xã hội kèm theo. Thực trạng này phản ánh rằng quyền có nơi ở của công nhân trên thực tế mới chỉ được bảo đảm ở mức độ tối thiểu, chưa đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn của quyền con người theo pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia. Nguyên nhân của tình trạng đó không chỉ bắt nguồn từ hạn chế về nguồn lực, mà còn do cách tiếp cận chính sách vẫn thiên về hỗ trợ phúc lợi, chưa coi quyền có nơi ở của công nhân là một quyền cần được bảo đảm bằng cơ chế pháp lý ràng buộc và có hiệu quả.

5. Từ việc phân tích quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về phát triển bền vững, quản lý phát triển xã hội và xây dựng giai cấp công nhân hiện đại, luận án khẳng định sự cần thiết phải chuyển đổi cách tiếp cận trong bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân, từ tư duy “hỗ trợ chính sách” sang tư duy “bảo đảm quyền con người”. Trong cách tiếp cận này, Nhà nước giữ vai trò trung tâm với tư cách là chủ thể có nghĩa vụ chính trong việc bảo đảm quyền, đồng thời cần làm rõ và tăng cường trách nhiệm của các chủ thể ngoài Nhà nước như chính quyền địa phương, chủ đầu tư khu công nghiệp, doanh nghiệp sử dụng lao động và tổ chức công đoàn. Cách tiếp cận dựa trên quyền con người cho phép nhìn nhận quyền có nơi ở của công nhân như một thành tố cấu thành của phát triển công nghiệp bền vững và năng lực cạnh tranh lâu dài của nền kinh tế quốc gia.

6. Trên cơ sở các luận cứ lý luận và thực tiễn, luận án đã đề xuất hệ thống giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam theo hướng tổng thể, đồng bộ và khả thi. Các giải

pháp tập trung vào việc hoàn thiện thể chế, pháp luật theo tiếp cận dựa trên quyền con người; gắn bảo đảm nhà ở cho công nhân với quy hoạch phát triển khu công nghiệp và đô thị bền vững; tăng cường vai trò và nghĩa vụ của Nhà nước trong huy động và phân bổ nguồn lực; làm rõ trách nhiệm của các chủ thể ngoài Nhà nước; phát huy vai trò của tổ chức công đoàn và nâng cao nhận thức của công nhân về quyền có nơi ở; đồng thời thiết lập cơ chế giám sát và trách nhiệm giải trình hiệu quả. Việc thực hiện đồng bộ các giải pháp này sẽ góp phần bảo đảm quyền có nơi ở cho công nhân như một quyền con người thực chất, qua đó đóng góp tích cực vào mục tiêu phát triển bền vững, bao trùm và không để ai bị bỏ lại phía sau trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

7. Bên cạnh những kết quả nghiên cứu đạt được, luận án được thực hiện trong khuôn khổ phạm vi, phương pháp và điều kiện nghiên cứu nhất định, do đó khó tránh khỏi một số hạn chế. Trước hết, luận án tập trung phân tích quyền có nơi ở của công nhân trong các khu công nghiệp chủ yếu dưới góc độ pháp luật về quyền con người và trong phạm vi một số địa phương tiêu biểu, vì vậy chưa có điều kiện khảo sát sâu rộng hơn về mức độ thực thi quyền này trên phạm vi toàn quốc, cũng như so sánh đầy đủ giữa các mô hình bảo đảm nhà ở công nhân ở từng loại hình khu công nghiệp khác nhau. Bên cạnh đó, do giới hạn về nguồn dữ liệu và phương pháp tiếp cận, luận án chưa đi sâu phân tích các tác động xã hội dài hạn của điều kiện nhà ở đối với đời sống, sức khỏe, năng suất lao động và khả năng gắn bó của công nhân với doanh nghiệp ở mức độ định lượng chi tiết. Mặt khác, các giải pháp được đề xuất trong luận án chủ yếu mang tính định hướng về hoàn thiện thể chế và cơ chế bảo đảm quyền, trong khi việc kiểm chứng hiệu quả thực tiễn của các mô hình chính sách cụ thể đòi hỏi những nghiên cứu thực nghiệm chuyên sâu hơn trong tương lai. Những hạn chế nêu trên đồng thời gợi mở các hướng nghiên cứu tiếp theo nhằm tiếp tục làm sáng tỏ và hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền có nơi ở của công nhân trong các khu công nghiệp, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững, bao trùm và tôn trọng quyền con người trong bối cảnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng ở Việt Nam.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Lê Nguyên Tịnh (2024), “Giải pháp hoàn thiện chính sách về nhà ở cho công nhân các khu công nghiệp tỉnh Bắc Ninh”, *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, 346(11/2024): 105-108. DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.346.2024.1019>.
2. Lê Nguyên Tịnh (2025), “Chính sách pháp luật hỗ trợ nhà ở cho người lao động tại các khu công nghiệp trên địa bàn thành phố Hà Nội”, *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, 350(3/2025): 90-93. DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.350.2025.1126>.
3. Lê Nguyên Tịnh (2025), “Bảo đảm quyền con người về nơi ở cho công nhân trong các khu công nghiệp - Từ thực tiễn các khu công nghiệp tỉnh Bình Dương”, *Tạp chí Nghề luật*, 3(2025): 52-56,61.
4. Lê Nguyên Tịnh (2025), “Bảo đảm quyền có nơi ở hợp pháp của người lao động thu nhập thấp theo quy định của pháp luật hiện nay”, *Tạp chí Công sản điện tử*. <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/thuc-tien-kinh-nghiem1/-/2018/1146202/bao-dam-quyen-co-noi-o-hop-phap-cua-nguoi-lao-dong--thu-nhap-thap-theo-quy-dinh-cua-phap-luat-hien-nay.aspx>, ngày 5/10/2025.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

* Tài liệu tiếng Việt

1. Tâm An (2024), *Thu hút hàng nghìn dự án, Bắc Ninh tìm giải pháp phát triển khu công nghiệp*, https://congthuong.vn/thu-hut-hang-nghin-du-an-bac-ninh-tim-giai-phap-phat-trien-khu-cong-nghiep-352613.html#google_vignette truy cập ngày 19/3/2026.
2. Võ Ngọc Anh, Trần Võ Thị Kim Siêng, Nguyễn Thị Ngân Loan (2023), “Cuộc sống của công nhân ở các khu, cụm công nghiệp trên địa bàn tỉnh Bình Định - Thực trạng và Nhu cầu”, *Tạp chí Khoa học Học viện Phụ nữ Việt Nam*, quyển 21, 1(2023):81-95.
3. Tổng Duy Anh, Nguyễn Lâm, Phan Nhựt Duy (2024), *Quản lý phát triển nhà ở cho công nhân phục vụ khu công nghiệp Cát Lái 2, thành phố Thủ Đức, Thành phố Hồ Chí Minh*.
4. Trần Huy Ánh (2022), “Nhà ở xã hội, nhà ở dành cho người thu nhập thấp: Bài học quốc tế”, *Tạp chí Kiến trúc*, tại: <https://kientrucvietnam.org.vn>. cập nhật ngày 12/10/2022.
5. Ban Chấp hành Trung ương (2008), *Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 28/1/2008 của Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương khóa X về tiếp tục xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*, Hà Nội.
6. Ban Chấp hành Trung ương (2016), *Chỉ thị số 52-CT/TW ngày 09/01/2016 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác nâng cao đời sống tinh thần cho công nhân lao động khu công nghiệp, khu chế xuất*, Hà Nội.
7. Đoàn Văn Bình (2023), “Kinh nghiệm phát triển nhà ở xã hội tại một số quốc gia trên thế giới và gợi mở giải pháp hoàn thiện chính sách phát triển nhà ở xã hội cho Việt Nam”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, tại: <https://danchuphapluat.vn>. cập nhật ngày 18/10/2023.

8. Bộ Chính trị (2019), *Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030*, Hà Nội.
9. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), *Báo cáo cuối kỳ nghiên cứu cải thiện môi trường sống cho công nhân các khu công nghiệp tại nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
10. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2021), *Báo cáo tình hình thành lập và phát triển khu công nghiệp, khu kinh tế 9 tháng năm 2021*, Hà Nội.
11. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2024), *Phát triển khu công nghiệp và mô hình khu công nghiệp sinh thái gắn với tăng trưởng xanh, phát triển bền vững, kinh tế tuần hoàn*, Cổng thông tin điện tử Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ngày 22/8/2024.
12. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2024), *Thông cáo báo chí Về tình hình lao động, việc làm quý II và 6 tháng đầu năm 2024*, <https://cdn.thuvienphapluat.vn/uploads/laodongtienluong/20230301/PDP/Thong-cao-bao-chi-lao-dong.pdf> truy cập ngày 18/3/2026.
13. Bộ Xây dựng (2021), *Báo cáo về kết quả thực hiện Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2011-2020*, Hà Nội.
14. Bộ Xây dựng (2022), *Công văn 261/BXD-QLN ngày 24/01/2022 về việc thúc đẩy phát triển nhà ở xã hội, nhà ở cho công nhân khu công nghiệp, cải tạo, xây dựng lại chung cư cũ*, Hà Nội.
15. Bộ Xây dựng (2024), *Báo cáo 21/BC-BXD năm 2025 công bố thông tin về nhà ở và thị trường bất động sản trong Quý IV/2024 và cả năm 2024 do Bộ Xây dựng ban hành*, <https://nhansu.vn/van-ban-phap-luat/Bao-cao-21-BC-BXD-2025-cong-bo-thong-tin-ve-nha-o-va-thi-truong-bat-dong-san-Quy-IV-2024-642348.html> truy cập ngày 18/3/2026.
16. Bộ Xây dựng (2025), *Bộ trưởng Trần Hồng Minh chủ trì Hội nghị giao ban công tác tháng 7 và triển khai nhiệm vụ trọng tâm tháng 8 năm 2025*, ngày 08/8/2025.

17. Bộ Xây dựng (2025), *Long An đẩy mạnh phát triển nhà ở xã hội*, <https://moc.gov.vn/vn/Pages/chitiettin.aspx?ChuyenmucID=1206&IDNews=85969> truy cập ngày 18/3/2026.
18. Bộ Xây dựng (2025), *Thành phố Hồ Chí Minh triển khai 24 dự án với quy mô 25.845 căn nhà ở xã hội*, ngày 18/8/2025.
19. Bộ Xây dựng (2026), *Bắc Ninh chấp thuận chủ trương đầu tư Khu nhà ở xã hội phường Kinh Bắc*, ngày 15/5/2026.
20. Bộ Xây dựng (2026), *Bắc Ninh chấp thuận đầu tư xây dựng Khu nhà ở xã hội tại xã Gia Bình*, ngày 18/4/2026.
21. Bộ Xây dựng (2026), *Bắc Ninh phê duyệt dự án nhà ở xã hội hơn 1.600 căn tại phường Nhân Hòa*, ngày 14/4/2026.
22. Bộ Xây dựng (2026), *Thành phố Đồng Nai sẽ phát triển nhà ở xã hội cho thuê ở gần các khu công nghiệp*, ngày 27/5/2026.
23. Hoàng Vũ Linh Chi (2019), “Chính sách nhà ở xã hội của Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, (3), tr.96-102.
24. Hà Anh Chiến (2025), “Kiểm tra 4 dự án nhà ở xã hội ở Đồng Nai, phát hiện hàng chục căn không đúng đối tượng”, *Báo Lao động*, ngày 26/4/2025.
25. Chính phủ (2026), *Nghị quyết số 07/NQ-CP ngày 12/01/2026 về giao chỉ tiêu phát triển nhà ở xã hội giai đoạn 2026-2030*, Hà Nội.
26. Trần Ngọc Chính (2022), “Thực trạng và tồn tại trong quá trình quy hoạch, đầu tư khu công nghiệp và quá trình phát triển đô thị gắn với nhà ở công nhân”, *Tạp chí Người Xây dựng*, số 1&2, tr.11-14.
27. Chinhphu.vn (2023), *Thủ tướng phê duyệt Đề án xây dựng ít nhất 1 triệu căn hộ nhà ở xã hội cho đối tượng thu nhập thấp, công nhân khu công nghiệp*, <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/thu-tuong-phe-duyet-de-an-xay-dung-it-nhat-1-trieu-can-ho-nha-o-xa-hoi-cho-doi-tuong-thu-nhap-thap-cong-nhan-khu-cong-nghiep-119230403163416231.htm>.

28. Cổng Thông tin điện tử Chính phủ (2023), *Thủ tướng phê duyệt Đề án xây dựng ít nhất 1 triệu căn hộ nhà ở xã hội cho đối tượng thu nhập thấp, công nhân khu công nghiệp*, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/thu-tuong-phe-duyet-de-an-xay-dung-it-nhat-1-trieu-can-ho-nha-o-xa-hoi-cho-doi-tuong-thu-nhap-thap-cong-nhan-khu-cong-nghiep-119230403163416231.htm>, truy cập ngày 20/3/2026.
29. Lưu Đức Cường, Vũ Tuấn Vinh (2022), “Quy hoạch khu công nghiệp và nhà ở công nhân”, *Tạp chí Người Xây dựng*, 1&2(2022):17-20.
30. Diễn đàn dân sinh (2023), *60% số công nhân lao động đang phải thuê trọ bên ngoài*, <https://dansinh.dantri.com.vn/dien-dan-dan-sinh/60-so-cong-nhan-lao-dong-dang-phai-thue-tro-ben-ngoai-20230627122527000.htm> truy cập ngày 18/3/2026.
31. Bùi Văn Dũng (2015), “Giải quyết vấn đề nhà ở cho người lao động trong các khu công nghiệp ở các tỉnh Bắc Trung Bộ hiện nay”, *Tạp chí Khoa học Xã hội Việt Nam*, 5(90), tr.30-36.
32. Tiến Dũng (2023), *Bắc Ninh ế hơn 1.300 căn nhà ở cho công nhân*, <https://www.vietnam.vn/bac-ninh-e-hon-1-300-can-nha-o-cho-cong-nhan> truy cập ngày 20/3/2026.
33. Trần Ngọc Duyệt (2024), *Phát triển các khu công nghiệp ở tỉnh Bình Dương - điểm đột phá để phát triển kinh tế hiện nay*, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/09/10/phat-trien-cac-khu-cong-nghiep-o-tinh-binh-duong-diem-dot-pha-de-phat-trien-kinh-te-hien-nay/> truy cập ngày 19/3/2026.
34. Đại hội đồng Liên Hợp Quốc (1948), *Tuyên ngôn phổ quát về quyền con người*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quy-en-dan-su/Tuyen-ngon-quoc-te-nhan-quyen-1948-65774.aspx>.
35. Đại hội đồng Liên Hợp Quốc (1966), *Công ước quốc tế các quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hoá* (Được thông qua và đề nghị cho các nước ký, phê chuẩn và gia

- nhập theo Nghị quyết số 2200A (XXI) ngày 16/12/1966 của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc. Có hiệu lực từ ngày 3/01/1976, căn cứ theo Điều 27).
36. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị Quốc gia sự thật, Hà Nội.
 37. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb Chính trị Quốc gia sự thật, Hà Nội.
 38. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, tập 1, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
 39. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, tập 2, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
 40. Nguyễn Văn Đức (2023), “Phát triển nhà ở, đáp ứng nhu cầu đa dạng của nhân dân, bảo đảm quyền có chỗ ở của công dân”, *Tạp chí Lý luận chính trị điện tử*, tại: <http://lyluanchinhtri.vn>, ngày 27/09/2023.
 41. Vũ Công Giao (2023), “Quyền có chỗ ở thích đáng theo luật nhân quyền quốc tế và những yêu cầu đặt ra với pháp luật Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, 8(480), tr.3-13.
 42. Hải Hà (2023), “Bắc Ninh: Loạt sai phạm tại dự án nhà ở cho công nhân thuê”, *Báo Thanh tra*, ngày 5/11/2023.
 43. Phạm Thị Hoàng Hà (2024), *Nhà ở xã hội cho công nhân Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*.
 44. Lê Hồng Hạnh (2020), *Pháp luật về giao đất để đầu tư xây dựng nhà ở thương mại*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
 45. Nguyễn Hạnh (2021), *Phát triển nhà ở cho công nhân trong khu công nghiệp: Cần hoàn thiện thể chế chính sách*, tại: <https://congthuong.vn>, ngày 22/11/2021.
 46. Phan Trọng Hiếu (2022), “Thực trạng tổ chức đời sống CN tại các KCN và vấn đề thiết chế công đoàn trong bối cảnh dịch bệnh hiện nay”, *Tạp chí Người Xây dựng*, 1&2(2022):15-16.

47. Xuân Hình (2022), *Long An đặt mục tiêu xây dựng 1 triệu căn nhà cho công nhân*, <https://dantri.com.vn/lao-dong-viec-lam/long-an-dat-muc-tieu-xay-dung-1-trieu-can-nha-cho-cong-nhan-20220421110124360.htm> truy cập ngày 19/3/2026.
48. Đỗ Quỳnh Hoa (2023), *Những vấn đề xã hội của các khu công nghiệp ở tỉnh Thái Nguyên hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Chủ nghĩa xã hội khoa học, Học viện chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
49. Nguyễn Thị Hoa (2020), *Mô hình phát triển nhà ở cho người lao động khu công nghiệp: Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất cho tỉnh Bắc Ninh*, Kỷ yếu hội thảo “Phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng xã hội đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững các khu công nghiệp trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh”, Bắc Ninh.
50. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2021), *Giáo trình Lý luận và Pháp luật về quyền con người* (Dùng cho hệ đào tạo cao cấp lý luận chính trị), Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội.
51. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2022), *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia: Xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam hiện đại, lớn mạnh*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
52. Trần Thị Hòe (2015), *Nhà nước Việt Nam với việc bảo đảm quyền con người trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Triết học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
53. Houselink (2024), *Báo cáo hạ tầng khu công nghiệp Việt Nam 2024*, <https://vietnamconstruction.vn/wp-content/uploads/2024/06/Bao-Cao-VN.pdf> truy cập ngày 20/3/2026.
54. Hà Quang Hưng (2022), “Một số giải pháp phát triển nhà ở cho công nhân”, *Tạp chí Xây dựng*, 1(2022):26-27.
55. Hồ Hương (2023), “Phát triển nhà ở, đáp ứng yêu cầu bức thiết của công nhân tại các khu công nghiệp”, *Tạp chí Tòa án Nhân dân điện tử*. <https://tapchitoaan.vn>.

56. Lê Lan Hương (2022), “Đa dạng hóa mô hình đầu tư xây dựng nhà ở công nhân”, *Tạp chí Kiến trúc*, số 5.
57. Lê Lan Hương, Nguyễn Thùy Trang, Nguyễn Thị Vân Hương và Phạm Thu Trang (2023), “Xây dựng cơ sở dữ liệu về nhà ở công nhân khu công nghiệp Hà Nội”, *Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng*, 13(1V):84-95.
58. Nguyễn Văn Hường (2022), “Phát triển kết cấu hạ tầng nhà ở đồng bộ cho người lao động trong các khu công nghiệp ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương*, số 5, tr.31-33.
59. Bùi Nhật Huy (2022), “Phát triển nhà ở xã hội: Nghiên cứu kinh nghiệm một số nước châu Âu”, *Những vấn đề kinh tế và chính trị thế giới*, 2(310):22-29.
60. Thiều Quốc Huy, Ao Thu Hoài (2022), “Nhu cầu nhà ở xã hội tại thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2021-2025 và hàm ý chính sách quản lý”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, (8):75-78.
61. Nguyễn Huyền, Nguyễn Văn Rõ (2024), *Quy định pháp luật về ưu đãi tài chính đối với chủ đầu tư xây dựng nhà ở xã hội tại Việt Nam, thực trạng và hướng hoàn thiện*, *Tạp chí Khoa học Trường Đại học Bà Rịa - Vũng Tàu*.
62. ILO (1961), *Khuyến nghị về Nhà ở của Người lao động*, Số 115.
63. ILO (1962), *Công ước về Chính sách Xã hội (Mục đích và Tiêu chuẩn cơ bản)*, Số 117.
64. Hương Lê (2022), “Đề xuất chính sách riêng đối với nhà ở cho công nhân khu công nghiệp”, *Tạp chí điện tử của Bộ Xây dựng*, <https://tapchixaydung.vn>.
65. Gia Linh (2025), *TP.HCM đặt mục tiêu tăng nguồn cung nhà ở xã hội cho người lao động*, <https://thegioitiepthi.danviet.vn/tphcm-dat-muc-tieu-tang-nguon-cung-nha-o-xa-hoi-cho-nguoi-lao-dong-d1336093.html> truy cập ngày 18/3/2025.
66. Hoàng Thị Loan (2023), “Hoàn thiện các quy định liên quan đến nhà ở xã hội trong Dự thảo Luật nhà ở (sửa đổi)”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, 8(480):21-27.

67. Lê Quang Long (2020), “Quản lý và phát triển nhà ở cho công nhân tại các khu công nghiệp ở Việt Nam”, *Tạp chí Tri thức Xanh*, (33):20.
68. Phạm Trọng Luật (2024), *Các chính sách mới với mục tiêu phát triển một triệu căn nhà ở xã hội*, Tạp chí Khoa học Kiến trúc & Xây dựng.
69. C.Mác và Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 1, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
70. C.Mác và Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 2, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
71. C.Mác và Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 18, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
72. C.Mác và Ph.Ăngghen (1995), *Toàn tập*, tập 22, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
73. Nguyễn Thị Mai (2025), “Phát triển nhà ở xã hội cho người lao động - góc nhìn từ chính sách an sinh xã hội”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*.
74. Nguyễn Thị Mai (2025), *Bình Dương - Điểm sáng trong thực hiện chính sách nhà ở xã hội cho người lao động*, <https://www.vietnam.vn/binh-duong-diem-sang-trong-thuc-hien-chinh-sach-nha-o-xa-hoi-cho-nguoi-lao-dong> truy cập ngày 19/3/2026.
75. Tân Mân (2022), *Thiếu nhà ở xã hội, nhà ở cho công nhân - Góc nhìn từ Bình Dương*, <https://laodongdoanthe.vn/thieu-nha-o-xa-hoi-nha-o-cho-cong-nhan-goc-nhin-tu-binh-duong-86428.html> truy cập ngày 20/3/2026.
76. Anh Minh (2025), *Nhà ở xã hội: Giải pháp từ nguồn cung, vốn và cơ chế triển khai*, <https://baochinhphu.vn/nha-o-xa-hoi-giai-phap-tu-nguon-cung-von-va-co-che-trien-khai-102251024153914405.htm> truy cập ngày 23/3/2026.
77. Hồ Chí Minh (2011), *Toàn tập*, tập 8, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội.
78. Ngô Lê Minh (2021), *Nhà ở xã hội - Kinh nghiệm phát triển nhà ở xã hội cho công nhân tại Việt Nam*, Nxb Xây dựng, Hà Nội.

79. Hoàng Thị Hằng Nga (2018), “Một số kinh nghiệm phát triển nhà ở thu nhập thấp trên thế giới và bài học cho Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Kiến trúc - Xây dựng*, (38):87-89,93.
80. Hoàng Xuân Nghĩa, Nguyễn Khắc Thanh (2009), *Nhà ở cho người có thu nhập thấp ở các đô thị lớn hiện nay: kinh nghiệm Hà Nội*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
81. Ngô Bảo Ngọc (2021), “Thực trạng và giải pháp phát triển nhà ở xã hội tại các đô thị ở Việt Nam”, *Tạp chí Công thương*, 12(5/2021):327-333.
82. Trần Minh Ngọc (2023), “Giải pháp tài chính phát triển thị trường nhà ở cho công nhân các khu công nghiệp tỉnh Vĩnh Phúc”, *Tạp chí Tài chính*, kỳ 2, 6(2023):176-178.
83. Trần Minh Ngọc (2023), “Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về thị trường nhà ở cho công nhân các khu công nghiệp”, *Quản Lý Nhà nước*, (331):85-89.
84. Nguyễn Văn Nhật (chủ biên) (2010), *Xây dựng và phát triển đời sống văn hóa của giai cấp công nhân - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
85. Phạm Yến Nhi (2021), “Đối tượng thuê mua nhà ở xã hội theo pháp luật Việt Nam và kinh nghiệm một số quốc gia trên thế giới”, *Tạp chí Nghề luật*, 1(2021):72-77,90.
86. Phạm Yến Nhi (2022), “Kiểm soát chất lượng nhà ở xã hội ở một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, 20(468):59-66.
87. Trần Vang Phủ (2021), *Pháp luật về Nhà ở xã hội*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội.
88. Nguyễn Thị Lan Phương, Phạm Thị Thanh Mừng (2024), “Thực trạng về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở của cá nhân nước ngoài tại Việt Nam”, *Tạp chí Kiến trúc và Xây dựng*, (55), tr.62-65.

89. Nguyễn Thị Thanh Phương, Đoàn Minh Nguyệt, Võ Kim Nhạn (2021), *Nghiên cứu kinh nghiệm một số nước về quản lý nhà ở - Vận dụng vào địa bàn tỉnh Tiền Giang*, HCMCOUJS-Kỷ yếu, 16(1):61-66.
90. Phan Thị Lan Phương (2023), “Một số góp ý nhằm hoàn thiện các quy định của Luật Nhà ở”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, 10(482).
91. Duy Quang (2023), *Tỉnh thành nào có nhiều khu công nghiệp nhất cả nước?*, <https://tienphong.vn>.
92. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
93. Quốc hội (2015), *Bộ luật Hình sự*, Hà Nội.
94. Quốc hội (2015), *Bộ luật Tổ tụng hình sự*, Hà Nội.
95. Quốc hội (2019), *Bộ luật Lao động*, Hà Nội.
96. Quốc hội (2020), *Luật Cư trú 2020*, Hà Nội.
97. Quốc hội (2020), *Luật Nhà ở*, Hà Nội.
98. Quốc hội (2023), *Luật Nhà ở*, Hà Nội.
99. Quốc hội (2023), *Nghị quyết số /2023/QH15 (Dự thảo) thí điểm một số chính sách nhằm đẩy mạnh phát triển nhà ở xã hội và nhà lưu trú công nhân khu công nghiệp*, Hà Nội.
100. Quốc hội (2025), *Nghị quyết số 201/2025/QH15, Thí điểm về một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển nhà ở xã hội*, <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=213812>.
101. Phạm Hồng Thái, Nguyễn Thị Thu Hương (2012), “Bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong pháp luật hành chính Việt Nam (Một số vấn đề phương pháp luận định hướng nghiên cứu)”, *Tạp chí khoa học Đại học quốc gia Hà Nội, Luật học*, (28):2.
102. Đ. Thắng (2022), *Chi phí thuê trọ của công nhân chiếm đến 20% thu nhập*, <https://cand.com.vn/doi-song/chi-phi-thue-tro-cua-cong-nhan-chiem-den-20-thu-nhap-i667033/> truy cập ngày 19/3/2026.

103. Lê Cao Thắng (2018), *Công tác giáo dục chính trị, tư tưởng cho công nhân trong các khu công nghiệp, khu chế xuất - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Lao động, Hà Nội.
104. Toàn Thắng (2021), *Nhà ở cho công nhân tại các KCN: Cần một hệ thống giải pháp tổng hợp, đa ngành*, <https://baochinhphu.vn/nha-o-cho-cong-nhan-tai-cac-kcn-can-mot-he-thong-giai-phap-tong-hop-da-nganh-102304136.htm> truy cập ngày 18/3/2026.
105. Toàn Thắng (2024), *Bộ Xây dựng giải trình nội dung liên quan đến phát triển nhà ở xã hội*, <https://baochinhphu.vn/bo-xay-dung-giai-trinh-noi-dung-lien-quan-den-phat-trien-nha-o-xa-hoi-102241028164149188.htm> truy cập ngày 19/3/2026.
106. Toàn Thắng (2024), *Luật Nhà ở 2023: Gỡ bỏ nhiều nút thắt để phát triển nhà ở xã hội*, <https://baochinhphu.vn/luat-nha-o-2023-go-bo-nhieu-nut-that-de-phat-trien-nha-o-xa-hoi-102240802101436041.htm> truy cập ngày 19/3/2026.
107. Thu Thanh (2024), *Xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam hiện đại, lớn mạnh*.
108. Nguyễn Trung Thành, Vũ Thị Huyền (2022), “Bảo đảm quyền có nhà ở hợp pháp theo quy định của pháp luật Việt Nam”, *Tạp chí Pháp luật về quyền con người*, 1(29):59-68.
109. Nguyễn Hữu Thọ (2025), *Nhận thức chính trị của công nhân trong các khu công nghiệp tỉnh Đồng Nai hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Chính trị học, Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.
110. Diệu Thư, Xuân Hòa (2023), *Đồng Nai: Tập trung xây dựng nhà ở xã hội, nhà ở công nhân*, <https://vtv.vn/xa-hoi/dong-nai-tap-trung-xay-dung-nha-o-xa-hoi-nha-o-cong-nhan-20230516092832908.htm> truy cập ngày 20/3/2026.
111. Thủ tướng Chính phủ (1994), *Nghị định số 192/NĐ-CP ngày 28/12/1994 về ban hành quy chế khu công nghiệp*, Hà Nội.
112. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Nghị quyết số 18/2009/NQ-CP ngày 20/4/2009 về một số cơ chế, chính sách đẩy mạnh phát triển nhà ở cho học sinh, sinh*

viên các cơ sở đào tạo và nhà ở cho công nhân lao động tại các khu công nghiệp tập trung, người có thu nhập thấp tại khu vực đô thị, Hà Nội.

113. Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định 66/2009/QĐ-TTg ngày 24/4/2009 về cơ chế, chính sách phát triển nhà ở cho công nhân lao động tại các khu công nghiệp thuê*, Hà Nội.
114. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 2127/QĐ-TTg ngày 31/11/2011 phê duyệt Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*, Hà Nội.
115. Thủ tướng Chính phủ (2013), *Nghị định số 188/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội*, Hà Nội.
116. Thủ tướng Chính phủ (2015), *Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội*, Hà Nội.
117. Thủ tướng Chính phủ (2017), *Chỉ thị 03/CT-TTg ngày 25/1/2017 về đẩy mạnh phát triển nhà ở xã hội*, Hà Nội.
118. Thủ tướng Chính phủ (2017), *Quyết định số 655/QĐ-TTg ngày 12/5/2017 phê duyệt Đề án Đầu tư xây dựng các thiết chế của công đoàn tại các khu công nghiệp, khu chế xuất*, Hà Nội.
119. Thủ tướng Chính phủ (2018), *Nghị định 82/2018/NĐ-CP ngày 22/5/2018, quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế*, Hà Nội.
120. Thủ tướng Chính phủ (2021), *Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 14/6/2021 về bảo đảm việc làm bền vững, nâng cao mức sống, cải thiện điều kiện làm việc của công nhân lao động*, Hà Nội.
121. Thủ tướng Chính phủ (2021), *Quyết định số 2161/QĐ-TTg ngày 22/12/2021 về Phê duyệt Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045*, Hà Nội.
122. Thủ tướng Chính phủ (2022), *Nghị định số 35/2022/NĐ-CP ngày 28/5/2022 quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế*, Hà Nội.

123. Thủ tướng Chính phủ (2023), *Quyết định số 338/QĐ-TTg ngày 3/4/2023 của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Đề án “Đầu tư xây dựng ít nhất 01 triệu căn hộ nhà ở xã hội cho đối tượng thu nhập thấp, công nhân khu công nghiệp giai đoạn 2021-2030”*, Hà Nội.
124. Thủ tướng Chính phủ (2025), *Quyết định số 444/QĐ-TTg ngày 27/02/2025 về giao chỉ tiêu hoàn thành nhà ở xã hội trong năm 2025 và các năm tiếp theo đến năm 2030*, Hà Nội.
125. Thư viện pháp luật (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Hien-phap-nam-2013-215627.aspx> truy cập ngày 19/3/2026.
126. Nguyễn Thị Thúy, Nguyễn Quốc Toàn (2024), *Phát triển nhà ở xã hội tại Hà Nội theo hướng bền vững: Sự cần thiết và định hướng*
127. Lê Xuân Thủy, Lê Văn Cường (2022), “Chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của công nhân theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng”, *Tạp chí Lao động và Công đoàn*, (675), tr.21-23.
128. Vũ Thủy (2024), *Lao động di cư đến TP.HCM: Giảm về số lượng, tăng tỉ lệ trình độ cao*, <https://tuoitre.vn/lao-dong-di-cu-den-tp-hcm-giam-ve-so-luong-tang-ti-le-trinh-do-cao-2024110822084546.htm> truy cập 18/3/2026.
129. Trần Việt Tiến (2009), “Đời sống của công nhân trong các khu công nghiệp ở Việt Nam”, *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*.
130. Trần Việt Tiến (2009), *Một số vấn đề xã hội trong các khu công nghiệp Việt Nam*, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
131. Tỉnh ủy Bình Dương (2011), *Chương trình số 27-CT/TU, ngày 20/9/2011 về phát triển nhà ở xã hội tỉnh Bình Dương giai đoạn 2011-2015*, Bình Dương.
132. Tỉnh ủy Bình Dương (2015), *Báo cáo số 369-BC/TU ngày 17/8/2015 tổng kết việc triển khai thực hiện Chương trình phát triển nhà ở xã hội tỉnh Bình Dương giai đoạn 2011-2015*, Bình Dương.
133. Tổng cục Thống kê (2023), *Niên giám thống kê 2022*, Nxb Thống kê, Hà Nội.

134. Tổng cục Thống kê (2024), *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội quý I năm 2024*, công bố tháng 3/2024.
135. Tổng cục thống kê (2024), *Niên giám thống kê 2023*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
136. Tổng cục thống kê (2024), *Tình hình thị trường lao động Việt Nam năm 2023*, Hà Nội.
137. Quỳnh Trang (2025), *Thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI vào Việt Nam tiếp tục tăng mạnh*, <https://nhandan.vn/thu-hut-dau-tu-truc-tiep-nuoc-ngoai-fdi-vao-viet-nam-tiep-tuc-tang-manh-post928484.html> truy cập ngày 25/3/2026.
138. *Từ điển Luật học* (1999), Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
139. Thanh Tú (2024), *Bộ Xây dựng: Ước hoàn thành 21 ngàn căn nhà ở xã hội trong năm 2024, đạt 16% kế hoạch*, <https://vietstock.vn/2024/12/bo-xay-dung-uoc-hoan-thanh-21-ngan-can-nha-o-xa-hoi-trong-nam-2024-dat-16-ke-hoach-4220-1252775.htm> truy cập ngày 19/3/2026.
140. Nguyễn Tuấn (2025), *Bước tiến lớn trong xây dựng nhà ở xã hội tại Đồng Nai*, <https://nld.com.vn/buoc-tien-lon-trong-xay-dung-nha-o-xa-hoi-tai-dong-nai-196251001095449651.htm> truy cập ngày 20/3/2026.
141. Đặng Ngọc Tùng (chủ biên) (2010), *Xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam giai đoạn 2011-2020*, Nxb Lao động, Hà Nội.
142. Phạm Tùng (2024), *Lập quy hoạch chung, phân khu cho nhiều khu công nghiệp*, <https://baodongnai.com.vn/kinh-te/202411/lap-quy-hoach-chung-phan-khu-cho-nhieu-khu-cong-nghiep-fd66376/> truy cập ngày 18/3/2026.
143. Sỹ Tuyên (2022), *Phát triển nhà ở xã hội: Nhu cầu cấp bách cho công nhân*, <https://baotintuc.vn>, ngày 15/9/2022.
144. Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai (2023), *Quyết định số 1122/QĐ-UBND ngày 18/5/2023 phê duyệt kế hoạch phát triển nhà ở công nhân, nhà ở xã hội giai đoạn đến năm 2025 trên địa bàn tỉnh Đồng Nai*, Đồng Nai.

145. Ủy ban nhân tỉnh Bình Dương (2024), *Quyết định số 59/2024/QĐ-UBND về việc ban hành khung giá thuê nhà ở xã hội; khung giá thuê nhà lưu trú công nhân trong khu công nghiệp trên địa bàn tỉnh Bình Dương*, Bình Dương.
146. Văn phòng Quốc hội (2017), *Văn bản số 01/VBHN-VPQH ngày 10/07/2017*, Bộ luật Hình sự, Hà Nội.
147. Viện Khoa học Môi trường và Xã hội (2019), *Quản lý các vấn đề xã hội tại các khu công nghiệp ở Việt Nam*, Đề tài KX 01.45/16-20, thuộc Chương trình Khoa học và Công nghệ trọng điểm cấp Quốc gia KX.01/16-20, Hà Nội.
148. World Bank Group (2015), *Nhà ở giá hợp lý ở Việt Nam - Con đường phía trước*, Public Disclosure Authorized.
149. XM-LP (2023), *Đến 90% công nhân lao động khu công nghiệp đang thuê trọ tại khu dân cư*, <https://baotintuc.vn/van-de-quan-tam/den-90-cong-nhan-lao-dong-khu-cong-nghiep-dang-thue-tro-tai-khu-dan-cu-20230427194311747.htm> truy cập ngày 18/3/2026.
150. Thanh Xuân (2024), *Thiếu nhà khiến lao động không mặn mà ở lại thành phố*, <https://vneconomy.vn/thieu-nha-khien-lao-dong-khong-man-ma-o-lai-thanh-pho.htm> truy cập ngày 18/3/2026.
151. Trần Thị Thanh Ý (2025), *Thực trạng trong quá trình đầu tư nhà ở xã hội, nhà ở công nhân trong các khu công nghiệp, khu chế xuất*, <https://www.viup.vn/vn/Quy-hoach-phat-trien-nha-o-xa-hoi-n168-Thuc-trang-trong-qua-trinh-dau-tu-nha-o-xa-hoi-nha-o-cong-nhan-trong-cac-khu-cong-nghiep-khu-che-xuat-d22855.html> truy cập ngày 19/3/2026.

*** Tài liệu tiếng Anh**

152. Anupama R. Sharma & Kenneth T. Rosen (2014) “The Role of State in Affordable Housing for Essential Workers”, Fisher Center for Real Estate & Urban Economics (UC Berkeley).

153. Bogumil Terminski (2011), “The right to adequate housing in international human rights law: polish transformation experiences”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Vol. 22(2):219-241.
154. Centre on Housing Rights and Evictions (2005), *Housing Rights for Everyone Everywhere - COHRE Training Manual on International Law and the Human Right to Adequate Housing*, Print: Primavera, Amsterdam, The Netherlands.
155. Chen C. and Qiu D (2003), “Analysis of the Housing Provident Fund Increment”, *Real Estate in China*, 12, 6-8 (in Chinese).
156. Christina Rosan (2015), “Policy Shift: How the U.S. Developed a Hybrid Model of Affordable Housing Provision”, *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/121814%20Affordable%20Housing.pdf>.
157. Christoph U. Schmid (2020), *The Right to Housing as a Right to Adequate Housing Options* (Quyền có nhà ở như quyền được tiếp cận các lựa chọn nhà ở thích đáng), *European Property Law Journal*, 9(2-3), tr.157-178.
158. Foster, T. B. and R. G. K (2015), “The Changing Relationship between Housing and Inequality, 1980-2010”, *Housing Policy Debate*, 25(1):16-40.
159. Hans Lind (2009), “Price bubbles in housing markets: Concept, theory and indicators”, *International Journal of Housing Markets and Analysis*, Vol. 2, No. 1, pp. 78-90.
160. Hoang Quyen Dang (2018), *Infrastructure system planning for affordable housing for workers in Hanoi, Vietnam*, *MATEC Web of Conferences* 193, 01003 (2018), ESCI 2018. <https://doi.org/10.1051/matecconf/201819301003>.
161. Huong, N. V., Hung, H. V., & Song, N. V (2022), “Development of synchronous housing infrastructure for laborers in industrial zones: A case study in Viet Nam”, *International Journal of Health Sciences*, 6(S2), 15093-15108.

162. International Institute for Environment and Development (1992), From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law, <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/7014IIED.pdf>.
163. Jack Airey & Sir Robin Wales (2019) “Revitalising Key Worker Housing”, Policy Exchange <https://policyexchange.org.uk/publication/revitalising-key-worker-housing>.
164. Jessie Hohmann (2015), Protecting the Right to Housing in England: A context of Crisis, <https://www.qmul.ac.uk/law/media/law/docs/news/154442.pdf>.
165. Jessie M. Hohmann (2013), The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities, Hart Publishing, Oxford. <https://www.bloomsbury.com/uk/right-to-housing-9781782250982/?utm>.
166. Jessie M. Hohmann (2025), “The Right to Housing in Australia”, The International Journal of Community and Social Development Posted, pp.1-36.
167. Kim, Kyeong-Duk (1996), “A Critical Review on the Urbanization and Spatial Development: Inter-Regional Comparison”, Journal of Rural Development, Vol. 19, No. 1, KREI, pp.89-115.
168. Kristen David Adams (2009), “Do we need a right to Housing?”, Nevada Law Journal, Vol. 9:275-324.
169. Liliany S Arifin (2001), “Housing provision for factory workers”, Dimensi teknik arsitektur, Vol. 29, No. 2, Desember 2001:110-116.
170. Michael Kolocek (2013), The Human Right to Housing in the 27 Member States of the European Union, European Journal of Homelessness, Volume 7, No.1(August):135-154.
171. National statistics office (2025), Internal migration in Vietnam 2009-2024, https://www.nso.gov.vn/wp-content/uploads/2025/12/Migration_report_E_final.pdf.

172. Piyaratna (1990), Accommodation Problems of Women Factory workers: A Case Study of the Katunayake Export Processing Zone in Colombo, Sri Lanka, Master Thesis of Asian Institute of Technology, Bangkok.
173. Predrag Raosavljevic (2021), “Right to Housing: Case for Universal Legally Enforceable Right”, *Modern Civil Engineering*, December 2021, Volume 1, No.1, pp.20-34.
174. Preeti Singh (2017), “Right to Housing under Article 21 in light of Judicial Pronouncements”, *International Journal of Law*, Volume 3; Issue 6; November 2017; Page No.115-119.
175. Pun Ngai (2005), *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workplace* (Tạm dịch: Sản xuất tại Trung Quốc: Lao động nữ trong các nhà máy trong bối cảnh nơi làm việc toàn cầu), Duke University Press.
176. Rahardiyana Ari Wicahyo, Dewi Septanti, and Rika Kisnarini (2020), “Livable Rental Houses for Factory Workers in Industrial Area”, *IPTEK Journal of Proceedings*, Series No. (6) (2020):115-116.
177. Rahman (1993), *Housing Women Factory Workers in The Northern Corridor of The Bangkok Metropolitan Region*, Master Thesis, Asian Institute of Technology, Bangkok.
178. Ruth Milkman (2011), *Immigrant Workers, Precarious Work, and the US Labor Movement* (Tạm dịch: Lao động nhập cư, việc làm bấp bênh và phong trào lao động tại Hoa Kỳ).
179. Sewoong Lee, Sanghyo Lee & Ju Hyung Kim (2010) “Relationship Between Demand-Supply in the Housing Market and Unsold New Housing Stocks” https://www.researchgate.net/publication/257938868_Relationship_Between_Demand.
180. Sidi Xiao & Robert Guang Tian (2023), *Migrant Workers’ Housing: A Case Study of the Wuling Mountain Area* (Tạm dịch: Nhà ở của lao động di cư: Nghiên cứu trường hợp tại khu vực núi Vũ Lăng).

181. To Thi Huong Quynh, Ta Dang Bach, Luu Tran Thuan Thien (2025), “Enhancing sustainable social housing development in Vietnam for industrial park workers from the beneficiary perspective”, *Journal of Materials and Construction*, Vol 15, No.01 (2025):89-95.
182. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant).
183. United Nations Human Settlements Programme (2002), Housing rights legislation - Review of international and national legal instruments, Report No.1, UNON Printshop, Nairobi.
184. United Nations (2009), The Right to Adequate Housing (Tạm dịch: Quyền có nhà ở đầy đủ), New York, United States of America.
185. United Nations Human Settlements Programme (2015), UN-Habitat Global Activities Report 2015, <https://sdgs.un.org/publications/un-habitat-global-activities-report-2015-17863>, truy cập ngày 20/3/2026.
186. Yeh, Stephen H.K (1975), Public Housing in Singapore, A Multidisciplinary Study (book), Published by Singapore University Press for Housing and Development Board, p.433-434.